

Keretmegállapodás a központosított közbeszerzési rendszerben Framework Agreement in the centralised public procurement system

Dr. Guzi Zsuzsanna, közbeszerzési szakreferens, Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.6.4

Címszavak: szerződés, keretmegállapodás, központi beszerző szerv, központosított közbeszerzési eljárás, verseny

Absztrakt

A tanulmány célja a keretmegállapodás jogtechnikai eszköznek, mint sajátos beszerzési módszernek és kontraktuális kategóriának a közbeszerzési jogi, a versenyjogi és a polgári (kötelmi) jogi szempontú áttekintését adni.

Abstract

The aim of the study is to provide an overview of the legal instrument of the Framework Agreement as a specific procurement method and contract category from the point of view of public procurement law, competition law and civil (contract) law.

Bevezető gondolatok

A közbeszerzési eljárások a nemzetgazdasági célkitűzések szolgálatában meghatározó szerepet töltenek be hazánk gazdasági életében. A közbeszerzés centralizációja különösen azokban az országokban terjedt el, ahol a központi beszerző szerv feladatellátása a közbeszerzési költségek fokozottabb ellenőrzésének köszönhetően képes megfékezni a növekvő közkiadásokat.¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelvében (a tanulmány további részében: Irányelv) rögzített megengedő szabályra tekintettel, az Európai Unió számos tagállamával egyetemben Magyarország is alkalmazza a központosított (köz)beszerzési technika valamely formáját.²

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a tanulmány további részében: Kbt.) preambulumban megfogalmazott alapvetésekkel összhangban, a központosított közbeszerzések rendszere a hazai költségvetésből származó, illetve az Európai Unió által biztosított források hatékony felhasználásának átlát-

hatóságát és nyilvános ellenőrizhetőségét szolgálja jogszabályban meghatározott termékek és szolgáltatások tekintetében. A hazai jogszabályi környezet gazdaságpolitikai szempontokat szem előtt tartva, a Kormány irányítása alá tartozó szervezetek számára egyes közbeszerzések központosított szintű megvalósítását írja elő. A centralizált közbeszerzési rendszert a keretmegállapodás, mint jogi eszköz által biztosított jogtechnikai megoldás támogatja, amely a hazai központosított közbeszerzési rendszer kiépítése óta hatékonyan segíti a magyar jogrendszer és az Európai Unió által megfogalmazott jogi és gazdaságpolitikai elvárások érvényesülését.

A tanulmány tárgya a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság³ (a tanulmány további részében: KEF), mint a Kormány által kijelölt általános hatáskörrel eljáró központi beszerző szervezet⁴ által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások alappilléreinek, a keretmegállapodás jogtechnikai eszköznek a közbeszerzési

¹ Karem Sayed Aboelazm - Attia Afandy: Centralization and decentralization of public procurement: Analysis for the role of General Authority for Governmental Services (GAGS) in Egypt.

Elérési útvonat:

https://www.researchgate.net/publication/328770874_Centralization_and_decentralization_of_public_procurement_Analysis_for_the_role_of_General_Authority_for_Governmental_Services_GAGS_in_Egypt (264.o.).

² Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelv 37. cikk (Központosított beszerzési tevékenységek és központi beszerző szervek) és preambulumban (69) pont.

³ A KEF jogállását, közfeladatait és hatáskörét a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságról szóló 250/2014. (X.2.) Korm. rendelet határozza meg.

⁴ 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés.

jogi, a versenyjogi és a polgári jogi, azon belül a szerződési jogi szempontú vizsgálata.

Alapvetések - A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság központosított közbeszerzési rendszere

A közbeszerzési jog önmagában egy rendkívül szűk, ám annál összetettebb jogterülete a magyar jogrendszernek, amelynek viszonylagosan önálló része a központosított közbeszerzési eljárások lefolytatását támogató központi szintű rendszer. A keretmegállapodás jellemzően, de nem kizárólagosan a központosított közbeszerzési rendszerben alkalmazott egyedülálló jogi eszköz, mely vizsgálatához mindenekelőtt annak a jogterületnek a sajátosságait szükséges ismertetni, melyben betölti funkcióját.

A KEF jogelődjének Miniszterelnökség által történő létrehozására már a hazai közbeszerzési rendszer kiépítésekor megfogalmazódott az igény.⁵ A magyar közbeszerzési jogfejlődés már-már jogtörténeti eseménye megerősíti, hogy a KEF az egyik legnagyobb szakmai múlttal rendelkező központi beszerző szervezet, amely által kialakított központosított közbeszerzési rendszer attribútuma a keretmegállapodás. Az említett indokokra figyelemmel, a keretmegállapodás a KEF központosított közbeszerzési rendszerén keresztül kerül bemutatásra. Rendszertani szempontot követve, a KEF központosított közbeszerzési rendszerének rövid áttekintését követően a keretmegállapodás sajátosságai kerülnek ismertetésre.

A KEF által kialakított rendszer célja, hogy jogszabályban kijelölt állami intézmények a közbeszerzéseiket a centralizált struktúra által biztosított előnyök mellett valósítsák meg. A modell lényege akként foglalható össze, hogy a jogalkotó által meghatározott központosított közbeszerzésre köteles ajánlatkérők (valamint a rendszerhez csatlakozni jogosult intézmények, a tanul-

mány további részében együttesen: intézmények) a központi beszerző szervezet által – saját nevében – lefolytatott közbeszerzési eljárásokon keresztül, vagyis központosítottan szereznek be jogszabályban meghatározott termékeket és szolgáltatásokat (a tanulmány további részében: kiemelt termék).⁶

