

Boros Anita – Kovács László

A HAZAI KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLATI RENDSZER ÁTFOGÓ ÉRTÉKELÉSE

Overall Assessment of the Hungarian System of Public Procurement Remedies

Dr. habil. Boros Anita LL.M., egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, boros.anita@uni-nke.hu

Dr. Kovács László, főtitkár, Közbeszerzési Hatóság, kovacs.laszlo@kt.hu

A tanulmány célja a hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer sajátosságainak bemutatása. A Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság beszámolóit felhasználva a tanulmány a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások jellemzőit, tendenciáit kívánja bemutatni. Az elmúlt húsz év tapasztalatait összegezve megállapítja, hogy mind a közbeszerzési eljárások száma és értéke, mind pedig a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folytatott jogorvoslati eljárások száma folyamatos növekedést mutat. Az uniós adatok tükrében megállapítja, hogy a hazai közbeszerzési jogorvoslati eljárások időtartamukat tekintve az uniós átlagnál jobb eredménnyel rendelkeznek. A tanulmány kitér az Európai Bizottság jogorvoslati eljárásokkal kapcsolatos jelentésére, bemutatva annak legfontosabb megállapításait. Végezetül javaslatokat fogalmaz meg a hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer fejlesztése, hatékonyságának növelése érdekében, összefoglalva a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt álló kihívásokat.

KULCSSZAVAK:

hatékonyság, jogorvoslati eljárás, kontradiktórius eljárás, Közbeszerzési Döntőbizottság, Közbeszerzési Hatóság, REFIT Jelentés

The study aims to present the characteristics of the Hungarian system of public procurement remedies. After reviewing the annual reports of the Public Procurement Council, respectively the Public Procurement Authority, the study focuses on describing the typical features and trends of the review procedures conducted at the Public Procurement Arbitration Board. By summarizing the experience of the past 20 years, it states that both the number and value of public procurement procedures, and both the number of review procedures initiated at the Public Procurement Arbitration Board is continuously increasing. The analysis of EU data reveals that the length of

Hungarian review procedures is better than the EU average. The study also tackles the report of the European Commission on remedies, by introducing its key findings. In conclusion, the study makes proposals to improve the Hungarian public procurement system, in order to boost efficiency, and also summarizes the challenges the Public Procurement Arbitration Board is facing.

KEYWORDS:

efficiency, review procedure, adversarial procedure, Public Procurement Arbitration Board, Public Procurement Authority, REFIT Report

1. A HAZAI KÖZBESZERZÉSI RENDSZER ALAKULÁSA ÉS A KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG HATÓSÁGI ELJÁRÁSA

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) *szervezeti szempontból* egy sajátos megoldást követ: egyfelől a közbeszerzési jogorvoslati fórum, ahogyan arra már utaltunk egy közigazgatási szerv, vagyis nem a bírósági szervezetrendszerbe integrálódó jogorvoslati szabályok érvényesülnek a hazai közbeszerzési jogban, másfelől a Közbeszerzési Döntőbizottság egy vegyes hatáskörököt gyakorló közigazgatási *szerv része*, hiszen a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) maga is ellát hatósági és egyéb közigazgatási feladatokat. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 179. § (4) bekezdése alapján a hatóság keretében Tanács és Közbeszerzési Döntőbizottság működik. Ez utóbbi működését a Hatóság költségvetéséből kell biztosítani, és amely a Tanács által meghatározott számú és a Hatósággal közszolgálati jogviszonyban álló közbeszerzési biztosból, valamint elnökből áll, akiket a Tanács nevez ki és ment fel.

Az, hogy a közbeszerzési jogorvoslati fórum Magyarországon milyen legyen, az az uniós csatlakozásunk előkészületei során, az első közbeszerzési törvényünk kimunkálása alkalmával dőlt el. A közbeszerzésekről szóló törvény koncepciójáról, valamint az azzal összefüggő feladatokról szóló 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat a szervezeti kérdéseket illetően ugyanis két alternatívát ajánlott a jogalkotó figyelmébe: a közbeszerzéssel összefüggő vitás ügyekben első fokon vagy önálló szervezet, a törvény alapján létrehozott, a kormánynak nem alárendelt, független jogi személy, vagy a Gazdasági Versenyhivatal jár el, amelynek határozata a bíróság előtt keresettel megtámadható. Döntés végül külön független jogi személy létrehozatala volt. Az elfogadott és az 1996. november 1-jén hatályba lépett első közbeszerzési törvény a Közbeszerzések Tanácsa felállítása mellett döntött, autonóm jogállású közigazgatási szervként nem tagozódott az államigazgatási hierarchiába, ezért évente beszámolót készít(ett) az Országgyűlésnek a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint tevékenységéről. A Közbeszerzések Tanácsa mellett a jogorvoslati eljárások lefolytatásának fórumaként felállították a Közbeszerzési Döntőbizottságot, amelynek feladata a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások lefolytatása lett.

A Közbeszerzési Döntőbizottság mint hazai közbeszerzési jogorvoslati fórum speciális közigazgatási hatóságnak tekinthető: egyfelől azért, mert a Kbt. értelmében *az illetékessége az ország egész területére kiterjed*, másfelől olyan *kontradiktórius eljárások* során jár el és hoz hatósági döntéseket, amelyek során ellenérdekű felek jogvitáját dönti el.¹ Ennek okán az eljárás lefolytatása, sőt a döntések jelentős része a korábbiakban inkább hasonlított a bírósági eljárások technikájához és döntéseihez, de időközben részben a közigazgatási hatósági, részben a közbeszerzési jogalkotás kimunkálta azokat a normatív szabályokat, amelyek eredményeként egyértelművé vált, hogy ez az eljárástípus is a hatékony, ügyfélközpontú

¹ Lásd részletesen: BOROS ANITA: A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza, mint speciális közigazgatási hatósági eljárás – avagy milyen szabályok alkalmazhatók a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során? I. rész, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/5, 42–52.

közigazgatási eljárások rendszerébe integrálódott, és számos garanciális szabály segíti a bírósági eljárásokhoz képest lényegesen gyorsabb lezárását.

Mivel közigazgatási hatósági eljárásjogi kérdéskörrel van szó, nem mehetünk el amellett a kérdés mellett, hogy miként alakul az általános közigazgatási hatósági eljárási szabályozás és a Kbt. egymáshoz való viszonya, milyen a szabályozás jellege és annak gyakorlati hatékonysága: a 2005. november 1-jén hatályba lépett új eljárási törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) nevesítette a közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakaszának általános eljárásjogi szabályokhoz való viszonyát: a Ket. 13. § (2) bekezdésének f) pontja ugyanis kimondta, hogy a Ket. rendelkezéseit a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajára vonatkozó törvény – jelen esetben a Kbt. – eltérő szabályokat nem állapít meg. A Ket. és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény azonban már változást hozott a Ket. és a közbeszerzési törvény viszonyrendszerében is. A szubszidiaritásra vonatkozó szabályok átstrukturálását követően a Ket. 14. §-a a következő (1) bekezdéssel egészült ki: „Törvény vagy kormányrendelet e törvény rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati [...] eljárásban.”

A hatályos Kbt. 145. § (1) bekezdése hasonlóképp rendelkezik, vagyis megállapítja, hogy amennyiben a Kbt., valamint az a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott Korm. rendelet eltérően nem rendelkezik, akkor Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket.-et 2018. január 1-jén felváltó az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) már némiképp más szabályozási metódus mellett foglal állást, ugyanis akként rendelkezik, hogy az Ákr. hatálya alól eleve kivett eljárásokon túl a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok e törvény rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. kifejezetten megengedi, illetve miniszteri rendelet kivételével *jogszabály* az Ákr. szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapíthat meg.

