

25 éves a közbeszerzés

25th anniversary of public procurement in Hungary

Dr. Petró Szilvia, közbeszerzési biztos, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2020.3.2

Címszavak: közbeszerzés, jogtörténet, jogfejlődés, szabályozás, célkitűzések

Absztrakt

Ez a cikk a hazai modern közbeszerzési rendszer létrejöttének 25. évfordulója alkalmából készült el. A cikk összeállításánál az a cél vezérelt, hogy bemutassam a szabályozás főbb jogpolitikai céljait és a közbeszerzési jogi szabályozás kialakulásában szerepet játszó fontosabb eseményeket. Az elmúlt 25 évben összesen négy közbeszerzési törvény került elfogadásra. Jelen cikk keretében bemutatom e törvények létrejöttének körülményeit, továbbá az egyes közbeszerzési törvények szabályozási céljait és a közbeszerzési eljárás alapelveit.

Abstract

This article has been prepared on the occasion of the 25th anniversary of the national public procurement system. The purpose of this article is to present the main objectives of the regulation and the milestones of the past 25 years that have played a role in the development of public procurement law. Four public procurement acts have been adopted in the past 25 years. This article provides an overview of the circumstances of the adoption of the acts, a summary of their main objectives and basic principles.

1. Az 1995. évi XL. törvény megalkotása körülményei, céljai és alapelvei

1.1 A közbeszerzési jogalkotás alapjául szolgáló főbb jogforrások a kezdeti években

A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény (a továbbiakban: első Kbt.) volt Magyarország első közbeszerzési tárgyú törvénye a rendszerváltást követően. Az első Kbt. preambuluma szerint a törvény megalkotásának célja az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása volt.

A jogalkotó nem volt könnyű helyzetben, ugyanis teljesen új szabályozási-, illetve intézményrendszer kellett kialakítania egy számára ismeretlen helyzetben, a piacgazdaságra való átállás folyamán. Bár a közbeszerzések (korabeli szóhasználatnál élve: közszállítások) szabályozásának voltak közvetett előzményei Magyarországon (lásd pl.: 1907. évi III. törvénycikk, az iparfejlesztésről szóló 1931. évi XXI. törvénycikk), a XX. század utolsó éveiben egy merőben más gazdasági-társadalmi rendbe kellett ezek modern gyakorlatát átültetni.¹ A

jogalkotó elsősorban az 1993. november 1. napján hatályba lépett Maastrichti Szerződéssel létrehozott Európai Unió első pillérét képező Európai Közösség irányelvi szabályozásából indult ki annak érdekében, hogy eleget tegyen a nemzetközi szerződések alapján fennálló jogharmonizációs kötelezettségének.

Az első Kbt. megalkotásának folyamatában, valamint a szabályozás jellegének kialakításában fontos szerepe volt továbbá a Magyar Köztársaság, másrészt az Európai Közösségek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, 1991. december 16. napján aláírt és 1994-ben hatályba lépett Európai Megállapodásnak (a továbbiakban: Európai Megállapodás). Az Európai Megállapodással társulás jött létre Magyarországon, a Közösség és annak tagállamai között, amelynek célja a politikai kapcsolatok kifejlesztése és szabadkereskedelmi övezet fokozatos létesítése mellett az is volt, hogy segítse Magyarország gazdasági fejlesztését, valamint a piacgazdaságra való átállás befejezésére irányuló erőfeszítéseit.

Az első Kbt. – az Európai Megállapodás 67. Cikk alapján fennálló általános jogharmonizációs kötelezettségre figyelemmel – nagyrészt a közbeszerzésekről szóló

¹ 20 éves a magyar közbeszerzés, Közbeszerzési Hatóság 2016., 6. old.

európai közösségi irányelvek szabályainak alapulvételel jött létre. Emellett az Általános Vámtarifa és Kereskedelmi Egyezmény (a továbbiakban: GATT) keretében elfogadott Kormányzati Beszerzésekről szóló Megállapodás (a továbbiakban: GPA), az ENSZ Nemzetközi és Kereskedelmi Jogi Bizottsága által, a közbeszerzésekre vonatkozóan kidolgozott UNIDROIT-min-tatörvény, továbbá az 1934-es Közszállítási Szabályzat bizonyos rendelkezései is beépültek a javaslatba.

Az Országgyűlés 1995 májusában fogadta el az első Kbt.-t, amely 1995. november 1-jétől lépett hatályba. A nemzetközi közbeszerzési jogalkotás azonban 1995-ben megkezdte a GPA felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy megvalósuljon a közbeszerzési piacok megnyitása az Európai Unió tagállamai és harmadik országok relációjában. Az újraalkotott GPA 1996. január 1. napján lépett hatályba. Ez ahhoz vezetett, hogy az új GPA nem volt összhangban a közbeszerzési irányelvekkel, így szükségessé vált azok módosítása is. A klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozóan a szolgáltatásnyújtásra, az árubeszerzésre, illetőleg az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 92/50/EGK, 93/36/EGK, és 93/37/EGK irányelveket a 97/52/EK irányelv, a közszolgáltató szektor tekintetében a 93/38/EGK irányelvet a 98/4/EK irányelv módosította – elsősorban a GPA-ban részletesebben szabályozott (pl. az ajánlatkérőkre vonatkozó kötelezettségeket részletező) rendelkezések átvételével.²

Az 1995 novemberétől alkalmazandó Kbt. első átfogó módosítására így a hatálybalépését követő négy éven belül sor került. Ennek indoka egyrészt a megváltozott nemzetközi szabályozás volt, amellyel összefüggésben – az Európai Megállapodás 67. Cikke alapján – szükséges volt további jogközelítési lépéseket tenni. Másrészt a törvény alkalmazása során szerzett gyakorlati tapasztalatok, a felmerült értelmezési nehézségek, valamint a végrehajtást segítő további intézkedések megtétele érdekében az Országgyűlés elfogadta a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény módosításáról szóló 1999. évi LX. törvényt, amely az első Kbt. rendelkezéseinek több, mint a felét érintette.

