

Doktori (PhD) értekezés

dr. Soós Gábor Gergely

2024 február

NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

dr. Soós Gábor Gergely

**Szabálytalanságok az európai uniós forrásból
megvalósuló közbeszerzésekben**

Doktori (PhD) értekezés

Témavezető:

Dr. Papp Tekla DSc, tanszékvezető egyetemi tanár

.....

Dr. Gregóczy Etelka PhD, egyetemi docens

.....

Budapest, 2024

TARTALOMJEGYZÉK

1.	Bevezetés.....	6
1.1.	A közbeszerzés és az uniós támogatások fogalma, céljai, jelentősége.....	6
1.2.	A téma aktualitása és a kutatás fókuszterületei.....	13
1.3.	A disszertáció elkészítésének motivációja és céljai.....	17
1.4.	A disszertáció felépítése.....	18
2.	Hipotézisek és módszertan.....	21
2.1.	A kutatási téma vizsgálatának hipotézisei.....	21
2.2.	A téma vizsgálatához alkalmazott kutatási módszerek.....	22
2.2.1.	A kutatási módszerek és a felhasznált források általános leírása.....	22
2.2.2.	A hipotézisek vizsgálatának módszerei.....	29
3.	Közbeszerzés és az uniós forrásfelhasználás kapcsolata.....	33
3.1.	A közbeszerzések és az uniós forrásfelhasználás céljai.....	33
3.1.1.	Az uniós belső piaci szabályok és a közbeszerzési irányelvek relevanciája.....	33
3.1.2.	Az uniós forrásfelhasználás (kohéziós politika) fő célkitűzései.....	41
3.1.3.	A közbeszerzések szerepe az uniós források felhasználása során.....	43
3.2.	Az EU forrásfelhasználás szabályozása a közbeszerzések vonatkozásában.....	46
3.2.1.	Közbeszerzések és az uniós forrásfelhasználás EU szabályozási háttere.....	46
3.2.2.	Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezések a hazai szabályozásban.....	51
4.	A közbeszerzési szabálytalanság fogalma és helye az uniós forrásfelhasználás rendszerében.....	56
4.1.	A szabálytalanság fogalmának szabályozási háttere.....	57
4.1.1.	Szabálytalanságok jogszabályi meghatározása.....	57
4.1.2.	A szabálytalanság legfőbb fogalmi elemeinek közbeszerzésekre történő alkalmazása.....	61
4.1.3.	A szabálytalanságok meghatározása az Európai Bizottság pénzügyi korrekciókról szóló útmutatója fényében.....	69
4.2.	A szabálytalanság más fogalmaktól való lehatárolása.....	72
4.2.1.	Csalás.....	72
4.2.2.	Korrupció.....	75
4.2.3.	Hiba.....	78
4.2.4.	Jogsértés.....	80
4.2.5.	Elszámolhatósági akadály.....	81
4.2.6.	Szabálytalansági gyanú.....	81
4.2.7.	A szabálytalanságok és az ún. „red flag-ek” viszonya.....	82
4.3.	Összegzés és javaslat a közbeszerzési szabálytalanság fogalmával kapcsolatos értelmezésre.....	

5.	A közbeszerzési szabálytalanságok meghatározása az ellenőrző intézmények szemszögéből.....	87
5.1.	Irányítási és kontrollrendszerek szükségessége.....	88
5.2.	A közbeszerzési jogorvoslati rendszer.....	92
5.2.1.	Jogorvoslati rendszerek európai uniós követelményei.....	92
5.2.2.	A magyarországi közbeszerzési jogorvoslati rendszer.....	94
5.3.	Közbeszerzési ellenőrzési rendszerek Magyarországon	97
5.3.1.	Közbeszerzések központi ellenőrzése: az irányító hatóság és a közbeszerzésekért felelős miniszter 98	
5.3.2.	Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) mint audit hatóság szerepe a közbeszerzések ellenőrzésében	106
5.3.3.	Az Integritás Hatóság (IH) szerepe a közbeszerzések ellenőrzésében	109
5.3.4.	A Közbeszerzési Hatóság (KH) szerepe a közbeszerzések ellenőrzésében	111
5.3.5.	Ellenőrzési rendszerek más uniós tagállamokban.....	112
5.4.	A szabálytalansági eljárás és a szabálytalanság megállapításának jelentősége.....	115
5.4.1.	A támogatási szerződés jogági besorolása	115
5.4.2.	A szabálytalansági eljárás	118
5.5.	A közbeszerzési ellenőrzési rendszerek és a jogorvoslati rendszer viszonya	120
5.5.1.	KDB határozat viszonya az ellenőrzéshez és a szabálytalanság megállapításához	121
5.5.2.	Lehetséges konfliktusok a jogorvoslatok és az ellenőrzések megállapításai között	127
5.6.	A közbeszerzések ellenőrzésében részt vevő európai uniós intézmények	129
5.6.1.	Az Európai Bizottság	129
5.6.2.	Az Európai Számvevőszék.....	134
5.6.3.	Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF).....	134
5.7.	A szabálytalanságok megállapításával kapcsolatos hatásköri konfliktusok, kihívások összefoglalása	135
6.	Szabálytalanságok az ellenőrző szervek és a jogorvoslatok gyakorlatában	143
6.1.	A közbeszerzések ellenőrzése során tett megállapítások.....	144
6.1.1.	A KFF által kiállított dokumentumok.....	144
6.1.2.	A KFF által feltárt jogsértések.....	145
6.2.	EU forrású közbeszerzések jogorvoslati eljárásai során megállapított jogsértések.....	151
6.2.1.	A KDB által hozott határozatok	152
6.2.2.	A KDB által megállapított jogsértések.....	155
6.2.3.	A KDB határozataival kapcsolatos bírósági felülvizsgálat gyakorlata	161
6.3.	Egyes ellenőrző szervek megállapításainak összehasonlító elemzése.....	165
6.4.	Uniós audit tapasztalatok	168
7.	Közbeszerzési szabálytalanságok okainak vizsgálata	170
7.1.1.	A szabálytalanságok okainak szakirodalmi elemzése.....	170
7.1.2.	Uniós és nemzetközi szervezetek kutatásai.....	178

