

## A KÖZBESZERZÉSI POLITIKA AKKOR ÉS MOST – FORDULATOK A KÖZBESZERZÉSI JOGHARMONIZÁCIÓBAN I.

TÖRÖK Ágota  
jogtanácsos (NISZ Zrt.)

Ünnepeljük a Római Szerződést,<sup>1</sup> ami létrehozta a közjogi értelemben vett Európát. Tagok akartunk lenni, többet akartunk tenni és értékesebbnek, szabadabbnak akartuk érezni magunkat annál, mint amibe születtünk. Többet akartunk, és tettünk is érte. Nekünk 2004-ben a csatlakozással kezdődött a várva várt varázslat, és hittük, hogy május 1-jével Magyarország az Óperenciás tengeren túlra került, az álomból remény vált. Átléptünk egy kulturális választóvonalat, kis túlzással mondhatjuk, hogy megújított szokások, hagyományok között élünk ma már, egy megújult világ fogad a hivatalokban, más az együttműködés, és fejlődtek, alakultak egyéni kapcsolataink is. Ezen a májusi éjszakán penetrált a jogrendszerünkbe az uniós jog – nekünk, jogászoknak, már hosszú ideje adottak voltak azok a keretek, amikhez igazodnunk kellett. De feltettük-e magunknak akkor a kérdést, hogy hová is akarunk eljutni, miért és hogyan?

Eltelt 13 év, tehát jogosan ünnepeljük az Európai Uniót (EU). Közös kihívás a hangsúlyok megtalálása, elköteleződés a közös célok felé, a fenntartható fejlődés biztosítása. Milyen Európát szeretnénk mi Magyarországon, milyen Európát szeretnének az egyes tagországok, milyen Európát szeretne látni a világ, és milyen valójában Európa, merre tart, mi a jövője? Abból az alkalomból, hogy 60 évvel ezelőtt írták alá az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozásáról szóló Római Szerződést, tanácskozunk róla mi is, milyen megoldandó kérdések vannak az integráció előtt.

---

<sup>1</sup> A Római Szerződések az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia-közösséget (Euratom) létrehozó alapító szerződések, amelyek aláírására 1957. március 25-én került sor, és 1958. január 1-jén léptek hatályba.

A közös célok irányába való elköteleződést az évforduló tiszteletére született Római Nyilatkozat elfogadásával biztosítják a tagállamok.<sup>2</sup> A nyilatkozat hangsúlyozza, hogy az Európai Unió a jogállamiság elvén alapuló – többszintű kormányzással működő közösség –, gazdasági nagyhatalom. A Római Szerződés létrehozta azt a közös piacot, ami az európai polgárok számára a stabilitás feltételeit teremtette meg, és biztosította a személyek, az áruk és a szolgáltatások szabad mozgását, ezzel a jogi közösséggel kontinensünk történelmében az integráció közösen elért gazdasági virágzást hozott, amire mi, európaiak, méltán büszkék lehetünk.

### **1. Bevezető gondolatok a közbeszerzés megjelenéséről a Római Szerződéshez kapcsolódva**

A verseny biztosítását és védelmét célzó rendelkezéseket az EGK-t megalapító szerződés fektette le, így állíthatjuk, hogy a szabad versenyen alapuló közbeszerzési szabályozás bölcsője az alapokat rögzítő Római Szerződés. Ez konkrét közbeszerzési szabályt, szerződés-odaítélési szempontokat nem tartalmazott, de megfogalmazta azt a négy politikát, ami a közbeszerzési szabályozás vonatkozásában alapvető iránymutatóként szolgál, a szabályozás alappilléreinek is tekinthető. E politikák a következőket garantálják:

- az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma (18. cikk);
- az áruk szabad mozgása és a mennyiségi korlátozások, valamint minden ezzel azonos hatású intézkedés tilalma (30. cikk);
- a letelepedés szabadsága (50. cikk);
- a szolgáltatások nyújtásának szabadsága (56. cikk).<sup>3</sup>

A tagállamok közötti kereskedelem szempontjait és azok későbbi közbeszerzési hatásait vizsgálva a közös piac versenyjogi megközelítését is idéznünk kell a Római Szerződés 81. (85.) cikkéből, ami szerint „a közös piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden vállalkozások közötti megállapodás, vállalati társulások döntése és összehangolt magatartás, amely alkalmas a tagállamok közötti kereskedelem befolyásolására, és ennek célja vagy hatása a közös piacon belüli verseny akadályozása, korlátozása.” Egyebek között ide tartoznak azok a megállapodások, amelyek közvetlen vagy közvetett módon meghatározzák a vételi és eladási árakat, és egyéb üzleti feltételeket.

Az akkori Magyarország szocialista, a tervgazdaságon és az állami tulajdonon alapuló gazdasági rendjében értelmetlen volna a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokat, szabályokat kutatni, a Római Szerződéshez kapcsolható intézményeknek az 1957 előtti előzményei évtizedekig szunnyadtak, mellőzve a jogterület hagyományá-

<sup>2</sup> A Római Nyilatkozat a 27 tagállam, az Európai Tanács, az Európai Parlament és az Európai Bizottság vezetőinek nyilatkozata, <http://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration>

<sup>3</sup> Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2010/C 83/01). Megjelent az Európai Unió Hivatalos Lapjának 2010. március 30-i, C 83. számában, 1.

nak történeti előzményeit.<sup>4</sup> A hazai gazdaságirányítási rendszer 1968-as megváltozása előtt például az általános szerződési kikötések is rendszerint miniszteri rendeletben, „alapfeltételek” elnevezéssel jelentek meg.<sup>5</sup> A szocialista szervezetek között szállítási szerződésen kívüli forgalom nem alakulhatott ki, ezt az alapelvekben és utasításokban megjelenő szabályozás még a Polgári törvénykönyv (Ptk.) megjelenése előtt bürokratikus biztosította. (A Szovjetunióban és a népi demokráciákban megfelelő felhatalmazás alapján a normatív aktusok rendelkeztek arról, hogy milyen szolgáltatásokra nem kell szállítási szerződést kötni).<sup>6</sup>

E tekintetben tehát a közbeszerzés, a közbeszerzési szerződéskötési szabadság vagy éppen a közbeszerzés során közölt mintaszerződések alkalmazásáról sem beszélhetünk a mai értelemben. Magyarországon a szovjet típusú berendezkedés megszilárdulása után, mint a totalitárius berendezkedésű államokban általában, tagadták a közjog és a magánjog megkülönböztetését is. (A „magánjog” elnevezést is elhagyták, mondván, hogy ennek a jogágnak is a ‘köz’ érdekét kell szolgálnia.) A piacgazdaság és a magántulajdon felszámolásával megszűnt a tőzsdejog, a versenyjog, a csődjog, és minimálisra csökkent az értékpapírjog jelentősége.<sup>7</sup> A gazdasági és politikai változások a