Az 1999. évi LX. törvényhez fűzött indokolás³ szerint a módosítás egyrészt azért vált szükségessé, mert az első Kbt. szabályai túl merevek, szigorúak voltak, ami megnehezítette a törvény gyakorlati alkalmazását és a jogkövető magatartást. Másrészt a gyakorlati tapasztalatok azt mutatták, hogy az első Kbt. által használt fogalmak nem egyértelműek. Az indokolás kitért arra is, hogy az első Kbt. alapelvei és rendelkezései lényegében megfeleltek az Európai Megállapodás alapján fennálló jogközelítési követelménynek, így a módosításnak nem volt elsődleges célja a jogharmonizációs kötelezettség maradéktalan teljesítése, amelyet 2000-re, vagy 2001-re terveztek megvalósítani egy új törvény megalkotásával. Azonban a jogalkotó az első Kbt.-t módosító 1999. évi LX. törvény által további jogközelítést eszközölt az irányelvekkel érintett tárgyköröket illetően.

1.2. Törvényi célok és alapelvek a közbeszerzési jogban

1.2.1. A közbeszerzési törvényi célok és alapelvek szerepe, egymáshoz való viszonyuk

A közbeszerzési törvényi célok és alapelvek összefüggő rendszert képeznek, egyik sem értelmezhető a másik figyelembevétel nélkül. E rendelkezések létjogosultságát indokolja a szabályozás tárgya, ugyanis a közbeszerzés során közpénzt költenek el az ajánlatkérő szervezetek, így a közérdek megkívánja, hogy e folyamat olyan garanciális rendelkezések által legyen szabályozva, amelyek biztosítják a társadalmi jólétet, amiben kulcsfontosságú szerepe van a közpénzek hatékony, ésszerű és átlátható felhasználásának. A közbeszerzési célok és alapelvek teremtik meg a szabályozás kereteit és áthatják a tételes rendelkezések körét.

A közbeszerzési törvény céljai abban különböznek az alapvető rendelkezésektől, hogy azok jellemzően a szabályozás által elérni kívánt jogpolitikai szempontokat juttatnak kifejezésre. A törvényi célokra jogot alapítani nem lehet és nem szolgálhatnak a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) vagy a közigazgatási bíróság döntéseinek alapjául. Ezzel szemben az *alapvető rendelkezések* mögöttes rendelkezésként vehetők figyelembe, amennyiben a Kbt. nem

² Dezső Attila: Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához, Wolters Kluwer, Bp. 2015., 37. old.

³ Az 1999. évi LX. törvény indokolása.

tartalmaz konkrét tételes rendelkezést a vizsgált magatartásra vagy mulasztásra nézve. Tehát amennyiben az adott jogkérdés eldöntéséhez konkrét szabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére, akkor segítségül hívhatja az alapelveket, mint mögöttes kiegészítő rendelkezéseket.

1.3 Az első Kbt. célja és alapelvei

Az első Kbt. szabályozási elveit a közbeszerzésekről szóló törvény koncepciójáról, valamint az azzal összefüggő feladatokról rendelkező 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat (a továbbiakban: 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat) fektette le. Az 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat első bekezdésében rögzítésre került, hogy az első közbeszerzési törvény célja az államháztartás kiadásainak racionalizálása, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása, valamint a belföldi áruelőállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítése.⁴ Az első Kbt. preambulumban megfogalmazott törvényi célok megegyeztek az 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat első bekezdésében szereplőkkel.

A szabályozás fő célja volt, hogy rögzítse a közbeszerzések racionális költségkihatását elősegítő eljárás szabályait és a közpénzből beszerzett javak optimális minőségét, biztosítsa az államháztartási forrásokból lebonyolított beszerzések átláthatóságát, a verseny megvalósulását és – a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségeinek teljesítése mellett, illetve a fennálló viszonyosság keretei között – a magyar gazdaság érdekeinek érvényesítését.⁵

Az első Kbt. preambuluma úgy rendelkezett, hogy az Országgyűlés az államháztartás kiadásainak ésszerűsítése, a közpénzek felhasználása átláthatóságának és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében, a belföldi áruelőállítás és munkaerő-foglalkoztatás elősegítésének szempontjára is tekintettel – nemzetközi szerződéseinkkel összhangban – alkotja meg a közbeszerzési törvényt.

A fenti törvényi célok kulcsszavai tehát az ésszerűség, átláthatóság, nyilvános ellenőrizhetőség, továbbá a

verseny tisztasága. E törvényi célok közül a közpénzek felhasználása nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, valamint a verseny tisztaságának biztosítása azok, amelyeket a jogalkotó a később hatályba lépő, valamennyi Kbt. preambulumban szerepeltet majd.

A közbeszerzési törvényi célok között a közpénzek felhasználása nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése kiemelt jelentőséggel bír. A közpénz a gazdaság szereplőitől elvont jövedelemből keletkezik és állami feladatok, közfeladatok ellátására szolgál. Ennek folytán a közpénzek felhasználása során az eredményesség és a célszerűség követelményének kell teljesülnie. A mindenkor közbeszerzési törvények alanyi hatálya alá tartozó ajánlatkérők közpénzeket használnak fel visszterhes szerződéseik megkötése során, amely szerződések tárgya rendszerint valamely közfeladat ellátását, illetve az ellátás feltételeinek megteremtését, biztosítását szolgálja. Ebből következik, hogy a közbeszerzési szabályozás egyik legfontosabb célja, hogy a közbeszerzési eljárások során a közpénzek felhasználása átláthatósága, illetve a felhasználás nyilvános ellenőrizhetősége biztosított legyen.

