



**KÖZBESZERZÉSEK TANÁCSA**

**J/55.**

# **B E S Z Á M O L Ó**

**az Országgyűlés részére**

**a Közbeszerzések Tanácsának a közbeszerzések tisztaságával és  
átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint  
a 2005. január 1. - december 31. közötti időszakban végzett  
tevékenységéről**

**Budapest, 2006. július**

# TARTALOMJEGYZÉK

Összefoglaló.....	1. oldal
I. A közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatok.....	9. oldal
II. A Közbeszerzések Tanácsának tevékenysége a beszámolási időszakban.....	18. oldal
III. A Közbeszerzési Döntőbizottság tevékenysége a beszámolási időszakban.....	29. oldal

## Melléklet:



A közbeszerzési eljárások statisztikája, a jogorvoslati eljárások, bírságok és bírósági felülvizsgálatok statisztikája

## ÖSSZEFOGLALÓ

A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 379. § (2) bekezdése értelmében a **Közbeszerzések Tanácsa évente beszámolót készít az Országgyűlésnek a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, illetve a beszámolási időszakban végzett tevékenységéről.**

**A 2005. január 1. – december 31. közötti időszakra vonatkozóan a Tanács a következőkben terjeszti elő Beszámolóját.**

A 2005. év a 2003. évi új közbeszerzési törvény alkalmazásának első teljes évét jelentette. **Első alkalommal nyílt tehát mód arra, hogy a jogalkalmazás szempontjából teljes körűen megmérettessék a jogszabály.** Sajátos módon azonban az év jelentős része már az új közösségi közbeszerzési irányelveket átültető újabb átfogó módosítás előkészítése jegyében telt.

Tény az, hogy az Európai Unióhoz újonnan csatlakozott országok számára kifejezetten kedvezőtlen volt, hogy a csatlakozás időpontjára közbeszerzési szabályrendszerüket még a korábbi közösségi irányelvekhez kellett igazítaniuk. Ez ugyanis azzal járt, hogy a közbeszerzési eljárások résztvevőinek rövid időn belül ismételt jelentősen megváltozott joganyagot kell elsajátítaniuk. A közösségi joggal való összhang megőrzésének és biztosításának követelménye azonban halaszthatatlanná tette a módosítást.

Nehezítette a jogalkalmazók helyzetét az is, hogy **az új közbeszerzési törvény** a 2004. május 1-jei hatálybalépése óta eltelt időszakban **tucatnyi alkalommal módosult kisebb-nagyobb mértékben.**

**Mindez a Közbeszerzések Tanácsát is fokozott kihívások elé állította:** a Tanács kiemelt feladatának tekinti ugyanis a közbeszerzésekben résztvevők támogatását, megfelelő felkészültségük biztosítását. Másrészt a Tanács mellett működő, a közbeszerzési jogorvoslatokat intéző Közbeszerzési Döntőbizottság számára sem egyszerű a folyamatosan változó jogszabályi környezetben kiforrott és ezáltal a közbeszerzésekben résztvevők jogkövető magatartását elősegítő gyakorlatot kialakítani.

2005-ben a korábbiaknál nagyságrenddel nagyobb számú írásbeli és telefonon történő megkeresés érkezett a Közbeszerzések Tanácsa Titkárságára. A Tanács ajánlások kiadásával, a Tanács elnöke pedig nagyszámú elnöki tájékoztatóval támogatta a közbeszerzők munkáját. A Közbeszerzési Döntőbizottság előtt kezdeményezett jogorvoslati eljárások száma is jelentősen meghaladta a korábbi években indítottakat.

**Az új Kbt. alkalmazásának másfél éves tapasztalatait összegezve elmondható, hogy általános igény mutatkozott a rugalmasabb szabályozás kialakítására.** A Közbeszerzések Tanácsa már tavalyi beszámolójában is jelezte ennek szükségességét, különösen a kisértékű közbeszerzésekre irányadó alsó értékhatár jelentősebb megemlése vonatkozásában.

A közbeszerzési szabályozás Magyarországon ugyanis az első, 1995-ben elfogadott közbeszerzési törvényünk hatálybalépése óta eltelt tíz esztendő során fokozatosan újabb és újabb elemekkel bővült, s ezzel együtt alapvetően szigorodott. A cél elsősorban az volt, hogy a közbeszerzési eljárások a lehető legszélesebb nyilvánosságot és kontrollt kapják és az ajánlatok közötti választás alapvetően objektív alapon történjék. Ezzel párhuzamosan törvényszerű volt, hogy nőttek a kiírók adminisztratív terhei, illetve ráfordításai az anyagi és emberi erőforrás terén. **Megállapítható tehát, hogy a rugalmassággal szemben előtérbe került a nyilvánosság követelménye.** Új, korábbi hazai előzményekkel nem rendelkező szabályozásról lévén szó, ez a folyamat természetesnek tekinthető. **A Közbeszerzések Tanácsa azonban már több éve azt az álláspontot képviseli, hogy a Kbt. további szigorítása nem indokolt, és feltehetőleg ezzel nem is lehetne eredményt elérni a korrupció vagy a hibás gyakorlat visszaszorítása terén.** A Tanács úgy véli, hogy a jövőben a jobbiztonság érvényesítése érdekében elsősorban arra kell törekedni, hogy a közbeszerzési joganyag állandósuljon, elősegítve ezáltal a stabil jogalkalmazási gyakorlat kialakulását.

A Kbt. 2005. év végi módosítása során a közbeszerzési kultúra színvonalának javulásával párhuzamosan előtérbe került az az igény, hogy a szabályozás részletezettsége és szigora kerüljön összhangba a gazdasági racionalitással, azzal együtt, hogy a közbeszerzési szabályrendszer alapvető célkitűzése továbbra is a közpénzek átlátható felhasználásának biztosítása maradt. **A Közbeszerzések Tanácsa így a törvénymódosítás során következetesen azt az álláspontot képviselte, hogy – a közpénzek felhasználását övező kiemelt figyelemre tekintettel – a kevésbé előíró szabályozás csak fokozatosan kerülhet bevezetésre, mert ezáltal ezen kiemelkedő fontosságú jogalkotói cél kerülne veszélybe.**

A módosítás nem csak a jogharmonizációt, hanem a gyakorlati tapasztalatok hasznosítását is célozta. Ennek érdekében a Közbeszerzések Tanácsa jelentős számú módosítási javaslatot tartalmazó csomagot juttatott el az igazságügyi tárcához, melyek nagyrészt figyelembevételre kerültek a felülvizsgálat során.

Az új közbeszerzési közösségi irányelvek elfogadását az egyszerűsítés, a szabályok közérthetőbbé és rugalmasabbá tétele, valamint a modern kor nyújtotta elektronikus lehetőségek igénybe vehetőségének biztosítása motiválta. **Ezzel együtt közösségi szinten a közbeszerzési szabályozás elsődleges célja az átláthatóság, illetve nyilvánosság követelményének biztosítása maradt, ami az Európai Bíróság meglehetősen szigorúnak tekinthető ítélkezési gyakorlatára is tekintettel kijelöli a tagállamok közbeszerzési reformjainak határait.**

A közbeszerzési szabályok azonban az évek előrehaladtával közösségi szinten számos más közérdekű célt is integráltak. A fenntartható fejlődés jegyében bizonyos mértékig

elfogadást nyert az, hogy **a közbeszerzési eljárások nemcsak szűken a gazdasági szempontok, azaz az „értéket a pénzért” alapelv érvényesítését szolgálják, hanem egyes fontos, ezen kívül eső célok megvalósítását is elősegíthetik.** Így került be az új közbeszerzési irányelvekbe a környezetvédelmi és szociális szempontok figyelembe vételének számos formája.

Ezekén túl több más hasonló cél beépítésének szükségessége is felmerült. Ide sorolható például a kis- és középvállalkozások esélyeinek növelése vagy a kutatás-fejlesztés előmozdítása. Az Európai Bizottság azonban továbbra is szigorúan ragaszkodik ahhoz az állásponthoz, hogy a közbeszerzéseknek elsődlegesen a gazdasági, hatékonysági ésszerűséget kell biztosítaniuk. Ha a szabályozásba több, ehhez szorosan nem kapcsolódó elem épülne be, ez a célkitűzés sérülne, amely az Európai Unió nemzetközi versenyképességére is kihathat.

A kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokban való sikeres részvételének elősegítése már az új irányelvek előkészítését megalapozó 1996. évi Zöld Könyvben, illetve a konzultáció eredményeképpen kiadott Bizottsági Közleményben is megjelent. Az ehhez fűződő szabályok azonban nem kerültek beépítésre az új jogforrásokba. Mindazonáltal a kkv-k helyzetének javítása továbbra is hangsúlyosan szerepel a legtöbb tagállam napirendjén. A Közbeszerzési Hálózat keretében lefolytatott információgyűjtés eredményeképpen azonban megállapítható, hogy a közbeszerzési törvényekben ezt célzó rendelkezések egyetlen tagállamban sincsenek. Az Európai Bizottság továbbra is határozottan elzárkózik attól, hogy ebbe az irányba módosítsák a közösségi jogot.

Az elmondottak jól érzékeltetik mind nemzetközi, mind hazai viszonylatban a közbeszerzési szabályozás útkeresését a jogalkotói célok és elvárások közti egyensúly megtalálása érdekében. A közbeszerzési szabályozás döntő fontosságú kérdése ugyanis, hogy miként lehetséges egyensúlyt teremteni az átláthatósággal, ellenőrizhetőséggel, tiszta versennyel, valamint a közfeladatot ellátó szervezetek működésének hatékonyságával és takarékoságával szemben megfogalmazott elvárások között.

A 2004. év még sajátos volt abból a szempontból, hogy az év első felében a régi szabályok szerint bonyolódtak le a közbeszerzési eljárások, míg május 1-jét követően már a harmonizált jogszabály alapján. Ez a kettőség azt is eredményezte, hogy a 2004. évre vonatkozó elemzéseket számos statisztikai adat tekintetében csak megszorításokkal lehetett elvégezni, mivel az új szabályokhoz újfajta osztályozások társultak. **A 2005. év ezzel szemben az első olyan év volt, amikor a Tanács az európai uniós csatlakozásnak (és az ehhez szükséges új közbeszerzési törvénynek) a közbeszerzési piacra gyakorolt hatását a teljes év viszonylatában vizsgálhatta.**

Megállapítható, hogy a **jogszabályváltozás hatással volt a közbeszerzések alakulására.** A jelentős közbeszerzési volumen mellett megfigyelhető a kiemelkedő értékű nagyberuházások számának gyarapodása, a közszolgáltatói szektorban

megvalósuló beszerzések értékének ugrásszerű növekedése és – döntően az előzőekkel összefüggésben – az eljárás-típusok közötti megoszlás változása a korábbi évekhez viszonyítva. Összegezve: a statisztikai adatok a közbeszerzési piac megélnkülésére és részben átstrukturálódására utalnak.

A 2005. évben **1450 milliárd Ft** értékben valósult meg közbeszerzés, beleértve az egyszerű eljárások adatait is (ezen utóbbiak több, mint 25 ezer eljárást jelentettek mintegy 150 milliárd Ft értékben). Ami a részletes statisztikákat illeti, a nemzeti és a közösségi eljárásrendben lefolytatott **3782 eljárás 1291,3 milliárd Ft** összértéket tesz ki. Ez az eljárásszám esetében **3,44 %-os**, míg az érték vonatkozásában **14,3 %-os** növekedést jelent a 2004. év adataihoz képest.

Az eljárástípusok korábbi hármas tagozódása helyett 2004. májusától összetettebbé vált az eljárások rendszere. Néhány eljárás részesedése azonban elhanyagolható, ezért a statisztikában négyes felosztást alkalmaztunk. A nyílt, a meghívásos és a tárgyalásos eljárásokon túl az ún. másodlagos szolgáltatásokra kiírható egyszerűsített eljárások részesedését mutattuk ki. A tárgyévben a **nyílt eljárások** számának aránya **65,3 %-ot**, a **tárgyalásos eljárásoké 24,5 %-ot**, a **meghívásos eljárásoké 1,8 %-ot**, míg az említett **egyszerűsített eljárásoké 8,4 %-ot** tett ki. Ezen adatok lényegében a korábbi években kialakult struktúrát tükrözik. (Nagyobb eltérést csak az egyszerűsített eljárás részesedése mutat, mely 2004. évben még csak 1,2 % volt.)

**Az eljárástípusok egymáshoz viszonyított értékében viszont jelentősebb elmozdulást eredményezett a jogszabályváltozás.** Itt a korábbi évekkel ellentétben a **nyílt eljárás** csak **46,3 %-ot** képvisel (598,4 milliárd Ft), míg a **tárgyalásos forma 49,4 %-ot** (638,1 milliárd Ft). (2004-ben ugyanezek a mutatók 79,5 %, illetve 19 % voltak.) **Ez alapvetően a közszolgáltatói szektor beszerzéseinek sajátos szerkezetére vezethető vissza.** Erre az ajánlatkérői kategóriára jellemző, hogy viszonylag kisszámú eljárást nagy értékben folytatnak le. (A közszolgáltatók által megvalósított 541 közbeszerzési eljárás az összes eljárás kevesebb, mint 15 %-át képviseli. Az 572,3 milliárd Ft értékű beszerzés viszont a teljes hazai közbeszerzések értékének majd 45 %-át jelenti. Az egy eljárásra jutó átlagos érték így esetükben meghaladja az 1 milliárd Ft-ot.) **A közszolgáltatók élnek a 2004. májusában megnyílt azon jogszabályi lehetőséggel, amely szerint ezen ajánlatkérői csoport a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárást szabadon alkalmazhatja.** E szektorban gyakrabban kerül sor tárgyalásos eljárásra, mint az egyéb ajánlatkérők esetében, különösen a kiemelkedő értékű beruházások lebonyolításánál. **A tárgyalásos eljárások az érték tekintetében 69 %-os arányt mutatnak a közszolgáltatói körben, és ez jelentős mértékben kihat az összesített adatokra.**

Ami a **hazai ajánlattevők közbeszerzésekből való részesedését** illeti: 2005. évben **3687 eljárást nyertek meg**, ami **97,5 %-os** arányt jelent. Ez értékben kifejezve **1093 milliárd Ft-ot**, azaz a közbeszerzések összértékének mintegy **85 %-át** teszi ki.

Ez utóbbi adat a 2004-ben mért mindössze 3,7 %-os külföldi részesedéshez képest jelentős elmozdulást jelent, mely döntően két körülménnyel hozható összefüggésbe.

Egyrészt az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkat követően az eljárások jelentős része (számukat tekintve mintegy egynegyede, értékük vonatkozásában pedig közel 80 %-a) kötelezően meghirdetésre kerül az EU Hivatalos Lapjában is. A pályázatok rövid összefoglalása a Közösség valamennyi hivatalos nyelvén elérhető. Másrészt a kiemelkedő értékű közbeszerzésekre (infrastrukturális fejlesztések, motorvonatok és egyéb nagy volumenű járműbeszerzések, környezetvédelmi beruházások) nagy érdeklődést mutatnak a külföldi ajánlattevők és sok esetben a magas bekerülési költség és kockázati tényezők miatt a feltételeknek a hazai vállalkozások önállóan még nem is tudnak megfelelni. Az adatok elemzésénél azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a külföldi ajánlattevők e nagy értékű beszerzésekre magyar alvállalkozók bevonásával pályáznak, tehát a hazai vállalkozók ily módon ezen megrendelések teljesítésébe is bekapcsolódnak.

**A Tanács úgy látja, hogy a magyar vállalkozások hazai közbeszerzési piaci pozíciója gazdasági erejük növekedésével és gazdálkodásuk stabilizálódásával párhuzamosan javulhat. Ehhez hozzájárulhat az is, ha sikerül megfelelően kezelni a magyar piacon általánossá vált körbetartozási problémát, amely jelenleg számos hazai vállalkozás fennmaradását, illetve teljesítőképességét veszélyezteti.**

Az Európai Unióhoz való csatlakozásunkkal azt vállaltuk, hogy Magyarország is az egységes belső piac részesévé válik, ami azt jelenti, hogy **a közbeszerzések területén jogszerűen fel sem merülhet a hazai vállalkozások előnyben részesítésének gondolata.**

A Tanács ugyanakkor úgy véli, hogy **a jelenleginél jóval nagyobb figyelmet kellene arra fordítani, hogy a magyar vállalkozások is részesedjenek az egységes belső piac jelentette lehetőségekből.** Olyan kormányzati lépéseket tartanánk szükségesnek, amelyek egyrészt felméri a hazai vállalkozások részvételét a külföldön meghirdetett közbeszerzési eljárásokban, másrészt tanácsadással, illetve az adott ország közbeszerzési gyakorlatát illetően információszerezéssel segítik elő piacra jutásukat. **A Közbeszerzések Tanácsa konkrét számszerű adatokkal nem rendelkezik e tekintetben,** de a tudomásunkra jutott információk arra engednek következtetni, hogy a magyar ajánlattevők legfeljebb elvétve jutnak megrendelésekhez az EU tagállamaiban.

**Az új közbeszerzési törvény hatásait vizsgálva – a gazdasági hatásokon túl – a 2005. évet tekintve az alábbi főbb megállapítások tehetők.**

**Az újraszabályozás hatása a jogalkalmazásra nézve jelentősnek tekinthető.** A törvény hatályának bővülése – különösen az alacsony értékű beszerzésekre irányadó ún. egyszerű közbeszerzési eljárás bevezetése –, szerkezeti felépítésének gyökeres megváltozása, illetve a szabályozás komplexebbé válása természetesen váltott ki vitákat, amint arra a jogharmonizációt megvalósító módosítás kapcsán már utaltunk. A kritikai észrevételek egy részével egyetértve ugyanakkor **nem tartjuk célszerűnek a törvény sorozatos módosítását, különösen nem a kivételi lehetőségek bővítését egyes partikuláris problémák megoldása érdekében.** A Kbt. hatályba lépésétől a

beszámoló elkészítéséig eltelt mintegy két év is azt igazolta, hogy **időt kell biztosítani a gyakorlat kiérlelődésére, a megfelelő felkészültség elérésére.**

Ezzel szorosan összefügg a képzések szerepének erősödése. A közbeszerzési szabályozás összetettsége és a gyakorlat alapos megismerésének igénye előtérbe állította a közbeszerzési szakmát. A képzések fontosságát a piaci szereplők is felismerték, melynek eredményeként **lényeges előrelépés történt a szakmaiság irányába.**

Unió kötelezettségeink teljesítését tekintve megállapítható, hogy sikeresnek bizonyult a hazai közbeszerzési joganyag uniós normákhoz való hozzáigazítása. Noha az Európai Bizottság néhány esetben kérdésekkel fordult a magyar hatóságokhoz, ezidáig nem kérdőjelezték meg a magyar jogszabályok megfelelőségét. A Közbeszerzések Tanácsa úgy látja, hogy **tagállamként továbbra is jogszabályaink közösségi joggal való összhangjának megteremtésére, illetve fenntartására kell törekedni.**

**A közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatokat bővebben a Beszámoló I. Fejezete részletezi.**

Közbeszerzési szabályozásunk mindössze egy évtizedes múltra tekint vissza, így az eljárások szabályos lefolytatásába vetett bizalom mind a köz, mind az ajánlattevők részéről még sok esetben hiányzik. Ezt támasztják alá a Közbeszerzési Döntőbizottság tapasztalatai is. **A folyamatosan növekvő jogorvoslati eljárásszám** egyrészt a közbeszerzési eljárásokban résztvevők egymás iránti bizalmatlanságára utal, másrészt a **jogsértések magas aránya** a kialakult jogalkalmazási gyakorlat hiányára hívja fel a figyelmet.

