

A járulékos közbeszerzési tevékenység szabályozása Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában, valamint összefüggései az uniós és a magyar közbeszerzési joggal

Regulation of ancillary public procurement activities in the Czech Republic, Poland and Slovakia, and its relationship with EU and Hungarian public procurement law

Dr. Vén Gergely, vezető jogi tanácsadó, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.5.4

Címszavak: közbeszerzés, járulékos közbeszerzési szolgáltatás, közbeszerzési szakértelem

Absztrakt

A jelen szacikkben azt kívánom bemutatni, hogy milyen módon szabályozzák az úgynevezett járulékos közbeszerzési szolgáltatást, illetve a közbeszerzések terén szakértelemmel rendelkező személyek (közbeszerzési tanácsadók) tevékenységét a Magyarországon kívüli többi visegrádi országban: Csehországban, Lengyelországban és Szlovákiában. Ennek igyekszem bemutatni továbbá az összefüggéseit az Európai Unió jogával, különös tekintettel a közbeszerzési irányelvekre, valamint az egyes tagállamok jogával és a magyarországi szabályozással is, adott esetben akár a korábbi közbeszerzési törvényekben fellelhető analógiák ismertetésével. A dolgozat képet adhat arról, hogy miképpen szervezik meg a közbeszerzési szakértelem rendelkezésre állását I ebben a három országban.

Abstract

In this paper I would like to present how the so-called ancillary public procurement services and the activities of persons with expertise in public procurement (public procurement consultants) are regulated in the other Visegrad countries outside Hungary: the Czech Republic, Poland and Slovakia. I will also try to illustrate its relation to EU law, in particular the public procurement directives, and the law of the individual Member States, as well as to Hungarian legislation, where appropriate by drawing analogies with previous public procurement laws. The paper can give an idea of how public procurement is organised in these three countries.

A járulékos Európai közbeszerzési tevékenységről általában

A közbeszerzéseket az Unióban terjedelmes jogi szabályozás alkalmazásával lehet lefolytatni. Ez bármelyik európai uniós tagállamra igaz, sőt a közbeszerzéseket szabályozó legmagasabb szintű európai uniós jogszabályok, az irányelvek is eléggé terjedelmesek. E jogszabályok továbbá nem csupán a szűken vett közbeszerzési eljárásoknak a lefolytatását szabályozzák, hanem az eljárások előkészítésétől egészen a közbeszerzési eljárások alapján megkötött szerződések teljesítéséig és módosításáig is kiterjed a tárgyuk. A szabályozás továbbá nem csupán terjedelmes, hanem bonyolult és összetett is. Az európai uniós országokban az irányelvek mellett kódex terjedelmű jogszabályok rendezik átfogóan ezt a jogterületet, de az adott ország közbeszerzési kódexén kívül is további közbeszerzési jogszabályok alkalma-

zására van szükség. Ebből pedig az fakad, hogy a közbeszerzési jogszabályok alkalmazása nem magától értetődő, és sajátos szakértelmet igényel, még jogász végzettségű személyek számára is.

Az is elmondható általánosságban ugyanakkor, hogy az ajánlatkérő szervezetek jellemzően nem képesek ezt a sajátos szakértelmet „helyben”, azaz saját alkalmazottaik útján biztosítani. Ennek okai különfélék lehetnek: például egy helyi önkormányzatnak lehetséges, hogy nincs annyi közbeszerzési eljárása, hogy megérje ilyen szakembert foglalkoztatni. Másrészt az ajánlatkérő szervezetek csak a közbeszerzési jog szempontjából ajánlatkérők, egyébként a közsféra szervezetei, hatóságok, hivatalok, állami tulajdonban álló gazdasági szereplők, saját szakterülettel, hatáskörrel, feladatkörrel. A

rendeltetésük az, hogy a létük célját adó funkciókat ellássák, nem pedig az, hogy professzionálisan folytassanak le közbeszerzési eljárásokat.

Ebből következően az ajánlatkérőknek általában a saját szervezetrendszerükön kívülről kell szert tenniük a közbeszerzési eljárások megfelelő lefolytatásához szükséges szakértelemre. Hogyan lehet ezt a közbeszerzési szakértelemre vonatkozó igényt kielégíteni? Akár csak felületesen is végig gondolva, az ajánlatkérők az alábbi megoldások közül választhatnak:

- kössön szerződést ilyen szakértelemmel rendelkező személyekkel, akik a piacon nyújtják ezt a szaktudást, és ők majd a nevében szakszerűen lefolytatják a közbeszerzési eljárást;

- lépjen közbe az állam és szervezze meg a közbeszerzési eljárások lebonyolítását valamilyen támogató intézményrendszerrel.

Ezek közül melyik a legcélravezetőbb? Egyáltalán szükséges-e ezt jogilag szabályozni, vagy elegendő csak a piac előtt álló akadályokat elhárítani, és a kereslet-kínálat szabályai mintegy maguktól megoldják a problémát. Vagy avatkozzon közbe az állam és szabályozza a piacot, a piacra történő belépés engedélyezése, a szakértők ellenőrzése, jogosítványok adása és megvonása által? Megjegyezni szükséges, hogy ezeknek az igényeknek mind a piaci, mind az államszervezeten vagy legalábbis a közszférán belüli kielégítését megtalálhatjuk valamely formában párhuzamosan valamennyi európai uniós tagállamban.

A közbeszerzési jognak nevezett jogterületet a legfontosabb, legátfogóbb jogszabályként jelenleg három európai uniós irányelv szabályozza:

- az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről;

- az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/24/EU irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 2014/24/EU irányelv);

- az Európai Parlament és a Tanács 2014. február 26-i 2014/25/EU irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: 2014/25/EU irányelv).