A központosított közbeszerzési rendszer létrehozásának célja, hogy az általánosan, illetve az időszakosan visszatérő, azonos felhasználási célú és azonos műszaki, gazdasági vagy egyéb tulajdonságokkal rendelkező termékeket és szolgáltatásokat⁷ egy egységes közbeszerzési eljárás keretében lehessen beszerezni. A központosított közbeszerzés hazai jogrendszerben történő térnyerésének oka közvetlenül az eljárások ajánlatkérői és ajánlattevői pozícióiban megjelenő intézmények és gazdasági szereplők, közvetetten pedig a nemzetgazdaság számára biztosított pozitív hatásokban található. A közgazdaságtan és közbeszerzések neves kutatói, Gian Luigi Albano, Antonio Ballarin és Marco Sparro a „*Framework Agreements and repeated purchases: The Basic Economics and a case study on the acquisition of IT services*” című tanulmányban megállapítják, hogy az állam számára a költségkontroll, ezáltal az állami kiadások visszaszorításának egyik „politikailag kevésbé érzékeny” eszközét a közbeszerzési eljárások biztosítják.⁸ A centralizált közbeszerzés elemi alapvetése, hogy az intézmények az igények rendszerezésére épített közbeszerzési eljárások lefolytatásán keresztül valósíthassák meg beszerzéseiket. A termelési méretgazdaságosság, az ajánlatkérő fokozott alkupozíciója, valamint a tudás és erőforrás megosztás erőinek kölcsönhatása jelentősen hozzájárul a beszerzési költségek csökkentéséhez.⁹

A központosított közbeszerzés kétirányú, egymással kölcsönhatásban álló, a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről szóló 168/2004. (V. 25.) Korm.

⁵ A KEF létrehozásáról a Miniszterelnökség Közbeszerzési és Gazdasági Igazgatóságáról szóló 179/1996. (XII.6.) Kormányrendelet rendelkezett.

⁶ A „kiemelt termék” tág kategóriát jelölő fogalom. A központosított közbeszerzés elemi egységét képező, külön jogszabály által meghatározott azon termékek és szolgáltatások egységes megnevezése, melyek tekintetében az intézmények számára a központosított közbeszerzési rendszeren keresztül megvalósuló beszerzési kötelezettség fennáll.

⁷ 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 3. § e) pont.

⁸ Gian Luigi Albano, Antonio Ballarin and Marco Sparro Framework agreements and repeated purchases: The basic economics and a case study on the acquisition of IT services

<http://ippa.org/images/PROCEEDINGS/IPPC4/04EconomicsofProcurement/Paper4-1.pdf> (3.o.) (megtekintés ideje: 2023.03.01.).

⁹ Gian Luigi Albano, Antonio Ballarin and Marco Sparro ism.

rendelet előírásán alapuló kötelezettséget keletkeztet a központi beszerző szerv és a hozzá kapcsolódó intézmények viszonylatában, a következők szerint. Egyfelől, az intézmények kötelesek a kiemelt termékek vonatkozásában fennálló beszerzéseiket a centralizált rendszeren keresztül megvalósítani, míg a központi beszerző szerv felelőssége az intézmények ellátásának folyamatos, hatékony, és piaci igényekhez igazodó feltételeit, ezáltal a beszerzés megvalósításának lehetőségét biztosítani. Utóbbi követelmény – a kiemelt termék vonatkozásában – az egyedi beszerzési igények megvalósításának alapjául szolgáló, a központosított közbeszerzési eljárások eredményeként a központi beszerző szerv által megkötött hatályos keretmegállapodások folytonos, megszakítás nélküli láncolatával teljesül.

A KEF központosított közbeszerzési rendszere a közbeszerzési eljárások alaptételeként lefektetett átlátható és felelős gazdálkodás elvének érvényesülését szolgálja azáltal, hogy a költségvetési szervek beszerzéseinek összevonása nagymegrendelői pozíciót hoz létre, amely jelentős anyagi megtakarítást, ezzel összefüggésben a nemzetgazdasági célok elérését teszi lehetővé.

A KEF központosított közbeszerzési rendszerének egyik alappillére a keretmegállapodás alternatív beszerzési módszere biztosítja – a dinamikus beszerzési rendszer (DBR) alkalmazása mellett, amely eredményes ajánlattételi szakasza ugyancsak zárulhat keretmegállapodás megkötésével¹⁰ –, amely a közpénzekkel való felelős és átlátható gazdálkodás mellett gyors és tervezhető beszerzést biztosít az intézmények számára. A tanulmány a továbbiakban a „központi beszerző szerv” és a „KEF” kifejezéseket egymás szinonim fogalmaként használja.

A központosított közbeszerzési eljárás és annak eredményeként megkötött keretmegállapodás

A központosított közbeszerzési eljárás célja, hogy annak eredményeként, az eljárás dokumentumaiban meghatározott feltételeknek megfelelő nyertes ajánlat(ok) alapján szerződés kerüljön megkötésre, az intézményi beszerzési igény teljesítése céljából. A KEF központo-

sított közbeszerzési rendszerét a keretmegállapodás által biztosított jogtechnikai megoldás támogatja.

A keretmegállapodás jogi kategóriájának meghatározása összetett feladat. Mi a keretmegállapodás? Jogtechnikai eszköz vagy szerződéstípus? A rövid, tömör és lényegre törő kérdések megválaszolása azonban a közbeszerzési és a polgári jogi jogági kapcsolódás által generált komplexitásra, valamint a magyar és az európai uniós jogszabályi előírásokra figyelemmel körültekintő vizsgálatot igényel.

A keretmegállapodás közbeszerzési jog rendszerében betöltött szerepe, valamint a kifejezés által takart jogintézmény oly módon kerül bemutatásra, hogy rendszertani szempontból a nagyobb egység felől a szűkebb kategória felé haladva kerül ismertetésre a szabályozás. E logikai művelet alapján az alábbi megállapítások fogalmazhatók meg.

