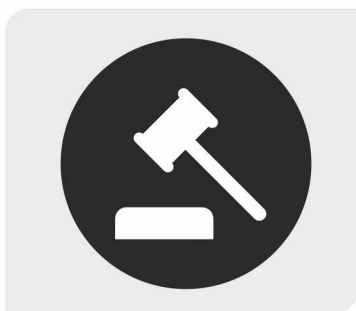


**2019****JOGI AKADÁLYMENTESÍTÉS**  
a magyar határok mentén  
**Negyedik mérföldkő****A határon átnyúló fejlesztések  
közbeszerzési jogi környezete**  
Jogi tanulmány**Szerző:** dr. Németh Anita  
**Szerkesztő:** dr. Jankai Norbert

## Tartalomjegyzék

<b>Összefoglalás .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Az Európai Unió és egyes nemzeti közbeszerzési szabályrendszerek áttekintése ..</b>	<b>5</b>
1.1 Az Európai Unió közbeszerzési szabályrendszere .....	5
1.2 Magyarország közbeszerzési szabályrendszere .....	14
1.3 A Magyarországgal szomszédos tagállamok, illetve harmadik országok közbeszerzési szabályozása .....	18
<b>2 A határon átnyúló projektek (integrált projektek) megvalósításához kapcsolódó (köz)beszerzési szabályok .....</b>	<b>21</b>
2.1 Az irányelvi szabályok és az indoklásuk.....	21
2.2 A közös szervezet révén történő (közös) beszerzés irányelvi szabályozása .....	25
2.3 A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése más hivatalos nyelvi változatok alapján.....	26
2.4 A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének átültetése a Kbt.-be .....	28
2.5 A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének átültetése a szomszédos EU-tagállamok közbeszerzési törvényébe.....	30
<b>3 Jogharmonizációs, illetve jogalkotási javaslatok az európai területi társulások (ETT) határ menti (köz)beszerzéseinek egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása érdekében .....</b>	<b>34</b>
3.1 A közös szervezet révén történő (közös) beszerzés irányelvi szabályozásának Kbt.-ben való átültetése .....	34
3.2 Az ETT uniós rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezéseket megállapító magyar szabályozás .....	35
3.3 Egyéb javaslatok, felvetések .....	38
<b>4 Útmutató és problématerkép az ETT/EGTC-k határ menti (köz)beszerzéseikhez... </b>	<b>40</b>
4.1 Az alkalmazandó jog meghatározása a közbeszerzésekben .....	42
4.2 A beszerzési igény (magyar) közbeszerzési jog alapján való vizsgálata – közbeszerzési eljárás (koncessziós beszerzési eljárás) alkalmazásának kérdése .....	46
4.3 A közbeszerzési eljárás előkészítése.....	52
4.4 A közbeszerzés eljárás lefolytatása .....	57
4.5 A közbeszerzési eljárás alapján a szerződés megkötése és teljesítése .....	65
<b>Irodalomjegyzék .....</b>	<b>69</b>



## Táblázat- és ábrajegyzék

1. táblázat: Az EU hatályos közbeszerzési irányelveinek egyszerűsített rendszere .....	6
2. táblázat: Az uniós értékhatárok a 2014/24/EU irányelv és legutóbbi módosítása alapján a 2020-2021. évben.....	8
3. táblázat: Az uniós értékhatárok a támogatott szerződések esetében a 2014/24/EU irányelv és legutóbbi módosítása alapján a 2020-2021. évben .....	9
4. táblázat: Az uniós értékhatárok a 2014/25/EU irányelv és legutóbbi módosítása alapján a 2020-2021. évben.....	10
5. táblázat: Az uniós értékhatárok a 2014/23/EU irányelv és legutóbbi módosítása alapján a 2020-2021. évben.....	10
6. táblázat: Egyes uniós közbeszerzési értékhatárok magyar forintban megadott értéke a 2020-2021. évben.....	11
7. táblázat: Az EU hatályos közbeszerzési rendeleteinek egyszerűsített rendszere .....	11
8. táblázat: A közbeszerzésekkel kapcsolatos általánosabb jellegű főbb hazai rendeletek.....	14
9. táblázat: A hazai nemzeti értékhatárok a 2020. évben.....	16
10. táblázat: Az uniós irányelvek magyar jogba való átültetésének egyszerűsített rendszere .....	16
11. táblázat: A Kbt. uniós jognak való megfelelését bemutató egyszerűsített rendszere (jogharmonizációs klauzula).....	17
12. táblázat: A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése egyes hivatalos nyelvi változatainak összevetése .....	26
13. táblázat: A Magyarországgal szomszédos EU-tagállamok közbeszerzési szabályozása a 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének átültetése tekintetében, illetve adott esetben azzal összefüggésben .....	30
14. táblázat: Az EGTC összetételének szabályozása az uniós jogban és az ETT lehetséges tagjainak meghatározása a hazai végrehajtási jogszabályokban .....	35
15. táblázat: Magyar résztvevőkkel létrehozott ETT/EGTC-k csoportosítása.....	41
1. ábra: Akadályok a határokon átnyúló közbeszerzéseknél a gazdasági szereplők szerint.....	45

## Összefoglalás

A „Jogi akadálymentesítés a magyar határok mentén, negyedik mérföldkő” tárgyú szerződés (JOGa 4.0) keretei között a „Határon átnyúló fejlesztések közbeszerzési jogi környezete” témakörben készült tanulmány előzményeként került megfogalmazásra, hogy az európai területi társulásokkal (ETT) folytatott konzultációk egyik leggyakrabban említett problémája, a határon átnyúló projektekhez kapcsolódó közbeszerzési eljárások lebonyolítása kerülhessen mielőbb áttekintésre.

## A tanulmány a céloknak ennek megfelelően négy részből áll

### 1. Az Európai Unió és egyes nemzeti közbeszerzési szabályrendszerek áttekintése

Ebben a részben az Európai Unió, Magyarország és a vele szomszédos országok közbeszerzési szabályrendszere kerül lényegre törően áttekintésre. Az EU közbeszerzési politikája és jogalkotása a közbeszerzések terén meglehetősen összetett uniós vívmányokat eredményezett, amelyek legutóbbi modernizációs eredményét, a 2014-es közbeszerzési irányelveket Magyarország és a szomszédos tagállamok egyaránt átültették jogrendszerükbe. A nem EU-tag Szerbia és Ukrajna esetében – figyelemmel az EU-val társult jogviszonyt eredményező megállapodásra – a közbeszerzési jogközelítés előrehaladóban van, de még nem áll fenn teljes jogharmonizáció.

### 2. A határon átnyúló projektek (integrált projektek) megvalósításához kapcsolódó (köz)beszerzési szabályok

A második rész a 2014. évi közbeszerzési irányelvek (kivéve a koncessziós irányelvet) egyik újdonságnak számító cikkét, a különböző tagállamok ajánlatkérői részvételével zajló beszerzések szabályait vizsgálja. A 2014/24/EU irányelv 39. cikke, valamint a 2014/25/EU irányelv 57. cikke valóban előremutató, hiszen a határon átnyúló ajánlatkérői együttműködés és közbeszerzés elősegítését szolgálja. Az ún. „háromféle” együttműködési eszköz közül a tanulmány – tekintettel az ETT-kre – a közös szervezet révén történő (közös) beszerzés irányelvi rendelkezéseit elemzi alaposabban, egyes hivatalos nyelvi változatok összehasonlítása útján is. Mindezek alapján a tanulmány arra jut, hogy a vizsgált cikkek magyar közbeszerzési törvénybe (ld. később) történő átültetése nem felel meg teljesen az irányelvben foglaltaknak, ami nehézségeket eredményezhet a magyar jogalkalmazók számára. Ezt a megállapítást a tanulmány a szomszédos tagállamok átültető törvényi szabályzásának vizsgálatával is megerősíti. A közös szervezet keretében történő közbeszerzések kapcsán az irányelvi szabályozás lényege az alkalmazandó jog meghatározásának rendezése. Ez valóban kulcskérdés, ugyanakkor felvethető, hogy a határokon átnyúló ajánlatkérői és közbeszerzési együttműködés összetett problematikájában elégséges-e. A szabályozás egyelőre sem az EU szintjén, sem a hazai szabályozásban nem segíti az ún. integrált projektek megvalósítását.



### **3. Jogharmonizációs, illetve jogalkotási javaslatok az európai területi társulások (ETT) határ menti (köz)beszerzéseinek egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása érdekében**

A tanulmány harmadik része jogharmonizációs, illetve jogalkotási javaslatokat tartalmaz. Egyrészt a közös szervezet keretében történő közbeszerzések tekintetében javasolja az átültetést megvalósító Kbt. 30. § (5)-(6) bekezdésének kiigazítását annak érdekében, hogy az teljes összhangban álljon az irányelvi szabályozással. Másrészt az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló uniós rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezéseket megállapító magyar szabályozás [2014. évi LXXV. törvény; 485/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet] felülvizsgálatát is felveti – a közbeszerzési összefüggésekből eredően – annyiban, hogy a törvény szűkebben vonja meg az uniós rendelethez képest ez utóbbi által lehetővé tett tagi összetételt az ETT-ben (tekintve, hogy abból kihagyja különösen a közvállalkozásokat). Harmadrészt a tanulmány olyan további témaköröket is azonosít a 4. pontbeli útmutató problémakörei alapján, amelyekben a jogi szabályozás hiánya vagy jelenlegi korlátja, illetve nem egyértelmű mivolta nehezíti a (közös szervezet keretében történő) határon átnyúló ajánlatkérői közbeszerzési együttműködést (például a közös szervezet közbeszerzési jogalanyiségének kérdése; a közbeszerzési eljárás nyelve és a hirdetmények közzétételének tárgyköre; a szerződésre irányadó jog kérdése).

### **4. Útmutató és problématerkép az ETT/EGTC-k határ menti (köz)beszerzéseikhez**

A tanulmány negyedik része kettős jellegű: egyfelől közérthető módon kíván egyfajta közbeszerzési útmutatót adni az ETT-k számára, különös figyelemmel a „cross border” helyzetekre; másfelől igyekszik feltérképezni azokat a legfontosabb témaköröket, amelyekben a jelenlegi szabályozási megoldások hiányosak, nem teremtenek egyértelmű helyzetet vagy akár nehezítik a határon átnyúló együttműködést. Az útmutató taglalja az alkalmazandó jog meghatározásának kérdéskörét, majd eligazítást ad a beszerzési igény magyar közbeszerzési jog alapján való vizsgálati lépéseiben, továbbá sorra veszi a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása és annak alapján a szerződés megkötése, teljesítése fázisaiban a legfontosabb, illetve problematikusnak ítélt kérdéseket. Az útmutató szerinti áttekintés alapján meg is fogalmazhatók a továbblépés irányai.

## **Érdemi továbblépés lehetőségei**

A továbblépésre legalább két területen látunk esélyt:

- Egyrészt az ETT-k határon átnyúló projektjei közbeszerzési jogi környezetének vizsgálata során megfogalmazott „problématerkép” alapján további elemzést igényelnek a közbeszerzési „közszerződés”-sel és jogorvoslattal összefüggő kollíziók és szabályok.
- Másrészt a határon átnyúló közbeszerzések alapján célszerű olyan esettanulmány(oka)t készíteni, amely(ek) felhasználásával kialakíthatók további szabályozási javaslatok (uniós és nemzeti szinten), valamint az útmutatóban foglaltak továbbfejleszthetők, illetve a „jó gyakorlatok” előmozdítása érdekében minták készítése is javasolható (ideértve az ETT-k Egyezménye, illetve adott esetben a mögöttes nemzetközi megállapodások szintjét is).

# 1 Az Európai Unió és egyes nemzeti közbeszerzési szabályrendszerek áttekintése

## 1.1 Az Európai Unió közbeszerzési szabályrendszere

### Általános jellemzők röviden<sup>1</sup>

Az Európai Unió (EU) közbeszerzési politikája és jogalkotása alapvetően határozza meg az EU-tagállamok közbeszerzési szabályozását és jogalkalmazását. Mindazonáltal az uniós célkitűzések nem eredményeznek minden részletre kiterjedő, illetve egységes közbeszerzési jogot az EU közbeszerzési piacán. Az uniós megközelítés **az egységes belső piac részeként** tekint a „köz-piac”-ra, és ennek megfelelően irányadók az EU **elsődleges jogából** (alapszerződéseiből és általános elvekből) eredő követelmények, valamint az annak alapján meghozott irányelvi és egyéb másodlagos jogforrásokból fakadó elvárások. Ahogy a 2014/24/EU irányelv<sup>2</sup> (1) preambulumbekézése ezt megfogalmazza:

*„A közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok által vagy nevében történő odaítélésének meg kell felelnie az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének. Ugyanakkor a bizonyos értéket meghaladó közbeszerzési szerződések tekintetében a nemzeti közbeszerzési eljárásokat koordináló rendelkezéseket kell megállapítani annak érdekében, hogy az említett elvek a gyakorlatban is érvényesüljenek, és a közbeszerzés területén biztosítva legyen a verseny.”*

<sup>1</sup> Lásd részletesebben többek között:

Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához (Szerk.: Dezső Attila). Szerzők: Bozzay Erika, Dezső Attila, Gyulai-Schmidt Andrea, Németh Anita, Perczel Zsófia, Tátrai Tünde, Tosics Nóra), Wolters Kluwer, Budapest, 2015.; Bevezetés az Európai Unió politikájába (Szerk.: Kende Tamás) – 6. fejezet: Bozzay Erika: Közbeszerzési politika. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.; Arrowsmith, Sue: The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK. Third edition. Sweet and Maxwell, Volume I. 2014., Volume II. 2018.; Arrowsmith, Sue (Ed.): EU Public Procurement Law: An introduction. EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, 2011.; Bovis, Christopher: The Law of EU Public Procurement, Oxford University Press, 2015.; EU Európai Bizottság közbeszerzési honlapja: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/>

<sup>2</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről



A „koordináló rendelkezések”, azaz a **közbeszerzési irányelvek** az uniós célok elérése érdekében jogharmonizációs követelményeket támasztanak, amelyeket átültetve kell az EU-tagállamoknak<sup>3</sup> a közbeszerzési normáikat meghatározniuk. A közbeszerzési irányelvek jelenleg hatályos alapvető rendszerét az alábbi táblázatban foglaljuk össze.

1. táblázat: Az EU hatályos közbeszerzési irányelveinek egyszerűsített rendszere

Az irányelv egyszerűsített elnevezése	Az irányelv száma	Az irányelv teljes címe és száma
<b>Ún. klasszikus (ajánlatkérői) irányelv</b>	<b>2014/24/EU irányelv</b>	Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
<b>Ún. közszolgáltatói (ágazati) irányelv</b>	<b>2014/25/EU irányelv</b>	Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről
<b>Ún. koncessziós irányelv</b>	<b>2014/23/EU irányelv</b>	Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről
Ún. jogorvoslati irányelvek	2007/66/EK irányelv (módosító)	Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról
	89/665/EGK irányelv (klasszikus)	A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

<sup>3</sup> A közbeszerzési irányelvek EGT-vonatkozású szövegek, tehát az Európai Gazdasági Térségben, az EU-n kívüli EGT-tagállamokban is jogharmonizációs kötelezettséget jelentenek, egyben az EGT-szerződés alapján nemzeti elbánást a Térség közbeszerzési piacán.

Az irányelv egyszerűsített elnevezése	Az irányelv száma	Az irányelv teljes címe és száma
	92/13/EGK irányelv (közszolgáltatói)	A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról
Ún. védelmi irányelv	2009/81/EK irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK irányelve (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról
Ún. elektronikus számlázási irányelv	2014/55/EU irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2014/55/EU irányelve (2014. április 16.) az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról

Vizsgálatunk szempontjából leginkább az ún. klasszikus (ajánlatkérői) irányelvet, az ún. közszolgáltatói (ágazati) irányelvet és az ún. koncessziós irányelvet célszerű szem előtt tartanunk. A 2014/24/EU irányelv az ún. ajánlatkérő szervek olyan közbeszerzési szerződések megkötése céljából lefolytatott közbeszerzési eljárásaira (valamint tervpályázataira) állapít meg szabályokat, amelyeknek becsült értéke eléri vagy meghaladja az irányelvben (illetve az azt módosító rendeletekben) foglalt értékhatárokat. Hasonlóan, de rugalmasabban és részben eltérő értékhatárok mellett szabályoz a 2014/25/EU irányelv azzal, hogy olyan ágazatokban működő ajánlatkérőkre, illetve azok közbeszerzési eljárásaira terjed ki, amelyek piaca zárt jellegű. A 2014/23/EU irányelv pedig az ajánlatkérő szervek és a közszolgáltató ajánlatkérők koncessziós beszerzési eljárásaira állapít meg rugalmasabb rendelkezéseket azon építési vagy szolgáltatási koncessziók vonatkozásában, amelyek becsült értéke eléri vagy meghaladja az irányelvben (illetve az azt módosító rendeletekben) megállapított értékhatárt. E három irányelv kapcsán **az aktuális uniós közbeszerzési értékhatárokat** – melyek két évente felülvizsgálatra kerülnek nemzetközi kötelezettségekre figyelemmel<sup>4</sup> – az alábbiakban mutatjuk be.

<sup>4</sup> Lásd pl. a 2014/24/EU irányelv 6. cikkében foglaltakat (az értékhatárok felülvizsgálata).





2. táblázat: Az uniós értékhatárok a 2014/24/EU irányelv és legutóbbi módosítása<sup>5</sup> alapján a 2020-2021. évben

Ajánlatkérő	Tárgy (és egyéb feltétel)	Értékhatár (euró)	A módosított 2014/24/EU irányelv
<p><b>Központi kormányzati szervek</b></p> <p>(a 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 2. pontja és I. melléklete szerint)</p> <p>[Kbt. 5. § (1) bek. a)-b) pontja szerinti ajánlatkérők]</p>	<p><b>árubeszerzés</b></p> <p>DE a honvédelem terén működő ajánlatkérők (ajánlatkérő szervek) közbeszerzési szerződése esetében ez csak az irányelv III. mellékletének /Kbt. 2. mellékletének/ hatálya alá tartozó árukra vonatkozó szerződésekre alkalmazandó [Kbt. 5. § (1) bek. a)-b) pontja szerinti ajánlatkérőkre kerül kiterjesztésre]</p>	<b>139 000</b>	4. cikk b) pont
	<b>szolgáltatás</b>	<b>139 000</b>	4. cikk b) pont
	<b>tervpályázat</b>	<b>139 000</b>	4. cikk b) pont, 78. cikk
	<p><b>árubeszerzés</b></p> <p>a honvédelem terén működő ajánlatkérők (ajánlatkérő szervek) közbeszerzési szerződése esetében az irányelv III. mellékletének /Kbt. 2. mellékletének/ hatálya alá nem tartozó árukra vonatkozó szerződésekre alkalmazandó [Kbt. 5. § (1) bek. a)-b) pontja szerinti ajánlatkérőkre kerül kiterjesztésre]</p>	<b>214 000</b>	4. cikk c) pont

<sup>5</sup> A Bizottság (EU) 2019/1828 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról

Ajánlatkérő	Tárgy (és egyéb feltétel)	Értékhatár (euró)	A módosított 2014/24/EU irányelv
	<b>szolgáltatás</b> a 2014/24/EU irányelv XIV. mellékletében /Kbt. 3. mellékletében/ felsorolt szolgáltatásokra vonatkozó szerződések esetében	<b>750 000</b>	4. cikk d) pont (nem módosult)
	<b>építési beruházás</b>	<b>5 350 000</b>	4. cikk a) pont
<b>Központi szint alatti ajánlatkérő szervek</b> (a 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 3. pontja)  [Kbt. 5. §-a szerinti egyéb ajánlatkérők, Kbt. szerinti nem központi ajánlatkérők]	<b>árubeszerzés</b>	<b>214 000</b>	4. cikk c) pont
	<b>szolgáltatás</b>	<b>214 000</b>	4. cikk c) pont
	<b>tervpályázat</b>	<b>214 000</b>	4. cikk c) pont, 78. cikk
	<b>szolgáltatás</b> a 2014/24/EU irányelv XIV. mellékletében /Kbt. 3. mellékletében/ felsorolt szolgáltatásokra vonatkozó szerződések esetében	<b>750 000</b>	4. cikk d) pont (nem módosult)
	<b>építési beruházás</b>	<b>5 350 000</b>	4. cikk a) pont

3. táblázat: Az uniós értékhatárok a támogatott szerződések esetében a 2014/24/EU irányelv és legutóbbi módosítása<sup>6</sup> alapján a 2020-2021. évben

Ajánlatkérő	Tárgy (és egyéb feltétel)	Értékhatár (euró)	A módosított 2014/24/EU irányelv
<b>A támogatott szerződés tekintetében ajánlatkérőnek minősülő</b>  [Kbt. 5. § (2) bek. szerinti ajánlatkérők]	<b>szolgáltatás</b> a 2014/24/EU irányelv 13. cikk b) pontja szerinti szolgáltatások	<b>214 000</b>	13. cikk b) pont
	<b>építési beruházás</b> a 2014/24/EU irányelv 13. cikk a) pontja szerinti építési beruházások	<b>5 350 000</b>	13. cikk a) pont

<sup>6</sup> A Bizottság (EU) 2019/1828 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról



4. táblázat: Az uniós értékhatárok a 2014/25/EU irányelv és legutóbbi módosítása<sup>7</sup> alapján a 2020-2021. évben

Ajánlatkérő	Tárgy (és egyéb feltétel)	Értékhatár (euró)	A módosított 2014/25/EU irányelv
<b>Közszolgáltató ajánlatkérők</b> (a 2014/25/EU irányelv 4. cikke szerint)  [Kbt. 6-7. § szerinti ajánlatkérők]	<b>árubeszerzés</b>	<b>428 000</b>	15. cikk a) pont
	<b>szolgáltatás</b>	<b>428 000</b>	15. cikk a) pont
	<b>tervpályázat</b>	<b>428 000</b>	15. cikk a) pont, 95. cikk
	<b>szolgáltatás</b> a 2014/25/EU irányelv XVII. mellékletében /Kbt. 3. mellékletében/ felsorolt szolgáltatásokra vonatkozó szerződések esetében	<b>1 000 000</b>	15. cikk c) pont (nem módosult)
	<b>építési beruházás</b>	<b>5 350 000</b>	15. cikk b) pont

5. táblázat: Az uniós értékhatárok a 2014/23/EU irányelv és legutóbbi módosítása<sup>8</sup> alapján a 2020-2021. évben

Ajánlatkérő	Tárgy	Értékhatár (euró)	A módosított 2014/23/EU irányelv
<b>Ajánlatkérő szervek és közszolgáltató ajánlatkérők</b> (a 2014/23/EU irányelv 6- 7. cikke szerint)  [Kbt. 5-7. § szerinti ajánlatkérők]	<b>szolgáltatási koncesszió</b>	<b>5 350 000</b>	8. cikk (1) bekezdés
	<b>építési koncesszió</b>	<b>5 350 000</b>	8. cikk (1) bekezdés

<sup>7</sup> A Bizottság (EU) 2019/1829 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról

<sup>8</sup> A Bizottság (EU) 2019/1827 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a koncessziókra vonatkozó értékhatárok tekintetében történő módosításáról

6. táblázat: Egyes uniós közbeszerzési értékhatárok magyar forintban megadott értéke a 2020-2021. évben<sup>9</sup>

Uniós értékhatárok (euró)	Az uniós értékhatárok (forint)
139 000	44 279 840
214 000	68 171 840
428 000	136 343 680
750 000	238 920 000
1 000 000	318 560 000
5 350 000	1 704 296 000

Az uniós közbeszerzési értékhatárok rendszere, valamint az ezeket elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési szerződésekre, illetve építési és szolgáltatási koncessziókra vonatkozó irányelvi jogharmonizációs követelmények nem jelentik azt, hogy **az uniós értékhatárok alatti értékű beszerzésekre** ne vonatkoznának uniós jogi kötelezettségek. Az EUMSZ szabályai és alapelvei ugyanis az irányelvek hatálya alá nem vagy csak részben tartozó szerződések, illetve eljárások esetére is irányadók, **amennyiben a belső piac szempontjából jelentőségük van**, tehát fennállhat esetükben a határokon átnyúló érdekelttség.<sup>10</sup>

A közbeszerzési irányelvek mellett **rendeletek** is születtek, melyek kötelező, közvetlenül alkalmazandó jogforrások. Az irányelvi értékhatárokat módosító (fentebb hivatkozott) rendeleteken túl még a következő, vonatkozó rendeletek érdemelnek kiemelés.

