

A KÖZBESZERZÉSI TANÁCSADÁS ÉS A RÁ VONATKOZÓ SZABÁLYOZÁS RÖVID TÖRTÉNETE

VÉN Gergely*

1. Bevezetés

A jogot, joganyagot többféleképpen lehet felosztani és csoportosítani. A jog egyik ilyen felosztása nyomán szokás beszélni anyagi és alaki avagy eljárási jogokról. Felületesen fogalmazva azt mondhatjuk, hogy az anyagi jog mondja, határozza meg azt, hogy ‘mit’, az eljárásjog pedig azt, hogy ‘hogyan’. A polgári anyagi jog meghatározza a polgári jogi szabályok tartalmát, a jogviszonyt magát, azaz a ‘mit’, a polgári eljárásjog pedig e jognak a jogvitákban, a bíróság előtti érvényesítésének rendjét, a ‘hogyan’. Az egyes közigazgatási ágazati anyagi jogszabályok határozzák meg azt, hogy az adott közigazgatási jogterület szabályai mire vonatkoznak (‘mit’), a közigazgatási eljárásjog pedig azt, hogy a közigazgatási szerveknek ‘hogyan’ kell eljárniuk, és így tovább.

Csakhowy ez mégis félrevezető abból a szempontból, hogy még az eljárásjogi szabályok ismerete sem elegendő ahhoz, hogy tisztában legyünk azzal, hogy amikor olyan helyzetbe kerülünk, hogy polgári anyagi jogi ügyben bírósághoz fordulunk, mitévők legyünk. Még az eljárásjogi szabályok ismerete sem vértéz fel minket azzal a tudással, hogy igazából tudjuk azt, hogy azok az emberek, akik személyükben végzik az adott eljárásjogi cselekményeket, ügyfelek, peres felek, bírók, ügyészek, ügyvédek, ügyintézők, ügykezelők, azokat ténylegesen hogyan csinálják. Így aztán egy ügyvédjelöltnek például három évig tartó gyakorlati időt, majd egy jogi szakvizsga sikeres teljesítését írják elő a jogszabályok ahhoz, hogy teljes jogú ügyvéd lehessen, holott az egyetemről elvileg úgy tá-

* PhD-hallgató, Széchenyi István Egyetem.

vozott, hogy korábban szigorlatot vagy államvizsgát tett különböző eljárásjogi tárgyakból.

Nem kivétel ez alól a közbeszerzési jog sem. A közbeszerzési eljárás, mint ez a kifejezés önmagában is elárulja, alapvetően eljárási jogi szabályokat tartalmaz, függetlenül attól, hogy a közbeszerzési törvények és a közbeszerzési jog, mint jogterület jogrendszerbeli besorolása problémás, a köz- és a magánjog határterületén található. Bár a közbeszerzési jogszabályok nagy terjedelemben sorolják a közbeszerzés lefolytatására köteles szervezetek feladatait, és a jogszabályok bárki számára ingyenesen hozzáférhetők, megismerhetők, még jogvégzett emberek számára is nehézséget okoz ezek tényleges alkalmazása. A közbeszerzési törvényt olvasva például olyan megállapításra juthatunk, hogy ‘igen, akkor most bele kellene kezdenem egy közbeszerzési eljárás lefolytatásába, és alkalmaznom kellene ezeket az eljárási szabályokat; de mégis, hogyan?’. Így tehát megjelentek olyan személyek, akiknek a hivatásukká vált a közbeszerzési eljárások lefolytatása, ők lettek a közbeszerzési tanácsadók. Az ő evolúciójukat és a rájuk vonatkozó jogi szabályozás fejlődését kívánja áttekinteni ez az írás. Ennek létrehozásában nagy segítségemre szolgált az a körülmény, hogy én magam is évekig foglalkoztam közbeszerzési tanácsadással.

2. A közbeszerzések előtt

Természetesen voltak bizonyos – akár egészen régi – előzményei is a közbeszerzési jognak. A törvényszékek és járásbíróságok irodai és felszerelési szükségleteinek fedezéséről, valamint az e célra rendelt iroda-átalány kezeléséről szóló 54.001/1895. (XII. 16.) IM rendelet szabályozta a törvényszékek és járásbíróságok bútorbizterzéseit, az ítéltáblák bútorbizterzéseinek szabályozásáról, az ítéltáblái iroda-átalány fedezéséről és kezeléséről szóló 12.763/1891. (IV. 4.) IM rendelet szabályozta az ítéltáblák bútorbizterzéseit, illetve az ügyészségre és a telekkönyvi bejegyzést végző hatóságok számára is hasonló előírások álltak rendelkezésre. A bíróságok esetén az adott bíróság elnöke volt személyében felelős a bútorbizterzésért.¹ Egyébként a beosztottjai látták el személyesen a szükséges feladatokat: kiválaszttnai a bútorkereskedőt, tárgyalni vele az árról, megkötni vele a szerződést, felügyelni a szerződés teljesítését.