Mindenekelőtt érdemes megnézni, hogy a 2014/24/EU irányelv mit tartalmaz erről a kérdéstről. A 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 15. pontja szerint a járulékos beszerzési tevékenység beszerzési tevékenységekhez nyújtott támogatási tevékenység, különösen a következő formákban:

- az építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélését, illetve ilyen keretmegállapodások megkötését az ajánlatkérő szerv számára lehetővé tevő műszaki infrastruktúra;

- a közbeszerzési eljárások lefolytatásával vagy tervezésével kapcsolatos tanácsadás;

- közbeszerzési eljárások előkészítése és irányítása az érintett ajánlatkérő szerv nevében és javára.

Ugyanezt a rendelkezést megismétli a 2014/25/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 11. pontja is.

A járulékos beszerzési tevékenységet nyújthatja a 2014/24/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 16. pontja szerint központi beszerző szerv, vagy a 17. pont szerint közbeszerzési szolgáltató, aki olyan közjogi vagy magánjogi szerv, amely járulékos beszerzési tevékenységet kínál a piacon. Hasonló rendelkezéseket tartalmaz a 2014/25/EU irányelv 2. cikk (1) bekezdés 13. pontja is.

A 2014/24/EU irányelv 37. cikk (4) bekezdése szerint lehetőség van arra, hogy a központi beszerző szerv által az ajánlatkérő részére nyújtott járulékos beszerzési tevékenységre irányuló szerződés megkötését ne előzze meg közbeszerzési eljárás. Ez utóbbi szabályt az adott nemzeti jogalkotók eldönthetik, hogy adaptálják-e, vagy sem. Ezt a rendelkezést tartalmazza továbbá a 2014/25/EU irányelv 53. cikk (4) bekezdése is.

Ezeknél részletesebb szabályozást a jelenlegi közbeszerzési irányelvek nem tartalmaznak. Az irányelvek tehát alapvetően az adott európai uniós tagországra bízzák a közbeszerzéseik megszervezésének módját, ezen belül azt is, hogy hogyan jelenjék meg a közbeszerzési szakértelem az ajánlatkérők oldalán.

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) alapvetően átvette a 2014/24/EU irányelv fentebb ismertetett előírásait. A Kbt. 3. § 14. pontja szerint járulékos közbeszerzési szolgáltatás a

közbeszerzési eljárás lefolytatásához nyújtott támogatói tevékenység, így különösen

- közbeszerzési eljárások lefolytatását, illetve keretmegállapodások megkötését az ajánlatkérő számára lehetővé tevő műszaki infrastruktúra rendelkezésre bocsátása;
- közbeszerzési eljárások lefolytatásával vagy tervezésével kapcsolatos tanácsadás
- közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása az érintett ajánlatkérő nevében és javára.

A Kbt. 3. § 24a. pontja pedig ismeri a közbeszerzési szolgáltató fogalmát, amely olyan szervezet vagy személy, amely járulékos közbeszerzési szolgáltatást kínál a piacon.

E dolgot nem témája az állami közbeszerzési szaktanácsadókról szóló szabályozás részletes bemutatása, de megjegyzendő, hogy a Kbt. 3. § 2a. pontja az általuk ellátott tevékenységet is járulékos közbeszerzési szolgáltatásnak tekinti. Tehát már a magyar szabályozásban is tetten érhető a fent említett párhuzamosság: e tevékenységet nyújthatja közbeszerzési szolgáltató a piacon, valamint az állami közbeszerzési szaktanácsadó az ajánlatkérő által foglalkoztatottként. Az európai uniós országok egy jó részében a szabályozás a Kbt. 3. § 24a. pontja szerinti közbeszerzési szolgáltatóknak megfelelő személyek vagy szervezetek esetében magán- és közjogi személyiséggel rendelkező gazdasági szereplőkről beszél.

A központosított közbeszerzés szabályait a Kbt. 3. § 25-26. pontja és a Kbt. 31-32. §-a tartalmazza. A Kbt. 3. § 26. pontja tartalmazza a központosított közbeszerzés keretébe tartozható beszerzéseket, de ezek között – az európai uniós országok hasonló szabályozásától eltérően – itt nem kerül megemlítésre a járulékos közbeszerzési szolgáltatás. Említi ugyanakkor a Kbt. 9. § (1) bekezdés k) pontja a központi beszerző szervezet által végezhető tevékenységek között a járulékos közbeszerzési szolgáltatást, mégpedig akként, hogy a járulékos közbeszerzési szolgáltatás megrendelésekor nem szükséges közbeszerzési eljárást lefolytatni, ha azt a központi beszerző szervezet nyújtja.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Kbt. 27. § (3c) bekezdése szerint amennyiben a közbeszerzési eljárás lefolytatása során az állami közbeszerzési szaktanácsadó bevonására kötelezett ajánlatkérő javára a Kbt. 3. § 14. pontja szerinti járulékos közbeszerzési szolgáltatás nyújtásával központi beszerző szerv jár el, az eljárásba bevont állami közbeszerzési szaktanácsadót a központi beszerző szerv biztosítja. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a központi beszerző szervezettől a központosított beszerzéshez csatlakozó intézmény – a közbeszerzés tárgyától függetlenül, önállóan – megrendelhetne járulékos közbeszerzési szolgáltatást. Ezt a rendelkezést az online csálások elleni további hatékony fellépés érdekében szükséges és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi LXIV. törvény 49. §-a iktatta be a Kbt.-be. A hozzá fűzött indoklás szerint e szabályozás célja az volt, hogy a központi beszerző szerv által foglalkoztatott állami közbeszerzési szaktanácsadó ne csak erre irányuló megbízási jogviszony létesítésével legyen biztosítható, amely a módosítás hiányában komoly adminisztratív nehézségeket okozhatna, mivel minden egyes csatlakozó intézménynek egyenként megbízási szerződést kellene kötnie a központi beszerző szervezet valamelyik állami közbeszerzési szaktanácsadójával.