7.1.3.	Kérdőíves kutatás eredményei.....	179
7.2.	Összegzés.....	183
8.	Közbeszerzési szabálytalanságok következményei.....	187
8.1.	Jogkövetkezmények a közbeszerzési eljárás szempontjából.....	188
8.2.	A közbeszerzés útján kötött szerződésre gyakorolt következmények	191
8.3.	A támogatásra és a támogatási szerződésre gyakorolt következmények	199
8.3.1.	A pénzügyi korrekciók uniós szabályai	199
8.3.2.	A pénzügyi korrekciók jogi minősítésével kapcsolatos kérdések.....	205
8.3.3.	Pénzügyi korrekciók hatása a közbeszerzés útján kötött szerződésre	207
8.4.	A kötelezettségsegzési eljárások relevanciája	208
9.	A közbeszerzési szabálytalanságok kezeléséhez és megelőzéséhez kapcsolódó javaslatok	210
9.1.	A közbeszerzési szabálytalanság fogalmával kapcsolatos javaslat összegzése.....	210
9.2.	Javaslat az intézményrendszer lehetséges átalakítására.....	212
9.2.1.	A Kérdőívre adott válaszokban megfogalmazott javaslatok	212
9.2.2.	A Szerző javaslatai a nemzeti és unió szintű szabályozásra és gyakorlatra vonatkozóan 216	
9.3.	Javaslatok a közbeszerzési szabálytalanságok megelőzésére.....	220
9.3.1.	A szabálytalanságok lehetséges megelőzése a kérdőíves kutatás eredményei alapján	221
9.3.2.	A Szerző javaslatai a szabálytalanságok megelőzésére	224
10.	Konklúzió.....	229
10.1.	A kutatás összegzése	229
10.2.	Tézisek.....	231
10.3.	Új tudományos eredmények.....	234
10.4.	További kutatás lehetősége	236
11.	Mellékletek	237
11.1.	Irodalomjegyzék.....	237
11.2.	A szerző publikációinak jegyzéke	248
11.3.	Táblázatok jegyzéke	250
11.4.	Ábrák jegyzéke.....	251
11.5.	Kérdőíves kutatás során felhasznált kérdőív kérdései	252

1. Bevezetés

1.1. A közbeszerzés és az uniós támogatások fogalma, céljai, jelentősége

Közbeszerzés alatt az egyes közszférába tartozó szervezetek áruk beszerzésére, szolgáltatások megrendelésére és építési beruházások megvalósítására irányuló eljárását értjük. A közbeszerzésre kötelezett – ajánlatkérőként meghatározott – intézmények nem végezhetik el úgy a nagy értéket képviselő beszerzéseiket, mint bármely más személy, hanem erre csak jogszabályban meghatározott speciális eljárás útján van lehetőségük.¹ Szűken értelmezve, a közbeszerzési eljárás a beszerzésre irányuló felhívás feladásától (kivételes esetben a gazdasági szereplők részére történő közvetlen megküldésétől) az eljárás eredményeképp létrejött szerződés megkötéséig tart. Tágabb értelemben véve a közbeszerzés folyamatához sorolhatjuk az eljárások tervezésének, előkészítésének folyamatát, valamint a szerződés megkötését követően annak teljesítését, esetleges módosítását, illetve a szerződés ellenértékének kifizetését. A közbeszerzések számos személy és szervezet érdekeihez kapcsolódnak, hatással vannak különösen a közbeszerzéseket finanszírozókra (pl. adófizetők), az állampolgárokra vagy fogyasztókra, akik a közbeszerzés útján beszerzett áruk vagy szolgáltatások hasznélvezői, az árukat vagy szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásokra, valamint a gazdaság egészére, hiszen a hatékony beszerzések folyamata a gazdasági tevékenységekre is kedvező hatást gyakorolhat.²

A közbeszerzési eljárások kötelező előírásának elsődleges célja a közpénzek felhasználásának, illetve a közszféra szervezetek működésének hatékony módon történő biztosítása. Ehhez a beszerzések transzparens megvalósítására van szükség, ahol a gazdasági szereplők esélyegyenlősége biztosított. Ezek teljesülése esetén biztosított lesz a verseny a meghirdetett szerződésért, ami kedvezőbb árakat, alacsonyabb költségeket, illetve jobb ár-érték arányú beszerzéseket eredményez. A transzparencia és a jobb piaci információk a közbeszerzési piacok hatékonyabb működéséhez vezetnek azáltal, hogy így a verseny feltételei nem sérülnek és a szerződések azon gazdasági szereplők részére kerülnek odaítélésre, amelyek az ajánlatkérők részére a legjobb feltételeket képesek biztosítani.³ Az átláthatóságon és a megkülönböztetés-

¹ Ld. SOÓS Gábor: A közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós szabályozás alapjai. Európai Tükör. 2014.2. Tematikus szám.

² ARROWSMITH, Sue: The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and the UK. Volume 1. London: Sweet and Maxwell (2014), p.2.

³ BOVIS, Christopher: *The regulation of public procurement as a key element of European economic law*. In. European Law Journal 4.2 (1998): 220-242, p.228.

mentességen alapuló közbeszerzési szabályozás⁴, valamint az e szabályoknak megfelelően lefolytatott közbeszerzések a közpénzekkel való visszaélések és a korrupciós cselekmények megelőzésének is fontos eszközei. Továbbá, európai uniós szinten kiemelt célként jelenik meg a közszféra beszerzéseinek más tagállamokban letelepedett vállalkozásai előtt történő megnyitása, ezzel is biztosítva a verseny további fokozásának lehetőségét, és nem utolsósorban az uniós belső piaci szabályok közbeszerzésekben történő érvényesítését.⁵ Ezzel szemben az uniós tagállamokban a verseny biztosításának hiánya jelentős többletköltségekkel járhat.⁶

Magyarországon jogi értelemben véve a közbeszerzés a közjog és magánjog határán elhelyezkedő jogterület, amelyre egy speciális jogi rendszer vonatkozik, amely a fent említett célokat hivatott garantálni. A közbeszerzésekre háttér jogszabályként a polgári jog szabályai is irányadók. A közbeszerzési eljárás kimenete a közbeszerzési szerződés, amely Gyulai-Schmidt megfogalmazásával élve alapvetően magánjogi alapokon nyugvó sajátos szerződési forma, amely „specialitását főként a szerződéskötést megelőző, közjogi elemekkel megmerevített versenyeztetési eljárásból nyeri”, a szerződésekre és azok módosítására vonatkozó egyéb szabályok azonban további közjogi korlátokat jelentenek.⁷

A közbeszerzési eljárások szabályos kivitelezése az európai uniós források felhasználásának kiemelkedően hangsúlyos aspektusát képezi. Az uniós intézmények szemében a közbeszerzés az európai adófizetők pénzének megfelelő és hatékony elköltését szolgáló eszköz. Az uniós forrásfelhasználás során a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve (*sound financial management*) az egyik legfőbb alapelv, amelyre az intézmények kiemelt figyelmet fordítanak. Ez magában foglalja az Unió költségvetésének a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtását⁸, amely az ajánlatkérő szervek beszerzései útján végrehajtott projektek esetén, többek között megfelelő közbeszerzési eljárások útján biztosítható.