Közigazgatási eljárásjogi szempontból az alábbi legfontosabb különös eljárási szabályokat emelnénk ki, amelyek mind a Ket., mind az Ákr. szempontjából eltérő, ágazatspecifikus szabálynak tekintendők:

- A közbeszerzési jogorvoslati eljárásban, ahogyan arra már utaltunk, *a közigazgatási hatósági eljárási szakasz egyfokú*, ebből következően a közigazgatási bírósági felülvizsgálatra vonatkozó rendelkezések speciálisan alakulnak az általános közigazgatási eljárásokhoz képest.
- A közbeszerzési ügyekben fő szabály szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság három közbeszerzési biztosból álló *tanácsban jár el*, határozatát többségi szavazás alapján hozza.

- A Döntőbizottság eljárása az általános közigazgatási hatósági eljárásoknak megfelelően kérelemre vagy hivatalból indul. Az *ügyfélképesség* tekintetében² a Kbt. azonban pontosan meghatározza, hogy kérelmet nyújthat be az ajánlatkérő, az ajánlattevő, közös ajánlattétel esetén bármelyik ajánlattevő, a részvételre jelentkező, közös részvételi jelentkezés esetén bármelyik részvételre jelentkező vagy az egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét az e törvénybe ütköző tevékenység vagy mulasztás sérti vagy veszélyezteti. Az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívás, a közbeszerzési dokumentumok, illetve ezek módosításának, valamint a 113. § (1) bekezdése szerinti tájékoztatás jogsértő volta miatt kérelmet nyújthat be a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdekképviseleti szervezet is. Emellett a Kbt. 152. § (1) bekezdésében a törvény felsorolja, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását milyen szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során a Kbt.-be ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra. Szintén a hivatalból indított eljárás egy speciális típusa, amikor a Kbt. 153. § (1) bekezdése szerint a Közbeszerzési Hatóság elnöke kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását.
- A Kbt. az általános közigazgatási hatósági eljárásokhoz képest meghatározza, hogy *milyen objektív és szubjektív határidőkön belül nyújtható be* a kérelem, illetve kezdeményezhető a hivatalbóli jogorvoslati eljárás megindítása.
- Az *eljárás megindítása* kapcsán szintén sajátos közbeszerzési eljárási szabállyal találkozhatunk, hiszen az általános eljárási szabályokhoz képest máskor és másként indul a közbeszerzési jogorvoslati eljárás: a Kbt. 151. § (1) bekezdése szerint ugyanis az eljárás megindítását eredményező eljárási cselekményt követő munkanapon indítja meg.
- Az *ideiglenes intézkedés* a jogorvoslati irányelvekben foglaltaknak megfelelően szintén közbeszerzés-specifikus, hiszen az általános eljárási szabályokhoz képest itt lényegében arról van szó, hogy a Döntőbizottság a folyamatban lévő ügyben kérelemre vagy hivatalból – a jogorvoslati eljárással érintett közbeszerzési eljárás (vagy beszerzés) alapján történő szerződéskötésig – az eset összes körülményére tekintettel ideiglenes intézkedés elrendeléséről dönthet, ha valószínűsíthető, hogy a közbeszerzésre, valamint a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek, illetve alapelveinek megsértése vagy ennek veszélye fennáll. A Közbeszerzési Döntőbizottság ideiglenes intézkedésként a közbeszerzési eljárás felfüggesztését rendeli el, felszólítja a közbeszerzési eljárás ajánlatkérőjét, hogy az eljárásba a kérelmezőt vonja be.
- Szintén érdekes kérdésként merül fel a *Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásának* kiterjesztése, amelyre abban az esetben kerülhet sor, ha a Döntőbizottság az eljárása során a kérelem vagy a kezdeményezés alapján vizsgáltakon túli jogsértésről szerez tudomást az érdemi határozat meghozatala előtt, ezek vonatkozásában is

² Lásd ehhez a Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. Forrás: www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/18/cb/18cbf9e6-02b7-4dda-84c7-b0554e80fb12/kerelmezo_konzorcium.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 17.).

eljárhat hivatalból. Az eljárás kiterjesztésére akkor van lehetőség, ha a feltárt jog-sértés sérti a verseny tisztaságát vagy nyilvánosságát, az ajánlattevők esélyegyen-lőségét vagy érdemben kihatott az ajánlatkérő döntésére. Az eljárás kiterjesztéséről mindig az eljáró tanács dönt.

- *A kontradiktórius, kvázi iudiciális eljárásoknál* általános tendencia a közigazgatási perek kapcsán, hogy a bíróság fő szabály szerint nem tart tárgyalást. Ez hasonló-képpen alakul a közbeszerzési eljárások esetében is: az általános közigazgatási ható-sági eljárások során tárgyalás tartása nem szokványos eljárási cselekmény, azonban a Kbt. szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság – a főszabályon túl, amely szerint a Döntőbizottság a közbeszerzési ügyet tárgyalás tartása nélkül bírálja el – tárgyalást tart, ha az feltétlenül szükséges, különösen az ügyféli jogok gyakorlásához, a tény-állás tisztázásához, a szakszerű és minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe vevő döntés meghozatalához. Nem tartható tárgyalás, ha a jogorvoslat tárgya kizárólag a gazdasági szereplő által a közbeszerzési eljárás során bemutatott referenciáknak az eljárást megindító felhívásban előírtakkal való műszaki egyenér-tékűségének megállapítása.
- *A közbeszerzési jogorvoslati eljárást lezáró döntés* az általános közigazgatási ható-sági eljárási döntésekhez hasonlóan határozati vagy végzési formát ölthet. A közbe-szerzési hatósági szakaszt azonban érdemben lezáró határozat tekintetében a Kbt. akként azt is meghatározza, hogy a Döntőbizottság a határozatában milyen szankci-ókat alkalmazhat.

A Közbeszerzési Döntőbizottság fennállása óta több ezer közbeszerzési jogorvoslati dön-tést hozott, amellyel jelentős mértékben hatást gyakorol a közbeszerzési jogalkotás és jog-alkalmazás alakulására is. Rendkívül előremutató és hasznos jogintézménynek tekinthető a Kbt. 168. § (1) és (2) bekezdésében nevesített úgynevezett összkollégium, illetve a kollé-gium. Az előbbi a Döntőbizottságon belül a jogorvoslati gyakorlat egységének biztosítása érdekében a közbeszerzési biztosokat foglalja magában, míg a kollégium az egységes jogor-voslati gyakorlat biztosítása érdekében elemzi a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlatát, figyelemmel kíséri a bírósági joggyakorlat alakulását, és véleményt nyilvánít a vitás jogal-kalmazási kérdésekben.

Ha a Közbeszerzési Döntőbizottság valamely eljáró tanácsa elvi kérdésben döntött, köteles döntését a Közbeszerzési Döntőbizottság elnökének bemutatni. A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke az elvi kérdésben hozott döntést az összkollégium elé terjeszti.

Az idei évben az ajánlati biztosíték adása tekintetében releváns 1/2017. (III. 21.) számú összkollégiumi állásfoglalás emelendő ki.