<sup>4</sup> A Magyarország és az Európai Unió közötti kapcsolatok a társulástól a tagságig Fazekas Judit *Az európai integráció története. Az EU intézmény és jogrendszere* c. műve alapján (Miskolc, Novotni, 2010) főbb szakaszokra bontható. I. szakasz (60-as évek): a kapcsolatok hiánya, hidegháborús időszak. II. szakasz (60-as évek vége, 70-es évek eleje): ‘olvadás’ – a hivatalos kapcsolatok kezdete, technikai árgarancia-megállapodások kötése az EGK és a magyar hatóságok között. III. szakasz (70-es évek közepe): a multilaterális kapcsolatok építésének kezdete, pl. acélipari, textil megállapodások (1978); jelentősége: *de facto* elismerés. IV. szakasz (1978–1989): a vertikális megállapodások korszaka – EK–KGST között, kölcsönös elismerés. V. szakasz (1989. január 1-től): ‘új korszak’ – PHARE Program (Poland and Hungary Assistance with Restructuring the Economy), az Európai Unióhoz történő csatlakozásra való felkészülés részeként az uniós célkitűzések és joganyag fokozatos átvételét és azok a magyar jogrendbe való beépítését támogatta (1989. január 1.: az EK–magyar diplomáciai kapcsolatok felvétele). VI. szakasz (1991–1994): a Társulási Megállapodás aláírása és hatálybalépése (1991. december 16.), aláírták az EK és Magyarország közötti társulási megállapodást (más néven: Európai Megállapodás, hazánkban az 1994. évi I. törvény hirdette ki, hatálya: 1994. február 1-től a csatlakozási szerződés aláírásáig). Tartalma többek között: fokozatosan a kereskedelem egészét átfogó szabadkereskedelmi övezetet létesít Magyarország és az EK között: jogközelítés (jogharmonizáció): Magyarországnak az EK-ba történő gazdasági integrációjának egyik alapvető előfeltétele, hogy az ország akkori és jövőbeni jogszabályait közelítsék az EK jogszabályaihoz. Jellegzetességei: a) egyoldalú kötelezettségvállalás Magyarország részéről; b) a teljes magyar jogrendszerre kiterjed; c) mind a hatályos, mind a később megalkotandó magyar jogra is kiterjed; d) megsértése esetén nincs jogi szankció, de végrehajtása a csatlakozás előfeltétele. VII. szakasz (a Társulási Megállapodás hatálybalépését követő időszak, 1994–2004): Magyarország hivatalosan is benyújtja csatlakozási kérelmét az Európai Unióhoz. 1998–2002: érdemi csatlakozási tárgyalások; 2003. április 12.: népszavazás az uniós csatlakozásról; 2003. április 16.: a csatlakozási szerződés aláírása Athénban a 10 állammal. 2004. május 1.: a csatlakozási szerződés hatálybalépése, ezzel Magyarország (és a többi 9 állam) az EU teljes jogú tagja lett.

<sup>5</sup> TÖRÖK Éva: *A szerződés létrehozásának alapkérdései*. PhD értekezés (2013). 142.

<sup>6</sup> GÖRGEY Mihály: Szerződési rendszerünk fejlődésének egyes kérdései. *Jogtudományi közlöny*, 1956/7. 403.

<sup>7</sup> MEZEY Barna: *Magyar jogtörténet*. Budapest, Osiris, 2007, 4. átdolgozott kiad. 237.

80-as évek második felére hozták magukkal ismét a versenyjog,<sup>8</sup> később a 90-es évek közepére a közbeszerzések jogának gazdasági és intézményi kialakítását.<sup>9</sup>

## 2. Az egységes piac hozzájárulása a növekedéshez

Napjainkban az EU rendelkezik a világ legnagyobb egységes belső piacával,<sup>10</sup> a világ GDP-jének 22%-át, a világkereskedelem 15%-át adja. Az EU-28<sup>11</sup> a világ árukereskedelmének körülbelül 15 százalékát teszi ki. Az áruk nemzetközi kereskedelmének értéke jelentősen – közel háromszor – meghaladja a szolgáltatások forgalmának értékét. Az Unión belül, a tagállamok között a kereskedelem értéke 2016-ban 3110 milliárd euró volt, ez 78%-kal magasabb, mint az Unión kívüli kereskedelem.<sup>12</sup> Az egységes belső piac azonos jogokat és kötelezettségeket, az Unió területén egységes szabályozást és azonos védelmet ad a tagállami résztvevőknek, ezért a kereskedelmi akadályok ki-egyenlítését hozza magával. Az időközönként azonosítható belső és külső konfliktusok leküzdése, a nevesített reformok és eredmények jelzik a közösség erejét.

## 3. Merre mutat a Fehér Könyv?

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén közzétette a „Fehér Könyv Európa jövőjéről – a 27 tagú EU útja 2025-ig. Gondolatok és forgatókönyvek”<sup>13</sup> című vitairatot (az ún. Junker-féle fehér könyv). A Fehér Könyvben vizionált öt forgatókönyv, amelyek egy-egy útját mutatják be annak, hogy milyen lehet az Unió 2025-ben annak függvényében, hogy milyen döntéseket hoz Európa, milyen úton fognak a tagállamok tovább haladni a jövőben.

1. forgatókönyv: „Megy minden tovább” – Az Európai Unió az eredményközpontú reformprogramjának végrehajtására koncentrál, ami továbbra is konkrét eredményeket hoz. Megmarad a 27 tagú EU egysége, amit újabb és újabb nagy viták próbára tehetnek. Az ígéretek és a végrehajtás közötti szakadék csak fokozatosan szűnik meg – amennyiben megvan a közös szándék az együttes fellépésre.
2. forgatókönyv: „Csakis az egységes piac” – A 27 tagú EU számos szakpolitikai területen nem tud megállapodni azt illetően, hogy hogyan tegyen többet az egységes piac egyes fontos területeinek elmélyítésén túlmenően. A döntéshozatal valószínűleg könnyebben megérthető. Az egynél több tagállamot érintő ügyeket

<sup>8</sup> Az előkészítéssel, törvényjavaslattal, kerekasztal-tárgyalásokkal az Országgyűlés általi elfogadással 1987–1990-ig tartott a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény elfogadása.

<sup>9</sup> A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényt (első Kbt.).

<sup>10</sup> Jögalapja az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 4. cikk (2) bek. a) pontja, valamint 26., 27., 114. és 115. cikke.