**A Közbeszerzések Tanácsa a közbizalom fokozása érdekében fontosnak tartja a 2005. évi CLXXII. törvénnyel végrehajtott átfogó módosítás hatásainak folyamatos figyelemmel kísérését. Elsősorban arra összpontosítja a figyelmét, hogy a változtatások milyen következményeket idéztek elő a jogalkalmazásban.**

**A Tanács Kbt.-ben meghatározott feladatainak teljesítésével kapcsolatos tapasztalatait részletesebben a Beszámoló II. Fejezete ismerteti.**

**Összefoglalóan megállapítható, hogy a Kbt. iránti fokozott érdeklődés, továbbá a Tanács törvényben rögzített feladatainak ellátása 2005-ben is jelentős mértékű munkaterhet rótt a testületre és apparátusára.**

**A Közbeszerzések Tanácsa jogállásánál fogva központi szerepet tölt be a jogszabály alkalmazásának figyelemmel kísérésében és a közbeszerzési folyamatok elemzésével a közbeszerzési politika alakításában.** A Tanács és az apparátus tapasztalataival segíti a jogszabály-előkészítési munkát. A közbeszerzési eljárás résztvevőinek adott egyedi állásfoglalások, az általános jogalkalmazási



kérdéseket tisztázó ajánlások, illetve a Tanács elnöke által kibocsátott tájékoztatók a közbeszerzési eljárások sikeres lefolytatását segítik.

A Tanács 2005-ben heti háromszori alkalommal, 150 számban összesen 48 360 oldalon jelentette meg a **Közbeszerzési Értesítőt**. A hirdetmények közzététele mellett ellátta azok ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat is, illetve a közösségi eljárásrendbe tartozó hirdetményeket továbbította az Európai Unió Hivatalos Lapja Kiadóhivatalának.

Az új Kbt.-vel jelentősen mértékben módosult a Közbeszerzések Tanácsa hatásköre a **közbeszerzési tárgyú képzések** terén. 2004-től kezdődően a Tanácsnak az oktatások szervezése helyett azok szakmai felügyeletére kell helyeznie a hangsúlyt.

A Közbeszerzések Tanácsa 2005. évben is ellátta a **hivatalos közbeszerzési tanácsadók névjegyzékének**, a **békéltetők névjegyzékének**, valamint a **minősített ajánlattevők jegyzékének** vezetésével összefüggő feladatokat. A különböző jegyzékeken összesen mintegy 600 személyt, illetve szervezetet tartunk nyilván. A Tanács által összeállított ajánlatkérői listán több, mint 8000 szervezet szerepel.

A Tanács **nemzetközi kapcsolattartása** 2005-ben is intenzív volt. A szervezet részt vett a különböző nemzetközi közbeszerzési fórumok munkájában, állandó delegáltjai útján képviseltette magát az Európai Unió közbeszerzési politikájának alakításáért felelős Közbeszerzési Tanácsadó Bizottságban, illetve annak munkacsoportjaiban.

A Tanács feladatát képezi a közbeszerzési eljárások alapján létrejött **szerződések ellenőrzése**. A 2004. május 1-jén bevezetett rendelkezések alapján a szerződés teljesítéséről, illetve módosításáról az ajánlatkérő tájékoztatót köteles közzétenni, amelyet a Tanácsnak meg kell vizsgálnia abból a szempontból, hogy nem ütközik-e a Kbt. vonatkozó rendelkezéseibe.

A Tanács **folyamatos statisztikát** vezet a hazai közbeszerzésekről és évente tájékoztatja az Európai Bizottságot a hazai közbeszerzések megadott szempontok szerinti adatairól.

**A Közbeszerzési Döntőbizottság 2005. évi tevékenységét és tapasztalatait részletesen a Beszámoló III. Fejezete mutatja be.**

A Döntőbizottság előtt **2005-ben 1091 esetben** indult jogorvoslati eljárás, amelyből 30 még a régi Kbt. alapján megvalósított közbeszerzéssel függ össze. A felek a Döntőbizottság eljárását 177 esetben egyszerű közbeszerzéssel kapcsolatban kérelmezték. Ez utóbbiakat nem számítva is megállapítható a jogorvoslati eljárások magas aránya a közbeszerzési eljárásokhoz viszonyítva: 2005-ben ez az arány **24 %** volt a 2004. évi 23 %-kal szemben. A 2004. évhez viszonyítva **a jogorvoslatok száma 225-tel nőtt.**

Hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás indításáról 2005-ben 1220 esetben tájékoztatták a Döntőbizottság elnökét, szemben a 2004. évi 793-mal. A Döntőbizottság elnöke a rendelkezésére bocsátott iratok alapján **189 esetben kezdeményezett hivatalból jogorvoslati eljárást**, a 2004. év 177 hasonló eljárásával szemben.

**Jogsértés megállapítására 416 ügyben került sor**, míg elutasításra vagy az eljárás megszüntetésére 589 esetben (86 ügy nem fejeződött be 2005-ben). A Döntőbizottság 2005. évben hozott határozatai tehát 41 %-ban megállapították a Kbt. valamely rendelkezésének sérelmét, ami azt jelenti, hogy – vélhetően az új törvény és az állandó jogszabály-módosítások hatására – a megalapozott jogorvoslati kérelmek aránya a korábbi évekhez viszonyítva emelkedett (ez az arány 2003-ban 27,4 %-ot, míg 2004-ben 40 %-ot tett ki).

A Döntőbizottság 2005. évben kiadott határozataival kapcsolatban 2006. elejéig **210 esetben fordultak keresettel a Fővárosi Bírósághoz**.

A Közbeszerzési Döntőbizottság munkaterhét 2005-ben jelentős mértékben növelte a jogorvoslati eljárások számának markáns növekedése, illetve a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásokról szóló tájékoztatók számának mintegy 50 %-os emelkedése.

A Döntőbizottság a hazai és a közösségi elvárásokkal összhangban képes a jogorvoslatok gyors és hatékony intézésére. Eljárásával megakadályozhatók a jogsértő szerződéskötések, a részére biztosított szankcionálási eszközök pedig általánosságban visszatartó erőt jelentenek a törvény szabályait szándékosan figyelmen kívül hagyó cselekményekkel szemben.

\* \* \*

**A Közbeszerzések Tanácsa 2006. év folyamán a január 15-ével hatályba lépett változások hatásainak figyelemmel kísérésére helyezi a hangsúlyt. Emellett továbbra is kiemelten kezeli a közbeszerzési eljárásokban résztvevők, különösen a kis- és középvállalkozások képzésének támogatását.**

## I.

### **A közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatok**

1. 2005-ben az ajánlatkérők a közösségi és a nemzeti eljárásrendben 3782 közbeszerzési eljárást folytattak le, ami a 2004. évi adatokat figyelembe véve 3,4 %-os növekedést jelent. A közbeszerzési eljárások közel 74 %-a nemzeti, 26 %-a pedig a közösségi eljárásrend szabályainak megfelelően bonyolódott le.

A közbeszerzési eljárások 2005. évi tényleges száma az említettnél lényegesen magasabb, ugyanis az egyszerű (vagyis a legalacsonyabb értéktartományba eső) közbeszerzési eljárások száma több, mint 25 ezer volt a tárgyévben. Ezek azonban – sajátosságaikra tekintettel – nem képezik a részletes statisztikai elemzés tárgyát.

A leggyakrabban alkalmazott eljárások típusa szerinti részletezést az alábbi táblázat szemlélteti:

eljárás-típus	2004. év		2005. év		2005/2004. év
	eljárások száma	%	eljárások száma	%	%
nyílt eljárás	2690	73,6	2470	65,3	91,8
meghívásos eljárás	32	0,8	68	1,8	212,5
tárgyalásos eljárás	891	24,4	926	24,5	103,9
- ebből:					
hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	568	15,6	647	17,1	113,9
egyszerűsített eljárás	45	1,2	318	8,4	706,7
<b>Összes:</b>	<b>3658</b>	<b>100,0</b>	<b>3782</b>	<b>100,0</b>	<b>103,4</b>

A közbeszerzési eljárás-típusok arányát tekintve lényeges változás nem történt 2004-hez viszonyítva. A nyílt eljárások száma továbbra is meghatározó, míg a tárgyalásos eljárások részesedése az előző évhez képest nem változott. A meghívásos eljárások részaránya továbbra is elhanyagolható, míg az ún. egyszerűsített eljárások részaránya tavaly 8,4 %-ot ért el.

Mint ahogyan azt az Összefoglaló is érinti, a közbeszerzések koncentrációja évek óta folyamatosan nő. A közösségi és a nemzeti eljárásrendben az eljárások száma ugyanis nem mutat nagyobb változást, a közbeszerzések értéke viszont folyamatosan emelkedik. Erre a közszolgáltatói szektor beszerzéseinek szerkezete és általánosságban a nagy értékű – gyakran az Európai Unió által is támogatott – építési beruházások adnak magyarázatot.

- 2. A közbeszerzések összértéke** 2005-ben 1.291,3 milliárd forintot tett ki a 2004. évi 1.129,7 milliárd Ft-tal szemben, ami 14,3 %-os növekedést jelent .

A közbeszerzések összértékén belül a nemzeti eljárásrendben lefolytatott közbeszerzések részaránya 21,3 %-ot, míg a közösségi értékhatárokat meghaladóké 78,7 %-ot tett ki.

**A közbeszerzések eljárás-típusok szerinti értéke** (milliárd forintban kifejezve) és megoszlása (%), valamint dinamikája az alábbiak szerint alakult a leggyakrabban alkalmazott eljárásokat figyelembe véve:

eljárás-típus	2004. év		2005. év		2005/2004. év
	eljárások értéke	%	eljárások értéke	%	%

nyílt eljárás	897,6	79,5	598,4	46,3	66,7
meghívásos eljárás	8,3	0,8	25,2	2,0	302,7
tárgyalásos eljárás	216,5	19,1	638,1	49,4	294,7
- ebből:					
hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás	108,3	9,6	191,9	14,9	177,2
egyszerűsített eljárás	7,3	0,6	29,6	2,3	405,5
<b>Összes:</b>	1.129,7	100,0	1.291,3	100,0	114,3

Jól látható, hogy míg az előző pontban bemutatott eljárásszám és annak megoszlása lényegében évek óta változatlan, addig az érték tekintetében jelentős dinamikáról, illetve struktúra módosulásról számolhatunk be. **Az eljárás-típusokon belül elmozdulás következett be a tárgyalásos eljárások irányába.** 2005-ben a tárgyalásos eljárások értéke megháromszorozódott és részarányuk az összes közbeszerzési értékhez viszonyítva 49,4 %-ot tett ki az előző évi 19,1 %-kal szemben.

E tekintetben azonban a két nagy ajánlatkérői csoport, a klasszikus ajánlatkérők és a közszolgáltatók eljárásait külön kell elemezni. A tárgyalásos eljárások részesedésének növekedésében ugyanis döntő szerepe volt a törvényi szabályozás megváltozásának, nevezetesen annak, hogy a közszolgáltatók számára a nyílt és meghívásos eljárás mellett – a közösségi közbeszerzési irányelveknek a közszolgáltatókra vonatkozó rugalmasabb rendelkezéseire tekintettel – a hirdetménnyel induló tárgyalásos eljárás is általánosan alkalmazható eljárássá vált.

A közszolgáltatók éltek is ezzel a lehetőséggel: **2005-ben közbeszerzéseik összértékének 63 %-át hirdetménnyel induló tárgyalásos eljárás keretében bonyolították le.** A meghívásos eljárások részaránya vonatkozásukban továbbra is elhanyagolható maradt, a nyílt eljárásokban lefolytatott közbeszerzéseik értéke pedig csak 31,2 %-ot ért el 2005-ben.

Az említett okok miatt a nyílt eljárások közbeszerzési összértékre vetített részaránya 2005-ben az előző évi 79,5 %-ról 46,3 %-ra esett vissza. A klasszikus ajánlatkérői kört tekintve azonban, ahol a tárgyalásos eljárások választása továbbra is meghatározott törvényi kritériumokhoz kötött – vagyis ez az eljárásfajta nem választható szabadon –, a nyílt eljárásokban lefolytatott közbeszerzések értékének részaránya 2005-ben még mindig 60,3 %-ot ért el. Ez ugyan mintegy 20 %-kal alacsonyabb az előző évinél azonban megfelel az uniós átlagnak.

A tárgyalásos eljárásokon belül külön kell kezelni a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásokat. A verseny szempontjai ezeknél csak korlátozott mértékben vannak jelen, a törvény alkalmazásukat szigorú feltételek teljesüléséhez köti és

egyúttal a Döntőbizottság elnöke részére ellenőrzési jogkört biztosít. Az ilyen típusú eljárások értékének aránya – összhangban a törvény által biztosított kivételes jelleggel – éves szinten 15% körül alakult. Az új Kbt. hatályba lépése óta eltelt időszakban a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások alkalmazását tekintve mutatkozó szerény mértékű növekedés az új törvényi esetekre, és különösen a keretmegállapodásos eljárásokra vezethető vissza. A keretmegállapodásos eljárás nyílt, meghívásos vagy hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárással megvalósuló (tehát nyilvános) első részét követően ugyanis az eljárás második részében – a konkrét rendelési igények felmerülésekor – a keretmegállapodást kötött valamennyi ajánlattevő részvételével egy vagy több hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra kerül sor. Figyelemmel azonban arra, hogy a keretmegállapodás feltételei nyílt és meghirdetett versenyben alakulnak ki, ezen hirdetmény nélküli eljárások nem korlátozzák a nyilvánosságot.

A meghívásos eljárás alkalmazására 2005-ben is csak kivételesen került sor, annak ellenére, hogy a nyílt eljáráshoz hasonlóan ez is szabadon választható eljárási típus. Mindössze 2 %-kal részesedik a közbeszerzések összértékéből. Úgy tűnik, hogy a kétszakaszos meghívásos eljárás hosszadalmas volta az ajánlatkérők szerint továbbra is nagyobb hátránynak minősül, mint az abból adódó előnyök, hogy a részvételi szakaszra jelentkezők közül csak előre meghatározott számút kell meghívni az ajánlattételre.

Az egyszerűsített eljárás 2004. május 1-jétől alkalmazható meghatározott, a határon átnyúló megrendelések szempontjából kevésbé jelentős, éppen ezért a közösségi jogi szabályozás által rugalmasabban kezelt szolgáltatások (így például a kulturális, szállodai és éttermi, biztonsági, szolgáltatások, stb.) esetében. Az egyszerűsített eljárással lefolytatott közbeszerzések értéke 2005-ben ugyan megnégyszereződött, ám még így sem érte el a 30 milliárd Ft-ot.

Összességében megállapítható, hogy a tárgyalásos eljárások részesedésének a megelőző évit meghaladó magasabb arányát nem lehet eleve negatív tendenciaként értékelni. A növekedés jelentős mértékben a jogi háttér változásának eredménye (ld. a közszolgáltatókra vonatkozó rugalmasabb szabályozást), és azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a törvény (az irányelvekkel összhangban) sajátos körülmények fennállása esetén szándékosan biztosít lehetőséget ezen az eljárások alkalmazására.

A közbeszerzések statisztikailag regisztrált összértékén felül a nemzeti értékhatár alatti ún. egyszerű közbeszerzések értéke mintegy 150 milliárd Ft volt, így 2005. évben a közbeszerzések teljes értéke elérte az 1.450 milliárd Ft-ot.

### **3. Az ajánlatkérők megoszlása és a közbeszerzési eljárások tárgyi besorolása szerinti kimutatásokat a Beszámolóhoz mellékelte statisztika tartalmazza.**

Ami az ajánlatkérők számát illeti, a Tanács által vezetett nyilvántartás szerint több, mint 8 ezer ajánlatkérőre terjed ki a szabályozás hatálya E nyilvántartás nem terjed ki a támogatásban részesített szervezetekre, miután őket nem terheli általános

közbeszerzési kötelezettség, csak a támogatásból megvalósított beszerzésekre kell eljárást lefolytatniuk.

Az alábbi táblázat a főbb ajánlatkérői kategóriák szerint mutatja be a 2004-2005. évek közbeszerzési adatait (az értékek milliárd Ft-ban):

Ajánlatkérő típusa	2004.				2005.			
	eljárások száma	%	érték	%	eljárások száma	%	érték	%
Központi költségvetési szervek	1039	28,4	206,9	18,3	905	23,9	294,9	22,8
Helyi önkormányzatok és intézményeik	1474	40,3	242,3	21,5	1691	44,7	291,7	22,6
Közjogi szervek	199	5,4	398,8	35,3	510	13,5	114,8	8,9
Közszolgáltató	390	10,7	182,2	16,1	541	14,3	572,3	44,3
Egyéb	556	15,2	99,5	8,8	135	3,6	17,6	1,4
<b>Éves összes</b>	<b>3658</b>	<b>100,0</b>	<b>1.129,7</b>	<b>100,0</b>	<b>3782</b>	<b>100,0</b>	<b>1.291,3</b>	<b>100,0</b>

Az ajánlatkérői kört tekintve 2005. évben a közszolgáltatók közbeszerzéseinek értéke megháromszorozódott (314 %), és ezzel részaránya az előző évi 16,1 %-ról 44,3 %-ra nőtt. (Ez elsősorban néhány kiemelkedő értékű beszerzésre vezethető vissza, mint pl. a motorvonat tender, tömegközlekedési vállalatok infrastrukturális fejlesztései.) A központi költségvetési szervek, illetve helyi önkormányzatok közbeszerzéseinek értéke 42,5 %-kal, illetve 20,4 %-kal nőtt, részarányuk a közbeszerzések összértékéből azonos mértékben, 22-22 % körül alakult.

**Megállapítható tehát, hogy 2005-ben az ajánlatkérők besorolását tekintve a legnagyobb megrendelőkké a közszolgáltatók váltak.**

A közbeszerzések tárgyát vizsgálva az építési beruházások összértéke 20 %-kal csökkent 2005-ben az előző évhez képest, részarányuk a teljes közbeszerzési értéken belül azonban továbbra is meghatározó (40,5 %). Az árubeszerzések és a szolgáltatások értéke 33,6 %-kal, illetve 86 %-kal nőtt 2004. évhez viszonyítva, részarányuk elérte a 25,2 %, illetve 34,3 %-ot. Az árubeszerzések jelentős részét közúti és vasúti járműbeszerzések, orvosi műszerek és gyógyszerek, valamint üzemanyag beszerzése tette ki. Az építési beruházásokon belül a közút-építés és ezekhez kapcsolódó létesítmények, továbbá a kommunális beruházások értéke meghaladta a 70%-ot.

- 4. A központosított közbeszerzések sajátosságaira tekintettel ezek alakulását és tapasztalatait a Központi Szolgáltatási Főigazgatóság (továbbiakban: KSzF) adataira támaszkodva a Tanács ezúttal is külön elemzi.**

A 2005. évben a központosított közbeszerzésbe a jogszabályi előírások alapján több mint 1000 költségvetési intézmény, míg saját elhatározásból csaknem 900 önként csatlakozó szervezet kapcsolódott be.

A központosított közbeszerzési eljárásban beszerzendő, ún. kiemelt termékek köre a 2005. évben tovább bővült, bár ezzel párhuzamosan – hatékonysági szempontokra figyelemmel – 2005. elején egyes kiemelt termékek ki is kerültek a rendszerből.

A központosított közbeszerzés keretmegállapodásai és keretszerződésai alapján lebonyolított 2005. évi összforgalom 64,9 milliárd Ft volt. A központosított közbeszerzés elmúlt 5 évi forgalmi adatait az alábbi táblázat szemlélteti (az értékek milliárd Ft-ban):

<b>Termékkörök</b>	<b>2001. év</b>	<b>2002. év</b>	<b>2003. év</b>	<b>2004. év</b>	<b>2005. év</b>
Informatika	32,76	49,84	36,76	41,81	35,09
Távközlés	1,42	3,26	5,09	5,68	4,72
Irodatechnika	1,27	1,89	2,06	0,97	1,60
Bútor	3,45	5,86	5,90	4,28	3,92
Papíráru	3,55	3,13	4,25	3,57	3,63
Gépjármű	5,38	7,77	4,95	5,03	3,35
Üzemanyag	9,17	8,33	9,45	9,56	10,63
Egészségügy	1,53	2,50	2,25	2,25	1,93
<b>Mindösszesen</b>	<b>58,53</b>	<b>82,58</b>	<b>70,71</b>	<b>73,15</b>	<b>64,87</b>

Az országosan kiemelt termékekre vonatkozó 2005. évi forgalmi adatokat vizsgálva megállapítható, hogy a gépjármű üzemanyag kivételével valamennyi termékkör forgalmában csökkenés tapasztalható az előző évhez képest. Ezt alapvetően a költségvetési intézményeknél bevezetett takarékosági intézkedések idézték elő.