A közbeszerzések előképei között különösen nagy súllyal említendő meg az egymást követő Közszállítási Szabályzatok, azaz a Közszállítási Szabályzatról

¹ MÁRKUS Dezső (szerk): *Magyar Jogi Lexikon*. IV. k. Budapest, Pallas, 1899. 335–336.

szóló 121.000/1929. (VII. 10.) KM rendelet és a közszállításokról és az ezt felváltó, a hazai beszerzés kötelezettségéről szóló 50.000/1934. (VII. 14.) KM rendelet, valamint a Közszállítási Szabályrendeletéről szóló 88.500/1929. (IX. 3.) BM rendelet. Ezek a mai értelemben vett közbeszerzési jogszabályoknak minősülhetnének. Azonban ezek a jogszabályok minden fejlettségük és korukat megelőző voltak ellenére sem tartalmaztak rendelkezést arról, hogy kötelező lenne a közszállítások lebonyolításánál kifejezetten a közszállításokban járatos, abban szakértelmet szerzett személyek közreműködése. Az 50.000/1934. (VII. 14.) KM rendelet 9. §-a például kifejezetten a közszállítást megrendelő ajánlatkérő tisztviselőinek hivatali felelősségi körébe utalja a közszállítás megfelelő lefolytatását. Ezzel egyúttal valószínűsíti, hogy külső szakértő bevonása nem fordulhatott elő. Az 50.000/1934. (VII. 14.) KM rendelet 43. § (2) bekezdése továbbá – bizonyos értékhatár fölött – elrendelte úgynevezett szakbizottságok megalakítását, ám ezek csak a közszállítás szakmai tárgya szerinti és pénzügyi szakértelemmel rendelkező személyek bevonását írták elő, a jogszabály itt sem követeli meg magának a közszállításnak, mint egy sajátos eljárásnak a specializált ismeretét.

A második világháborút követően aztán az új, államszocialista államberendezkedés tervgazdaságként működött, a közszféra szervezeteinek szükségleteit a tervutasítások útján elégítették ki, tehát a közszállítás vagy a közbeszerzés ajánlatkérés, majd tárgyalások, az ajánlatok versenyeztetése útján fel sem merülhetett. Hiányzott egyúttal a közbeszerzési eljárások másikk, ajánlattevői oldala is, hiszen nem voltak piaci szereplők sem, akik ajánlatot tehettek volna, hiszen – legalábbis legalísan működő – piac sem volt. Ezek a körülmények értelemszerűen azt eredményezték, hogy közbeszerzések, illetve a rájuk vonatkozó piaci igény hiányában közbeszerzési szakértelemmel rendelkező személyek sem voltak. Végeredményben tehát a Közszállítási Szabályzatokban kicsücsösödő egykori hagyomány évtizedekre elveszett, és hasonló jellegű jogi szabályozás csak az erre vonatkozó igénnyel együtt, évtizedekkel később jelent meg újra.

3. A közbeszerzések előzményei: a versenytárgyalás

Ahhoz, hogy a közbeszerzési tanácsadás, mint tevékenység egyáltalán létezzen, két feltételnek kell fennállnia: először is, legyen olyan dolog, hogy közbeszerzés, másodsor pedig a közbeszerzésre vonatkozó szabályozás bonyolultságának el kell érnie egy olyan fokot, amely például egy átlagos, jogász végzettséggel

rendelkező személy ismereteit meghaladja. Röviden tehát ebben a részben a közbeszerzési jog magyarországi (újra) kialakulásának mérföldköveit tekintem át.

A szigorú tervgazdálkodási elveket már jóval a rendszerváltás előtt kezdte áttörni a gazdasági realitás. A gazdálkodó szervezetek szállítási és vállalkozási szerződéseiről szóló 7/1978. (II. 1.) MT rendelet 2. § (2) bekezdése már 1978. március 1-től lehetővé tette azt, hogy a hatálya alá tartozó ajánlatérőként fellépő szereplők – úgymint az állami vállalatok, a trösztök, az egyéb állami gazdálkodó szervek, a szövetkezetek, a szövetkezeti vállalatok, ezek jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társulásai, a vízgazdálkodási társulatok, valamint a társadalmi szervezeteknek és az egyesületeknek a vállalata, valamint adott esetben az állami költségvetési szervek, a társadalmi szervezetek és az egyesületek – a szállítási szerződéseik megkötését megelőzően akár több szállítótól ajánlatot kérjenek, és közülük versenytárgyaláson válasszák ki az ajánlatkérő szervezetek, hogy melyikkel kössenek szerződést. Másképpen szólva – egyelőre szigorúan önkéntes alapon – megjelenhetett a vállalkozások közötti verseny, azaz a kapitalizmus.

Ezt egészítette ki a vállalkozással és a szállítási szerződéssel kapcsolatos versenytárgyalásról szóló 14/1982. (IV. 22.) MT rendelet. Ez a jogszabály immár – egyelőre nem különösebben bonyolult formában – eljárási szabályokat is tartalmazott abban a tekintetben, hogy miképpen is kell meghirdetni, majd lefolytatni egy versenytárgyalást. További figyelemre méltó rendelkezés található e jogszabály 12. §-ában, amely felhatalmazta a pénzügyminisztert, hogy az érdekelt miniszterekkel (országos hatáskörű szervek vezetőivel) egyetértésben – abban az esetben, ha az ellenszolgáltatás teljesítése egészben vagy részben az állami költségvetésből történne – határozza meg a vállalkozási és szállítási szerződések azon körét, amelyben versenytárgyalás tartása kötelező. Ez tehát további elmozdulás a tervgazdaságtól a kapitalista államrend, illetve a modern közbeszerzések felé; ahelyett, hogy tiltaná, nemhogy engedélyezi, hanem egyenesen kötelezővé teszi a jogalkotó bizonyos esetekben a versenyt.