Az Európai Bizottság 2018-ban kiadott útmutatója értelmében a keretmegállapodás nem egy meghatározott eljárás vagy szerződéstípus, hanem a sajátos beszerzési módszerek egyik olyan eszköze, amelyet az ismétlődő igények mellett az előre meg nem határozható összeg és az időbeli szükségesség alakítottak ki.¹¹ E meghatározás értelmében a keretmegállapodás tehát az európai uniós jogszabályokban nevesített, az összesített beszerzés egyik eszköze és technikája.

Az Irányelv támogató rendelkezéseit, valamint az Európai Bizottság értelmezését alapul véve, a „keretmegállapodások” a magyar közbeszerzési jog rendszerében a dinamikus beszerzési rendszer, az elektronikus árlejtés, valamint az elektronikus katalógusok mellett nevesített sajátos beszerzési módszer,¹² mely eredményeként keretmegállapodás kerül megkötésre. A keretmegállapodás kifejezés mögötti tartalom ekkor már nem beszerzési technikaként, hanem annak részeként, az eredményesen lefolytatott közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződésként, tehát kontraktuális kategóriaként interpretálandó.

A keretmegállapodásos közbeszerzési eljárás, mint sajátos beszerzési technika, a Kbt. által nevesített, két

¹⁰ 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 26. § (3) bekezdés.

¹¹ Európai Bizottság - Útmutató közbeszerzési szakemberek számára, Elérési útvonal:

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_hu.pdf (49.o.).

¹² 2015. évi CXLI. törvény a közbeszerzésekről (Kbt.) XVI. fejezet – Sajátos beszerzési módszerek.

részből álló, előre pontosan meg nem határozható beszerzési igények megvalósítását szolgáló beszerzési forma.¹³ Az eljárás első szakaszának célja a kereslet összehangolása által a keretmegállapodás megkötése a központi beszerző szerv és az országos ellátás biztosítására alkalmasnak ítélt nyertes ajánlattevők között. Az eljárás második szakaszának célja a keretmegállapodás által létrehozott jogalap alapján az egyedi beszerzési igény tényleges megvalósítása, a keretmegállapodásra épülő egyedi szerződéskötés révén. A közbeszerzési eljárás második szakasza egy ajánlattevővel kötött keretmegállapodás esetén a Kbt. 105. § (1) bekezdés b) pontja értelmében közvetlen megrendeléssel¹⁴ vagy írásbeli konzultációt követő szerződéskötéssel,¹⁵ míg a több ajánlattevővel kötött (klasszikus) keretmegállapodás esetén¹⁶ a beszerzés közvetlen megrendelés¹⁷ vagy versenyújranyitás¹⁸ útján folytatható le.

Amennyiben a keretmegállapodás nem határozza meg a beszerzési követelmények teljesítésére irányadó teljes feltételrendszert, – mely a klasszikus értelemben vett keretmegállapodásnak tekinthető –, a témakörben fellelhető külföldi szakirodalmak a „*mini verseny*” kifejezéssel definiálják az eljárás második szakaszában a több szerződéses partner közötti versenyeztetési folyamatot. Az eljárás második részének eredményeként – a fent hivatkozott különböző eljárásjogi és eljárás technikai irányok ellenére – a nyertes ajánlattevő gazdasági társaságok és az intézmény között egyedi szerződés megkötésével valósítható meg az egyéni igényeket kiszolgáló beszerzés. Az eljárás első része a központi beszerző szerv által az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben (EKR), míg a második része az intézmények által, a központi beszerző szerv online felületén¹⁹ kerül lefolytatásra.

Az intézmények részéről jelentkező egyedi beszerzési igények központi beszerző szerv által történő egységesítésével előkészített keretmegállapodásos közbeszerzési eljárás számos, gazdasági szempontból közvetlenül nem kifejezhető pozitív hatással és a tervezhetőségéből fakadó előnnyel bír. Versenyújranyitás esetén a KEF – mint a keretmegállapodásos eljárás első szakaszának ajánlatkérője (beszerző) – által működtetett központosított közbeszerzési portál a transzparencia biztosítása mellett versenyfokozó hatást gyakorol a gazdasági szereplőkre. A rendszer stabil, kiszámítható és tervezhető beszerzési környezetet biztosít az intézmények számára, az adminisztratív terhek csökkentésével járó hatékonyság pedig szakpolitikai célok megvalósítását szolgálja. Intézményi aspektusból további előnyt jelent a közbeszerzési eljárás lefolytatásához társuló kockázati tényezők elkerülése, a szaktudást igénylő folyamatok megtakarítása, valamint az adminisztrációs teher csökkentése. A közbeszerzési és a kapcsolódó (első-sorban jogi, pénzügyi, és az eljárás tárgya szerinti műszaki) szakterületeket magába foglaló szakértelem koncentrációja miatt a központi beszerző szerv hatékony feladatellátást biztosít.

A jogintézmény elnevezése az Irányelv által is nevesített „keretmegállapodás” (*Framework Agreement, FA*) szókapcsolaton alapul, mely kifejezés „megállapodás” utótagja a beszerzési technika alappillért jelentő polgári jogi kontraktuális tárgykörre utal. A keretmegállapodásos eljárás egységét e sajátos beszerzési módszer Kbt.-ben nevesített eljárás fajtákkal (jellemzően nyílt eljárás alkalmazásával) megvalósuló kombinációja biztosítja, mely eredményeként kerül sor a keretmegállapodás megkötésére.

¹³ A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a keretmegállapodásokkal kapcsolatos egyes kérdésekről (2021. május 6.) (1.o.).

¹⁴ Kbt. 105. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁵ Kbt. 105. § (1) bekezdés c) pont.

¹⁶ Kbt. 105.§ (2) bekezdés b) pont.

¹⁷ Kbt. 105.§ (2) bekezdés a) pont.