A központosított közbeszerzés – a közbeszerzési eljárások volumenét, valamint az egyes termékcsoportok esetében a szállítók által a piaci árakhoz, illetve a listaárakhoz képest biztosított kedvezményeket figyelembe véve – a felhasználók számára megtakarításokat kell, hogy eredményezzen, hatékonyabbá tételét az új beszerzés-technika, a keretmegállapodásos eljárás előtérbe kerülése segítheti elő.

A KSzF továbbfejlesztette és hatékonyabbá tette a 2004. augusztusától kezelt keretszerződések teljesítés-állapotáról történő intézményi (és szállítói) tájékoztatást a dinamikus weboldalként működtetett portálon keresztül.

5. Hazánk Európai Unióhoz történő csatlakozásának hatása 2005. évben már egyértelműen érzékelhető volt: a **külföldi székhelyű ajánlattevők** 2005-ben ugyan csak 95 közbeszerzési eljárást nyertek meg (az összes eljárás 2,5 %-át), de ez a közbeszerzések értékének 15,4 %-át jelentette az előző évi 3,7 %-kal szemben. Ehelyütt az is megemlíthető, hogy több különösen magas értékű beruházással

kapcsolatos közbeszerzési eljárás 2005-ben fejeződött be, amelyeket kivétel nélkül külföldi ajánlattevők nyertek meg.

Megjegyezzük, hogy a magyar cégek ezen szerződések teljesítése során is megjelennek: alvállalkozóként kapcsolódhatnak be a folyamatokba.

**A kérdéskör elemzésénél figyelembe kell venni, hogy minden hazánkban bejegyzett vállalkozás magyarnak minősül, tulajdonosi szerkezetére tekintet nélkül.** Másrészt az Európai Unióhoz történt csatlakozásunkkal – az egységes belső piac követelményeivel összhangban – kötelező érvénnyel megszűntek a hazai cégek és áruk, valamint a hazai munkaerő alkalmazása érdekében figyelembe vehető preferenciális szabályok.

A Tanács fontosnak tartja a magyar cégek külföldi piacokra jutásának elősegítését. Az ennek előfeltételét képező oktatási, képzési lehetőségek kiaknázásában, illetve a vállalkozások által észlelt diszkriminációs problémák kezelésében a Közbeszerzések Tanácsa nemzetközi kapcsolatrendszeré révén tud közreműködni. Az Összefoglalóban említettekkel összhangban emellett kormányzati intézkedésekre is szükség van. Az adott ország közbeszerzési piacának, jogszabályi környezetének megismertetésével, pl. a külképviseletek hatékonyabb segítségét nyújthatnak a hazai vállalkozások számára.

- 6. A hazai kis- és középvállalkozások** közbeszerzési eljárásokban való szereplését illetően utalunk arra, hogy a gazdaság fejlődése szempontjából képviselt kiemelt súlyára tekintettel, rendkívül fontosnak tartjuk.

**A mikro-, kis- és középvállalkozások 2005. évben 2529 eljárást nyertek meg,** ami **67 %-os** részesedést jelent. E tekintetben a 2004. évi (tehát részben még az EU-csatlakozás előtti) adatokhoz viszonyítva lényegesebb változásról nem beszélhetünk: ekkor a szerződések 72,5 %-át ítélték ennek a vállalkozói körnek. Az említett vállalkozói kör érték vonatkozásában **529,4 milliárd Ft** összegű megbízáshoz jutott 2005-ben, ami a teljes volumen **41 %-a**. Az adatok nem tartalmazzák az egyszerű eljárásokat, melyekben a kis- és középvállalkozások az alacsony beszerzési értékre tekintettel nyilvánvalóan jelentős arányt képviselnek. A közbeszerzési piac értékhatárok mentén történő hármas tagozódása (közösségi, nemzeti, illetve egyszerű eljárásrend) azt eredményezi, hogy minden vállalkozás-típus megtalálhatja a teljesítőképességéhez mért megrendeléseket. (A kis- és középvállalkozások a nemzeti eljárásrendben a közbeszerzési eljárások 71,5 %-ában szerepeltek sikeresen, ami értékre vetítve 59 %-ot jelent. Ugyanezek a mutatók a magasabb értékű, közösségi eljárásrendben bonyolódott pályázatok esetében mindössze 53,5 %, illetve 36 %.)

**A közbeszerzési piacon az egy eljárásra jutó érték fokozatosan nő,** ami a beszerzések koncentrációjára enged következtetni. (Míg pl. 2001-ben 157 millió Ft volt az átlagos közbeszerzési érték, addig 2004-ben már 308 millió Ft, a 2005.



évben 341 millió Ft. A közszolgáltatók esetében pedig meghaladta az 1 milliárd Ft-ot.)

A növekedésnek több összetevője van. Egyrészt érezhetően megnőtt azon beruházások száma, amelyek önmagukban meghaladják a több tíz-, esetenként a százmilliárdos értéket. Másrészt a közbeszerzési eljárás lefolytatásával járó terhek arra ösztönzik az ajánlatkérőket, hogy beszerzéseiket összevontan, lehetőleg minél kevesebb eljárásban valósítsák meg.

**Mindez kétségkívül hátrányosan érinti a szerényebb pénzügyi háttérrel rendelkező kis- és középvállalkozásokat.** Annak érdekében, hogy e vállalkozások esélyeit legális eszközökkel növelni lehessen, az információs és képzési lehetőségek jobb kiaknázása mellett **szükség van a nagy beszerzéseket megvalósító szervezetek beszerzési politikájának befolyásolására is.** A részajánlattételi lehetőség biztosításával, az ajánlati és teljesítési biztosíték összegének indokolt mértékű mérséklésével, arányos alkalmassági feltételek meghatározásával új törvényi előírások nélkül is hozzájárulhatnak ugyanis e vállalkozói kör sikerességének növeléséhez.

A kkv-k témakörében a Közbeszerzések Tanácsa akcióprogramot állított össze, amely alapján 2006. évben számos, a kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokban való részvételének eredményességét növelő intézkedés megvalósítását tervezi.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a kis- és középvállalkozások sikeres részvételének elősegítéséhez az érdekképviselői szervek, illetve a kkv-politikáért felelős állami intézmények hatékony közreműködésére és fellépésére is szükség van.

7. A közbeszerzési rendszer működéséről szóló általános elemzésnek szükségszerűen részét kell hogy képezze a közbeszerzésekhez kapcsolt **korrupciós jelenségek**, illetve a közbeszerzések átláthatóságának áttekintése is.

A korrupció és a közbeszerzések kapcsolatának vizsgálatánál, abból az alapvető problémából kell kiindulni, hogy konkrét, kézzel fogható bizonyítékok, esetek hiányában még csak megbecsülni sem lehetséges, hogy milyen mértékű jelenséggel állunk szemben. Ahhoz, hogy következtetéseket legalább részben ténybeli alapokra helyezve tudjunk levonni, olyan átfogó, szisztematikus vizsgálatra lenne szükség, amelyben a résztvevők feltárnák személyes tapasztalataikat és viszonyulásukat a problémához. E nélkül minden elemzés csak elméleti síkon képes felvázolni a korrupció kérdéskörét a hazai közbeszerzési viszonyokra vetítetten.

A közbeszerzési szabályozás önmagában kevés a korrupció elleni küzdelemben. A közbeszerzés eszközrendszere ugyanis nem képes minden, vele szemben

megfogalmazott célkitűzést egyszerre és egyformán hatékonyan érvényre juttatni. Minél messzebb akarunk elmenni a nyilvánosság biztosítása (és ezáltal a korrupció megakadályozása) érdekében, annál hátrányosabban befolyásoljuk az intézmények működési hatékonyságát. A nehézkes, túlbürokratizált eljárás elriasztja a potenciális ajánlattevőket, illetve jelentősen megdrágítja a folyamatokat. A célok és elvek egyensúlyának megteremtése tehát ebben a vonatkozásban is visszatérő probléma.

A közbeszerzések magyar gyakorlatában a résztvevők egymással szembeni nagyfokú bizalmatlansága tapasztalható. Az ajánlattevők gyakran feltételezik azt a többiekéről, hogy tisztességtelen eszközökhöz alkalmaznak a szerződés elnyerése érdekében. Kérdés az, hogy a közbeszerzési eljárás folyamata mikor és mennyiben befolyásolható. Külföldi tanulmányok is rámutatnak arra, hogy a közbeszerzésekben nem garantálható eleve valamely vállalkozás sikere. Mindazon eljárásokban ugyanis, ahol nincs lehetőség tárgyalni a feltételekről, az eljárást megindító felhívás gyakorlatilag teljes mértékben megköti az ajánlatkérő kezét. Ettől a pillanattól kezdve semmilyen szubjektív elem nem érvényesülhet – amennyiben mégis előfordul, az rögtön támadhatóvá teszi a döntést.

A korrupció elleni küzdelemben a leglényegesebb tényezőknek a társadalmi tudat formálása és a képzés révén a szakértelem térnyerése tekinthetők. Ezek a jelenleg is létező folyamatba épített és külső ellenőrzési elemekkel kiegészülve hosszabb távon alkalmasak arra, hogy a korrupciót visszaszorítsák a közbeszerzésekben.

**8.** E fejezet keretében végezetül szólni kívánunk az **elektronikus közbeszerzésekkel** kapcsolatos kérdésekről, problémákról.

A 2004-ben elfogadott új közbeszerzési irányelvek megalkotásának egyik legfontosabb indokaként lehet megemlíteni azt a modernizációt, mely a közbeszerzési eljárásokban is fokozatosan teret nyerő információs eszközök alkalmazásával hozható összefüggésbe. Több ország tapasztalatai bizonyítják, hogy az elektronikus közbeszerzés bevezetésével megtakarítások érhetők el. Az elektronikus közbeszerzés továbbá olyan innovációt követel meg a piac szereplőitől, amely fokozza a versenyképességet.

Az új közösségi szabályozásban ily módon markánsan megjelennek az elektronikus közbeszerzés egyes területei: a hirdetmények elektronikus feladása, illetve a dokumentáció elektronikus úton történő rendelkezésre bocsátása és az ezekhez kapcsolódó határidő-kedvezmények, valamint az elektronikus árlejtés és a dinamikus beszerzési rendszer alkalmazási lehetőségeinek bevezetése. (Az elektronikus közbeszerzés rendszeréhez hozzátartozik még – a közbeszerzési folyamatokon kívül eső – elektronikus megrendelés és számlázás kérdésköre is.)

A hazai helyzetet illetően a 2005. év vonatkozásában lényeges elmozdulásról nem tudunk beszámolni. A 2006. január 15-én hatályba lépő módosítások keretjelleggel

átültették a hazai jogba az irányelvek fentebb említett rendelkezéseit, a részletszabályokat ugyanakkor kormányrendeletben kell kidolgozni.

Az elektronikus közbeszerzés jelenleg létező és működő területe továbbra is a hirdetések elektronikus feladása. A Közbeszerzések Tanácsa által működtetett, elektronikus hirdetménykezelő rendszeren keresztül érkező hirdetmények számában fokozatos emelkedés figyelhető meg. Az elektronikus közbeszerzés hazai bevezetését megelőzően világos képet kell adni a rendszer előnyeiről és költségvonzatairól, és fel kell mérni a kis- és középvállalkozások helyzetét abban a tekintetben, hogy milyen eséllyel tudnának bekapcsolódni az elektronikus bonyolódó közbeszerzési eljárásokba és – nem utolsósorban – gondoskodni kell az érintettek megfelelő felkészítéséről.

## II.

### A Közbeszerzések Tanácsának tevékenysége a beszámolási időszakban

#### 1. Jogszabályok módosításának kezdeményezése, illetve jogszabálytervezetek véleményezése

- a) Az Összefoglalóban már utaltunk arra, hogy e törvényi feladat teljesítése tekintetében a **2005. évi esztendőt a Kbt. módosításának előkészítése jellemezte.**

A Közbeszerzések Tanácsa – a jogalkalmazás során felmerülő problémák közvetítésével – aktívan részt vett a Kbt. módosítására irányuló munkában. Konceptcionális jellegű és részletes észrevételeket tartalmazó véleményének megfogalmazásakor arra törekedett, hogy az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit egyaránt tükröző javaslatok a Kbt. alapelveiből következő elvárásoknak is eleget tegyenek. Fontos szempont volt az is, hogy a közbeszerzési szabályozást számos ponton egyszerűsíteni kívánó javaslatok a jogbiztonság követelményének is megfeleljenek.

Az egyszerű közbeszerzési eljárások értékhatárának emelésére vonatkozó javaslata megtételénél a Közbeszerzések Tanácsa több szempontot mérlegelt. Az arányos szabályozás elvét szem előtt tartva egyrészt figyelembe vette, hogy a kisösszegű, ennél fogva – a közbeszerzési piac egészét tekintve – kisebb jelentőségű beszerzések esetén az ajánlatkérőket terhelő ráfordítások nincsenek arányban a szabályozás által elérni kívánt előnyökkel, másrészt a nyilvános versenyeztetés és az átláthatóság követelménye miatt tekintettel kellett lenni arra is, hogy a beszerzések minél nagyobb hányadára terjedjen ki törvény hatálya.

- b) A Kbt. 379. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a **Közbeszerzések Tanácsa feladat- és hatáskörébe tartozik a közbeszerzésekkel és a Tanács működésével kapcsolatos jogszabálytervezetek véleményezése.**

**2005. során több alkalommal került sor a közbeszerzési törvény kisebb módosítására.** A változtatások jellemzően a közbeszerzési eljárások lefolytatásának kötelezettsége alóli kivételek keresésére irányultak. Azzal együtt, hogy néhány esetben valós probléma indokolta a szabályok módosítását, a Tanács az egyes módosítási javaslatokkal összefüggésben rendre azon véleményének adott hangot, hogy a törvény gyakori módosítása nem segíti az egységes jogalkalmazás kialakulását, ráadásul kiszámíthatatlanná teszi a közbeszerzési folyamatokat.<sup>1</sup>

- c) Az egyes tárcák által előkészített jogszabály-tervezetek kapcsán megállapítható, hogy **azokat többnyire megküldik a Közbeszerzések Tanácsának véleményezésre.**

## **2. Ajánlások, tájékoztatók kibocsátása, állásfoglalások készítése**

**A Közbeszerzések Tanácsa a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogszabályok keretei között, azok végrehajtását elősegítő ajánlásokat készít.**

**Az új Kbt. gyakorlati alkalmazását elősegítendő 2005-ben a Tanács újabb ajánlást adott ki a hivatalos közbeszerzési tanácsadók saját munkáltatójuk általi bevonásával összefüggésben felmerült kérdésekkel kapcsolatban, és módosította az ajánlattevők, illetve az alvállalkozók alkalmasságáról szóló ajánlását.**

**A Közbeszerzések Tanácsa elnöke 2005-ben összesen 27 tájékoztatót tett közzé a Közbeszerzési Értesítőben a közbeszerzésekkel kapcsolatos gyakorlati tudnivalókról.**

Elnöki tájékoztatók informálták a közbeszerzések résztvevőit a Kbt. 2005. évi módosításairól, a Kbt.-t érintő jogszabályok megjelenéséről, a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódó hirdetmények terjedelmi korlátozásáról és a megküldés, illetve feladás feltételeiről.

---

<sup>1</sup> A Kbt. 2005. évi kisebb módosításai: a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló **2005. évi IX. törvény** (a tankönyvbeszerzések egyes eseteinek kivételi körbe sorolása); a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény és az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény módosításáról szóló **2005. évi XXIX. törvény** (az ún. in-house tényállás törvénybe foglalása); az építőipari kivitelezési tevékenységgel kapcsolatos adatszolgáltatásokkal összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXVI. törvény (egyes munkaügyi jogszabálysértésekkel kapcsolatos kizáró ok megállapítása, építési beruházásokkal kapcsolatos szabályok módosítása); a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény módosításáról szóló **2005. évi LXVIII. törvény** (a versenytörvény megsértésével kapcsolatos kizáró ok pontosítása); a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló **2005. évi LXXXIII. törvény** (a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására vonatkozó szabályok módosítása a Ket. szabályaira tekintettel); a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló **2005. évi XCIV. törvény** (a gyermek-, illetve lakóotthonban történő elhelyezéssel kapcsolatos beszerzésekre vonatkozó kivételi kör megállapítása); a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló **2005. évi CXIV. törvény** (a kisebbségi települési önkormányzat kivétele az ajánlatkérők köréből); a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról szóló **2005. évi CXXX. törvény** (a Tanács, illetve a Döntőbizottság határozatainak bírósági felülvizsgálata során hozott jogerős határozatok felülvizsgálatának lehetővé tétele).

Elnöki tájékoztató jelent meg a minősített ajánlattevői névjegyzékbe való felvétel feltételeinek módosításáról, az Európai Bizottság környezetvédelmi szemléletű közbeszerzési kézikönyve magyar nyelvű változatának megjelenéséről, az „állam által elismert közbeszerzési tárgyú szakképesítés” meghatározásával összefüggő kérdésekről is.

Tanácsi tájékoztató jelent meg a közbeszerzési eljárásokban való részvételt kizáró okokról, illetve azok igazolásának rendjéről.

### **A közbeszerzési eljárások résztvevői 2005-ben is nagy számban kérték a Közbeszerzések Tanácsa állásfoglalását jogalkalmazási problémáikkal összefüggésben.**

A közbeszerzési eljárásokban érintettek 2005-ben is közel ezer esetben fordultak írásban a Közbeszerzések Tanácsához a közbeszerzésre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával kapcsolatos kérdéseikkel. Ezt kiegészítik a telefonos, illetve személyes megkeresések száma. Mindez folyamatosan jelzi a Közbeszerzések Tanácsa – és így közvetve a jogalkotó – számára a Kbt.-nek a jogalkalmazók számára legtöbb értelmezési problémát felvető területeit.

Annak ellenére, hogy Közbeszerzések Tanácsa Titkársága által kiadott állásfoglalásoknak jogi ereje, kötelező tartalma nincs, az állásfoglalásoknak mégis jelentős, a közbeszerzési gyakorlatot alakító hatásuk van. Ez hozzájárulhat a rendelkezések jogszabályszerű alkalmazásához, ezáltal pedig a megfelelő és egységes gyakorlat kialakulásához.

A megkeresések arra utalnak, hogy a jogalkalmazók számára visszatérő problémát jelent a Kbt. becsült érték meghatározására vonatkozó szabályainak alkalmazása (különösen az élelmiszer-beszerzések és az építési beruházások tekintetében), az építési és a szolgáltatási koncessziók fogalmának értelmezése, a PPP konstrukcióban megvalósuló beszerzéseknek a Kbt. beszerzési tárgyai közé történő besorolása vagy az újonnan piacra lépők alkalmasságának megítélése. Új problémaként merült fel 2005-ben a hitelfelvételre, különösen a folyószámlahitelek felvételére irányuló eljárások lefolytatásának egyes kérdései, valamint a közérdekű szolgáltatások megszervezésének, illetve a vonatkozó eljárás lefolytatásának közbeszerzési összefüggései.

### **3. A Közbeszerzési Értesítő kiadása, a hirdetmények ellenőrzése**

**A Közbeszerzések Tanácsa gondoskodik hivatalos lapja, a Közbeszerzési Értesítő rendszeres megjelentetéséről.** 2004. január 1-jétől a lap kiadásával kapcsolatos teendőket a 2003-ban kiírt nyílt közbeszerzési eljárás nyertese, a Magyar Hivatalos Közlönykiadó látja el.

Az Értesítő **hetente háromszor jelenik meg, 2005-ben ez 150 számot jelentett összesen 48360 oldalon. 2004-hez képest 25 000 oldallal nőtt a kiadvány**

**terjedelme, ami** 107 %-os növekedést jelent. Ennek oka egyrészt az, hogy 2004. május 1-jét követően a kisebb értékű beszerzések megvalósítása is hirdetményközzétételt igényel. Másrészt az új Kbt. több új hirdetménytípust is szabályoz, közöttük például a szerződés teljesítéséről szóló tájékoztatót. A Döntőbizottsági határozatok számának növekedése is az oldalszám emelkedését eredményezte. Az oldalszám növekedésében továbbá az is szerepet játszott, hogy a 2004. május 1-je óta alkalmazandó hirdetményminták lényegesen hosszabbak a korábbiaknál. (A közösségi hirdetménymintákat a tárgyévben a 2001/78/EK Bizottsági irányelv szabályozta, melyhez a jogalkalmazók feladatának könnyítése érdekében tartalmában és struktúrájában igazodtak a hazai hirdetményminták is.)