Ezután következett a versenytárgyalásról szóló 1987. évi 19. törvényerejű rendelet. Ez a 14/1982. (IV. 22.) MT rendeletnél magasabb jogforrási szinten, és a korábbinál jóval részletesebb módon szabályozta a versenytárgyalásokat, azok lebonyolításának módját. Ez már-már egy sajátos eljárás formáját kezdte öltetni. Ez kiegészült a versenytárgyalás-kiírási kötelezettségről szóló 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelettel. Mindkét jogszabály – az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet és a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet – túlélte a rendszerváltást, és csak az első 'igazi' közbeszerzési törvény helyezi majd őket hatályon kívül. A 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet 1. §-a bizonyos esetekben (költségvetésből

történő finanszírozás és meghatározott értékhatár felett) 1988. szeptember 1-től kezdődően kötelezően elrendelte versenytárgyalások tartását. Ezzel tehát a közszférához tartozó szervezetek részére generálisan kötelezővé vált a versenytárgyalások lefolytatása. Ennek következtében kimondhatjuk, hogy az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet és a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet együttesen *de iure* megszüntették Magyarországon a tervgazdálkodást, illetve tulajdonképpen ezek a rendelkezések vezették be újra Magyarországon a kapitalizmust. Azzal ugyanis, hogy immár a magyar gazdaság akkori legnagyobb alrendszerében, a közszférában is kötelezővé vált a piaci versenyeztetés, a szocialista gazdaság-szervezést teljesen nyíltan mindörökre megszüntették. Másrésről viszont azt is el lehet mondani, hogy az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet szabályai lényegesen egyszerűbbek és kisebb terjedelműek voltak a későbbi közbeszerzési jogszabályokhoz képest. Alkalmazásukra egy 'átlagos' jogász is képes volt, nem volt szükség sajátos, a versenytárgyalásokra vonatkozó szakismeretekre.

4. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény

4.1. Az első közbeszerzési törvény megalkotásának közvetlen előzményei

Magyarország és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulási megállapodás jött létre, melyet az 1994. évi I. törvény hirdetett ki: a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás (a továbbiakban: Európai Megállapodás).

Az Európai Megállapodás 66. cikke lehetővé tette, hogy magyarországi letelepedésű vállalkozások részt vehessenek a közösségi letelepedésű vállalkozásokra vonatkozó szabályok szerint a közösségi beszerzési eljárásokban – azaz az Európai Megállapodás szóhasználatára szerinti 'szerződés-odaítélési eljárásban' –, illetve ennek tükröképeként a magyarországi beszerzésekben a magyarországi vállalkozásokkal megegyező szabályok szerint a közösségi letelepedésű vállalkozások is részt vehessenek. Ezzel egyidejűleg az Európai Megállapodás 67. cikke jogharmonizációs kötelezettséget írt elő Magyarország számára, ami értelemszerűen kiterjedt a közbeszerzési eljárások jogi szabályozására is. Az Európai Megállapodás megkötését követően pedig olyan, a közbeszerzési jog fejlődése szempontjából alapvető jelentőségű jogszabályok születtek meg, mint a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárás-

sainak összehangolásáról szóló, 1992. június 18-i 92/50/EGK tanácsi irányelv, az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/36/EGK tanácsi irányelv és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 1993. június 14-i 93/37/EGK tanácsi irányelv.

Ezen kívül az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretei között 1979-ben hozták létre a Kormányzati Beszerzési Megállapodást (GPA – Agreement on Government Procurement). Magyarország ugyan részese volt mind a Vám- és Kereskedelmi Egyezménynek, mind később a Kereskedelmi Világszervezetnek (WTO) azonban a Kormányzati Beszerzési Megállapodáshoz sem annak 1979-es megalkotásakor, sem a Kereskedelmi Világszervezethez történő csatlakozáskor nem csatlakozott. A Kormányzati Beszerzési Megállapodás egyébként a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény 4. mellékletét képezte. Magyarországgal ellentétben azonban a Kormányzati Beszerzési Megállapodást az Európai Közösség magára nézve kötelezőnek ismerte el, ezáltal az a közösségi, majd az uniós jog részévé vált. Így amikor Magyarország 2004. május 1-én csatlakozott az Európai Unióhoz, egyúttal a Kormányzati Beszerzési Megállapodáshoz is csatlakoznia kellett. Ennek következtében, bár a Kormányzati Beszerzési Megállapodáshoz az első közbeszerzési törvény megalkotása idején Magyarország még nem csatlakozott, annak rendelkezéseit az Európai Megállapodásban rögzített jogharmonizációs kötelezettség miatt nem hagyhatta figyelmen kívül.²

Összességében elmondható tehát, hogy az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet és a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelet a jogfejlődés és Magyarország európai uniós integrációs törekvései miatt elavultak, nem bizonyultak elégségesnek, és egy valódi közbeszerzési jogi kódex megalkotására van szükség.