A Bizottság (EU) 2017/1805 Ajánlása a közbeszerzés professzionalizálásáról és a ProcurCompEU

Az Európai Bizottság 2017-ben tett ajánlást közzé annak érdekében, hogy nemzeti szinten ösztönözze az uniós tagállamokat a közbeszerzések professzionalizációjára irányuló stratégiák és kezdeményezések kidolgozására. Ez nem bizonyult elégségesnek, a közbeszerzők alacsony szintű professzionalizációja számos uniós tagállamban rendszerszintű probléma, aminek eredményeként, a közbeszerzési szolgáltatók piaca virágzik, mivel egyes ajánlatkérők még a közbeszerzési szabályok alapvető ismereteinek is híján vannak.

Az Európai Bizottság ebből a célból tette közzé a ProcurCompEU-t¹. Ennek az eszköznek az a célja, hogy hozzájáruljon a közbeszerzés professzionalizációjához, azáltal, hogy elismeri és támogatja a vonatkozó szakmai tevékenységek stratégiai jelentőségét és elősegíti annak

¹ Lásd:

https://commission.europa.eu/funding-tenders/tools-public-buyers/professionalisation-public-buyers/procurcompeu-european-competency-framework-public-procurement-professionals_hu

elérését, hogy az ezen a területen dolgozó szakemberek képesek legyenek megfelelni a jövő kihívásainak és a közösségi beruházásokat a fenntartható növekedés szolgálatába állítani. A ProcurCompEU tartalmaz egy 30 kompetenciából álló kompetenciamatrixot, önértékelési eszközt, képzési tantervet és egy tanulmányt a közbeszerzés professzionalizálásáról az EU-ban és azon kívül².

Az Európai Unió tagállamaira ugyanakkor a fentiek dacára leginkább az jellemző, hogy a járulékos közbeszerzési szolgáltatásra vonatkozó jogi szabályozásuk nem terjed túl a 2014/24/EU irányelv fentebb ismertetett minimális szabályain. Igaz ez Ausztriára, Belgiumra, Bulgáriára, Ciprusra, Csehországra, Dániára, Finnországra, Franciaországra, Görögországra, Hollandiára, Írországra, Lettországra, Luxemburgra, Németországra, Portugáliára, Romániára, Spanyolországra, Svédországra és Szlovéniára. De még abban az esetben is, mint például Magyarország, ahol beszélhetünk a professzionalizációra való törekvéstről az Állami Közbeszerzési Szaktanácsadók megjelenésével, a járulékos közbeszerzési szolgáltatók piaca még itt is domináns.

A továbbiakban pedig az kerül bemutatásra, hogy a járulékos közbeszerzési szolgáltatás területén milyen szabályokat követ a Magyarországon kívüli többi visegrádi ország. Elmondható, hogy mindhárom eltérő utakat választott.

Csehország

Csehországban a közbeszerzéseket a közbeszerzésekről szóló 134/2016. sz. törvény (a továbbiakban: Cseh Kbt.) szabályozza a legmagasabb szinten³.

A Cseh Kbt.-ben nincs a magyarhoz hasonló jogi szabályozottságú rendszere a közbeszerzési tanácsadásnak, a közbeszerzési tanácsadással foglalkozó szervezetek vagy személyek e minőségükben nem rendelkeznek hivatalos státusszal.

A Cseh Kbt. 43. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő szervezetet a Cseh Kbt. szerinti, a közbeszerzési eljárással kapcsolatos cselekmények elvégzése során szerződéses úton más személy is képviselheti. Látható, hogy itt a Cseh Kbt. semmilyen szakmai követelményt nem

támaszt, jogit is csupán annyiban, hogy a képviselet ténye feltételez valamilyen magánjogi, szerződéses ügyletet, amin a képviseleti jogviszony alapul. A cseh Kbt. 43. § (1) bekezdésének második mondata szerint ez a képviseleti jogviszony nem érinti az ajánlatkérő szervezetnek a Cseh Kbt.-ben meghatározott szabályok betartásáért való felelősségét. A csehországi közbeszerzési tanácsadó tehát nemigen lép ki a magánjogi jogviszonyok keretei közül. A magyarországi helyzettel ellentétben tehát Csehországban nincs olyan, hogy a hivatalos státuszú közbeszerzési tanácsadó felel a közbeszerzési jogi szabályok megtartásáért. Ezt erősíti még két szabályozási elem:

- A Cseh Kbt. 43. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja az ajánlatkérőt a közbeszerzési eljárás során képviselő szervezetnek vagy személynek, hogy a nevében döntést hozzon, például ajánlatot érvényessé vagy érvénytelené nyilvánítson, a közbeszerzési eljárást eredményessé vagy eredménytelené nyilvánítsa;

- A Cseh Kbt. – a magyarországi helyzethez hasonlóan – szintén tartalmaz az ajánlatkérő munkáját támogató, ám a döntéshozatalban részt nem vevő bizottságra vonatkozó rendelkezéseket. Ennek megalakítása 300 millió cseh koronáig terjedő becsült értékű közbeszerzések esetében nem kötelező, csupán lehetőség. Amennyiben ilyen bizottság megalakul, a Cseh Kbt. 42. § (1) bekezdése szerint e bizottság lesz a felelős az ajánlatkérőt terhelő közbeszerzési cselekmények elvégzéséért, illetve egészen pontosan e cselekményeket a Cseh Kbt. 42. § (1) bekezdése szerint – a döntéshozatal kivételével – ez a bizottság végzi. Azonban a Cseh Kbt.-nek még 300 millió cseh koronát meghaladó becsült értékű közbeszerzés esetén a kötelezően létrehozandó, legalább öt tagú bizottság összetételéről szóló 42. § (2) bekezdése sem rendelkezik arról, hogy a bizottság tagjai közül bárkinek rendelkeznie kell közbeszerzési jogi szakértelemmel, hanem azt a követelményt támasztja, hogy a többségük rendelkezzen a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelemmel.

A Cseh Kbt. nem részletezi azt sem, hogy milyen közbeszerzési eljárási cselekmények elvégzésére terjedhet ki ez a képviselet, azon a kevésen kívül, amelyeket a

² Lásd Marta Paul: A következő generációt érintő professzionalizációs kihívások a jövőorientált közbeszerzés jegyében in: Közbeszerzési Jog 2022/2 Wolters-Cluver 2022. 2-13.