2. A KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG ELJÁRÁSAI AZ ELMÚLT 20 ÉVBEN

Amint azt az első fejezetben már megemlítettük, a napjainkban is működő közbeszerzési intézményrendszer alapjait az első modern közbeszerzési törvényünk, a *közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény* fektette le. Nyugodtan nevezhetjük ezt a törvényt modernnek, nemcsak azért, mert mindenben megfelelt a kor követelményeinek és az aktuális európai közösségi irányelvi előírásoknak (a hivatkozott első – kifejezett – közbeszerzési törvényünk 1995-ben a közbeszerzésekről szóló – akkori – hat európai közösségi irányelv, és a GATT Kormányzati Beszerzésekről szóló Kódexe és a közbeszerzések tárgyában született UNIDROIT-mintatörvény, valamint az 1934-es Közszállítási Szabályzat egyes normáira épült³), hanem azért is, mert a jogalkotó egy olyan intézményrendszer alapjait teremtette meg, amely mind a mai napig, mintegy húsz év múltán is hatékonyan és eredményesen működik, még – amint majd látni fogjuk – európai uniós összehasonlításban is.

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény által felállított Közbeszerzési Döntőbizottság feladatai működésének húsz éve alatt lényegében nem változtak. Az 1995. évi XL. törvény 76. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslat körében a bizottság hatáskörébe tartozik: *a)* közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése miatt indult eljárás lefolytatása; *b)* az 5. §-ban⁴ foglaltak, valamint a közbeszerzési eljárás alapelvei, illetőleg szabályai megsértésével kapcsolatos eljárás lefolytatása; és végül *c)* az ajánlatkérő döntésével szemben bármely érdekelt által benyújtott kérelem elbírálása.

A hatályos Kbt. a fentiekhez képest bár cizelláltabban, de lényegét tekintve ugyanarra az ügycsoportra vonatkozóan határozta meg a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörét. A Kbt. 145. § (2) bekezdése alapján a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult eljárás lefolytatása a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás tekintetében – ideértve a 21. § (4) bekezdésében említett külön jogszabály szerinti előminősítési kérelem elutasítása és az előminősítési listáról való törlés miatt indult eljárást is (a továbbiakban: előminősítési ügyekben indított jogorvoslati eljárás) – a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik. A (3) bekezdés ehhez kapcsolódóan rögzíti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik továbbá – a szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével – a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás alapján megkötött szerződés e törvénybe, illetve az e törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző

³ Lásd részletesen: BOROS ANITA – GAJDOS RÓBERT: *A Közbeszerzések Tanácsa. A közbeszerzések gyakorlata*, Raabe Kiadó, Budapest, 2011/3. sz. I/1.24.: 1–35.

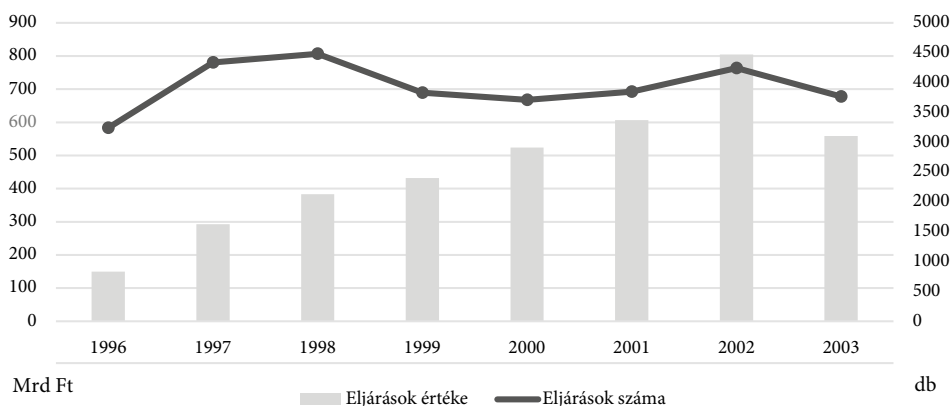
⁴ A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény 5. § (1) Tilos e törvény megkerülésének céljából a közbeszerzést részekre bontani.

(2) Ha azonos tárgyú közbeszerzésre – az (1) bekezdésben foglaltak megsértésével – egyidejűleg vagy egy költségvetési éven belül külön részekre bontva kerül sor, és a részek együttes értéke eléri az értékhatárt, akkor e törvényt az ilyen, részekre bontott közbeszerzésre is alkalmazni kell.

módosítása vagy teljesítése, valamint az ajánlatkérő által a 117. § szerint önállóan kialakított eljárási szabályokba ütköző magatartás vagy mulasztás miatt indult eljárás lefolytatása. Végül a hivatkozott jogszabályhely (4) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik az e törvényt önként alkalmazó szervezet vagy személy (1)-(2) bekezdés szerinti jogsértésével kapcsolatos jogvita elbírálása is.

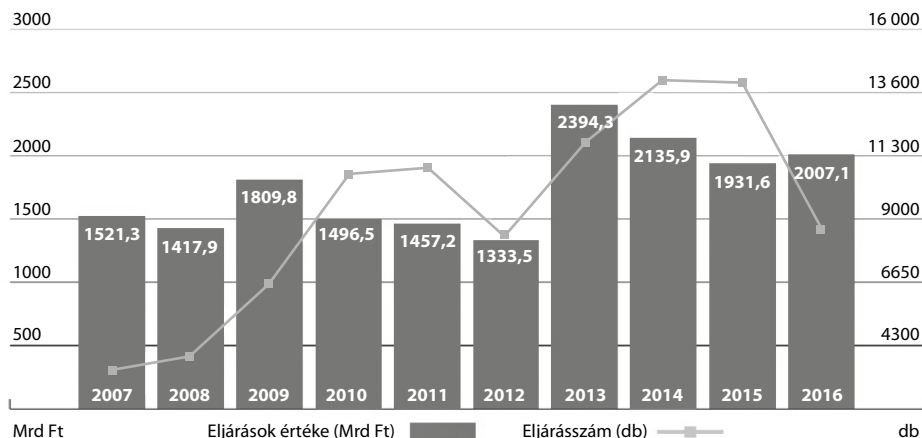
2012. január 1. napjától a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik a védelmi beszerzési eljárásokra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt indult jogviták elbírálása is.

A Közbeszerzések Tanácsának, illetve jogutód szervének a Közbeszerzési Hatóságnak a beszámolóit áttekintve a Közbeszerzési Döntőbizottság létrejötte óta mindig is aktív szereplője volt a közbeszerzéseknek és – kvázi bírói szervként eljárva – aktív alakítója a mindenkori közbeszerzési gyakorlatnak. A Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóit áttekintve egyértelműen megállapítható az is, hogy mind a közbeszerzési eljárások száma és értéke, mind ehhez kapcsolódóan a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folytatott jogorvoslati eljárások száma emelkedő tendenciát mutat.



1. ábra • Az eljárások számának és értékének alakulása 1996–2003 között⁵
(Forrás: Közbeszerzések Tanácsának beszámolója a vizsgált időszakra)

⁵ BOROS-GAJDOS: *i. m.*, 3.