4.2. Az első közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény és a közbeszerzési tanácsadás kezdetei

Az első közbeszerzési törvény a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény volt, amelyet 1995. május 26-án hirdettek ki és 1995. november 1-én lépett hatályba. Jóval hosszabb és bonyolultabb volt, mint az elődje, az 1987. évi 19. törvényerejű rendelet. E törvény megalkotásával egyúttal egy teljesen új jog-

² KENESSEY Réka: A GPA, vagyis a Kormányzati Beszerzési megállapodás. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2021/10. 25–32.

terület született: a közbeszerzési jog. Az új közbeszerzési törvény ráadásul az alkalmazására kötelezett szervezetek körét is rendkívüli módon kiszélesítette a 36/1988. (VIII. 16.) PM rendelethez képest: a közbeszerzést immár nem csak a költségvetésből támogatott finanszírozású szerződések megkötésekor, hanem valamennyi közszféra szervezetnek valamennyi, közbeszerzési értékhatárt meghaladó értékű szerződésének megkötése előtt alkalmaznia kellett. Eddig a pontig a versenytárgyalásra kötelezett szervezetek száma inkább visszaszorulóban volt, hiszen az államszocialista gazdasági berendezkedéshez képest a központi költségvetés hatóköre folyamatosan egyre visszább szorult. A közszférában megjelent továbbá egy óriási alrendszer, a helyi önkormányzatoké, amelyek semmilyen módon nem voltak érintve a kötelező versenytárgyalások által. Most azonban, az 1995. évi XL. törvény hatálybalépésével hirtelen az egész tágabb értelemben vett közszféra hirtelen azzal szembesült, hogy egy bonyolult és teljesen új eljárást, a közbeszerzést kell lefolytatniuk,

Az a kereslet tehát, ami hirtelen tömegesen jelentkezett, ugyanakkor egy bonyolult szabályrendszer napi szinten történő alkalmazását követelte meg, nem volt kielégíthető a közszféra szervezetei által 'házilag', belülről, hanem kitermelte a hozzá tartozó kínálatot: elkezdtek egyes személyek – jellemzően jogi végzettségűek, többnyire ügyvédek – elmélyülni a közbeszerzési jogban, abban szakértelemre szert tenni, és e szakértelmüket árulni kezdték a közszféra szervezeteinek. Létrejött tehát a közbeszerzési tanácsadói piac. Ez a piac egyelőre még szabályozatlan volt, a szabályozatlanság minden előnyével és hátrányával: az előnye az, hogy könnyen be lehetett erre a piacra lépni semmilyen szabályozó vagy formális kötelezettség nem hátráltatta azt, aki közbeszerzési tanácsadóként kívánt boldogulni, csak a 'rátermettségén' múlott, hogy sikeres-e; ugyanakkor ennek jelentős hátrányai voltak, mégpedig az, hogy a közszféra szereplői, az ajánlatkérők, akik végső soron nem szerettek volna mást, csak szabályosan, jogszerűen a működésükhöz szükséges szerződéseket megkötni, kiszolgáltatottak voltak a pusztá szerencsének, mivel nem volt előzetesen megismerhető, hogy melyik közbeszerzési tanácsadó milyen tudásszintet képviselt, a felelősségük pedig nem terjedt túl egy átlagos megbízási jogviszonyon. Ezen az állapoton a második közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény változtatott.

5. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény – a hivatalos közbeszerzési tanácsadók

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt 2003. december 28-án hirdették ki, és 2004. május 1-én, Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozásával megegyező napon lépett hatályba. Ez az egybeesés természetesen nem volt véletlen és nem csak az ünnepélyes alkalom miatti szimbolika alapozta meg: azáltal ugyanis, hogy Magyarország az Európai Unió tagja lett, azt a kötelezettséget is teljesítenie kellett, hogy eddigre valamennyi jogszabálya eleget tegyen a jogharmonizációs követelményeknek. Ez azt is jelentette, hogy olyan új közbeszerzési törvényre van szükség, amely immár teljes mértékben megfelel az Európai Unió szerződés odaítéléséről szóló irányelveinek (lásd a 4.1. pontban foglaltakat), illetve az Európai Bíróság jogfejlesztő gyakorlatának is érvényesülnie kellett.

A jogalkotó úgy határozott, hogy professzionalizálni és valamelyest intézményesíteni szükséges a közbeszerzési tanácsadói tevékenységet, illetve ennek piacát. Ennek előkészítése már a 2003. évi CXXIX. törvény hatályba lépése előtt megkezdődött: az Országos Képzési Jegyzékről szóló 37/2003. (XII. 27.) OM rendelet 2004. január 1-jén lépett hatályba. Ez egy új képzést tartalmazott: a közbeszerzési referens képzést. Megjelent tehát a magyar oktatási rendszerben egy olyan képzés, amely immár kifejezetten a közbeszerzési eljárás szabályos, jogszerű lefolytatását oktatta, immár hivatalos, a közbeszerzési referens szakképesítés megszerzését igazoló bizonyítványt lehetett szerezni, amely igazolta, hogy annak megszerzője rendelkezik közbeszerzési jogi szakértelemmel.