⁴ TRYBUS, Martin: *Improving the efficiency of public procurement systems in the context of the European Union enlargement process*. In. *Public Contract Law Journal* (2006): 409-425, p.409.

⁵ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 26. cikk (2) bekezdése alapján „a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”.

⁶ MARTIN, Stephen, Keith HARTLEY, Andrew COX: *Public procurement directives in the European Union: a study of local authority purchasing*. In. *Public Administration* 77.2 (1999): 387-406. p. 388

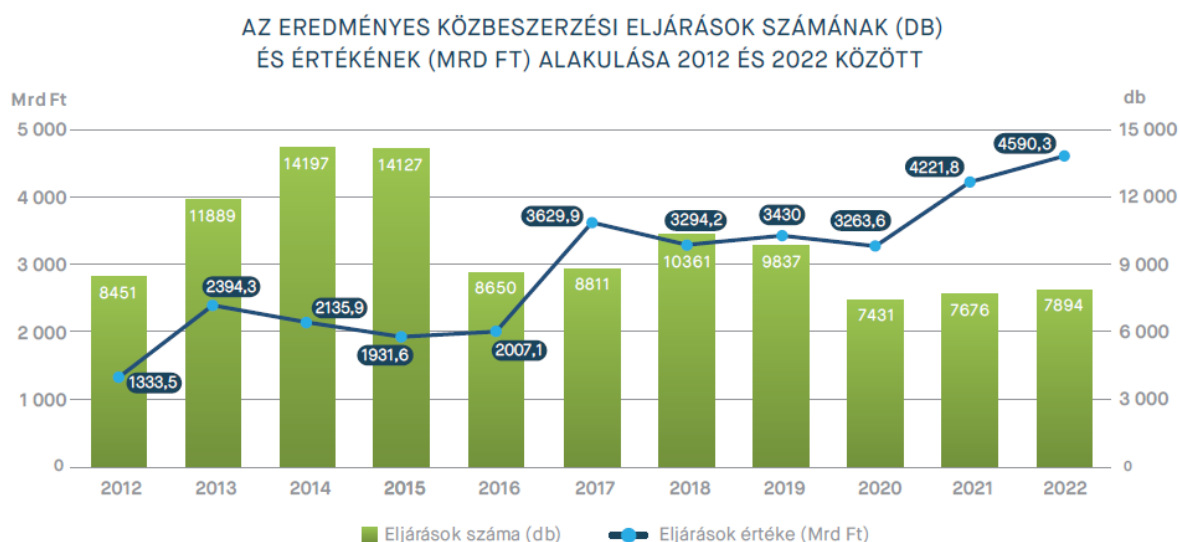
⁷ GYULAI-SCHMIDT, Andrea: *Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben*. In. Vol. 13. Pázmány Law Working Papers, 2014, p. 17.

⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 Rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről („Költségvetési Rendelet”), 2. cikk 59. pont

A közbeszerzési eljárások jelentősége uniós és hazai szinten is kiemelkedő. Uniós becslések szerint az Európai Strukturális és Beruházási alapok hozzávetőlegesen 48%-át közbeszerzéseken keresztül költik el.⁹ Ez igen jelentős mértékű uniós költségvetési forrás közbeszerzés útján történő felhasználását jelenti, tekintettel arra, hogy a Kohéziós Politika keretében az európai uniós tagállamok 351,8 milliárd euró forrásra jogosultak a 2014-2020-as programozási időszakban, míg ez az összeg a 2021-2027-es időszakban 392 milliárd euró.¹⁰

Hazai vonatkozásban, közbeszerzések volumenét tekintve elmondható, hogy a közbeszerzések darabszáma évente 7-10 000 darab körül alakul, és értékük az utóbbi években emelkedő tendenciát mutat, amely a 2022. évben meghaladta a 4500 milliárd forintot. A közbeszerzések volumene a gazdaság egésze szempontjából is jelentős, 2022-ben a bruttó hazai termék (GDP) 6,9%-át tette ki.¹¹

1. ábra: közbeszerzések darabszáma és értéke 2012 és 2022 között



Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2022. évi beszámolója

A közbeszerzések szabályos lefolytatásának további jelentőségét a hazánkba érkező uniós források jelentős mennyisége adja. Az „uniós forrás” fogalma alatt bármely, az Európai Unió költségvetéséből¹² származó, közvetlenül az uniós intézmények vagy a hazai kormányzati szervek útján nyújtott támogatások értendők. Az értekezés fő fókuszába viszont a hétéves

⁹ Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Európai Unió 2015. 7. o.

¹⁰ Forrás: Európai Bizottság Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/, megnyitva: 2023.09.14.)

¹¹ Forrás: A Közbeszerzési Hatóság 2022. évi beszámolója

¹² Az Európai Unió költségvetéséről szóló rendelkezésekhez lásd az EUMSZ 313-324. cikkét.

ciklusonként nagy mennyiségű támogatást biztosító Európai Strukturális és Beruházási Alapokból (az újabb terminológia szerint „Alapok”, általánosan fogalmazva „kohéziós források”), valamint a 2020-ban bevezetett, egyszeri Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközből (a továbbiakban: RRF) származó források kerülnek, így az értekezésben az „(európai) uniós forrás” vagy „(európai) uniós támogatás” fogalma ezen források felhasználását jelenti.