¹⁸ Kbt. 105.§ (2) bekezdés c) pont.

¹⁹ A KEF, mint központi beszerző szerv, a keretmegállapodásos eljárás első szakaszának tulajdonképpeni ajánlatkérője működteti a központosított közbeszerzési portált, mely a nyilvános hozzáférés által támogatja az átláthatóság követelményének teljesülését.

A keretmegállapodás jogintézmény alkalmazásának megkönnyítése érdekében az Európai Bizottság által kiadott értelmező jegyzet²⁰ a keretmegállapodás két típusát, a keretmegállapodást és a keretszerződést különíti el. Keretszerződésként kerülnek meghatározásra azok a keretmegállapodások, melyek valamennyi szerződéses feltételt tartalmazzák, míg a klasszikus értelemben vett keretmegállapodások nem rögzítenek minden szerződéses feltételt. E rendszertani megkülönböztetést a magyar jogszabályi környezet teljes azonosítással követi, mely akként is összefoglalható, hogy minden keretszerződés keretmegállapodás, de nem minden keretmegállapodás keretszerződés.

A Kbt. értelmében a keretmegállapodásos eljárás első része irányulhat egy ajánlattevővel²¹ vagy több ajánlattevővel²² megkötendő keretmegállapodásra, mely elemi különbségtétel meghatározza az eljárás második szakaszának közbeszerzési eljárásjogi metódusát. Az eljárás egymásra épülő szakaszainak egysége teremti meg a központosított közbeszerzési rendszert jellemző rugalmasság kereteit, mely az intézmény második szakaszban megvalósuló egyedi beszerzésének megvalósításakor teljeseedik ki. E hárompólusú jogviszonyban az intézmények és a központi beszerző szerv jogszabályi előírás alapján kapcsolódnak egymáshoz, míg a nyertes ajánlattevők, valamint a velük szemben beszerzési igényt megvalósító intézmények és a központi beszerző szerv jogviszonya szerződéses alapokon nyugszik.

A tanulmány további részében a keretmegállapodás, mint a keretmegállapodásos közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött kontraktuális eszköz kerül vizsgálat alá.

A közbeszerzési jogi és a polgári (kötelmi) jogi jogági kapcsolódás kölcsönhatása számos sajátos vonást eredményez a központosított közbeszerzési eljárás eredm-

nyeként megkötött keretmegállapodásnak, amely különbözik a hagyományos közbeszerzési szerződéstől. A keretmegállapodás szerződéses kategória vizsgálatának kiindulópontját a Kbt. biztosítja, mely értelmében a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésekre a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakba: Ptk.) rendelkezéseit, a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.²³ A közbeszerzési jogágot átható elemi tétel értelmében a közbeszerzési eljárások eredményeként létrejövő szerződésekre irányadó szabályokat a Ptk. általános és különös kötelmi jogi rendelkezései mellett a Kbt. határozza meg. A szerződés önmagában polgári jogi kategória, azonban a keretmegállapodás specifikumát adja, hogy e kontraktus jogi minőségét nem a Ptk., hanem a Kbt. határozza meg, tehát az a jogszabály, amely azt a jogterületet szabályozza, melyben betölti funkcióját. A Ptk. fogalmi rendszere nem ismeri a keretmegállapodás definícióját és jogi kategóriáját, ezáltal vegytisztán a Ptk. szerződési rendszerében nevesített egyik szerződési alaptípusba sem sorolható. A keretmegállapodás jogi kategóriáját az Irányelv hazai jogrendszerbe történő átültetésével a Kbt. tölti meg tartalommal.²⁴ A keretmegállapodásra, mint szerződésre vonatkozó általános és különös kötelmi jogi rendelkezéseket – figyelemmel a Kbt.-ben rögzített kivételekre (pl. szerződésmódosítás) – már a Ptk. szabályrendszere adja.

A szerződés megnevezése arra utal, hogy a szerződő felek, vagyis az ajánlatkérő – központi beszerző szerv – és egy vagy több gazdasági szereplő között létrejött megállapodás egy meghatározott – jogszabály által maximalizált – időszakban, a jövőre vonatkoztatva, a keretmegállapodás által létrehozott jogviszony alapján odaítélendő (egyedi) szerződésekre irányadó keretet, elemi alapvetéseket állapítja meg. A keretmegáll-

²⁰ Európai Bizottság – Belső Piac és Szolgáltatások Főigazgatósága: Értelmező jegyzet-keretmegállapodások-klasszikus irányelv, mely dokumentum megegyezik a CC/2005/03_rev 1 2005. 7. 14. számú dokumentummal https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/57/13/5713b08d-0d2b-443f-a15f-05de91d5f46a/ertelmezo_dok-_keretmegallapodasok-_hu_vegleges.pdf (3.o.).

²¹ Kbt. 105. § (1) bekezdés.

²² Kbt. 105. § (2) bekezdés.

²³ Kbt. 2. § (8) bekezdés.

²⁴ A Kbt. 3. § 18. pontja értelmében a keretmegállapodás: egy vagy több ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő között létrejött olyan megállapodás, amelynek célja, hogy rögzítse egy adott időszakban közbeszerzésekre irányuló, egymással meghatározott módon kötendő szerződések lényeges feltételeit, különösen az ellenszolgáltatás mértékét, és ha lehetséges, az előírányzott mennyiséget.

podást e sajátossága miatt nevezik „esernyő megállapodásnak” (*Umbrella Agreement*²⁵).