7. táblázat: Az EU hatályos közbeszerzési rendeleteinek egyszerűsített rendszere

A rendelet egyszerűsített elnevezése	A rendelet száma	A rendelet teljes címe és száma
Ún. hirdetményminta rendelet	(EU) 2015/1986 rendelet	A Bizottság (EU) 2015/1986 végrehajtási rendelete (2015. november 11.) a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről
Ún. EEKD (ESPD) rendelet	(EU) 2016/7 rendelet	A Bizottság (EU) 2016/7 végrehajtási rendelete (2016. január 5.) az egységes európai közbeszerzési dokumentum formanyomtatványának meghatározásáról

<sup>9</sup> A Bizottság 2019/C 370/01. sz. Közleménye a 2014/23/EU, a 2014/24/EU, a 2014/25/EU és a 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben megállapított értékhatároknak megfelelő értékekről

<sup>10</sup> Lásd: A Bizottság 2006/C 179/02. sz. Értelmező Közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról



A rendelet egyszerűsített elnevezése	A rendelet száma	A rendelet teljes címe és száma
Ún. CPV rendelet(ek)	213/2008/EK rendelet (módosító)	A Bizottság 213/2008/EK rendelete (2007. november 28.) a közös közbeszerzési szöszedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról és a közbeszerzési eljárásokról szóló 2004/17/EK és 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a CPV felülvizsgálata tekintetében történő módosításáról
	2151/2003/EK rendelet (módosító)	A Bizottság 2151/2003/EK rendelete (2003. december 16.) a közös közbeszerzési szöszedetről (CPV) szóló 2195/2002/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról
	2195/2002/EK rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 2195/2002/EK rendelete (2002. november 5.) a Közös Közbeszerzési Szöszedetről (CPV)
Ún. értékhatárokat módosító rendeletek (legújabbak)	(EU) 2019/1828 rendelet	A Bizottság (EU) 2019/1828 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról
	(EU) 2019/1829 rendelet	A Bizottság (EU) 2019/1829 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra, valamint a tervpályázatokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról
	(EU) 2019/1827 rendelet	A Bizottság (EU) 2019/1827 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2014/23/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek a koncessziókra vonatkozó értékhatárok tekintetében történő módosításáról

A rendelet egyszerűsített elnevezése	A rendelet száma	A rendelet teljes címe és száma
	(EU) 2019/1830 rendelet	A Bizottság (EU) 2019/1830 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. október 30.) a 2009/81/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az árubeszerzésre, a szolgáltatásnyújtásra és az építési beruházásokra irányadó értékhatárok tekintetében történő módosításáról

Az uniós politika részéről tehát a kiindulási pont a valódi egységes belső piac megteremtése a közpiacokon (is), biztosítva a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét, az egyenlő és megkülönböztetés-mentes bánásmódot, a tisztességes versenyt és az átláthatóságot – ennek elérése érdekében történik a közösségi, uniós szintű jogharmonizáció. Az irányelvek legutóbbi, 2014-es modernizációs felülvizsgálatánál fontos szempont volt a közbeszerzések a közös gazdasági és társadalmi (stratégiai, fenntarthatósági, innovatív) célok támogatására való jobb felhasználása, a közkiadások hatékonyságának növelése, valamint a kis- és középvállalkozások (kkv) közbeszerzésekben való részvételének elősegítése. A mindinkább **összetett célrendszer egyre mélyebb és kiterjedtebb uniós acquis-t** (jogi vívmányokat) eredményez.<sup>11</sup> Az uniós jog értelmezése során az Európai Unió Bíróságának (EUB) az ítélkezési gyakorlata alapvetően hat ki az uniós normák megfelelő tagállami átültetésére és a jogalkalmazásra.<sup>12</sup>

Az uniós közbeszerzési piac **harmadik országok** irányában való megnyitásának kérdése a közös kereskedelempolitika részét képezi; e téren két-, illetve többoldalú nemzetközi szerződések révén történik a - többnyire kölcsönös - piacnyitás rendezése. A legjelentősebb ilyen irányú nemzetközi szerződésnek, a WTO Kormányzati Beszerzésről szóló Megállapodásának (GPA) az EU is részese.

<sup>11</sup> Lásd a jogfejlődést áttekintően: Németh Anita: A közbeszerzési politika akkor és most – Fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II. Iustum Aequum Salutare XIV. 2018/2. 93–104. [http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20182sz/08\\_NemethA\\_IAS\\_2018\\_2.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20182sz/08_NemethA_IAS_2018_2.pdf)

<sup>12</sup> Lásd pl.: Juhász, Endre: Latest jurisprudence of the Court of Justice of the EU in the field of Public Procurement Law. ERA Forum, 2018, 19:257–266.; a közbeszerzési alanyi körben pl.: Németh Anita: Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – I. Közbeszerzési Jog Online 2019/1. 4-12.



## 1.2 Magyarország közbeszerzési szabályrendszere

### Általános jellemzők röviden<sup>13</sup>

A hazai közbeszerzési jog meghatározó forrása a közbeszerzési törvény, a jelenleg hatályos és többször módosított, **közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (Kbt.)**, amely a rendszerváltozást követően már a negyedik közbeszerzési „kódex. A Kbt. **végrehajtási rendeletei** (illetve egyéb kapcsolódó jogszabályok) rendezik a közbeszerzések részletkérdéseit, illetve sajátos szabályait. Az alábbi táblázatban szerepeltetjük – a teljesség igénye nélkül – a főbb vonatkozó rendeleteket.<sup>14</sup>

8. táblázat: A közbeszerzésekkel kapcsolatos általánosabb jellegű főbb hazai rendeletek

A rendeletek száma és címe	
307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet	a <b>közszolgáltatók közbeszerzéseire</b> vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról
308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet	a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett <b>ellenőrzéséről</b>
310/2015. (X. 28.) Korm. rendelet	a <b>tervpályázati</b> eljárásokról
321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet	a közbeszerzési eljárásokban az <b>alkalmasság</b> és a <b>kizáró okok</b> igazolásának, valamint a közbeszerzési <b>műszaki leírás</b> meghatározásának módjáról

<sup>13</sup> Lásd részletesebben a kommentárokat, többek között:

Kommentár a közbeszerzési törvényhez (Szerk.: Dezső Attila). Wolters Kluwer, Budapest, 2016.; A közbeszerzés joga – Kommentár a gyakorlat számára (Szerk.: Patay Géza). Hetedik átdolgozott kiadás, Hvgorac, 2017.; Közbeszerzési Hatóság honlapja: <https://www.kozbeszerzes.hu/>

<sup>14</sup> További jogszabályok különösen: **2016. évi XXX. törvény** a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről; **168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet** a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről; **247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet** a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről; **51/2016. (III. 17.) Korm. rendelet** az állami tulajdonban levő ÉMI Nonprofit Kft. állami építési beruházásokkal kapcsolatos egyes műszaki szolgáltatási feladatok elvégzésére vonatkozó kijelöléséről; **237/2017. (VIII. 18.) Korm. rendelet** az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatáskörébe tartozó európai uniós alapokból származó támogatások felhasználására vonatkozó központi beszerző, valamint krízismenedzsment feladatokat ellátó szerv feladat- és hatásköréről; **257/2018. (XII. 18.) Korm. rendelet** a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről; **301/2018. (XII. 27.) Korm. rendelet** a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanácsról, valamint a Digitális Kormányzati Ügynökség Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a kormányzati informatikai beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről; **45/2015. (XI. 2.) MvM rendelet** a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról; **27/2017. (XI. 6.) MvM rendelet** az elektronikus közbeszerzési rendszer üzemeltetését és fenntartását végző gazdasági társaság kijelöléséről; **40/2017. (XII. 27.) MvM rendelet** az elektronikus közbeszerzési rendszer fenntartásával és működtetésével kapcsolatos szabályokról.

A rendeletek száma és címe	
322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet	az <b>építési beruházások</b> , valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól
424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet	az <b>elektronikus közbeszerzés</b> részletes szabályairól
320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet	a közbeszerzések központi <b>ellenőrzéséről</b> és engedélyezéséről
272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet	a 2014-2020 programozási időszakban az egyes <b>európai uniós alapokból</b> származó támogatások felhasználásának rendjéről
48/2011. (III. 30.) Korm. rendelet	a környezetkímélő és energiahatékony közúti járművek beszerzésének előmozdításáról
44/2015. (XI. 2.) <b>MvM rendelet</b>	a közbeszerzési és tervpályázati <b>hirdetmények</b> feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről

Az uniós közbeszerzési irányelvi szabályok **átültetése** a Kbt. és egyes végrehajtási rendeletek révén – mondhatni - megtörtént.

A Kbt. Első Része általános rendelkezéseket tartalmaz, míg Második Része az uniós értékhatárokat elérő értékű közbeszerzésekre, illetve közbeszerzési eljárásokra irányadó. A Harmadik Rész foglalja magába az uniós értékhatár alatti, de a nemzeti értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások szabályait. A Negyedik Rész alkalmazandó építési vagy szolgáltatási koncesszió beszerzése esetén, nemzeti és uniós értékhatárt elérően is. Az Ötödik Rész a versenyeztetési eljárások előkészítése és lefolytatása alapján megkötött szerződésekre alkalmaz sajátos rendelkezéseket, míg a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok speciális normáit a Hatodik Rész tartalmazza. A törvényi célok (lásd alább) érvényesülése érdekében közfeladatokat ellátó szerv, a Közbeszerzési Hatóság, valamint a keretében működő jogorvoslati szerv, a Közbeszerzési Döntőbizottság anyagi és eljárási szabályairól a Hetedik Rész rendelkezik.

**A hazai közbeszerzési szabályozást meglehetősen komplex, többszintű, részletező normarendszer jellemzi**, bizonyos területeken erős központosítási és ellenőrzési szemlélettel. Így például a Kbt. preambulumba a közbeszerzések jogintézményétől hagyományos elvárt célok mellett annak piaci stratégiai eszközként való „használatát” is célként tűzi ki.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Kbt. Preambuluma: Magyarország Országgyűlése a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljával - összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel - a következő törvényt alkotja.





A hazai szabályozás értékhatáraitól, a jogátültetésről és jogmegfelelőségről az alábbi táblázatok adnak vázlatos áttekintést.

9. táblázat: A hazai nemzeti értékhatárok a 2020. évben

Alkalmazás / Ajánlatkérő	Tárgy	Értékhatár (forint)	2019. évi LXXI. törvény <sup>16</sup>
A közszolgáltatói szerződéseken kívüli szerződésekre vonatkozó nemzeti értékhatárok	árubeszerzés	15 millió	70. § (1) bek. a) pont
	szolgáltatás	15 millió	70. § (1) bek. d) pont
	építési beruházás	50 millió	70. § (1) bek. b) pont
	szolgáltatási koncesszió	30 millió	70. § (1) bek. e) pont
	építési koncesszió	100 millió	70. § (1) bek. c) pont
A közszolgáltatói szerződésekre vonatkozó nemzeti értékhatárok	árubeszerzés	50 millió	70. § (2) bek. a) pont
	szolgáltatás	50 millió	70. § (2) bek. c) pont
	építési beruházás	100 millió	70. § (2) bek. b) pont
	szolgáltatási koncesszió	100 millió	70. § (2) bek. e) pont
	építési koncesszió	200 millió	70. § (2) bek. d) pont

10. táblázat: Az uniós irányelvek magyar jogba való átültetésének egyszerűsített rendszere

Uniós irányelvek	Átültető magyar jogszabályok
Klasszikus irányelv, közszolgáltatói irányelv, koncessziós irányelv (2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/ EU irányelvek)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kbt.</li> <li>• 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet (közszolgáltatók)</li> <li>• 310/2015. (X. 28.) Korm. rendelet (tervpályázati eljárás)</li> <li>• 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (alkalmasság, kizáró okok, műszaki leírás)</li> <li>• 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (építési beruházás)</li> <li>• 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet (e-közbeszerzés)</li> <li>• 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (hirdetmény)</li> </ul>
Jogorvoslati irányelvek (2007/66/EK, 89/665/EGK, 92/13/EGK irányelvek)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kbt.</li> <li>• 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet (hirdetmény)</li> </ul>
Védelmi irányelv (2009/81/EK irányelv)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016. évi XXX. törvény a védelmi és biztonsági célú beszerzésekről</li> <li>• 19/2016. (IX. 14.) HM rendelet (hirdetmény)</li> </ul>

<sup>16</sup> 2019. évi LXXI. törvény Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről

11. táblázat: A Kbt. uniós jognak való megfelelését bemutató egyszerűsített rendszere  
(jogharmonizációs klauzula)

Kbt.	Uniós irányelvek és rendeletek
	Klasszikus irányelv, közszolgáltatói irányelv, koncessziós irányelv (2014/24/EU, 2014/25/EU, 2014/23/ EU irányelvek)
	Jogorvoslati irányelvek (2007/66/EK, 89/665/EGK, 92/13/EGK irányelvek)
	Elektronikus számlázási irányelv (2014/55/EU irányelv)
	2011/7/EU irányelv a kereskedelmi ügyletekhez kapcsolódó késedelmes fizetések elleni fellépésről
	2009/33/EK irányelv a tiszta és energiahatékony közúti járművek használatának előmozdításáról [a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvénnyel együtt]
	2009/52/EK irányelv az illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokat foglalkoztató munkáltatókkal szembeni szankciókra és intézkedésekre vonatkozó minimumszabályokról, 7. cikk (1) bekezdés b) pont
	CPV rendelet(ek)



## 1.3 A Magyarországgal szomszédos tagállamok, illetve harmadik országok közbeszerzési szabályozása

### Általános jellemzők röviden

A határon átnyúló együttműködés jogi keretei tekintetében alapvető különbséget eredményez, hogy a Magyarországgal szomszédos országok nem mindegyike tagja (még) az EU-nak, így a közbeszerzésekre vonatkozó nemzeti jogi keretek is eltérőek. Az EU-n kívüli, ún. harmadik országok viszonylatában a közbeszerzési piacnyitás kérdése egyelőre nemzetközi szerződések alapján kerül rendezésre.

### EU-tagállam státuszú szomszédos országok: Ausztria, Horvátország, Románia, Szlovákia, Szlovénia<sup>17</sup>

Az EU-tagállamoknak a **2014-es új közbeszerzési irányelveket** 2016. április 18. napjáig kellett a nemzeti jogrendjükbe **átültetni** (azzal, hogy az előirányzott elektronikus közbeszerzés teljes körű megvalósítására szabott végső határidő 2018. október 18-án járt le). A jogharmonizációs feladatok határidőre való megvalósítása számos tagországban nem történt meg, az Európai Bizottság végül 2017 decemberében négy tagállammal szemben kezdeményezett kötelezettségszegési eljárást, köztük Ausztriával és Szlovéniával.<sup>18</sup> Ausztria végül a 2018-ban elfogadott szabályozásával eleget tett a jogharmonizációs kötelezettségnek, míg<sup>19</sup> Szlovénia koncessziós irányelvet átültető új törvénye csak 2019 februárjában lépett hatályba.<sup>20</sup>

A 2014-es irányelvek – kivéve a koncessziós irányelvet – a különböző tagállamok ajánlatkérőinek részvételével zajló (köz)beszerzésekre is tartalmaznak szabályokat (2014/24/EU irányelv 39. cikk; 2014/25/EU irányelv 57. cikk). Ezek az **új rendelkezések** hiánypótlóak, elősegítik a határon átnyúló együttműködéseket, közös fejlesztéseket beszerzési szempontból is. A koncessziós irányelv 2011. évi európai bizottsági javaslatában szintén szerepelt a különböző tagállamok ajánlatkérőinek részvételével zajló (köz)beszerzésekre irányadó cikk (31. cikk),<sup>21</sup> az elfogadott irányelvből viszont már

<sup>17</sup> Lásd részletesebben többek között:

Treumer, S., Comte, M. (Ed.): Modernising Public Procurement – The approach of EU Member States. Edward Elgar, 2018.

Country Reports 2018. [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_en)

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_4771](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_4771)

<sup>19</sup> Lásd az új közbeszerzési irányelvek tagállami átültetésének notifikálását pl. a 2014/24/EU irányelv tekintetében:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/NIM/?uri=CELEX:32014L0024&qid=1577975027034>

<sup>20</sup> Ferk, P. Ferk, B., Hodošček, K.: A Challenging Transposition of Directive 2014/23/EU on the Award of Concession Contracts to Slovenia – the New Certain Concession Contracts Act (Country Report, íSlovenia) European Procurement & Public Private Partnership Law Review Volume 14, Issue 3 (2019) p. 203.

<sup>21</sup> Európai Bizottság Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a koncessziós szerződések odaítéléséről COM(2011) 897 végleges, Brüsszel, 2011.12.20.

kikerült, vélhetően taktikai megfontolásokból, figyelemmel az irányelv megszületése érdekében létrejött tagállamok közötti kompromisszumokra.

## EU-n kívüli státuszú szomszédos országok: Szerbia, Ukrajna

### Szerbia

Az Európai Közösségek és azok tagállamai, másrészt a Szerb Köztársaság közötti **stabilizációs és társulási megállapodást** (STM) a Felek 2008. április 29-én írták alá és 2013. július 22-én kötötték meg. Az STM 2013. szeptember 1-jén lépett hatályba, majd a csatlakozási tárgyalások 2014-ben elkezdődtek.<sup>22</sup>

Az STM fokozatos jogközelítést irányoz elő Szerbia számára (72. cikk), továbbá a közbeszerzések terén egyfajta aszimmetrikus piacnyitást a javára (76. cikk). Megjegyzendő, hogy Szerbia nem részese a WTO GPA-nek, viszont tagja a Közép-európai Szabadkereskedelmi Megállapodásnak (CEFTA).<sup>23</sup>

**A szerb közbeszerzési törvény részben harmonizált az uniós joggal, bár a közös közbeszerzésekre irányadó szabályok nem térnek ki a határon átnyúló aspektusokra.**<sup>24</sup> Az Európai Bizottság 2019-es jelentése (6.5. Fejezet) alapján Szerbia mérsékelt felkészült a közbeszerzések terén a csatlakozásra, ezért az uniós jogra figyelemmel **további jogközelítési lépések** szükségesek, különösen a koncessziók terén.<sup>25</sup>

### Ukrajna

Az Európai Unió és tagállamai, másrészt Ukrajna közötti **társulási megállapodást** (a továbbiakban: TM) a Felek 2014-ben írták alá, és 2017. szeptember 1-jén lépett hatályba. A partnerség alapját képező TM a legátfogóbb jellegű az EU más országokkal kötött megállapodásainak sorában, gazdasági része mélyreható és átfogó szabadkereskedelmi térség létrehozását jelenti.<sup>26</sup>

A TM részletesen rendelkezik a közbeszerzésekről (8. Fejezet, 148-156. cikk): fokozatos jogközelítést irányoz elő Ukrajna számára az uniós közbeszerzési acquis tükrében (153. cikk), továbbá szintén

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en)

<sup>23</sup> A CEFTA regionális szabadkereskedelmi zónát hozott létre, amelyben egyebek mellett a kormányzati beszerzések terén is liberalizációt és piacnyitást irányzott elő a részes felek viszonylatában. Jelenlegi tagok: Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Macedónia, Moldova, Montenegró, Szerbia.

<sup>24</sup> Szerb közbeszerzési törvény (előnyben részesítési szabályokkal): <https://www.paragraf.rs/propisi/law-on-public-procurement.html#>

<sup>25</sup> Serbia 2019 Report:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0219&from=HU>

Időközbeni jogalkotási (jogszabályelőkészítési) fejlemény:

<https://www.srbija.gov.rs/vest/en/145530/government-passes-public-procurement-bill.php>

<sup>26</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en)  
<https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/eastern-partnership/ukraine/>



fokozatos, egyben kölcsönös nyitást a közbeszerzések piacán (154. cikk). Ukrajna 2016 májusától csatlakozott a WTO GPA-hez.<sup>27</sup>

**Az ukrán közbeszerzési törvény részlegesen közelít az uniós joghoz azzal, hogy a törvény nem tér ki a határon átnyúló aspektusokra.**<sup>28</sup> Az Európai Bizottság 2019-es jelentése a közbeszerzések terén a legutóbbi fejleményekről elismerően szólt (például az e-közbeszerzés bevezetése),<sup>29</sup> ám a közbeszerzési jogszabályok 2014-es irányelvekkel való jobb összehangolása még várat magára. Nem véletlen, hogy a jogszabály-közelítés, az intézményi reformok és a piacra jutás **indikatív ütemezése** tekintetében az EU-Ukrán Társulási Bizottság 2018-ban határozatot fogadott el, aktualizálva a TM releváns mellékletét.<sup>30</sup> Megjegyezzük azonban, hogy ez az ütemezés a 2014/24/EU irányelv 39. cikkét (Különböző tagállamok ajánlatkérő szerveinek részvételével zajló beszerzések) nem határozta meg a jogközelítés alapvető elemeként (érthetően), így ezt csak a TM hatálybalépésétől számított 6 éven belül kell megvalósítania (a TM közbeszerzésről szóló rendelkezései már 2016. január 1-je óta ideiglenesen alkalmazásra kerültek.)

---

<sup>27</sup> Lásd: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm)

Ukrajna GPA-tagként a megállapodásnak megfelelő szabályozással rendelkezik, és a GPA-tagok viszonylatában megnyitotta a nemzeti elbánás kölcsönös biztosítása mellett közbeszerzési piacát a vállaltaknak megfelelően.

<sup>28</sup> Ukrán közbeszerzési törvény: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19/print1453109859715783>

<sup>29</sup> Ukraine 2019 Association Implementation Report (2., 5., 17. o.):

[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd\\_2019\\_433\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v4\\_p1\\_1056243.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf)

Lásd még:

<https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018-english.pdf>

<sup>30</sup> A kereskedelmi formációban ülésező EU–Ukrajna társulási bizottság 1/2018 határozata (2018. május 14.) a társulási megállapodás IV. címe (Kereskedelem és kereskedelemmel kapcsolatos ügyek) közbeszerzésről szóló 8. fejezete XXI. mellékletének aktualizálásáról, valamint a közbeszerzésre vonatkozó átfogó ütemtervvel kapcsolatos kedvező véleménynyilvánításról [2018/972]

## 2 A határon átnyúló projektek (integrált projektek) megvalósításához kapcsolódó (köz)beszerzési szabályok

A határon átnyúló projektek az érintett államok (EU tagállamok és harmadik országok), illetve szervezeteik részvételét feltételezik, mely „nemzet-közi” együttműködés, ám az azzal járó közös beszerzések megvalósítása még olyan területeken is nehézségekbe ütközhet, ahol a nemzeti szabályozások koordinációja akár uniós tagállami, akár társult viszonyban létrejött. Ezt felismerve kerültek olyan új rendelkezések a 2014-es közbeszerzési irányelvekbe, melyek a különböző tagállamok ajánlatkérői részvételével zajló beszerzések legalapvetőbb szabályait taglalják.

Mivel a 2014/24/EU irányelv (klasszikus irányelv) és a 2014/25/EU irányelv (közszolgáltatói irányelv) szabályozása e körben alapvetően azonos, tehát a közbeszerzési ajánlatkérőnek minősülő teljes alanyi körre alkalmazható, így **a továbbiakban a klasszikus irányelv rendelkezéseit vizsgáljuk.** Ismételten megjegyezzük, hogy a 2014/23/EU koncessziós irányelvből ezek a rendelkezések végül kimaradtak, de ez nem jelenti azt – figyelemmel ezen irányelv fejlődéstörténetére –, hogy a koncessziós beszerzési tárgyak esetében ne lenne helye az ilyen közös beszerzéseknek, illetve az ezekre irányadó alábbi szabályozásnak.