Magyarország az uniós források nettó haszonélvezője,¹³ amiből kifolyólag a közbeszerzési eljárások magas hányada az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból finanszírozott. Magyarország a 2021-2027-es programozási időszakban¹⁴ összesen 22,5 milliárd euró „kohéziós” támogatásra jogosult¹⁵, amely kiegészül az RRF-ből származó, 2020-2026 között felhasználható 6,5 milliárd euró vissza nem térítendő forrással (ebből 0,7 milliárd euró REPowerEU forrás) és 3,9 milliárd euró keretösszegű kedvezményes hitellel.¹⁶ Ezáltal Magyarország soha nem látott mennyiségű uniós forrásból gazdálkodhat a jelenlegi programozási időszakban.¹⁷ Ez egyrészt hatalmas lehetőséget tartogat magában, másrészt jelentős kihívást jelent a forrásokat végrehajtó intézményrendszer számára, különösen azok szabályos és eredményes elköltése szempontjából. A forrásfelhasználás szabályossága tehát természetesen jelen időszakban is óriási jelentőséggel bír, beleértve a közbeszerzésre irányadó szabályok betartását, illetve betartatását.

2. ábra: A Magyarország részére alokkált kohéziós források a 2014-2020-as és 2021-2027-es programozási időszakban (RRF forrásokkal kiegészülve)

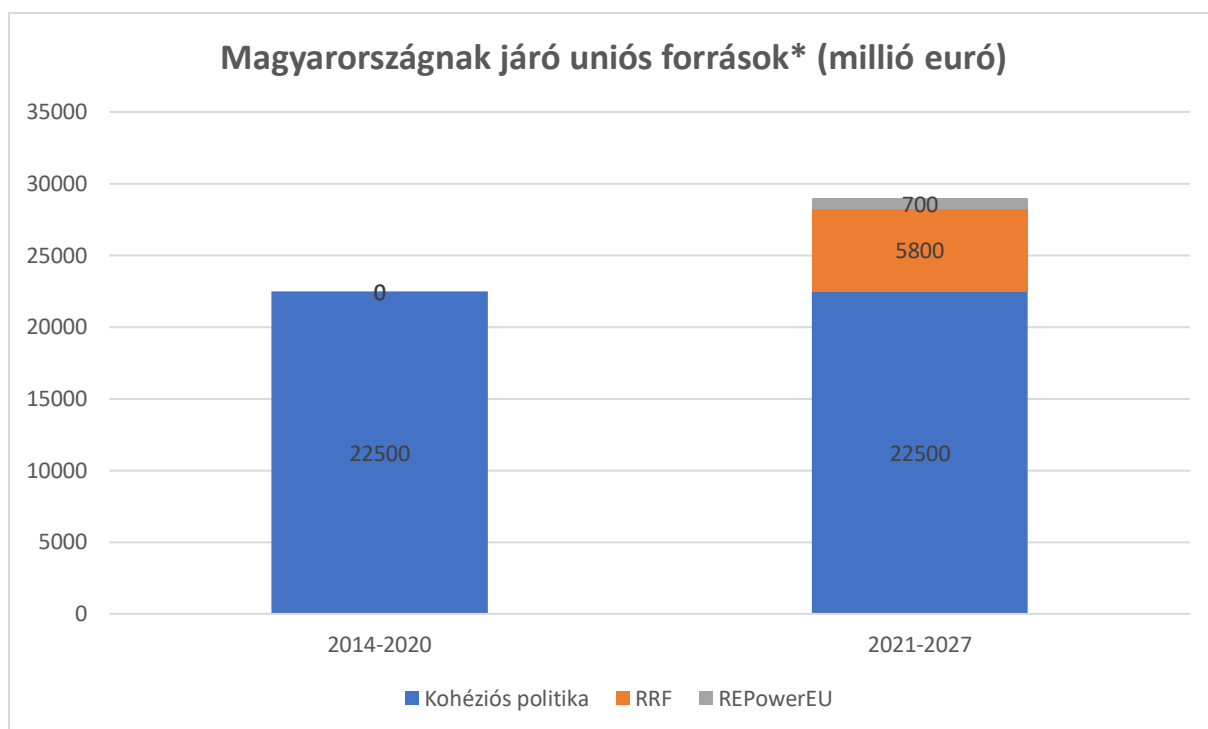
¹³ Bővebb elemzéshez lásd: NYIKOS Györgyi, Tamás LAPOSA, Attila BÉRES: Micro-economic effects of public funds on enterprises in Hungary. In. *Regional Studies Regional Science*, (2020) 7 (1). 346-361.

¹⁴ Az ún. programozási időszak az Európai Unió hétéves költségvetési ciklusát jelenti, amely során az EUMSZ 312. cikke többéves pénzügyi keretben (MFF) meghatározott mennyiségű forrás áll a tagállamok (és az uniós intézmények) rendelkezésére.

¹⁵ 2021-es árakon, ide nem értve az agrár szektorban nyújtott támogatásokat.

¹⁶ Adatok forrása: The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU. Facts and Figures (elérhető: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>, letöltve: 2023. szeptember 17.); Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve; REPowerEU Terv. (elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/helyreallitasi-es-ellenallokepességi-eszkoz-rrf>, letöltve: 2023. szeptember 17.)

¹⁷ Bár az RRF források formálisan nem részei a 2021-2027-es programozási időszaknak, azok végrehajtási időszaka jelentős részben egybeesik e programozási idősakkal, így indokolt ezen források egységes kezelése.