³ A csehországi közbeszerzési jogszabályok elérhetők innen: <https://portal-vz.cz/legislativa-a-judikatura/narodni-legislativa/>.

Cseh Kbt. 43. § (2) bekezdése kifejezetten megtilt. Ebből az következik, hogy gyakorlatilag bármilyen eljárási cselekmény elvégzését rá lehet bízni ilyen személyre vagy szervezetre, a közbeszerzési eljárás előkészítésétől annak befejezéséig. A Cseh Kbt. nem fogalmaz meg ezen képviselőkkel szemben semmilyen szakmai vagy jogi követelményt, azon kívül, hogy szerződést kell velük kötni (igaz ez a tény legalább azt feltételezi, hogy e képviselőknek jogképeseknek kell lenniük). Ennélfogva a Cseh Köztársaságban elvileg bárki piacra léphet közbeszerzési tanácsadóként és nem létezik valamilyen hivatalos minősítő szervezet vagy rendszer, nem kell képzési követelményeknek sem megfelelnie. Nincsenek – legalábbis a Cseh Kbt. ilyen nem tartalmaz – olyan korlátozások, amelyek előírnák, hogy bizonyos értékhatárt elérő, esetleg bizonyos mértékű költségvetési vagy európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárások esetén szükséges megfelelő közbeszerzési jogi szakértelemmel rendelkező személynek a lebonyolításba történő bevonása. Azonban még ezek a fenti rendelkezések is az európai uniós országok többségéhez képest részletesebb szabályozást tartalmaznak a járulékos közbeszerzési tevékenységet a piacon kínáló szervezet vagy személy tevékenységéről. A Cseh Kbt. továbbá eltér az európai uniós országok zömének körétől abból a szempontból is, hogy nem definiálja a járulékos közbeszerzési szolgáltatást és nem nevesíti a központi beszerző szervezet tevékenységei között a járulékos közbeszerzési szolgáltatást, holott ez utóbbi lehetőséggel még a fentebb hivatkozott Kbt. 9. § (1) bekezdés k) pontja is él. Ezzel a megoldással osztozik a lettországi és spanyolországi közbeszerzési kódexekkel. Összességében megállapítható, hogy Csehországban a közbeszerzési jog a közbeszerzési szakértelemnek az ajánlatkérői oldalon történő megjelenését alapvetően a piacra bízta.

Ugyan a fent bemutatott csehországi helyzetkép elég jelentősen eltér a jelenlegi, illetve az elmúlt két évtized magyarországi szabályozásától, mégis van egy időszak, aminek magyarországi közbeszerzési szabályozását a csehországgal a jelen dolgozat által tárgyalt területen össze lehet vetni, mégpedig a legelső magyarországi közbeszerzési kódex, a közbeszerzésekről szóló 1995.

évi XL. törvény (a továbbiakban: 1995-ös Kbt.) hatálya idején érvényben lévő szabályokkal, vagy még inkább a szabályozás hiányával. Az 1995-ös Kbt. sem ismert hivatalos státuszú közbeszerzési szakértőket, akik eljárnak az ajánlatkérők oldalán. Az ekkoriban Magyarországon teljesen újak számító közbeszerzési jog váltotta fel a versenytárgyalásról szóló 1987. évi 19. törvényerejű rendelet szabályait, mégpedig úgy, hogy mind terjedelmében, mind az ajánlatkérésre kötelezett szervezetek számában felülmúlta az elődjét, mivel a versenytárgyalásra csak a központi államigazgatás szervei voltak kötelesek. Ez a változás tehát megteremtette azt a tömegessé váló igényt, hogy a közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérő oldalán közbeszerzési szakértelemmel bíró személyek vegyenek részt⁴. A Cseh Kbt. pedig a járulékos közbeszerzési szolgáltatások terén gyakorlatilag megfeleltethető e korai magyarországi szabályozásnak. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy Csehországban ne kaphatnának állami, központi segítséget az ajánlatkérők, ha közbeszerzési szakértelemre van szükségük, de ez a segítségnyújtás legalábbis nem a jogszabályok szintjén, hanem az alatt zajlik.

Lengyelország

Lengyelországban a közbeszerzéseket a közbeszerzésekről szóló 2019. szeptember 11-i törvény (a továbbiakban: Lengyel Kbt.) szabályozza a legmagasabb szinten⁵.

A Lengyel Kbt.-ben sem szerepelnek hivatalos státuszú személyek vagy szervezetek, amelyek az ajánlatkérő oldalán és nevében eljárva közreműködnek a közbeszerzési eljárás lebonyolításában, akár úgy is, hogy lebonyolítják a teljes közbeszerzési eljárást.

A Lengyel Kbt. 37. cikk (2) bekezdése szerint az ajánlatkérő szerv a beszerzési eljárás előkészítésével vagy lefolytatásával, illetve a verseny megszervezésével, járulékos beszerzési tevékenységgel, saját szervezeti egységét vagy harmadik felet is megbízhat. A Lengyel Kbt. 37. cikk (3) bekezdése továbbá részletezi azt, hogy mi értendő a járulékos beszerzési tevékenység kifejezés alatt:

4 lásd Vén Gergely: A Közbeszerzési Tanácsadás és a rá vonatkozó szabályozás rövid története in: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.) 'Állandóság és alkalmazkodás' – válogatott doktorandusz tanulmányok, Pázmány Press, Budapest 2023. 619-634.

5 A lengyelországi közbeszerzési jogszabályok elérhetők innen: <https://www.gov.pl/web/uzp/prawo-krajowe2>

- annak a műszaki feltételei biztosítása, hogy az ajánlatkérő szerv szerződéseket vagy keretmegállapodásokat tudjon odaítélni;
- a közbeszerzési eljárás tervezésével, előkészítésével vagy lefolytatásával, illetve verseny megszervezésével kapcsolatos tanácsadás;
- a közbeszerzési eljárás előkészítése;
- a közbeszerzési eljárás lefolytatása az ajánlatkérő nevében és megbízásából.