<sup>11</sup> EU-28 (2013. július 1-jétől): EU-27 + Horvátország (HR).

<sup>12</sup> Az EU-28 területét harmadik országok felé elhagyó export mennyisége 1745 milliárd euró. Eurostat, 2017. márciusi adatok: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International\\_trade\\_in\\_goods/hu](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/hu)

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher\\_konyv\\_europa\\_jovojerol\\_hu.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf)

egyre nehezebb kezelni, ezért mélyül a közös kihívásokkal kapcsolatos elvárások és a végrehajtás közötti szakadék. A polgárok uniós szinten garantált jogai idővel szűkülhetnek.

3. forgatókönyv: „Aki többet akar, többet tesz” – A 27 tagú Európai Unió ugyanúgy működik majd, mint napjainkban, de lehetővé teszi az arra kész országok számára, hogy meghatározott területeken, pl. a védelem, a biztonság, az adózás (adókulcsok összehangolása) terén több eredményt érjenek el közösen, jogi, költségvetési – közös beszerzési – kapcsolódással. Azokban az országokban, amelyek többet szeretnének elérni, közelednek egymáshoz az elvárások és az eredmények. Kérdéssé válik a döntéshozatal különböző szintjeinek átláthatósága és elszámoltathatósága, a polgárok uniós szinten garantált jogai pedig attól függenek, hogy hol élnek, így eltérések alakulnak ki. A tagállamok helyzete jogilag nem változik, a szoros együttműködés alatt lévő területekhez való ‘csatlakozásra’, kapcsolódásra nyílik lehetőség.
4. forgatókönyv: „Kevesebbet hatékonyabban” – A 27 tagú EU arra összpontosít, hogy meghatározott szakpolitikai területeken többet és gyorsabban valósítson meg, miközben nem intézkedik ott, ahol úgy érzi, hogy nem tud többletértéket nyújtani. Az európai polgárok úgy érzik, hogy az EU csak ott intézkedik, ahol valóban többletet tud nyújtani. Az erőforrások és a figyelem kiválasztott területekre összpontosítása segít abban, hogy az EU27 gyorsabban intézkedjen. Kezdetben nehéz lesz megállapodni abban, hogy az EU melyik területet kezelje kiemelten.
5. forgatókönyv: „Együtt sokkal többet” – A tagállamok úgy döntenek, hogy valamennyi szakpolitikai területen sokkal többet valósítanak meg együtt. Az uniós szintű döntéshozatal jelentősen kibővül és felgyorsul. A polgárok több, uniós szinten garantált joggal rendelkeznek. Fennáll annak a veszélye, hogy a társadalomnak azok a csoportjai, amelyek úgy érzik, hogy az EU-nak nincs legitimációja, vagy túl sok hatáskört vett el a tagállami hatóságoktól, ki akarnak szállni.

#### 4. A közbeszerzési politika akkor és most

Ha végigkísérjük a közbeszerzések fejlődését azokon a fő törvényalkotási lépéseken, amik napjaink szabályozásához vezettek, milyen időbeli szakaszok láthatók, hogyan alakult az alapelvek rendszere, hogyan hat az uniós kereskedelmi politikája az ajánlattevői körre, és az állami megrendelések lehetnek-e és hogyan lehetnek hatékonyabbak? Az alapító szerződések mögött az a gazdaságpolitikai cél húzódik meg, ami a gazdasági integráció létrehozásának elemi összetevője, a legfontosabb lépcsőfoka: a belső piac, amely egy nemzeti piachoz hasonlóan működik. A belső piac olyan, egyetlen gazdasági – belső határok nélküli – térség, amelyen belül szabadon áramlanak az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke. Ennek a biztosítását nevezzük az EU négy alapszabadságának. Az áruk és szolgáltatások szabad mozgását háromféle akadály nehezíti: a fizikai, a technikai, valamint az eltérő vám- és adórendszerek.

Az egységes belső piac érdekében a tagállamok a korábban eltérő intézkedéseiket egységesítik, így jogszabály- és szabványalkotási mozgásterük szűkül. Jó irány, hogy a nagyszámú tagállami szabály helyett elég egyet, a közösségit követni. Előírásokkal, el-

járási szabályozásokkal megerősítik és erősen védik az uniós külső határt, ami nehezen áttörhető, de az EU és a kívülálló országok közötti megállapodásokkal közösségi szinten kezelhető. A gyengébb kereskedelmi partnerek esetében jelentős alkalmazkodási kényszer keletkezik, amennyiben nem akarnak kiszorulni az EU piacáról. Az egységes belső piac előfeltétele és fennmaradásának lényeges eleme annak megakadályozása, hogy a tagállamok a saját vállalkozásaik számára tarthassák fenn az állami megrendeléseket.

A közbeszerzések szabályozásának legfontosabb célja az egységes belső piac megteremtése és működésének olyan formán való kialakítása, hogy a különböző tagállamokban letelepedett vállalkozók a közbeszerzések uniós piacán azonos feltételek mellett versenyezhesenek. A közbeszerzésekre vonatkozó szabályozást a jogalkotó irányelvek formájában valósította meg. Az irányelvi célokat a legpontosabban a 2004/18 irányelv (2) preambulumbekzdése mondja ki:

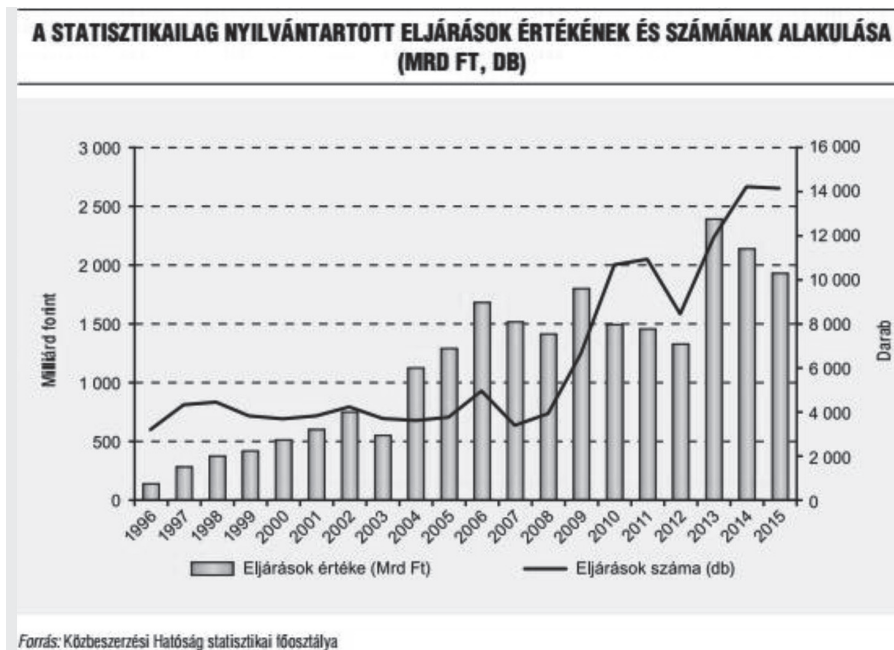
„A tagállamokban az állam, a területi és a települési önkormányzatok, valamint a közjogi intézmények nevében kötött szerződések odaítélése során tiszteletben kell tartani a[z EK] Szerződés elveit, és különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának, valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságának az elvét, továbbá az ezekből levezethető olyan elveket, mint az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetésmentesség [helyesen: hátrányos megkülönböztetéstől való mentesség], a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elve. A bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések esetében azonban tanácsos rendelkezéseket hozni az ilyen szerződések odaítélésére vonatkozó nemzeti eljárások közösségi összehangolására vonatkozóan, amely rendelkezéseknek az említett elveken kell alapulniuk annak érdekében, hogy érvényesülésüket biztosítsák, valamint hogy a közbeszerzések verseny előtti megnyitását garantálják. Ezeket az összehangoló rendelkezéseket ezért az előbb említett szabályokkal és elvekkkel, valamint a[z EK] Szerződés egyéb szabályaival összhangban kell értelmezni.”