**A Közbeszerzések Tanácsa 1998. óta ingyenesen hozzáférhetővé teszi honlapján (www.kozbeszerzes.hu) a Közbeszerzési Értesítőt.** Honlapunkon az érdeklődők 1998-ig visszamenően megtalálhatják a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos hirdetményeket, továbbá a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatait, a hatályos közbeszerzési szabályozást, a Közbeszerzések Tanácsa aktuális ajánlásait, a Tanács elnökének tájékoztatóit, és számos egyéb, a Tanács működésével összefüggő dokumentumot, közleményt.

2004. májusától a Tanács Titkársága mellett működő Szerkesztőbizottság hirdetménykezelő rendszere a hirdetmények elektronikus fogadására és kezelésére alkalmas alrendszerrel bővült. Az elektronikus úton megküldött hirdetmények közzétételére 7 nappal hamarabb kerül sor, mint a papír alapon beérkezettekére.

A Közbeszerzési Értesítő szerkesztésével, illetőleg a hirdetmények ellenőrzésével összefüggő teendők ellátását a Szerkesztőbizottságon belül **a Hirdetményellenőrzési Osztály végzi**, amely a közbeszerzési folyamatba épített előzetes ellenőrzés szerepét tölti be. A formai és tartalmi szempontokra egyaránt kiterjedő ellenőrzés valamennyi, az Európai Unió Hivatalos Lapjában, továbbá a Közbeszerzési Értesítőben közzétételre kerülő hirdetményt érinti.

Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények a Kbt. és a vonatkozó jogszabályok előírásainak megfelelő tartalommal kerüljenek a közösségi, illetőleg a nemzeti hivatalos lapban közzétételre. Ez elősegítheti a jogszerű és eredményes közbeszerzési eljárások lefolytatását és csökkentheti a helytelenül kiírt hirdetmények kapcsán megindított jogorvoslati eljárások számát.

Ki kell emelni, hogy az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványai Hivatala egyetlen esetben sem küldte tartalmi hiba miatt vissza a magyar közleményeket.

#### **4. A közbeszerzésben résztvevők oktatásának elősegítése, koordinálása, felügyelete**

A Tanács e feladatának jelentőségét az adja, hogy **az elmúlt évek tapasztalatai egyértelműen a képzések fontosságát igazolják**: ezek révén **biztosítható a közbeszerzési folyamatok szakszerűsége és ezáltal növelhető a közbeszerzések hatékonysága, másrészt jelentős mértékben csökkenthető a jogszabálysértések kockázata.**

**A közbeszerzési tárgyú oktatás fontosságát növelte az is, hogy az új közbeszerzési törvény több ponton kifejezetten megköveteli a közbeszerzési szakértelem biztosítását.** E körben kiemelendő, hogy 2005. január 1-jétől az ajánlatkérőknek a közösségi értékhatárt meghaladó értékű közbeszerzéseikre lefolytatott eljárásokba hivatalos közbeszerzési tanácsadót kell bevonniuk. A tanácsadói névjegyzékbe kerüléshez szükséges közbeszerzési gyakorlat időtartama lerövidíthető, ha a tanácsadó rendelkezik államilag elismert közbeszerzési tárgyú szakképesítéssel.

A Tanács a közbeszerzési képzések **koordinálása kapcsán** szoros szakmai együttműködést alakított ki a közbeszerzési képzéseket folytató intézményekkel.

**A közbeszerzési tárgyú képzések átfogó felügyeletére** az államilag elismert szakképesítések esetében a vizsgákon való részvétel biztosít lehetőséget a Tanács számára. A szakmai vizsgákon a megfelelő közbeszerzési szakértelem biztosítása érdekében a vizsgálóbizottságok teendőit 2005. év során a Tanács munkatársai látták el.

## **5. A hivatalos közbeszerzési tanácsadók névjegyzékének vezetése**

A hivatalos közbeszerzési tanácsadók bevonása – legalább az ajánlati felhívás és a dokumentáció elkészítésébe, illetve előkészítésébe – 2005. január 1-étől vált kötelezővé a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzések tekintetében.

**A hivatalos közbeszerzési tanácsadóvá válás iránt nagy érdeklődés mutatkozott 2005. folyamán;** összesen 357 tanácsadó került a Tanács által vezetett névjegyzékre.

**A névjegyzék vezetésével kapcsolatos munkához hozzátartozik, hogy a vonatkozó határozatokat ezidáig egyetlen tanácsadó, illetve kérelmet benyújtott szervezet vagy személy sem kifogásolta.**

A hivatalos közbeszerzési tanácsadók névjegyzéke a Közbeszerzések Tanácsa honlapján folyamatosan elérhető, a Közbeszerzési Értesítőben pedig negyedévente kerül közzétételre. Az újonnan bejegyzett tanácsadókról és az adatmódosulásokról a Tanács külön közleményt jelentet meg a Közbeszerzési Értesítőben.

**A kérelmek elbírálása során a legtöbb gond a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező közbeszerzési gyakorlatra és annak igazolására vonatkozó szabályokkal összefüggésben jelentkezett. A Tanács gyakorlata szigorú e tekintetben: a hivatalos közbeszerzési tanácsadói intézmény célja a megfelelő szakértelem érvényesítése, csak olyan tanácsadók felvételére kerülhet sor, akik tekintetében valóban érvényesül a megfelelő felkészültség és gyakorlottság. Adott esetben ugyanis a tanácsadónak önállóan kell képesnek lennie a közbeszerzési törvényben előírt feladatok ellátására.**

**Összegezve elmondható, hogy a tanácsadói intézmény bevezetésére zökkenőmentesen került sor. Pozitívan értékelhető az is, hogy a 2005. évben nem érkezett panasz a Tanácshoz a hivatalos közbeszerzési tanácsadók működésével összefüggésben.**

## **6. A minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékének vezetése**

A Közbeszerzések Tanácsa vezeti és közzéteszi a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékét, meghatározza a minősítési szempontokat és az igazolás módját.

A felvétel rendjéről szóló közleményt követően 159 kérelmet nyújtottak be a Közbeszerzések Tanácsához. Ebből 155 kérelmező felelt meg a kiírt pályázati feltételeknek és került fel a jegyzékre. A minősített ajánlattevőknek azonban évente szükséges egyes igazolásokat benyújtaniuk, illetve adatokat megadniuk ahhoz, hogy továbbra is a jegyzéken szerepelhessenek. Jelenleg 144 vállalkozás rendelkezik a minősített ajánlattevői címmel. Figyelemre méltó, hogy a minősített ajánlattevők közel 70 %-a kis- és középvállalkozás.

## **7. A Közbeszerzések Tanácsának a békéltetők névjegyzékének vezetésével, valamint a békéltetési eljárásokkal összefüggő feladatairól**

2005-ben egyetlen új kérelmet nyújtottak be a Közbeszerzések Tanácsához a jegyzékbe történő felvételt illetően, így jelenleg négy békéltető szerepel a nyilvántartásunkban.

2005-ben a Közbeszerzések Tanácsánál **kilenc alkalommal kezdeményeztek békéltetési eljárást** a közbeszerzési eljárások résztvevői. **Két alkalommal megegyezés** jött létre, míg **további három esetben** az ajánlatkérő – az általa elkövetett hiba miatt – a békéltetési eljárás eredményeként a **közbeszerzési eljárás érvénytelenítéséről** döntött. Négy esetben eljárásjogi problémák (hiányosan megadott kérelmek) miatt nem indult meg a békéltetési eljárás.

Összességében megállapítható – mint ahogyan azt a lefolytatott békéltetési eljárások kis száma jelzi –, hogy a békéltetést az érintettek nem tartják hatékony eszköznek, többek között a rendelkezésre álló rövid határidők miatt sem.

Emellett a gyors és hatékony hazai jogorvoslati rendszer aligha ösztönzi ezen intézmény igénybevételét.

## **8. A Közbeszerzések Tanácsa nemzetközi kapcsolattartása**

**A fő irányt továbbra is az Európai Bizottsággal fennálló munkakapcsolat határozza meg.**



A Tanács részt vesz az Európai Unió **Közbeszerzési Tanácsadó Bizottságának** ülésein. A tagállamok képviselőiből álló és a Bizottság Belső Piac és Szolgáltatások Főigazgatósága által elnökölt Tanácsadó Bizottság rendszeresen áttekinti a közbeszerzések közösségi dimenziójú kérdéseit: véleményt nyilvánít jogalkotási kérdésekben, részt vesz a közbeszerzési értékhatárok felülvizsgálatában, megvizsgálja az EU-ban bonyolódó közbeszerzésekről készített statisztikákat, illetve hatáskörébe tartozik a közösség közbeszerzési vonatkozású nemzetközi egyezményeiből származó kötelezettségek megvitatása is. Az Európai Bizottság a testületen keresztül szerzi be a tagállamok véleményét az általa javasolt jogszabály-módosításokkal, illetve intézkedésekkel kapcsolatban.

Az Európai Bizottság számos olyan kérdéskört terjesztett a Tanácsadó Bizottság elé, amelyekkel kapcsolatban gyakori jogértelmezési problémák merülnek fel. Így e körbe sorolható a PPP-k vagy a védelmi beszerzések kérdése<sup>2</sup>. E területeken az Európai Bizottság pontosabb eligazítást kíván abban adni, hogy e speciális beszerzések milyen feltételek esetén minősülnek közbeszerzésnek.

**Az Európai Bizottság nagy figyelmet fordít arra, hogy a tagállamok biztosítsák a közbeszerzésekkel kapcsolatban a hatékony jogorvoslat lehetőségét.** Így – miután magukat a közbeszerzéseket szabályozó irányelvek már teljes felülvizsgálat alá kerültek – kezdeményezték a jogorvoslati irányelvek módosítását is. Ez alapvetően az Európai Bíróság esetjogának beépítését az Európai Bizottsághoz érkező panaszok alapján szerzett gyakorlati tapasztalatok hasznosítását célozza. Az új jogorvoslati szabályok megalapozottságát az Európai Bizottság számos kérdőívvel, vizsgálattal alapozta meg. Így a tagállamok – közöttük Magyarország is – több kérdőívet töltöttek ki, de a közbeszerzési eljárásokban résztvevők (elsősorban természetesen az ajánlattevők) jogorvoslatokkal kapcsolatos tapasztalatainak begyűjtését is megkísérelte az EB. A munka eredményeképpen összeállított tervezetet az Európai Bizottság várhatóan 2006-ban terjeszti elő.

**Az Európai Bizottság a tagállamok kérdéseire tekintettel közleményben kíván tájékoztatást adni az irányelvek által nem szabályozott beszerzések kapcsán jelentkező közösségi jogi követelményekről,** elsősorban az Európai Bíróság e kérdéskörben hozott ítéleteire támaszkodva. 2005-ben még csak az első változat véleményezésére került sor, amelynek tapasztalatai annyiban összegezhetők, hogy a tagállamok kivétel nélkül tiltakozásukat jelezték az EB által irányadóként

---

<sup>2</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlament, az Európai Tanács, az Európai Gazdasági és Szociális Tanács, valamint a Régiók Tanácsa részére a köz- és magánszféra együttműködéséről és a Közösség közbeszerzésre és koncesszióra vonatkozó jogáról [COM(2005) 569]; a Bizottság Közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek a honvédelmi beszerzésekről szóló zöld könyv által elindított konzultáció eredményéről és a Bizottság jövőbeli kezdeményezéseiről [COM(2005) 626].

megadott feltételek szigorával szemben. A hazai közbeszerzési jog oldaláról azonban mindenképpen le kell vonni azt a következtetést, hogy a jövőben sem lesz mellőzhető a közösségi értékhatár alatti közbeszerzések szabályozása

**Több területen intenzív munka kezdődött annak megvizsgálására, hogy miképpen lehet más közösségi politikákat, illetve célkitűzéseket a közbeszerzések során érvényesíteni.** Az új irányelvekben rögzített lehetőségek ismertetését célozta az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága által készített Zöld Közbeszerzési Kézikönyv, mely kapcsán egy sor konzultáció indult a Tanácsadó Bizottság keretein belül is. Az EU aktuális elnökségei is prioritásként kezelték e kérdéskört és konferenciákat szerveztek a gyakorlati tapasztalatok megvitatására, továbbá a nemzeti zöld közbeszerzési akciótervek elkészítésével kapcsolatos információcsere biztosítására. A nemzeti zöld közbeszerzési akcióterveket 2006. december 31-ig kell a tagállamoknak összeállítaniuk. A kézikönyv nyomán érzékelhető a tagállamok egyre erősödő aktivitása a környezetvédelmi szemléletet integráló közbeszerzés területén. A másik kiemelt téma e tekintetben a kutatási és fejlesztési tevékenység közbeszerzési kezelése. A hatékony K+F tevékenység ugyanis az EU versenyképességének és a fenntartható fejlődésnek egyik alapvető feltétele.

A Tanácsadó Bizottság mellett működő **statisztikai és elektronikus munkacsoportok** munkájában a Közbeszerzések Tanácsa szintén közreműködött.

**Az Európai Bizottság nemcsak az alapvető közösségi normák átültetését kíséri figyelemmel, hanem az egyes közbeszerzési eljárásokat is.** Tekintettel arra, hogy a Bizottságnak az Európai Bíróság előtt általános keresetindítási joga van, a jövőben gyakrabban lehet arra számítani, hogy amennyiben egy konkrét eljárással kapcsolatban kifogás merül fel, a Bizottság – akár a nemzeti jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiányában is – kötelezettségszegési eljárásokat (infringement procedure) helyez kilátásba az EK Szerződés alapján. A 2005. évben egy esetben merült fel a közbeszerzési szabályok sérelme, mellyel kapcsolatban a tárgyévben nem indult kötelezettségszegési eljárás, csupán Magyarország ügyel kapcsolatos álláspontjának rögzítése történt meg. (Megjegyezzük, ez ügyben a jogsértés a Döntőbizottság eljárása során orvosolható lett volna, ha az érintettek éltek volna jogorvoslati jogukkal.)

A Kbt. rendelkezései értelmében a Közbeszerzések Tanácsának számos kérdésben kell tájékoztatást küldenie az Európai Bizottság számára. A Tanács eleget tett a Bizottság és a tagállamok tájékoztatásának a Magyarországon bejegyzett ajánlattevőkre irányadó, a kizáró okok igazolására benyújtható dokumentumokról, az irreálisan alacsony ajánlati ár miatt érvénytelenné nyilvánított pályázatokról, stb.

**A 2005. évben is folytatódott a 2002. elején megalakult Közbeszerzési Hálózat (PPN) munkája.** A kezdeményezés a határokat átlépő közbeszerzésekkel kapcsolatos problémák gyors és hatékony megoldására, valamint az egyes országokban jelentkező gyakorlati kérdések megvitatására jött létre. Amellett, hogy a Hálózat éves konferenciája mindig átfogóan áttekinti a közbeszerzési aktualitásokat (2005-ben érthetően alapvetően az új közösségi irányelvek átültetésével kapcsolatos problémákra koncentráltak), tagállami

kezdeményezésekre egy-egy kérdés kapcsán gyakran további, e-mailben történő egyeztetésre, adatgyűjtésre is sor kerül (pl. kkv-k helyzete, központosított közbeszerzési modellek, e-közbeszerzés, stb).

**2005-ben az EU Közbeszerzési Kutatóműhely (EU Public Procurement Learning Lab) is folytatta tevékenységét.** A kezdeményezés eredetileg arra irányult, hogy elsősorban a központosított és az elektronikus közbeszerzés területén felmerülő gyakorlati kérdéseket tanulmányozza. A Kutatóműhely 2005-ben egyes specifikus területek vizsgálatára összpontosított; a központi beszerző szervezetek különböző eszközbeszerzéseinek esettanulmányai alapján összefoglaló tanulmányokat készített.

A Közbeszerzések Tanácsát felkérték az ENSZ által szervezett ún. **Korrupcióellenes Világforumon** előadás megtartására. Olyan tárgyak mellett, mint a nemzetközi egyezmények, vagy a pénzmosás kérdése, helyet kapott a közbeszerzések értékelése is.

A Tanács emellett számos meghívást kapott különböző szervezetektől konferenciákon, szemináriumokon való részvételre, illetve előadás megtartására. Ez utóbbi tekintetében különösen a magyar intézményi megoldások, és az ellenőrzési mechanizmusok iránt mutatkozik érdeklődés.

A Tanács továbbra is folytat kétoldalú egyeztetéseket más tagállamok közbeszerzési szervezeteivel, elsősorban Csehországgal és Szlovákiával.

## **9. A közbeszerzési eljárások alapján kötött szerződések figyelemmel kísérése**

**A Közbeszerzések Tanácsa a törvényben foglalt feladatkörében figyelemmel kíséri a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződések módosítását és teljesítését.** E tevékenység alapját a közbeszerzési eljárások ajánlatkérői által az eljárások eredményeként megkötött szerződések módosításáról, illetve a teljesítéséről a Közbeszerzési Értesítőben közzétett tájékoztató hirdetmények képezik.

E hirdetmények közzétételére vonatkozó kötelezettséget az új Kbt. vezette be annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárások alapján kötött szerződések teljesítése nyomon követhetővé váljon. A Kbt. értelmében ugyanis a szerződések módosítására csak kivételes esetekben kerülhet sor, főszabály szerint az eredeti feltételekkel kell teljesíteni azokat. E szabályok jelentőségét az adja, hogy a közbeszerzési eljárás a legmegfelelőbb ajánlattevő és a legkedvezőbb ajánlat kiválasztását célozza. Hiábavalóvá válna azonban ez a bonyolult folyamat akkor, ha az eljárás eredményének kihirdetését követően bekövetkezett változások miatt az eredetileg kiválasztott ajánlattevő és alvállalkozói nem az eredetileg megajánlott feltételekkel teljesítenék a szerződést.

**A szerződés módosításáról szóló tájékoztatót tartalmazó hirdetések vizsgálata alapján megállapítható, hogy az ajánlatkérők 2005. év folyamán leggyakrabban az építési beruházások esetében módosítottak szerződést.** Ezekre jellemzően a kedvezőtlen, a kivitelezést akadályozó időjárási körülményekre történő hivatkozással, az emiatt szükségessé váló határidő túllépés miatt került sor. Nem ritkán a szerződések módosításának indokaként az ajánlatkérők arra hivatkoztak, hogy bizonyos beépített részek, illetve azok hiányosságai csak a szerződés megkötését követően, a kivitelezés megkezdése után kerültek napvilágra. Árbeszerzésre, illetve szolgáltatás-megrendelésre irányuló szerződések esetén jóval kisebb számú módosításáról szóló tájékoztató jelent meg 2005-ben.

Összességében elmondható tehát, hogy az ajánlatkérők általában megfelelő indokolással ellátott tájékoztatók közzétételét kérik. Elvétve fordult elő olyan eset, amikor a nem elfogadható indokolás miatt a Közbeszerzések Tanácsa Elnökének további tájékoztatást kellett kérnie az ajánlatkérőtől. Azon esetekben, amikor az illetékes ellenőrző szervekhez történő megküldéséről született döntés a szerződésmódosítás körülményeinek kivizsgálása céljából, az illetékes ellenőrző szervek nem láttak lehetőséget vizsgálat lefolytatására.

## **10. A közbeszerzésekről szóló nyilvántartások vezetése**

A Közbeszerzések Tanácsának a Kbt. alapján nyilvántartást kell vezetnie az ajánlatkérőkről, valamint a közbeszerzésekről. **A 2005. évi statisztikai adatokat a Beszámoló mellékelte tartalmazza.**

**A tanácsi statisztika alapvetően az eljárás eredményéről közzétett tájékoztatókon alapul, de figyelembe veszi az ajánlatkérők által megküldött éves statisztikai összegezéseket is.**

Az EU Közbeszerzési Tanácsadó Bizottságának statisztikai munkacsoportjában rendszeresen visszatérő kérdés a valós statisztikai adatok megszerzésének a problémája.