A Lengyel Kbt. 44. cikk (2) bekezdés 2. pontja szerint továbbá a központi beszerző szervezet is nyújt járulékos beszerzési tevékenységet az ajánlatkérők számára.

Emellett a Lengyel Kbt. 37. cikk (3) bekezdése leszögezi azt is, hogy a járulékos beszerzési tevékenységeket végző szervezetek ezen tevékenységük során az ajánlatkérő szerv megbízottjaiként járnak el. A Lengyel Kbt. tehát akár az egyes közbeszerzési eljárási cselekmények tekintetében, akár a teljes közbeszerzés vonatkozásában lehetővé teszi külső szervezetek bevonását az ajánlatkérő oldalán. Ezek a külső szervezetek lehetnek akár magénszemélyek, magánvállalkozások is, amelyek a közbeszerzési szakértelmüket kínálják a piacon⁶.

A Lengyel Kbt. 39. cikke felhatalmazza a miniszterelnököt arra, hogy rendelet útján kijelöljön a kormányzati igazgatás szervei vagy az e szerveknek alárendelt vagy általuk felügyelt szervezeti egységek közül olyan ajánlatkérőt, amely illetékes lesz a szerződéskötési eljárás lefolytatására, valamint meghatározhatja a kijelölt ajánlatkérővel való együttműködés módját. Hasonló rendelkezést tartalmaz a Lengyel Kbt. 40. cikke a miniszterek vonatkozásában is, azaz az egyes minisztereknek is jogában áll rendeletben kijelölni az irányításuk alatt álló szervezetek vagy szervezeti egységek közül egyet, amely az adott miniszter irányítása alatt álló többi szervezet helyett és nevében lefolytatja a közbeszerzési eljárásokat, és a miniszter a rendeletében meghatározhatja a kijelölt ajánlatkérővel való együttműködés módját is. Végül pedig a Lengyel Kbt. 41. cikke ugyanezt a helyi önkormányzatokra is kiterjeszti, azaz a helyi önkormányzatok is kijelölhetnek egy olyan önkormányzati szervezeti egységet, amely a többi ön-

kormányzati szervezet helyett és nevében lefolytatja a közbeszerzési eljárásokat.

A Lengyel Kbt. szerint is alapvetően az ajánlatkérő felelős a közbeszerzési eljárások jogszerű lefolytatásáért. Azonban a Lengyel Kbt. 52. cikk (2) és (3) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárás előkészítésével illetve lefolytatásával megbízott vagy erre felhatalmazott személyek szintén felelősséggel tartoznak a közbeszerzési eljárásért. Az ajánlatkérő szerv vezetője (vagy ha másra van ez a jogkör átruházva, például a miniszterelnök által erre kijelölt személyre, akkor ezen személy) az ajánlatkérő szerv alkalmazottait írásban megbízhatja a számára fenntartott tevékenységek ellátásával. Ezt a személyt felelősség terheli, amely azonban nem egyenlő a közpénzügyi fegyelem megsértéséért való felelősséggel. E személy csak a Lengyel Kbt. rendelkezéseinek a szerződéskötési eljárás előkészítésének vagy lefolytatásának szakaszában történő megsértése miatt tartozik felelősséggel és ezzel összefüggésben alkalmazható ellene szankció. A felelősség meghatározásával tehát meghatározták azokat a személyeket, akiknek feladata – illetve kötelessége – az eljárás megfelelő előkészítése és lefolytatása azáltal, hogy végrehajtják az eljárás adott szakaszára vonatkozó tilalmakat és utasításokat, vagy elvégzik az eljárás során a kijelölt cselekményt. Az ajánlatkérő szerv vezetőjén kívüli személyek csak annyiban felelnek a közbeszerzési eljárás előkészítéséért és lefolytatásáért, amennyiben az eljárásban végzett tevékenységekkel vagy az eljárás előkészítésével kapcsolatos tevékenységekkel bízták meg őket. Különbség van továbbá a munkavállalói felelősség és a között a helyzet között, ahol egy meghatározott személy egyedi megbízása szükséges, és a bíráló bizottság azon tagjának felelőssége között, aki a pályázati bizottságra – a vezető által kijelölt, legalább három személyből álló tanácsadói csoportra – bízott feladatokat végzi. Amikor ilyen „külső” személyt bíznak meg, a megbízás írásban történik, és a felelősségre a polgári jog szabályai vonatkoznak.⁷

Ugyanakkor a Lengyel Kbt. sem tartalmaz olyan előírást, amely szerint a közbeszerzési eljárási cselekményekkel megbízott személyeknek, szervezeteknek vala-

⁶ Lásd Prawo Zamówień Publicznych Komentarz Wydanie II., Hubert Nowak és Mateusz Winiarz (szerk.) Urząd Zamówień Publicznych Warszawa 2023. 195-199.

⁷ Lásd Prawo Zamówień Publicznych Komentarz Wydanie II., Hubert Nowak és Mateusz Winiarz (szerk.) Urząd Zamówień Publicznych Warszawa 2023. 212-214.

milyen jogi vagy szakmai követelménynek meg kell felelniük. A Lengyel Kbt.-ben is létezik az ajánlatkérőt a közbeszerzés lefolytatásában támogató úgynevezett „beszerzési bizottság” [Lengyel Kbt. 53-55. cikk], amelynek felállítása az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzéseknél kötelező, ez alatt pedig lehetőség. Azonban itt sincs olyan követelmény, miszerint bármelyik bizottsági tagnak közbeszerzési szakértelemmel kellene rendelkeznie. A Lengyel Kbt. nem tartalmaz olyan követelményeket sem, amelyek előírnák akár bizonyos értékhatárt meghaladó közbeszerzési eljárások, akár bizonyos mértéket elérő vagy meghaladó arányú európai uniós vagy költségvetési támogatás esetén meghatározott közbeszerzési szakértelemmel rendelkező szervezet vagy személy bevonását az eljárás lefolytatásába az ajánlatkérő oldalán.