A verseny tisztaságára vonatkozó törvényi cél a fenn tartható gazdasági fejlődést, az árak alacsony szinten tartását, továbbá a gazdasági szereplők hatékony termelését hivatott biztosítani. A közbeszerzési eljárásban a tiszta verseny érvényesülését az alapelvi, valamint a tételes rendelkezések biztosítják. Az ajánlatkérő kötelessége ugyanis, hogy a közbeszerzési eljárásban – a tiszta verseny érvényesülése érdekében – garantálja a nyilvánosságot, továbbá, hogy esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot biztosítson az ajánlattevők részére. De ide sorolható az Európai Uniót kívül letelepedett ajánlattevők és a nem közösségi áruk számára biztosítandó nemzeti elbánás követelménye is.

A modern közbeszerzési jogalkotás kezdeti éveiben a jogalkotó elsősorban a szabályozás alapjainak és kereteinek lefektetését, valamint a társulási megállapodásban vállalt uniós jogharmonizációs kötelezettségeknek való megfelelést tekintette elsődlegesnek. A jogalkotó célja a közbeszerzési alapelvek meghatározásával az volt, hogy a jogalkalmazók képesek legyenek megtalálni a követendő magatartást olyan helyzetekben is, amelyekre

⁴ 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat.

⁵ A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény indokolása, Általános indokolás 2. pont.

vonatkozóan az első Kbt. nem tartalmaz részletes, tételes szabályokat.

A közbeszerzési eljárás alapelvei az első Kbt. 24. §-ában szerepeltek. A 24. § (1) bekezdés arról rendelkezett, hogy a közbeszerzési eljárásban – az egyes eljárási cselekmények, az ajánlatok értékelése során hozott döntés és a szerződés megkötése tekintetében – az ajánlatkérő köteles biztosítani, az ajánlattevő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, illetve nyilvánosságát. A (2) bekezdés értelmében az ajánlatkérőnek biztosítania kell az esélyegyenlőséget az ajánlattevők számára. A (3) bekezdésben szereplő alapvető rendelkezés szerint pedig a külföldi székhelyű ajánlattevők számára a részvétel, illetve az eljárás során a szerződés elnyerésének esélye szempontjából a nemzeti elbánást – a Magyar Köztársaságra irányadó nemzetközi szerződésekben foglaltakkal összhangban – kell biztosítani.

Az első Kbt.-t módosító 1999. évi LX. törvény beiktatott egy új, negyedik bekezdést az eljárás alapelvei közé. Az 1999. szeptember 1. napjától hatályos módosított első Kbt. 24. §-a következő bekezdéssel egészült ki: (4) A Kormány az általa irányított központi költségvetési szervek tekintetében, a helyi önkormányzat a helyi önkormányzati költségvetési szervek tekintetében rendeletben az (1)-(3) bekezdésben foglalt elveknek megfelelő egyszerűsített eljárásrendet állapíthat meg a 2. § (3) bekezdése szerinti értékhatár alatti értékű beszerzésekre, melyben előírhatja a kért ajánlatok kötelező legkisebb számát is. E rendeletek hatálya sem terjedhet ki azonban a 6. § és 9. § (2) bekezdése szerinti esetekre.

A jogalkotó e rendelkezés beiktatásával azt kívánta elérni, hogy a közpénzekből megvalósuló valamennyi beszerzés – a közbeszerzési értékhatár alattiak is – az első Kbt. alapelvei szerint valósuljon meg.

Az első Kbt.-ben tehát az alapelvek köre viszonylag szűkszavúan került meghatározásra, a jogalkotó a takarékos közpénzfelhasználás érdekében kizárólag a feltétlenül szükséges eljárási alapelvek meghatározására szorítkozott. A közbeszerzési jogalkalmazás kezdeti éveiben a döntőbizottsági és a bírósági gyakorlat töltötte meg tartalommal az alapelveket, azokat számos

döntés meghozatala során alkalmazták generálklauzulaként.

A Közbeszerzések Tanácsa 2003. évi beszámolója szerint az első Kbt. 1995-ben történő elfogadásától kezdve eltelt időszak jelentős eredményeként értékelhető, hogy felépült a közösségi elvárásokkal összeegyeztethető hazai közbeszerzési struktúra. Mind a statisztikai adatok, mind a Tanács tapasztalatai azt mutatják, hogy a közbeszerzés a közpénzek elköltésének elfogadott módszere lett. A törvény alapvető célkitűzései a nyilvánosság és az átláthatóság megteremtése terén összességében teljesültek, a közvélemény fokozott érdeklődése pedig tovább erősítette e célok érvényesülését.⁶

Összességében az első Kbt. nagymértékben, de nem teljesen felelt meg a közösségi jog, valamint a nemzetközi szerződések alapján fennálló jogharmonizációs követelményeknek, azonban alkalmazásának nyolc éve alatt felgyülemlett gyakorlati tapasztalatok, valamint Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozásának közeledő időpontja miatt szükségessé vált az 1995. óta hatályban lévő és azóta jelentős módosításokon átesett első Kbt. átfogó felülvizsgálata.

2. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: második Kbt.) megalkotása körülményei, törvényi céljai és alapelvei

Az első Kbt. egy, az addigiakhoz képest merőben új politikai és gazdasági rendszer megszületése idején lépett hatályba 1995. november 1. napján és az idő alatt míg hatályban volt jelentős változásokon ment át nem csupán a törvény maga, hanem a megalkotása idején fennálló társadalmi, gazdasági környezet is. 2002-ben elérkezett az idő az első Kbt. alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok összegzésére, a közbeszerzési szabályozás átfogó felülvizsgálatára és továbbfejlesztésére.

Másrészről, az 1991. december 16. napján aláírt és 1994-ben hatályba lépett Európai Megállapodás 6. Cikke rendelkezett arról, hogy a társulás legfeljebb tíz éves átmeneti időszakot foglal magában, amely időszak alatt Magyarország és a Közösség fokozatosan szabadkereskedelmi övezetet hoz létre. Az átmeneti időszak a csatlakozás időpontját megelőzően, 2004. február 1.