Az egyenlő bánásmód a közbeszerzési jog fontos elve, ami a közösségi jog egyik legfőbb alapjának, az állampolgárság szerinti diszkrimináció tilalmának egy speciális területen való továbbélése. Azt jelenti, hogy az azonos helyzetben lévő ajánlattevőket az ajánlatkérők nem kezelik eltérően, és a különböző helyzetben lévő ajánlattevőket nem kezelik azonosan.<sup>14</sup> Az alábbi táblázat a közbeszerzéssel érintett piac nagyságát és 1996-tól a növekedés dinamikáját mutatja be hazánkban az egyes eljárások értékének és darabszámának alakulása szerint forintban (mekkora összeg elköltése felett rendelkeztek a hazai ajánlatkérői oldalon).<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ld. C-21/03. sz. *Fabricom SA kontra Belgium* ügy, 2005. március 3-i ítélet, [ECLI:EU:C:2005:127].

<sup>15</sup> *Pénzügyi Szemle*, 2016/2. 147.

1. táblázat



A 90-es évekre létrejött közösségi irányelvek rendszere a klasszikus ajánlatkérők közbeszerzéseit beszerzési tárgyanként szabályozta – külön irányelv rendelkezett a közszolgáltatók közbeszerzéseiről, a jogorvoslatra vonatkozó eljárási szabályokról és a hirdetménymintákról is. Ezek belső jogba emelésekor jött létre az azóta is szinte változatlanul működő magyar közbeszerzések közigazgatási intézményi és jogorvoslati rendszere,<sup>16</sup> ahol a Közbeszerzési Hatóság<sup>17</sup> az első közbeszerzésekről szóló törvény (Kbt.) óta ugyanolyan jogállásban, az Országgyűlés alá rendelve, független szervként segíti elő a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakítását, a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.<sup>18</sup>

A magyar szabályozás átmenetileg megengedő volt: az első Kbt. az 1995. évi XL. törvény alkalmazásának ideje alatt – az Európai Megállapodás 66. cikke alapján<sup>19</sup> – tíz-éves átmeneti időszakra, az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk napjáig – lehetővé tette a magyar gazdaság érdekeinek érvényesítését, mód volt Magyarországon közbeszerzési piacának védelmére. Így az áru hazai származása, illetve a hazai foglalkoztatottak

<sup>16</sup> Ld. a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény.

<sup>17</sup> Ld. a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 2. §; 2003. évi CXXIX. tv. 374. §; 2011. évi CVIII. tv. 167. §; 2015. évi CXLIII. tv. 179. §.

<sup>18</sup> 2015. évi CXLIII. tv. 187. §.

A Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás.

által előállított érték alapján történő előnyben részesítés nem ütközött az Európai Megállapodásban foglalt harmonizációs kötelezettségeinkkel, és az unió más országaiban letelepedett vállalatok magyarországi közbeszerzési eljárásokban való részvételének kizárására is lehetőség volt. Az 1. táblázatban szereplő közbeszerzési eljárások összege ebben az első tíz évben 230 milliárdról 1730 milliárd forintra nőtt.

A szabályozás átültetési zökkenői között megemlítendő, hogy az Alkotmánybíróság a 30/1998. (VI. 25.) AB határozatában a közösségi jogot magyar szempontból egyértelműen külföldi jognak tekintette,<sup>20</sup> és Kecskés László szerint merev szuverenista felfogással nem vette figyelembe azt, hogy már az Európai Megállapodás alapján is kialakultak bizonyos jogi kapcsolatok az EK és a Magyar Köztársaság között.<sup>21</sup> Ezt a passzív álláspontot a rendes bíróságok később elvetették, a közösségi joggal ellentétes magyar jogszabályok tekintetében kimondták, hogy a közösségi jogot az Európai Bíróság esetjogának megfelelően kell alkalmazni.<sup>22</sup> Az uniós jognak a belső jogba való betörését az ún. csatlakozási klauzula teszi lehetővé.

Az uniós és a hazai közbeszerzési szabályozási rendszer teljes harmonizációja 2004-re teljesült,<sup>23</sup> hazánk a szabályozási feladatot véleményünk szerint bonyolult eltérésekkel nehezítve alkotta meg, és ettől a túlszabályozástól a mai napig nem szabadultunk meg,<sup>24</sup> de az uniós normákkal harmonizált joganyag hatalmas előrelépés volt az addigi közbeszerzéseket érintő normaanyag szabályozásához képest.

## 5. Zsinórmérce-e az alapelvek rendszere?

A hazai közbeszerzési alapelvek kialakulása és változása szorosan kötődik az EU jogának alakulásához és az egyes tagállamok nemzeti szintű jogi megoldásaihoz. Az első Kbt. az „Eljárás alapelvei” alcímben már tartalmazta a versenyjogból átvett verseny tisztaságát, nyilvánosságát, az esélyegyenlőséget, valamint a nemzeti elbánás kötelezettségét (ez utóbbi tételes jogi rendelkezés jellegű).<sup>25</sup> A 2003-as (második) Kbt. megtartotta az addigi alapelveket,<sup>26</sup> a 2011-es Kbt.-éi:<sup>27</sup>

- az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát;
- az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára;

<sup>20</sup> A határozat versenyjogi szabályozást érint, hatását tekintve a jelen tanulmányban is releváns.