A keretmegállapodás közvetlenül nem keletkeztet beszerzési, ezzel párhuzamosan teljesítési kötelezettséget a szerződő felek között. A keretmegállapodás teremti meg a jogalapot a keretmegállapodásos eljárás második részének lefolytatásához, vagyis a tényleges beszerzés megvalósításához, amely eredményeként az intézmény és a nyertes ajánlattevő között megkötött szerződés határozza meg a keretmegállapodásban fogalmi összeférhetlenség miatt nem rendezett, a beszerzéshez és a teljesítéshez szükséges valamennyi részletfeltételt. Ennek megfelelően a tényleges beszerzési igény megvalósításához kapcsolódó felelősségi és igényérvényesítési kérdések elsősorban, de nem kizárólagosan az intézmény és a nyertes ajánlattevő viszonylatában értelmezhetők. A felelősségi kérdések vizsgálata kapcsán azonban fontos megjegyezni, hogy a keretmegállapodás tartalmazhat többletszankciókat a szerződés megerősítésének céljából a nyertes ajánlattevők számára a Beszerző és az Intézmény felé fennálló kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében, melyek egy része azonban a keretmegállapodásos eljárás második szakaszában, a beszerzés tényleges megvalósítása tekintetében értelmezhetők.

A továbbiakban a központosított közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött keretmegállapodás az egyes szerződéstípusok fogalmi meghatározását nyújtó elemek és ismertetőjegyek segítségével, a kötelmi jogi jogviszony klasszikus szerkezeti felosztásának megfelelően kerül ismertetésre.

A szerződés alanyai tekintetében elemi kiindulópontot jelent a keretmegállapodásos eljárás egyik specifikuma, miszerint az eljárás első része eredményeként megkötött keretmegállapodás, valamint a második rész eredményeként megkötött egyedi szerződés szerződő felei nem azonosak. A keretmegállapodás szerződő felei a központosított közbeszerzési eljárást lefolytató központi beszerző szerv, mint ajánlatkérő, és azok a gazdasági szereplők, amelyek a keretmegállapodásos eljárás

első részének nyertes ajánlattevői, illetve közös ajánlattevői.

A Kbt. értelmében, a közbeszerzési eljárás beszerzési tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelés,²⁶ mely elemek a keretmegállapodás közvetett tárgyának meghatározásához szolgáltatnak alapot.

A keretmegállapodás a beszerzési tárgy jellegétől függően többféle szerződéstípus elemeit viselheti magán. Árubeszerzés esetén a keretmegállapodás – a kötelezeti magatartás alapján – elsődlegesen dologszolgáltatásra (*dare*) irányul.²⁷ A beszerzés fő tárgyára figyelemmel, a Ptk-ban foglalt nevesített szerződések közül az adásvételi szerződés elemei találhatók többségben, hiszen a közbeszerzési eljárás az ajánlatkérő által beszerezni kívánt forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak - vételi joggal vagy anélkül történő - megszerzése²⁸ érdekében kerül lefolytatásra. A beszerzés tárgya tükrében mindez azonban nem zárja ki, hogy a keretmegállapodás egyéb szerződéstípus jegyeit és elemeit is magán hordozza. Jogdogmatikai szempontból a keretmegállapodás is lehet vegyes szerződés, figyelemmel arra, hogy az adott beszerzési tárgy függvényében több törvényi típus jellegzetességeit is magán viselheti. Ekkor a domináns kötelmi kötelezettség, vagyis a főkötelezettség teljesítését mellékkötelezettséggként egyéb törvényi típusú elemek kísérhetik. Szolgáltatás megrendelés esetén a keretmegállapodás elsődlegesen (és nem kizárólagosan) a vállalkozás, illetve a megbízás elemeire épül a – kötelezeti magatartás alapján - tevékenység kifejtésére irányuló (*facere*)²⁹ szolgáltatás.

A keretmegállapodás tárgya a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott műszaki leírásnak megfelelő termékek és szolgáltatások teljesítése. A jogviszony alapján a nyertes ajánlattevő arra vállal kötelezettséget, hogy a közvetlen megrendelést vagy a verseny újrainyitása eredményeképpen létrejött egyedi szerződést szerződésszerűen teljesíti. A keretmegállapodás az

²⁵Manual for Framework Agreements, OECD, <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf> (11.o.).

²⁶Kbt. 8. § (1) bekezdés.

²⁷Bíró György: Szerződéstípusok – a dare alaptípus az Új Ptk-ban, http://acta.bibl.u-szeged.hu/7040/1/juridpol_058_039-049.pdf (41.o.).

²⁸Kbt. 8. § (2) bekezdés.

²⁹Bíró György ism.

alapvető funkciójára visszavezethető okból nem keletkezett egyik szerződő fél számára sem közvetlen teljesítési kötelezettséget.

A keretmegállapodás időbeli hatálya tekintetében irányadó időbeli keret az Irányelvi előírások mentén e körben is teljes azonossággal átemelésre került a magyar jogrendszerbe. A törvényi szinten rögzített időkeret tartama alatt a keretmegállapodás joghatás kiváltására alkalmas. A jogszabályi rendelkezések értelmében, a keretmegállapodás időbeli hatályának felső határa négy évben került meghatározásra, mely időtartamot a kellően indokolt, kivételes esetek haladhatják meg.³⁰ A jogalkotó tehát megengedő szabály alkalmazását teszi lehetővé olyan körülmények fennállása esetén, amikor szükségessé válik, hogy a keretmegállapodás időtartama négy évnél hosszabb legyen. Az időbeli hatály szabályozottsága az ismertetett keret jelleg egyik megnyilvánulási pontja.

Az időbeli hatály tárgykörével szoros kapcsolatban áll a szerződés megszűnésének szabályozása. A keretmegállapodás időbeli hatályát tág értelemben két tényező határozhatja meg, a központi beszerző által meghatározott keretösszeg vagy keretmennyiség kimerülése, valamint a szűk értelemben vett időbeli hatály. A keretmegállapodás időbeli hatálya jellemzően a hatálybalépésétől a keretösszeg-keretmennyiség kimerüléséig vagy a keretmegállapodás tárgya szerinti új közbeszerzési eljárás eredményeként kötendő keretmegállapodás hatálybalépéséig, de legfeljebb a Kbt. által meghatározott, - az előzőekben már ismertetett, legfeljebb - négy évben kerül meghatározásra.