### 2.1 Az irányelvi szabályok és az indokolásuk

A 2014/24/EU irányelv<sup>31</sup> **(73) preambulum-bekezdése** (indokolás):

*„(73) Az olyan esetekben, amikor különböző tagállambeli ajánlatkérő szervek közösen ítélnék oda közbeszerzési szerződéseket, jelenleg a nemzeti jogszabályok ütközései kapcsán sajátos jogi nehézségekkel kell szembenézniük. Annak ellenére, hogy a 2004/18/EK irányelv<sup>32</sup> hallgatólagosan megengedte a határon átnyúló közös közbeszerzést, az ajánlatkérő szervek számára továbbra is jelentős jogi és gyakorlati problémákat jelent, hogy más tagállamok központi beszerző szerveitől vásároljanak, vagy közösen ítéljék oda a közbeszerzési szerződéseket. Annak érdekében, hogy az ajánlatkérő szervek maximálisan kihasználhassák a belső piacon rejlő lehetőségeket a méretgazdaságosság, valamint az előnyök és a kockázatok megosztása szempontjából, nem utolsósorban azon innovatív projektek esetében, amelyek az egyetlen ajánlatkérő szerv által ésszerűen vállalhatónál több kockázattal járnak, a fenti nehézségeket orvosolni kell. Ezért a határon átnyúló közös beszerzésre vonatkozóan új szabályokat kell megállapítani, amelyek megkönnyítik az ajánlatkérő szervek közötti együttműködést, valamint a beszállítók és szolgáltatók számára nyíló, határon átnyúló üzleti lehetőségek teremtésével elősegítik a belső piac előnyeinek jobb kihasználását. Ezekben a szabályokban meg kell határozni a központi beszerző szervek határon átnyúló igénybevételének a feltételeit, és meg kell*

<sup>31</sup> Az irányelv hivatalos magyar nyelvi változatának szövegét idézzük.

<sup>32</sup> Saját megjegyzés: a 2014/24/EU irányelvet megelőző ún. klasszikus irányelv.



nevezni a határon átnyúló közös eljárások eseteiben alkalmazandó közbeszerzési jogot – beleértve a jogorvoslatokra alkalmazandó jogot is –, kiegészítve ezáltal az 593/2008/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>33</sup> kollíziós szabályait. Emellett különböző tagállambeli ajánlatkérő szervek számára lehetővé kell tenni, hogy nemzeti vagy uniós jog alapján közös szervezeteket hozzanak létre. Az ilyen közös közbeszerzésekre vonatkozóan külön szabályokat kell alkotni.

Az ajánlatkérő szervek mindazonáltal nem élhetnek a határon átnyúló közös beszerzésnek az uniós jog nyújtotta lehetőségeivel abból a célból, hogy megkerüljék az azon tagállamban rájuk vonatkozó kötelező közjogi szabályokat, amely tagállamban található. E szabályok közé tartozhatnak például az átláthatóságra és a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó rendelkezések, vagy az érzékeny áruszállítások nyomon követhetőségéhez szükséges egyedi előírások.”

A 2014/24/EU irányelv **39. cikke:**

**„Különböző tagállamok ajánlatkérő szerveinek részvételével zajló beszerzések**

**(1)** A 12. cikk sérelme nélkül, különböző tagállamok ajánlatkérő szervei közösen is odaítélhetnek közbeszerzési szerződéseket az ebben a cikkben meghatározott valamely módon.

Az ajánlatkérő szervek nem alkalmazhatják az ebben a cikkben meghatározott eszközöket abból a célból, hogy elkerüljék az uniós jog szerinti azon kötelező közjogi rendelkezések alkalmazását, amelyeknek a hatálya alá tartoznak a saját tagállamukban.

**(2)** A tagállamok nem tilthatják meg az ajánlatkérő szerveiknek, hogy igénybe vegyenek más tagállamokban található központi beszerző szervek által kínált központosított beszerzési tevékenységeket.

Az ajánlatkérő szerv tagállamától eltérő tagállamban található központi beszerző szerv által kínált központosított beszerzési tevékenységek tekintetében azonban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy kikötik, hogy ajánlatkérő szerveik kizárólag a 2. cikk (1) bekezdése 14. pontjának a) vagy b) pontjában meghatározottak szerinti központosított beszerzési tevékenységeket vehetik igénybe.

**(3)** Amennyiben más tagállamban található központi beszerző szerv központosított beszerzési tevékenységet nyújt, annak azon tagállam nemzeti rendelkezéseinek megfelelően kell történnie, amelyben a központi beszerző szerv található.

Azon tagállam nemzeti rendelkezései, amelyben a központi beszerző szerv található, a következőkre is alkalmazandók:

- a) szerződés közbeszerzés dinamikus beszerzési rendszer keretében való odaítélése;

<sup>33</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2008. június 17-i 593/2008/EK rendelete a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról (Róma I.) (HL L 177., 2008.7.4., 6. o.).

**b)** verseny újbóli megnyitása keretmegállapodás alapján;

**c)** a 33. cikk (4) bekezdésének a) vagy b) pontja értelmében annak meghatározása, hogy a keretmegállapodásban részes gazdasági szereplők közül melyik végezzen el egy adott feladatot.

**(4)** Több, különböző tagállamokból származó ajánlatkérő szerv együttesen is odaítélhet közbeszerzési szerződéseket, köthet keretmegállapodást vagy működtethet dinamikus beszerzési rendszert. A 33. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében meghatározott mértékig a keretmegállapodás vagy a dinamikus beszerzési rendszer alapján is ítélnétek oda szerződést. Hacsak a szükséges elemeket nem szabályozza az érintett tagállamok között megkötött nemzetközi megállapodás, a résztvevő ajánlatkérő szervezeteknek megállapodást kell kötniük, amelyben meghatározzák:

**a)** a felek felelősségi körét és a vonatkozó alkalmazandó nemzeti rendelkezéseket;

**b)** a közbeszerzési eljárás belső megszervezését, ideértve az eljárás irányítását, a beszerzendő építési beruházások, áruk vagy szolgáltatások elosztását és a szerződések megkötését.

A résztvevő ajánlatkérő szerv akkor teljesíti az ezen irányelv szerinti kötelezettségeit, amikor a közbeszerzési eljárásért felelős ajánlatkérő szervtől szerez be építési munkát, árut vagy szolgáltatást. Az a) pontban említett felelősségi körök és alkalmazandó nemzeti rendelkezések meghatározása során a résztvevő ajánlatkérő szervek az egyes felelősségi köröket egymás közt megoszthatják, és meghatározhatják a tagállamaik nemzeti jogának alkalmazandó rendelkezéseit. A felelősségi köröket és az alkalmazandó nemzeti jogot a közösen odaítélt közbeszerzési szerződések közbeszerzési dokumentációjában fel kell tüntetni.

**(5)** Ha több, különböző tagállamokban lévő ajánlatkérő szerv létrehozott egy közös szervezetet, ideértve az 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet<sup>34</sup> szerinti európai területi együttműködési csoportosulást vagy más, az uniós jog szerint létrehozott jogi személyt, a részt vevő ajánlatkérő szervezeteknek a közös szervezet illetékes szervének döntése útján meg kell állapodniuk arról, hogy melyik alábbi tagállam nemzeti közbeszerzési szabályai alkalmazandók:

**a)** annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet székhelye található;

**b)** annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet a tevékenységét végzi.

Az első albekezdésben említett megállapodás létrehozható határozatlan időre, ha azt a közös szervezet létesítő okiratában rögzítik, határozott időre vagy a szerződések meghatározott típusaira, illetve egy vagy több egyedi szerződésodaítélésre.”

<sup>34</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2006. július 5-i 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról (HL L 210., 2006.7.31., 19. o.).





Fentieket összegezve tehát a 2014/24/EU irányelv a következő főbb lehetőségek, eszközök keretszabályozását adja azokra a helyzetekre, amikor különböző tagállamok ajánlatkérői részéről merül fel igény közös közbeszerzésre vagy más kooperatív megoldásra:

- az ajánlatkérő más tagállambeli központi beszerző szerv által kínált központosított beszerzési tevékenységének igénybe vétele;
- több, különböző tagállami ajánlatkérő együttes közbeszerzési eljárása (együttes keretmegállapodás kötése, dinamikus beszerzési rendszer működtetése) – ennek érdekében megállapodás kötése;
- több, különböző tagállami ajánlatkérő által létrehozott közös szervezet révén történő (közös) beszerzés.

## 2.2 A közös szervezet révén történő (közös) beszerzés irányelvi szabályozása

E témakör tekintetében a különböző tagállamokban lévő ajánlatkérők által létrehozott közös szervezet révén történő (közös) beszerzés esetkörével foglalkozunk, figyelemmel a tanulmánnyal célzott európai területi együttműködési csoportosulásokra (ETT/EGTC). A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése [és (1) bekezdése] alapján az uniós szabályozás lényege a következőkben összegezhető:

- ez az esetkör is a közös szerződés-odaítélés módjaként került szabályozásra [39. cikk (1) bekezdés];
- általános kapcsolódó rendelkezés, hogy ezt a lehetőséget, eszközt nem alkalmazhatják az ajánlatkérők a saját tagállamuk kógens közjogi normák elkerülése céljából [39. cikk (1) bekezdés];
- EU-tagállamok (ajánlatkérői) viszonylatában (illetve EGT-relevancia miatt e körben is) meghatározott szabályról van szó;
- legalább két különböző tagállambeli ajánlatkérő (ideértve a klasszikus ajánlatkérőket és a közszolgáltató ajánlatkérőket is – lásd a 2014/25/EU irányelv ugyanilyen szabályát, az 57. cikkben) hozza létre a közös szervezetet (tehát az ilyen ajánlatkérők részvételével működő szervezetről van szó);
- a közös(en létrehozott) szervezet tekintetében nincs megkötés (nyilván jogalanyisággal kell rendelkeznie); ugyanakkor kifejezetten ideértendő az uniós jog szerint létrehozott jogi személyek<sup>35</sup> (a nemzeti jog alapján létrehozható szervezetek mellett); ennek keretében az irányelv kimondottan meghivatkozta az ETT-re vonatkozó uniós rendeletet (1082/2006/EK rendelet, időközben módosításra került, lásd a 1302/2013/EU rendeletet<sup>36</sup>);
- az irányelvi szabályozás középpontjában az áll, hogy a közös szervezetben résztvevő ajánlatkérőknek meg kell állapodniuk a közbeszerzési szabályok tekintetében alkalmazandó jogról (ideértve a jogorvoslatra alkalmazandó jogot is);
- az alkalmazandó jogra nézve az irányelvi szabályozás kétféle lehetőség közötti választást tesz lehetővé: a közös szervezet székhelye vagy tevékenysége végzésének helye szerinti tagállami (nemzeti közbeszerzési) jog közötti választást;
- az alkalmazandó jogra vonatkozóan a közös szervezet erre hatáskörrel rendelkező szervének döntése útján kell megállapodniuk a résztvevő ajánlatkérőknek;
- az alkalmazandó jogra vonatkozó, az ajánlatkérők közötti megállapodás létrehozható határozatlan időre (ha a közös szervezet létesítő okiratában rögzítik), vagy határozott időre, de akár a szerződések meghatározott típusaira vagy akár egy vagy több egyedi szerződés-odaítélésre (szerződés megkötésére irányuló eljárásra) is.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Lásd még az európai gazdasági egyesülést és az európai szövetkezetet.

<sup>36</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásokról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról

<sup>37</sup> Az irányelvhely mindezen szabályával összefüggő kérdésekre a 4. pontban (Útmutató) térünk ki részletesebben.



## 2.3 A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése más hivatalos nyelvi változatok alapján

A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése és azt a magyar jogba átültető Kbt. 30. § (5)-(6) bekezdésének az összehasonlítása alapján megállapítható, hogy **bizonyos eltérések fennállnak** (lásd alább). Az eltérések értelmezéséhez szükségesnek mutatkozik a vizsgált uniós rendelkezés egyéb hivatalos nyelvi változatainak az egybevetése is (12. Táblázat).

12. táblázat: A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése egyes hivatalos nyelvi változatainak összevetése

Nyelv	2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése
magyar	<p>(5) Ha több, különböző tagállamokban lévő ajánlatkérő szerv létrehozott egy közös szervezetet, ideértve az 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti európai területi együttműködési csoportosulást vagy más, az uniós jog szerint létrehozott jogi személyt, a részt vevő ajánlatkérő szervezetek a közös szervezet illetékes szervének döntése útján meg kell állapodniuk arról, hogy melyik alábbi tagállam nemzeti közbeszerzési szabályai alkalmazandók:</p> <p>a) annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet székhelye található;</p> <p>b) annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet a tevékenységét végzi.</p> <p>Az első albekezdésben említett megállapodás létrehozható határozatlan időre, ha azt a közös szervezet létesítő okiratában rögzítik, határozott időre vagy a szerződések meghatározott típusaira, illetve egy vagy több egyedi szerződésodaítélésre.</p>
angol	<p>5. Where several contracting authorities from different Member States have set up a joint entity, including European Groupings of territorial cooperation under Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council or other entities established under Union law, the participating contracting authorities shall, by a decision of the competent body of the joint entity, agree on the applicable national procurement rules of one of the following Member States:</p> <p>(a) the national provisions of the Member State where the joint entity has its registered office;</p> <p>(b) the national provisions of the Member State where the joint entity is carrying out its activities.</p> <p>The agreement referred to in the first subparagraph may either apply for an undetermined period, when fixed in the constitutive act of the joint entity, or may be limited to a certain period of time, certain types of contracts or to one or more individual contract awards.</p>

Nyelv	2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése
francia	<p>5. Lorsque plusieurs pouvoirs adjudicateurs de différents États membres ont établi une entité conjointe, notamment un groupement européen de coopération territoriale en vertu du règlement (CE) no 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil ou d'autres entités en vertu du droit de l'Union, les pouvoirs adjudicateurs participants conviennent, par une décision de l'organe compétent de l'entité conjointe, que les règles nationales en matière de passation de marchés qui s'appliquent sont celles de l'un des États membres suivants:</p> <p>a) soit les dispositions nationales de l'État membre dans lequel se trouve le siège social de l'entité conjointe;</p> <p>b) soit les dispositions nationales de l'État membre dans lequel l'entité conjointe exerce ses activités.</p> <p>L'accord visé au premier alinéa peut être valable soit pour une durée indéterminée, s'il est incorporé dans les statuts de l'entité conjointe, soit pour une période déterminée ou encore pour certains types de marchés ou pour un ou plusieurs marchés particuliers.</p>
német	<p>(5) Haben mehrere öffentliche Auftraggeber aus verschiedenen Mitgliedstaaten eine gemeinsame Einrichtung gegründet, einschließlich eines Europäischen Verbunds für territoriale Zusammenarbeit im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1082/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates oder anderer Einrichtungen nach Unionsrecht, so einigen sich die teilnehmenden öffentlichen Auftraggeber per Beschluss des zuständigen Organs der gemeinsamen Einrichtung auf die anwendbaren nationalen Vergaberegeln eines der folgenden Mitgliedstaaten:</p> <p>a) die nationalen Bestimmungen des Mitgliedstaats, in dem die gemeinsame Einrichtung ihren eingetragenen Sitz hat;</p> <p>b) die nationalen Bestimmungen des Mitgliedstaats, in dem die gemeinsame Einrichtung ihre Tätigkeiten ausübt.</p> <p>Die in Unterabsatz 1 genannte Vereinbarung gilt entweder unbefristet, wenn dies im Gründungsrechtsakt der gemeinsamen Einrichtung festgelegt wurde, oder kann auf einen bestimmten Zeitraum, bestimmte Arten von Aufträgen oder eine oder mehrere Auftragserteilungen beschränkt werden.</p>

A 12. Táblázat szerinti nyelvi változatok összevetése alapján is megállapítható, hogy a magyar nyelvi változat esetében **egy kérdésben** érdemes a figyelmet felhívni a fordítási megoldásra, mely kihathatott az uniós norma nem teljesen megfelelő Kbt.-beli átültetésére. A vizsgált (5) bekezdés utolsó mondatbeli felsorolásának vagylagossága ugyanis a felsorolás minden esetkörüire vonatkozik, illetve ezzel összefüggésben annak hangsúlyozása szükséges, hogy a létesítő okiratban való rögzítés fordulata, feltétele egyértelműen csak a határozatlan időre szóló megállapodás esetére vonatkoztatható, tekintettel egyúttal a szabály értelmére is. (Az egyéb, fentebbi jelzéseknek nincs igazán jelentősége, figyelemmel a magyar jogharmonizációs megoldásra, szövegezésre.)



## 2.4 A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének átültetése a Kbt.-be

Mindezek után a 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdése [és a 2014/25/EU irányelv 57. cikk (5) bekezdése] és az annak átültetését tartalmazó Kbt. 30. § (5)-(6) bekezdésében foglaltak jogösszehasonlítása indokolt, figyelemmel az észlelt érdemi különbségekre (13. Táblázat).

13. Táblázat: A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének átültetése a Kbt. 30. § (5)-(6) bekezdésében

<p>Irányelv szövege</p>	<p>39. cikk (5) Ha több, különböző tagállamokban lévő ajánlatkérő szerv létrehozott egy közös szervezetet, ideértve az 1082/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet szerinti európai területi együttműködési csoportosulást vagy más, az uniós jog szerint létrehozott jogi személyt, a részt vevő ajánlatkérő szervezetnek a közös szervezet illetékes szervének döntése útján meg kell állapodniuk arról, hogy melyik alábbi tagállam nemzeti közbeszerzési szabályai alkalmazandók:</p> <p>a) annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet székhelye található;</p> <p>b) annak a tagállamnak a nemzeti rendelkezései, amelyben a közös szervezet a tevékenységét végzi.</p> <p>Az első albekezdésben említett megállapodás létrehozható határozatlan időre, ha azt a közös szervezet létesítő okiratában rögzítik, határozott időre vagy a szerződések meghatározott típusaira, illetve egy vagy több egyedi szerződésodaítelésre.</p>
<p>Kbt. szövege</p>	<p>30. § (5) Az ajánlatkérő az Európai Unió más tagállamából<sup>38</sup> származó ajánlatkérővel közös szervezetet hozhat létre meghatározott közbeszerzés(ek) megvalósítására. Ez esetben az ajánlatkérőknek - a közös szervezet legfőbb szervének döntése alapján - meg kell állapodniuk abban, hogy a közbeszerzési eljárások annak a tagállamnak a közbeszerzési szabályai szerint kerülnek lefolytatásra, amelyben a közös szervezet</p> <p>a) székhelye található; vagy</p> <p>b) a tevékenységét végzi.</p> <p>(6) Az (5) bekezdés szerinti közös szervezet létrehozható határozatlan vagy határozott időre, meghatározott beszerzés típusokra, illetve egy vagy több egyedi közbeszerzés megvalósítására is, feltéve, hogy az a közös szervezet létesítő okiratában rögzítésre került.</p>

### Az irányelvhely hazai átültetése több ponton is – érdemi különbséget eredményező – eltérést mutat az uniós rendelkezéstől:

- A közös szervezet létrehozásának nem kell, hogy közbeszerzések megvalósítása legyen a célja, különösen nem „meghatározott” közbeszerzés(ek) megvalósítása. (Inkább a közös szervezet alapításában is jelentkező együttműködés velejárója lehet a közös közbeszerzések lefolytatása.) **Ez a kitétel – ilyen módon – tehát indokolatlanul szűkítő,** különösen, hogy

<sup>38</sup> Lásd ehhez is kapcsolódóan a Kbt. 3. § 9. pontját: „Európai Unió, illetve az Európai Unió tagállama kifejezésen az Európai Gazdasági Térséget, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásokban részes államokat is érteni kell, kivéve a 9. § (1) bekezdés c) pontja esetében”.

az irányelvben is hivatkozott, az uniós jog szerint létrehozható szervezetek, így például az európai területi együttműködési csoportosulás (ETT) esetében is jellemzően nem közös közbeszerzések megvalósítására irányul a tevékenységük, így akár akadályozhatja is ez a szövegrész a rendelkezés megfelelően széles alanyi körben való alkalmazhatóságát (ugyanakkor az az irányelv tükrében értelmezendő).

- Vélhetően az előzőleg jelzett helytelen megközelítéssel jár együtt, hogy a Kbt. 30. § (6) bekezdése a közös szervezet létrehozatalára vonatkoztatja az időbeliséggel, illetve az adott esetben eseti közös közbeszerzés megvalósításával kapcsolatos szabályt, **és nem az ajánlatkérői megállapodásra, jöllehet az irányelv ez utóbbit tartalmazza.**
- Ennek kapcsán úgyszintén kiemelést érdemel, hogy az irányelv a közbeszerzésekre alkalmazandó jogban való megállapodásnak **a közös szervezet létesítő okiratában történő rögzítését csak arra az esetre írja elő, ha határozatlan időre szólna ez a megállapodás.** Egyebekben ezt nem követeli meg az irányelv, és a közös szervezet hatáskörrel rendelkező szervének döntése útján kell erről rendelkezniük az együttműködésben résztvevő ajánlatkérőknek, hiszen az alkalmazandó jog akár közbeszerzésenkénti eseti meghatározása is felmerülhet.
- Eltérés továbbá, hogy az irányelv értelmében a megállapodással kijelölt alkalmazandó jog nem csupán a közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozatható, hanem ennél tágabban, **az adott nemzeti közbeszerzési szabályozásra értendő** (ideértve az irányelv preambuluma alapján is a jogorvoslatot, továbbá meglátásunk szerint az eljárás alapján megkötött szerződésekre vonatkozó kógens közbeszerzési szabályokat is).
- Pontosításra szorulhat az ajánlatkérők közötti megállapodás és a szerv általi döntés viszonya, mivel nem a szerv döntése alapján kell megállapodni, hanem **a megállapodásnak kell „megtestesülnie” a szervezet megfelelő szervének aktusában.** Megjegyezzük továbbá, hogy az alkalmazandó jog meghatározása a közbeszerzési ügyekben alapvető kérdés, mindazonáltal az irányelv ezt a döntést a közös szervezet arra „hatáskörrel rendelkező” szervére bízza, míg a Kbt. kizárólag a legfőbb szervet nevezi meg. Nem vitatjuk, hogy jellemzően a legfőbb szerv lesz a kompetens ebben az ügyben. Felmerülhet ugyanakkor, hogy miután a szervezetekre vonatkozó szabályozás alapján, így az ETT esetében is, van mozgástér a kompetenciák szervezeten belüli megosztásában, a hazai szabályozásnak meg kell-e neveznie a konkrét szervet, hiszen az elvárt „mögöttes” ajánlatkérők közötti megállapodás maga egyfajta garancia.)

Javasoljuk, hogy az érdemi, az irányelvi szabály megfelelő érvényesülését akadályozó, illetve nehezítő, vagy felesleges eltérések kerüljenek felülvizsgálatra.



## 2.5 A 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének átültetése a szomszédos EU-tagállamok közbeszerzési törvényébe

Célszerű lehet áttekinteni azt is, hogy a határ menti együttműködésben érintett, Magyarországgal szomszédos **EU-tagállamok** miként ültették át a 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdését (illetve a közszolgáltató irányelv hasonló rendelkezését). (Lásd a 14. Táblázatban.) Korábban megállapítottuk, hogy az **EU-n kívüli szomszéd országok** (Szerbia, Ukrajna) közbeszerzési törvényei egyelőre nem tartalmaznak ilyen jellegű szabályokat.