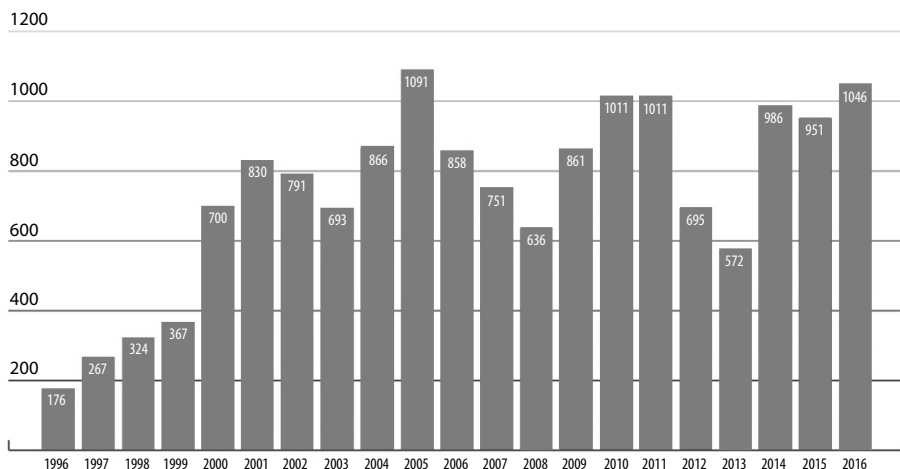


2. ábra • Az eljárások számának és értékének alakulása az elmúlt 10 évben
(Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló⁶)

Amint az a fenti ábrákon is látható, a közbeszerzési eljárások értékének és számának folyamatos növekedése tapasztalható a közbeszerzési intézményrendszer 1995-ös felállítását követően. Míg 1996-ban a kb. 3300 db közbeszerzési eljárás összesített értéke kb. 600 milliárd forint értéket ért el, addig tíz évvel később, 2007-ben az eljárások darabszáma hozzávetőlegesen 4000 db-ra, összeértéke pedig 1500 milliárd forintra emelkedett. A 2015-ös évet tekintve az adatok még beszédesebbek: a közbeszerzési eljárások darabszáma ebben az évben már kb. 14 ezer db, összértéke pedig közel 2000 milliárd forint volt. Lényeges kiemelni, hogy a 2013–2015 közötti időszak extrém magas adatai a 2007–2013-as európai uniós támogatási – programozási – időszak zárásával vannak összefüggésben. Az európai uniós források teljes körű felhasználására irányuló szándék gyakorlati megvalósulása látható a közbeszerzési eljárások számának és értékének kiugró megemelkedésében. Ehhez képest a 2016-os év adatai reálisabbnak tűnnek. Az eljárások számát és értékét jellemző visszaesés annak jele, hogy a jelen, 2014–2020-as programozási időszak forrásaiban felhasználása még nem indult meg. Megjegyzendő, mindez előrevetíti azt is, hogy a 2017–2018-as években újra meredeken emelkedő tendenciára lehet számítani.

A Közbeszerzési Döntőbizottság által lefolytatott jogorvoslati eljárások száma a közbeszerzési eljárások számához hasonlóan emelkedő tendenciát mutatott az elmúlt húsz évben. Amint azt az alábbi ábra is mutatja, míg a Közbeszerzések Tanácsa felállítását követő évben, 1996-ban 176 db jogorvoslati eljárás indult, addig húsz évvel később 2016-ban már 1046 db.

⁶ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).



3. ábra • A jogorvoslati ügyek számának alakulása (1996–2016; db)

(Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló⁷)

A fenti ábra alapján az emelkedő tendencia egyértelműen látható. A 2012–2013-as években lefolytatott közbeszerzési eljárások számához viszonyítva tapasztalható aránytalan és hirtelen visszaesés lényegében a jogszabályi változás következményének tudható be: 2012. január 1-jén lépett hatályba a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény, amely a korábbi közbeszerzési szabályokhoz képest drasztikusan megemelte a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő díjat.⁸ Kiemelendő, hogy ebben lényeges szerepe volt annak a jogalkotói attitűdnek, illetve gyakorlati tapasztalatnak, hogy mivel a korábbi

⁷ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

⁸ A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) A Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért – ideértve a minősített beszerzéssel, a minősített beszerzési eljárással, a védelmi beszerzéssel, valamint a védelmi beszerzési eljárással kapcsolatos jogorvoslati eljárást is – igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, amelynek alapja uniós értékhatár elérértékű közbeszerzés esetében a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 1%-a, de legfeljebb 25 millió forint; uniós értékhatár alatti értékű közbeszerzés, valamint tervpályázati eljárás esetében a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének 1%-a, de legalább 200 ezer forint, legfeljebb 6 millió forint.

(2) Az (1) bekezdés szerinti esetben az igazgatási szolgáltatási díj mértéke a megjelölt kérelmi elemek számához igazodóan a következő:

- a) 1–3 közötti kérelmi elem esetében a díj mértéke megegyezik az (1) bekezdés szerint meghatározott összeggel;
- b) 4–6 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg 125%-a;
- c) 7–10 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg 150%-a;
- d) 11–15 közötti kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg 175%-a;
- e) 16 vagy afeletti számú kérelmi elemre hivatkozás esetében: az (1) bekezdés szerint meghatározott összeg kétszerese.

jogszabályi környezetben – összehasonlítva az egy közbeszerzési eljárásra jutó értékkel, ami 2011-ben 133,5 millió forint volt – a jogorvoslati eljárás díja irreálisan alacsony volt,⁹ ezért a közbeszerzési eljárások nem nyertes ajánlattevői a jogorvoslati eljárás megindítását a közbeszerzési eljárás lezárásának és a közbeszerzési szerződés megkötésének megakadályozására használták, igen gyakran 20-30 elemet is tartalmazó jogorvoslati kérelem benyújtásával. Ez a káros gyakorlat amellet, hogy akadályozta a közbeszerzési eljárások lezárását és ezáltal éppen a 2007–2013-as európai uniós támogatási időszak finisében az uniós források felhasználását, lényegesen és indokolatlanul terhelte le a Közbeszerzési Döntőbizottságot is. Nem volt ritka ebben az időszakban, hogy mire a Közbeszerzési Döntőbizottság a 20-30 kérelmi elem kivizsgálását határozatba foglalta, a határozat terjedelme meghaladta a száz oldalt.

Bár a Közbeszerzési Hatóság 2017-es évre vonatkozó országgyűlési beszámolója még nem áll rendelkezésre, a jogorvoslati kérelmek Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető nyilvános adatbázisának adatai szerint¹⁰ 2017-ben lényegesen kevesebb – hozzávetőlegesen 680 db – jogorvoslati eljárás indult, mint 2016-ban.

A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárások tárgya – áttekintve a Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság elmúlt húsz évi beszámolóit – lényeges változáson nem mentek át. A szervezet fennállásának időtartama alatt az alábbi témákban indultak és indulnak leggyakrabban jogorvoslati eljárások a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt:

- hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazásának jogszerűsége;
- szerződés teljesítésére való alkalmasság minimumkövetelményeinek meghatározása, túlzó, versenykorlátozó minimumkövetelmények alkalmazása;
- közbeszerzési műszaki leírás hibás vagy versenykorlátozó meghatározása;
- jogsértő tartalmú kiegészítő tájékoztatás a közbeszerzési eljárás nem megfelelő előkészítése miatt;
- bírálati (értékelési) szempontrendszer jogszerűsége;
- a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok (részvételi jelentkezések) érvényességének/érvénytelenségének megállapítása;
- hiánypótlások;
- közbeszerzési szerződés módosításának jogszerűsége.

⁹ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 324. § (3) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság kérelemre indult eljárásáért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, amelynek mértéke – az e törvény második része szerinti közbeszerzési eljárásokban, ha a kérelem az eljárás eredményéről vagy részvételi szakasz eredményéről szóló összegzésben foglaltakkal (is) kapcsolatos – kilencszázezer forint, minden egyéb esetben százötvenezer forint. A díj megfizetése alól mentesség nem adható. A kérelemhez csatolni kell a díj befizetéséről szóló igazolást. A díj mértéke húsz százalékkal kevesebb, ha a kérelmező a 96/A. § szerint előzetes vitarendezést is kérelmezett az (1) bekezdés szerinti kérelemben szereplő – a 323. § (2)-(6) bekezdés szerinti időpontig már a tudomására jutott – jogsértések miatt.