⁶ J/9477 Közbeszerzések Tanácsa beszámolója az Országgyűlés részére a 2003. jan. 1-2003. dec. 31-ig terjedő időszakban végzett tevékenységéről.

napján járt le. Továbbá Magyarországnak az Európai Unióhoz történő csatlakozásról folytatott tárgyalások keretében vállalt kötelezettségre figyelemmel 2004. január 1. napjáig meg kellett teremtenie a közösségi joggal harmonizált közbeszerzési szabályozást.

Lényeges körülmény a nemzeti közbeszerzési jogalkotás szempontjából, hogy a második Kbt. előkészítésével egyidejűleg végezte el az uniós jogalkotó az irányelvi szabályozás felülvizsgálatát és az új irányelveket 2004 márciusában, a második Kbt. elfogadását követően hirdette ki. Ez azzal járt, hogy a második Kbt. 2004. május 1. napján úgy lépett hatályba, hogy nem az új közbeszerzési irányelvekhez volt igazítva, így a következő években számtalan módosítást eszközölt a nemzeti jogalkotó, hogy a második Kbt. megfeleljen az új irányelvi szabályozásnak. A közbeszerzési jogalkotás célja ebben a periódusban az eljárások egyszerűsítése és rugalmasabb szabályozás kialakítása volt, míg a közösségi jogi szabályozás elsődleges célja ebben az időszakban is az egységes belső piac, ezen belül az egységes közbeszerzési piac megteremtése volt. Az irányelveket 2006. január 31. napjáig kellett a hazai jogba átültetni.

2.1 A második Kbt. céljai és alapelvei

A második Kbt. célja volt, hogy – összhangban a közbeszerzések terén nemzetközi szerződéseinkkel és az Európai Közösség jogszabályaival – biztosítsa a közpénzek felhasználása ésszerűségét és hatékonyságát, megteremtse a közpénzek felhasználása átláthatóságát és széles körű nyilvános ellenőrizhetőségét, továbbá a közbeszerzési eljárások lebonyolítása során biztosítsa a verseny tisztaságát.

A második Kbt. hatálybalépésekor az 1. § összesen három bekezdésben rendelkezett a közbeszerzési eljárás alapelveiről.

Az (1) bekezdés szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban – ideértve a szerződés megkötését is – köteles biztosítani, az ajánlattevő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát és nyilvánosságát. A (2) bekezdés szólt arról, hogy az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania az ajánlattevők számára. A (3) bekezdés értelmében az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők és közösségi áruk számára

nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unió kivül letelepedett ajánlattevők és a nem közösségi áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban a Magyar Köztársaságnak és az Európai Közösségeknek a közbeszerzés terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

A Kbt. verseny tisztaságára és nyilvánosságára vonatkozó alapelvi rendelkezésében a tisztességes gazdasági versenyhez fűződő közérdek jelenik meg, amely az akkor hatályos 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 9. § (2) bekezdéséből vezethető le, amelynek értelmében a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a gazdasági verseny szabadságát. A verseny tisztaságának biztosítására vonatkozó követelmény az első Kbt.-ben kizárólag az alapelvi rendelkezések között szerepelt, azonban a második Kbt.-ben már megjelent a tételes rendelkezések körében is. A második Kbt. 20/A. § szerint – amelyet a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény módosításáról szóló 2008. évi CVIII. törvény iktatott be – amennyiben az ajánlatkérő az általa lefolytatott eljárás során, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, vagy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 81. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.

A tisztességes verseny érvényesüléséhez szorosan kapcsolódik a közbeszerzési eljárás nyilvánosságára vonatkozó alapelvi rendelkezés. A tételes rendelkezések közé – ugyancsak a 2008. évi CXXIX. törvény módosító rendelkezéseivel összefüggésben – 2009. április 1. napján került beiktatásra a 17/C. §, amely biztosította a közbeszerzési eljárások tényleges nyilvánosságát, megismerhetőségét és ellenőrizhetőségét. Az új rendelkezés értelmében az ajánlatkérőknek a Közbeszerzések Tanácsa honlapján, illetve ha az ajánlatkérő rendelkezik saját honlappal, akkor annak felületén öt munkanapon belül közzé kellett tennie – közbeszerzési eljárásonként csoportosítva – a közbeszerzési hirdetményeket, az éves statisztikai összegzést, az esetleges jogorvoslati eljárás adatait. A 17/C. § előírta az ajánlatkérők számára azt is, hogy – a szerződés teljesítéséről szóló tájékoztatóban foglaltak mellett – haladéktalanul adjanak tájékoztatást a szerződés teljesítésének megtörténtéről, a teljesítéssel

kapcsolatban esetlegesen felmerült problémákról, adott esetben a teljesítés elmaradásának okáról. Az új kötelezettség különösebb formai megkötés nélkül teljesíthető volt, így a közbeszerzési eljárás minden mozzanata elérhetővé, megismerhetővé vált az interneten.

A nemzeti elbánással kapcsolatos követelmény arra a körülményre tekintettel jelent meg az alapelvi rendelkezések között, hogy Magyarország 2004. május 1. napján csatlakozott az Európai Unióhoz és ezzel az egységes belső piac része lett, így nemzeti elbánást kell biztosítani a közbeszerzési eljárásokban az Európai Unióban letelepedett ajánlattevők (és az általuk nyújtott szolgáltatások tekintetében) és a közösségi áruk számára, valamint a nemzetközi kötelezettségek alapján egyéb ajánlattevők (szolgáltatások), áruk számára. A nemzeti elbánásra vonatkozó alapelvi rendelkezés mellett tekintettel kell lenni arra is, hogy az Európai Unióhoz történő csatlakozással érvényesülnie kell a közös piacon az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlásának is, a Csatlakozási Szerződésben meghatározott feltételekkel.

A második Kbt.-t számos alkalommal módosította a jogalkotó. Ennek indoka egyrészt a jogharmonizációs kötelezettségünk teljesítése volt, ugyanis a második Kbt. megalkotásával egy időben került felülvizsgálatra a közbeszerzések közösségi szabályozása és folyamatosan az újonnan elfogadott irányelvi rendelkezésekhez kellett igazítani a közbeszerzési törvényt. Másrészt a jogalkotó a módosításokkal a második Kbt. átláthatóbbá, illetve koherensebbé tételét célozta.