**agrár támogatások nélkül*

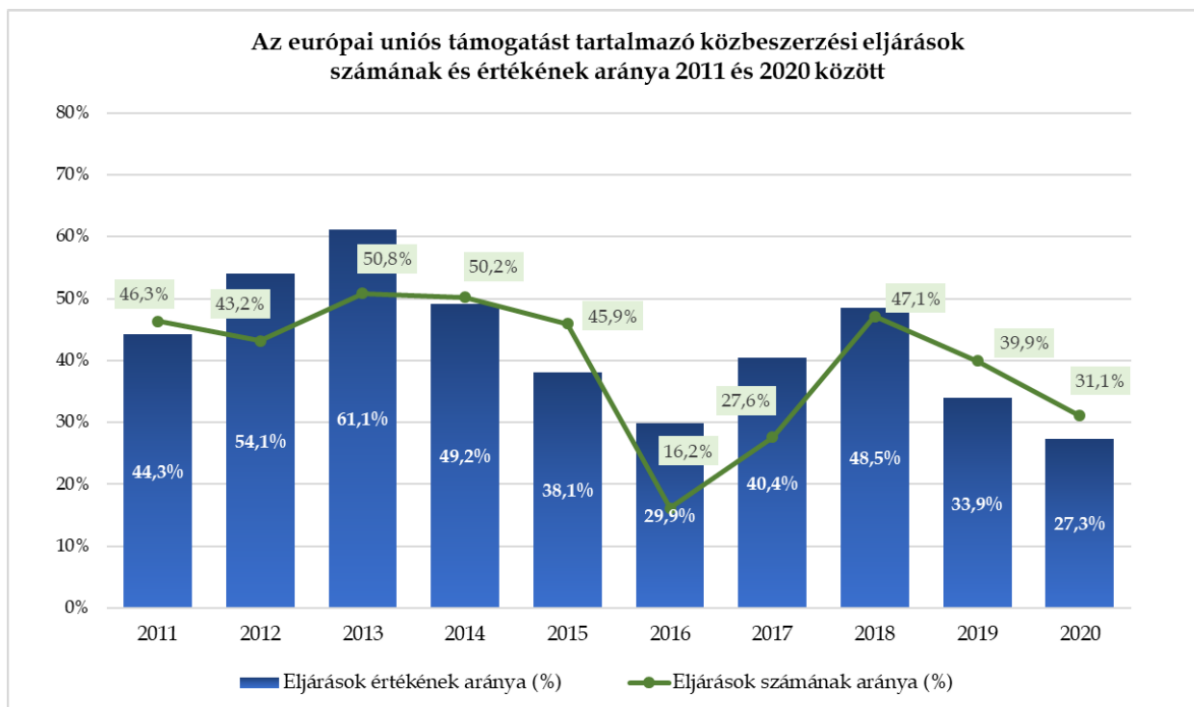
Forrás: Szerző szerkesztése a 10. lábjegyzetben megjelölt források alapján.

A Közbeszerzési Hatóság adatai szerint 2010-2020 között az eljárások száma és értéke alapján a közbeszerzések jelentős hányadához kapcsolódott uniós finanszírozás. Magyarországon 2010-2020 között a hazai közbeszerzési eljárások értékét tekintve azok 42,1%-a, az eljárások darabszámát tekintve pedig 41,5%-a valósult meg uniós forrásból.¹⁸ Bizonyos években az eljárások több mint fele részben vagy egészben uniós forrásból finanszírozott volt, igaz ez az érték nagy fluktuációt mutat a programozási időszakok különböző fázisait követve. Az uniós finanszírozású eljárások aránya természetesen magasabb a programozási időszak végéhez közeledve, amikor a teljes abszorpció eléréséhez gyakran még igen jelentős összegeket kell elkölteniük a tagállamoknak. Ez az arány pedig a következő időszak elején, a projektek elindulásáig általában visszaesik. A 2019-2020-as években a közbeszerzési eljárásokban az uniós forrású közbeszerzések aránya csökkenést mutatott, azonban ez valószínűleg csak átmeneti csökkenés, ami egyrészt a 2014-2020-as időszak forrásainak kifutásával, másrészt pedig a 2020. évben a projektek koronavírus járvány miatti csúszásával magyarázható.¹⁹

3. ábra: Az uniós forrásból társfinanszírozott közbeszerzési eljárások aránya Magyarországon az összes eljárás vonatkozásában 2011-2020

¹⁸ Forrás: Közbeszerzési Hatóság éves jelentései

¹⁹ Adatok forrása: A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közbeszerzések 2020. évi alakulásáról



Forrás: A Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója a közbeszerzések 2020. évi alakulásáról

Az uniós forrásfelhasználás terén óriási jelentőséggel bír a közbeszerzési szabályok maradéktalan betartása az ajánlatkérők számára abból a szempontból is, hogy a szabályok megszegése – a közbeszerzésekhez kapcsolódó egyéb általánosan alkalmazandó jogkövetkezmények mellett – az egyes projekteknek nyújtott támogatások részben vagy egészben történő visszavonását (pénzügyi korrekciókat) vonhatja maga után. Ebből kifolyólag a szabályok nem megfelelő alkalmazása akár jelentős forrásvesztéssel is járhat az ország számára, illetve ha a projekt már megvalósult vagy kormányzati szándék van annak megvalósítása mögött, akkor annak költségei a hazai költségvetést fogják terhelni.²⁰ A szabálytalanságok elkerülése érdekében kiemelt hangsúlyt kell fektetni a közbeszerzések ellenőrzési rendszereire, amelyek képesek hatékonyan kiszűrni a közbeszerzési eljárások során elkövetett jogsértéseket. Elmondható, hogy Magyarországon európai viszonylatban is kifejezetten szigorú közbeszerzési ellenőrzési rendszerek működnek, hiszen egy vagy több intézmény által lényegében valamennyi uniós forrásból megvalósuló közbeszerzés részletesen ellenőrzésre kerül. A közbeszerzések jelentősége azonban túlmutat egyes egyedi közbeszerzési eljárások szabályosságának biztosításán. Az uniós forrásfelhasználás szempontjából kulcsfontosságú a közbeszerzések rendszerének megfelelő működése, beleértve különösen a közbeszerzéseket felügyelő és a szabálytalanságok kiszűrésére és szankcionálására szakosodott

²⁰ SOÓS Gábor: *A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben*, In. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019. 9. szám, 47. o.

intézményeket, sőt egyre inkább hangsúlyos szerepet kap a közbeszerzési piac(ok) megfelelő működése (pl. versenyhelyzet fennállása), valamint a közbeszerzéssel kapcsolatos adatok, információk rendelkezésre állása.