A 2003. évi CXXIX. törvény kifejezetten megkövetelte, hogy a közbeszerzési eljárásokban a közbeszerzési szakértelem biztosítva legyen. A törvény immár kifejezetten megkövetelte az ajánlatkérő szervezetektől azt, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésébe és lefolytatásába vonjanak be közbeszerzési szakértelemmel bíró személyt. A közbeszerzésekben közreműködők között pedig egy új személyi kategóriát hozott létre: a hivatalos közbeszerzési tanácsadót. A hivatalos közbeszerzési tanácsadónak és az előbb említett, a közbeszerzési eljárás előkészítésébe és lefolytatásába bevont közbeszerzési szakértelemmel bíró személynek nem kellett azonosnak lennie, bár természetesen ez jellemzően előfordult. A hivatalos közbeszerzési tanácsadó bevonása először a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzések volt kötelező. A hivatalos közbeszerzési tanácsadók a 2003. évi CXXIX. törvény 11. § (1) bekezdése szerint vagy felsőfokú végzettséggel, legalább hároméves szakmai gyakorlattal, továbbá legalább hároméves – külön jogszabály szerint – igazolt közbeszerzési

gyakorlattal, vagy a fent említett közbeszerzési referens szakképesítéssel, és legalább kétéves – külön jogszabály szerint – igazolt közbeszerzési gyakorlattal kellett rendelkeznie. A hivatalos közbeszerzési tanácsadók egy nyilvános névjegyzékbe kerültek – az ajánlatkérők innen választhatták ki őket – és szakmai felelősségbiztosítással kellett rendelkezniük. A jogalkotó hagyott arra is időt, hogy a potenciális hivatalos közbeszerzési tanácsadók a szükséges képzettséget megszerezzék, ugyanis a rájuk vonatkozó rendelkezések csak 2005. január 1-jén léptek hatályba, amikor már megjelenhettek a piacon az első közbeszerzési referens szakképesítéssel rendelkező személyek. Alapvetően továbbra is jogi végzettséggel rendelkező személyek – főleg ügyvédek – voltak azok, akik a hivatalos közbeszerzési tanácsadói névjegyzékbe bejegyeztették magukat. Fontos kiemelni azt is, hogy maga a 2003. évi CXXIX. törvény 11. § (1) bekezdése említi, hogy létezik ilyen szakképesítés is.

Egy különös visszalépés történt 2010. szeptember 15-én, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény hatálybalépésekor. E törvény módosította a 2003. évi CXXIX. törvény 9. § (1) bekezdését, és a hivatalos közbeszerzési tanácsadó igénybevételét még a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzések esetén is csupán lehetőségként kezelte. Ezt a jogalkotó a módosítás indoklásában azzal magyarázta, hogy a közbeszerzési tanácsadók jogintézmények bevezetését az indokolta, hogy a 2003. évi közbeszerzési törvény sokkal bonyolultabb szabályrendszert tartalmaz, mint az 1995. évi közbeszerzési törvény, és szükséges volt a külső szakértelemmel megtámogatni az ajánlatkérőket, ám az azóta eltelt időben az ajánlatkérők a szabályokat elsajátították, így a hivatalos közbeszerzési tanácsadók kötelező bevonására immár nincs szükség. Ezzel összefüggésben fontos megjegyezni azt, hogy az ekkor hatályos európai uniós közbeszerzési irányelv, az Európai Parlament és a Tanács 2004. március 31-i 2004/18/EK irányelve nem – ahogyan a későbbi közbeszerzési irányelvek sem – tartalmazott rendelkezéseket a tekintetben, hogy az ajánlatkérők milyen rendszerben, jogi technikai megoldásokkal folytatják le a közbeszerzési eljárásaikat. Ennélfogva tagállamonként eltérő gyakorlatok, szabályozások alakultak ki, mivel ennek a kérdésnek a megválaszolását az Európai Unió az egyes tagállami jogalkotókra hagyta.

Az is elmondható, hogy a közbeszerzési tanácsadók iránti keresletet nem csökkentette az a körülmény, hogy az igénybevételük nem volt kötelező. Ennek oka pedig az, hogy a közbeszerzési tanácsadási tevékenységet, illetve a rá vonatkozó piaci igény spontán módon, magától, a közbeszerzési törvény bonyolultsága miatt alakult ki, nem pedig azért, mert a jogalkotó létrehozta azt. A jogalkotó

legfeljebb hivatalos formát tudott neki adni, ezt a hivatalos formát ráadásul még ez a módosítás sem szüntette meg, csupán a kötelező igénybevételt törölte el.