Magyarországgal és néhány újonnan csatlakozott országgal ellentétben a legtöbb régi tagállamban ugyanis nem létezik olyan funkciójú szervezet, amely egyszerre lenne felelős a hirdetések nemzeti közzétételéért, illetve az EU Hivatalos Lapjába történő továbbításáért, valamint statisztikai adatok gyűjtéséért és elemzéséért. Ennek hiánya pedig azt eredményezi, hogy **a tagállamok egy részében csak becslések állnak rendelkezésre**, míg más részükben az ajánlatkérők számára előírt éves adatszolgáltatási kötelezettség szolgáltat információt a közbeszerzési piac működéséről. E rendszerek határfoka azonban erősen megkérdőjelezhető. A statisztikai munkacsoport ezért olyan tanulmányok elkészítésére adott megbízást, amelyek a Közösség számára szükséges statisztikai adatok gyűjtésének korszerűbb, megbízhatóbb módjait tárják fel.

## **11. A Közbeszerzések Tanácsa feladatainak ellátásával összefüggő kérdések**

- a) A Kbt. a Közbeszerzések Tanácsa számára évente legalább hat ülést ír elő. A Tanács az elfogadott munkatervnek megfelelően 2005-ben hét ülést tartott. Feladatainak hatékonyabb ellátása érdekében tagjaiból álló állandó és ad hoc munkabizottságokat működtet.

A Tanács a 2005. október 27-i ülésén – két éves időtartamra – Kreszán Albertet választotta alelnökévé, aki az ajánlattevői oldalt képviseli a Tanácsban.

**A Közbeszerzések Tanácsa 2005. októberében megemlékezett fennállásának tizedik évfordulójáról,** mely alkalomból külön kiadványt bocsátott ki.

- b) A Kbt. értelmében a Közbeszerzések Tanácsa állapítja meg a Közbeszerzési Döntőbizottság létszámát, illetve nevezi ki a közbeszerzési biztosokat. A Tanács 2005. elején a Döntőbizottság elnökének Dr. Deli Bettyt, míg elnökhelyettesének Dr. Engler Magdolnát választotta meg, 5-5 éves időtartamra. A Döntőbizottság létszáma 2005. év végén 25 fő volt.
- c) A Közbeszerzések Tanácsa 2005. március 24-i ülésén fogadta el a 2005. évi elemi költségvetést.

2005-ben a Tanács költségvetésének támogatási előirányzata – a 2004. évi 208,8 millióval szemben – 225,5 millió forint volt.

A 2005. évi 1035,4 millió forint összegű kiadási előirányzatnak ez 22 %-át jelentette, ennek megfelelően a működési költségek közel négyötödét továbbra is saját bevételekből biztosította.

A saját bevételi előirányzat nagyobb részét a Közbeszerzési Értesítőben történő közzétételből származó díjbevétel adta. Emellett a Tanács bevételét képezte a Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabott bírság 50%-a, valamint az igazgatási-szolgáltatási díjak (a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokért, a minősített ajánlattevők, békéltetők és a hivatalos közbeszerzési tanácsadók jegyzékére kerülésért fizetendő díjak).

A Tanács apparátusának létszáma 2005. év végén – a költségvetési törvényben engedélyezett létszámkerettel összhangban – 79 fő volt.

### III. fejezet

#### **Közbeszerzési Döntőbizottság tevékenysége a beszámolási időszakban**

## **1. Jogorvoslati eljárások**

A közbeszerzésről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt az Országgyűlés 2003. decemberében fogadta el. Az új törvény fő szabályként 2004. május 1. napján, az Európai Unióhoz történő csatlakozásunk napján lépett hatályba. Ez azt jelenti, hogy rendelkezéseit a 2004. május 1. napját követően megkezdett (hirdetmény közzététele esetén hirdetmény feladása, felhívás közvetlen megküldése esetén annak megküldése) közbeszerzési eljárásokban kell alkalmazni. Az új szabályozás egyrészt a közösségi követelményeket ültette át, de ezen túlmenően az első közbeszerzési törvény hatályba lépése óta (1995. november 1.) eltelt időszak jogalkalmazási tapasztalatait is hasznosította. **Így megvalósult az a törekvés, hogy a magyar közbeszerzési szabályozás a jogorvoslati rendszerre is kiterjedően a közösségi joggal teljes mértékben összhangba kerüljön.**

A beszámolási időszakban ugyanakkor még a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényt is alkalmazni kellett a 2004. április 30. napjáig megkezdett közbeszerzési eljárásokra és az ezekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokra.

Mindezek alapján a Döntőbizottság munkájának ismertetése során kisebb részben az 1995. évi XL. törvény, illetőleg jelentősebb mértékben a 2003. évi CXXIX. törvény figyelembevételével kellett számot adni a jogorvoslati eljárásokról.

A közbeszerzések szabályozása – függetlenül attól, hogy a régi vagy az új törvényt vesszük alapul a Döntőbizottság munkájában nem hozott jelentős változást. **Fontos szerepe van a törvényben rögzített eljárási alapelveknek (nyilvánosság, esélyegyenlőség, verseny tisztasága, nemzeti elbánás elve) s ezek áthatják a közbeszerzési folyamatok egészét és a konkrét jogi normák alkalmazását segítik.**

Fontos elvként érvényesül a verseny nyilvánossága. Mind a közbeszerzési eljárás folyamata, mind az azokban kötött szerződések teljesítése során érvényesülnie kell ezen alapelvnek, mert ez biztosítja a közpénzek felhasználásának ellenőrizhetőségét.

Ezen elvnek mindvégig érvényesülnie kell, mivel az ajánlatkérő és az eljárásban résztvevők (ajánlattevők/részvételre jelentkezők) érdekeit egyaránt szolgálja. Ez utóbbi szereplők tájékoztatást kapnak a közbeszerzési eljárás folyamán minden fontos döntésről és rálátásuk van a szerződések teljesítésére is. Alapvető követelmény, hogy a résztvevők a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszában folyamatos tájékoztatást kapjanak az eljárás jellemző adatairól.

Kiemelt szerepe van az esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének, melyek értelmében az ajánlatkérő nem biztosíthat megengedhetetlen előnyöket bizonyos résztvevők számára.

**A nemzeti elbánás elve komoly hangsúlyt kapott az új szabályozásban, miután az Európai Unió tagállamaiban letelepedett ajánlattevők és az EU-tagállamokból származó áruk számára egyenlő elbánást kell az ajánlatkérőnek biztosítania.**

Míg a 2004. évben a közbeszerzési eljárások résztvevői az új törvényi szabályozással ismerkedtek, addig a beszámolási időszakban már kialakultak a gyakorlati alkalmazás jelentős tapasztalatai is.

Ezzel párhuzamosan 2005. évben több esetben törvénymódosításra is sor került, azaz a jogalkalmazói szándék, érdekérvényesítés hatására formálódott is az új törvény **2005. május 28. napján lépett hatályba az ún. „in house” szerződésekre vonatkozó szabályozás**, amely lényegében a törvény alkalmazási körét érintette, mentesítve az ilyen típusú szerződéskötések esetében a közbeszerzési eljárás alól az ajánlatkérőket.

A beszámolási időszakban változott a Kbt. tárgyi hatálya oly módon, hogy a közösségi értékhatárt el nem érő közbeszerzések terén a klasszikus ajánlatkérők esetében bizonyos árubeszerzések a tárgyi hatály alóli kivételek körébe kerültek az alábbiak szerint.

**A közösségi értékhatárt el nem érő közbeszerzések tekintetében a klasszikus ajánlatkérői kör számára a törvény szerinti eljárást nem kell alkalmazni tankönyv beszerzésére, amennyiben arra a tankönyvpiac rendjéről szóló törvényben meghatározottak szerint, az iskolai tankönyvellátás keretében kerül sor és a tankönyv szerepel a tankönyvjegyzéken, továbbá a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény alapján gyermekotthonban, illetve lakóotthonban elhelyezett gyermekek teljes ellátására, illetőleg utógondozói ellátásban részesülők, valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti lakóotthonban élő személyek teljes ellátására szolgáló árubeszerzés, valamint szolgáltatás megrendelése esetén.**

A Közbeszerzési Döntőbizottság jogorvoslati eljárására a Kbt. mellett a korábban hatályban volt államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény szabályait kellett alkalmazni. Időközben 2005. november 1. napjától ez a jogszabály hatályát veszítette és a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) lépett a helyébe.

Erre a jogszabályi változásra figyelemmel elengedhetetlenül szükséges volt a közbeszerzési törvény jogorvoslatra vonatkozó szabályainak módosítása, a Ket. szabályaival történő összehangolása. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása az általános közigazgatási hatósági eljáráshoz képest speciális.

A jogviták elbírálását a bírósághoz hasonlóan többnyire kontradiktórikus eljárás keretében folytatja, amelynek során nem a hatóság áll szemben az ügyféllel, hanem az ellenérdekű felek állnak egymással szemben; tipikusan az ajánlattevő/részvételi jelentkező és az ajánlatkérő. Ezeknek a szereplőknek a jogvitáját hivatott a Döntőbizottság a közbeszerzési törvény, illetőleg az előbb említett, a Ket. által rögzített eljárási rendben elbírálni. Ezekben a jogvitákban a vitatott kérdés

elbírálásához szükséges az ügyfelek fokozott közreműködése, együttműködése és személyes jelenléte, adott esetben tárgyalás tartása során.

Az előbbiekkal összefüggésben a **2005. november 1. napját követően megindított jogorvoslati eljárásokban kiegészítő szabályként a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni** és egyidejűleg a közbeszerzési törvény jogorvoslati szabályai is jelentősen változtak.

A legjelentősebb változások a hatóság döntéseit érintették. A Döntőbizottság döntései a korábbiakban minden esetben határozatként jelentek meg, **a Ket. hatályba lépését követően azonban az érdemi döntések határozatként, a nem érdemi döntések** (hivatalból indított eljárás megszüntetése jogsértés hiányában, eljárás megszüntetése elkésettség, hiánypótlás nem teljesítése, ügyfélképeség hiánya miatt stb.) pedig **végzés formájában jelennek meg**. A Döntőbizottság döntései elleni bírósági jogorvoslatra a törvény eltérő szabályokat állapít meg, mivel a jogorvoslat aszerint differenciálódott, hogy érdemi, vagy nem érdemi döntésről van szó.

A fentiekből az is következik, hogy a beszámolási időszak elemzése – hasonlóan a 2004. évi időszakéhoz – sok esetben párhuzamosan történik a régi Kbt. és az új Kbt. szabályainak megfelelően. Meg kell jegyezni azt is, hogy tartalmilag ugyanezen okokból a 2005. év adatai nem mindig összehasonlíthatóak a 2004. évi, illetve a korábbi évekre vonatkozó adatokkal.

A jogorvoslati eljárások száma 2001. évig töretlenül növekedett, az ezt követő 3 év folyamán csökkent (2001. évben 830, 2002. évben 791, 2003. évben 693), majd 2004. évben ismét erőteljes növekedés kezdődött (a jogorvoslati eljárások száma 866 volt). A beszámolási időszakban az eljárások száma továbbra is növekedett, elérte az 1091-et. **Ez a szám a 2004. évihez képest 26%-os növekedést mutat.** Az 1091 jogorvoslati eljárás közül a Döntőbizottság a régi Kbt. szerint 31, az új Kbt. szerint 1060 eljárást folytatott le (13. sz. táblázat).

A jogorvoslati eljárások számának növekedése több tényező együttes hatásának következménye. Az egyre jelentősebb közbeszerzési piacon megjelenő beszerzések értéke, volumene is mind jelentősebb és emellett a verseny is fokozódik. Mindezekre figyelemmel a piac szereplői igénylik az ajánlatkérői döntések széles körű kontrollját. **Az ajánlattevők/részvételre jelentkezők számos esetben csak a jogorvoslati eljárás során tudnak meggyőződni arról, hogy az ajánlatkérő döntése helyes volt-e, illetve közbeszerzési eljárása jogszerűen zajlott-e, vagy éppen ellenkezőleg.**

Ezért a jogvitát kezdeményezők csak a jogorvoslati eljárás eszközeivel élve érzik biztosítottak a közbeszerzési törvényben megfogalmazott főbb célok, így az eljárások átláthatósága, nyilvánossága, ellenőrizhetősége elvének érvényesülését.

A békéltetés jogintézménye még kis mértékben sem vette át azt a szerepet, amelyet a Döntőbizottság eljárása a jogviták rendezésében betölt. A jogorvoslati eljárások számának alakulása emellett a Döntőbizottság munkája iránti változatlan, töretlen közbizalmat is tükrözi.



A jogorvoslati eljárást kezdeményezők garanciát látnak a Döntőbizottság előtt folyó eljárásokban. **A Döntőbizottság eljárásai és döntései teljes nyilvánosságot kapnak, így a szervezet tevékenysége a közbeszerzések átláthatóságához, tisztaságához fűzött elvárások megvalósulását szolgálja, egyben segíti a jogkövető magatartás és az egységes szemlélet kialakítását a közbeszerzési piac szereplői számára.**

A Döntőbizottság a jogorvoslati eljárását kérelemre, illetőleg hivatalból való kezdeményezésre indíthatja meg.

Kérelmet mindazok benyújthatnak, akik a közbeszerzési eljárás közvetlen szereplői, illetve olyan egyéb érdekeltek, akiknek jogát, jogos érdekét a közbeszerzési törvénybe ütköző magatartást sérti, vagy veszélyezteti.

A Kbt. taxatív felsorolást ad arról, hogy mely személyek, illetve szervezetek jogosultak a Döntőbizottság eljárását hivatalból kezdeményezni.

Kbt. 327. § (1) bekezdés a)-h) pontjai szerint:

A Közbeszerzési Döntőbizottság **hivatalból való eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik**, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

a) a **Közbeszerzések Tanácsának tagja, elnöke;**

b) az **Állami Számvevőszék;**

c) a **Kormányzati Ellenőrzési Hivatal;**

d) a **fővárosi, megyei közigazgatási hivatal;**

e) a **Magyar Államkincstár;**

f) az **állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, valamint az adatvédelmi biztos;**

g) a **közbeszerzéshez támogatást nyújtó szervezet;**

h) a **központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet.**

**A jogorvoslati eljárásokon belül továbbra is a kérelemre indult eljárások száma a meghatározó;** a régi Kbt. szerint 19, míg az új Kbt-re figyelemmel 803, azaz összességében 822 kérelem érkezett. (14/a. és 14/b. sz. táblázat)

**Az összes jogorvoslati eljáráson belül továbbra is magas a hivatalból kezdeményezett eljárások aránya.** Míg ezek száma a 2003. évi 133 kezdeményezést követően 2004-ben 247-re növekedett, addig a beszámolási időszakban már 258 volt.

Hivatalból történő kezdeményezésekre jelentős számban a piaci szereplők „közérdekű” bejelentései alapján kerül sor. Ennek egyik oka feltehetően az, hogy így a bejelentő háttérben maradhat, piaci pozícióját nem veszélyezteti, mivel rejtve maradhat a jogvita tényleges kezdeményezőjének kiléte. Egyéb okként nyilvánvalóan az is felmerül, hogy ilyen módon a bejelentő mentesül a 150.000,- Ft igazgatási szolgáltatási díj megfizetése alól.

**Az Európai Unió Strukturális Alapjaiból, illetve Kohéziós Alapjából származó források felhasználása esetén 2004. január 1. napjától kezdődően kötelező a**

**közbeszerzési eljárások alkalmazása.** A támogatást nyújtó szervezetek és a közreműködő hatóságok fokozottan figyelemmel kísérik ezen alapokból származó források felhasználása során a közbeszerzési szabályok helyes alkalmazását. Így számos esetben kezdeményeztek hivatalból jogorvoslati eljárást (a beszámolási időszakban a hivatalbóli kezdeményezések 1/3-ában).

Az említetteken kívül a hivatalból kezdeményezett **jogorvoslati eljárások jelentős részét a Közbeszerzések Tanácsa Elnöke és a Tanács tagjai kezdeményezték** (mintegy az esetek felében). Mindamellet, hogy a jogorvoslati eljárások hivatalbóli kezdeményezésének lehetősége nagymértékben hozzájárulhat a közbeszerzések tisztaságához, jogszerűségéhez, a gyors és hatékony jogorvoslat elve megkívánja, hogy a közbeszerzési eljárás konkrét részesei az őket ért vélt, vagy valós jogsérelem orvoslása érdekében maguk forduljanak haladéktalanul és közvetlenül a Döntőbizottsághoz. A jogorvoslati rendszer ilyen módon tudja a leghatékonyabban biztosítani a prevenciót, a jogsértések megelőzését és a reparációt.

**A jogorvoslati eljárások számának növekedéséhez hozzájárult az is, hogy a Döntőbizottság Elnöke hivatalból jelentős számú jogorvoslati eljárást kezdeményezett** a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos és az egyszerűsített eljárásokkal kapcsolatban.

A nyilvánosságot korlátozó hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások esetében 1999. szeptember 1. napjától kezdődően megelőző jellegű beavatkozás lehetőségét teremtette meg a közbeszerzési törvény; az ilyen eljárás megkezdésekor az ajánlatkérőnek tájékoztatást kell adni a Döntőbizottság Elnöke számára a választott eljárást megalapozó körülményekről, valamint meg kell küldenie az eljárással kapcsolatos fontosabb dokumentumokat és az ajánlattételi felhívást. Ezen túlmenően ugyanezt a tájékoztatást és eljárási rendet kell követnie az ajánlatkérőknek a 2004. május 1. napját követően megkezdett ún. egyszerűsített eljárások azon eseteiben is, amikor hirdetmény közzététele nélkül indul az egyszerűsített eljárás. (Az egyszerűsített eljárás a Kbt. 4. sz. mellékletében felsorolt – pl. szállodai, éttermi, oktatási – szolgáltatásoknál folytatható könnyített eljárási rend.)

Az elmúlt évek során jelentősen növekedett a fent említett eljárásokkal összefüggésben a Döntőbizottság számára megküldött tájékoztatások száma. Míg **2004. évben az ajánlatkérők összesen 792 esetben tájékoztatták a Döntőbizottság Elnökét, addig a beszámolás évében ez a szám 1215-re emelkedett** (15. sz. táblázat).

Mindamellet, hogy a **hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások száma az előző évihez képest mintegy 50%-kal növekedett**, a jogalap szerinti megoszlásuk is átrendeződött.

2004. évben legnagyobb arányban (36,6%-ban) azon eljárásfajta került alkalmazásra, melynek alapja, hogy kizárólag egy ajánlattevő (személy vagy szervezet) képes teljesíteni a szerződést.

Ezt követték a rendkívüli sürgősségre alapított eljárások, amelyek aránya 28,8% volt, és 14,1%-kal az ingatlan tulajdonjogának megszerzésére irányuló eljárások.

2005. évben a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások indítására legnagyobb arányban (21,5%-ban) a keretmegállapodásos eljárásokkal összefüggésben került sor.

Az ajánlatkérők 19,7%-ban jelölték meg a „kizárólagosság” jogalapját, 14%-ban a korábban lefolytatott nyílt, vagy meghívásos eljárás eredménytelenségét és csak - arányait tekintve - előbbieket követi a „sürgősség” jogalapjának gyakorisága (11,4%).

A fenti adatok alapján a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások számának jelentős növekedése nagy valószínűséggel azzal magyarázható, hogy a beszámolási időszakban már jelentős mértékben alkalmazták az ajánlatkérők az új közbeszerzési törvényben megjelenő - korábban egyáltalán nem szabályozott – új lehetőségeket, így a keretmegállapodásos eljárást és a korábbi eredménytelen eljárásra történő hivatkozást.

A Döntőbizottság Elnöke a törvényben meghatározott igen rövid 15 napos jogvesztő határidőn belül akkor kezdeményezhet jogorvoslati eljárást, ha az ajánlatkérői adatszolgáltatás alapján feltételezhető az eljárási fajta választása, illetőleg az ajánlattételi felhívás körében a jogsértés.

A Döntőbizottság Elnökéhez érkezett hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásokkal kapcsolatban indított jogorvoslati eljárások száma 2003. évben 117 volt, 2004-ben 180, míg a beszámolás évében 189 volt (16. sz. táblázat).

A Döntőbizottság Elnöke által hivatalból kezdeményezett 189 jogorvoslati eljárásból 132 esetben került sor jogsértés megállapítására, továbbá az ajánlattételi felhívás visszavonására tekintettel 25, míg jogsértés hiányában 26 alkalommal szűnt meg az eljárás. Ezen túl 5 esetben a Döntőbizottság Elnöke hatásköre hiánya miatt került sor a jogorvoslati eljárás megszüntetésére, egy esetben pedig a Döntőbizottság elutasította az elkésett hivatalból történt kezdeményezést. (17. sz. táblázat).