<sup>21</sup> KECSKÉS László: Az EU-csatlakozás magyar alkotmányjogi problémái. *Magyar Tudomány*, 2006/9. 1081.

<sup>22</sup> Legfelsőbb Bíróság Mfv. II. 10.921/2005. (EBH2006. 1442).

<sup>23</sup> Ld. a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. tv. (második Kbt.).

<sup>24</sup> Ld. a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. tv. és a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. tv.

<sup>25</sup> 1995. évi XL. tv. 24. §.

<sup>26</sup> 1. § A verseny tisztaságának és nyilvánosságának elve, az esélyegyenlőség és az egyenlő elbánás kötelezettsége, továbbá az EU-ban letelepedett ajánlattevők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást biztosított.

<sup>27</sup> 2011. évi CVIII. tv. 2. §.



- az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a jóhiszeműség és a tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni;
- az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia;
- az EU-ban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban; az Unión kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban Magyarországnak és az Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

Az uniós alapelvek következő állomása a 2014/24/EU Irányelv 18. cikkében deklarált alapelvei rendszer volt, ami a következő:

„Az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetés-mentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el. A beszerzést nem lehet azzal a szándékkal kialakítani, hogy az adott beszerzés kikerüljön a jelen irányelv hatálya alól, vagy mesterségesen korlátozza a versenyt. Akkor tekintendő úgy, hogy fennáll a verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek.

A tagállamok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy a gazdasági szereplők a közbeszerzési szerződések teljesítése során betartsák a vonatkozó környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelményeket, amelyeket az uniós jog, a nemzeti jog, a kollektív szerződések, illetve a X. mellékletben felsorolt környezetvédelmi, szociális és munkajogi rendelkezések írnak elő.”

Az unió által szabott követelmények szem előtt tartása mellett a magyar polgárjogi szabályok hatottak az új Kbt. alapelvei rendszerére is<sup>28</sup> - de vajon fedik-e egymást, hiszen a Ptk.-beli és a Kbt.-beli magánjogi intézmények nem azonos tartalmat takarnak (pl. alvállalkozó, biztosítékok, opció, kártérítés, szerződésmódosítás és érvénytelenség)?

A 2015-ös új Kbt. a joggal való visszaélés tilalmát beemeli, de a rendeltetésszerű joggyakorlás elvét helyesen, a Ptk. alapelvei rendelkezéseire figyelemmel,<sup>29</sup> nem szerepelteti az alapelvei sorban. Magyarázható ez azzal, hogy a régi Ptk. alapelvei közül a hatályos törvénykönyv elhagyta a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét. A miniszteri indokolásból megállapítható, hogy a jogalkotó abból indult ki, hogy a törvénykönyvnek elsősorban az alanyi jogok szabad gyakorlását kell biztosítania, a kirívóan rendeltetésellenes joggyakorlás pedig rendszerint a joggal való visszaélés tilalmá-

<sup>28</sup> 2015. évi CXLI. tv.

<sup>29</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári törvénykönyvről 1:3. §.

ba ütközik.<sup>30</sup> Emellett a jóhiszeműség és a tisztesség<sup>31</sup> követelményének érvényesítése is megfelelő lehetőséget ad a rendeltetésszerű joggyakorlás biztosítására.<sup>32</sup> Normatív szinten a közbeszerzési törvény, ahogy korábban,<sup>33</sup> most is kimondja,<sup>34</sup> hogy a Kbt. általános *lex specialis* rendelkezései mögött a Ptk. – *lex generalis* – rendelkezéseit kell alkalmazni az eljárás alapján megkötött szerződésekre.

A közbeszerzési alapelvi rendelkezések indokoláson túli tovább árnyalására, tartalommal való megtöltésére alkalmasak lennének azok a döntések, amelyeket ezen alapelvekre hivatkozva indított jogorvoslati kezdeményezések kapcsán dolgoznak ki a bírák és közbeszerzési biztosok, azonban ilyen – alapelveket érintő – döntést 2015 decembere és 2017 novembere között nem tett közzé a Közbeszerzési Hatóság.<sup>35</sup> Mi lesz az alapelvekkel? Érdemben alapítható-e rájuk jogorvoslati kezdeményezés? A verseny tisztasága, a nyilvánosság, az esélyegyenlőség tisztán érthető elvárások, de nem indítunk jogorvoslati eljárást például a hatékony és felelős gazdálkodás elvének sérelme miatt, jogalkalmazóként nem használjuk generálklauzulaként a többi elvet. A mindent szabályozni akarás nem az alapelvi gondolkodás melletti érvelést, hanem az alapelveknek a joganyagba való szétaprózódását – a részletszabályok súlyát – jelenti, hozzá magával a generálklauzulákkal szemben.<sup>36</sup>

## 6. Korlátok eltávolítása – az egységes piac külső dimenziója

A nemzeti elbánásra vonatkozó közbeszerzési szabályok érdemben nem változtak. Magyarország és az EU-nak a közbeszerzések terén fennálló – a Kbt. 2. § (5) bekezdése szerinti – nemzetközi kötelezettségeit az Európai Unión kívüli országok vonatkozásában nemzetközi szerződések szabályozzák, ezekkel összhangban kell a közbeszerzési eljárásokban fennálló kötelezettségeket teljesíteni a harmadik országbeli ajánlattevőkkel és árukkal kapcsolatos eljárásban.<sup>37</sup>

<sup>30</sup> Ptk. 1:1. § (4) bek.

<sup>31</sup> Ptk. 1:3. § (1) bek.: a jóhiszemű és tisztességes joggyakorlás alapelve.

<sup>32</sup> Forrás: 2013. évi V. törvény indoklása.

<sup>33</sup> Kbt. 3. §.

<sup>34</sup> A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 2. § (8) bek.: „A közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre az e törvényben foglalt eltérésekkel a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezéseit kell alkalmazni.”

<sup>35</sup> A szűrés a 2015-ös új Kbt. alapelvi rendelkezéseit érintően a Közbeszerzési Hatóság adatbázisában a megjelölt időszakra történt, <https://www.kozbeszerzes.hu/adatbazis/keres/dbhatarozat/>

<sup>36</sup> A Kúria „a közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző Csoportja, 2015.El.II.JGY.E.1.1. sz.