6. A közbeszerzési szakmai kontroll megkettőződése: az európai unióból finanszírozott közbeszerzések központi ellenőrzése

Még a 2003. évi CXXIX. törvény hatálya idején jelentős változás állt be a közbeszerzések szakmai kontrollja terén: megalkotásra került és hatályba lépett a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet. Ez a jogszabály kötelezővé tette az európai unióból finanszírozott közbeszerzések közbeszerzési jogi szempontú ellenőrzését is. Ezt először a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség, majd különböző átszervezéseket követően a Miniszterelnökség – illetve annak Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya – végezte, jelenleg pedig a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium végzi. Az ellenőrzés – a közbeszerzés értékétől függően lehet folyamatba épített, azaz *ex ante*, illetve utóellenőrzés. A folyamatba épített ellenőrzés azt jelenti, hogy az ajánlatkérő már az eljárás megkezdése előtt köteles a tervezett közbeszerzési eljárás dokumentumait jóváhagyatni az ellenőrző szervezettel, majd pedig az egyes eljárási cselekményekről folyamatosan, egy erre szolgáló online felületen tájékoztatni, majd az eljárás eredményét szintén jóváhagyatni annak kihirdetése előtt, továbbá hasonlóan kell eljárnia a szerződés módosítása esetén. Utóellenőrzés esetén – mely az alacsonyabb értékű közbeszerzésekre vonatkozik – a lefolytatott közbeszerzési eljárás, vagy a szerződés módosítása után végezteti el az ajánlatkérő szervezet az ellenőrzést. Ezt a szisztémát az egyes ellenőrzést előíró, a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletet követő többi hasonló jogszabály – a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, valamint a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet – is fenntartotta.

Az európai unióból finanszírozott közbeszerzések ezen jogszabályok szerinti kötelező központi ellenőrzésének a hatása közbeszerzési tanácsadásra többszörös. Először is a sajtószerű közbeszerzési szakértelem immár nem elsősorban csak a közbeszerzési tanácsadói piacon jelenik meg, hanem a közigazgatásban is.

Másrészt a fenti jogszabályok szerinti ellenőrzések által biztosított szakmai kontroll létrehozott egyfajta jogfejlesztő gyakorlatot is. A közbeszerzésekkel professzionálisan foglalkozó személyek számára továbbá életpálya-alternatívák jelentek meg: aki hivatalos közbeszerzési tanácsadóként vagy ennek alkalmazottjaként tevékenykedett, módja nyílt elhelyezkedni az ellenőrzést végző szervezetnél.

Felületesen szemlélve azt gondolhatnánk, hogy ez az ellenőrzési kényszer csökkentette a közbeszerzési tanácsadás, mint piaci tevékenység jelentőségét, az iránta való keresletet, hiszen mostantól a közbeszerzési jogi ellenőrzést immár kötelezően elvégzi egy külső szervezet, az ajánlatkérőnek csupán elegendő lesz követni e szervezet instrukcióit, és akkor problémamentesen, külső segítség nélkül képes lesz közbeszerzési eljárásokat lefolytatni. Ám éppen ellenkezőleg, csak méginkább szükségessé tették az ilyen ellenőrzések a hivatalos közbeszerzési szaktanácsadók közreműködését. Az ajánlatkérők szemében ez egy újabb szintér volt, ahol meg kell felelniük egy hatóság elvárásainak, ez tehát méginkább indokoltá tette számukra a hivatalos közbeszerzési tanácsadók közreműködését. Ezzel összefüggésben nem árt figyelembe venni azt is, hogy az ellenőrző szervezeteknek jogában áll adott esetben jogorvoslati eljárást kezdeményezni a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, amennyiben úgy ítélik meg, hogy az általuk ellenőrzött közbeszerzés szabálytalanságot tartalmaz. Ami pedig a legfontosabb: nem vállaltak és vállalnak felelősséget az általuk ellenőrzött iratokért. Ha az ellenőrző szervezet ellenőrzött valamit, azt megfelelőnek találta, de később – például egy ajánlattevő jogorvoslati kérelme nyomán – a Közbeszerzési Döntőbizottság mégis megállapítja a jogsértést, annak felelősségét kizárólag az ajánlatkérő viseli. Sőt, ilyen esetben az ellenőrző szervezet is külön támogatás-megvonással, -csökkentéssel szankcionálhatja a jogsértőt. Ilyen körülmények között tehát nem csoda, hogy az ajánlatkérők a kötelező közbeszerzési ellenőrzést egy újabb leküzdendő akadálnak tartották, ami csak fokozottabban indokolta a hivatalos közbeszerzési tanácsadók igénybevételét.

7. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt 2011. július 20-án hirdették ki, és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Bár sok tekintetben hozott újdonságot a közbeszerzési jog területén, a hivatalos közbeszerzési tanácsadók, illetve a közbeszerzések ellenőrzése területén fenntartotta és folytatta a 2003. évi CXXIX. törvény rendelkezéseit.

Ugyan nem közvetlenül a közbeszerzési tanácsadói tevékenységgel, valamint a hivatalos közbeszerzési tanácsadókkal kapcsolatos közvetlen jogi szabályozással összefüggő, de mégis jelentős fejlemény volt e törvény hatályának ideje, 2012-től kezdve indult a közbeszerzési szakjogász képzés, egy posztgraduális egyetemi diplomát eredményező képzés.³

8. A jelenleg hatályos közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt 2015. október 2-án hirdették ki, 2015. november 1-én lépett hatályba, és a mai napig hatályban van. 2014-ben az Európai Parlament és a Tanács három új irányelvet alkotott – az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről, az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről és az az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről – amelyek miatt, továbbá az Európai Bíróság időközben meghozott ítéleteiben megtestesülő jogfejléstől gyakorlata nyomán szükségessé vált egy új közbeszerzési törvény, illetve az addig hatályos közbeszerzési jogszabályok helyett újabb hasonló tárgyú törvény és egyéb jogszabályok megalkotása. Ennek keretében a közbeszerzési tanácsadásra vonatkozó szabályozás is alaposan megváltozott.