A keretmegállapodás összetett jellegét tovább erősítheti a szűk értelemben vett időbeli hatály szükségszerűen aktív és passzív időszakra történő felosztása. Az aktív és passzív időszak közötti különbségtétel a keretmegállapodás hatálya alatt megvalósuló egyedi szerződéskötés és a teljesítés elhatárolásában ölt testet. A témakör természetesen jóval árnyaltabb, melyet az adott beszerzési tárgy jellege befolyásol. A keretmegállapodás kötelmi jogi szempontú vizsgálatának meghatározó eleme, hogy a jogviszonyok dinamikájára figyelemmel a keretmegállapodás időbeli hatályát az adott beszerzéshez kapcsolódó jótállási vagy szavatossági igények érvényesítéséhez kapcsolódó jogcselekmények szükségszerűen meghaladhatják.

A szerződéskötési szabadság a központosított közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött keretmegállapodásos eljárás egymást feltételező és egymásra épülő, ám eljárásjogi szempontból mégis elkülönülő szakaszaiban korlátozottan érvényesül, figyelemmel arra, hogy „a közbeszerzési eljárás speciális közjogi keretek között zajló szerződéskötési folyamat”.³¹ E megállapítás észrevétlenül átível a szerződési jog közbeszerzési jogi szempontból kiemelt területére. Jelen tanulmánynak nem képezi tárgyát a közbeszerzési eljárás eredményeképp megkötött szerződés módosításának elemzése, figyelemmel a témakör komplexitására és tág jellegére, azonban a keretmegállapodás kötelmi jogi elemzésével összefüggésben elengedhetetlen az érintése. Elsőként fontos megjegyezni, hogy a magyar szabályozás e körben is támaszkodik az Irányelv rendelkezéseire. A keretmegállapodás módosítására, - hasonlóan bármely közbeszerzési eljárás eredményeképp megkötött szerződéshez, - a Kbt. által megfogalmazott rendelkezések az irányadóak. A jogalkotó, figyelemmel a közbeszerzési eljárások kötött rendjére, meghatározott esetekben, jellemzően negatív feltételek teljesülése esetén teszi lehetővé a közbeszerzési szerződések, így a keretmegállapodás módosítását. Minden bizonnyal e körben érvényesül a legmarkánsabban (a Kbt. és a Ptk. viszonyrendszerében a tanulmány korábbi részében vizsgált) a Kbt. kógens jellege, hiszen az elsődleges jogforrást e tekintetben a hivatkozott jogszabály biztosítja.

A tanulmány középpontjában álló beszerzési technika alappilléret jelentő keretmegállapodás, mint kontraktuális kategória a jelen fejezetben ismertetettek szerint számos egyedi, polgári jogi szempontból sajátos tulajdonsággal rendelkezik, mely hatékonyan támogatja a központosított közbeszerzési rendszer működését.

A keretmegállapodás, mint előszerződés?

A keretmegállapodás, mint előszerződés?

A keretmegállapodás közvetlenül nem keletkezett teljesítési kötelezettséget a szerződő felek között, mindössze megteremti a jogalapot a kiemelt termék meghatározott feltételek szerint megvalósítandó - központosított köz-

³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelv, 33. cikk (1) bekezdés, a Kbt. 104. § (6) bekezdés, 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdés.

³¹ A Közbeszerzési Döntőbizottság D.66/2/2015. számú végzése, (10.o.) (a döntéshozatal időpontja: 2015. február 18.).

beszerzési rendszeren keresztül történő – beszerzésének. A keretmegállapodás e sajátosságából, és a KEF által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások tekintetében betöltött funkciójából következően jelen fejezet arra a kérdésre keresi a választ, hogy a keretmegállapodás tekinthető-e előszerződésnek?

A Ptk. 6:73. §-a a szerződéskötési kötelezettség egyik eseteként szabályozza az előszerződés jogintézményét. A hivatkozott rendelkezés értelmében, ha a felek abban állapodnak meg, hogy későbbi időpontban egymással szerződést kötnek, és megállapítják e szerződés lényeges feltételeit, a bíróság e feltételek szerint a szerződést bármelyik fél kérelmére létrehozhatja.

E jogszabályi előírás alapján a keretmegállapodás előszerződésként történő minősítési vizsgálatának első kulcsponthelyi állomása a (központosított) közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött keretmegállapodás, valamint a keretmegállapodásból származtatott, a konkrét beszerzési igény megvalósítását szolgáló egyedi szerződés szerződő feleinek áttekintése és egybevetése. A keretmegállapodás a keretmegállapodásos közbeszerzési eljárás első részének alanyai között, az ajánlatkérő központi beszerző szerv és a nyertes ajánlattevő gazdasági szereplők között jön létre. A központosított közbeszerzésre köteles intézmény tehát nem közvetlen szereplője annak a jogviszonynak, amely jogalapot szolgáltat ahhoz, hogy az egyedi beszerzési igényét közvetlenül megvalósítsa. E megállapítás jelentősége abban áll, hogy a Ptk. az előszerződés fogalmi elemeként nevesíti az előszerződés és a későbbi időpontban megkötendő szerződés szerződő feleinek egyezőségét. Megállapítható, hogy a központosított közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött keretmegállapodás és az arra épülő egyedi szerződés felei, figyelemmel a keretmegállapodásos eljárás egymásra épülő szakaszaira, nem azonosak.