¹⁰ www.kozbeszerzes.hu/jogorvoslat/jogorvoslati-kerelmek/ (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

A Közbeszerzési Döntőbizottság kapcsán a jogorvoslati eljárás díja mellett annak időtartama olyan tényező még, ami lényegesen befolyásolja a közbeszerzési eljárásban résztvevők jogorvoslati hajlandóságát. Ebben a tekintetben a Kbt. lényeges változást hozott azzal, hogy a jogorvoslati eljárás időtartamát 15 napra rövidítette, tekintettel arra, hogy a Döntőbizottság számára csak kivételes esetekre tartotta fenn a tárgyalás tartásának lehetőségét (korábban ilyen szabály hiányában a Döntőbizottság bármely ügyben tartott tárgyalást, amely esetben a jogorvoslati eljárás időtartama harminc nap volt). A Közbeszerzési Döntőbizottság – és így Magyarország – jelenleg kiemelkedően jó eredményekkel rendelkezik a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások lezárásának időtartamát tekintve. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója szerint a Döntőbizottság a 2016. évben az ügyek súlyához és összetettségéhez képest, a rendkívül rövid, átlagosan 26 napos ügyintézési határidő mellett is hatékonyan, magas színvonalon működött.¹¹

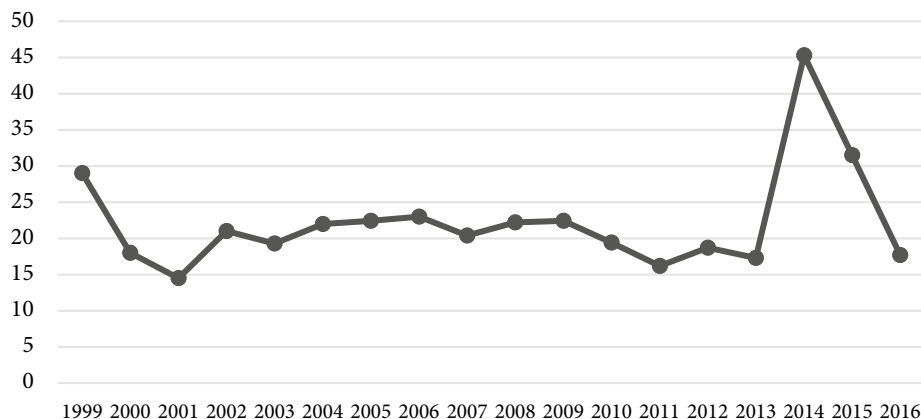
3. A KÖZBESZERZÉSI PEREK TAPASZTALATAI AZ ELMŰLT 20 ÉVBEN

Magyarországon a közbeszerzési jogorvoslati rendszert már a kezdetekben úgy alakították ki, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata ellen nincs mód fellebbezést benyújtani. Az első fokon jogerős döntőbizottsági határozat ellen ebből következően rendes jogorvoslat igénybe vételére nincs mód, a Döntőbizottság határozata bíróság előtt támadható csak meg keresettel.

A Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolóit áttekintve megállapítható, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság a közbeszerzési jogorvoslati ügyek lezárása tekintetében jó eredményekkel rendelkezik, tekintettel arra, hogy a határozatainak csak kis részét támadják meg a bíróság előtt az érintett felek. Amint az az alábbi ábrán is jól látható, három kivételes évtől (1999, 2014, 2015) eltekintve a bíróság előtt megtámadott döntőbizottsági határozatok aránya kb. 20% körül mozog. Mindez azt jelenti, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatainak elfogadottsága magas, a Döntőbizottság döntéseinek 80%-át a felek vita nélkül elfogadják. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója szerint a 2016-ban és előtte kezdeményezett 1046 jogorvoslati ügy 80,3%-a, 840 ügy, a Döntőbizottság előtt véglegesen és jogerősen befejeződött.¹²

¹¹ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

¹² Uo.



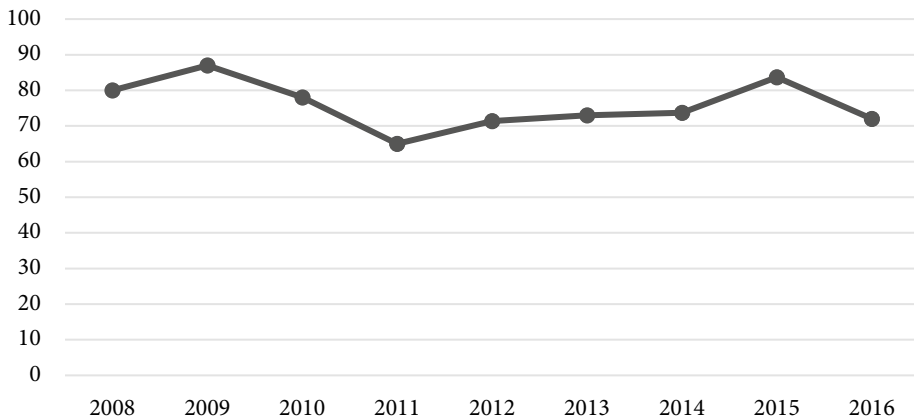
4. ábra • *Bíróság előtt megtámadott Döntőbizottsági határozatok aránya (%)*
(Forrás: Közbeszerzések Tanácsa és Közbeszerzési Hatóság beszámolói 1999–2016¹³)

A Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolói alapján a fentiek mellett az is megállapítható, hogy azokban az ügyekben, amelyekben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatát a felek bíróság előtt támadták meg, a bíróság jellemzően a Közbeszerzési Döntőbizottságnak adott igazat. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója alapján például 2016. évben a bíróságok 72%-ban jogerősen elutasították a Döntőbizottság döntései ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmeket¹⁴, de – amint azt az alábbi ábra is mutatja – hasonlóan alakul ez az arányszám a többi vizsgált év¹⁵ esetében is.

¹³ www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

¹⁴ www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

¹⁵ A Közbeszerzések Tanácsa, illetve a Közbeszerzési Hatóság beszámolóiban csak 2008-tól kezdődően található meg a vizsgált adat.



5. ábra • A Bíróság által elutasított felülvizsgálati kérelmek aránya (%)

(Forrás: Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolói 2008–2016¹⁶)

Amint az a fenti ábrák alapján jól látható, a Közbeszerzési Döntőbizottság magas eredményességgel működik. Határozatainak hozzávetőlegesen 80%-a jogerőre emelkedik, azaz azoknak bírósági felülvizsgálatát az érintett felek nem kezdeményezik, a Döntőbizottság határozatát elfogadják. A bírósági keresettel támadott határozatok körében pedig ugyancsak igen magas az elutasítottság aránya: a bíróságok az ügyek ugyancsak kb. 80%-ában utasítják el a Döntőbizottság határozatainak felülvizsgálatára irányuló kérelmeket.