Közvetve összefügg a közbeszerzési tanácsadásra vonatkozó jogszabályokkal az is, hogy 2018-tól kezdve közbeszerzési tanácsadói képzés indult a Nemzeti Közszerzési Egyetemen.⁴ Ez a közbeszerzési szakjogászai képzettséghez hasonlóan szintén egy posztgraduális képzés.

8.1. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók

A 2015. évi CXLI. törvény hatályba lépésével a hivatalos közbeszerzési tanácsadókat felváltották a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók.

³ <https://tinyurl.com/34wknam6>

⁴ <https://tinyurl.com/yc5kmyjd>

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók tulajdonképpen ugyanazt a tevékenységet végezték, mint addig a hivatalos közbeszerzési tanácsadók, azonban a személyi státuszuk, a velük szemben támasztott követelmények alapvetően megváltoztak.

Először is a 2015. évi CXLI. törvény visszatért a 2003. évi CXXIX. törvény 2010. szeptember 15. előtti állapota által meghatározott helyzethez, miszerint ahogyan akkor a hivatalos közbeszerzési tanácsadók, most a felelős közbeszerzési szaktanácsadók igénybevétele bizonyos esetekben kötelező. Ez a korábbi hasonló szabályokhoz képest ráadásul bővebb kört jelentett a korábbiaknál: a 2015. évi CXLI. törvény 27. § (3) bekezdésének második mondata szerint a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt meghaladó, építési beruházás esetén az ötszázmillió forintot meghaladó értékű közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő köteles volt felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni.

A hivatalos közbeszerzési tanácsadó és a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó közötti lényeges különbség mégsem ebben állt. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak – a hivatalos közbeszerzési tanácsadókkal megegyezően – egy nyilvános névjegyzékbe kellett regisztráltatnia magát, és a tevékenységének végzéséhez felsőfokú végzettséggel, releváns szakmai gyakorlattal és szakmai felelősségbiztosítással kellett rendelkeznie. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet 21. § (8) bekezdése szerint a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó felelős volt a közbeszerzési eljárás – kizárólag közbeszerzési jogi szempontú – szakszerűségéért és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályoknak való megfeleléséért. A felelőssége egy ‘egyszerű’ megbízási szerződésnél tehát szigorúbb volt.

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak a szakmai életútját is szabályozta a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet (illetve az elődje, a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet). A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státuszt mindenki határozott időre nyerhette csak el, ellentétben a hivatalos közbeszerzési tanácsadókkal, mely státuszt, ha valaki egyszer elnyert, határozatlan időre ‘örök időkre’ nyert el. Ennek megfelelően a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadóknak folyamatos továbbképzésen kellett részt venniük: bizonyos, a Közbeszerzési Hatóság által szervezett konferenciákat kellett látogatniuk, amelyen a jelenlétért meghatározott kredit-pontszámot kaptak, melyből a jogosultsága lejártáig megfelelő mennyiséget össze kellett gyűjtenie. Ezen

kívül megfelelő mennyiségű további gyakorlatot is igazolnia kellett – melynek igazolása is lényegesen szigorodott a korábbi, hivatalos közbeszerzési tanácsadói névjegyzékbe kerüléshez szükséges igazoláshoz képest, mivel nem csak időbeli, hanem mennyiségi megkötések is voltak, tehát adott idő alatt megfelelő számú közbeszerzési eljárásban való közreműködést kellett igazolni –, azaz a státusz megszerzését követően is folyamatosan részt kellett vennie közbeszerzési eljárások lebonyolításában. A felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadói névjegyzék tehát a jogalkotói szándék szerint olyan személyeket tartalmazott, akik naprakész tudással és szakmai tapasztalattal rendelkeztek a közbeszerzések terén.

Meglehet, a képzési követelmények nem voltak különösebben szigorúak, nem lévén számonkérés, elegendő volt a kreditpontokért a konferenciákon részt venni, de az irány, amely felé a jogalkotó elindult, azt sejtette, hogy egyre inkább integrálni, professzionalizálni és formalizálni kívánja a közbeszerzési szakértelmet a közszférába. E felé mutatott az is, hogy a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státuszt nem csupán a közbeszerzések lebonyolítását végző személyekre, hanem a fenti, 6. pontban említett közbeszerzési jogi megfelelőségi ellenőrzést végzőkre, valamint a Közbeszerzési Hatóságnál meghatározott tevékenységet végzőkre is kiterjesztette, így e személyeknek is szükségessé vált a tanulmányi kreditpontok gyűjtése, és megfelelő időintervallumon belül megfelelő számú közbeszerzési eljárás ellenőrzése szolgáltathatta az alapot a névjegyzékbe vételhez, illetve annak megújításához. Ezzel a jogalkotó orvosolta a korábbi hiányosságot, azaz az átjárás a két rendszer között immár kétirányú volt, az ellenőrzést végző, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státusszal rendelkező személy is dönthetett úgy, hogy a szakmai tudását a közbeszerzési tanácsadói piacon kamatoztatja inkább.