A Ptk. szerinti előszerződés definíció szerinti „szerződés lényeges feltételeinek meghatározása” feltétel vizsgálata szintén fontos előkérdés. A KEF által lefolytatott központosított közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött többszereplős keretmegállapodás a tanulmány első részében ismertetetteknek megfelelően, az „esernyő megállapodás” jellegre figyelemmel, fogalmi összeférhetlenség miatt nem határoz meg valamennyi szerződéses feltételt.

A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződést, így a keretmegállapodást is mindazon feltétellel szükséges megkötni, amelyre a felek kötöttsége, az ajánlattevő ajánlati kötöttsége beállt. Keretmegállapodásnak nem rendeltetése a közvetlen beszerzési igény megvalósítása, ezáltal közvetlen teljesítési kötelezettség sem származtatható belőle. Közvetlen teljesítési kötelezettséget a keretmegállapodás alapján létrehozott jogviszony, a keretmegállapodásos eljárás második részében a nyertes ajánlattevő és a központosított közbeszerzésre köteles intézmény között megkötött egyedi szerződés keletkeztet, hiszen az egyedi szerződés már valamennyi részletfeltételt rögzít.

Összegezve megállapítható, hogy a keretmegállapodás nem viseli magán az előszerződés Ptk. által meghatározott fogalmi elemeit, ezáltal nem tekinthető előszerződésnek. Fontos azonban megjegyezni, hogy a keretmegállapodás tulajdonképpen és viszonylagos előszerződési minősége árnyaltabb, a Ptk. kötött fogalmi meghatározásától tágabb értelmezésben az ajánlattevő gazdasági szereplők rendelkezésre állási kötelezettségeként fogalmazható meg, figyelemmel a polgári jog és a közbeszerzési jog jogági kapcsolódására. Ebben a felfogásban, a keretmegállapodás biztosítja az intézmények számára a jogalapot az egyedi beszerzés megvalósításához.

A központosított közbeszerzési eljárások versenyre gyakorolt hatása

A keretmegállapodások elemzése körében a szerződési jog általános és különös része mellett, a közbeszerzési és a versenyjogi jogági kapcsolódások egymáshoz való viszonya szintén elemi vizsgálati pont.

A versenyjog és a közbeszerzési jog egymásra gyakorolt kölcsönhatása megkérdőjelezhetetlen, tekintettel arra, hogy e jogágak alapvető és kulcsponthelyi kapcsolódási pontja a közbeszerzési eljárások (gazdasági) verseny alapú folyamata. A megfelelő közbeszerzési technikák alkalmazása versenyfokozó hatással bírhat. A központosított közbeszerzés hazai jogrendszerben történő elterjedésének oka az eljárás eredményeképp megkötött egyedi szerződés szerződő felei, valamint a nemzetgazdaság számára biztosított pozitív hatásokban található. A nemzetgazdaság számára nyújtott előnyök forrása a

gazdasági szereplők között a közbeszerzési szerződés megkötése érdekében létrejött verseny.

A Kbt. alapelvi rendelkezése értelmében az eljárások során az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.³² A versenyalapú folyamatra figyelemmel, a versenypolitikai szabályok érvényesülése a központosított közbeszerzési eljárások lefolytatása során is kiemelt elvárás.

A közbeszerzési eljárások célja összetett szempontrendszer alapján meghatározott egyedi igényeket kiszolgáló beszerzések megvalósítása, amely a legkedvezőbb feltételek mellett abban az esetben valósulhat meg, amennyiben az eljárás valódi versenyfeltételek között zajlik, vagyis, ha a legtöbb gazdasági szereplő tesz érvényes ajánlatot a szerződés megkötése érdekében. A gazdasági szereplők között megvalósuló verseny javíthatja a termelés hatékonyságát, mely az innováción keresztül újabb és megfelelőbb termékeket eredményez a fogyasztók számára. Ezen hatások a gazdaság növekedéséhez és a fogyasztói jólét szintjének emelkedése mellett alacsonyabb árakhoz és nagyobb választékhoz vezet.³³

A keretmegállapodásokkal szemben leggyakrabban megfogalmazott kritika a piaci koncentrációval, az egységességgel, a keretmegállapodások hosszú időtartamával, valamint a kis-és középvállalkozások lehetőségeinek csökkentésével összefüggő³⁴ témaköröket érinti. Az előzőekben ismertetett versenyjogi előírások alapján kérdésként merül fel, hogy hogyan fokozza a versenyt a központosított közbeszerzés eredményeként megkötött keretmegállapodás, amely a gazdasági élet folyamatosan változó viszonyaihoz képest ellentmondónak tűnő módon, hosszabb időtartamra kerül megkötésre? A kérdésre adandó válasz kétirányú vizsgálatot igényel, mely párhuzamba állítható a keretmegállapodásos eljárás egymásra épülő szakaszaival.

Elsőként fontos megjegyezni, hogy a központosított keretmegállapodásos közbeszerzési eljárások célja az országos ellátás folyamatos biztosítása. A beszerzés kiterjedt volumene miatt a piacon lévő gazdasági szereplők jellemzően konzorciális szerződés megkötésével, konzorciumi tagként vesznek részt a központosított keretmegállapodásos közbeszerzési eljárásokban. E megállapítás jelentősége abban áll, hogy a konzorciumokon keresztül a piacon érdekelt valamennyi gazdasági szereplő, ezáltal a kis-és középvállalkozások is képesek ajánlatot tenni a központosított közbeszerzési eljárásban. Mindezen felül, a konzorciumi ajánlattétel a piacon lévő gazdasági szereplők tömörítése révén, az esélyegyenlőség biztosítása mellett alkalmas a verseny fokozására. A konzorciális együttműködés hidat képez a kis-és középvállalkozások, valamint a nagy volumenű beszerzések nyertes ajánlattevői minősége, ezáltal a nagy projektek megvalósításában való szerepvállalás között. A konzorciumok révén, a központi beszerző szervek rendszerének alapját képező keretmegállapodás a piaci koncentráció kockázatát nem idézi elő.