13. táblázat: A Magyarországgal szomszédos EU-tagállamok közbeszerzési szabályozása a 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének átültetése tekintetében, illetve adott esetben azzal összefüggésben

<p>Ausztria<sup>39</sup></p>	<p><i>Gemeinsame grenzüberschreitende Auftragsvergabe mehrerer öffentlicher Auftraggeber § 11.</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>(3) Gründen öffentliche Auftraggeber mit öffentlichen Auftraggebern gemäß Art. 2 Abs. 1 Z 1 der Richtlinie 2014/24/EU mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder mit Sitz in einer sonstigen Vertragspartei des EWR-Abkommens zur gemeinsamen Durchführung von Vergabeverfahren einen Rechtsträger, der öffentlicher Auftraggeber gemäß Art. 2 Abs. 1 Z 1 der Richtlinie 2014/24/EU ist, so haben die beteiligten öffentlichen Auftraggeber gemäß den auf den Rechtsträger anwendbaren Regelungen die auf den Rechtsträger anwendbaren nationalen Vergaberegulungen eines der folgenden Mitgliedstaaten oder einer der folgenden Vertragsparteien des EWR-Abkommens zu vereinbaren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. die nationalen Vergaberegulungen des Sitzstaates des Rechtsträgers oder</i></li> <li><i>2. die nationalen Vergaberegulungen jenes Mitgliedstaates der EU oder jener Vertragspartei des EWR-Abkommens, in dem der Rechtsträger seine Tätigkeiten entfaltet.</i></li> </ol> <p><i>Diese Vereinbarung gilt, sofern dies im Gründungsakt des Rechtsträgers festgelegt wurde, unbefristet, oder kann auf einen bestimmten Zeitraum, auf bestimmte Arten von Aufträgen oder auf die Durchführung eines oder mehrerer Vergabeverfahren beschränkt werden.</i></p> <p><i>(4) Eine Vereinbarung gemäß Abs. 1 oder eine Gründung gemäß Abs. 3 darf nicht den Zweck verfolgen, die Anwendung von im Einklang mit dem Unionsrecht stehenden verbindlichen öffentlich-rechtlichen Regelungen zu umgehen, denen die beteiligten öffentlichen Auftraggeber in ihren Sitzstaaten unterliegen.</i></p> <p><i>_ 40</i></p> <p>(Megjegyzés: a (4) bekezdés az irányelv 39. cikk (1) bekezdésében található rendelkezésnek/második mondatnak felel meg.)</p>
------------------------------	---

<sup>39</sup> Az osztrák közbeszerzési törvény: Bundesgesetz über die Vergabe von Aufträgen (Bundesvergabegesetz 2018 – BVerG 2018)

<sup>40</sup> A táblázat tagállami normaszövegei alatti sorokban szerepeltetjük, ha van a vizsgált irányelvi rendelkezés átültetésével összefüggő egyéb szabály.

<p>Horvát-ország<sup>41</sup></p>	<p>Članak 196.</p> <p>(1) Ako je nekoliko javnih naručitelja iz različitih država članica osnovalo zajednički subjekt, uključujući Europsku grupaciju za teritorijalnu suradnju u okviru Uredbe (EZ) br. 1082/2006 Europskog parlamenta i Vijeća ili druge subjekte utvrđene u okviru prava Unije, sudjelujući se javni naručitelji, odlukom nadležnog tijela zajedničkog subjekta, usuglašavaju o mjerodavnom nacionalnom pravu:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. države članice u kojoj je sjedište zajedničkog subjekta, ili</li> <li>2. države članice u kojoj zajednički subjekt izvršava svoje aktivnosti.</li> </ol> <p>(2) Sporazum iz stavka 1. ovoga članka može se sklopiti na neodređeno vrijeme ako je to utvrđeno u osnivačkom aktu zajedničkog subjekta, ili sklopiti na određeno vrijeme, ili za određene vrste ugovora, ili za dodjelu jednog ili više pojedinačnih ugovora o javnoj nabavi.</p> <p>-</p>
<p>Románia<sup>42</sup></p>	<p>SECȚIUNEA a 9-a Achiziții care implică autorități contractante din alte state membre</p> <p>ART. 48 (1) În cazul în care mai multe autorități contractante din România și alte state membre au înființat o entitate comună, inclusiv o grupare europeană de cooperare teritorială în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1.082/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 5 iulie 2006 privind o grupare europeană de cooperare teritorială (GECT) sau o altă entitate în temeiul dreptului Uniunii Europene, autoritățile contractante participante convin, prin decizie a organismului competent al entității comune, asupra aplicării dispozițiilor de drept național în materie de achiziții publice ale unuia dintre următoarele state membre:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) statul membru în care entitatea comună își are sediul;</li> <li>b) statul membru în care entitatea comună își desfășoară activitățile.</li> </ol> <p>(2) Acordul prevăzut la alin. (1) poate produce efecte pe o perioadă nedeterminată, atunci când este încorporat în actul constitutiv al entității comune, sau poate fi limitat la o perioadă determinată, anumite tipuri de contracte ori una sau mai multe atribuiri de contracte individuale.</p> <p>-</p>
<p>Szlovákia<sup>43</sup> (fordításban)</p>	<p>17. § A határon átnyúló beszerzés</p> <p>(1) A határon átnyúló beszerzés megvalósítására a következők útján kerül sor:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>c) közös szervezet/alany által, melyet különböző tagországo kból származó közbeszerzők vagy különböző tagországo kból származó beszerzők hoztak létre külön jogszabály szerint.</li> </ol> <p>[...]</p>

<sup>41</sup> A horvát közbeszerzési törvény: Act No. 120/2016 on Public Procurement

<sup>42</sup> A román közbeszerzési törvény: Act (Law) No. 98/2016 on Public Procurement

<sup>43</sup> A szlovák közbeszerzési törvény: Act No. 343/2015 Z. z. (SK) on Public Procurement and on modification and amendment of certain Acts [further "Act No. 343/2015 Z. z.(SK)]





	<p>(5) Ha az 1. bekezdés c) pontja szerinti közbeszerzésről van szó a közbeszerzők vagy beszerzők a közös szervezet illetékes szervének döntésével meghatározzák a jogszabályokat, amelyek szerint a közbeszerzés során el fognak járni. Annak a tagországnak a jogszabályairól lehet szó, amelyben</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) a közös szervezet székhelye van vagy</li> <li>b) a közös szervezet tevékenységét végzi.</li> </ul> <p>(6) Az 5. bekezdés szerinti megállapodást határozatlan időre köthetik meg, ha a közös szervezet alapító okirata így szabja meg, vagy meghatározott időre köthetik meg, bizonyos fajta megrendelésekre vagy bizonyos közbeszerzésekre.</p> <p>(7) A közbeszerző és beszerző az 1–6. bekezdés szerinti határon átnyúló beszerzéseket akkor használhatják ki, ha az alkalmazott jogszabályok összhangban vannak az Európai Unió jogilag kötelező aktsaival.</p>
<p>Szlovénia<sup>44</sup> (fordításban)</p>	<p>Article 34 (Procurement involving contracting authorities from different Member States) [...]</p> <p>(6) Where several contracting authorities from different Member States have set up a joint entity, including European groupings of territorial co-operation under Regulation (EC) No. 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European grouping of territorial co-operation (OJ L 210, 31.7.2006, p. 19), as last amended by Regulation (EU) No. 1302/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 amending Regulation (EC) No. 1082/2006 on a European grouping of territorial co-operation (EGTC) as regards the clarification, simplification and improvement of the establishment and functioning of such groupings (OJ L 347, 20.12.2013, p. 303), or other entities established under Union law, the participating contracting authorities shall, by way of a decision of the competent body of the joint entity, agree on the applicable national procurement rules of one of the following Member States:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) the national provisions of the Member State where the joint entity has its registered office;</li> <li>b) the national provisions of the Member State where the joint entity is carrying out its activities.</li> </ul> <p>(7) The agreement referred to in the preceding paragraph may either apply for an undetermined period, when fixed in the constitutive act of the joint entity, or may be limited to a certain period of time, certain types of contracts or to one or more individual contract awards.</p> <p>-</p>

A Táblázatban foglaltakat összegezve, a 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének a szomszédos EU-tagállamok közbeszerzési szabályozásába való átültetése azt mutatja, hogy **szinte szó szerint követték az irányelvi normaszöveget, illetve megerősíti azokat a megállapításokat, melyeket a magyar jogharmonizáció esetében tettünk**. Az is látható, hogy jellemzően nem alkottak ezek a tagországok további kapcsolódó szabályokat. Kiemelésre érdemes viszont a **szlovák** törvénynek az

<sup>44</sup> A szlovén közbeszerzési törvény: Public Procurement Act (Official Gazette No. 91/2015)

a rendelkezése, melynek értelmében az „ajánlatkérők” ezeket a határon átnyúló beszerzéseket akkor használhatják ki, ha az alkalmazott jogszabályok összhangban vannak az EU jogilag kötelező aktusaival. Ezen „kiegészítő” rendelkezés lényege egyrészt hallgatólagosan benne foglaltatik a vizsgált uniós szabályozásban, másfelől ilyen módon mégis tartalmi feltételt is szab az alkalmazandó jogra vonatkozó megállapodás kialakításához. Meglátásunk szerint hasonló megközelítést lehetne követni, kidolgozni azon **harmadik országok** viszonylatában, melyek ugyan nem tagjai (még) az EU-nak, ugyanakkor a közbeszerzési szabályozásuk – figyelemmel a nemzetközi szerződésekben vállalt és követett jogközelítésre – összeegyeztethető az uniós joggal, illetve ilyen helyzetben az EU-tagállam jogának kijelölése alkalmazandó jogként a harmadik ország részéről is járható kellene, hogy legyen. Az alkalmazandó jog meghatározásával kapcsolatos további kérdéseket a 4. pontban vizsgáljuk.

Összefoglalóan rögzíthetjük, hogy a határon átnyúló projektek – amennyiben EU-n belüli térségek, illetve **ajánlatkérők** együttműködésén alapulnak – könnyebben megvalósíthatók közbeszerzési szempontból, hiszen a különböző tagállambeli ajánlatkérők közötti közbeszerzési kooperációt nehezítő körülmények *egy része* rendezésre került az előzőekben elemzett új irányelvi szabályozással. Ami a másik oldalt, a közbeszerzési piacon szolgáltatás nyújtását, áruk szállítását vagy építési beruházások kivitelezését kínáló **gazdasági szereplők** határon átnyúló tevékenységét illeti, látni kell, hogy az uniós egységes piaci szabadságok megvalósítására irányuló szabályozás, illetve a teljes uniós közbeszerzési jog is ezt a tevékenységet támogatja, ugyanakkor a határon átnyúló verseny és eredményesség a közbeszerzési statisztikákban még messze nem mutatja az elvárt eredményeket.<sup>45</sup> Az EU-n kívüli szomszédos országok viszonylatában pedig az ajánlatkérők közötti együttműködés terén még jelentősebb jogi akadályok is fennállnak (fennállhatnak); míg a gazdasági szereplők nemzeti elbánás alapján való „cross-border” közbeszerzési piacralépése a nemzetközi szerződésekben foglaltak és végrehajtásuk függvénye.

---

<sup>45</sup> Németh Anita: A közbeszerzési politika akkor és most – Fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II. *Iustum Aequum Salutare* XIV. 2018/2. 96-99.; Benedikt Herz – Xosé-Luís Varela-Irimia: Border Effects in European Public Procurement. (2017) 1–3, <http://ec.europa.eu/docsroom/documents/26201>; Az Európai Bizottság Zárójelentése: A határokon átnyúló behatás mérése a közbeszerzésekben (Measurement of impact of cross-border penetration in public procurement, 2017.), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c148423-39e2-11e7-a08e-01aa75ed71a1>



### 3 Jogharmonizációs, illetve jogalkotási javaslatok az európai területi társulások (ETT) határ menti (köz)beszerzéseinek egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása érdekében

#### 3.1 A közös szervezet révén történő (közös) beszerzés irányelvi szabályozásának Kbt.-ben való átültetése

A 2. pontban bemutattuk, hogy a 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdésének, illetve a 2014/25/EU irányelv 57. cikk (5) bekezdésének hazai átültetése a Kbt. 30. § (5)-(6) bekezdésébe több ponton is – érdemi különbséget eredményezően – eltér az uniós rendelkezésektől. Ezek a **lényegesebb jogharmonizációs eltérések** tehát a következőkben összegezhetők röviden, melyek **kiigazítása javasolt**:

- **A közös szervezet létrehozásának nem kell, hogy közbeszerzések megvalósítása legyen a célja**, különösen nem „meghatározott” közbeszerzés(ek) megvalósítása [lásd a Kbt. 30. § (5) bekezdésében]. (Inkább a közös szervezet alapításában is jelentkező együttműködés velejárója lehet a közös közbeszerzések lefolytatása.)
- A Kbt. 30. § (6) bekezdése a közös szervezet létrehozatalára vonatkoztatja az időbeliséggel, illetve az adott esetben eseti közös közbeszerzés megvalósításával kapcsolatos szabályt, **és nem az ajánlatkérői megállapodásra**, jóllehet az irányelvek ez utóbbit tartalmazzák.
- Az előző észrevétel kapcsán továbbá az irányelvek a közbeszerzésekre alkalmazandó jogban való megállapodásnak a közös szervezet létesítő okiratában történő rögzítését csak arra az esetre írják elő, ha határozatlan időre szólna ez a megállapodás. Egyebekben ezt nem követelik meg az irányelvek, és a közös szervezet hatáskörrel rendelkező szervének döntése útján kell erről rendelkezniük az együttműködésben résztvevő ajánlatkérőknek, hiszen **az alkalmazandó jog akár közbeszerzésenkénti eseti meghatározása is felmerülhet**.
- A megállapodással kijelölt alkalmazandó jog nem csupán a közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozatható [Kbt. 30. § (5) bekezdés], hanem ennél tágabban, az **adott nemzeti közbeszerzési szabályozásra értendő** az irányelvek alapján (ideértve az irányelvi preambulum alapján is a jogorvoslatot, továbbá meglátásunk szerint az eljárás alapján megkötött szerződésekre vonatkozó kógens közbeszerzési szabályokat is).
- Pontosításra szorulhat az ajánlatkérők közötti megállapodás és a szerv általi döntés viszonya [Kbt. 30. § (5) bekezdés], mivel nem a szerv döntése alapján kell megállapodni, hanem **a megállapodásnak kell „megtestesülnie” a szervezet megfelelő szervének aktusában**.

### 3.2 Az ETT uniós rendelet végrehajtásához szükséges rendelkezéseket megállapító magyar szabályozás

A közbeszerzési irányelveknek a különböző tagállamok ajánlatkérői részvételével közös szervezet révén történő (közös) beszerzésekre irányadó rendelkezései kifejezetten utalnak az uniós jog szerint létrehozható európai területi együttműködési csoportosulásra. Az 1082/2006/EK rendelet<sup>46</sup> és az azt módosító 1302/2013/EU rendelet<sup>47</sup> (ETT uniós rendelet) által szabályozott csoportosulás jogi személy; célja, hogy az EU gazdasági, társadalmi és területi kohéziójának megerősítése céljából a rendeletben meghatározottak szerint tagjai között elősegítse és előmozdítsa különösen a területi együttműködést (ideértve a határon átnyúló, transznacionális és interregionális együttműködési formák közül egyet vagy többet). A kötelező és közvetlenül alkalmazandó uniós rendelet hatékony alkalmazásának biztosításához (végrehajtásához) szükséges rendelkezéseket a tagállamoknak meg kell hozniuk.<sup>48</sup> Az e tekintetben hatályos magyar jogszabály: **2014. évi LXXV. törvény** az európai területi társulásról; **485/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet** az európai területi társulással kapcsolatos jóváhagyási és nyilvántartásba vételi eljárás részletes szabályairól. A törvény szerint az európai területi együttműködési csoportosulás („european grouping for territorial cooperation”, EGTC) magyar elnevezése „európai területi társulás” (rövidített nevén: ETT).

Az uniós rendelet módosított 3. cikke határozza meg a **csoportosulás összetételét**, tehát azt, hogy mely szervezetek lehetnek a tagjai. Ez a **szervezeti meghatározás lényegében a közbeszerzési ajánlatkérői szervezeti megközelítésre épül**, így indokoltnak látjuk áttekinteni, hogy a hazai végrehajtási rendelet szerinti szabályozás hogyan viszonyul a rendelet által meghatározott alanyi körhöz (14. Táblázat).

14. táblázat: Az EGTC összetételének szabályozása az uniós jogban és az ETT lehetséges tagjainak meghatározása a hazai végrehajtási jogszabályokban

<p>1082/2006/EK rendelet / módosítás előtt</p>	<p>3. cikk A csoportosulás összetétele</p> <p>(1) A csoportosulás a következő kategóriák közül egyhez vagy többhöz tartozó tagokból áll, azok nemzeti jogszabályok alapján fennálló hatáskörének korlátain belül:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) tagállamok;</li> <li>b) regionális hatóságok;</li> <li>c) helyi hatóságok;</li> </ul>
--	---

<sup>46</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete (2006. július 5.) az európai területi együttműködési csoportosulásról

<sup>47</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 1302/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 1082/2006/EK rendeletnek a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében történő módosításáról

<sup>48</sup> Nem térünk ki arra, hogy a tagállamok mennyiben hajtották végre az uniós rendelet alkalmazásához szükséges jogalkotási lépéseket. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy ezek hiánya akadályozza a rendelet alkalmazhatóságát az adott tagállamban, illetve ajánlatkérői együttműködése vonatkozásában.



	<p>d) az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló, 2004. március 31-i 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett <b>közjogi intézmények</b>.</p> <p>E kategóriák egyikébe vagy közülük többbe tartozó szervezetekből álló társulások szintén tagok lehetnek.</p>
<p>1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet</p>	<p>3. cikk A csoportosulás összetétele</p> <p>(1) A következő jogalanyok válhatnak egy csoportosulás tagjává:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) tagállamok vagy nemzeti szintű hatóságok;</li> <li>b) regionális hatóságok;</li> <li>c) helyi hatóságok;</li> <li>d) a 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>49</sup> 2. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében vett <b>közvállalkozások</b> vagy a 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv<sup>50</sup> 1. cikke (9) bekezdésének második albekezdése értelmében vett <b>közjogi intézmények</b>;</li> <li>e) az alkalmazandó uniós és <b>nemzeti jognak megfelelően általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozások</b>;</li> <li>f) <b>harmadik országok</b> nemzeti, regionális vagy helyi hatóságai, vagy a harmadik országoknak a d) és e) pontban említettekkel egyenértékű intézményei vagy vállalkozásai, a 3a. cikkben meghatározott feltételek mellett.</li> </ul> <p>E kategóriák egyikébe vagy közülük többbe tartozó szervezetekből álló társulások szintén tagok lehetnek.</p>
<p>2014. évi LXXV. törvény</p>	<p>2. § A Rendelet [ez alatt a fentebbi módosított uniós rendelet értendő – szerzői megj.] 3. cikk (1) bekezdése alkalmazásában Magyarország tekintetében európai területi társulásban tagként a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5. § (1) bekezdése szerinti, <b>jogi személyiséggel rendelkező szervezet</b> vehet részt.</p>
<p>485/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet</p>	<p>2. § (1) A jóváhagyási kérelem benyújtásakor igazolni kell:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) az állam kivételével a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 5. § (1) bekezdés a)-c) pontja szerinti kérelmező esetében azt, hogy a (3) bekezdés szerinti szerv hozzájárult az egyezménytervezet szerinti európai területi társulásban tagként történő részvételéhez,</li> <li>b) az országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv, a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a helyi nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kérelmező esetében azt, hogy a képviselő-testület vagy közgyűlés hozzájárult az egyezmény- és az alapszabály-javaslat szerinti európai területi társulásban tagként való részvételhez,</li> </ul>

<sup>49</sup> Időközben hatályon kívül helyezte a 2014/25/EU irányelv, melynek 4. cikk (2) bekezdése határozza meg a közvállalkozás fogalmát.

<sup>50</sup> Időközben hatályon kívül helyezte a 2014/24/EU irányelv, melynek 2. cikk (1) bekezdés 4. pontja határozza meg a közjogi intézmény fogalmát.

	<p>c) helyi vagy nemzetiségi önkormányzat kérelmező esetében a képviselő-testület vagy a közgyűlés hozzájárult az európai területi társulásban való részvételhez.</p>
--	---

(2) ...

A Táblázatban szerkesztett normaszövegek alapján megállapítható, hogy amikor a 2014. évi LXXV. törvény Magyarország tekintetében a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti szervezeteket, illetve azok részvételi lehetőségét határozza meg az uniós rendelet 3. cikk (1) bekezdése alkalmazásában, akkor a módosított uniós rendeletben foglaltakhoz képest **szűkebben vonja meg a lehetséges alanyi kört**, mivel abból az ún. közvállalkozásokat<sup>51</sup> (illetve egyéb meghatározott vállalkozásokat) kihagyja. Nem vitatjuk, hogy jellemzően az ún. klasszikus ajánlatkérőnek minősülő szervezetek vesznek részt az ETT-ben, ugyanakkor ez a megközelítés nincs összhangban a releváns szervezeti kategóriákat szélesebben kijelölő uniós joggal. Az is megállapítható, hogy a hatályos magyar szabályozás a módosítás előtti közösségi szabályozásnak feleltethető meg.

**Javasolt, hogy jogalkotási lépéssel (jogszabálmódosítás) kerüljön kiigazításra a hazai végrehajtási jogszabályok ETT-ben tagként való részvételt szűkítő szervezeti megközelítése.**

<sup>51</sup> A közvállalkozás fogalma [2014/25/EU irányelv 4. cikk (2) bek., Kbt. 7. § (1) bek.] és az ún. közjogi szervezet (közjogi intézmény) fogalma [2014/24/EU irányelv 2. cikk (4) bek., 2014/25/EU irányelv 3. cikk (4) bekezdés, Kbt. 5. § (1) bek. e) pont] nem esik egybe, de átfedés lehetséges a két szervezeti kategória között. Nem minden közvállalkozás közjogi szervezet, hiszen egyrészt a közjogi szervezet esetében a függőségi kritérium megvalósulhat többségi finanszírozással, nem csak meghatározó befolyás révén. Másrészt a közjogi szervezeti minősítéshez szükséges a sajátos tevékenységi kritériumnak való megfelelés is, ami nem azonos a közszolgáltató közvállalkozás tevékenységével, de ez utóbbi adott esetben minősülhet közérdekű, nem ipari-kereskedelmi jelleggel végzett tevékenységnek.



### 3.3 Egyéb javaslatok, felvetések

A 4. pont szerinti „problématérkép” alapján olyan további kérdéseket összegeztünk, melyekben **jogalkotási lépésre van/lehet szükség:**

- **Az ETT mint jogi személy közbeszerzési alanyi státusa nem egyértelmű.** Vélhetően az osztja a résztvevők ajánlatkérői státusát (klasszikus ajánlatkérő vagy közszolgáltató ajánlatkérő), illetve vegyes helyzet esetén (ideértve akár a központi – nem központi ajánlatkérői „vegyes” helyzetet is) kérdéses, hogy miként kellene ezt megítélni és ennek eljárási következményeit levonni amellet, hogy érvényesítendő a nem elkerülési szándéknak megfelelő „szigorúbb” jogalkalmazási megközelítés. (szabályozási hiány/uniós szinten is)
- **Nem egyértelmű, hogy** az ETT uniós rendelet, illetve a végrehajtására szolgáló magyar jogszabály (2014. évi LXXV. törvény) alapján **a közbeszerzési alanyi kategóriákra hivatkozás hogyan értelmezendő**, különösen a közszolgáltató jogalanyok esetében. Az ETT uniós rendelet által meghivatkozott szervezeti kategória (közvállalkozás) definíciója ugyanis nem foglalja magában a közszolgáltatói tevékenységvégezés feltételét. A 2014. évi LXXV. törvénynek a Kbt. 5. § (1) bekezdésére való hivatkozása alapján szintén nem egyértelmű, hogy a közszolgáltató tevékenységet ellátó, egyben klasszikus ajánlatkérői kategóriába tartozó szervezeteket a magyar jog hogyan ítéli meg az ETT-ben való tagkénti részvétel szempontjából (amellet, hogy az ún. közvállalkozás kategóriája – mint jeleztük fentebb – kimaradt a felsorolásból, miközben nem minden közvállalkozás minősül közjogi szervezetnek).
- A Kbt. alapján az eljárás nyelve csak a magyar nyelv lehet, az ajánlatkérő azonban lehetővé teheti, de nem követelheti meg más nyelv használatát a magyar nyelv mellett [Kbt. 2. § (6) bekezdés]. A magyar hirdetményi rendelet alapján a (rendelet szerinti) hirdetmények a Közbeszerzési Értesítőben magyar nyelven kerülnek közzétételre [44/2015. (XI. 2.) MvM rend. 21. § (3) bekezdés]. (A TED-en meghirdetett eljárások esetében az EU Kiadóhivatala az EU többi hivatalos nyelvén az egyes hirdetmények fontos elemeinek összefoglalását közzéteszi.) **Az ETT-k határon átnyúló közbeszerzési eljárásai kapcsán jogosan merülhet fel egyrészt az eljárás kétnyelvűségének igénye** és ennek megfelelő meghirdetése, **másrészt a határ mindkét oldalán hirdetményi felületen való közzététele** különösen a nemzeti eljárásrendben alkalmazandó (és adott esetben más tagállami jog szerinti) felhívásoknak. A hivatkozott hazai rendelkezések viszont egyelőre korlátot szabnak ezenek a megoldásoknak.
- Az ETT-k (és a közös szervezetek) kapcsán az ún. közbeszerzési jogválasztás egyértelmű, hogy a közbeszerzési jogorvoslatra vonatkozó szabályozás alkalmazására is kiterjed.<sup>52</sup> **Felmerülhet az is, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésre annak a tagállamnak a joga irányadó-e, amely alapján a szerződés megkötésére vezető közbeszerzési eljárást lefolytatták.** E kérdésben a Kbt. a magyar Polgári Törvénykönyv<sup>53</sup> (Ptk.) rendelkezései alkalmazását követeli meg a Kbt.-ben foglalt (kógens természetű) eltérésekkel.<sup>54</sup> A Ptk. szerződési joga ugyanakkor alapvetően diszpozitív szabályozást

<sup>52</sup> Lásd pl. a 2014/24/EU irányelv (73) preambulum-bekezdését.