Az így megkezdett folyamat valamiféle közbeszerzési tanácsadói hivatásrend kialakulásának lehetőségét hordozta magában.

8.2. Újabb nagy változás: az állami közbeszerzési tanácsadók

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról szóló 2018. évi LXXXIII. törvény 2023. november 28-ai hatállyal – több lépésben fokozatosan megszünteti, illetve megszüntette a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói státuszt, és egyúttal bevezette az állami közbeszerzési szaktanácsadói státuszt. Az állami közbeszerzési szaktanácsadók a személyek szűkebb csoportját jelöli a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókhoz

képest: a 2023. november 8. óta hatályos 2015. évi CXLI. törvény 27. § (3) bekezdése szerint kizárólag bizonyos, a központi költségvetési alrendszerhez tartozó szervezeteknél foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban álló személyek lehetnek állami közbeszerzési szaktanácsadók. A kötelező igénybevétel köre is kizárólag ezekre a szervezetekre vonatkozik, a tárgyi hatály változatlanul hagyása mellett.

Az állami közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet szabályai gyakorlatilag megismétlik a 257/2018. (XII. 18.) Korm. rendeletben írottakat, tehát az állami közbeszerzési szaktanácsadói névjegyzékbe vétel, gyakorlat igazolásának, felelősségbiztosításának, felelőségének, a névjegyzékbe vétel megújításának a szabályai gyakorlatilag szóról szóra megegyeznek a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókra vonatkozó korábbi szabályokkal, még az ellenőrző szerveknél végzett tevékenység is bevonható az igazolások körébe, értelemszerűen azzal az igen jelentős különbséggel, hogy immár csak bizonyos közszféra szervezeteknél foglalkoztatott személyek számára áll nyitva ez a státusz. A 2018. évi LXXXIII. törvény és a 478/2023. (X. 31.) Korm. rendelet által fémjelzett változás tehát a piacon végzett közbeszerzési tanácsadói tevékenység hivatalos státuszát teljes egészében megszünteti.

A jelenleg hatályos szabályozás egy sajátos átmeneti helyzetet teremt meg: 2015. évi CXLI. törvény 197/E. § (1) bekezdése lehetővé teszi az ajánlatkérők számára, hogy ‘visszanyúljanak’ a korábbi szabályozáshoz, és felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadókat vegyenek igénybe a közbeszerzési eljárások lebonyolításához, a rájuk vonatkozó, 2023. november 8. előtti szabályok szerint. Erre 2026. június 30-ig van mód, erre az átmeneti időszakra azon felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók, akik nem ‘változtak át’ állami közbeszerzési szaktanácsadóvá, ekként benne maradnak a névjegyzékben, akkor is, ha a korábbi szabályok szerint a jogosultságuk időközben lejárna. 2026. június 30-át követően pedig ez a névjegyzék immár véglegesen törlésre kerül.

Az állami közbeszerzési szaktanácsadói névjegyzékbe való bekerülés egyébként is több szempontból aggályos: az eddigi felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadónak nyilatkoznia kell, hogy át kíván-e kerülni az állami közbeszerzési szaktanácsadók közé. Ez természetesen a pusztá nyilatkozattételnél többet igényel, mivel igazolnia kell a megfelelő szervezet általi foglalkoztatást is. Ez nyilván sokakat visszatart attól, hogy állami közbeszerzési szaktanácsadóként nyilvántartásba vetessék magukat, mivel a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók többségükben vállalkozók, ügyvédek voltak, akik bizonyára nem fognak foglalkoztatási jogviszonyt létesíteni. Tehát egyfelől

örvendetes az a törekvés, hogy a közbeszerzési szakértelemmel rendelkezők személyükben is integrálódjanak a közszférába, ám ez túl nagy veszteségekkel jár, és a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók többségét inkább elriasztja a névjegyzékbe vételtől.

Különös helyzet áll elő viszont azoknál a szervezeteknél, amelyek nem foglalkoztatnak – mivel nem is foglalkoztathatnak – állami közbeszerzési szaktanácsadót. Számukra a 2015. évi CXLI. törvény nem írja elő azt sem, hogy a közbeszerzési eljárásaik lebonyolításához vegyenek igénybe ilyen személyeket. Az ajánlatkérőknek hatalmas köréről van szó, például a teljes önkormányzati alrendszerről. A 2015. évi CXLI. törvény 2023. november 8-tól hatályos 27. § (3b) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy – az őt foglalkoztató szervezet beleegyezésével – állami közbeszerzési szaktanácsadó a tevékenységét más ajánlatkérővel kötött megbízási jogviszonyban is végezhesse, ez azonban nyilvánvalóan nem lesz képes kielégíteni például az önkormányzatok részéről tömegesen jelentkező igényt. Ebben a körben tehát visszatértünk a kiinduló pontra: a közszféra szervezetei az újra minden szabályozás nélküli tanácsadói piacról fogják beszerezni a szükséges közbeszerzési szakértelmet.