<sup>37</sup> Ezek: EGT (Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről), WTO [A Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó egyezmény 4. melléklete: Megállapodás a kormányzati beszerzésről (WTO/GPA)], Mexikó (az EK–Mexikó Közös Tanács 2000. március 23-i, 2/2000 határozata), Chile (Megállapodás egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, valamint másrészről a Chilesi Köztársaság közötti társulás létrehozásáról), Izrael (Megállapodás az Európai Közösség és Izrael állam között a távközlési szolgáltatók beszerzéseiről), Svájc (Megállapodás az Európai Közösség és a Svájci Államszövetség között a közbeszerzések egyes vonatkozásairól), Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság (Stabilizációs és Társulási Megállapodás egyrészről az Európai Közösségek és tagállamaik, másrészről Macedónia volt Jugoszláv

Az EKSZ 3. cikk (1) e) pontja szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a közös kereskedelempolitika területén. Tételes jogilag a közös kereskedelempolitika az EKSZ IX. címében található. A 131. cikkely határozza meg a közös kereskedelempolitika legfontosabb célkitűzéseit: a világkereskedelem harmonikus fejlődését, továbbá a kereskedelmi akadályok leépítését. A közös kereskedelempolitika a vámunió – illetve ma már valójában a belső piac – külső feltételeit teremti meg.

A Kbt. 2. § (5) bekezdése szerint az EU-ban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást kell nyújtani. Az Unión kívül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani. Nem vagyunk kötelesek nemzeti elbánást biztosítani azon ajánlattevők és áruk részére, amik nem az Unió tagjai, és nem terjed ki rájuk valamely nemzetközi szerződés. A nemzeti elbánás elvét az első Kbt. óta változatlan tartalommal, azonos módon alkalmazzuk. Kereskedelempolitikai kérdésekben a nemzetállamok jogalkotási lehetősége megszűnt.

A kereskedelempolitika fogalmát a Római Szerződés nem fejt ki, ezért nagy a jelentősége a kereskedelempolitika jogi alapjára épülő gyakorlatnak. A közös kereskedelempolitika kapcsán a primer jog csak egy nyitott tényállást határoz meg, amelynek tényleges tartalommal való kitöltése a gyakorlat során elsődlegesen az Európai Bíróság jogalkalmazó tevékenysége keretében történik. A közös kereskedelempolitikában a közösségi érdek jut kifejezésre, a tagállami érdekeket ebbe kell becsatornázni.<sup>38</sup>

## 7. Az Európai Unió mint globális erő az ajánlattevői kör meghatározásában

Az Unió és a harmadik államok közötti kereskedelmi viszonyt multilaterális szerződések szabályozzák. Ha ezek alapján nemzeti elbánást kell biztosítani egy harmadik

---

Köztársaság között), Horvátország (Stabilizációs és Társulási Megállapodás egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről a Horvát Köztársaság között), Albán Köztársaság (Stabilizációs és Társulási Megállapodás egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről az Albán Köztársaság között), Montenegrói Köztársaság [a Tanács és a Bizottság Határozata (2010. március 29.) az egyrészről az Európai Közösségek és tagállamai, másrészről a Montenegrói Köztársaság közötti stabilizációs és társulási megállapodás megkötéséről és Ideiglenes Kereskedelmi Megállapodás 2007], Szerbia (Stabilizációs és Társulási Megállapodás egyrészről az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészről Szerbia között), Bosznia és Hercegovina (egyrészről Európai Közösségek és tagállamai, másrészről Bosznia és Hercegovina közötti stabilizációs és társulási megállapodás), CARIFORUM-államok [Gazdasági Partnerségi Megállapodás egyrészről a CARIFORUM-államok (Antigua és Barbuda, a Bahamai Közösség, Barbados, Belize, a Dominikai Közösség, a Dominikai Köztársaság, Grenada, a Guyanai Köztársaság, a Haiti Köztársaság, Jamaica, Saint Lucia, Saint Vincent és Grenadine-szigetek, Saint Christopher és Nevis, a Suriname Köztársaság, valamint a Trinidad és Tobago Köztársaság), másrészről az Európai Közösségek és tagállamai között], Koreai Köztársaság (egyrészről az Európai Unió és tagállamai, másrészről a Koreai Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodás). Ld. Magyarországnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi szerződéseiről. In: *Közbeszerzési Értesítő*, 2016/ 31.

<sup>38</sup> HORVÁTHY Balázs: Közös kereskedelempolitika és tagállami külkereskedelmi igazgatás B I.3. <http://mek.oszk.hu/02100/02127/02127.htm#n1>

országból származó ajánlattevőnek vagy árunak, akkor azt a közbeszerzési szabályok szerint megkülönböztetés-mentesen kell biztosítani. A közbeszerzési szabályozás az ajánlatkérőre bízta annak eldöntését, hogy mely választható „kizáró okok” meghatározásával éri el a megfelelő ajánlattételt a közbeszerzési eljárásban.<sup>39</sup> Valamely harmadik országbeli ajánlattevő kizárása kereskedelempolitikai bonyodalmakhoz vezethet.

A Kereskedelmi Világszervezetben megrekedt többoldalú kereskedelmi tárgyalások miatt az EU-nak utat kellett keresni a harmadik országok piacaihoz való jobb hozzáférés érdekében – ezek a szabadkereskedelmi megállapodásoknak nevezett újgenerációs megállapodások erősen túlmutatnak a vámcsökkentésen és az árukereskedelmen. Ilyenek a Dél-Koreával, Peruvál és Kolumbiával, Kanadával és Szingapúrral kötött megállapodások. Az Európai Bíróság ide kapcsolódó frissnek mondható véleményében világosan elválasztja a nemzetközi kereskedelmi megállapodásokkal kapcsolatos tárgyalások és azok megerősítése terén az uniós és a nemzeti hatásköröket.<sup>40</sup>

Vizsgáljuk meg az Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti újgenerációs szabadkereskedelmi megállapodást (EUSFTA),<sup>41</sup> amelynek szövegét 2013. szeptember 20-án parafálták! Úgy rendelkezik, hogy azt az EU és a Szingapúri Köztársaság közötti megállapodásként, a tagállamok részvétele nélkül kell megkötöni. Az Európai Bizottság érvelése szerint az Unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a megállapodás megkötésére, az Európai Parlament általánosságban véve egyetért a Bizottsággal, az Európai Tanács és az írásbeli észrevételeket előterjesztő valamennyi tagállam kormánya viszont azt állítja, hogy az Unió nem kötheti meg a megállapodást, mivel az EUSFTA bizonyos részei az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe, vagy éppen a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.<sup>42</sup> Az indítvány szerint az EU kizárólagos külső hatáskörrel rendelkezik az EUSFTA vonatkozásában egyes területekre. Az Európai Unió Bírósága döntése alapján nem léphet hatályba az EUSFTA az uniós tagországok ratifikációja nélkül, mivel az egyezmény bizonyos tervezett rendelkezései nem az EU kizárólagos, hanem az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartoznak,<sup>43</sup> ugyan-

<sup>39</sup> 2015. évi CXLI. tv. 74. §.