<sup>53</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

<sup>54</sup> Kbt. 2. § (8) bek.

tartalmaz. Kérdéses lehet, hogy a közbeszerzési eljárás lefolytatására irányadó jog és a projekt (fejlesztés, beruházás) például másik, megvalósítási helye szerinti tagállami jog kikötött szerződési jogi és kapcsolódó jogorvoslati szabályai ütközése esetén milyen megoldások érvényesülnének a „közszerződések” világában olyan esetben, amikor a közbeszerzési szabályozás túlmutat a szűken vett eljárásjogi és ahhoz kapcsolódó jogorvoslati kérdéseken. E jogi problémakör, éppen több jogterületet érintő összetettsége folytán (nemzetközi magánjog, közigazgatási jog, közbeszerzési jog kapcsolódásai) további elemzést igényel.





## 4 Útmutató és problématerkép az ETT/EGTC-k határ menti (köz)beszerzéseihez

Az ETT az uniós jog alapján az EU területén létrehozott, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelyben résztvevő különböző EU-tagállami vagy harmadik országbeli tagok (ajánlatkérő szervezetek) határon átnyúló területi együttműködést valósítanak meg. Ennek keretében az ETT egyedi fellépéseket hajthat végre célja érdekében az EU pénzügyi támogatásával vagy anélkül. Az 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet (ETT uniós rendelet) szabályozza az ETT tekintetében az **alkalmazandó jogot** amellet, hogy azt az ETT-tagok az egyezményben részletesen meg kell, hogy határozzák az uniós rendelettel összhangban.<sup>55</sup> Az uniós rendelet értelmében az ETT-t azon tagállam jogalanyának kell tekinteni, amelyben a létesítő okirata szerinti székhelye található (amennyiben az alkalmazandó jognak az uniós joggal vagy a nemzetközi magánjoggal összhangban történő meghatározására van szükség).<sup>56</sup> A 2. pontban bemutatott módon a közbeszerzési irányelvek jogválasztást engednek a közbeszerzési szabályokban, amennyiben az ETT székhelye szerinti tagállam, **vagy** az ETT tevékenység végzése helye szerinti tagállam nemzeti közbeszerzési szabályozása alkalmazandó.<sup>57</sup> A közbeszerzésekben alkalmazandó jogban való megállapodással összefüggő kérdések áttekintéséhez további kiindulópontként az alábbi Táblázatban összegezzük a lehetséges helyzeteket, azzal a leegyszerűsítéssel, hogy a magyar résztvevőkkel létrehozott ETT/EGTC-kből indulunk ki. Egy másik kiindulási pont a táblázatban foglaltakhoz, hogy az ETT által ellátott feladatok, illetve tevékenységi hely *elvíleg* az ETT-ben résztvevő szervezetek székhelye szerinti EU-tagállamok vagy harmadik országok (valamelyikének, mindegyikének) területe.

Az alábbiakban az ETT-k határ menti közbeszerzési tevékenysége körében azokat a helyzeteket értjük, amikor a közös közbeszerzés – részben vagy egészben – az ETT székhelye szerinti tagállamtól eltérő országban vagy országokban valósul meg (projekt, fejlesztés, beruházás). Ezeket a helyzeteket – a könnyebbség kedvéért - elsősorban a magyar Kbt. mentén vizsgáljuk, mivel a közbeszerzési eljárásra irányadó más tagállami jogszabályok magyarországi alkalmazása esetén hasonló kérdések merülnének fel.

---

<sup>55</sup> Lásd az 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendeletnek különösen a 2. cikkét, a 8. cikk (2) bekezdés g)-j) pontját.

<sup>56</sup> Lásd az 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet 2. cikk (1) bekezdését.

<sup>57</sup> 2014/24/EU irányelv 39. cikk (5) bekezdés, 2014/25/EU irányelv 57. cikk (5) bekezdés

15. táblázat: Magyar résztvevőkkel létrehozott ETT/EGTC-k csoportosítása<sup>58</sup>

ETT/EGTC		Mely országok szervezetei együttműködésében	Székhely és aszerinti jog	Tevékenység végzésének helye <i>elvileg</i> (ez alkalmazandó jog lehet a közbeszerzésekben)
1.	ETT magyar székhellyel tagállami résztvevővel <sup>59</sup> <i>tagállam – tagállam reláció</i>	HU-SK (6) <sup>60</sup>	magyar	magyar, szlovák
		HU-RO (3)		magyar, román
		HU-SI (2)		magyar, szlovén
		HU-HR (1)		magyar, horvát
2.	ETT magyar székhellyel harmadik országbeli résztvevővel /is  <i>tagállam – harmadik ország reláció (is)</i>	HU-UA (1)	magyar	magyar <i>ukrán – egyelőre nem lehet</i>
		HU-RO-RS (1)		magyar, román, <i>szerb – egyelőre nem lehet</i>
3.	EGTC magyar résztvevővel más tagállami székhellyel <i>tagállam – tagállam reláció</i>	SK-HU (3)	szlovák	szlovák, magyar
4.	EGTC magyar és más tagállami résztvevőkkel más tagállami székhellyel (CETC EGTC) <i>tagállam – tagállam reláció</i>	PL-HU-S-HR-SI (1)	lengyel	lengyel, magyar, svéd, horvát, szlovén

<sup>58</sup> A következő honlapon rendelkezésre álló információk felhasználásával:  
<https://egtc.kormany.hu/ett-nyilvantartas>

<sup>59</sup> Nem jelezzük a táblázatban, hogy egy vagy több résztvevőről van szó.

<sup>60</sup> A zárójelben szereplő szám azt mutatja, hogy hány ilyen ETT/EGTC létezik.



## 4.1 Az alkalmazandó jog meghatározása a közbeszerzésekben

Az alábbiakban összefoglaljuk azokat a követelményeket és szempontokat, amelyekre indokolt figyelemmel lenni a magyar résztvevőkkel létrehozott ETT/EGTC esetében, amikor is a résztvevő ajánlatkérők megállapodnak arról, hogy melyik tagállam nemzeti közbeszerzési szabályozása lesz az alkalmazandó jog.

- A közbeszerzési irányelvek és az ETT uniós rendelet alapján a közös szervezet keretében való (közös) beszerzés esetén **kötelező** a közbeszerzésekben alkalmazandó jogban való megállapodás, illetve annak a létesítő okiratban vagy az ETT hatáskörrel rendelkező szervének (legfőbb szervének) döntése útján való rögzítése (közgyűlési határozat). (Ez utóbbi vagylagosság értelmezésére újból nem térünk ki; lásd a 2-3. pontban írtakat.)
- Az előzőekkel is összefüggésben koncepcionális kérdés, hogy **állandó vagy inkább eseti** jellegű lenne az alkalmazandó jogban való megállapodás, **vagy** akár időben, térben, beszerzési tárgy, szerződéstípus terén elhatárolható helyzetek szerint. Ennek eldöntése kapcsolódik ahhoz a kérdéshez, hogy egyébként milyen szempontok alapján célszerű az alkalmazandó jogban megállapodni. Amennyiben ezek a szempontok „változó eredményt” mutatnak, **megoldás lehet a nem állandó jelleggel való meghatározása az alkalmazandó jognak (eseti közgyűlési határozat).**
- Alaptétel, hogy a jogválasztást a résztvevő ajánlatkérők **nem alkalmazhatják saját tagállamuk kógens közjogi normáinak elkerülése céljából.** Így aggályos lehet, ha például a székhely szerinti tagállam joga helyett más résztvevő állama szerinti jogot alkalmaznak, akkor, amikor nem utóbbi állam területén végzett feladathoz, nem ott végzett ETT-tevékenységhez kapcsolódik a közbeszerzés megvalósítása. Másként szólva, ha az ETT tevékenységét a székhelye szerinti tagállamban folytatja, és ehhez kötődik a közbeszerzés, kétséges, hogy választható-e egy másik résztvevő ajánlatkérő tagállami joga, jóllehet ott is értelmezhető lehet az ETT tevékenysége, viszont nem azzal áll összefüggésben a közbeszerzés. Meglátásunk szerint a tevékenység végzésének helye egy területi együttműködés során majd mindig értelmezhető, viszont ennek konkrétabb, közbeszerzéssel összefüggő értelmezése is felvethető, bár a közbeszerzési irányelvek nem tartalmaznak ilyen megszorítást. A jogválasztás lehetőségének megadásában minden bizonnyal az a jogi konfliktus is szerepet kaphatott, amely a tevékenység, közös projekt, beruházás, teljesítés helyén irányadó jog és más tagállami jog (a közösen létrehozott szervezet székhelye szerinti jog) alapján lefolytatott közbeszerzési eljárás között (annak teljesítésre való kihatásával) felmerülhet.<sup>61</sup> Jogi ütközés (kollízió) akkor is fennállhat, amikor egyszerre több, nem székhely szerinti állam területén értelmezhető az ETT tevékenysége a közös projekttel összefüggésben. Ilyen esetben a tevékenységvégzés helye szerinti tagállamok közbeszerzési joga is versenghet alkalmazandó jogként, és ebben a helyzetben az is elképzelhető, hogy épp a székhely szerinti

<sup>61</sup> Megjegyezzük, hogy közös szervezet keretében való eljárásnál tehát nem az abban résztvevők szerinti tagállami jogok közötti választás eredményezi az alkalmazandó jogot, hanem a szervezet, mint elkülönült jogi entitás székhelye szerinti tagállami jog és a szervezet tevékenységvégzési helye szerinti tagállami jog. Az előbbi esetben valójában az együttműködő ajánlatkérők szerinti tagállami jogok „versengenek”, míg az utóbbi helyzetben elsődlegesen nem erről van szó, amellet, hogy a közös szervezet határon átnyúló, együttműködésre épülő tevékenysége hasonló megoldásra vezethet.

tagállami közbeszerzési jog alkalmazása nyújthat majd kölcsönösen elfogadható megoldást. **Az ETT kapcsán tehát a tevékenységvégzés helye szerinti tagállam kitétel értelmezésre szorul.** A jogválasztást minden esetben **meg kell alapozni**, azt nem lehet a közjogi normák elkerülésére irányuló célzattal megtenni.

- A jogválasztás az uniós székhelyű közös szervezet esetében **tagállami** közbeszerzési jog választását eredményezheti az irányelvek értelmében. Ugyanakkor, mint jeleztük korábban, felmerülhetne **harmadik ország** ETT-ben való részvétele esetén ezen nemzeti jog szerinti közbeszerzési jogalkalmazás, ha az ETT tevékenységvégzési helye ezt megalapozza, és amennyiben a harmadik ország közbeszerzési szabályozása harmonizál az uniós joggal, beleértve azt is, hogy elismeri a tagállami jog szerinti eljárást. Ukrajna és Szerbia esetében azonban még nem áll fenn ilyen helyzet. Megjegyzendő, hogy **a tagállamok közbeszerzési joga közötti választás előfeltételezi, hogy azok „egyenértékűek”**, egyaránt megfelelnek az uniós jogból eredő jogharmonizációs követelményeknek. Amennyiben – akár időlegesen – nem ez a helyzet, az érintett tagállami szabályozás alkalmazandó jogként választása elkerülendő. (Lásd egyben a szlovák közbeszerzési törvényt.<sup>62</sup>)
- A jogválasztás során **mindenképpen tisztázandó az alkalmazandó jog hatálya.** Az uniós közbeszerzési jog jóllehet egyre kiterjedtebben és mélyebben hangolja össze a tagállami közbeszerzési normákat, ez a jogharmonizációs jogfejlődés még mindig nem jelenti azt, hogy a nemzeti közbeszerzési normák ne lennének különbözőek olyan szempontból is, hogy azok meddig terjednek, az irányelvi rendelkezésekhez képest milyen további kérdésekben (illetve milyen részletezettséggel) szabályoznak. A közbeszerzési jog már uniós szinten is magában foglal a szűken vett versenyeztetési eljárási szabályokon túlmutató követelményeket mind az előkészítési fázisban, mind a szerződés teljesítése szakaszában. Egyértelmű, hogy a közbeszerzési jogorvoslatra vonatkozó szabályozás alkalmazására is kiterjed a jogválasztás.<sup>63</sup> Felmerülhet ugyanakkor, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött *szerződésre* feltétlenül annak a tagállamnak a joga irányadó-e, amely alapján a szerződés megkötésére vezető közbeszerzési eljárást lefolytatták. E kérdésben a Kbt. a magyar Polgári Törvénykönyv<sup>64</sup> (Ptk.) rendelkezései alkalmazását követeli meg a Kbt.-ben foglalt (kógens természetű) eltérésekkel.<sup>65</sup> (A Ptk. szerződési joga ugyanakkor alapvetően diszpozitív szabályozást tartalmaz.) A Kbt. Ötödik Része tartalmazza a közbeszerzésekkel kapcsolatos sajátos rendelkezéseket.
- Az alkalmazandó jog hatályából eredően **érdemes vizsgálni az alkalmazandó közbeszerzési (nem csak eljárási) szabályrendszer és a beruházás megvalósítási helye szerinti másik ország közbeszerzésekkel is érintkező jogszabályai „illeszkedését.”** Ez utóbbi állam területén érvényesülő követelményrendszer (például építésügyi jogszabályok)

<sup>62</sup> Szlovák közbeszerzési törvény 17. § (7) „A közbeszerző és a beszerző [...] határon átnyúló beszerzéseket akkor használhatják ki, ha az alkalmazott jogszabályok összhangban vannak az Európai Unió jogilag kötelező aktsaival.”

<sup>63</sup> Lásd pl. a 2014/24/EU irányelv (73) preambulum-bekezdését.

<sup>64</sup> 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

<sup>65</sup> Kbt. 2. § (8) bek.



értelemszerűen kihat mind a közbeszerzési eljárás kiírására, mind azzal is összefüggésben a teljesítésre.

- A jogszerű, nem elkerülő jellegű jogválasztás esetén **mindkét oldal** (ajánlatkérők, ajánlattevők/gazdasági szereplők), illetve a köz érdekei és az annak megfelelő szempontok mérlegelendők azzal, hogy végső soron a megvalósítandó közbeszerzés szélesebb közösségi célokat szolgáló aspektusait, annak hatékonyságát és a tisztességes, széles körű piaci verseny biztosítását tartja szem előtt egy **felelős kiíró**. Mindezen tényezőket összességükben, az előnyök-hátrányok és a kockázatok számbavétele útján célszerű mérlegelni.
- A piaci szereplők megversenyeztetésére épülő eljárási és szerződéskötési megközelítés előfeltételezi a **piacelemzést**, ami a beszerzési igények megfogalmazásához is elengedhetetlen. **A határ menti közbeszerzéseknél a piackutatást a határ mindkét oldalán el kell végezni.** A „cross-border” közbeszerzési kutatások ugyanakkor azt mutatják, hogy az uniós közbeszerzési vívmányok ellenére a vállalkozások meglehetősen kis mértékben vesznek részt egy másik tagállam közbeszerzési eljárásaiban. Az alábbi Táblázatba foglalt feltárt **akadályok**<sup>66</sup> közül a legjelentősebbek (belföldiekkel való verseny, a javukra tapasztalt előnyök, a jogi eltérések)<sup>67</sup> épp azok a tényezők, melyek kapcsán a közösségi közbeszerzési politika megfogalmazta a kezdeti célokat. A statisztikai adatok is azt jelzik, hogy az ajánlatkérő székhelye szerinti országban való letelepedés révén csökkenthetők a nevezett korlátok. Következésképpen, a közbeszerzési versenyben is általában kedvezőbb és egyszerűbb részt venni akkor, ha az ún. hazai jogi és nyelvi környezetben történik, mint az ettől eltérőben. Mindazonáltal épp a határ menti régiókban lehet igaz, hogy ezek az akadályok kisebb mértékben jelentkeznek.
- Az eltérő tagállami közbeszerzési szabályok „versengése” a jogválasztás kapcsán úgy is értelmezhető, hogy a **versenyképesebb szabályozás előnyösebb lehet mind a kiíró, mind az ajánlattevők szemszögéből.** Ennek megítélése további elemzést igényel, mindazonáltal ilyen szempontból kedvezőbb lehet az a szabályrendszer, mely egyszerűbb, mentes a felesleges többletkövetelményektől, nagyobb rugalmasságot enged, kevesebb és gyorsabb ellenőrzést, adminisztratív és anyagi terhet ró mindkét félre, lehetővé téve egyben az időben való reális eljárást. Az elektronikus közbeszerzési rendszerek – nemzeti szabályozásra is tekintettel kialakított – működésének tapasztalatai szintén figyelemre érdemesek lehetnek. Ugyanakkor **a hatékonyság mellett az is fontos, hogy az eljárási garanciák, az alapelvek érvényesülése, a hatékony és gyors jogorvoslat is biztosított legyen.** Tekintettel kell lenni arra továbbá, hogy kisebb értékű, az uniós értékhatárok alatti beszerzések esetében is felmerülhet az uniós elsődleges jogból eredő követelmények érvényesítése (többek között a beszerzési igény meghirdetése, a pártatlan eljárás), amennyiben határon átnyúló érdekű beszerzésről, belső piaci relevanciáról van szó, márpedig a határ menti projektek jellemzően

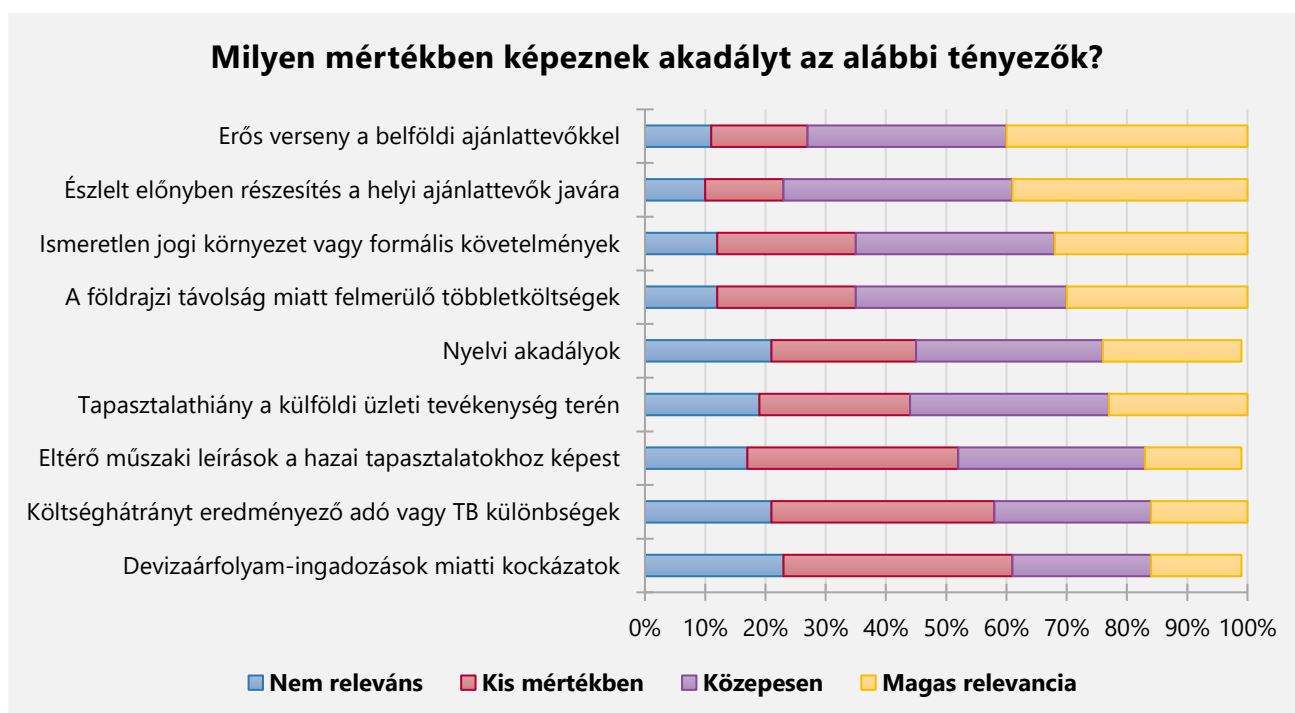
<sup>66</sup> Az Európai Bizottság Zárójelentése: A határokon átnyúló behatolás hatásának mérése a közbeszerzésekben (Measurement of impact of cross-border penetration in public procurement). 2017. február. Forrás: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c148423-39e2-11e7-a08e-01aa75ed71a1>

<sup>67</sup> A Zárójelentés szerint továbbá a mikrovállalkozások csaknem fele (46%-a) azt is jelezte, hogy számukra kihívás volt a határokon átnyúló közbeszerzésekre vonatkozó információs források azonosítása. Az Európai Bizottság Zárójelentése. Uo.xiii.

ilyennek minősülnek. Az európai uniós alapokból finanszírozott fejlesztések esetén előnyösebb lehet a többletgaranciákat biztosító szabályozás alkalmazása, illetve ilyen helyzetben az uniós értékhatárok alatti értékű beszerzésekre is kiterjedően szabályozott, meghirdetett eljárás lefolytatása.

- Az alkalmazandó jog meghatározásának kérdése szorosan összefügg a konkrét közbeszerzési eljárás előkészítésével, mi több, azt **megelőzően** vizsgálandó és eldöntendő kérdés, amennyiben az eseti jellegű jogválasztás érvényesül.

1. ábra: Akadályok a határokon átnyúló közbeszerzéseknél a gazdasági szereplők szerint



Forrás: A Bizottság 2017. évi Zárójelentése<sup>68</sup> (saját szerkesztés és fordítás)

<sup>68</sup> Az Európai Bizottság Zárójelentése. Uo. 90.



## 4.2 A beszerzési igény (magyar) közbeszerzési jog alapján való vizsgálata – közbeszerzési eljárás (koncessziós beszerzési eljárás) alkalmazásának kérdése

**A Kbt. szerinti eljárás<sup>69</sup> lefolytatása** abban az esetben kötelező, ha közbeszerzési szerződés, illetve építési beruházás vagy szolgáltatási koncesszió megkötése merül fel az ajánlatkérőnek minősülő szervezetek, illetve az ETT részéről, és ennek becsült értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárokat. Amennyiben az adott beszerzés a Kbt. kivételi szabályrendszere alá esik, annak megfelelően a Kbt.-t nem kell alkalmazni. Mindezek alapján az ajánlatkérőnek a következő alkérdéseket kell elemeznie: a Kbt. hatálya alá esik-e a beszerzési igényre vonatkozó jogügylet, illetve ha igen, melyik szabályrendszer szerinti eljárási normák alapján kell lefolytatni a konkrét eljárást a szerződés megkötése érdekében.

Ezek az ún. „**hatály-kérdések**” az uniós jog által alapvetően meghatározottak, figyelemmel arra, hogy a jogharmonizációs célok azonos fogalmakat és megközelítést igényelnek. Ugyanakkor, ahol a nemzeti jogalkotásnak nagyobb mozgástere van (de nem korlátlan az uniós elsődleges jogból eredően), az különösen az uniós értékhatárok alatti beszerzések szabályozásának kérdése. E téren a tagországok eltérő részletszabályozása szintén figyelemre érdemes lehet.

A **közbeszerzési szerződés** fogalma alapján azt kell vizsgálni, hogy az ajánlatkérőnek minősülő szervezet által (írásban) kötni kívánt *visszterhes szerződés* a Kbt. szerinti árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányul-e (e további alfogalmak alapján úgy, hogy a beszerző oldalon van az ajánlatkérő, amely egyúttal az ellenszolgáltatást nyújtja).