A fentiekben kifejtettek, azaz lényegében a Döntőbizottság határozatainak megfelelése és elfogadottsága mellett az mutatja meg a hazai jogorvoslati rendszer működésének hatékonyságát, hogy mi az a várható időtartam, ami alatt a jogalkalmazók joggal számíthatnak jogvitájuk végleges lezárására. Ebben a tekintetben a Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Hatóság beszámolói rendre kiemelik, hogy a Döntőbizottság az ügyek súlyához és összetettségéhez képest rendkívül rövid, átlagosan 25-30 napos ügyintézési határidő mellett is hatékonyan, magas színvonalon működik, amelyet egyébként a Kbt. fentiekben hivatkozott, a döntőbizottsági eljárás időtartamára vonatkozó szabályai is megerősítettek. A jogorvoslati rendszer hatékonysága azonban önmagában csak a döntőbizottsági eljárás időtartamának vizsgálatával nem mérhető teljeskörűen, ahhoz szükséges annak vizsgálata is, hogy adott esetben a döntőbizottsági határozat bírósági felülvizsgálatának időtartama mennyivel hosszabbíthatja meg a közbeszerzési jogorvoslat időtartamát. E tekintetben nyilvánvaló, hogy a bírósági eljárások időtartama hosszabb, mint a döntőbizottsági eljárás időtartama, kérdés azonban, hogy ez összességében milyen időtartamot jelent.

¹⁶ www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.).

Ebben a kérdésben az Európai Bizottság által kiadott, Igazságügyi Eredménytábla nyújthat segítséget, amely általában a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások időtartamát is vizsgálja. Az Igazságügyi Eredménytábla egy évente megjelenő tájékoztató eszköz, amely az Európai Unió szerveit és tagállamait segíti abban, hogy az érdeklődők objektív, összehasonlítható adatokat kapjanak a tagállamok igazságszolgáltatási rendszereinek minőségéről, függetlenségéről és hatékonyságáról. Az Igazságügyi Eredménytábla célja, hogy hozzájáruljon a potenciális hiányosságok, fejlesztési lehetőségek és jó gyakorlatok azonosításához, illetve ezenkívül az abban foglalt eredményeket az Európai Bizottság – az Európai Szemeszter keretében – az országspecifikus ajánlások meghatározása során is figyelembe veheti.

Az Igazságügyi Eredménytábla elsősorban a polgári peres és kereskedelmi eljárásokra, valamint a közigazgatási eljárásokra koncentrál. Forrásai többek között az Európa Tanács igazságszolgáltatás hatékonyságával foglalkozó Európai Bizottságának (úgynevezett CEPEJ) időszakos jelentései, a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek kapcsolattartói által szolgáltatott adatok, illetve az Eurostat mint az Európai Unió statisztikai hivatala.

A 2016. évi Igazságügyi Eredménytábla¹⁷ a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok tekintetében 17 tagállam – köztük Magyarország – összesített adatait ismerteti, amely alapján a jogorvoslati eljárások utolsó szintjét képviselő bíróságok előtt 2013–2014-ben átlagosan 268 nap telt el a jogorvoslati kérelem benyújtása és a döntéshozatal között. Ehhez képest az előző, 2015. évi Igazságügyi Eredménytábla¹⁸ a 2009–2012-es időszak adatai alapján tagállamonként, a jogorvoslatok valamennyi szintjén ismertette a jogorvoslati eljárások hosszát. Ennek az adatgyűjtésnek a forrása az Európai Bizottság által kezdeményezett pilot adatgyűjtés volt, ami alapján megállapítható, hogy Magyarország a közbeszerzési jogorvoslati eljárások átlagos időtartama tekintetében az élmezőnybe tartozik, tekintettel arra, hogy a jogorvoslati eljárások időtartama a legtöbb tagállamhoz képest lényegesen rövidebb. A Közbeszerzési Hatóság 2016. évre vonatkozó beszámolója szerint például 2016-ban a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt folytatott jogorvoslati eljárások átlagos időtartama 26 nap volt, amely rendkívül rövid ügyintézési határidőt jelent, figyelembe véve az ügyek súlyát és összetettségét.¹⁹

4. A REFIT JELENTÉS

Az Európai Bizottság 2017 januárjában egy jelentést tett közzé a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek (a továbbiakban: Jogorvoslati irányelvek) a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony

¹⁷ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf (2017. 05. 14.).

¹⁸ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf (2017. 05. 14.).

¹⁹ A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló, 32.

érvényesüléséről (a továbbiakban: Jelentés).²⁰ Az Európai Bizottság, a *Public Procurement Indicators, 2014* címet viselő jelentése szerint²¹ a Tenders Electronic Daily (a továbbiakban: TED), vagyis az európai közbeszerzési értesítőben közzétett közbeszerzési felhívások becsült értéke 2014-ben elérte a 421,31 milliárd eurót, amely az EU GDP-je 3,32%-ának felel meg. A nyitott és jól szabályozott közbeszerzési piacok előmozdítják a közpénzek hatékonyabb felhasználását és a közbeszerzések minőségének javítását.

A Jelentés készítésének aktualitását az adja, hogy egyfelől a Jogorvoslati irányelvek előírják, hogy a Bizottság készítsen jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak ezek eredményességéről, különösen a 2007/66/EK irányelv által bevezetett alternatív szankciók és határidők tekintetében, másfelől a Bizottság „Célravezető és hatásos szabályozás programja” (a továbbiakban: REFIT) keretében el kellett végezni az irányelvek értékelését is.²²

A továbbiakban bemutatjuk a Jelentés legfontosabb megállapításait.

A Jelentés szerint 2009 és 2012 között hozzávetőlegesen 50 ezer elsőfokú határozat született a tagállamokban. A jogorvoslatok leggyakrabban a semmissé nyilvánító döntést kérelmezték, ezt követte némi lemaradással az ideiglenes intézkedés és a megkülönböztető előírások törlése. A Bizottság szervezeti egységeinek nyilvános konzultációjában részt vevő válaszadók egyértelmű többsége szerint a Jogorvoslati irányelvek pozitív hatással voltak a közbeszerzési eljárásra. A válaszadók szerint a Jogorvoslati irányelvek hatására a közbeszerzési eljárások átláthatóbbak (80,59%), tisztességesebbek (79,42%), nyitottabbak és hozzáférhetőbbek (77,65%) lettek, továbbá jobban ösztönzik az anyagi közbeszerzési szabályoknak való megfelelést (81,77%).

Az értékelés alapján a Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a Jogorvoslati irányelvek és különösen azok 2007/66/EK irányelvvel bevezetett módosításai nagymértékben, hatékony és eredményes módon teljesítik a célkitűzéseiket, habár költségeik és hasznuk konkrét mértékét nem lehetett számszerűsíteni, ugyanakkor az új közbeszerzési jogszabálysomag által bevezetett frissítések ellenére további egyértelműsítésre van szükség. Például a Jogorvoslati irányelvekben a „közbeszerzési eljárást megindító hirdetményre” való hivatkozás nem tükrözi azt a tényt, hogy az új 2014/24/EU irányelv bizonyos feltételek mellett lehetővé teszi, hogy az eljárás megindításához a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény helyett előzetes tájékoztatót alkalmazzanak. Ezenkívül tisztázni kellene, hogy a Jogorvoslati irányelvek hogyan alkalmazhatók a közbeszerzési szerződések és koncessziók módosításaira, az ilyen szerződések megszüntetésére, illetve az „enyhébb” közbeszerzési szabályozási rendszerre.

²⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0028&from=HU> (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.).

²¹ http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_hu (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.).

²² A tagállamokban jelenleg még nem működik a jogorvoslatok uniós szintű nyomonkövetési és értékelési rendszere. Az értékhatár feletti közbeszerzési szerződésekhez kapcsolódóan az egyes tagállamokban indított jogorvoslati eljárásokról nem gyűjtenek strukturált, koherens és szisztematikus módon adatokat.