<sup>40</sup> Az EUMSZ 218 cikk (11) bekezdése alapján – Közzététel: 2017. május 16.

<sup>41</sup> Az Eleanor Sharpston főtanácsnok indítványára az Európai Bizottság által kezdeményezett 2/15. sz. vélemény iránti eljárás alapján, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=186494&pageIndex=0&doclang=HU>

<sup>42</sup> Az Európai Bizottság az EUMSZ 218. cikk (11) bek. alapján kérte ki az Európai Bíróság véleményét az EU és a tagállamok EUSFTA tekintetében fennálló hatásköreinek megosztásával kapcsolatban. Ha a vélemény kedvezőtlen, a megállapodás hatálybalépése előtt módosítani kell azt (vagy felül kell vizsgálni a szerződéseket). Indítványában Eleanor Sharpston úgy ítéli meg, hogy az EUSFTA-t kizárólag együttesen eljárva kötheti meg az Unió és a tagállamok.

<sup>43</sup> Ld. különösen az EUB döntés rendelkező részét: „Az Európai Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti szabadkereskedelmi megállapodás az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik, kivéve az alábbi, az Unió és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó rendelkezéseket: – az e megállapodás 9. fejezet (Beruházások) A. szakasz (Beruházás-védelem) rendelkezései, amennyiben azok az Unió és a Szingapúri Köztársaság közötti közvetlen befektetéseken kívüli más befektetésekkel kapcsolatosak; – az e megállapodás 9. fejezet B. szakaszának (A beruházó és az állam közötti vitarendezés) rendelkezései; és – az említett megállapodás 1. fejezetének (Célkitűzések és általános fogalom-meghatározások), 14. fejezetének (Átláthatóság), 15. fejezetének (Vitarendezés), 16. fejezetének (Közvetítő mechanizmus) és

akkor a közvetlen külföldi befektetés – *így a kapcsolódó vitarendezés is* – közvetlen uniós hatáskörbe tartozik.

A döntés lelassíthatja az EU által például Japánnal vagy Mexikóval tervezett többi szabadkereskedelmi megállapodás elfogadását, de a döntés hatással lesz az Egyesült Királyság kilépése után a vele kötendő egyezményre is. Így mivel viszonylag kiszámíthatatlan a tagállami jóváhagyások menete, esély van arra, hogy éveket kell várni, hogy minden tagállam jóváhagyja a megállapodásokat, illetve megvan annak a kockázata, hogy egy ország vagy akár egy régió parlamentje blokkolja a megállapodás létrejöttét.<sup>44</sup>

## 8. Meghatározhatja az ajánlatkérő az ajánlattevő és az áru származási helyét?

A közbeszerzések területén felvetődhet, hogy az ajánlatkérő különbséget akar tenni az ajánlattevő honossága, székhelye alapján, valamint az áru fogalmán belül az áru részének származása és a beszállítóinak honossága kérdésében. Az irányelvi különbözőségekből fakadóan a klasszikus és a közszolgáltató ajánlatkérők eltérő módon járhatnak el.

A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó szabályok szerint az ajánlatkérő kizárhatja az eljárásból azt az ajánlattevőt, aki ajánlatában 50%-ot meghaladóan olyan származású árut ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, és amennyiben az értékelés során több ajánlat azonos, az ajánlatkérő köteles előnyben részesíteni azt az ajánlatot, amelyben ez az arány meghaladja az 50%-ot. Az ajánlatkérőnek nem kell alkalmaznia a kötelező előnyben részesítést, ha az azzal a következménnyel járna, hogy műszaki-technikai szempontból eltérő és nem illeszkedő dolgokat kellene beszerezni, vagy az ilyen beszerzés aránytalan műszaki-technikai nehézséget eredményezne a működtetésben és a fenntartásban, vagy aránytalan költségtöbblettel járna.<sup>45</sup>

A közbeszerzési jog az ajánlatkérők egyedi döntésére bízta annak eldöntését, hogy megengedik-e az ajánlattételt, és hogyan engedik meg. Ezt a Kbt. a szabadon választható kizáró okok meghatározásával engedi.<sup>46</sup> A kizárás jogintézménye egyes gazdasági szereplők eljárásban, versenyben való részvételének, korlátjaként működik. A kötelező és választható kizáró okok jogszabályi meghatározása nem a tagállami jogalkotás feladata – a tagállamok nem térhetnek el az irányelvi rendszertől és az EUB gyakorlatától.

A szabadon választható kizáró okok alkalmazásával az ajánlatkérő kizárhatja az eljárásból azt az ajánlattevőt, aki számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, vagyis kizárható az ajánlattevő, ha olyan országban rendelkezik székhellyel, amely nem uniós tag, vagy amellyel az EU-nak nincs szabadkereskedelmi megállapodása.<sup>47</sup> Az ajánlatkérő kizárhatja az eljárásból azt az ajánlattevőt, aki ajánlatában olyan származású árut

---

17. fejezetének (Intézményi, általános és záró rendelkezések) rendelkezései, amennyiben azok az említett 9. fejezet rendelkezéseihez kapcsolódnak, és amennyiben ez utóbbiak az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak.”

<sup>44</sup> 2016-ban az EU és Kanada közötti szabadkereskedelmi megállapodás kis híján meghiúsult a 3,5 milliós lakosságú belgiumi vallon régió ellenállása miatt.

<sup>45</sup> A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról szóló 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet 5. §. A kiemelés árubeszerzésre vonatkozik.

<sup>46</sup> Kbt. 74. §.

<sup>47</sup> Kbt. 2. § (5) bek.

ajánl, amely számára nem kell nemzeti elbánást nyújtani, vagyis bármely ajánlattevő, akár uniós székhelyű, akár szabadkereskedelmi megállapodással nem érintett államban székhellyel rendelkező ajánlattevőről van szó, olyan országból származó árut ajánl, amely nem harmadik országból származik. A kizáró döntésnek jogi és kereskedelem-politikai kockázatai vannak.