A közbeszerzések vizsgálata abból a szempontból is fontos, hogy az uniós forrásokhoz kapcsolódó szabálytalanságok körében a közbeszerzéshez köthető szabálytalanságok európai uniós viszonylatban is kiemelt helyet foglalnak el. Az Európai Bizottság adatai szerint a csalással nem érintett szabálytalanságok körében évről évre a közbeszerzéshez kapcsolódó jogszabálysértések adják a legtöbb szabálytalanságot, mind darabszám, mind pedig az érintett támogatás tekintetében. A Bizottság Európai Unió pénzügyi érdekeiről (PIF) szóló 2023. évi jelentése szerint a 2014-2020-as programozási időszakban az adatfelvétel időpontjáig a tagállamok által jelentett 8535 darab szabálytalanságból 3145 darab a közbeszerzésekhez kapcsolódott, míg a szabálytalansággal érintett támogatási összeg összesen 1,83 milliárd euró volt, amelyből 813 millió euró volt a közbeszerzési szabályok megsértésével kapcsolatos. Megjegyzendő, hogy a csalással érintett szabálytalanságok körében a közbeszerzések darabszámukat tekintve csupán a harmadik leggyakoribb szabálytalansági indokot képezték. A legfrissebb jelentés alapján 832 csalással érintett esetből 119 kapcsolódott közbeszerzési jogsértéshez, amelyek értéke összesen 156,64 millió euró volt.²¹

Az egyedi szabálytalanságok mellett uniós szinten a közbeszerzések rendszerszintű megfelelése is nagyon hangsúlyos, amely már a 2014-2020-as programozási időszakban is előfeltételét képezte a kohéziós forrásokhoz való hozzáférésnek, az ún. ex ante kondicionalitás révén,²² a 2021-2027-es időszakban pedig hasonló módon az ún. feljogosító feltételek részét képezi a közbeszerzési rendszer vizsgálata.²³

²¹ Ld. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2022: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2023) 275 final, p. 32

²² Ld. Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 19. cikk és XI. melléklet.

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 Rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízümpolitika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról, 15. cikk és III-IV. melléklet.

A közbeszerzések és a közbeszerzési rendszer működése az uniós tagállamokban a jogállamiság fontos vetületét is képezik. A Magyarország ellen indított kondicionalitási eljárásban (más néven jogállamisági mechanizmus)²⁴ is számos kritika érte a hazai közbeszerzési rendszert és e tekintetben is kiemelt szerepet kapott a közbeszerzések szabályosságának biztosítása mellett, az adatok transzparens rendelkezésre állása és a közbeszerzésekben a verseny biztosítása, különösen az egyajánlatos közbeszerzések visszaszorítása révén.

A közbeszerzések az RRF végrehajtás során is nagyon fontos szerepet kapnak nem csak amiatt, mert számos projektet RRF-ből finanszírozott közbeszerzés útján kell majd megvalósítani, hanem amiatt is, hogy Magyarország az RRF állam és közigazgatásról szóló „I” komponensében számos olyan célt, illetve intézkedést vállalt, amelyek a közbeszerzési piacon tapasztalható versenyhelyzetet hivatottak javítani. Ennek fő eleme az egyajánlatos közbeszerzések 15%-osnál alacsonyabb szintűre szorítása 2024-ig mind a hazai forrásból, mind pedig az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések terén. E mellett a vállalatok többek között az adatokhoz történő jobb hozzáférést biztosító informatikai fejlesztéseket, egy teljesítménymérési keret létrehozását, egy cselekvési terv elfogadását, valamint az ajánlattevői oldalt célzó támogatást és képzési programokat tartalmaz. Az említett vállalatok egy része az RRF-ben ún. „szupermércföldkőnek” minősül, azaz ezeket a legelső kifizetési kérelem benyújtását megelőzően kell teljesíteni és a teljesítést igazolni.²⁵

1.2. A téma aktualitása és a kutatás fókuszterületei

A közbeszerzések fentiekben ismertetett kiemelt jelentősége mellett meg kell jegyezni, hogy a magyarországi közbeszerzések megítélése általában nem mondható túl jónak. A hazai sajtóban is gyakran megjelennek kritikák a közbeszerzésekkel szemben. Gyakori témák közé tartozik a verseny alacsony szintje²⁶, egyes kormány közeli vállalkozók aránytalanul sikeres részvétele a közbeszerzési eljárásokon²⁷, illetve több esetben az újságírók az egyes közbeszerzéseket korrupciós ügyekkel hozzák összefüggésbe.²⁸ A sajtóban rendszeresen jelennek meg az uniós

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 Rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

²⁵ Ld. Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary. COM(2022) 686 final

²⁶ Ld. pl. <https://g7.hu/kozelet/20191022/a-piaci-versenyt-is-porig-rombolja-a-korrupcio/>; <https://atlatszo.hu/kozpenz/2023/02/15/megtalaltuk-a-tenderkiraly-cegeket-es-a-varost-ahol-tobb-szaz-megbizast-nyertek/>; <https://telex.hu/gazdasag/2023/02/10/korrupciokutato-kozpont-kozbeszerzesi-hatosag-nem-derul-ki-melyik-az-a-varos-ahol-mindig-ugyanazok-a-cegek-nyerik-a-kozbeszerzeseket>

²⁷ Ld. pl. <https://rtl.hu/hirado/2023/02/08/kozbeszerzes-meszaros-lorinc-a-nagy-nyertes>

²⁸ Ld. pl. <https://magyarnarancs.hu/kismagyarorszag/ez-a-meghivasos-kozbeszerzes-ugy-buzlik-ahogy-a-korabbiak-feljelentest-tesz-az-oroshazi-mszp-s-kepviselo-258134>; <https://24.hu/belfold/2016/02/24/sulyos-szabalytalansagok-a-korhazi-kozbeszerzeseknel/>

forrású közbeszerzésekről szóló negatív hírek is, azt sugallva, hogy összességében sok közbeszerzést folytatnak le szabálytalanul az uniós támogatásban részesülő szervezetek.²⁹ A kritikus hangok sokszor az intézményrendszert sem kímélik, számos negatív írás született a sajtóban például az újonnan létrejött Integritás Hatóság munkájával kapcsolatban is.³⁰