A Jelentés szerint:

- Az *implementáció kapcsán* kiemelendő, hogy a Jogorvoslati irányelveket valamennyi tagállam teljes mértékben átültette.
- A *szervezeti megoldásokat* illetően az eltérő tagállami hagyományokra figyelemmel eltérő közbeszerzési jogorvoslati fórumok jöttek létre: tizennégy tagállamban²³ nyolc féle közigazgatási, közbeszerzési, jogorvoslati szerv működik, míg a többi tagállamban az igazságszolgáltatási szervezetrendszer keretében valósul meg a különböző közbeszerzési döntések felülvizsgálata. Néhány nemzeti rendszer előírja, hogy a közbeszerzési eljárásokban a jogvédelmet első fokon a rendes bíróságok helyett közigazgatási jogorvoslati szervek biztosítsák. Általános tendencia, hogy ezek *hatékonyabbnak bizonyulnak*. Ezt a nyilvános konzultációban részt vevő válaszadók jelentős többsége (74,7%) is megerősítette, akik szerint a rendes bíróságok előtt zajló eljárások általában hosszabb időt vesznek igénybe, és alacsonyabb színvonalú igazságszolgáltatást eredményeznek, mint a szakosodott közigazgatási jogorvoslati szervek előtt zajló eljárások. Ennek okán az egységes piaci stratégiában említetteknek megfelelően a Bizottság ösztönzi az elsőfokú jogorvoslati szerveket, hogy működjenek együtt és alakítsanak ki hálózatot a Jogorvoslati irányelvek alkalmazása egyedi aspektusairól szóló információk és legjobb gyakorlatok cseréjének javítására, illetve általában véve a nemzeti jogorvoslati eljárások hatékony működésének biztosítására.
- Az *ügyfélképesség tekintetében* valamennyi tagállam előírja, hogy a jogorvoslati eljárás igénybevételét mindazon személyek számára lehetővé kell tenni, akiknek érdekében áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy okozhat. Emellett néhány tagállam azt is lehetővé teszi, hogy a gazdasági szereplőnek nem minősülő egyesületek vagy testületek is kezdeményezhessenek jogorvoslati eljárást. Ilyen szerv lehet szakmai szövetség vagy versenyhivatal is.
- A *közbeszerzési eljárást lezáró döntés* tekintetében minden tagállam automatikusan tájékoztatja az ajánlattevőket a szerződés odaítéléséről szóló döntés meghozatalakor arról, hogy miért nem nyertek az eljárásban.
- A *szerződéskötési moratórium* jogintézményét minden tagállam alkalmazza, azonban számos esetben az irányelvekben előírt minimális szerződéskötési tilalmi időszaknál hosszabb időszakot határoztak meg. Ehhez az időtartamhoz igazodnak a legtöbb időtartamban a *jogorvoslati határidők* is.
- A *közbeszerzési eljárás nyilvánosságának garanciális elemeként* megjelenő érvénytelenségi klauzulákat minden tagállam biztosítja, amennyiben az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes, TED-en való közzététele nélkül ítélte oda szerződést úgy, hogy a közbeszerzési irányelvek alapján ez nem volt

²³ Bulgária, Ciprus, Cseh Köztársaság, Németország, Dánia, Észtország, Spanyolország, Horvátország, Magyarország, Málta, Lengyelország, Románia, Szlovénia, Szlovákia.

megengedhető. Ennek megfelelően a legtöbb tagállam átültette az önkéntes előzetes átláthatóságra vonatkozó hirdetményről szóló rendelkezéseket, amelyek segítségével az ajánlatkérők elkerülhetik az érvénytelenségi szankciót. A TED-en elérhető információk alapján évente körülbelül tízezer ilyen hirdetmény jelenik meg.

- A közbeszerzési eljárásra vonatkozó döntés végrehajtásának felfüggesztése egyes tagállamokban a közbeszerzési eljárás felfüggesztése addig maradhat érvényben, amíg az elsőfokú határozattal szembeni jogorvoslatban határozatot nem hoztak, vagy még ennél is tovább. A tagállamok többségében a bíróság vagy a jogorvoslati szerv hamarabb is megszüntetheti a felfüggesztést.
- A szankciók tekintetében a legtöbb tagállam a bírságok kiszabását és/vagy a szerződés időtartamának lerövidítését is átültette. Ennek ellenére ezeket a szankciókat a tagállamok csak szórványosan alkalmazzák, mivel ezeket tartják a legkevésbé eredményes jogorvoslati lehetőségnek. Azok az online (a Bizottság szervezeti egységei által lebonyolított) nyilvános konzultációban részt vevő válaszadók és néhány tagállam szerint a legkevésbé megfelelő jogorvoslatnak számítanak. Mindazonáltal a válaszadók kifejtették azon nézetüket, miszerint a Jogorvoslati irányelvekben meghatározott valamennyi jogorvoslat erősíti az irányelvek visszatartó erejét, továbbá átfogó és hatékony rendszert biztosít a közbeszerzési szabálytalanságok szankcionálására.
- Az esetek többségében a jogorvoslati eljárások költségei – habár tagállamonként igen eltérőek – nem gyakorolnak meghatározó visszatartó hatást a jogorvoslati eljárások igénybevételére. Az unión belül nagy eltérések vannak a jogorvoslati esetek megindítása vagy az annak során biztosított védelem kapcsán az ajánlatkérők és szállítók által fizetendő költségek között (ideértve a közvetlen és közvetett költségeket), amelyek jellemzően a szerződéses érték 0,4–0,6%-ának felelnek meg.

5. JAVASLATOK A HAZAI KÖZBESZERZÉSI JOGORVOSLATI RENDSZER TEKINTETÉBEN

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy bár időről időre felmerül a közbeszerzési jogorvoslati rendszer átalakításának igénye és a Közbeszerzési Döntőbizottság megszüntetésének – esetleg a bírósági szervezetrendszerbe történő integrálásának – gondolata, álláspontunk szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság, mind közigazgatási hatósági eljárási, mind pedig szervezeti szempontból megfelel az Európai Bizottság fenti Jelentésben jelzett megállapításoknak, vagyis a Döntőbizottság

- tagjai közbeszerzési biztosain keresztül olyan *közbeszerzési jellegű szaktudással és tapasztalattal* rendelkeznek, amelynek a kialakulásához a bírósági szervezetben még hosszú időre lenne szükség;
- olyan szervezeti struktúrában működik, amely kellően rugalmasan tud idomulni a jogszabályváltozásokhoz;
- által lefolytatott közbeszerzési *jogorvoslati eljárások hatékonyságát* az is mutatja, hogy a bíróság előtt megtámadott, majd a bírósági felülvizsgálat során marasztaló

- ítéletek száma meglehetősen csekély: a 2016-ban lefolytatott több mint ezer közbeszerzési eljárásból (1079) mindösszesen 176 esetben kezdeményezték a Döntőbizottság határozatának a felülvizsgálatát és mindössze 11 ügy húzódott át 2017-re;²⁴
- eljárás-lefolytatási technikája jelentős mértékben változott az elmúlt időszakban: jelentősen felgyorsult az eljárások lefolytatásának üteme, a döntések koherensebbek, rövidebbek, átláthatóbbak és a Kbt. különböző nyilvánosság biztosításra vonatkozó garanciális szabályai eredményeként sokkal hatékonyabban nyomon követhetők a Közbeszerzési Hatóság honlapján keresztül.