Lengyelországban tehát nincs teljes egészében a piacra bízva a közbeszerzési szakértelemnek az ajánlatkérői oldalon történő biztosítása, tekintettel arra, hogy a Lengyel Kbt. 39-41. cikkei szerint kijelölhetők olyan állami vagy helyi önkormányzati szervezetek, amelyek lefolytatják a közbeszerzési eljárást. Emellett ugyanakkor lehetőség van a magánszféra bevonására is a Lengyel Kbt. 37. cikk (2) bekezdése alapján. A piaci szféra eme közbeszerzési szakértelmet piaci alapon kínáló szereplőiről szükséges megállapítani, hogy a Lengyel Kbt. sem hivatalos státuszt nem ad nekik, sem jogi vagy szakmai követelményt nem támaszt velük szemben. Ebből következően legalábbis elméletileg a közbeszerzési tanácsadók piacra lépése semmiféle bürokratikus követelménynek történő megfelelést nem igényel.

Szlovákia

Szlovákiában a közbeszerzéseket a közbeszerzésről és egyes törvények módosításáról és kiegészítéséről szóló 343/2015. törvény (a továbbiakban: Szlovák Kbt.) szabályozza a legmagasabb szinten⁸.

A Szlovák Kbt.-ben szerepelnek hivatalos státuszú személyek és szervezetek, amelyek az ajánlatkérő oldalán és nevében eljárva közreműködnek a közbeszerzési

eljárás lebonyolításában, akár úgy is, hogy lebonyolítják a teljes közbeszerzési eljárást, ezeknek a megnevezése közbeszerzési szakértő támogató. Számunkra Magyarországon megszokott, hogy ilyen, hivatalos státuszú, „kvázi hivatásrendként” fellépő személyek vagy szervezetek közreműködnek a közbeszerzési eljárásokban az idők során változó elnevezéssel, itt-ott változó tartalommal, úgymint Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadók, Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók vagy Állami Közbeszerzési Szaktanácsadók. Az Európai Unióban azonban az ilyesmi sokkal inkább ritkaságszámba megy, a közbeszerzési szolgáltatást nyújtó szervezetekről rendszerint nem szól szabályozás, a fellépésük alapvetően a piacon történik. A magyarországihoz vagy a szlovákiaihoz hasonló szabályozás, tehát a közbeszerzési szakértők részére valamiféle hivatalos státusz adományozása és a képzésük államilag felügyelt megszervezése és nyilvántartása jelenleg csak további két országban fordul elő: Horvátországban és Litvániában. Ezen kívül tervezik a megjelenésüket Görögországban⁹ is, ám ott a részletszabályokat még nem alkották meg, így ott egyrészt ténylegesen még nem érvényesül ilyen szabályozás, másrészt annak részletei egyelőre nem megismerhetők. Magyarországon számunkra az ilyen hivatalos státusszal rendelkező, valamiféle központilag elismert képzést sikeresen teljesítő személyek közreműködése magától értetődő, de a tényleges helyzet azt mutatja, hogy hatékony, integritással bíró közbeszerzések olyan országokban is vannak – sőt, a többségük ilyen – ahol nincsenek hivatalos státuszú közbeszerzési szakértők.

A Szlovák Kbt. 2. § (4) bekezdése – a magyarhoz hasonlóan – már a fogalom meghatározásoknál szerepelteti a közbeszerzéssel kapcsolatos támogatási tevékenységet. Ezek között az alábbiak szerepelnek:

- műszaki infrastruktúra biztosítása szerződés odaítéléséhez, keretmegállapodás megkötéséhez, koncesszió odaítéléséhez vagy tervpályázat alkalmazásához;
- közbeszerzési tanácsadás;

⁸ A szlovákiai közbeszerzési jogszabályok elérhetők innen: <https://www.uvo.gov.sk/o-urade/zakladne-informacie-a-dokumenty/legislativa>.

⁹ Lásd az építési, árubeszerzési és szolgáltatási közbeszerzésekről szóló 4412/2016. törvény (a görögországi közbeszerzési kódex) 344. cikk 4. pontját. A görögországi közbeszerzési jogszabályok elérhetők innen: <https://eadhysy.gr/nomothesia/ethniko-dikaio/>.

- a közbeszerzési eljárások előkészítése és lebonyolítása az ajánlatkérő szerv vagy az ajánlatkérő nevében és megbízásából.

A magyarországi szabályozáshoz hasonlóan a Szlovák Kbt. sem említi, hogy a központi beszerző szerv végezne járulékos közbeszerzési szolgáltatást – a Szlovák Kbt. szóhasználatában: közbeszerzéssel kapcsolatos támogatási tevékenységeket – és e tevékenység a közbeszerzés alóli kivételek között sem szerepel.

Különösen figyelemre méltó a Szlovák Kbt. Hatodik Címe [184a. § - 184o. §], amely a „Közbeszerzés professzionalizálása” nevet viseli. A Szlovák Kbt. 184a. §-a szerint a közbeszerzés professzionalizálása különösen a közbeszerzés központosítása, az alkalmi közös beszerzés és a közbeszerzés szakértői támogatása révén valósul meg. A szlovák jogalkotó tehát még a magyarnál is tovább ment, amikor nem pusztán a jogalkotás irányával, hanem magával a jogszabálysöveggel deklarálta a kívánatos irányt, azaz a közbeszerzések professzionalizálódását. Ugyanakkor ez utalás lehet az Európai Bizottságnak a fenti 2. pontban említett 2017/1805 sz. Ajánlására. Ez az igény Magyarországon alapvetően a jogszabályok indokolásában vagy a kommentárban juthat kifejezésre, valamint a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023–2026) szóló cselekvési terv 2025. évi felülvizsgálatáról szóló 1086/2025. (III. 31.) Korm. határozat 2. pontjának d) alpontjában és az ott bemutatott Intézkedési Terv 34. intézkedésében található. A közbeszerzés központosítása és az alkalmi közös beszerzés valamennyi európai uniós ország közbeszerzési jogában megtalálható, és kétségkívül elmondható róluk, hogy a közbeszerzési szakértelem fokozottabb érvényesülését jelenthetik, központosított közbeszerzés esetében azáltal, hogy a központi beszerző szervezet folytatja le a közbeszerzési eljárás „érdemi” részét, ezáltal egyrészt tehermentesítve a központi közbeszerzésbe bevont ajánlatkérőt, másrészt pedig így nem bízza ezen ajánlatkérő bizonytalan színvonalú közbeszerzési szakértelmére a beszerzést. Amennyiben pedig egyik ajánlatkérő a másik helyett folytatja le a közbeszerzést, akkor feltételezhető, hogy kettejük közül az fogja ezt

megtenni, amelyik a magasabb színvonalú közbeszerzési szakértelmet biztosítani tudja.