A 2010-es években az Európai Bizottság is számos rendszerszintű szabálytalanságot állapított meg a közbeszerzések területén, amely jelentős pénzügyi korrekcióval járt. A Bizottság a 2014. évi, 2015. évi és a 2017. évi közbeszerzési ellenőrzési rendszereket vizsgáló rendszeraudit során is számos hiányosságot tárt fel, többek között diszkriminatív vagy korlátozó kizárási vagy alkalmassági feltételek, értékelési szempontok alkalmazásával, illetve az egyenlő bánásmód elvének megsértésével.³¹ Utóbbi ellenőrzés nyomán 2019-ben kiadott audit jelentés alapján kiszabott pénzügyi korrekció mértéke megközelítette az egymilliárd eurót.³² A Bizottság az Európai Szemeszter keretében kiadott éves országjelentéseiben is rendszeresen kritizálta a magyarországi közbeszerzések helyzetét, utalva például az említett auditok megállapításaira, valamint az egyajánlatos közbeszerzések magas arányára, a keretmegállapodásokkal kapcsolatos szabálytalanságra és a Közfeladatot Ellátó Közérdekű Alapítványok (KEKVA-k) és az általuk irányított egyetemek közbeszerzéseivel kapcsolatos kockázatokra.³³ Az ún. országspecifikus ajánlások keretében is Magyarország hosszú éveken keresztül kapott ajánlásokat a közbeszerzési verseny javítására (2012 és 2022 között) és korábban az átláthatóság javítására (2014 és 2018 között) is.³⁴ Az Európai Csalás Elleni Hivatal (a továbbiakban: OLAF) jelentései alapján pedig kitűnik, hogy 2020-ban a szervezet Magyarország vonatkozásában javasolta a legnagyobb mértékben a strukturális és beruházási alapokból, valamint a mezőgazdasági alapokból származó források visszatéríttetését.³⁵

Megjegyzendő viszont, hogy a Magyarországgal kapcsolatos 2023. évi országjelentés már jóval pozitívabb hangvételű és a korábban feltárt hiányosságok helyett elsődlegesen az RRF

²⁹ Ld. pl. <https://telex.hu/belfold/2021/06/10/olaf-europai-unio-csalas-elleni-hivatal-buntetes-magyarorszag>; <https://www.economx.hu/magyar-vallalatok/vop-unios-program-szabalytalansag-20-milliard-visszafizetes-magyar-kormany.750178.html>; <https://www.eu-monitor.hu/hu/cikk/20220427-kozbeszerzes-fo-ok-magyarorszag-elleni-eljaras-meginditasara>

³⁰ Ld. pl. <https://444.hu/2022/11/17/ez-egy-kleptokrata-rendszer-amin-egy-uj-hatosag-letrehozasa-semmit-nem-valtoztat>;

³¹ Ld. Commission Staff Working Document Country Report Hungary 2020 SWD(2020) 516 final, 43. o.

³² Ibid

³³ Commission Staff Working Document 2022 Country Report – Hungary SWD(2022) 614 final, 13. o.

³⁴ Ld. Magyarországnak címzett országspecifikus ajánlások 2012-2022

³⁵ The OLAF report 2020, European Union, 2021, 46. o.; Commission Staff Working Document Country Report Hungary 2020 SWD(2020) 516 final, 43. o.

keretében vállalt projekteket említi.³⁶ A 2023. évi országspecifikus ajánlások sem tartalmazzak már a közbeszerzési rendszerre vonatkozó ajánlást.

A közbeszerzések rendszerének helyzetét az Integritás Hatóság két jelentésében is elemezte, amelyekben vegyesen értékelte a közbeszerzések magyarországi helyzetét. A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentésében a jogszabályi környezetet, az átláthatóságot és a jogorvoslati szerv működését pozitívan értékelte, rámutatott azonban például az adatok kereshetőségének hiányosságaira, az ellenőrzési gyakorlatokból eredő jogbizonytalanságokra, valamint a magas jogorvoslati díjak negatív hatásaira.³⁷ Az Integritás Hatóság 2023. évi Éves elemző integritásjelentése szintén számos megállapítást tartalmaz a közbeszerzésekre vonatkozóan. Álláspontja szerint a szabályozás általánosságban véve összhangban van az uniós joggal, a jogalkalmazási gyakorlatban azonban számos anomália áll fenn, amit részletesen vizsgálni, illetve orvosolni lenne szükséges.³⁸

A fentiek alapján elmondható, hogy a közelmúltban történt pozitív fejlemények ellenére megmaradt az általános vélekedés, hogy az uniós forrású közbeszerzések lebonyolítása során magas a szabálytalanságok elkövetésének kockázata, amely jelentős forrásvesztéshez is vezethet az uniós források felhasználása terén.

A szabálytalanság fogalma azonban – bár rendelkezik hivatalos definícióval – valójában egy olyan általános fogalom, amely nehezen lehatárolható, illetve átfed más hasonló fogalmakkal. A közbeszerzések területén eltérő, azonban hasonló tartalmú fogalmakkal találkozhatunk, mint például, jogsértés, elszámolhatósági akadály, szabálytalanság, illetve szabálytalansági gyanú, hiba, csalás és csalás gyanú, valamint ebbe a fogalmi körbe sorolhatók a potenciálisan jogsértésre utaló jelek (ún. red flag-ek) is. Egy közbeszerzés szabálytalan mivolta nagyban függ attól, hogy valamely intézmény valamilyen eljárásban szabálytalannak minősíti-e az adott közbeszerzési eljárást. Különösen az uniós forrásfelhasználás vonatkozásában számos olyan intézményt találunk, amely valamilyen formában a közbeszerzések szabályosságát hivatott vizsgálni, amely intézmények sokszor hatásköri átfedések mellett, eltérő hatáskörökkel és szankcionálási jogkörrel rendelkeznek.

A közbeszerzések jelentősége, illetve az uniós forrásfelhasználás kapcsán fennálló kiemelt szerepük, a közbeszerzési rendszer negatív megítélése, valamint a szabálytalanságok

³⁶ Commission Staff Working Document 2023 Country Report – Hungary SWD(2023) 617 final, 10-11. o.

³⁷ A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése, Integritás Hatóság, Budapest, 2023. március.