Számos esetben előfordult, hogy az ajánlatkérők a Döntőbizottság Elnökének a törvényben rögzített kívánalmakkal ellentétesen hiányos, nem elégséges információt tartalmazó felhívást, vagy egyéb okiratot bocsátottak a rendelkezésére és emiatt alaposan feltételezhető a tárgyalásos eljárás megalapozatlanságát. Gyakran az ajánlatkérők csak a megindult jogorvoslati eljárásban pótolják ezeket a hiányosságokat és ekkor indokolják meg sikeresen az eljárásfajta választásának jogszerűségét.

A Döntőbizottság Elnöke az ajánlatkérő által megtett bejelentés tartalmára tekintettel további információval nem rendelkezik arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzési eljárás egyes mozzanatait, így pl. a tárgyalások lefolytatása, ajánlatok értékelése az eljárást lezáró döntés a jogszabálynak megfelelőek voltak-e. Ezekre a jogsértő mozzanatokra a kérelemre indult jogorvoslati eljárásokban derülhet fény.

Az előbbiekből következik, hogy a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások, valamint az egyszerűsített eljárások jogszerűségének teljes körű vizsgálata a hivatalból indított eljárások jogintézménye keretében nem lehetséges. Ugyanakkor az eljárás olyan résztvevői, akik jogsérelmet szenvednek a tárgyalásos közbeszerzési eljárás folyamatában, a jogvesztő határidőkön belül igénybe vehetik a jogorvoslat gyors és hatékony lehetőségét.

A 2004. évihez képest a beszámolási időszakban növekedett azon esetek száma, amikor a jogorvoslati eljárás megindítását követően az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívás visszavonásával korrigálja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárása esetleges jogsértő voltát. Ebben az esetben ugyanis a jogorvoslati eljárás megszüntetésére kerül sor és ilyen módon az ajánlatkérő elkerülheti a jogkövetkezményeket, adott esetben a bírság alkalmazását.

### **a.) Beszerzők szerint**

A jogorvoslati eljárások beszerzők szerinti megoszlását vizsgálva rögzíteni szükséges, hogy a **közbeszerzési törvény hatálya alá tartozó alanyi kört illetően** 2004. május 1. napját követően **lényeges bővülés következett** be. Az alanyi kör szabályozása - az Európai Közösségi irányelvekre figyelemmel - rendkívül összetett kérdés.

Az **ajánlatkérők egyik csoportját** az ún. **klasszikus ajánlatkérők képezik**. Ide tartoznak a minisztériumok, a központosított közbeszerzés ajánlatkérője, a központi költségvetési szervek, a regionális és helyi „hatóságok”, az ún. közjogi szervezetek, illetve azok a társulások, amelyeket egy vagy több, az előzőekben felsorolt szervezet hoz létre.

Az ajánlatkérők körébe tartozik tehát az állam, azonban az állam fogalma nem kizárólag az államra, mint jogi személyre vonatkozik.

Nem csak az állami szervek, az államigazgatás körébe tartozó szervezetek tartoznak e fogalom alá, hanem mindazok a szervezetek, amelyek formálisan e körön kívül esnek, akár nem is jogi személyek, de olyan feladatokat látnak el, amelyek általában az állam feladatkörébe tartoznak, illetőleg olyan szervezetek, amelyeknek összetételét, feladatát jogszabály határozza meg, továbbá nagymértékben függenek az államtól (állami szervtől).

Ezeket a – közösen említett - közjogi szervezeteket olyan célra hozták létre, amely közérdekű/közcélú, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű. Jogi személyiséggel rendelkeznek. Többségi részben az állam, a regionális, a helyi „hatóságok”, illetve más közjogi szervezetek finanszírozzák őket, illetve ez utóbbi szervezetek jogosultak vagy a menedzsment ellenőrzésére, vagy a vezető tisztségviselők, a felügyelő bizottság tagjainak többségének megválasztására (kijelölésére).

Az **alanyok másik nagy csoportját** az ún. **közszolgáltatók teszik ki**, melyek tekintetében a törvény rugalmasabb (ún. különös) szabályozást állapít meg azzal, hogy a törvény csak meghatározott ágazatokban tevékenykedő (vízügyi, energia, közlekedési és elektronikus hírközlési, továbbá nemzeti rezsimben postai ágazatok) szervezeteket von a közbeszerzési szabályozás hatálya alá.

Ezek az ajánlatkérők a különös közbeszerzési szabályokat kizárólag azokra a beszerzésekre kötelesek alkalmazni, amelyek közvetlenül összefüggnek az ajánlatkérő által végzett releváns tevékenységgel (utóbbival akkor függ közvetlenül össze a beszerzés, ha annak tárgya nélkül a releváns tevékenységet nem lehetne ellátni).

A **közszolgáltatókra vonatkozó különös közbeszerzési szabályok az ún. klasszikus ajánlatkérői körre alkalmazandó szabályokhoz képest rugalmasabbak**, nagyobb mozgásteret adnak ezen ajánlatkérői körnek.

A különböző eljárási fajták között nyílt, meghívásos, hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos, keretmegállapodásos eljárás alkalmazásában szabad választás lehetősége illeti meg őket.

Több év tapasztalata alapján **a legtöbb jogvita az önkormányzatok és intézményeik közbeszerzési eljárása ellen indult.** Az önkormányzatok és intézményeik közbeszerzési eljárása ellen benyújtott kérelmek száma a 2005. évben 509 volt, aránya pedig az összes jogorvoslati eljárásokhoz viszonyítva 46%, mely évek óta változatlan. (18/a. és 18/b. sz. táblázat)

A nagyobb értékű építési beruházásokkal (hulladéklerakó megvalósítása, intézmény rekonstrukció, útépités, csatorna és víziközmű hálózatok kiépítése) összefüggő közbeszerzési eljárások ellen folyó jogorvoslati eljárásokban a jogvita a közbeszerzési eljárás egyes fázisaihoz, az ajánlatkérői döntések bármelyikéhez kapcsolódhat, sok esetben egy közbeszerzési eljárással kapcsolatban ismétlődnek.

A jogvita sokszor az ajánlati felhívás és dokumentáció tartalmának jogszerűségét is érinti, tekintettel arra, hogy az eljárásban való részvétel lehetősége az ajánlatkérői feltételrendszer függvénye. A jogviták ezt követően a benyújtott ajánlatokkal kapcsolatos szinte valamennyi ajánlatkérői döntésre vonatkoznak, így az alkalmatlanság és érvénytelenség megállapítására, a hiánypótlás lebonyolítására, illetve a nyertesre vonatkozó eljárást lezáró döntésre.

Ezek a beszerzések tipikusan nagy értékűek, többnyire Európai Unió és/vagy hazai támogatásban részesülnek, ezért ezeket a közbeszerzési eljárásokat fokozott figyelem kíséri. Ugyanezen okokból az ajánlattevők számára is fontos ezen eljárásokban való sikeres részvétel, ugyanis ez alapvetően meghatározza a közbeszerzési piacon való részesedésüket.

**A központi költségvetési szervek ellen indult jogorvoslati eljárások száma:** 2002. évben 122, 2003. évben 116, 2004. évben 197, míg a beszámolási időszakban 249 jogorvoslati eljárás indult ellenük, amely az összes jogorvoslati eljárások 23%-t teszi ki. (18/a. és 18/b. sz. táblázat)

Megfordult az a folyamat, amely szerint a korábbi években támogatásban részesített szervezetek közbeszerzési eljárásai ellen folyó jogorvoslati eljárások száma nőtt. E körben a megállapítások csak azokra az ajánlatkérőkre vonatkoznak, akik egyébként nem tartoznak a Kbt. alanyi hatálya alá (nem önkormányzatok, költségvetési szervek stb.), hanem olyan szervezetek, amelyek kizárólag az elnyert európai uniós vagy hazai költségvetési támogatásban való részesedés alapján, meghatározott támogatott beszerzések esetében tartoznak a közbeszerzési törvény hatálya alá. A támogatásban részesített szervezetek közbeszerzési eljárása ellen 2003. évben 47, 2004. évben 86, míg a beszámolási időszakban csak 26 eljárás folyt, ami az összes jogorvoslati eljárásokon belül mindösszesen 2,4%-t képviselt.

Továbbra is az tapasztalható, hogy a támogatottak nem veszik igénybe a törvény által kínált azon lehetőséget, mely biztosítja számukra a közbeszerzési eljárás megindítását

a támogatás elnyeréséről szóló döntés megismerését megelőzően. Az ilyen típusú ajánlatkérők általában nem rendelkeznek nagy közbeszerzési gyakorlattal, a közbeszerzési eljárásaik ellen folytatott jogorvoslati eljárásokban tükröződik a kellő szakértelem hiánya, ezért a jogsértések elkövetése alapvetően nem a részükről megnyilvánuló rosszhiszeműség, hanem a tapasztalatlanság eredménye.

A közszolgáltatók közbeszerzési eljárásaival kapcsolatban a Döntőbizottság 2003. évben 57, 2004. évben 101, míg a beszámolási időszakban 102 jogorvoslati eljárást folytatott le, amely az összes jogorvoslati eljárásoknak 10%-a. Ebben a körben azon ajánlatkérők közbeszerzési eljárásainak vizsgálatára kerül sor, akik a vízügyi-, az energia-, a közlekedési és elektronikus hírközlési ágazatokban működnek és beszerzési igényük közvetlenül összefügg a közszolgáltató tevékenységükkel. A közösségi értékhatár alatt a fenti közszolgáltatási területek kiegészülnek a postai ágazatokkal.

## **b.) Eljárési típusok szerint**

A törvény szabályozása három közbeszerzési értékhatárt és ehhez kapcsolódó eljárási rendet állapít meg, melyek a következők:

- I. Az Európai Közösségi értékhatárokat elérő, vagy ezt meghaladó értékű közbeszerzések (EU szinten kell meghirdetni)**
- II. Nemzeti értékhatárokat elérő, de a közösségi értékhatárokat el nem érő közbeszerzések (Közbeszerzési Értesítőben elegendő meghirdetni)**
- III. Nemzeti értékhatár alatti értékű közbeszerzések, az ún. egyszerű közbeszerzési eljárás.**

Ez utóbbi eljárásfajta a szabályozás új eleme, amely a legalacsonyabb értékhatárokat (árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése 2-2 millió forint, építési beruházás 10 millió forint) meghaladó beszerzési igény kielégítésére szolgál.

A törvény alanyi hatálya alá tartozó „klasszikus” ajánlatkérők számára az egyszerű közbeszerzési eljárási fajta megjelenése jelentette a legjelentősebb változást a törvény alkalmazásában.

Az egyszerű eljárások lebonyolítása alapvetően attól függ, hogy a beszerzés becsült értéke megközelíti-e a nemzeti értékhatárokat, eléri-e annak felét, vagy ezen utóbbi érték alatt marad. Az egyszerű eljárás a Közbeszerzési Értesítőben közzétett hirdeteménnyel indítandó, ha a becsült érték árubeszerzés esetében a 12,5 millió Ft-ot, építési beruházás esetében 35 millió Ft-ot, szolgáltatás megrendelése esetében 10 millió Ft-ot elérte, illetve meghaladta. Az ilyen módon hirdeteménnyel közzétett ajánlattételi felhívás ugyanazt a nyilvánosságot biztosította, amelyet egyébként a nemzeti értékhatárt meghaladó értékű hirdeteménnyel indított közbeszerzések esetében a törvény meghatároz.

Az említett értékeket el nem érő, de az egyszerű eljárás alsó értékhatárát meghaladó becsült érték esetében az ajánlatkérőknek elegendő legalább három, általuk tetszőlegesen kiválasztott potenciális ajánlattevőnek közvetlenül megküldeni az

ajánlattételi felhívást. Nyilvánvaló, hogy ez utóbbi esetekben a közbeszerzési eljárásban a verseny lényegesen szűkebb, a garanciális alapelvi szabályok teljes körűen nem érvényesülnek.

A beszámolási időszakban érzékelhető volt, hogy az előző évhez képest jelentősen megemelkedett az egyszerű eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárások száma is.

A Döntőbizottsághoz 2005. évben benyújtott **jogorvoslati kérelmek és kezdeményezések többsége az előző évekhez hasonlóan a nyílt eljárásokat érintette**, számuk 492, az egyszerű eljárásokkal összefüggők száma 180, a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásokkal kapcsolatos 199 volt, a hirdetmény közzétételevel induló eljárások ellen 105 és az egyszerűsített eljárások ellen 68 esetben indult jogorvoslati eljárás (19/a. és 19/b. sz. táblázat).

A fenti szám adatok alapján **a jogorvoslati eljárásokon belül a nyílt eljárásokra vonatkozók aránya** 2003. évben 70,5%, 2004. évben 56% volt, a beszámolási időszakban az arány **tovább csökkent** 45%-ra. Az **egyszerű eljárások ellen folytatott jogviták száma** és aránya ugyanakkor **jelentősen megnőtt**, míg 2004. évben csak 30 esetben indult jogorvoslati eljárás, amely az összes jogorvoslati eljárásból mindössze 3%-ot képviselt, a beszámolási időszakban ez az arány 16,5%-ra nőtt.

Az eljárások ugrásszerűen növekedő száma jelzi, hogy a viszonylag alacsony értékhatárokra történő beszerzésekben érdekelt számára fokozódó igény mutatkozik a jogorvoslatra.

A **tárgyalásos eljárások miatt indított jogviták száma az utóbbi években emelkedést mutatott**, 2002. évben 117, 2003. évben 189, 2004. évben 300 volt, mely utóbbi a 2004. évben indult jogorvoslati eljárások 34,6%-ának felelt meg. A beszámolási időszakban az összes jogorvoslati eljárások számához viszonyítva a tárgyalásos eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárások száma közel azonos (304), aránya azonban csökkent (27,8%).

A közösségi és nemzeti értékhatárt elérő közbeszerzéseken belül az ajánlatkérők jelentős számban folytattak egyszerűsített eljárásokat is, ezt az ilyen fajta eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárások számának jelentős emelkedése is jól tükrözi. Míg a Döntőbizottság 2004. évben mindössze 9 ilyen típusú jogvitát bíralt el, a beszámolási időszakban ez a szám 68-ra emelkedett, és az összes jogorvoslati eljárások 6,2%-át tette ki.

A meghívásos eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslatok száma továbbra sem jelentős, 2004. évben 13, a beszámolási időszakban 22 volt.

### **c.) Beszerzés tárgya szerint**

A közbeszerzési eljárásokban a **beszerzési tárgyak** az alábbiak lehetnek: **árubeszerzés, szolgáltatás megrendelése, építési beruházás, építési koncesszió, szolgáltatási koncesszió.**

**Csökken** az **építési beruházásokkal kapcsolatos jogviták száma és aránya**. 2004. évben 36,6% volt, a beszámolási időszakban (357 db) mindössze 32,7% volt. (lásd: 20/a. és 20/b. sz. táblázat) Még ennél is figyelemreméltóbb változás, hogy az összes jogvita számát tekintve már nem az építési beruházásokkal kapcsolatos közbeszerzési eljárások dominálnak, hanem **a szolgáltatások beszerzésével összefüggő jogorvoslatok száma (452 db) és aránya (41,4%) a legmagasabb.**

2005. évben a kérelmek legkisebb arányban az árubeszerzés megrendelésével összefüggő eljárásokat érintették (282 eljárás, azaz 25,8%), amely a korábbi évekhez képest csökkent. Az építési és szolgáltatási koncessziókkal kapcsolatosan nem került sor jogorvoslati eljárás lefolytatására, ugyanis a beszámolási időszakban az előbbi beszerzési tárgy vonatkozásában 3, míg az utóbbi vonatkozásában 4 közbeszerzési eljárás volt folyamatban.

#### **d) Jogkövetkezmények**

A Kbt. 340. § (2) bekezdése alapján a jogkövetkezményeket annak figyelembevételével alkalmazhatja a Döntőbizottság, hogy a jogorvoslati eljárásban vizsgált közbeszerzési eljárás a jogvita időszakában milyen stádiumában van.

A közbeszerzésekhez kapcsolódó **jogorvoslati rendszer lényege**, hogy az elkövetett **jogszabálysértések minél gyorsabban reparálhatóak legyenek** és a közbeszerzési eljárás a továbbiakban jogszerű keretek között kerüljön lefolytatásra. Amennyiben a reparálásra már nem nyílik lehetőség, úgy retorzió jellegű intézkedésekkel – bírság alkalmazása – tartson vissza jogsértő magatartást.

**Az ajánlatkérő törvénysértő közbeszerzési eljárását a közbeszerzési eljárást lezáró szerződés megkötése előtt alkalmazható jogkövetkezmények teszik reparálhatóvá**, a jogorvoslat gyors és hatékony eszközével biztosítva az eljárás jogszerű befejezését.

A hatóságnak lehetősége van megelőzni, illetőleg reparálni a bekövetkezett jogszabálysértéseket és emellett olyan jogkövetkezmény alkalmazására is mód van, amely kellő visszatartó erővel bír a jövőben elkövetendő jogsértésekkel szemben.

Itt azonban hangsúlyozni szükséges, hogy a Döntőbizottság szerződést nem hozhat létre, nem módosíthat és nem szüntethet meg.

*A Döntőbizottság által alkalmazható jogkövetkezmények az alábbiak:*

- elutasíthatja a jogorvoslati kérelmet,
- megállapíthatja a jogsértés tényét,
- megsemmisítheti az ajánlatkérő bármely döntését,



- felhívhatja a jogsértés okozóját a törvény szabályainak megfelelő eljárásra,
- az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti,
- bírságot alkalmazhat,
- az ajánlattevőt legfeljebb 5 évre eltilthatja a közbeszerzési eljárásban való részvételtől,
- elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését,
- elrendelheti az ajánlatkérő részére kiállított tanúsítvány visszavonását,
- jogsértés megállapítása esetén kötelezi a jogsértőt a jogorvoslati eljárás során felmerült eljárási díj és költségek viselésére.

Az előző évekhez hasonlóan jelentős arányú volt a **kérelmek elutasítása**.

2004. évben a régi törvény szabályai szerinti eljárásokban 42,9%, az új törvény szerinti eljárásokban csak 29,6% volt az elutasított kérelmek aránya, 2005. évben a régi törvény szerinti eljárásokban 29%, az új törvény szerinti eljárásokban 40% ez az arány. (21/a. és 21/b. sz. táblázat). Amennyiben nem teszünk különbséget a régi és az új törvény szerinti közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos döntésekben, akkor az elutasított kérelmek száma 434, aránya az összes jogorvoslati eljárásból 39,8%.

A kérelmek elutasítására legnagyobb részben megalapozatlanság miatt került sor, ezt követik a hiánypótlás nem teljesítése és az elkészttség miatti elutasítások.

A megalapozatlan kérelmek viszonylag magas arányának egyik oka az lehet, hogy az ajánlatkérő által készített és rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján a kérelmezők az általuk sérelmezett, illetve nem egyértelmű döntés indokait nem találják kielégítőnek, ezért úgy vélik, hogy csak a jogorvoslati eljárás biztosítja számukra azt a lehetőséget, hogy az ajánlatkérők döntésének részletes indokait megismerhessék, illetve nagyobb garanciát látnak egy a Döntőbizottság előtt folyó, majd közigazgatási határozatot eredményező eljárásban.

A beszámolási időszakban a megszüntetett eljárások a 2004. évi arányokhoz képest csökkenést mutattak. Míg arányuk 2004-ben a régi Kbt. szerinti eljárásoknál 22,1%-ot, 2005. évben 22,6%-ot tett ki, 2004. évben az új Kbt. szerinti eljárásoknál 19,5%, 2005-ben 18,3% ez az arány. Együttesen szemlélve a számadatokat a megszüntetések aránya a 2004. évi 21,2%-ról 18,4%-ra csökkent.

A jogorvoslati eljárás megszüntetésére sok esetben azért kerül sor, mert az ajánlatkérők – amennyiben a jogorvoslati eljárás alatt még erre jogszerű lehetőségük van – önmaguk korrigálják az eljárás során hozott vitatható döntéseiket, részben az ajánlati felhívás módosításával, részben annak visszavonásával.