### Közbeszerzési ajánlatkérő

A közbeszerzési irányelvek a különböző tagállamok **klasszikus ajánlatkérői**, illetve **közszolgáltató ajánlatkérői** részvételével zajló beszerzések körében értelmezik a közös szervezet keretei közötti (közös) beszerzéseket, miközben ezek a közös szervezetek, ideértve az ETT-t is, elkülönült jogi személyiséggel rendelkeznek.

Kérdéses tehát az ETT mint jogi személy közbeszerzési alanyi státusa. Kérdéses, hogy az **osztja-e a résztvevők ajánlatkérői státusát** (klasszikus ajánlatkérő vagy közszolgáltató ajánlatkérő), illetve vegyes helyzet esetén (ideértve akár a központi – nem központi ajánlatkérői „vegyes” helyzetet is) miként kellene ezt megítélni és ennek eljárási következményeit levonni amellet, hogy érvényesítendő a nem elkerülési szándéknak megfelelő „szigorúbb” jogalkalmazási megközelítés (szabályozási hiány).

Jelen elemzés elsősorban az ún. **klasszikus ajánlatkérőkkel** és az általuk alkalmazandó eljárási szabályokkal foglalkozunk, tekintve, hogy az ETT uniós rendelet végrehajtását szolgáló magyar

<sup>69</sup> A továbbiakban elsősorban a közbeszerzési eljárásokat értjük ez alatt, és nem foglalkozunk speciálisan a koncessziós beszerzési eljárásokkal.

szabályozás egyelőre a Kbt. 5. § (1) bekezdésére hivatkozik. (Ezzel kapcsolatban lásd a 3. pontban írtakat.)

Kérdésként merül fel, hogy az ETT uniós rendelet, illetve a végrehajtására szolgáló magyar jogszabály (2014. évi LXXV. törvény) alapján a **közbeszerzési alanyi kategóriákra hivatkozás** hogyan értelmezendő, különösen a közszolgáltató jogalanyok esetében. Az ETT uniós rendelet által meghivatkozott szervezeti kategória (közvállalkozás) definíciója ugyanis nem foglalja magában a közszolgáltatói tevékenységvégzés feltételét.

## A közbeszerzés tárgyai

Közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió (ún. beszerzési koncessziók) Kbt. szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya **árubeszerzés, építési beruházás** vagy **szolgáltatás megrendelése** lehet. Az ún. **beszerzési koncessziók** tárgya építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelés.

Az **árubeszerzés** forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és az üzembe helyezést is.

Az árubeszerzés fogalma tehát nem foglalja magában az ingatlanbeszerzést. Ugyanakkor e fogalom nem csak ingó dolog/termék vételére vonatkozó, a tulajdonjog megszerzésével járó ügyletet jelent, hanem a tulajdonjoghoz képest korlátozottabb megszerzés, használati kötelek (például bérlet) esetén is árubeszerzésről van szó.

Az **építési beruházás** valamely következő munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről: a) a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt; b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt; c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

Építési beruházásnak minősül tehát bármelyik esetkör [a) vagy b) vagy c) pont] a Kbt. értelmében. Így építési beruházás alatt nem kizárólag egy új építmény megépítését kell érteni, hanem a Kbt. 1. melléklete szerinti építési (építőipari) munkákat is, például a már megépült építményen elvégzendő helyreállítási, illetve általános javítási munkákat. Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet (külön jogszabály) határozza meg, hogy milyen esetekben lehetséges a tervezés és a kivitelezés együttesen.

A **szolgáltatás megrendelése** – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

Az **építési koncesszió** az ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő építési beruházást rendel meg, és az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése





pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár az építmény hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

A **szolgáltatási koncesszió** az ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő szolgáltatás nyújtását rendeli meg, és az *ajánlatkérő ellenszolgáltatása* a szolgáltatás hasznosítási jogának *meghatározott időre történő* átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével.

Ezen beszerzési koncessziók esetében tehát **kulcskérdés a hasznosítási jog átengedésével együttesen a működési kockázat valódi átvállalása**. A Kbt. értelmében akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetőek figyelembe. Továbbá a beszerzési koncessziók csak határozott időtartamra köthetők [Kbt. 133. § (2) bekezdés].

Mindezen fogalmak sajátos uniós jogi meghatározást tartalmaznak. E definíciókat, azok ún. funkcionális értelmezését az esetleges nemzeti ágazati jogszabályok nem ronthatják le (lásd például az építésügyi jogszabályokat).

Amennyiben **vegyes tárgyú** a közbeszerzés, azt minősíteni kell abból a szempontból, hogy melyik tárgyi kategóriába sorolható inkább, annak érdekében is, hogy az eljárási szabályok megfelelően alkalmazhatók legyenek. Ennek rendezőelvét (fő tárgy tesz vagy érték tesz, Kbt. 22. §) az uniós jog determinálja.

Jelentősége van továbbá a közbeszerzési szerződés és a beszerzési koncessziók **elhatárolásának**, mivel az előbbi esetben a szerződés megkötésére közbeszerzési eljárást, míg az építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötésére koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni. A kétféle eljárási szabályrendszer jelentősen eltér egymástól.

Megjegyzendő továbbá, hogy a szolgáltatások egy sajátos, szintén az uniós jog által meghatározott köre (Kbt. 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások) tekintetében enyhébb szabályrendszert lehet alkalmazni (a Kbt. megoldásában annak Harmadik Részét uniós értékhatárt elérő esetben is).

## Kivételek

A Kbt. általános rendelkezéseket tartalmazó Első Részében foglalt 9. § szerinti kivételsor – mindegyik eljárási szabályrendszert tekintve – a Kbt. alkalmazásának jogszerű mellőzését teszi lehetővé, egyben ezek **az uniós jogból eredő kivételek**. (Hasonlóan uniós jogi alapú kivételek a 10-14. § szerintiék.) Az ún. **nemzeti kivételek** viszont csak a Kbt. Harmadik Része (ún. nemzeti eljárásrend) alkalmazásában érvényesülhetnek (Kbt. 111. §). Az ún. nemzeti kivételek a tagállamokban értelemszerűen eltérők (lehetnek). A kivételeket mindig megszorítóan kell értelmezni.

Az ETT közbeszerzési alkalmazandó **jogválasztása kapcsán** figyelemmel kell lenni arra, különösen az eseti jogválasztás esetén, hogy a nemzeti kivételek eltérő szabályozásából kiinduló megközelítés és ez alapján az eljárás nélküli szerződéskötés a jogelkerülő jogválasztás tilalmába ütközik.

## A közbeszerzés becsült értéke, a részekre bontás tilalma és a közbeszerzési értékhatárok

A közbeszerzés becsült értékének meghatározása is elsősorban a hatály-kérdések megválaszolása szempontjából jelentős, de más összefüggések miatt is jelentősége van (lásd például az arányos alkalmassági követelmények kialakításának követelményét<sup>70</sup>). A becsült érték megállapítása alapján lehet megítélni, hogy ez az **érték hogyan viszonyul a közbeszerzési értékhatárokhoz** (alulmarad vagy eléri, illetve meghaladja), és ezáltal az adott beszerzésre alkalmazni kell-e a Kbt.-t, és ha igen, melyik eljárásrendet. A becsült érték számítására vonatkozó szabályokat az uniós jog determinálja.

A becsült érték meghatározása – az említett szerepéből eredően – a közbeszerzési (és koncessziós beszerzési) eljárások **előkészítése**, tervezése folyamatában egy fontos, dokumentáltan ellátandó feladat [Kbt. 28. § (1)-(2) bekezdés]. Egyúttal egy sajátos szabályrendszer szerinti, az ajánlatkérő felelősségi körébe tartozó **becslés**, kalkuláció, így a becsült érték „jogintézménye”, illetve mértéke nem azonos a rendelkezésre álló, a szerződés teljesítését biztosító anyagi fedezettel, sem a szerződéses ellenszolgáltatás összegével. Szintén külön vizsgálandó témakör, hogy az érték-becslést követően az értékhatárt elérő értékű (egybeszámítandó) közbeszerzési igények milyen módon kerüljenek kiírásra a közbeszerzési eljárásokban (például külön eljárásokban, de az egybeszámított érték nagysága szerinti eljárásrendben lefolytatva; vagy egy eljárásban, de például részajánlattétel lehetőségével).

A becsült érték **számításának főszabálya** értelmében a közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a Kbt. 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni [...] [Kbt. 16. § (1) bekezdés]. Lehetőség van arra, összhangban az uniós joggal, hogy a kisebb becsült értékű szerződések (részek) **leválasztásra** kerüljenek [Kbt. 19. § (4) bekezdés].

A becsült érték megállapításának egyik kritikus pontja a **részekre bontás tilalma**, másként szólva annak a kérdése, hogy a beszerzési igények mennyiben képeznek egységet, mivel az „egynek” minősülő beszerzés – a közbeszerzési értékhatárok elérésének megítélésénél – nem bontható részekre, elemei egybeszámítandók. Ehhez a „teszthez” az uniós jog alapján elsősorban a beszerzési tárgyak **funkcionális egysége** fennálltát kell vizsgálni. Az ún. kiegészítő szempontok másodlagosak, de szerepet kaphatnak (például az egységes tervezés és döntés; azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor; időbeli összefüggés; ugyanazon ajánlatkérő személye). Lényeges, hogy mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását.

A Kbt. az **építési beruházás** becsült értékének megállapításához kimondja, hogy a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell

<sup>70</sup> Kbt. 65. § (3), (5) bek.



figyelembe venni. A **szolgáltatásmegrendelés** esetén az ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelést hangsúlyozza a Kbt. „egységként” azzal, hogy ennek vizsgálatakor is az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni. **Árubeszerzés** esetében az azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése képez egy egységet. [Kbt. 17. § (5) bekezdés, 19. § (3) bekezdés]

A becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában a Közbeszerzési Hatóság Tanácsának **útmutatója**<sup>71</sup> is segítséget nyújt a jogalkalmazóknak. Az útmutató – az Európai Bizottság audit tapasztalatai alapján – felhívja a figyelmet arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő **projektcél** önálló funkcionális egységet is létrehozhat.<sup>72</sup>

Az ETT határ menti közbeszerzési kapcsán különös figyelmet érdemelnek a részekre bontást tiltó, illetve az egybeszámítási szabályok. A **műszaki-gazdasági funkcionális egységet** ugyanis önmagában a határon átnyúló jelleg nem feltétlenül törik meg. A funkcionális megközelítés alapján egy egységet képező, becsült érték megállapítása szempontjából egybeszámított, határon átnyúló közbeszerzés megvalósítása azonban eljárási szempontból különbözőképpen is történhet (lásd még a későbbiekben).

A becsült érték számításának helytelen (netán elkerülő jellegű) alkalmazásának **jogkövetkezményei** súlyosak: amennyiben emiatt a szerződést közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg, a szerződés semmis; illetve ha a szerződéses érték alapján az uniós eljárásrend alkalmazása lett volna jogszerű, a nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárást eredménytelenné kell nyilvánítani.

Az uniós és a magyar közbeszerzési **értékhatárokról** az 1. pontban adtunk részletesebb áttekintést. Mivel az uniós elsődleges jogból eredő követelmények az uniós közbeszerzési értékhatárok alatt is irányadók (belső piaci relevancia esetén), így az EU-tagországok ezeket a (köz)beszerzéseket is egy adott küszöbértékig szabályozzák, figyelemmel a jogbiztonság szempontjára. Az ún. nemzeti közbeszerzési értékhatárok és eljárási részletszabályok tagállamonként eltérőek. A 2014-es új irányelveknek megfelelően a tagállamok által az Európai Bizottságnak küldött monitoringjelentések<sup>73</sup> alapján további információkat nyerhetünk az egyes országok közbeszerzési helyzetéről.

<sup>71</sup> A Közbeszerzési Hatóság Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában. KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9. <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesek-tanacsanak-utmutatoja-becsult-ertek-szamitasa-reszekre-bontas-tilalma-es-beszerzesi-igenyek-mestersleges-egyesitese-targyaban>

<sup>72</sup> Útmutató 10., 13., 16-17.

<sup>73</sup> Country reports: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_en)

## A közbeszerzési eljárási rendszer, az alkalmazandó eljárásrend

A hatály-kérdések megválaszolása után érdemes tisztázni, hogy a közbeszerzésnek minősülő ügyletet melyik eljárási szabályrendszer keretei között kell lefolytatni, és ennek érdekében milyen további előkészítő lépések, vizsgálatok, döntések szükségesek. Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzéseknél az ún. **uniós eljárásrend** szerint kell eljárni (Kbt. Második Része), ideértve a kapcsolódó végrehajtási rendeleteket is azzal, hogy koncessziós beszerzésre irányuló eljárás esetén a Kbt. Negyedik Része alkalmazandó (uniós és nemzeti értékhatárok elérése esetén is). Uniós értékhatár alatti, de a nemzeti értékhatárokat elérő értékű közbeszerzésre az ún. **nemzeti eljárásrend** (Kbt. Harmadik Rész) irányadó azzal, hogy a 3. melléklet szerinti szociális és egyéb szolgáltatások, valamint a jogszerűen leválasztott szerződések (részek) esetében szintén a Harmadik Rész alapján kell eljárni. A Kbt. egyúttal azt is kimondja, hogy jogszerűen jár el az ajánlatkérő akkor is, ha a nemzeti eljárásrend lenne alkalmazandó, de az ajánlatkérő mégis az uniós eljárásrend szabályai szerint folytatja le a közbeszerzési eljárást. **Közszolgáltatói szerződés megkötésére** irányuló közbeszerzési eljárás során a Kbt. szabályait a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendeletben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni (különös eljárási szabályok az ún. általánoshoz képest).

A Kbt. szerinti **nemzeti eljárásrendben** az ajánlatkérőnek alapvetően **kétféle eljárási út** áll rendelkezésére, ezek között szabadon választhat (Kbt. 112. §): vagy alkalmazza az uniós eljárásrendet a Harmadik Részben meghatározott eltérésekkel, vagy – a Kbt. keretszabályozására is figyelemmel – saját beszerzési szabályokat alakíthat ki, és ezek meghirdetésével eszerint járhat el (Kbt. 117. §). A nemzeti eljárásrend szabályai az elmúlt időszakban is többször jelentősebben módosultak.



### 4.3 A közbeszerzési eljárás előkészítése

Az eljárás eredményes és sikeres lefolytatása szempontjából **a legmeghatározóbb és legkritikusabb szakasz az eljárás előkészítésének fázisa**. Az alaposan eljárás-előkészítés többek között megfelelő időbeli ráfordítást, összetett és többszereplős szakértelmet, szerteágazó vizsgálatot, valamint koncepcionális, illetve stratégiai döntéseket igényel. Mindenekelőtt a célnak megfelelő beszerzési igény és forrásszükséglete megfogalmazását, piackutatást, valamint a sikeres, hatékony, felelős és időben tervezett megvalósítás lehetséges módjainak körbejárását, majd a konkrét eljárás dokumentumainak előkészítését. Sajnos, az előkészítés körében szükséges cselekményeknek csak egy részét szabályozza a jog, közte a közbeszerzési jog, jóllehet utóbbi egyre több elvárást fogalmaz meg az alapos eljárás-előkészítés érdekében.

A Kbt. definiálja a közbeszerzés előkészítésének fogalmát,<sup>74</sup> és külön alcím alatt is foglalkozik az eljárás előkészítésével,<sup>75</sup> továbbá egyéb törvényhelyeken is található az előkészítési fázisban releváns szabályok.<sup>76</sup> Mindezek alapján elsősorban a következő, értelemszerűen az ajánlatkérőt érintő elvárásokra, illetve feladatokra hívjuk fel a figyelmet a **Kbt. alapján**:

- **közbeszerzési szabályzat készítése** [Kbt. 27. § (1)-(2) bekezdés]
- szakértelem biztosítása már az eljárás előkészítése során (a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelem)
- **felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó** (faksz) bevonásának kötelezettsége meghatározott esetekben [Kbt. 27. § (3) bekezdés]
- bírálóbizottság létrehozása (legalább háromtagú, szakértelemmel rendelkező bizottság)
- az adott közbeszerzéssel kapcsolatos helyzet- és piacfelmérés
- előzetes piaci konzultáció (lehetősége)
- a közbeszerzés becsült értékének felmérése (objektív alapú módszerek alkalmazása) – figyelemmel a részekre bontás tilalmára is –, és **a vizsgálat eredményének dokumentálása** [kötelező; Kbt. 28. § (2) bekezdés, 20. § (4) bekezdés]
- összeférhetetlenségi szabályok figyelembevétele
- kooperatív (valamilyen együttműködésben megvalósuló) közbeszerzésben való részvétel kérdése
- **támogatott projekt, közbeszerzés esetén az eljárás ún. feltételes közbeszerzésként való indításának a kérdése** [Kbt. 53. § (6) bekezdés]
- építési beruházás esetén külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő **tervek** szükségesek az eljárás megindításához [adott esetben tervellenőrzésről és tervezői művezetésről is gondoskodnia kell az ajánlatkérőnek; Kbt. 28. § (3) bekezdés]

<sup>74</sup> Kbt. 3. § 22. pont

<sup>75</sup> Kbt. 28. §

<sup>76</sup> Megjegyezzük, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítésétől, tervezésétől meg kell különböztetni a közbeszerzések éves szintű tervezését. Lásd a Kbt. 42. § szerinti éves összesített közbeszerzési terv készítésének kötelezettségét a Kbt. 5. § (1) bekezdése szerinti ajánlatkérők tekintetében. Az ajánlatkérői nyilvántartásba való bejelentkezési kötelezettségéről lásd a Kbt. 26. §-át.

- előzetes tájékoztató készítése (lehetőség)
- már az előkészítés során törekednie kell az ajánlatkérőnek a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezetvédelmi és fenntarthatósági szempontok figyelembevételére és a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére
- a közbeszerzési dokumentumok előkészítése:

A közbeszerzési eljárást megindító felhívás, valamint az ún. dokumentáció (egyéb közbeszerzési dokumentum) elkészítésével kapcsolatban célszerű kiemelni a koncepcionálisabb jellegű, illetve szintén előzetesen alaposan vizsgálendő, meghatározó kérdéseket, így különösen:

- eljárásrend, majd az eljárásfajta megválasztása
- sajátos beszerzési módszerek alkalmazásának kérdése
- ún. stratégiai célok (környezetvédelmi, szociális célkitűzések) beépítésének, érvényesítésének kérdése
- közbeszerzés tárgya és mennyisége; a műszaki leírás meghatározása
- többváltozatú (alternatív) ajánlattétel lehetőségének kérdése
- részajánlattétel kérdése – kizárása esetén a felhívásban meg kell adni ennek indokát
- szerződéstervezet (illetve bizonyos esetekben „csak” a szerződéses feltételek) meghatározása (szerződés időtartama, feltételei, biztosítékai; a szerződés teljesítésére vonatkozó különleges feltételek előírásának lehetősége)
- kizáró okok áttekintése, lehetséges kizáró okok megadásának kérdése (továbbá a nemzeti elbánással összefüggő kizárási lehetőség alkalmazása előzetes megadásának kérdése)
- alkalmassági követelmények meghatározása
- értékelési szempontok és az értékelési módszer meghatározása<sup>77</sup>
- határidők meghatározása (ütemezés) – ideértve például ajánlattételi határidő, ajánlati kötöttség minimális időtartama
- ajánlati biztosíték előírásának lehetősége (Kbt. 54. §)

A 2014/24/EU irányelv az eljárás előkészítése cím körében különösen a következő tárgykörökben fektet le ún. keretszabályozást:

- előzetes piaci konzultáció; az ajánlattevők előzetes, közbeszerzési eljárás előkészítésébe való részvételének következménye; műszaki leírás, címkék, bizonyítási eszközök; változatok és a szerződések részekre bontása; határidők megállapítása.

Ugyanakkor az irányelv egyéb rendelkezései között is vannak olyan témakörök, melyeknek az eljárás kiírásában való megjelenése előzetes vizsgálatot tételez fel (például eljárásfajta, kizáró okok, alkalmasság, értékelési szempontok).

Kiemelésre érdemes még az adott közbeszerzéssel kapcsolatos **helyzet- és piacfelmérés** követelménye, valamint **az előzetes piaci konzultáció** lehetősége, különösen, hogy ez utóbbi viszonylag új szabályozás, a 2014-es irányelvi reform vezette be keretszabályait.

<sup>77</sup> Erre a tárgykörre az ajánlatok bírálata körében térünk ki.



A piackutatás nem csak a beszerzési igény megfelelő megfogalmazása, a becsült érték meghatározása, tehát kiírási és a valódi versenyhelyzet biztosítása szempontjából fontos, hanem a megfelelő megvalósítás, a teljesítés szempontjából is.

A határon átnyúló projektek esetében nem csak a szűkebb teljesítési hely szerinti piacot indokolt vizsgálni, hanem a **területi együttműködés tágabb piacát is**. A közbeszerzési uniós és tagállami politika is szem előtt tartja a kis- és középvállalkozások (kkv) közbeszerzési eljárásokba való részvételét elősegítő megközelítést oly módon, hogy az ne vezessen versenytorzuláshoz, illetve a diszkrimináció tilalmának megsértéséhez, ugyanakkor a hatékony, stratégiai célokat is kitűző közbeszerzés megvalósítását se rontsa le.

A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő szervek piaci konzultációkat folytathatnak **annak érdekében, hogy előkészítsék a közbeszerzést**, valamint hogy **tájékoztassák a gazdasági szereplőket a beszerzési terveikről és követelményeikről**. E célból az ajánlatkérő szervek **például tanácsot kérhetnek, illetve fogadhatnak el** független szakértőktől, hatóságoktól vagy piaci résztvevőktől. **A tanács a közbeszerzési eljárás megtervezése és lebonyolítása során felhasználható, feltéve, hogy** a tanácsadás nem jár a verseny torzulásával, illetve nem vezet a megkülönböztetés-mentesség és az átláthatóság elvének megsértéséhez.

Az áttett Kbt.-beli szabály a hivatkozott elvek (alapelvek) érvényesülése érdekében megköveteli, hogy az előzetes piaci konzultáció kapcsán a releváns információkat az ajánlatkérő közölje a közbeszerzési dokumentumokban, továbbá az ilyen konzultációt követően különösen figyelemmel kell lenni a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározására, tekintve, hogy például a konzultációba be nem vont gazdasági szereplők a meghirdetésből értesülnek a közbeszerzési eljárásról.

Az előzetes piaci konzultáció és az **összeférhetetlenség** viszonyában a Kbt. kifejezetten kivételt teremt meghatározott feltételek teljesülése esetén. Így nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét és nem összeférhetetlen az olyan szervezet (személy) részvétele az eljárásban, amely az ajánlatkérő által folytatott előzetes piaci konzultációban vett részt, feltéve, hogy ennek során az ajánlatkérő nem közölt vele a közbeszerzési eljárás során az összes ajánlattevő részére rendelkezésre bocsátott adatok körét meghaladó információt.<sup>78</sup>

Az eljárást megindító felhívásban többek között rendelkezni kell a **részajánlattétel** lehetőségéről vagy annak kizárásáról. Amennyiben az ajánlatkérő kizárja a részajánlattételt, annak indokait a Kbt. szerint a felhívásban meg kell adnia. Az ajánlatkérőnek tehát minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy a beszerzés tárgyának jellege és a szerződéshez kapcsolódó további körülmények lehetővé teszik-e a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt. Részajánlattétel biztosítása esetén egyebek mellett a közbeszerzés becsült értékét, tárgyát, mennyiségét részenként is meg kell határozni. Ez a „részképzés” azonban nem érinti azt a megközelítést, hogy a közbeszerzési értékhatárok elérésének megítélésekor a közbeszerzés becsült értéke számításánál érvényesül a részekre bontás tilalma, tehát a funkcionálisan egy egységnek minősülő közbeszerzések becsült értéke egybeszámítandó.

<sup>78</sup> Ugyanez a szabály érvényesül piacfelmérés, illetve becsült érték felmérés, valamint támogatásra irányuló igény benyújtásához szükséges árajánlat kérése esetén. Kbt. 25. § (7) bek.