Ez azonban arra vezetett, hogy a második Kbt. a gyakori módosítások következtében a közbeszerzési eljárás szinte minden eljárási cselekményét részletesen szabályozó törvénnyé vált. Szemléltetésképpen: az első Kbt. összesen 98. § terjedelmű volt amikor hatályát veszítette, ehhez képest a második Kbt. a hatályon kívül helyezése időpontjában 407. §-ból állt. E túlbujánzó szabályozás következtében az alapelvek elvesztették eredeti szerepüket. A tételes rendelkezések ugyanis a közbeszerzési eljárásban előforduló valamennyi élethelyzetet szabályozták, ezért az alapelvek a jogalkalmazás terén veszítettek jelentőségükből. Ebben az időszakban kristályosodott ki az az általános jogelv, amely szerint, az alapelvi előírások megsértésének megállapítására

abban az esetben van lehetőség, ha a vizsgált magatartást vagy mulasztást a Kbt. tételesen nem szabályozza. Ahogy a Fővárosi Ítéltábla 3.Kf.27.331/2010/3. számú ítéletében rámutatott: „A Fővárosi Ítéltábla maradéktalanul egyetért az elsőfokú bíróságnak azzal az ítéleti érvelésével, mely a tételes jogi norma és az alapelvek összefüggéséről szól – azaz azzal, hogy mindaddig, amíg konkrét jogszabályhely alkalmazásával a jogvita eldönthető, addig azok megkerülésével nem lehet az ítéletben a törvény alapelveire hivatkozni. Az alapelvek kiegészítő, mögöttes rendelkezésként csak akkor vehetők figyelembe, ha konkrét jogszabály nem áll a jogalkalmazó rendelkezésére ».

A második Kbt.-t jelentősen módosította a 2006. január 15. napján hatályba lépett 2005. évi CLXXII. törvény, azonban nem érintette az alapelvi rendelkezéseket.

A 2008. évi CVIII. törvény – amely 2009. április 1-jén lépett hatályba – érintette a második Kbt. alapelvi rendelkezéseit, ugyanis beiktatta az alapelvi rendelkezések körébe az átláthatósági megállapodás megkötésének lehetőségét. A második Kbt. 1. § (2) bekezdése arról rendelkezett, hogy a verseny tisztaságának és nyilvánosságának erősítése érdekében az ajánlatkérő és az ajánlattevő(k) átláthatósági megállapodást köthetnek egymással⁷. A megállapodás alapján felkért független szakértő bevonásával (az általa nyújtott monitoring szolgáltatás igénybevételével) a felek előmozdíthatják a közbeszerzési eljárásra, valamint az annak alapján megkötött szerződésre vonatkozó jogszabályi előírások és a nyilvánosság követelményének érvényesülését. Az átláthatósági megállapodás megkötése nem volt kötelező, hanem lehetőségként jelent meg a második Kbt.-ben, célja a köz- és az üzleti szféra közötti bizalom erősítése volt. Továbbá új alapelvi rendelkezés jelent meg a második Kbt. 1. § (5) bekezdésében, amely szerint az ajánlatkérőnek a beszerzése megvalósítása során törekednie kell a környezetvédelmi szempontok figyelembevételére.

A módosítás nyomán a tételes rendelkezések kiegészültek a fentiekben bemutatott Kbt. 17/C. §, illetve Kbt. 20/A. §-okkal, melyek a verseny tisztaságára és nyilvánosságára vonatkozó alapelvi rendelkezés hatékonyabb érvényesülését kívánták elősegíteni.

⁷ A 2003. évi CXXIX. törvény 1. § (2) bekezdését a jogalkotó 2010. március 1. napjával hatályon kívül helyezte.

2010. szeptember 15. napján lépett hatályba a harmadik, átfogó módosítást megvalósító 2010. évi LXXXVIII. törvény, amely már célként tűzte ki a közbeszerzési szabályozás egyszerűbbé, átláthatóbbá tételét, valamint a jogalkalmazók adminisztratív terheinek csökkentését, a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásokban való részvételének elősegítését, az eredménytelen közbeszerzési eljárások számának csökkentését, a közbeszerzési eljárások lefolytatása olcsóbbá és gyorsabbá tételét. A 2010. évi átfogó módosítás nem érintette az alapvető rendelkezéseket.

A második Kbt. a fentiekben részletezett eseteken túl számos alkalommal, akár 2-3 havonta módosult, ami idővel ahhoz vezetett, hogy a törvény szerkezete átláthatatlanná vált. A helyzetet tovább bonyolította, hogy a második Kbt.-nek 11 kormányrendeleti szintű és 6 miniszteri rendeleti szintű végrehajtási rendelete volt, amelyek szintén többször módosultak. Mindez ahhoz vezetett, hogy a közbeszerzési szabályozás túlzóan részletes volt, a törvény szerkezeti felépítése átláthatatlanná vált, így nem volt alkalmas arra, hogy eredeti funkcióját betöltse. A szabályozás nehézkessége, bonyolultsága nem szolgálta az eljárások gyors és költséghatékony lefolytatását, eredményes befejezését, ezért a 2010-ben megalakult Kormány úgy döntött, hogy a további módosítások helyett új, egyszerűbb és rövidebb közbeszerzési törvényt alkot.

3. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény megalkotása körülményei, céljai és alapelvei

A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt (a továbbiakban: harmadik Kbt.) 2011. július 11. napján fogadta el az Országgyűlés és 2012. január 1. napján lépett hatályba.