## 9. Kötelezően meghirdetett állami megrendelések

A közbeszerzési jog – hangsúlyozottan más kiemelkedő szempontok és területek vizsgálata mellett – a közjog, a közigazgatás feladatává teszi az egyes gazdasági ügyek közvetlen intézését. A közbeszerzés logikai struktúrája állandó, de a kritikus pontokat jelentő jogalkotás és jogalkalmazás előtt álló kihívások, események időről időre más-hova helyezik a hangsúlyt. Kérdéses, hogy a közigazgatási döntéshozatal az EU GDP-jének 15-20%-át kitevő közbeszerzési piacot tekintve, milyen mértékben és hogyan tud hozzájárulni egy fenntartható pályára állított gazdasági növekedés eléréséhez.<sup>48</sup>

A közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogi háttér nemzeti átültetése során biztosított, hogy az uniós vállalkozások egyenlő esélyekkel férjenek hozzá más tagállami közbeszerzésekhez, de a közbeszerzések különböző tagállami stratégiai célokra való felhasználása sem idegen a területtől.<sup>49</sup> Az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása alkalmas arra, hogy ne csak a gazdasági előny (alacsony ár) legyen kiválasztási szempont, hanem a környezetvédelmi, szociális és munkajogi előírások betartása is. Mindez várhatóan hozzájárul az európai értékeket tiszteletben tartó gazdasági szereplők versenyképességének fenntartásához, mivel az ilyen előírások elősegítik a versenyképes, környezetkímélő technológiák iránti *igény* növekedését.

Hosszú idő óta állandó jogalkotói cél az eljárások gyorsítása, rugalmasabbá tétele, az eljárási szabályok egyszerűsítése, de a nemzeti szabályozás-ellenőrzés főkrendszere nem feltétlenül ad lehetőséget ennek a visszatükrözésére. Az ajánlattétel könnyítésére kötelezően bevezetett online igazoló dokumentumok, az elektronikus kapcsolattartás és katalógusok körében az elektronikus eszközök, adatbázisok kiépítésének és zökkenőmentes működésének sikere nagyban befolyásolja az ajánlattétel és az értékelés rendszerét. Az elkövetkező időszak egyik komoly kihívása lesz az elektronikus közbeszerzési rendszer kialakítása és működtetése, ami az eljárás teljes folyamatát elektronikusan támogatja, pl. az e-ESPD alkalmazása útján jelentős időmegtakarítást vízionálunk a kizáró okok ellenőrzésében, ami felgyorsítja az értékelést, kevesebb lesz a hiánypótlás és várhatóan a határon átnyúló ajánlattétel esetén az adatok ellenőrizhetősége zökkenőmentessé válik.<sup>50</sup>

<sup>48</sup> <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

<sup>49</sup> 2014/24/EU Irányelv, 2014/25/EU Irányelv.

<sup>50</sup> Az egységes európai közbeszerzési dokumentum (ESPD) az eljárások egyszerűsítését, az ajánlattevők egyszeri adatszolgáltatását célozza – ennek az elektronikus, digitális változata az e-ESPD.

## 10. A műszaki leírás közbeszerzésjogi rendeltetése, a műszaki előírások sajátos alkalmazása

A közbeszerzés tárgyát valamennyi kiírási feltétel együttesen adja meg. A műszaki leírás a közbeszerzési dokumentáció része, ez határozza meg az építési beruházás, a szolgáltatás vagy az áru kívánt tulajdonságait, specifikus adatait, amelyeknek összhangban kell lenniük a beszerzési igénnyel, kapcsolódniuk kell a szerződés tárgyához, a kért módszerhez, vagy az életciklushoz, valamint a szerződés értékéhez, és a beszerzés céljaihoz képest arányosak kell lennie.<sup>51</sup> A műszaki leírást úgy kell megállapítani, hogy az figyelembe vegye a fogyatékkal élő személyek számára való hozzáférhetőség szempontjait.

A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie a beszerzési eljáráshoz, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során. A verseny mesterséges korlátozásának esete, ha azzal a szándékkal határozták meg a beszerzés feltételeit, hogy ezzel egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz jussanak, vagy ilyen hátrányt szenvedjenek. A műszaki leírásban található feltételeknek való megfelelés a biztosítéka annak, hogy az ajánlattevők valóban képesek a szerződés teljesítésére. A teljesítés biztonsága az eljárás célja.

A szerződés tárgya által indokolt vagy jogszabályban meghatározott esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, sem védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához – hátrányos megkülönböztetések, feltételek összességéhez – vezetne. Az ilyen hivatkozás csak kivételes esetekben akkor engedhető meg, ha nem lehetséges a szerződés tárgyának kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.<sup>52</sup> A megkövetelt jellemzők a közbeszerzés tárgyának végeredményére, az áru használati jellemzőire, a szolgáltatás, építési beruházás tulajdonságaira kell vonatkozzanak.

Irányelvi felhatalmazás alapján a közös beszerzések számos formát ölthetnek: lehetnek a központosított közbeszerzés tagországokban működő eredményei – Magyarországon ez állami normatívával *működtetett rendszer*<sup>53</sup> –, vagy koordinált beszerzés, vagy a külön-külön közbeszerzési eljárást lefolytató több ajánlatkérő által megvalósí-

<sup>51</sup> 2014/24/EU Irányelv 43. cikk, hatályos Kbt. 3. § 21. pont, 58. §; ld. még a vonatkozó 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46–48. §-ai; 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet. D.279/34/2010.sz. határozat, Fővárosi Törvényszék 19.K.32.947/2010/21. sz. ítélete. A közbeszerzés tárgyának pontos meghatározásának kötelezettsége ellenére az ajánlatkérő azt ellentmondásosan adta meg, a szakorvosi szolgáltatást jelölte meg kizárólag, azonban árubeszerzést és építési szolgáltatást is meg kívánt valósítani. A dokumentáció ellentmondott az ajánlati felhívásnak, ami nem lehetséges (pl. Fővárosi Ítéltábla 3.Kf. 27.213/2005/7., 3.Kf.27.786/2006/3. sz. ítéletei).

<sup>52</sup> 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (3) bek.

<sup>53</sup> 14/2012. (VI. 8.) NFM utasítás az országosan kiemelt termékekre vonatkozó állami normatívákról.

tandó építési beruházás, beszerzendő áru vagy szolgáltatás *közös műszaki leírásainak* az elkészítése,<sup>54</sup> vagy a közösen vagy megbízással eljárva lebonyolított közbeszerzési eljárás. A nemzetközi kapcsolatok és a tagországokon átnyúló együttműködés a közös beszerzésekkel olyan elérhető célkitűzést jelenthet az Unió számára, amelynek gazdasági jelentősége a világ legnagyobb egységes piacával rendelkező hatalom számára még kipróbálatlan terület. A közösen lebonyolított közbeszerzési eljárás alapján fennálló kötelezettségekért a résztvevők együttesen tartoznak felelősséggel.

---

<sup>54</sup> 2014/24/EU Irányelv VII. melléklet 4. pont, „közös műszaki leírás”: olyan műszaki leírás az IKT területén, amelyet az 1025/2012/EU rendelet 13. és 14. cikkével összhangban állapítottak meg.