Az ETT határon átnyúló közbeszerzése esetén célszerű lehet a **részajánlattétel biztosítása** akkor is, mikor a határok egyben beszerzési részek kialakítását, illetve elkülöníthetőségét is jelenthetik, különösen, ha e részek vonatkozásában egyúttal a megvalósítás helye szerinti szerződési jog alkalmazása lenne indokolt, nem lerontva egyben a közbeszerzési eljárásra irányadó jogból eredő sajátos követelményeket.

Az ajánlatkérő a felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban köteles megadni a **közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást**. A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során. A műszaki leírás meghatározására és tartalmára vonatkozó részletes szabályokat a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet határozza meg.

A kiírási feltételek sorában meghatározóak az **ajánlattevőkkel** (részvételre jelentkezőkkel) **kapcsolatos követelmények**, hiszen jelentős hatással vannak a piaci szereplők közbeszerzési versenyben való részvételi lehetőségére. Emiatt az uniós jog is szabályozza többek között a kizáró okok és az alkalmassági követelmények alapvető szabályait. Mindemellett a tagállami rendelkezésekben lehetnek eltérések. A Kbt. 62. §-a tartalmazza a kötelező **kizáró okokat**; tehát azt, hogy a gazdasági szereplő milyen esetekben nem lehet az eljárásban ajánlattevő (részvételre jelentkező), alvállalkozó, illetve nem vehet részt az alkalmasság igazolásában. A Kbt. 63. §-a határozza meg azokat a további kizáró okokat, amelyeket az ajánlatkérő a felhívásban előírhat, tehát ezek esetében az ajánlatkérőnek mérlegelési és döntési lehetősége van (lehetséges/fakultatív kizáró okok). Az **alkalmassági követelmények** meghatározásával az ajánlatkérő a gazdasági szereplővel szemben az ajánlattételhez támaszt követelményeket, összefüggésben a szerződés tárgyával és a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékével. Az alkalmassági követelmények vonatkozhatnak: a) a gazdasági és pénzügyi helyzetre; b) a műszaki és szakmai alkalmasságra; c) a szerződés teljesítéséhez szükséges, a gazdasági szereplő letelepedése szerinti ország nyilvántartásában való szereplésre, vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezésre. Az alkalmassági követelmények előírásához a részletszabályokat a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet határozza meg.

Kiemelésre érdemes, hogy a Kbt. alapján [65. § (5) bekezdés] a közbeszerzés becsült értékének legfeljebb 75 %-át elérő összegű, illetve mennyiségű (mértékű) **referencia** igazolás követelhető meg a műszaki és szakmai alkalmasság körében. A gazdasági és pénzügyi helyzet körében a közbeszerzés tárgya szerinti **árbevétel** vizsgálata esetén szintén annak becsült értékéhez viszonyított 75 %-os árbevétel igazolásával már nem lehet alkalmatlannak minősíteni az ajánlattevőt (részvételre jelentkezőt), míg az éves teljes árbevétel vizsgálata esetében ez a küszöbérték a közbeszerzés becsült értékének mértéke. Az uniós jog alapján ugyanakkor ez utóbbi esetben elfogadható a szerződés tervezett értékének kétszeresét kitevő minimális elvárás meghatározása, sőt bizonyos körülmények között az ezt meghaladó előírás is.<sup>79</sup> A Kbt. szerinti megoldás kedvezően hat a szélesebb körű verseny elősegítésére.

<sup>79</sup> Pl. 2014/24/EU irányelv 58. cikk (3) bek.





A határon átnyúló közbeszerzésnél az együttműködésben **érintett tagállamok szakértőinek bevonása**, együttes tevékenységének és kommunikációjának biztosítása alapvető már a kiírás megfelelő elkészítéséhez is. Különösen fontos, hogy a közbeszerzési igény leírása során a **beruházás megvalósulási helye szerinti követelmények is alaposan feltérképezésre kerüljenek**. Az eljárás joga és a teljesítés helye szerinti eltérő jog alapján lehetséges ütközések (kollíziók), illetve eltérő részletszabályok előzetes feltérképezése szükséges. A kiírás szerinti követelményeknek, az azoknak való megfelelésnek ugyanis nem csak az eljárási szakaszban van jelentőségük (ajánlat érvényessége), hanem a teljesítési szakaszban is (szerződészerű teljesítés).

## 4.4 A közbeszerzés eljárás lefolytatása

### Eljárásfajták (és eljárási módok) és sajátos beszerzési módszerek

Az **uniós eljárásrendben** (az általános szabályok alapján) a következő **eljárásfajták** alapján lehet lefolytatni a közbeszerzési eljárást: nyílt eljárás; meghívásos eljárás; tárgyalásos eljárás; versenypárbeszéd; innovációs partnerség; hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás.

Ezen eljárásfajták közül azonban csak a nyílt és a meghívásos eljárás alkalmazható szabadon (az uniós eljárásrendben és az általános szabályrendszerben), a többi eljárásfajta esetén az alkalmazáshoz szükséges törvényi előfeltétel, **jogalap** fennállta szükséges; illetve innovációs partnerség csak meghatározott célra, azaz innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztésére és beszerzésére alkalmazható. Ezek a normák az uniós jogból erednek. A **kivételesen alkalmazható hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás** esetében az ajánlatkérő köteles benyújtani a felhívást és az egyéb előírt dokumentumokat, információt a Közbeszerzési Hatósághoz ellenőrzésre (külön díjfizetés kötelezettsége mellett). Ez a hatósági kontroll magyar szabályozási elem, nem uniós követelményen alapul. Amennyiben a Hatóság az ellenőrzés során azt állapítja meg, hogy a jogalap nem áll fenn, a Közbeszerzési Hatóság Elnöke – hiánypótlás biztosítását követően – a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás indítását kezdeményezi.

A szabadon alkalmazható és a jogalaphoz kötött eljárásfajták közötti megkülönböztetés mellett egyéb szempontok is lényegesek az eljárásfajták közötti választásban (például a beszerzési célt, sajátosságot melyik szolgálja jobban, innovációs cél, tárgyalás lehetősége, lebonyolítás ideje, kockázatai). Nyílt és meghívásos eljárásban **tárgyalásra** nincs mód az ajánlatkérő és az ajánlattevők között.

A **nyílt eljárás** tehát szabadon, előfeltételek teljesülése nélkül alkalmazható. A nyílt eljárás egyszakaszos: egy eljárási szakaszban történik az ajánlattevőkkel kapcsolatos követelmények vizsgálata (kizáró okok hatálya alá nem tartozás, alkalmassági követelmények teljesülése), valamint a benyújtott ajánlatok elbírálása. A nyílt eljárás így ajánlati felhívással indul. Ebben az eljárásfajtában nem lehet tárgyalni. A nyílt eljárás is gyorsítható (gyorsított nyílt eljárás), ha annak feltételei fennállnak.

A **meghívásos eljárás** is szabadon alkalmazható. Ez az eljárásfajta kétszakaszos: egy részvételi és egy ajánlattételi szakaszból áll. A részvételi felhívással indított részvételi szakaszban bármely érdekelt gazdasági szereplő benyújthat részvételi jelentkezést. Ebben az első szakaszban ajánlatot kérni vagy benyújtani nem lehet. A második eljárási szakaszban történik az ajánlatok benyújtása. Az ajánlatkérő valamennyi alkalmasnak minősített részvételre jelentkezőt felhív ajánlattételre, kivéve, ha keretszámot határozott meg. Az ajánlatkérő a részvételi felhívásban keretszámot határozhat meg arra vonatkozóan, hogy a részvételre jelentkezők közül az eljárás második szakaszában legfeljebb e keretszám felső határáig terjedő számú alkalmas, egyben érvényes jelentkezést benyújtó részvételre jelentkezőnek küld majd ajánlattételi felhívást. A keretszámnak legalább öt ajánlattevőt kell magában foglalnia, és biztosítania kell a valódi versenyt. A meghívásos eljárásban szintén nem lehet tárgyalni.



A **tárgyalásos eljárás** – az uniós joggal összhangban – csak meghatározott feltételek fennállta esetén alkalmazható az uniós eljárásrendben (az általános szabályok alapján). Ezt az ötféle feltételsort, jogcímet a Kbt. 85. § (2) bekezdése tartalmazza, így az ajánlatkérő akkor alkalmazhat tárgyalásos eljárást, ha

- a) az ajánlatkérő igényeit nem lehet kielégíteni a piacon azonnal rendelkezésre álló kész megoldások kiigazítása, egyéni igényekhez alakítása nélkül;
- b) a közbeszerzés tárgya tervezést vagy innovatív megoldásokat tartalmaz;
- c) a szerződés jellegével, összetettségével vagy jogi és pénzügyi kialakításával kapcsolatos sajátos körülmények vagy az ezekhez kötődő kockázatok miatt előzetes tárgyalások nélkül nem választható ki a legkedvezőbb ajánlat;
- d) az ajánlatkérő a műszaki leírást nem tudja kellő pontossággal elkészíteni a külön jogszabályban meghatározottak szerinti szabványok, európai műszaki értékelés, közös műszaki előírások vagy műszaki referenciák valamelyikére való hivatkozással; vagy
- e) megelőzőleg a nyílt vagy meghívásos eljárás azért lett eredménytelen, mert kizárólag érvénytelen ajánlatokat nyújtottak be, vagy az eljárás a 75. § (2) bekezdés b) pontja alapján úgy lett eredménytelen, hogy az eljárásban benyújtott minden ajánlat meghaladta az ajánlatkérő rendelkezésére álló anyagi fedezet összegét.

A tárgyalásos eljárás a nemzeti eljárásrendben viszont szabadon alkalmazható eljárásfajta. A tárgyalásos eljárás a meghívásos eljáráshoz hasonlóan kétszakaszos eljárás azzal az eltéréssel, hogy keretszám meghatározása esetén annak felső határa legalább három lehet. Lényeges további eltérés, hogy a második szakaszban az ajánlatok benyújtását követően lehetőség nyílik az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti tárgyalásra. A tárgyalásnak vagy tárgyalásoknak arra kell irányulniuk, hogy az ajánlatkérő a legkedvezőbb feltételekkel köthessen szerződést. A tárgyalás időpontját, lefolytatásának menetét, alapvető szabályait az ajánlatkérő határozhatja meg. A Kbt. garanciális szabályt fogalmaz meg, amikor a közbeszerzés tárgya és feltételei tárgyalás során való változásával szemben korlátokat szab [Kbt. 88. § (6) bekezdés].

A **versenypárbeszéd** eljárásfajta több szempontból is hasonlóságot mutat a tárgyalásos eljárással. A versenypárbeszéd ugyanazokban az esetekben alkalmazható, mint a tárgyalásos eljárás. A versenypárbeszéd viszont három szakaszra tagolódik. A részvételi szakaszt követő párbeszéd arra szolgál, hogy megtalálják azokat a megoldásokat, amelyek leginkább alkalmasak az ajánlatkérő beszerzési igényeinek kielégítésére. A párbeszéd lezárását követően az abban részt vettek az ajánlatkérő felszólítja ajánlatuk benyújtására.

Az **innovációs partnerség** sajátos célt szolgáló eljárásfajta. Egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeként létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése céljából alkalmazható. A komplex eljárásfajta olyan értelemben tagolódik két szakaszra, hogy az ún. eljárási szakaszában kerül sor az innovációs partnerségi szerződés vagy szerződések megkötésére a Kbt. szerinti eljárási szabályok szerint; majd az ún.

szereződéses szakaszban történik a fejlesztési folyamat és a beszerzés az innovációs partnerségi szerződésben szabályozott feltételeknek megfelelően.<sup>80</sup>

A **hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás** csak kivételesen alkalmazható. Az alkalmazás feltételeit a Kbt. 98. § (2)-(5) bekezdése tartalmazza, figyelemmel az uniós jogi jogalapokra. A nemzeti eljárásrendben a Kbt. 114. § (9)-(10) bekezdése további lehetséges esetköröket határoz meg. Ezeket a kritériumokat megszorítóan kell értelmezni. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás egy szakaszból áll, az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről.

Az ETT határ menti közbeszerzése esetén alappal merülhet fel, hogy a jogilag önmagában is komplex helyzet több tárgyalást tesz szükségessé, különösen a beszerzés tárgya és a szerződéses feltételek vonatkozásában. A **tárgyalásos eljárás** uniós jog alapján meghatározott egyik jogalapja alkalmas lehet arra, hogy a határon átnyúló közbeszerzéseknél alkalmazható legyen a tárgyalásra módot adó eljárásfajta. Az ajánlatkérő ugyanis tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha **a szerződés jellegével, összetettségével vagy jogi és pénzügyi kialakításával kapcsolatos sajátos körülmények vagy az ezekhez kötődő kockázatok miatt** előzetes tárgyalások nélkül nem választható ki a legkedvezőbb ajánlat.

Az eljárásfajták keretei között – a Kbt.-ben meghatározottak szerint – további sajátos megoldások alkalmazására van mód. Ezek a **sajátos beszerzési módszerek**: keretmegállapodások útján való közbeszerzések, dinamikus beszerzési rendszer működtetése, elektronikus árlejtés alkalmazása, ajánlatok elektronikus katalógus formájában való benyújtása.

A **nemzeti eljárásrendben**, mint jeleztük fentebb, az egyik eljárási út az uniós eljárásrendbeli szabályok Kbt.-ben meghatározott eltérésekkel való alkalmazása. Ennek szabályozása jelentős átalakításon ment keresztül. Kiemelésre érdemes a Kbt. 115. §-a szerinti **ún. öt ajánlattevős eljárási lehetőség**, amely akkor alkalmazható, ha az építési beruházás becsült értéke nem éri el a háromszázmillió forintot (de a nemzeti értékhatárt eléri); viszont **ilyen esetben sem alkalmazható akkor, ha a beszerzés európai uniós alapokból finanszírozott és Magyarország országhatárán átnyúló projekttel kapcsolatos**. E sajátos eljárás előfeltétele továbbá, hogy legalább öt teljesítésre képes gazdasági szereplőről legyen tudomása az ajánlatkérőnek. Ez az eljárási mód ugyanis nem hirdetménnyel indul, hanem a kiválasztott legalább öt gazdasági szereplő közvetlen ajánlattételre való felhívásával.

A nemzeti eljárásrendben továbbá adott egy másik eljárási út, nevezetesen a **saját beszerzési szabályok** kialakításának és azok alkalmazásával történő eljárás lehetősége. A Kbt. 117. §-a szerinti eljárásnak vannak törvényi korlátai, de **az uniós eljárásrend részletszabályai alapvetően nem kötik az ajánlatkérőt**.

Az ETT határ menti közbeszerzési eljárása szempontjából a Kbt. 117. §-a szerinti **szabadon alakítható eljárás** kidolgozása és alkalmazása alkalmas lehet a határ menti közbeszerzések sajátosságainak megfelelő kezelésére, még egyszerűbb eljárási szabályok kialakítására.

<sup>80</sup> Lásd: Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésről  
[https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer\\_public/98/f2/98f2512d-8560-41c9-9b96-48bc993e614c/ppi-platform-guide-hun-final-lowres.pdf](https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/98/f2/98f2512d-8560-41c9-9b96-48bc993e614c/ppi-platform-guide-hun-final-lowres.pdf)



Az adott helyzetben az ideális eljárásfajta kiválasztása és az annak megfelelő eljárás lefolytatása végső soron azt szolgálja, hogy a szabályozott verseny keretei között – figyelemmel egyben különösen az átláthatóság, az esélyegyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményére – eredményesen, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztva lehessen szerződést kötni a közbeszerzés megvalósítására.

## A közbeszerzési eljárás meghirdetése, elektronikus úton az eljárás lefolytatása

A közbeszerzési eljárás akkor kezdődik<sup>81</sup> (ún. hirdetményel induló eljárás esetén), amikor az azt meghirdető **hirdetmény** feladásra kerül. A feladás időpontjának értelmezésében azonban eltérés van az uniós és a nemzeti eljárásrendben eljárva: míg a TED-en<sup>82</sup> közzéteendő hirdetmények feladásának időpontja alatt a Közbeszerzési Hatóság általi feladást kell érteni, addig a Közbeszerzési Értesítőben<sup>83</sup> közzéteendő hirdetmények esetében az ajánlatkérő általi feladást (a Hatóság részére). A TED-be feladott hirdetmények a Közbeszerzési Értesítőben tájékoztató jelleggel kerülnek közzétételre. A hirdetményeket ajánlatkérőknek a Közbeszerzési Hatóság Elektronikus Hirdetménykezelő Rendszerében (EHR) kell benyújtani. Az uniós eljárásrendben a hirdetmények mintáit uniós rendelet szabja meg. A hirdetmények egyéb mintáit, továbbá a hirdetmények feladását, Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzését, annak díját, a közzétételt a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet szabályozza. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények a jogszabályok előírásainak megfelelő, továbbá az adott hirdetményen belül koherens tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek közzétételre.

Az eljárás meghirdetésétől, illetve megkezdésétől meg kell különböztetni azokat a helyzeteket, amikor az ajánlatkérő – leginkább a piaci szereplők előzetes, időben való informálása érdekében – ún. **előzetes tájékoztatót** készít. A Kbt. értelmében ilyen tájékoztatót az ajánlatkérő a költségvetési év kezdetét követően készít az adott évre vagy ettől eltérő időszak tekintetében legfeljebb tizenkét hónapra tervezett összes közbeszerzéséről. Ennek az előzetes hirdetménynek a közzététele nem vonja maga után az abban foglalt közbeszerzésekre vonatkozó eljárás lefolytatásának kötelezettségét.

Az ETT határ menti közbeszerzései kapcsán felmerül, hogy **célszerű lehet az előzetes tájékoztató közzététele útján is a piacot időben informálni** az adott évre tervezett közbeszerzésekről, különösen, ha az összetett, nagyobb volumenű megrendelést foglal magában.

A hirdetményben foglalt felhívás és a kapcsolódó egyéb közbeszerzési dokumentum nem csak az eljárás megindítása és lefolytatása, valamint a szerződéses jogviszony megalapozása szempontjából alapvető fontosságú: a kiíró beszerzési igényét versenysemleges és a megfelelő, reális

<sup>81</sup> Kbt. 3. § 23. pont

<sup>82</sup> TED: Tenders Electronic Daily, a hirdetmények elektronikus napilapja, amely az Európai Unió Hivatalos Lapjának kiegészítése. <https://ted.europa.eu/TED/browse/browseByMap.do>

<sup>83</sup> A Közbeszerzési Értesítő – a Közbeszerzési Hatóság hivatalos lapja – 2008. július 1. óta kizárólag elektronikus formában jelenik meg a Közbeszerzési Hatóság honlapján. A Közbeszerzési Értesítő minden munkanapon megjelenik, és a <http://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/> oldalon érhető el közvetlenül, díjmentesen.

ajánlattételhez szükséges módon tartalmazza az eljárásban való részvétellel járó egyéb feltételekkel és információkkal együtt. A dokumentációnak a felhívás közzétételének időpontjától rendelkezésre kell állnia.

Az ETT esetében alapvető fontosságú lenne, hogy **az eljárás hirdetménye és egyéb közbeszerzési dokumentumai (teljes mértékben) azokon a nyelveken rendelkezésre álljanak, amelyek a határon átnyúló együttműködés helye szerint relevánsak**, és a hirdetmények itt meg is jelenhessenek. Láttuk, hogy a piaci szereplők oldaláról a közbeszerzési eljárás joga és nyelve meghatározó az eljárásban való részvétel és az érvényes ajánlattétel elősegítése szempontjából. A „saját nyelven” való ajánlattétel lehetősége (és az eljárás során is az azon való kommunikáció) még inkább előmozdíthatja az eljárásokban való határon átnyúló részvételt a kkv szektorban. Az ETT határ menti közbeszerzéseinél tehát jogosan merülhet fel, hogy adott esetben a közbeszerzési eljárás ún. kétnyelvű legyen (mind a kiírás, mind az ajánlattétel és a kommunikáció nyelve), vagy legalább biztosított legyen a kiírás és egyéb közbeszerzési dokumentumok többnyelvűsége, illetve úgyszintén a „saját nyelven” való ajánlattétel lehetősége. [Hasonló megközelítés lenne célszerű, amennyiben nem a magyar jog lenne az eljárásban alkalmazandó jog.]

A TED-en meghirdetett eljárások esetében az EU Kiadóhivatala az EU többi hivatalos nyelvén csak az egyes hirdetmények fontos elemeinek összefoglalását teszi közzé. A **nem TED-en való meghirdetés esetében (például a nemzeti eljárásrendben) szintén indokolt lenne biztosítani az ETT-k kapcsán a hirdetmények megfelelő nyelveken való közzétételét**, illetve nem a magyar jog szerinti eljárása esetén is a közbeszerzési (adott esetben magyar nyelvű) hirdetmény tájékoztató jellegű közzétételét. Ezek a kívánatos megoldások kölcsönösen biztosítottak kellene, hogy legyenek.

Mindehhez képest a Kbt. alapján az eljárás nyelve csak a magyar nyelv lehet amellet, hogy az ajánlatkérő lehetővé teheti, de nem követelheti meg más nyelv használatát a magyar nyelv mellett [Kbt. 2. § (6) bekezdés]. A magyar hirdetményi rendelet alapján továbbá a Közbeszerzési Értesítőben a (rendelet szerinti) hirdetmények magyar nyelven kerülnek közzétételre [44/2015. (XI. 2.) MvM rend. 21. § (3) bekezdés]. Ezek a rendelkezések tehát egyelőre korlátot szabnak az előzőleg felvetett megoldásoknak.

A közbeszerzési eljárásokat az EKR (elektronikus közbeszerzési rendszer) igénybevételével kell lebonyolítani, az ajánlatokat azon keresztül kell az ajánlattételi határidőre benyújtani [424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet].

A közbeszerzési eljárásfajtáktól függően egy közbeszerzési eljárás belső struktúrája, eljárási szakaszai másként alakulhatnak. Mindazonáltal azonosság van abban, hogy a kiírástól az ajánlattételig tartó fázisban meghatározó a **kiegészítő tájékoztatás** és a helyszíni bejárás jogintézménye. Ez utóbbi biztosítása esetén mindenképpen figyelemmel kell lenni erre az ajánlattételi határidő hosszának meghatározásánál. A kiegészítő tájékoztatás azt szolgálja, hogy az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplő feltehesse a közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatban a kérdéseit, különösen, ha a kiírásban foglaltak számára nem egyértelműek, ellentmondásosak, vagy adott esetben pontosításra szorulhatnak. Az ajánlatkérő által adott válasz, kiegészítő tájékoztatás (és az annak nyomán adott esetben szükségessé váló lépések, például a kiírás, illetve a határidő módosítása) fontos eljárási cselekmény a megfelelő ajánlattétel és a tisztességes eljárás biztosítása szempontjából is.



Az ETT határ menti közbeszerzési eljárásában a kiegészítő tájékoztatás, mint egyfajta kétirányú kommunikáció – az eljárás kétnyelvűsége esetén – azt is jelenti, hogy szükségszerűen számolni kell az ezzel járó többletidővel (és többletköltséggel).

Ugyanez irányadó az eljárás további szakaszában, illetve tárgyalásos eljárás esetén a tárgyalás(ok) lefolytatására.

## Ajánlattétel és elbírálás

Bármely gazdasági szereplő tehet ajánlatot, amely megfelel az adott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumokban (felhívásban és dokumentációban) előírt feltételeknek, így nem tartozik a kizáró okok hatálya alá, megfelel az alkalmassági feltételeknek és az előírt további tartalmi és formai követelményeknek. Több gazdasági szereplő közösen is tehet ajánlatot (közös ajánlat).

Az ajánlatok (részvételi jelentkezések) **elbírálása során** az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Az ajánlatkérő köteles megállapítani, hogy mely ajánlat (részvételi jelentkezés) érvénytelen, és hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni. Az ajánlatkérő a bírálat során az alkalmassági követelmények, a kizáró okok [és a Kbt. 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok] előzetes ellenőrzésére köteles az egységes európai közbeszerzési dokumentumba (EEKD/ESPD) foglalt *nyilatkozatot* elfogadni, valamint minden egyéb tekintetben az ajánlat megfelelőségét ellenőrizni. Az egységes európai közbeszerzési dokumentum nyilatkozatmintáját uniós rendelet szabályozza [(EU) 2016/7 rendelet]. E dokumentum bevezetése az adiminisztratív terhek enyhítését célozza, mivel a *tényleges igazolásokat* az ajánlatkérő csak az értékelési szempontokra figyelemmel legkedvezőbbnek tekinthető ajánlattevőktől kéri be. Főszabály szerint ez a nyilatkozatminta uniós eljárásrendben alkalmazandó.