A harmadik Kbt. elfogadása során a jogalkotót az a cél vezérelte, hogy a közbeszerzési szabályozás egyszerűbb, áttekinthetőbb és rugalmasabb legyen, továbbá hangsúlyosabbá váljon az alapelvek szerepe a közbeszerzési eljárásokban. Ennek indoka az arra való törekvés volt a jogalkotó részéről, hogy a második Kbt.-t jellemző, minden élethelyzetet szabályozni kívánó szemléletet felváltsa a szabályok általánosabb megfogalmazása és az alapelvek segítségül hívása a jogértelmezés során. A harmadik Kbt. szerkezete így

nagyban eltért a második Kbt.-ben megszokottól. Megszűnt a visszahivatkozások rendszere, a harmadik Kbt. felépítése logikus és átlátható volt, a törvény összesen hét részből állt. Az Első Részben szerepeltek azok az általános szabályok, amelyek valamennyi közbeszerzési eljárásban alkalmazhatóak. A Második és a Harmadik Részekben az uniós értékhatárt elérő közbeszerzések, valamint a nemzeti eljárásrend szabályai kerültek meghatározásra. A Negyedik Részben rögzítette a jogalkotó a közbeszerzési szerződésekkel, míg az Ötödik Részben a jogorvoslati eljárással kapcsolatos rendelkezéseket. A Hatodik Rész a Közbeszerzési Hatóságról szólt. A Hetedik Rész a hatálybaléptető és az átmeneti rendelkezések mellett tartalmazta az Európai Unió jogának való megfelelés szabályait, valamint a Kbt. négy mellékletét.

A harmadik Kbt. áttekinthető szabályozása révén jobban szolgálta a közbeszerzés alapvető céljait: a közpénzek elköltése átláthatóságának és a verseny tisztaságának biztosítását. A törvény számos, a visszaélések és a korrupció visszaszorítására irányuló rendelkezést tartalmaz, az egyes eljárási fajták világosabb szabályozása pedig a könnyebb alkalmazhatóság, illetve a szabályozás kiszámíthatósága irányába hat. A törvényi szabályozás egyebekben kiterjed a környezetvédelmi, és szociális szempontokra is; az ajánlatkérő a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan sajátos, különösen szociális, illetőleg környezetvédelmi, minőségbiztosítási feltételeket határozhat meg.⁸

3.1 A harmadik Kbt. céljai

A harmadik Kbt. 1. §-ában szerepelnek a törvényi célok. A közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése mellett új törvényi célként rögzítette a jogalkotó a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvétele, továbbá a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítését.

A hatékony és felelős közpénzfelhasználásra vonatkozó alapvető rendelkezés érvényesülésével összefüggésben lényeges körülmény, hogy a harmadik Kbt. hatálybalépésével egyidejűleg Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) is 2012. január 1-jén lépett hatályba. A hatékony és felelős közpénzfelhasználásra

⁸ A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény indokolása I.1. pont.

vonatkozó alapelv a 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdéséből, valamint a 39. cikkből vezethető le. A 37. cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A 39. cikk a költségvetési bevételek célszerű felhasználásának követelményét alaptörvényi szinten is részletezi azzal, hogy kizárja azt, hogy a költségvetésből ingyenesen vagy ellenszolgáltatás fejében olyan szervezet kaphasson támogatást, amelynek szervezeti vagy működési struktúrája nem teszi lehetővé azt, hogy a közpénzek törvényes és indokolt felhasználása ellenőrizhető, a költségvetésből származó forrás útja nyomon követhető legyen.

Mind a nemzeti vagyona, mind a közpénzekre kiterjedően rögzíti az átlátható gazdálkodás követelményét, alaptörvényi szinten biztosítva a nyilvánosság általi megismerhetőséget azzal is, hogy az ezekre vonatkozó adatokat közérdekű adatoknak minősíti.⁹

A 39. cikk (1) bekezdése értelmében a központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható.

A 39. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni. A közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az új törvényi cél bevezetésének – a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásba való bevonásának – indoka az, hogy részvételük által élénkíthető a verseny a közbeszerzési piacon, ami az árak csökkenéséhez vezet, ezáltal a közpénzekkel gazdálkodó ajánlatkérők előnyösebb ajánlatok közül választhatnak. A mikro-, kis- és középvállalkozások oldalán a közbeszerzési szerződésekhez való könnyebb hozzáférés bevételeik növekedését és szolgáltatásaik fejlődését

eredményezi, ami nagymértékben megfelel a közpénzek hatékony és ésszerű felhasználására vonatkozó törvényi célnak.

A harmadik Kbt. céljai között szerepel továbbá az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítése. E jogpolitikai célok a közösségi irányelvekben megjelenő szemléletváltással összefüggésben jelentek meg a nemzeti közbeszerzési szabályozásban. Az uniós szabályozás ugyanis ezekben az években az egységes belső piac megteremtéséről a hangsúlyt a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés irányába kezdte áthelyezni. E törvényi cél az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelvének 28., illetve 33. preambulumbekezdéseivel kapcsolódik, ezek már kifejezetten szociális szempontú rendelkezéseket tartalmaznak. A (28) preambulumbekezdés – egyebek mellett – arról szól, hogy a foglalkoztatás és munkavégzés az egyenlő esélyek biztosításának kulcsfontosságú eleme és hozzájárul a társadalomba való beilleszkedéshez. A (33) preambulumbekezdés a szerződésteljesítési feltételek vonatkozásában rögzíti, hogy azok akkor egyeztetethetők össze az irányelvvel, ha nem tartalmaznak közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést és szerepelnek a szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételhez szükséges dokumentációban. E feltételek különösen olyan célok ösztönzésére irányulhatnak, mint a munkahelyi szakképzés, a különleges beilleszkedési nehézségekkel küzdő személyek foglalkoztatása, a munkanélküliség elleni küzdelem vagy a környezetvédelem.¹⁰

Az Európai Bizottság részéről 2010-ben kiadott útmutatóban – amely a szociális szempontok figyelembevételéről szól a közbeszerzések során – szerepel, hogy az állami szervek jelentős fogyasztónak számítanak Európában: az Unió bruttó hazai termékének mintegy 17%-át költik el, amelynek összege Németország GDP-jének felét teszi ki. Így azáltal, hogy vásárlóerejüket olyan termékek és szolgáltatások választására használják fel, amelyek kedvező szociális hatással is bírnak, jelentős mértékben hozzájárulnak a fenntartható fejlődéshez.¹¹

⁹ Magyarország Alaptörvényének indokolása a 39. cikkhez.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK Irányelve.