A keretmegállapodásos központosított közbeszerzési eljárás egymásra épülő szakaszai duplikáltan bírnak versenyfokozó hatással a gazdasági szereplő (konzorciumok) között. Az eljárás első szakaszában, a keretmegállapodás megkötése céljából lefolytatott eljárás enyhíti a versenyárat a piaci árakhoz képest. Az eljárás második szakasza az eljárás első szakaszában kiválasztott ajánlatok, a keretmegállapodást megkötő felek között tovább csökkentheti az első körben nyertes ajánlatok versenyárait, ezáltal a piaci árhoz képest kedvezőbb versenyárak segítik a közpénzek hatékony felhasználását. A keretmegállapodásos eljárás második szakaszában szintén fellelhetők azok a versenyfokozó hatással bíró elemek, melyek a rendszer által nyújtott rugalmasság mellett a gazdaságpolitikai szempontok érvényesülését biztosítják. Az eljárás második szakaszá-

³² Kbt. 2. § (1) bekezdés.

³³ OECD SEGÉDANYAG A VERSENYHATÁSOK ÉRTÉKELÉSÉHEZ, 2.0. változat, Elérési útvonal:

<https://docplayer.hu/4339281-Segedanyag-a-versenyhatasok-ertekelesehez-alapelvei-www-oecd-org-competition-toolkit.html> (21.o.).

³⁴ OECD - Public Procurement Central Purchasing Bodies, 2011. Aug., Elérési útvonal:

https://www.sigmaxweb.org/publications/Purchasing_Public_Procurement_2011.pdf (6.o.).

ban, versenyújranyítás esetén, a korábban ismertetett „mini verseny” valósul meg, amely során az ajánlattevő csak a keretmegállapodásban foglaltakkal azonos vagy annál az ajánlatkérő számára kedvezőbb ajánlatot tehet.³⁵

A keretmegállapodás révén a központi beszerző szerv kettős célkitűzés mentén álló követelményeket képes összehangolni. A képzeletbeli mérleg egyik oldalán a központi beszerző szerv feladatellátása áll, mely a kormányzati szinten egyszerre több közbeszerzésre köteles szerv közbeszerzésének összefogásában ölt testet. A központi beszerző szerv elemi sajátja, hogy nagy volumenű eljárásokat folytat le. A piaci szereplők a beszerzések kiterjedése miatt, az országos ellátás folyamatos biztosítása érdekében – a beszerzési tárgy és a kiemelt termék jellegétől függően – konzorciumok révén képesek versenyezni, ajánlatot tenni. A mérleg másik oldalán a tisztességes gazdasági verseny és a közpénzek hatékony felhasználásának követelménye áll. A központi beszerző szerv e követelmények egyensúlyi helyzetének kialakítása révén képes eleget tenni a jogalkotói célkitűzésnek.

A keretmegállapodásos eljárás versenyjogi szempontú vizsgálatának kevésbé ismert, ám annál nagyobb jelentőséggel bíró eleme a termékváltás (a beszerzési tárgy jellegétől függően: modellváltás, termékcsere a továbbiakban: termékváltás) intézménye.³⁶ A gazdasági élet állandó változására, így az innováció és a fejlődés irányzataira figyelemmel a keretmegállapodás a termékváltás lehetőségével biztosítja a stabilitás és a kiszámíthatóság mellett a folyamatos megújulás, egyben a teljesítési képesség lehetőségét. A keretmegállapodás hatálya alatt a központi beszerző szerv a közbeszerzési és versenyjogi előírások megtartása mellett lehetőséget biztosít a termékváltás szigorú szempontok mentén történő megvalósítására. A keretmegállapodás a termékváltás lehetőségével képes reagálni a piaci változásokra.

Összegezve megállapítható, hogy a gazdasági élet változásait követve, a keretmegállapodás jogtechnikai eszköz széleskörűen szolgálja a versenyjog körében megfogalmazott jogalkotói célkitűzéseket.

Összegzés

A központosított közbeszerzési rendszerek többféle módon kialakíthatók, figyelemmel arra, hogy az európai uniós jogi aktusok megeremtik a beszerzési technikák alkalmazásának lehetőségét a tagállami kötelezettségként rögzített célok elérése érdekében.

A centralizált közbeszerzési eljárások lefolytatását támogató egységes modell nem határozható meg, így a keretmegállapodás jogtechnikai eszköz is a központosított közbeszerzés rendszeréhez jogszabály által rendelt egyes kiemelt termékek tekintetében képes betölteni a rendeltetését.

A tanulmányban bemutatott központosított közbeszerzési rendszert – más beszerzési technika alkalmazása mellett – a keretmegállapodás megkötésére irányuló közbeszerzési eljárások támogatják. A keretmegállapodás alapján megvalósított beszerzések a hazai és az Európai Unió által biztosított források hatékony és átlátható felhasználását, ezáltal az ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak biztosításával szolgálja a jogszabályok által védett gazdaságpolitikai szempontok érvényesülését. A tanulmány vizsgálati tárgyának egyedi jellegét a központosított közbeszerzés rendszerének kivételes rendeltetése, és az ebből fakadó polgári jogi és versenyjogi sajátosságok szolgáltatják.

A keretmegállapodás jogtechnikai eszköz, mint sajátos beszerzési módszer időtállósága bizonyított. Igazolt hatékonysága miatt biztosított az európai uniós szabályozásban az alkalmazás lehetősége, hiszen amellet, hogy rugalmasságot visz a közbeszerzési eljárások merev szabályai közé, a versenyfokozó hatása révén gazdaságpolitikai szempontok érvényesülését szolgálja.

³⁵ Kbt. 105. § (4) bekezdés.

³⁶ 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 24. § (5) bekezdés i) pont.