További segítség az eljáráshoz az **e-Certis**<sup>84</sup> az Európai Bizottság által létrehozott és fenntartott elektronikus rendszer, melynek célja, hogy megkönnyítse az eligazodást az uniós tagállamok ajánlatkérői által a kizáró okok és az alkalmassági feltételek kapcsán megkövetelt igazolások és nyilatkozatok rendszerében. Amennyiben tehát az ajánlatkérő más tagállamban letelepedett gazdasági szereplő esetében kívánja ellenőrizni a benyújtott igazolás megfelelőségét a közbeszerzési eljárásban, az e-Certisben kell a vonatkozó tagállam adatait ellenőriznie.

A **belső piaci információs rendszer** (IMI) szintén egy olyan online eszköz, mely lehetővé teszi az európai hatóságok együttműködését, segítségével a felhasználók Európa-szerte információt kérhetnek más tagállamokban működő partnerhatóságaiktól. Amennyiben tehát a hazai ajánlatkérők a közbeszerzési eljárás során a fentiekkel összefüggésben valamely külföldi ajánlattevő részvétele tekintetében problémát észlelnének az IMI rendszeren keresztül kérhetnek segítséget olyan módon,

<sup>84</sup> <https://ec.europa.eu/tools/ecertis/#/search>

hogy a Közbeszerzési Hatósághoz (Fenntarthatóság és Nemzetközi Kapcsolatok Főosztályához<sup>85</sup>) fordulnak.

A benyújtott ajánlatok bírálata folyamatában szintén meghatározóak azok a jogintézmények és szabályok, melyek az ajánlatkérő és az ajánlattevők közötti kétirányú kommunikációt teszik lehetővé, sőt szükségessé a megfelelő elbírálás elvégzése érdekében. A **hiánypótlás** Kbt.-beli szabályozása miközben egyre szélesebbre tárja a közbeszerzési dokumentumoknak és a jogszabályoknak való megfelelés, az érvényes ajánlattétel érdekében az ajánlatok hiányainak pótlási lehetőségét, addig az ajánlatkérői oldalon nem könnyű feladat a kiterjedt és változó joggyakorlatot követve jogszerűen eljárni. Az **aránytalanul alacsony ár** és egyéb aránytalannak ítélt vállalások esetén lefolytatandó indoklás kéri ún. belső eljárás érdemi, elsősorban az érintett ajánlattevő adatszolgáltatásán alapuló vizsgálatot követel az ajánlatkérő részéről annak érdekében, hogy döntést hozhasson az ajánlati ár megalapozottságáról, illetve az egyéb elemek teljesíthetőségéről, végső soron az ajánlat érvényességéről. Az ajánlat kapcsán elkülönítetten tett **üzleti titok** meghatározás és indoklás tekintetében szintén sajátos „ellenőrzési” követelmények terhelik az ajánlatkérőt, aminek eredménye ismét (először hiánypótlást, majd) az ajánlat érvényessége kérdését veti fel.

Mindezek alapján a megfelelőnek ítélt ajánlatokat az ajánlatkérő az **értékelési szempontok** szerint **értékeli**. Az ajánlatkérő természetesen már a kiírásban előre meghatározza azt a szempontot, illetve szempontokat (és az értékeléssel kapcsolatos egyéb tényezőket), amelyek alapján a számára gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kiválasztja. Ez az értékelési szempont (vagyilagosan) lehet: a) a legalacsonyabb ár; b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékonysági módszer alkalmazásával kell kiszámítani; c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

Az ajánlatkérő köteles a legalacsonyabb költség vagy a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempontok alkalmazására. Az ajánlatkérő csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja. Az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében. Továbbá kivitelezésre vagy kivitelezésre és az ahhoz kapcsolódó tervezésre együtt irányuló építési beruházás esetén a legjobb ár-érték arány, valamint a minőség alapú kiválasztás szempontjának érvényre juttatása érdekében az ajánlati ár az értékelés során főszabályként legfeljebb 70%-os arányban vehető figyelembe [322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdés].<sup>86</sup>

A **bírálat ideje** a Kbt. alapján annyiban kötött, hogy az ajánlattevő ajánlati kötöttsége (30, illetve 60 nap) alatt kell az eljárást lezáró döntésről szóló írásbeli értesítésnek megtörténnie. Amennyiben ez

<sup>85</sup> E-mail cím: [nemzetkozi@kt.hu](mailto:nemzetkozi@kt.hu)

<sup>86</sup> Lásd részletesebben: A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a nyertes ajánlattevő kiválasztására szolgáló értékelési szempontrendszer alkalmazásáról (KÉ 2019. évi 227. szám; 2019. november 26.)





az időtartam nem lenne elégséges, az ajánlati kötöttség kiterjeszhető további legfeljebb hatvan nappal, felkérve az ajánlattevőket ajánlataik további időpontig történő fenntartására. Építési beruházások és a folyamatban épített ellenőrzés mellett lefolytatott eljárások esetében így legfeljebb 120 nap áll rendelkezésre a bírálathoz elvégzésére és a döntés meghozatalára.

Az **eljárás nyertese** az az ajánlattevő, aki az értékelési szempontok szerint a legkedvezőbb ajánlatot tette és ajánlata érvényes. Az ajánlatkérő az eljárást lezáró döntésben csak olyan ajánlattevőt nevezhet meg nyertes ajánlattevőként, aki az alkalmassági követelmények, a kizáró okok és a 82. § (5) bekezdése szerinti kritériumok tekintetében a Kbt.-ben és egyéb jogszabályban [321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet] foglaltak szerint előírt igazolási kötelezettségének eleget tett. Az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásának befejezésekor az előírt minta szerint írásbeli összegezést köteles készíteni az ajánlatokról. Továbbá az eljárás eredményéről szóló tájékoztató hirdetményt az ajánlatkérő legkésőbb a szerződéskötést, ennek hiányában az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról vagy a szerződés megkötésének megtagadásáról [Kbt. 131. § (9) bekezdés] szóló ajánlatkérői döntést követő három munkanapon belül köteles megküldeni közzétételre. A közbeszerzési eljárás e **hirdetmény közzétételével** zárul le.<sup>87</sup>

Az ajánlatok érvénytelenségéről, illetve az előre rögzített értékelési szempontok szerinti értékelés alapján az eljárási eredményről szóló döntés veti fel a legtöbb **előzetes vitarendezést**, ami a Kbt. alapján egy sajátos lehetőség arra nézve, hogy a jogsértőnek tartott eljárási cselekményt az érintett az ajánlatkérő elé tárja, kezdeményezve annak orvoslását.

---

<sup>87</sup> Az ajánlatkérőt terhelő egyéb közzétételi követelményeket a Kbt. 43. §-a szabályozza.

## 4.5 A közbeszerzési eljárás alapján a szerződés megkötése és teljesítése

### Szerződéskötés

A Kbt. értelmében a lefolytatott eredményes közbeszerzés eljárás alapján a nyertest és az ajánlatkérőt **szerződéskötési kötelezettség** terheli, és csak szűk körben engedi a törvény az ez alóli mentesülést. Ilyen alapvetően, ha az ajánlatkérő az elbírálásról szóló írásbeli összegezés megküldését követően beállott, ellenőrzési körén kívül eső és általa előre nem látható körülmény miatt a szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem képes, vagy ilyen körülmény miatt a szerződéstől való elállásnak vagy felmondásnak lenne helye.

Az ajánlatkérő csak az eljárás nyertesével kötheti meg a szerződést, vagy – a nyertes visszalépése esetén – az ajánlatok értékelése során a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített ajánlattevővel, ha őt az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezésben megjelölte. Kiemelésre érdemes, hogy ha az ajánlatkérő lehetővé tette a közbeszerzés egy részére történő ajánlattételt, az egyes részek tekintetében nyertesekkel kell szerződést kötni. A közbeszerzési szerződést az eljárásban közölt végleges feltételek, a szerződéstervezet és az ajánlat tartalmának megfelelően kell írásban megkötni. Az uniós jogból is eredő szerződéskötési **moratórium** főszabály szerint 10 nap az írásbeli összegezés megküldésétől számítva. A Kbt. továbbá a szerződéskötés véghatáridejét is megállapítja.

A közbeszerzési eljárás alapján megkötésre kerülő szerződés feltételeinek kialakításával, a **szerződésre irányadó jog** meghatározásával jóllehet az eljárás előkészítése keretében indokolt foglalkozni, itt térünk ki az ezzel összefüggő kérdésre.

A Kbt. szerint lefolytatott eljárások alapján kötendő szerződésekre indokolt a magyar Ptk. mögöttes alkalmazása. Ugyanakkor felmerülhet a határon átnyúló közbeszerzéseknél, hogy a projekt megvalósításának helye szerinti szerződési jog kikötése és annak megfelelő szerződéses feltételek kialakítása összeegyeztethető-e a közbeszerzési eljárásra irányadó jog szerződésekkel kapcsolatos kötelező rendelkezéseivel. Az ennek megfelelő **jogösszehasonlítás és –hangolás különösen fontos az eljárás előkészítési szakaszában**, a szerződéses feltételek, illetve a szerződéstervezet kialakítása során.

A Kbt. különösen az alábbi témakörökben tartalmaz sajátos **kógens rendelkezéseket** a közbeszerzési szerződés tartalmával és teljesítésével kapcsolatban:

- a szerződésnek tartalmaznia kell a nyertes ajánlat azon elemeit, amelyek értékelésre kerültek
- biztosíték kikötése esetén egyes feltételek meghatározása
- ajánlatkérő teljesítésigazolása
- előleg nyújtása és az ellenszolgáltatás megfizetése
- a szerződés teljesítésében részt vevők (alkalmasság igazolásában részt vevők, értékeléskor meghatározó szakember bevonása, alvállalkozók, projektársaság)
- jogutódlás kérdése az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő oldalán



A Kbt. az uniós joggal összhangban rendelkezik a szerződés módosításáról, az érvénytelenségéről, a szerződés megszüntetésére vonatkozó sajátos helyzetekről. Nem uniós követelmény, hogy az ajánlatkérőnek hirdetményt kell közzétennie a szerződés módosításáról.

## Szerződés teljesítése

A Kbt. teljesítésre vonatkozó szabályai az új Ptk-val összhangban kerültek kialakításra, azzal, hogy a Kbt. ugyanakkor **speciális rendelkezéseket** tartalmaz. A szerződéskötésre vezető szabályozott versenyeztetési eljárásból eredően a Kbt. a teljesítés szakaszára is több olyan szabályt foglal magában, amely gátat szab az esetleges utólagos visszaélésekkel szemben. Így például korlátozza a nyertesként szerződő fél személyében történő változásokat, viszont nagyobb mozgásteret ad – garanciális szabályok beiktatása mellett – az alvállalkozók bevonásában felmerülő változásokban. Mindemellett az ajánlatkérő nem csak a közbeszerzési eljárását köteles dokumentálni, hanem a szerződés teljesítését is. Ennek keretében az ajánlatkérő köteles **ellenőrizni és dokumentálni** azon szerződéses kötelezettségek teljesítését, amelyeket a közbeszerzési eljárásban az értékelés során figyelembe vett, valamint minden, a szerződésben foglaltaktól eltérő teljesítést, annak okait és – adott esetben – a szerződésszegéssel kapcsolatos igények érvényesítését. Jogsértést valósít meg az ajánlatkérő, ha az előírtak szerinti szerződésszegésből eredő igényeit nem érvényesíti [Kbt. 142. § (2) bekezdés].

Az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak **bejelenteni**, ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél szerződéses kötelezettségét súlyosan megszegte és ez a szerződés felmondásához vagy elálláshoz, kártérítés követeléséhez vagy a szerződés alapján alkalmazható egyéb jogkövetkezmény érvényesítéséhez vezetett, valamint ha a nyertes ajánlattevőként szerződő fél olyan magatartásával, amelyért felelős, részben vagy egészben a szerződés lehetetlenülését okozta. Perindítás esetén az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Hatóságnak megküldeni a pert lezáró jogerős határozatot.

Az **ajánlatkérőnek** együtt kell működnie a teljesítés átvételében. A Kbt. **teljesítésigazolásra** vonatkozó szabályai ezt célozzák. Így az ajánlatkérőként szerződő fél a szerződés teljesítésének elismeréséről (teljesítésigazolás) vagy az elismerés megtagadásáról legkésőbb az ajánlattevőként szerződő fél teljesítésétől vagy az erről szóló írásbeli értesítés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül írásban köteles nyilatkozni. Építési beruházás megvalósítására kötött kivitelezési szerződés esetében, ha az ajánlattevőként szerződő fél írásbeli értesítésére (készre jelentés) az ajánlatkérőként szerződő fél a szerződésben az átadás-átvételi eljárás megkezdésére meghatározott határidőt követő tizenöt napon belül nem kezdi meg az átadás-átvételi eljárást, vagy megkezdi, de a szerződésben – a Ptk. 6:247. § (2) bekezdésére figyelemmel – meghatározott határidőben nem fejezi be, az ajánlattevőként szerződő fél kérésére a teljesítésigazolást köteles kiadni.

A hatályos Kbt. nem szabályozza az **ellenérték kifizetésének** szabályait, ezért a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni. [Építési beruházások ellenértékének kifizetésére 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet tartalmaz szabályokat.] A szerződésben foglalt ellenérték kifizetésére a Ptk. 6:130. § (1)–(3) bekezdésében foglalt, a pénztartozás teljesítésének idejére előírt rendelkezések vonatkoznak. Ennek megfelelően a szerződő hatóság (Kbt. szerinti ajánlatkérő) a jogosult fizetési felszólításának vagy számlájának kézhezvételétől számított 30 napon belül köteles teljesíteni pénztartozását. A jogosult teljesítésétől számított 30 nap a fizetési határidő akkor is, ha a számla kézhezvétele

megelőzte a teljesítést, nem állapítható meg egyértelműen a jogosult fizetési felszólításának vagy számlájának kézhezvételének időpontja, illetve a kötelezettnek fizetési felszólítás vagy számla bevétele nélkül teljesítenie kell fizetési kötelezettségét. A Ptk. 6:130. § (3) bekezdése alapján a szerződő felek jogosultak pénztartozás halasztott teljesítésében megállapodni, azaz a 30 naptól eltérő időtartamot meghatározni a pénztartozás teljesítésére, ha a szerződés jellege miatt ez tényszerűen indokolt, azonban a pénztartozás teljesítésére kikötött idő ebben az esetben sem haladhatja meg a 60 napot. Amennyiben meghaladja, a rendelkezés semmisnek minősül. A pénztartozás halasztott teljesítése nem azonos a részszámlázás lehetőségének biztosításával. Ugyancsak a Ptk. rendelkezéseit kell alkalmazni a késedelmi kamatra (Ptk. 6:155. §) is.

Építési beruházások ellenértékének kifizetésére a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet eltérő, speciális szabályai irányadók. Építési beruházás esetén a kifizetés folyamatát az befolyásolja, hogy a nyertes ajánlattevő a szerződés teljesítésébe bevont-e alvállalkozót. Amennyiben nem vont be alvállalkozót, akkor a kifizetés az általános szabályok szerint történik (a Kbt. és a Ptk. 6:130. § rendelkezései szerint). Amennyiben a nyertes ajánlattevő bevont alvállalkozót a szerződés teljesítésébe, a szerződés ellenérték kifizetésére a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerint két lépcsőben kerül sor (először az alvállalkozók, majd a fővállalkozó kifizetése). Az építési beruházások esetén további speciális szabályok alkalmazandók a kötelező előleg és a kötelező részszámlázás biztosítása vonatkozásában (Kbt., Korm. rendelet).

## Szerződésmódosítás

A Kbt. – az irányelvekkel összhangban – szigorúan korlátozza a közbeszerzési szerződések módosításának lehetőségét azzal, hogy azt csak meghatározott esetekben teszi lehetővé. A szerződés a Kbt. 141. §-ában foglalt eseteken kívül csak új közbeszerzési eljárás eredményeként módosítható. Amennyiben a szerződés módosítására közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, a módosítás semmis. A szerződésmódosításról az ajánlatkérőnek hirdetményt kell közzétennie.

A Kbt. alapján a szerződésmódosítás egy további esetkörben is semmis. Így amennyiben a módosítás arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő felet mentesítsék az olyan szerződésszegés és annak jogkövetkezményei (ide nem értve a felmondás vagy elállás jogának gyakorlását) alkalmazása alól, amelyért felelős (felelős lenne), vagy amely arra irányul, hogy az ajánlatkérő átvállaljon a nyertes ajánlattevőt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján a nyertes ajánlattevőt terhelő kockázatokat. [Kbt. 142. § (3) bekezdés]

## Ellenőrzés a teljesítés során, illetve egyéb ellenőrzések

A szerződés módosítására és teljesítésére vonatkozó Kbt.-beli követelmények teljesülését a Közbeszerzési Hatóság **ellenőrzi** és azok megsértése esetén jogosult a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a bíróság eljárását kezdeményezni. [308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet]

A Közbeszerzési Hatóság továbbá ellenőrzi a hirdetményeket, valamint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások esetében az alkalmazás jogalapjának megalapozottságát (lásd fentebb).



A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről a 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet rendelkezik. Ez az ellenőrzés alapvetően a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervezetek közbeszerzéseire terjed ki.

A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szabályozza a 2014-2020 programozási időszakban az egyes **európai uniós alapokból származó támogatások** felhasználásának rendjét. A Korm. rendelet részletezi az uniós támogatásból finanszírozott közbeszerzési eljárások ellenőrzését, valamint pénzügyi lebonyolítási rendszerét, a támogatás kifizetését. A közbeszerzések ellenőrzésében különbség van aszerint, hogy a közbeszerzésnek mekkora az értéke. Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások tekintetében az Irányító Hatóság támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú előzetes ellenőrzést végez; a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya pedig előzetes közbeszerzési jogi, valamint folyamatba épített szabályossági ellenőrzést folytat. Eljárás nem folytatható le, a szerződés nem léphet hatályba az engedélye nélkül. Az uniós értékhatárokat el nem érő értékű, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a 300 millió forintot el nem érő értékű közbeszerzési eljárásoknál utóellenőrzés érvényesül, az ellenőrzést az Irányító Hatóság végzi. A közbeszerzések és a fejlesztési projektek részletes bemutatását külön kiadvány is szolgálja.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Nyikos Györgyi – Rottenbacher Ádám – Soós Gábor – Tas Dávid – Várhomoki-Molnár Márta – Velikovszki László: Beszerzések fejlesztési projekteknél, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. [http://real.mtak.hu/102258/1/Beszerzesek\\_fejlesztési\\_projekteknél\\_2019.pdf](http://real.mtak.hu/102258/1/Beszerzesek_fejlesztési_projekteknél_2019.pdf)

## Irodalomjegyzék

- Arrowsmith, Sue*: The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK. Third edition. Sweet and Maxwell, Volume I. 2014., Volume II. 2018.
- Arrowsmith, Sue* (Ed.): EU Public Procurement Law: An introduction. EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation, 2011.
- Bovis, Christopher*: The Law of EU Public Procurement. Oxford University Press, 2015.
- Bozzay Erika*: Közbeszerzési politika. In: Bevezetés az Európai Unió politikájába (Szerk.: Kende Tamás), 6. fejezet. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.
- Bozzay Erika – Dezső Attila* (Szerk.) – *Gyulai-Schmidt Andrea – Németh Anita – Perczel Zsófia – Tátrai Tünde – Tosics Nóra*: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.
- Dezső Attila* (Szerk.): Kommentár a közbeszerzési törvényhez. Wolters Kluwer, Budapest, 2016.
- Fejes Zsuzsanna*: A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási feltételei, különös tekintettel a magyar határrégiókra. PhD értekezés. Szeged, 2010.  
[http://doktori.bibl.u-szeged.hu/875/1/Fejes\\_Zsuzsanna\\_ertekezes.pdf](http://doktori.bibl.u-szeged.hu/875/1/Fejes_Zsuzsanna_ertekezes.pdf)
- Ferk, P. – Ferk, B. – Hodošček, K.*: A Challenging Transposition of Directive 2014/23/EU on the Award of Concession Contracts to Slovenia – the New Certain Concession Contracts Act (Country Report, Slovenia). European Procurement & Public Private Partnership Law Review Volume 14, Issue 3 (2019) p. 203.
- Herz, Benedikt – Varela-Irimia, Xosé-Luís*: Border Effects in European Public Procurement. 2017.  
<http://ec.europa.eu/docsroom/documents/26201>
- Jaansoo, Annika – Groenendijk, Nico*: Cross-border delivery of public services: How useful are EGTCs? Conference Paper, 2014.  
<https://www.econstor.eu/handle/10419/124436>
- Juhász, Endre*: Latest jurisprudence of the Court of Justice of the EU in the field of Public Procurement Law. ERA Forum, 2018, 19:257–266.
- Németh Anita*: Közbeszerzési ajánlatkérők, közjogi szervezetek – I. Közbeszerzési Jog Online, 2019/1. 4-12.
- Németh Anita*: A közbeszerzési politika akkor és most – Fordulatok a közbeszerzési jogharmonizációban II. Iustum Aequum Salutare, XIV. 2018/2. 93–104.  
[http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20182sz/08\\_NemethA\\_IAS\\_2018\\_2.pdf](http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20182sz/08_NemethA_IAS_2018_2.pdf)
- Nyikos Györgyi* (Szerk.) – *Rottenbacher Ádám – Soós Gábor – Tas Dávid – Várhomoki-Molnár Márta – Velikovszki László*: Beszerzések fejlesztési projekteknél, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2018.  
[http://real.mtak.hu/102258/1/Beszerzesek\\_fejlesztési\\_projekteknél\\_2019.pdf](http://real.mtak.hu/102258/1/Beszerzesek_fejlesztési_projekteknél_2019.pdf)
- Patay Géza* (Szerk.): A közbeszerzés joga – Kommentár a gyakorlat számára. Hetedik átdolgozott kiadás. Hvgorac, 2017.



Ponzo, Silvia: Joint procurement and innovation in the new EU directive and in some EU funded projects. *Ius Publicum Network Review*, 2015.

[http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/20\\_03\\_2015\\_13\\_12-Ponzo\\_IusPub\\_JointProc\\_def.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/20_03_2015_13_12-Ponzo_IusPub_JointProc_def.pdf)

Racca, G. M. – Yukins, C. R. (Eds.): *Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders*. Vol. 27 of the *Administrative Law/Droit Administratif Collection*. Bruylant, 2019.

Sanchez-Graells, Albert: *Collaborative Cross-Border Procurement in the EU: Future or Utopia?* University of Bristol, UK, 2016.

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2734123](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2734123)

Scott, James W. (Ed.): *Cross-Border Review Yearbook*. CESCI, 2018.

<http://institute.cesci-net.eu/crossborder-review-2018>

Spinaci, G. – Vara-Arribas, G.: *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?* *EIPASCOPE* 2009/2, p. 5-123.

Stix, Maria: *Joint cross border procurement – A new procurement instrument on the European public procurement landscape*. Master Thesis. Fachhochschule Burgenland, 2015.

Treumer, S. – Comte, M. (Eds.): *Modernising Public Procurement – The approach of EU Member States*. Edward Elgar, 2018.

### **Egyéb dokumentumok különösen:**

*Európai Bizottság* Jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Régiók Bizottságának az Európai Területi Együttműködési Csoportosulásról szóló, a csoportosulások létrehozásának és működésének egyértelművé tétele, egyszerűsítése és javítása tekintetében az 1302/2013/EU rendelettel módosított 1082/2006/EK rendelet alkalmazásáról. COM(2018) 597 final

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0597&from=HU>

*Európai Bizottság* Zárójelentése: A határokon átnyúló behatolás hatásának mérése a közbeszerzésekben. (*European Commission: Measurement of impact of cross-border penetration in public procurement. Final report – Study*). 2017.

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5c148423-39e2-11e7-a08e-01aa75ed71a1>

*European Commission: Support of the internal market policy for growth: Feasibility study concerning the actual implementation of a joint crossborder procurement procedure by public buyers from different Member States*. 2017. (Written by BBG and SKI December – 2016.)

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/22102/>