**A jogorvoslati eljárásokon belül összesen 452 esetben került sor jogsértés megállapítására**, amely az összes jogorvoslati eljárás 41,4%-a. Az összesített adatokon belül a régi Kbt. szerint folyó eljárásokban 42%-ban, míg az új Kbt. szerinti

eljárásokban csaknem ugyanennyi, 41,4%-ban került sor különböző jogsértések megállapítására.

A törvény szabályainak megszegése esetén a Döntőbizottság által leggyakrabban alkalmazott jogkövetkezmények a jogsértés megállapítása, illetve emellett bírság alkalmazása.

A korábbi szabályozás szerint bármilyen súlyú jogsértés is került megállapításra, a bírság kiszabása kötelező volt, míg a jelenlegi szabályozás szerint ezen jogkövetkezmény alkalmazása a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik. Ennek megfelelően a **Döntőbizottság nem minden esetben szabott ki bírságot, amikor egyidejűleg jogsértés is megállapításra került**, hanem a bírság kiszabása esetén **mérlegelte a jogsértés súlyát, ill. reparálhatóságát.**

A Döntőbizottság mérlegelési jogkörével mind szélesebb körben tud élni, és a bírság összegének megállapítására is tág lehetősége nyílik. Ily módon a hatályos jogszabályi rendelkezés hatékonyabban biztosítja azt az általános jogelvet, hogy a kiszabott bírság ténylegesen az elkövetett jogsértéssel arányban álló mértékben sújtsa a jogsértés elkövetőjét.

Továbbra is **kötelező bírságot alkalmazni a törvény szabályainak mellőzése, illetőleg az éves statisztikai összegzés határidőben történő megküldésének elmulasztása esetében.**

Ez utóbbi jogsértés a törvény alanyi hatálya alá tartozó szervezetek előző évi közbeszerzéseiről szóló, a tárgyévet követő május 31-ig a Közbeszerzések Tanácsa számára megküldendő statisztikai jelentés elkészítésével van összefüggésben, alapja az, hogy minden tagállam köteles legkésőbb minden év október 31. napjáig ezen jelentésen alapuló adatszolgáltatási kötelezettségének eleget tenni. Éppen ezen kötelezettség határidőre való teljesítése indokolja, hogy az összegezés megküldését a kötelező bírság szankció kilátásba helyezésével kényszeríti ki a jogalkotó.

A jogorvoslati kérelmet előterjesztők számára továbbra is az a cél, hogy mindvégig részesei legyenek a közbeszerzési eljárásnak, azonban megfigyelhető, hogy maguk a kérelmet benyújtók is egyre gyakrabban indítványozzák a bírság kiszabását az ajánlatkérőkkel szemben, még akkor is, ha lehetőség van a jogsértő eljárás reparálására. Feltehetően ezt találják megfelelő jogkövetkezménynek, amely azt a célt szolgálja, hogy az ajánlatkérő a jövőben jogkövető magatartást tanúsítson. Tendenciaként figyelhető meg, hogy emelkedik az olyan kérelmek száma, amelyben kérelmező a többi ajánlattevő eljárásból történő kizárásának elérése útján lát nagyobb esélyt a szerződés elnyerésére.

**A Döntőbizottság alapvetően a döntés megsemmisítésének alkalmazásával biztosítja a lehetőséget a közbeszerzési eljárás jogszerű folytatására, az eljárást lezáró újabb döntés meghozatalára.** A gyakorlat azt mutatja, hogy az ajánlatkérők gyakran élnek az újraértékelés és ismételt döntés meghozatalának lehetőségével, elkerülve ezzel az újabb közbeszerzési eljárás indítását.

Az eljárást lezáró döntés megsemmisítése esetén **az ajánlatkérőnek szabad választása nyílik arra is, hogy** a folyamatban lévő közbeszerzési eljárás lezárását követően **új, a jogszabályoknak mindenben megfelelő közbeszerzési eljárást indítson.**

**A közbeszerzési eljárások jogszerű kereteinek biztosítását elősegítő jogintézmény az ideiglenes intézkedés.**

A hatóság elsősorban akkor alkalmazhatja, ha a rendelkezésre álló iratokból alappal feltételezhető, hogy a közbeszerzések tisztasága sérült, vagy ennek veszélye fennáll. Az előbbieken túl alkalmazásának további célja a jogsértés megszüntetése, illetőleg újabb jogsértések elkövetésének megelőzése.

**A Döntőbizottságnak** a jogorvoslati eljárás során mindvégig **lehetősége van** ideiglenes intézkedést alkalmazni és ennek keretében a folyamatban lévő **közbeszerzési eljárást felfüggeszteni**, előírni a kérelmező bevonását a közbeszerzési eljárásba, vagy a még meg nem kötött szerződés megkötését megtiltani. Értelemszerűen mindezen intézkedéseknek csak a szerződés megkötéséig van helye.

A Döntőbizottság az ideiglenes intézkedés alkalmazása során mindig mérlegeli annak hatását a közbeszerzési eljárás résztvevőinek jogaira, jogos érdekeire.

Figyelemre méltó változást jelent az ideiglenes intézkedés alkalmazása körében, hogy a jelenlegi szabályozás immáron lehetőséget teremt arra, hogy ne csak egy megindult közbeszerzési eljárás esetén, de a Kbt. szabályainak mellőzésével folyó beszerzési eljárásokkal kapcsolatban is lehetősége van a hatóságnak ideiglenes intézkedés alkalmazására.

A hatályos szabályozás alapján az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárását a megindult jogorvoslati eljárásra tekintettel a Döntőbizottság ideiglenes intézkedésének hiányában is felfüggesztheti, illetőleg a jogvita befejezéséig a szerződés megkötését elhalaszthatja.

A Döntőbizottság által alkalmazott ideiglenes intézkedés mellett a Kbt. alapján az ajánlatkérő által önként alkalmazott felfüggesztés, illetve szerződéskötés elhalasztása is biztosítja azt a lehetőséget, hogy az ajánlatkérők a jogorvoslati eljárás befejezését követően, annak eredményeként jogkövető magatartást tanúsítsanak, így végső soron a közbeszerzési eljárás a jogszabályoknak megfelelően fejeződjön be.

Az ideiglenes intézkedések elrendelésének száma összességében 171 volt. (14/a. és 14/b. sz. táblázat)

Igaz ugyan, hogy az ideiglenes intézkedések száma az elmúlt évek tendenciájának megfelelően tovább csökkent, ugyanakkor ez nem jár együtt a reparáció lehetőségének beszűkülésével. A hatályos törvényi rendelkezések alapján ugyanis az ajánlatkérők gyakran élnek azzal a lehetőséggel, hogy saját hatáskörben felfüggesztik a közbeszerzési eljárás folytatását, illetve a szerződés megkötését elhalasztják a Döntőbizottság érdemi határozatának meghozataláig.

A már ismertetett jogkövetkezmények között szerepel az igazgatási szolgáltatási díj és költségek viseléséről történő rendelkezés, amely jogsértés megállapítása esetén „járulékos jelleggel” mindig alkalmazásra kerül. Ezen jogkövetkezmény körében alapvetően az igazgatási szolgáltatási díj viseléséről kell dönteni, amely a jogsértőt vagy az alaptalan kérelmet benyújtó kérelmezőt terheli. Ha az eljárás befejezésére az ügy érdemében való döntés nélkül kerül sor (pl.: kérelem visszavonása) az igazgatási-szolgáltatási díjat az eljárást kezdeményező kérelmező viseli.

## **2. A Kbt. megsértett rendelkezései**

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás az ajánlatkérői döntések egész sorozatából áll, a **Döntőbizottság** a jogorvoslati eljárások során hozott marasztaló határozataiban a **törvényben meghatározott valamennyi ajánlatkérői magatartásformával kapcsolatban megállapított már jogsértéseket.**

A közbeszerzési eljárások mellőzésével megvalósuló beszerzések miatt változatlanul kis számban, 2003. évben 4 ügyben, 2004. évben 12 esetben, míg 2005. évben 7 esetben került sor jogszabálysértés megállapítására.

Az elmúlt évek tapasztalataihoz hasonlóan a beszámolási időszak vonatkozásában is feltételezhető, hogy a Kbt. mellőzése gyakoribb jogsértés, de ezek rejtettsége miatt bejelentés híján nem kerülnek a Döntőbizottság látóterébe.

**A közbeszerzési eljárás mellőzése súlyos jogsértésnek minősül**, amelyhez kivételesen szigorú szankció kapcsolódik, hiszen megállapítása esetén legalább 2 MFt bírság alkalmazása kötelező az ajánlatkérő szervezettel szemben, és a mellőzésre irányuló döntést meghozó természetes személy esetében a Kbt. legalább 200 eFt bírság alkalmazását írja elő.

A közbeszerzési eljárás mellőzésével megkötött szerződésről csak szűk körben, a szerződő felek bírnak tudomással, nekik pedig nem áll érdekükben a szerződés nyilvánosságra hozatala.

Az ellenőrzést végző szervezetek gyakran csak a jogvesztő határidő elteltét követően, ellenőrzésük során észlelik a mellőzés tényét, de az idő múlása miatt eredményesen jogorvoslati eljárást a Döntőbizottság előtt nem kezdeményezhetnek. A 2004. május 1. napján hatályba lépett új szabályozás azonban lehetővé tette, hogy a beszerzési folyamatokat ellenőrző szervezetek lényegesen hosszabb jogvesztő határidő alatt kezdeményezhessenek ilyen esetekben jogorvoslati eljárást, mivel annak határideje 90 nappal 3 évre emelkedett.

A jogvesztő határidők meghosszabbodására tekintettel a jövőben a Kbt. szabályainak mellőzésével kötött szerződésekkel összefüggésben az ellenőrzést végző szervezetek hatékonyabban tudnak fellépni.

A közbeszerzési eljárások mellőzése, illetőleg a korábban felvázolt eljárési rezsimek megfelelő alkalmazása esetén gondot okoz a beszerzés tárgyáért általában kért, illetve kínált legmagasabb összegű ellenszolgáltatás, azaz a becsült érték meghatározása.

Az ajánlatkérők egy része a megfelelő gyakorlat hiányában nem képes helyesen alkalmazni a jogszabályi előírásokat, más része viszont éppen a szabályozás adta lehetőségekkel élve értelmezi számára kedvezően a törvényi rendelkezéseket és

mellőzi a megfelelő közbeszerzési eljárási rend szerinti eljárás lefolytatását. Így pl. ajánlatkérő a közösségi értékhatárra vonatkozó eljárási szabályok mellőzésével nemzeti értékhatárra vonatkozó eljárási szabályokat alkalmaz, illetőleg a nemzeti rezsim szabályai helyett az egyszerű eljárás szabályai szerint folytatja beszerzését. Az eljárása így nem csak a jogszabály tételes rendelkezéseibe ütközik, de súlyos sérelmet szenvednek a törvényben megfogalmazott alapelvek, a széleskörű verseny, az átláthatóság, a nyilvánosság követelményei is.

A becsült érték számításának hibáira gyakran a közbeszerzési eljárás befejező szakaszában derül fény. Több esetben ezek a közbeszerzések támogatásokból valósulnak meg, amelyekkel összefüggésben a támogatási projektben közreműködő hatóságok, illetve szervezetek az utóellenőrzés során észlelik a becsült érték számításában jelentkező hiányosságokat. Kezdeményezésükre csak akkor van lehetősége a Döntőbizottságnak érdemi határozatot hozni, ha a jogvesztő határidőkön belül kerül sor a jogorvoslati eljárás kezdeményezésére. Esetükben a jogszabály egy év objektív jogvesztő és legfeljebb 15 nap szubjektív jogvesztő határidőt állapít meg.

A Döntőbizottság 20 esetben állapította meg az alapelvek (esélyegyenlőség, verseny tisztasága, nyilvánosság) sérelmét. A viszonylag alacsony számot az indokolja, hogy - bár ezek fontos magatartási szabályok – megállapításukra csak akkor kerül sor, ha a jogsértő magatartás a Kbt. egyéb rendelkezéseivel nem ütköztethető. Ilyenkor az alapelv sérelmének megállapítása generálklauzulaként történhet.

Az alapelvek sérelme - külön hivatkozás nélkül - azon konkrét jogsértések mögött is megjelenik, amelyek valamely ajánlatkérői magatartással összefüggésben kerülnek megállapításra. Ezen esetekben nincs szükség a generálklauzulaként működő alapelvi rendelkezések nevesítésére.

A jogorvoslati kérelmek egy része az ajánlattevő jogsértő magatartásának megállapítására is irányul. A beszámolási időszakban 7 esetben folyt jogorvoslati eljárás kifejezetten a közbeszerzési eljárás ajánlattevője vagy részvételre jelentkezőjével szemben. A Kbt. alapvetően az ajánlatkérő számára ír elő kötelező rendelkezéseket, azonban az eljárás egyéb résztvevői számára is kötelezővé teszi, hogy tartsák tiszteletben a verseny tisztaságát, ebben a körben pl. tilalmazza a hamis adatszolgáltatást. Az ajánlattevő magatartását éppen ezért szinte kizárólag az alapelvek tükrében lehet megítélni és vonatkozó konkrét jogszabályi előírások hiányában a jogsértő magatartást esetükben szintén az alapelvi rendelkezésekbe ütközően lehet megállapítani. A Döntőbizottság 2005. évben 2 esetben állapította meg a hamis adatszolgáltatás tényét.

**Nagy számban fordulnak elő az ajánlati és részvételi felhívással kapcsolatos jogsértések,** ide a felhívások kötelező tartalmi elemeivel (elbírálási szempontok, a kizáró okok és az alkalmasság vizsgálatának előírása, az eljárási határidők meghatározása) kapcsolatos jogsértések sorolhatók.

**Az ajánlattevő/részvételi jelentkező, valamint a közbeszerzés értékének 10% -át meghaladóan igénybe venni kívánt alvállalkozó szerződés teljesítésére való**

**alkalmasságát illetően 33 esetben került sor jogsértés megállapítására.** Ebben a körben a jogviták leggyakoribb alapja annak a kérdésnek az eldöntése, hogy az ajánlatkérő a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges mértékig határozza-e meg az alkalmasság feltételeit, vagy túllépi e törvényi korlátokat. Ezen típusú jogviták nehéz jogi megítélésűek, széles körű vizsgálatot igényelnek, minden esetben az adott közbeszerzési eljárás sajátosságait, a beszerzés tárgyát, a szerződés értékét, a szerződés konkrét feltételeit kell vizsgálni.

**A műszaki leírás és dokumentáció előírásaival összefüggésben 8 esetben állapított meg a Döntőbizottság jogsértést** az ajánlattevők esélyegyenlőségének sérelme tekintetében. Fontos rendelkezés ugyanis, hogy az ajánlatkérő nem határozhatja meg úgy a beszerzése jellemzőit (gyártmány, típus, kapacitás, minőség stb.), hogy azzal egyeseket előnybe, míg másokat hátrányos helyzetbe hoz az ajánlattétel során.

Köteles elfogadni a műszaki leírásban szereplővel egyenértékű tulajdonságokkal rendelkező terméket, gyártmányt, berendezést is. Az ajánlatkérők számára nem vitásan komoly problémát jelent, hogy az ajánlat értékelése során a fentiek egyenértékűségét milyen eszközökkel vizsgálják, sokszor éppen ezen komplikált feladatot kívánják elkerülni azzal, hogy kizárólag bizonyos gyártmányra, típusra történő hivatkozással adják meg követelményeiket.

A tapasztalat azt mutatja, hogy **az ajánlatkérők** – különösen a nem hirdetmény formájában közzétett felhívásaikban - **nem a szakmai, jogszabályi feltételeken belül fogalmazzák meg kívánalmaikat.** Ezekben az esetekben a Közbeszerzési Értesítő Szerkesztőségének kontrollja sem működhet, a közvetlenül megküldött felhívásokban kizárólag az eljárás résztvevői észlelhetik a jogsértő előírásokat, és csak így válhatnak ezek a kérdések jogorvoslati eljárások tárgyává.

A Döntőbizottság gyakran észleli azt, hogy a dokumentációban határoznak meg a nyilvánosan közzétett felhívásban foglaltakkal ellentétes ajánlatkérői feltételeket, amelyeknek előzetes kontrollja szintén nem biztosított. Az ajánlatkérők gyakorta a kiegészítő tájékoztatás formájában küszöbölik ki ezeket az ellentmondásokat, ezért a kérelmezők több jogvitában felvetették az ajánlati felhívás szabálytalan módon, a dokumentációval történő módosításának kérdését.

A korábbi évekhez képest **szaporodott azon jogorvoslati kérelmek száma, amelyben a későbbi ajánlattevők vagy részvételre jelentkezők már a felhívásban általuk észlelt jogsértő előírásokat kifogásolják** (különösen az alkalmasság, műszaki előírások körében). E folyamat kedvezőnek tekinthető, ugyanis a jogorvoslati eljárás során a közbeszerzési eljárás **ezen fázisában lehetőség nyílik a reparációra.**

**A közbeszerzési eljárások résztvevői számára az érdekeiket leginkább érintő döntések az érvényesség-érvénytelenség, valamint az érdemi elbírálás körében keletkeznek.**

Az ajánlati felhívásban az ajánlatkérő minden esetben köteles meghatározni a nyertes ajánlat kiválasztására szolgáló bírálati szempontot. Az ajánlatok elbírálására az

ajánlatkérő kétféle szempontot alkalmazhat: a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, vagy az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása szerint járhat el. Ez utóbbi esetben köteles az ajánlati felhívásban meghatározni azokat a részszempontokat, a részszempontok jelentőségét kifejező súlyszámokat és a pontszámítás módszerét, amelyekre tekintettel meg kívánja állapítani egy ajánlat kedvezőségét. A pontszámítás módszerének meghatározásában segítséget nyújthat a Közbeszerzések Tanácsa 2/2004. sz. ajánlása.

A törvény rendelkezései szerint a részszempontoknak gazdaságilag és más módon értékelhető, minőségi és mennyiségi tényezőkön kell alapulniuk, és nem lehetnek összefüggésben az alkalmasság megítélésére szolgáló kritériumokkal.

Az ajánlatkérőnek törekednie kell arra, hogy az ajánlattevők részére előzetesen nyilvánosságra hozott, objektív értékelési módszert alkalmazzon.

**Az ajánlatok elbírálási szempontjával kapcsolatban 45 esetben került sor jogsértés megállapítására.** A jogsértések száma azt jelzi, hogy a **törvényi szabályozás e körben meglehetősen összetett, helyes alkalmazása** az ajánlatkérők részéről **nagy felkészültséget igényel**. Ez a megállapítás annak ellenére indokolt, hogy a beszámolási időszakban az elbírálási módszerekről szóló Tanácsi ajánlás is segíti a jogalkalmazókat a jogszerű felhívás összeállításában.

**Az ajánlatkérői döntések körében a benyújtott ajánlatok értékelése, az érvénytelenség megállapítása és az érdemi elbírálás vonatkozásában keletkezik a legtöbb jogvita.**

Az alkalmatlanság megállapításával összefüggő jogsértések változatlanul nagy számban fordultak elő, az elmarasztaló döntések minden esetben az érvénytelen ajánlatok megállapítása körében kerültek megjelölésre. Ezt az magyarázza, hogy a hatályos törvényi szabályozás értelmében már egyértelműen az ajánlat érvénytelenségéhez vezető körülmény, ha az ajánlattevő nem igazolja megfelelően a szerződés teljesítésére való alkalmasságát. Ugyancsak érvénytelenséghez vezet számos más ajánlatkérői feltételnek való meg nem felelés, illetőleg az ajánlatokban jelentkező kirívóan alacsony ár vagy irreális vállalás is. Ebből fakad az érvénytelenség megállapításával összefüggő elmarasztaló döntések magas száma, amely a vizsgált időszakban 113 volt.

Az érvénytelenség megállapítása körében kétféle módon jelentkezhet jogsértő ajánlatkérői döntés: jogsértő, ha érvényes ajánlatot az ajánlatkérő érvénytelennek tekint, de az is, ha az érvénytelen ajánlat az eljárás további részében (az érdemi értékelésben) részt vesz.

Számos jogvita érinti azt a két érvénytelenségi okot, amely a beérkezett ajánlatokban esetleg megjelenő kirívóan alacsony ellenszolgáltatáshoz, illetőleg az ajánlatban megjelölt irreális kötelezettségvállaláshoz kapcsolódik.