A Szlovák Kbt. Hatodik Címe mindenestre részletes szabályokat az úgynevezett közbeszerzési szakértő támogató tekintetében tartalmaz. A Szlovák Kbt. 184b. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő a közbeszerzési tevékenységet közbeszerzési szakértő támogató útján is végezheti. A Szlovák Kbt. 184b. § (2) bekezdésének a)-q) pontjaiban pedig felsorolásra kerülnek a szakértő támogató által végezhető (és végzendő) tevékenységek. Ezek igen széleskörűek, a közbeszerzés előkészítésétől – becsült érték meghatározásától, az eljárásfajta megválasztásától, a dokumentáció és a szerződéses feltételek összeállításától – a közbeszerzési eljárás lefolytatásán át egészen a szerződés megkötéséig tart, sőt adott esetben a közbeszerzési hatósági ellenőrzésben történő részvételre is kiterjed.

A szakmai támogatók lehetnek mind természetes, mind jogi személyek, róluk a szlovákiai Közbeszerzési Hivatal nyilvántartást vezet¹⁰. Jogi személy akkor kerülhet be a támogató szakértők nyilvántartásába, ha legalább egy, nevében eljárni jogosult személy szerepel a szakértő támogatók jegyzékében.

Természetes személy akkor nyerhet felvételt a szakmai támogatók listájára, ha rendelkezik a magyarországi erkölcsi bizonyítványnak megfeleltethető igazolással, azaz „integritással” avagy „feddhetetlenséggel” rendelkezik, továbbá meghatározott vizsga letétele szükséges. A vizsgát a szlovákiai Közbeszerzési Hivatal szervezi meg, a vizsgák szabályzatát és a vizsga anyagát ők határozzák meg és a vizsgát előttük kell letenni (szóbeli vizsga esetén) vagy ők értékelik (írásbeli vizsga esetén). A vizsgákra évente legalább négy alkalommal kerül sor, a vizsgán történő részvétel ingyenes. Sikertelen vizsga esetén a vizsgázó négy hónap elteltével próbálkozhat újra.

Az a személy, aki sikeresen levizsgázott, határozatlan időre felvételt nyer a szakmai támogatók közé. A magyarországi helyzettel ellentétben tehát nem szükséges újra és újra igazolnia például meghatározott időszakban meghatározott számú közbeszerzésben történő részvételt. Ugyanakkor a szlovákiai Közbeszerzési Hivatal

¹⁰ A szlovák természetes személy közbeszerzési tanácsadók névjegyzéke ezen a linken érhető el:

<https://www.uvo.gov.sk/zoznam-odbornych-garantov-fyzicke-osoby?page=1>.

A jogi személyiséggel rendelkező szlovák közbeszerzési tanácsadók névjegyzéke pedig ezen a linken érhető el:

<https://www.uvo.gov.sk/zoznam-odbornych-garantov-pravnicke-osoby>.

időről időre a szakértő támogatók részére képzéseket rendelhet el, amelyeken a részvétel kötelező, és amelyek elmulasztása esetén a szakértő támogatónak újabb vizsgát kell tennie, amelynek sikertelensége esetén a nyilvántartásban történő szereplését a szlovákiai Közbeszerzési Hivatal felfüggeszti addig, amíg ismételt sikeres vizsgát nem tesz. E képzéseket a Szlovák Kbt. 184i. § (2) bekezdés a)-b) pontjai szerint a szlovákiai Közbeszerzési Hivatal akkor rendeli el, ha a közbeszerzési jogban lényeges változások történtek, vagy a közbeszerzések rendszerszintű gyengeségeire derül fény.

A szlovák Kbt. 51. §-a szintén rendelkezik arról, hogy az ajánlatok értékelésére az ajánlatkérőnek legalább 3 tagú bizottságot kell létrehoznia. Azonban – dacára annak, hogy Szlovákiában a fentiekben ismertetettek szerint hivatalos státuszú közbeszerzési szakértők is rendelkezésre állnak – itt sem követelmény az, hogy a bizottság tagjai rendelkezzenek közbeszerzési jogi szakértelemmel. A szlovák jogalkotó nyilván elegendőnek ítélte azt, hogy a közbeszerzés lebonyolításában részt vesz közbeszerzési szakértelemmel rendelkező személy vagy szervezet, másrészt nem a teljes eljárás lefolytatásánál működik e bizottság közre, hanem csupán az ajánlatok értékelésénél, és szigorúan véve itt valóban elegendő kell, hogy legyen a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelem. Ezzel összefüggésben ugyanakkor kiemelő, hogy a szakértő támogatók igénybevétele nem kötelező, a Szlovák Kbt. nem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek előírnák akár bizonyos értékhatárt meghaladó közbeszerzési eljárások, akár bizonyos mértéket elérő vagy meghaladó arányú európai uniós vagy költségvetési támogatás esetén az ajánlatkérő számára ezen személyek kötelező bevonását a közbeszerzési eljárás lebonyolításába.