¹¹ Európai Unió Kiadóhivatala: Útmutató a szociális szempontok figyelembevételéhez a közbeszerzések során, 2011, 5. old.

3.2 A megújult alapelvi rendelkezések

A közbeszerzési szabályozás keretjelleget vált, ezáltal az alapelvi rendelkezések nagyobb szerephez jutottak. A jogalkotó – levonva a második Kbt. túlburjánzó szabályozásából eredő jogalkalmazási nehézségek tanulságait – arra az álláspontra helyezkedett, hogy a piaci szereplők jogkövető magatartását sokkal inkább elősegíti az a megközelítés, amely szerint a minden élethelyzetet szabályozni kívánó jogalkotási metódus helyett az alapelvek jutnak nagyobb szerephez.

A Kúria „A közbeszerzésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat” vizsgálati tárgykörre felállított Joggyakorlat-elemző csoport által készített összefoglaló véleményben kifejtette, hogy „A 2003.Kbt. paradigma-váltás jellegű, alapvetően más jogalkotói megközelítés alapján készült, amelynek lényege az, hogy a közbeszerzés minden mozzanatát jogszabállyal igyekezett szabályozni, ami folyamatosan újabb és újabb jogalkotói beavatkozást eredményezett. E poroszos jellegű szabályozás átalakította a közbeszerzés szabályainak jellegét, szinte útmutató-szerű, de ugyanakkor kógens jogszabályi eligazítást adott a jogalkotók számára a részletkérdések tekintetében is. Így alakult ki az Európában minden bizonnyal legrészletesebb törvényen és számos végrehajtási rendeleten alapuló hatalmas közbeszerzési jogterület, amely számos kérdésben átlépett a magánjog területére is.

Az alapelvek alkalmazása tekintetében ez természet-szerűleg azzal a következménnyel járt, hogy – mivel számos, az alapelveket konkrét gyakorlati szabállyal kifejezésre juttató rendelkezés épült be a törvénybe, illetve nagyszámú végrehajtási szabályba – így az elvek konkrét gyakorlati joghatást kiváltó hatása szinte teljesen megszűnt, így eredeti funkciójukat elvesztették, létük deklaratív jellegűvé vált.”¹²

A keretjelleget szabályozással összhangban álló Kbt. 3. § kifejezetten rendelkezik arról, hogy a törvény rendelkezéseinek alkalmazása során, valamint a jogszabályokban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése során a közbeszerzésekre vonatkozó

szabályozás céljával összhangban, a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

Amellett, hogy az alapelvek hangsúlyosabb szerephez jutottak, a harmadik Kbt. alapelvi sorában az eddig ismertek mellett olyan új alapelvek is megjelentek, amelyek a joggyakorlás és kötelezettségteljesítés Ptk.-ból ismert fokmérői (pl.: jóhiszeműség, tisztesség).¹³

A harmadik Kbt. 2. §-a összesen hat bekezdésben sorolja fel a közbeszerzési eljárás alapelveit. Nevezetesen:

(1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

(2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.

(3) Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni.

(4) Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.

(5) Az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi áruk számára nemzeti elbánást kell nyújtani a közbeszerzési eljárásban. Az Európai Unió kivül letelepedett gazdasági szereplők és a nem közösségi áruk számára nemzeti elbánást a közbeszerzési eljárásban a Magyar Köztársaságnak és az Európai Uniónak a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeivel összhangban kell nyújtani.

(6) A közbeszerzési eljárás nyelve a magyar, az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban lehetővé teheti - de nem követelheti meg - a magyar helyett más nyelv használatát is.

A fentiekből látható, hogy míg a két korábbi, már hatályon kívül helyezett közbeszerzési törvény alapelvei a verseny tisztaságát, nyilvánosságát, az esélyegyenlőséget, egyenlő bánásmódot és a nemzeti elbánást kívánták érvényre juttatni, addig a harmadik Kbt.

¹² 2015.EI.II.JGY.E.1.1. szám 15. oldal.

¹³ Dr. Sára Katalin: alapelvek a közbeszerzési eljárásban, Közbeszerzési Szemle, 2012. 11. évf. 11. szám 46. old.

beemelte az alapelvi rendelkezések körébe, hogy az ajánlatkérőnek a hatékony és felelős gazdálkodás elve szerint kell eljárnia a közpénzek felhasználásakor. Ez összefüggésben áll azzal, hogy 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel és a nemzeti vagyonnal, továbbá a közpénzek kapcsán kifejezetten rendelkezik az átláthatóság követelményéről, amely szintén első ízben jelenik meg a harmadik Kbt. alapelvi rendelkezései között. E helyen lényegesnek tartom megjegyezni, hogy 2011. december 31. napján lépett hatályba az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, és a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény, amelyek szintén rögzítették a közpénzek felhasználása, illetve a nemzeti vagyon kezelése kapcsán a felelős és hatékony gazdálkodás elvét.

Újdonságként jelent meg az alapelvi rendelkezések körében a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, amelyet a magánjog területéről emelt át a jogalkotó a közbeszerzési jogba. A Ptk. 1991. évi novellája „recipialta” a BGB 242. §-ában először megfogalmazott „Treu und Glauben” elvét.¹⁴ A harmadik Kbt. ezen alapelvnek megfelelő magatartást mind az ajánlatkérőktől, mind a gazdasági szereplőktől megköveteli. A harmadik Kbt.-hez fűzött indokolás rámutat, hogy a közbeszerzési jog területe szorosan kötődik a gazdasági élethez, ezért szükséges, hogy a közbeszerzési eljárásban érvényesüljön a tisztességtelen eljárás tilalma.

A rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének alapelvi szinten való rögzítése azt a célt szolgálja, hogy az új közbeszerzési törvény tételes rendelkezéseinek alkalmazása ne vezethessen a törvény rendeltetésével ellentétes eredményre. Ahogy az Alkotmánybíróság a 18/2008. (III. 12.) számú határozata III.3. pontjában kifejtette: a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét a jogtudomány és a jogalkalmazói gyakorlat alapvetően a polgári jogban a joggal való visszaélés tilalmának alapelvével összefüggésben munkálta ki. Ezekből a polgári jogi alapokból kiindulva vált a jogrendszer egészét átható általános alapelvvé, amelynek lényege, hogy a jogosultságok gyakorlása nem irányulhat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető célra, az alanyi

jogok gyakorlása akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.¹⁵

Az új közbeszerzési törvény a gyakorlati alkalmazása során beváltotta a hozzá fűzött reményeket a tekintetben, hogy az alapelvek előtérbe helyezésével hatékonyabb fellépést tett lehetővé a visszaélészerű magatartásokkal szemben. A Közbeszerzési Döntőbizottság ismét számos határozatában állapított meg alapelvi jogsérelmet, ami jól mutatja, hogy az alapelvek újra irányítúként szolgáltak a közbeszerzési jogalkalmazásban.

4. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény megalkotása körülményei, céljai és alapelvei

2010-ben jelent meg az Európai Bizottság Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája című közleménye, amely arra vonatkozóan fogalmazott meg javaslatokat, hogy Európa mely területek fejlesztése útján lesz képes kilábalni a globális pénzügyi válságból. Eszerint az Európa 2020 stratégia az alábbi három terület fejlesztését tekintette elsődlegesnek. A tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakítása, versenyképesebb gazdaság erősítése, a foglalkoztatottak számának növelése és gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság megvalósítása. Az uniós jogalkotó e célok elérése egyik eszközeként nevezte meg a közbeszerzést, amely abban az esetben fogja megfelelően szolgálni a gazdasági növekedést, amennyiben a szabályozási rendszer – a megváltozott gazdasági környezethez igazítás céljából – felülvizsgálatra kerül. A még ekkor hatályos közbeszerzési irányelvek (2004/17/EK és 2004/18/EK) célja az egységes belső piac, valamint az átlátható közbeszerzés megteremtése volt, amely célok 2010-re megvalósultak. Az uniós jogalkotó ezért olyan új irányelvek kidolgozását javasolta, amelyek az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása mellett hatékonyan támogatják a környezetvédelem, az innováció és a szociális szolgáltatások területeit.

¹⁴ Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része, Dialóg Campus Budapest-Pécs 2002, 142. old.

¹⁵ 18/2008. (III. 12.) AB határozat III.3. pont.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa 2014. február 26-án fogadta el a közbeszerzésekre vonatkozó új irányelveket:

- a közbeszerzésekről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU irányelvet,
- a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/25/EU irányelvet, továbbá
- a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelvet.

Az új közbeszerzési tárgyú irányelvek 2014. március 28. napján kerültek kihirdetésre az Európai Unió Hivatalos Lapjában és a vonatkozó uniós szabályokkal összhangban a kihirdetést követő huszadik napon léptek hatályba. A korábbi, 2004-es irányelvekben szereplő közbeszerzési szabályok felülvizsgálatára és modernizálására a közkiadások hatékonyabbá tétele, a kis- és közép-vállalkozások esélyegyenlőségének elősegítése és az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célok megvalósítása érdekében került sor.

Az új közbeszerzési tárgyú irányelvek elfogadása következtében jelentősen módosult az uniós közbeszerzési jog, amely miatt szükségessé vált a hazai közbeszerzési szabályozási rendszer felülvizsgálata is, melynek eredményeként Magyarország Országgyűlése elfogadta a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényt (a továbbiakban: új Kbt.), amely 2015. november 1-jétől hatályos.

4.1 A negyedik Kbt. céljai és alapelvei

A nemzeti jogalkotó úgy ítélte meg, hogy az újonnan elfogadott közbeszerzési irányelvekben megfogalmazott célkitűzések elérésének legmegfelelőbb módja egy új közbeszerzési törvény elfogadása. Az új törvény előkészítése során a jogalkotó kiemelt hangsúlyt fektetett az eljárások átláthatóságának biztosítására, az eljárások egyszerűsítésére, a vállalkozásokat terhelő adminisztrációs terhek csökkentésére és a hatékony verseny érvényesülésére.

A negyedik Kbt. az alábbi célokat nevesíti a preambulumban: a közpénzek hatékony felhasználásának

átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódása, valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése.

A negyedik Kbt. célkitűzései nem sokban különböznek a 2011. évi Kbt.-ben megfogalmazottaktól. A jogalkotó a közösségi irányelvekben megjelenő szemléletváltást a tételes rendelkezések körében jeleníti meg. A negyedik Kbt. céljai között újdonságként jelenik meg a korábbiakhoz képest, hogy a jogalkotó kifejezetten nevesíti a környezetvédelmi célkitűzéseket, továbbá a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése körében utal a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba történő bevonására. E jogalkotói célok beemelése a negyedik Kbt.-be a közbeszerzési irányelvek azon célkitűzésére reflektál, amely szerint a stratégiai szempontok hangsúlyosabb érvényesítésére kell törekedni a közbeszerzések terén. A helyi kis- és közepes vállalkozások bekapcsolása hozzájárul a foglalkoztatás növekedéséhez és a hatékonyabb allokációhoz, amely a segíti a szociális szempontokra, illetve a hatékony versenyre vonatkozó célkitűzések megvalósulását.

A negyedik Kbt. a korábbi szabályozáshoz hasonlóan rendelkezik az alapelvekről is annyi eltéréssel, hogy a 2014. március 15. napján hatályba lépett új Ptk. alapvető rendelkezéseire figyelemmel a rendeltetészerű joggyakorlás elve helyett a joggal való visszaélés tilalma került nevesítésre az új. Kbt. alapvető rendelkezései körében.