A hatályos szabályozás alapján az ajánlatkérő – amennyiben észleli az ajánlatok fentiekben megjelölt tartalmi elemeit – köteles indokolást kérni az ajánlattevőtől annak magyarázatára, hogy a kirívó vállalásnak megfelelően milyen követelményekre tekintettel képes a szerződés teljesítésére. Amennyiben az indokolás igazolja, hogy a szerződés teljesítését nem veszélyezteti az ajánlattevő vállalása, mert annak reális alapjai vannak, az ajánlatot érvényesnek kell tekinteni és az ajánlatkérő köteles azt elbírálni. Ellenkező esetben az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása jelenti a jogszerű megoldást.

A hatályos rendelkezések ily módon lehetőséget biztosítanak arra, hogy a közbeszerzési eljárásban megkötött szerződések az eredeti, ajánlatnak megfelelő tartalommal teljesüljenek, és ne kerüljön sor ez okból a szerződés módosítására.

Az ajánlatkérő részéről széles körű szakmai felkészültséget igényel az, hogy felismerje az ajánlatnak a lehetetlen vállalásra vonatkozó tartalmi elemeit, továbbá az, hogy képes legyen szakszerűen alkalmazni az eljárási szabályokat, azaz megfelelő tartalommal kérjen indokolást és a megadott indokolást körültekintően tudja értékelni.

E tárgykörben egyre nagyobb számban jelentkeznek jogorvoslati kérelmek. A beszámolási időszakban a kirívóan alacsony ár észlelésével és annak vizsgálatával kapcsolatban összesen 16, míg az egyéb, irreális kötelezettségvállalásokkal kapcsolatban a Döntőbizottság 13 esetben állapított meg jogsértést.

Több esetben az érvénytelenség megállapításához vezethet, ha az ajánlattevő az ajánlatát nem az ajánlati felhívás vagy dokumentáció előírásainak megfelelően állítja össze, készíti el. Ide tartozhatnak azon esetek, amikor nem csatolják maradéktalanul pl. a kizáró okokra, illetőleg az alkalmasság igazolására kért dokumentumokat, vagy azok nem felelnek meg az egyéb tartalmi és formai követelményeknek. A Kbt. jogszerű lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérő hiánypótlás alkalmazásával orvosolja az ajánlat elbírálási szempont szerinti tartalmi elemeit nem érintő hiányosságait. Ennek alapvető feltétele, hogy az ajánlati felhívásban az ajánlatkérő jelezze, hogy szükség esetén alkalmazni kívánja a hiánypótlás jogintézményét.

Miután a hiánypótlás lehetősége már nem új a jogalkalmazók számára, csökkent azon a jogorvoslati eljárások, illetve a jogsértések megállapításával végződő jogviták száma, amelyek ebben a körben merültek fel. A beszámolási időszakban mindössze 17 esetben került sor jogsértés megállapítására a hiánypótlással összefüggésben.

**Az ajánlatok érdemi értékelésével összefüggésben továbbra is magas a jogorvoslati eljárások, illetőleg az eljárást lezáró döntésekkel kapcsolatos jogsértések száma (104 eset).**

Annak ellenére, hogy a beszámolási időszakban az ajánlatok elbírálására vonatkozó szabályozás az ajánlatkérők számára már elsajátított gyakorlattá vált, még mindig jelentkezik az a tipikus jogsértés, hogy az egyes részszempontok vonatkozásában nem a megadott bírálati módszerek kerülnek alkalmazásra, illetőleg az ajánlatkérő a korábban a felhívásban meghatározott módszertől eltérően értékeli. Ezzel az értékelés menetét szubjektívvé, átláthatatlanná teszi. Legtöbbször erre a magatartásra az ad alapot, hogy a felhívásban az ajánlatkérő a bírálati módszert illetően nem tesz



egyértelmű előírásokat, azaz a módszer tényleges kiválasztására – az ajánlatok választékára tekintettel – az ajánlatok értékelése során kerül sor.

A jogorvoslati eljárásokban sokszor bizonyítható, hogy az értékelés hibái nem minden esetben vezetnek szükségszerűen egyúttal az eljárást lezáró döntés jogszerűtlenségéhez is. Ezzel magyarázható, hogy az eljárás nyertesére vonatkozó döntés jogsértő voltát kevesebb, konkrétan 78 esetben állapította meg a Döntőbizottság az ennél nagyobb számú, az értékeléssel kapcsolatos jogsértő eljárásokon belül.

Említést kell tennünk a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások megalapozottságának vizsgálatáról. Mint arra már korábban utaltunk, jelentősen emelkedett a Döntőbizottság számára bejelentett hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárások száma, továbbra is magas a Döntőbizottság Elnöke által hivatalból indított jogorvoslati eljárások száma, természetesen ezzel együtt számszerűségében hasonlóan alakult a jogalap vizsgálata körében megállapított jogsértések száma is.

A jogalap vizsgálatára csaknem kizárólag a Döntőbizottság Elnöke által kezdeményezett eljárásokban kerül sor. Míg korábban a „rendkívüli sürgősség” körülményére alapított hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárással összefüggésben került megállapításra a legnagyobb számban jogsértés; a jogsértéseket illetően már 2004. évben is vezető helyre kerültek a kizárólag egy szervezet vagy személy szerződés teljesítésére való képessége alapján indított eljárások. A „kizárólagosság” alapján indított és jogorvoslati eljárásban vizsgált tárgyalásos eljárások a beszámolási időszakban is a legtöbb esetben bizonyultak jogsértőnek.

Ezen eljárási fajta csak abban az esetben alkalmazható, ha a megkötendő szerződést műszaki-technikai sajátosságai, művészeti szempontok vagy esetlegesen kizárólagos jogok védelme miatt hitelt érdemlően igazolhatóan kizárólag egy meghatározott szervezet, vagy személy képes teljesíteni. Ez a megszorítás nem kívánja teljesen kizárni az ilyen jellegű eljárások alkalmazását, de a törvényi feltételek fennállását az ajánlatkérőnek maradéktalanul bizonyítania kell, az eljárás alkalmazása nem vezethet a verseny korlátozásához, teljes kizárásához és a átláthatóság hiányához.

Hasonló számban került megállapításra a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjának hiánya a kiegészítő építési beruházás vagy szolgáltatás esetén folytatott közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatosan. Ez esetben is arról van szó, hogy csak egy ajánlattevővel tárgyal az ajánlatkérő, azzal, akivel a korábban megkötött szerződés teljesítése folyamatban van.

Az eljárásfajta jogszerű alkalmazására akkor kerülhet sor, ha előre nem látható körülmények miatt a korábban megkötött szerződésben nem szereplő, de a szerződés teljesítéséhez feltétlenül szükséges további építési beruházásra vagy szolgáltatásra van szükség, melynek értéke nem haladhatja meg a korábbi szerződéses ellenszolgáltatás felét.

A jogorvoslati eljárások tapasztalatai azt mutatják, hogy az ajánlatkérők igen sok esetben valójában a teljesítés időszakában felmerülő új beszerzési igényük kielégítését

kapcsolják össze az esetleg valóban szükséges kiegészítő munkákkal. A Döntőbizottság töretlen joggyakorlata szerint azonban a jogalap ebben a tekintetben is csak akkor teljesül, ha a közbeszerzési eljárás tárgyának egésze megfelel a jogszabályi követelményeknek.

**Örvendetes tapasztalat, hogy ugyan kis mértékben, de visszaszorultak a „rendkívüli sürgősségen” alapuló hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásokban megállapított jogsértések.**

A jogalkalmazók körében továbbra is jogértelmezési nehézséget jelent a „rendkívüli sürgősség”-en alapuló hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazhatóságának kérdése. **Nem érzékeli általában a jogalkalmazó, hogy a rendkívüli sürgősség mögött csak egy „vis-maior” jellegű körülmény felmerülése állhat.** A jogviták során megállapításra kerül, hogy a rendkívüli sürgősség valójában az előkészítés hiányossága, amely gyakran az anyagi fedezet megteremtésének folyamatában, valójában az ajánlatkérő saját érdekkörében merül fel.

A vizsgált időszakban a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárásokban indult jogviták tapasztalataként összefoglalható, hogy **az ajánlatkérők a helyesen megválasztott eljárásfajta alkalmazása során számos esetben nem megfelelően alkalmazzák a részletszabályokat,** így például nem vizsgálják a jogszabály szerint az alkalmasságot, a kizáró okokat, nem határozzák meg jogszerűen az ajánlatok elbírálásának szempontját; ilyen esetekben a jogalap elfogadása mellett is számos esetben jogszabálysértés megállapítására került sor.

A hatályos szabályozás alapján lehetőség van arra is, hogy ajánlatkérők keretmegállapodásos eljárás keretében valósítsák meg beszerzéseiket. A keretmegállapodásos eljárás két részből áll, az eljárás első részében az ajánlatkérő csak keretmegállapodásokat köt. A második részben az ajánlatkérő a konkrét beszerzésére hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást alkalmaz. A hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás keretében a jogalkotó garanciális feltételként határozta meg, hogy az elbírálás szempontja nem lehet más, mint az első részben meghatározott eljárásban. E szabály megsértése nyomán a beszámolási időszakban 24 esetben került sor jogsértés megállapítására sor.

Az egyszerű eljárásban számos esetben előfordultak a már ismertetett leggyakoribb jogsértések (érvényesség, alkalmasság, értékelés), ezek mellett említést érdemel, hogy az egyszerű eljárásban is alkalmazandó ajánlati kötöttség sérelme viszonylag nagy számban jelenik meg.

Minden valószínűséggel az egyszerű eljárások lefolytatóinak a közbeszerzési eljárások terén jelentkező gyakorlatlansága is közrejátszott abban, hogy az ilyen típusú jogsértések elkövetésére több esetben is sor került.

Szintén az egyszerű eljárásokkal összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy az összegezés elkészítése vonatkozásában gyakran került sor jogsértés megállapításra. E jogsértés súlyát ebben az eljárástípusban kifejezetten növeli az a körülmény, hogy a szabályozás szerint nyilvános eredményhirdetésre nem kell, hogy sor kerüljön, tehát az

eljárás résztvevői kizárólag a számukra megküldött összegezésből értesülnek az ajánlatkérő eljárást lezáró döntéséről.

Az összegezés tartalmi követelményeit szintén jogszabály határozza meg, amelynek teljesülése az előbbieik értelmében alapvető követelmény. Az egyéb eljárásokat folytató ajánlatkérőkkel szemben jóval kevesebb alkalommal került megállapításra hasonló jogsértés.

### **3. Bírság**

A beszámolási időszakban már csak a régi törvény szerint indult eljárásokkal kapcsolatban volt kötelező bírság kiszabása jogszabálysértés megállapítása esetén.

A 2004. május 1. napja előtt megkezdett közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban jogsértés megállapítása mellett a hatóság köteles volt bírságot kiszabni függetlenül a jogsértés jellegétől, súlyától és egyéb értékelhető feltételektől.

A 2004. május 1. napja után megkezdett közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárásokban **az új törvény rendelkezéseire tekintettel a hatóság mérlegelhetette, hogy az elkövetett jogsértéssel arányban áll-e bírság alkalmazása, illetőleg milyen mértékű bírság kerüljön kiszabásra.**

**A jogsértés megállapítása esetén a bírság kiszabását a Kbt. két esetben teszi kötelezővé.**

Az egyik a közbeszerzési eljárás jogtalan és rosszhiszemű mellőzése, ilyenkor a kötelezően kiszabandó bírság minimuma 2.000.000,- Ft jogi személy esetében, míg természetes személy vonatkozásában 200.000,- Ft.

Amennyiben az ajánlatkérő az éves statisztikai összegzését – amelyben számot ad az elmúlt évben lefolytatott beszerzéseiről és közbeszerzéseiről – a törvényben meghatározott határidőre nem küldi meg a Közbeszerzések Tanácsa részére, szintén kötelező jogkövetkezményként a bírság alkalmazása.

**A Döntőbizottság a bírság alkalmazásakor az eset összes körülményeit veszi figyelembe**, így pl. a jogsérelem súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét, a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítását, illetve az ajánlatkérőnek a jogorvoslati eljárás során tanúsított együttműködő magatartását, továbbá azt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt-e.

A bírság alkalmazása szükséges a törvény szabályait megszegő, illetőleg a nyilvánvaló jogsértés ismeretében szerződést kötő szervezettel és a jogsértésért, illetve a szerződéskötésért felelős személlyel, illetőleg szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben. Így tehát mindenkivel és minden szervezettel szemben alkalmazandó, amennyiben a felelősség a jogsértés vonatkozásában egyértelműen megállapítható.

Annak ellenére, hogy az ajánlatkérők kötelesek „felelősségi rend”-ben rögzíteni a közbeszerzési eljárásban résztvevő szervezetek, illetve természetes személyek konkrét feladatait és az azokkal kapcsolatos felelősségét, a legtöbb esetben nem állapítható meg a jogorvoslati eljárás során természetes személlyel szemben a felelősség.

A törvényalkotói célok ellenére a közbeszerzési eljárások többségében az eljárást lezáró döntést bizottságok, illetve testületek hozzák, így személyes felelősség nem állapítható meg.

A közbenső döntéseket illetően a felelősségi rend általában egyáltalán nem tartalmaz megállapításokat, ezért a közbeszerzési eljárás egyes mozzanatait illetően a Döntőbizottság sem tudja szervezetekhez vagy természetes személyekhez kapcsolni a részdöntéseket. A fentiekre tekintettel a bírság kiszabására főként az ajánlatkérő szervezettel szemben kerül sor.

A Döntőbizottság által kiszabott bírság összege 2003. évben 260.000.000,- Ft volt, 2004. évben a még hatályban lévő kötelező bírság jogintézményére is figyelemmel ez 478.000.000,- Ft volt. A beszámolási időszakban a kiszabott bírság mértéke összességében 420.250.000,- Ft volt (22. sz. táblázat).

Igaz ugyan, hogy a jogorvoslati eljárások száma 2005. évben növekedett, azonban a bírság összegének csökkenése azzal magyarázható, hogy 2005. évben már a jogorvoslati eljárások túlnyomó többségében érvényesült az új szabályozás, azaz a Döntőbizottság mérlegelésére volt bízva bírság kiszabása. **A Döntőbizottság** ezzel a lehetőséggel élt is, és **minden esetben az ügy egyedi mérlegelése alapján döntött arról, hogy az egyéb jogkövetkezmények mellett indokolt-e a bírság szankció alkalmazása is.**

#### **4. Bírósi felülvizsgálat tapasztalatai**

A Döntőbizottság határozata ellen fellebbezésnek helye nincs, de **a Döntőbizottság valamennyi döntésének felülvizsgálata kérhető a bíróságtól.**

A felülvizsgálatot a kizárólagos illetékességgel rendelkező **Fővárosi Bíróság** végzi. Amennyiben a jogszabály további bírósági felülvizsgálatot tesz lehetővé, úgy másodfokon a fellebbezés elbírálására a **Fővárosi Ítéltábla** rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.

**Rendkívüli jogorvoslati lehetőségként** a jogerős bírósági ítélet vagy az ügy érdemében hozott jogerős végzés felülvizsgálata kérhető a **Legfelsőbb Bíróságtól**, amely jogintézményt 1993. január 1. napjától kezdődően nevesíti a jogszabályi rendelkezés.

A közbeszerzési ügyeket a bíróságnak soron kívül kell elbírálnia, ennek megfelelően a perek soron kívül kítűzésre kerülnek és nem egy esetben a tárgyévben kezdeményezett jogviták még ugyanebben az évben be is fejeződtek.

A bírósági eljárások felgyorsulását eredményezte az a rendelkezés, mely szerint az I. fokon eljáró Fővárosi Bíróságnak a keresetlevél benyújtását követő 8 napon belül ki kell tűznie a tárgyalás időpontját oly módon, hogy az a keresetlevél érkezésétől számított 30 napon belül megtartható legyen.

Az elmúlt évek kedvező tapasztalata tovább folytatódott a beszámolási időszakban is; mely szerint a Fővárosi Bíróságon újabb bírói tanácsok létrehozása, valamint a Fővárosi Ítéltábla hatékony működése eredményeként a **bírósági felülvizsgálat felgyorsult, a perek időtartama lerövidült.**

**A Döntőbizottság tárgyévben hozott érdemi határozatainak 22,4%-át támadták meg bíróság előtt.** Ez az arány hasonló a korábbi évekhez (23. és 24. sz. táblázat).

A beszámolási időszakban a Döntőbizottság határozatait 244 esetben támadták meg és kérték annak felülvizsgálatát. Ezek közül már a Fővárosi Bíróságon 34 esetben jogerős ítélet született, amely döntés 23 esetben a Döntőbizottsági határozat ellen benyújtott kereset elutasítását tartalmazta, tehát 2/3-os arányban, a bíróság a Döntőbizottság döntését mind ténybelileg, mind jogilag helyesnek ítélte. 11 esetben a bíróság megszüntette a folyamatban lévő pert, így továbbra is a Döntőbizottság döntései maradtak hatályban.

Az I. és II. fokú bíróságok előtt még 207 eljárás van folyamatban.

A 24. sz. táblázat alapján az is megállapítható, hogy a Fővárosi Bíróságon összesen 82 ítélet született (ezek csak egy része, azaz 34 emelkedett jogerőre), amelyek megoszlása a döntés tekintetében az alábbiak szerint alakult: a kereseti kérelem elutasítására 64, a per megszüntetésére 15, a Döntőbizottság új eljárásra kötelezésére 2, a határozat megváltoztatására 1 esetben került sor. A Fővárosi Ítéltábla előtt ezen perekből 3 fejeződött be jogerősen, amely perekben a bíróság jogszerűnek fogadta el a Döntőbizottság döntéseit.

Az ügyfeleknek a peres eljárások kezdeményezésével számos esetben az a nyilvánvaló szándékuk, hogy a közigazgatási határozat felülvizsgálatát követően a polgári bíróság előtt is pert indítsanak a szerződés semmisségének megállapítása iránt, illetve kártérítés érvényesítése céljából.

A hatályos szabályozásra figyelemmel a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított bármely polgári jogi igény érvényesíthetőségének feltétele az, hogy a Döntőbizottság – illetve határozatának felülvizsgálata alapján a bíróság – által a jogsértés jogerősen megállapításra kerüljön.

E törvényi szabályozás alapján a közbeszerzési eljárás alanyainak – amennyiben polgári jogi igényt kívánnak érvényesíteni – elsődlegesen ki kell meríteniük a Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás lehetőségét.

A keresettel támadott határozatok másik köre a jogsértést megállapító, döntést megsemmisítő, illetve bírságot kiszabó határozatok.

Az ezekkel kapcsolatos keresetek minden esetben a jogsértés fennálltát és a bírság mértékét vitatják.

**A keresetet benyújtó fél elsődlegesen azt kéri a bíróságtól, hogy mellőzze a jogszabálysértés megállapítását, abban bízva, hogy mentesül a járulékos jogkövetkezménytől, a bírság szankciójától is.**

**Számos esetben a benyújtott kereseti kérelem tárgya a bírság mértékének mérsékelése oly módon, hogy a kérelmet benyújtó fél a jogsértés megtörténtét nem is vitatja, azonban gazdálkodási nehézségekre és fizetéseképtelenségre hivatkozva kéri a bíróságtól a bírság összegének mérséklését vagy eltörlését.**

A Döntőbizottság jogvitákat elbíráló tevékenysége során figyelemmel kell lenni az Európai Unió teljes jogforrási rendszerére, így különösen szem előtt kell tartani az Európai Bíróság ezen a területen született számos eseti döntését is.

A Közbeszerzési Értesítőben a Döntőbizottság határozatai már 1996. évtől, a jogerős bírósági ítéletek pedig 1999. évtől folyamatosan teljes terjedelmükben közzétételre kerülnek, így az azokban megfogalmazott jogelvek fokozatosan beépülnek a közbeszerzési piac szereplőinek mindennapi gyakorlatába.

**A jogerős döntőbizottsági és a bírósági döntések segítséget nyújtanak a közbeszerzési piac szereplőinek abban, hogy az irányadó joggyakorlatot megismerjék, ez egyben elősegíti az önkéntes jogkövető magatartás kialakulását is.**

\* \* \*

**A Közbeszerzések Tanácsa kéri az Országgyűlést, hogy fogadja el a 2005. január 01. – december 31. közötti időszakról szóló beszámolóját.**

**B u d a p e s t, 2006. július „ „**

**Berényi Lajos  
elnök**