Tehát Szlovákiában vannak hivatalos státusszal rendelkező közbeszerzési szakértők, akik az ajánlatkérő nevében eljárva, a közbeszerzési szakértelmüket rendelkezésre bocsátva ténylegesen lefolytatják a közbeszerzést. Az is megállapítható, hogy valamiféle központi sztenderdeknek meg kell felelniük, legalább a névjegyzékükbe történő felvételkor hivatalosan is számot kell adniuk arról, hogy valóban rendelkeznek a feladatuk ellátásához szükséges szakértelemmel.

A szakértő támogatók nem rendelkeznek sajátos felelősséggel sem. Nem szükséges felelősségbiztosítást kötniük, és nem vállalnak külön kifejezett felelősséget az általuk végzett közbeszerzési eljárási cselekményekért, az általuk készített iratokat, összeállított dokumentumokat nem kell aláírásukkal ellátniuk vagy ellenjegyezniük. Egyedül az a követelmény áll fenn e téren velük szemben, hogy a Szlovák Kbt. 184b. § (3) bekezdése szerint a szakértő támogatót fel kell tüntetni a közbeszerzési dokumentumokban. Ebből az következik, hogy a szakértő támogatók felelőssége megegyezik bármely magánjogi megbízási szerződésben a megbízott felelősségével, további többlet őket nem terheli.

Azáltal, hogy az igénybevétele nem kötelező, és határozatlan időre nyernek a névjegyzékbe felvételt, valamint szakmagyakorlási feltételeknek (például meghatározott idő alatt meghatározott számú közbeszerzési eljárásban történő részvétel teljesítése) nem kell eleget tenniük, felsőfokú végzettséggel nem kell rendelkezniük, a magyarországi egykori ún. Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadókra, azoknak is a 2010. szeptember 15. és 2015. november 1. közötti helyzetére¹¹ emlékeztet a státuszuk. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: 2003. évi Kbt.) 2005. január 1-től vezette be Magyarországon először a hivatalos státusszal rendelkező, az ajánlatkérők oldalán eljáró, közbeszerzési szakértelemmel bíró személyek fogalmát, a Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadót. A Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadó bevonása először a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzéseknél volt kötelező. A Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadóknak a 2003. évi Kbt. 11. § (1) bekezdése szerint vagy felsőfokú végzettséggel, legalább hároméves szakmai gyakorlattal, továbbá legalább hároméves – külön jogszabály szerint – igazolt közbeszerzési gyakorlattal, vagy közbeszerzési referens szakképesítéssel, és legalább két éves – külön jogszabály szerint – igazolt közbeszerzési gyakorlattal kellett rendelkeznie. A Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadók egy nyilvános névjegyzékbe kerültek – az ajánlatkérők innen választhatták ki őket – és szakmai felelősségbiztosítással kellett rendelkezniük. Egy különös visszalépés történt 2010. szeptember 15-én, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény

¹¹ lásd Vén Gergely: A Közbeszerzési Tanácsadás és a rá vonatkozó szabályozás rövid története in: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.) 'Állandóság és alkalmazkodás' – válogatott doktorandusz tanulmányok, Pázmány Press, Budapest 2023. 619-634.

módosításáról szóló 2010. évi LXXXVIII. törvény hatálybalépésekor. E törvény módosította a 2003. évi Kbt. 9. § (1) bekezdését, és a Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadó igénybevételét még a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű közbeszerzések esetén is csupán lehetőségként kezelte¹². Jogi személy is lehetett Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadó. A Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadókra vonatkozó, 2010. szeptember 15-től hatályos szabályozást változatlanul fenntartotta a 2003. évi Kbt.-t felváltó, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény is, így tehát 2010. szeptember 15-től ez utóbbi törvény hatályának végéig, 2015. október 31-ig állt fenn a Szlovák Kbt. jelenlegi, szakértő támogatókra hasonlító szabályozási környezet.

Így is van azonban néhány jelentős különbség:

- a szlovákiai szakértő támogatóknak nem kell rendelkezniük szakmai felelősségbiztosítással, míg a magyarországi Hivatalos Közbeszerzési Tanácsadóknak azokban az években is rendelkezniük kellett ezzel, amikor az igénybevételük nem volt kötelező;

- a szlovákiai szakértő támogatóknak nem kell rendelkezniük többéves szakmai gyakorlattal és a felsőfokú végzettség nem váltja ki a közbeszerzési szakképzettséget. Kizárólag a szlovákiai Közbeszerzési Hivatal által szervezett tanfolyam végén sikeresen letett vizsgára van szükségük.

A szlovákiai szakértő támogatók egyedülállóak a többi hivatalos státusszal bíró szakértőt ismerő országok között annyiban is, hogy az igénybevételük a rájuk vonatkozó részletes szabályozás és képzési követelmények ellenére nem kötelező. Ezzel ellentétben Magyarországon mind a Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadók, mind az Állami Közbeszerzési Szaktanácsadók közreműködése széles körben kötelező, Litvániában a hasonló státuszú szakértők közreműködése minden eljárásban kötelező a kis értékű beszerzések, a keretmegállapodások második szakasza és a dinamikus beszerzési rendszerek ajánlattételi szakasza kivételével, illetve Horvátországban a hasonló státuszú szakértők bevonása valamennyi közbeszerzési eljárásba kötelező.

Visszatérve végezetül a Szlovák Kbt. 2. § (4) bekezdésére: e tevékenységeket természetesen végezheti a fentebb bemutatott szakértő támogató is, és feltehetően a jogalkotó szándéka az volt, hogy az ajánlatkérőket abba az irányba terelje, hogy e tevékenységek végzésére szakértő támogatókat vegyenek igénybe, de – a szakértő támogatók kötelező igénybevételét előíró rendelkezések hiányában – elvileg lehetséges, hogy e tevékenységeket akár hivatalos státusz nélküli piaci szereplők is végezzék.

¹²lásd Vén Gergely: A Közbeszerzési Tanácsadás és a rá vonatkozó szabályozás rövid története in: Bándi Gyula – Pogácsás Anett (szerk.) 'Állandóság és alkalmazkodás' – válogatott doktorandusz tanulmányok, Pázmány Press, Budapest 2023.619-634.