A közbeszerzési jogorvoslati rendszer fejlesztése, jobbítása, hatékonyságának növelése mindazonáltal folyamatos szükséglet. Nemcsak azért, mert a folyamatosan változó, fejlődő jogszabályi környezet, valamint az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos audittapasztalatok indukálta változásokhoz az intézményrendszernek és a Közbeszerzési Döntőbizottságnak folyamatosan igazodnia kell, hanem azért is, mert a jogorvoslati rendszer hatékonyságának növelése, a közbeszerzési jogorvoslati eljárások időtartamának redukálása folyamatos elvárás mind a jogalkalmazók, mind a jogalkotók és a gazdaságpolitika alakítói részéről. A Közbeszerzési Döntőbizottságnak erre tekintettel alapvetően az alábbi területeken kell igazodnia a változó jogszabályi és informatikai környezethez:

- 2018. január 1-jétől az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény értelmében a közigazgatási eljárások során – így a Közbeszerzési Döntőbizottság által folytatott, közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárások esetében is – biztosítani kell az elektronikus ügyintézés lehetőségét.
- A Kbt. vonatkozó előírásai szerint Magyarországon 2018. április 15-ével át kell térni a közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolítására, azaz e nappal be kell vezetni az úgynevezett Elektronikus Közbeszerzési Rendszert (a továbbiakban: EKR). A közbeszerzési eljárások elektronikus lebonyolításához a Közbeszerzési Döntőbizottságnak is igazodnia kell, különös tekintettel arra, hogy az EKR bevezetését követően a közbeszerzési eljárások dokumentumai nem állnak majd rendelkezésre papíralapú dokumentumokban.
- A Közbeszerzési Döntőbizottságnak továbbra is törekednie kell hatékonyságának növelésére. E tekintetben különösen fontos a jogorvoslati eljárások időtartamának további rövidítése, amely kívánalmat már a Kbt. is sugallt azzal, hogy a jogorvoslati eljárás időtartamát főszabály szerint 15 napban határozta meg.
- Az előző ponthoz részben kapcsolódó követelmény, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottságnak a hatékonyság növelése érdekében rövidebb, közérthetőbben megfogalmazott határozatok hozatalára és közzétételére kell törekednie.
- Végül, de nem utolsósorban különösen fontos a szakmaiság növelése. Ebben a tekintetben a szakmaiság alatt nem a közbeszerzési szakértelmet kell érteni, hanem

²⁴ A Közbeszerzési Hatóság tájékoztatása alapján jelzett adatok.

a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet. Ez alapvetően arra tekintettel bír különös jelentőséggel, hogy a Kbt.-ben, illetve az annak alapját képező, 2014 tavaszán elfogadott új, európai uniós közbeszerzési irányelvek középpontjában a közbeszerzési eljárásban benyújtott ajánlatok minőségi értékelése áll. Joggal várható, hogy a gyakorlatban a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői egyre szélesebb körben alkalmaznak majd minőségi alapú értékelési szempontokat, amelyek jogszerűségének szakszerű megítélése érdekében elkerülhetetlen lesz a Döntőbizottságnál dolgozó ügynevezett szakmai döntőbiztosok számának növelése.

FELHASZNÁLT IRODALOM

1. BOROS Anita: A közbeszerzési eljárás jogorvoslati szakasza, mint speciális közigazgatási hatósági eljárás – avagy milyen szabályok alkalmazhatók a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során? I. rész, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/5, 42–52.
2. BOROS Anita – GAJDOS Róbert: *A Közbeszerzések Tanácsa. A közbeszerzések gyakorlata*, Raabe Kiadó, Budapest, 2011.

Jogforrások

1. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a 2007/66/EK irányelvvel módosított 89/665/EGK és 92/13/EGK irányelvnek a közbeszerzéshez kapcsolódó jogorvoslati eljárásokkal összefüggő hatékony érvényesüléséről. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0028&from=HU> (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.)
2. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény.
3. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.
4. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény.
5. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény.
6. A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról szóló 288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet.
7. A Közbeszerzési Döntőbizottság figyelem felhívása a konzorciumok jog- és ügyfélképességéről. Forrás: www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/18/cb/18cbf9e6-02b7-4dda-84c7-b0554e80fb12/kerelmezo_konzorcium.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 17.)
8. A Közbeszerzési Hatóság 2016. január 1. és december 31. közötti időszakban végzett tevékenységéről szóló beszámoló. Forrás: www.parlament.hu/irom40/15539/15539.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 13.)
9. Európai Bizottság: *Public Procurement Indicators, 2014*. Forrás: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/studies-networks_hu (A letöltés ideje: 2017. 05. 16.)
10. Európai Bizottság: *2015. évi Igazságügyi Eredménytábla*. Forrás: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 14.)
11. Európai Bizottság: *2016. évi Igazságügyi Eredménytábla*. Forrás: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2016_en.pdf (A letöltés ideje: 2017. 05. 14.)

Dr. habil. Boros Anita (boros.anita@uni-nke.hu) 2003 óta dolgozik a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karán, 2011-től mint egyetemi docens. 2001-ben végzett a Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetemen igazgatásszervezőként, majd 2005-ben az Eötvös Loránd Tudományegyetemen jogász diplomát szerzett. 2009-ben jogi szakvizsgát tett, ezzel egyidejűleg a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájában az Állam- és Jogtudományok Doktoraként PhD-fokozatot szerzett, majd 2010-ben elvégezte az Andrassy Gyula Német Nyelvű Egyetem Összehasonlító Állam- és Jogtudományi Szakjogász képzését (LL.M.). 2016-ban habilitált. 35 könyv és közel 70 tanulmány szerzője, illetve társszerzője, számos tárgy jegyzője és oktatója. Kutatási területe a közigazgatási (hatósági) eljárásjog, az európai közigazgatási eljárásjog, valamint a közbeszerzések joga. Számos konferencián vett részt előadóként és szervezőként is, közigazgatási szakvizsgabizottsági elnök, doktoranduszok témavezetője, az MTA köztestületi tagja, a Közigazgatási Eljárás Jogi Egyesület elnöke, a *Kodifikáció és Közigazgatás* című lap szerkesztőbizottsági tagja, valamint a *Közbeszerzési Szemle* című szakmai lap és a *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* című lap főszerkesztője.

Dr. Kovács László (kovacs.laszlo@kt.hu) a Közbeszerzési Hatóság főtitkára. Több mint tizenkét éve foglalkozik közbeszerzésekkel. Közbeszerzési pályafutását ügyvédi irodában kezdte, ezt követően dolgozott a Közbeszerzési Hatóságnál, illetve jogelődjénél a Közbeszerzések Tanácsánál mint jogi tanácsadó, később mint szakmai tanácsadó, végül mint a Jogi Főosztály vezetője. Szakmai pályafutása során foglalkozott közbeszerzési eljárások lebonyolításával, valamint európai uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások közbeszerzési-jogi minőségellenőrzésével, és többek között az új, 2015-ben hatályba lépett közbeszerzési törvény és az ahhoz kapcsolódó végrehajtási rendeletek megalkotásával a Miniszterelnökségen mint közbeszerzési jogalkotásért felelős Közbeszerzési Szabályozási Főosztály vezetője. Több közbeszerzési tárgyú szakkikk, valamint közbeszerzési-jogi szakkommentár társszerzője. Számos közbeszerzési tárgyú előadást tartott különböző szakmai rendezvényeken. A Közbeszerzési Kutatóintézet Alapítvány kuratóriumi tagja. A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Intézete által szervezett közbeszerzési szakjogász képzés keretében a *Támogatásból megvalósuló közbeszerzések* című tárgy tantárgyfelelőse és oktatója.