³⁸ Éves elemző integritásjelentés 2022. Integritás Hatóság, Budapest, 2023. június.

megállapítása körüli anomáliák ellenére elmondható, hogy a közbeszerzési szabálytalanságok elméleti összefüggései, valamint a szabálytalanságokkal foglalkozó intézményrendszer működése még mindig egy kevésbé kutatott terület Magyarországon. Az uniós források körében elkövetett szabálytalanságokra vonatkozóan³⁹, valamint (uniós forrásoktól függetlenül) a közbeszerzések ellenőrzési rendszereiről⁴⁰ már napvilágot láttak kutatómunkák, azonban jelen értekezés keretében a szabálytalansági eljárásokhoz kapcsolódó szabályozást, intézményrendszert és joggyakorlatot – ezen kutatásokkal ellentétben – kifejezetten a közbeszerzések, illetve a közbeszerzési eljárások során azonosított szabálytalanságok jogkövetkezményének érvényesíthetősége vonatkozásában vizsgálom. A speciálisan az uniós forrású közbeszerzésről szóló szakirodalom nem jelentős és viszonylag kevés publikáció született ebben a témában, sőt az uniós forrású közbeszerzési szabálytalanságok témájáról, annak jelentősége és fontossága ellenére még nem született mélyreható kutatás Magyarországon. Így álláspontom szerint hiánypótló jellegű egy, az uniós forrású közbeszerzések elméletére és gyakorlatára irányuló kutatás, ami egyben a disszertáció novum jellegét is erősíti.

A témához kapcsolódó tudományos munkák hiánya egyben a korlátot is jelent a kutatásom számára, hiszen leszűkíti a témához kapcsolódó munkákra való hivatkozások lehetőségét. A nemzetközi viszonylatban fellelhető publikációk, illetve a hazai és uniós közigazgatási szervek viszonylag nagy számú elemzései és egyéb közzétett anyagai viszont lehetőséget teremtenek a téma megfelelő megalapozására és segítségül szolgálnak a főbb kutatási irányok kijelölésére.

Jelen doktori értekezés fő fókussterülete az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén előforduló szabálytalanságok elméleti és gyakorlati megközelítésű vizsgálata. A dolgozat kitér különösen a szabálytalanság fogalmának vizsgálatára és annak közbeszerzések területén történő alkalmazhatóságára, a közbeszerzési szabálytalanságok feltárását végző intézmények működésének jogi szempontú vizsgálatára, továbbá a kutatás részét képezi az említett intézmények gyakorlatának és a szabálytalanságok lehetséges okainak vizsgálata.

A fentiek alapján tehát a dolgozat három fő terület részletes elemzését valósítja meg. Az első terület a *közbeszerzési szabálytalanságok fogalmi elemzése*, amelynek részeként megvizsgálom

³⁹ Pl. SZABÓ Szandra Kinga: A strukturális alapokból származó uniós támogatások szabálytalanságkezelésének jogkérdései (PhD értekezés). Miskolc 2020; NYIKOS, Györgyi, Zsuzsanna KONDOR: *The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds*. In. Nispacee Journal of Public Administration and Policy (2019) 12 (1) 113-134

⁴⁰ Pl. dr. KOVÁCS László: A közbeszerzési eljárások ellenőrzésének szervezetrendszer Magyarországon, a racionalizálás lehetséges iránya. Doktori (PhD) értekezés, 2023. január.

a „szabálytalan közbeszerzés” definícióját, annak fogalmi elemeit, illetve gyakorlati alkalmazhatóságát. A kutatás fontos eleme a szabálytalanság fogalmának más hasonló fogalmaktól való lehatárolása. E mellett kísérletet teszek annak részletes vizsgálatára, hogy a fejlesztéspolitikai értelemben vett szabálytalanság fogalma mennyiben alkalmas megfelelően a közbeszerzések területén történő alkalmazásra és annak bemutatására, hogy miért fontos a fogalom újra-definiálása.

A második terület az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket befolyásoló *intézményrendszer működése*, sajátosságai, szabályozási kérdései, valamint az intézményekkel kapcsolatos esetleges jogi és gyakorlati ellentmondások feltárása. A vizsgálat kiterjed mind a magyarországi, mind pedig az uniós intézményrendszer szereplőire, mechanizmusaira és jogi szabályozására. Kiemelkedő szerepet kap különösen az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések szabályosságának megállapításában részt vevő intézmények bemutatása, az intézményi kompetenciák elemzése, illetve a szerepük a szabálytalanságok feltárásában és szankcionálásában. A dolgozat górcső alá veszi a szabálytalanság fogalmának egyes intézmények általi értelmezését és elemzi ennek jogi és gyakorlati kérdéseit, problémáit, a szabálytalanságok lehetséges jogkövetkezményeit, és a kihívásokra adható lehetséges megoldásokat. Kiemelt figyelmet kap a közbeszerzési jogorvoslati rendszer és a közbeszerzések központi ellenőrzési rendszereinek egymáshoz való viszonya. Ezen túl a kutatás fontos részét képezi az intézmények gyakorlati működése során feltárt közbeszerzési szabálytalanságok beazonosítása, tipizálása, illetve az egyes intézmények által feltárt szabálytalanságok körének összehasonlítása.

A harmadik terület a *szabálytalanságok lehetséges okait* vizsgálja, amely keretében azt vizsgálom meg, hogy milyen okok húzódnak meg a közbeszerzésekben elkövetett nagy számú szabálytalanság mögött, illetve, hogy egyáltalán lehet-e azonosítani ún. tipikus okokat ezen a területen, amelyek kiküszöbölése a szabálytalanságok, illetve ezek kockázatának csökkenéséhez vezethet.

1.3 A disszertáció elkészítésének motivációja és céljai

A disszertáció elkészítése egyrészt személyes motivációm eredménye. A közbeszerzéssel, mint jogterülettel, már egyetemi jogi tanulmányaim során megismerkedtem, majd a munkám során is sokat foglalkoztam a közbeszerzések területével, beleértve az uniós forrású közbeszerzéseket és az auditok és szabálytalanságok témáját. További ösztönzést jelent számomra, hogy a

témában már önállóan, illetve témavezetőmmel⁴¹ közösen végeztem kutatásokat és jelentek meg publikációim hazai és nemzetközi szinten a doktori képzésre jelentkezésemet megelőzően is.

A közbeszerzés tág tématerületén belül, a közbeszerzés és az európai uniós források kapcsolatának és gyakorlatának vizsgálatára több okból esett a választásom. Elsőként maga a téma fentiekben bemutatott jelentősége szolgáltatja számomra a motivációt, azaz, hogy Magyarországon nagyon jelentős mértékű uniós forrás kerül elköltésre közbeszerzés útján, azonban ezek elköltése során számos egyedi és rendszerszintű szabálytalanság került és kerül azonosításra, amely alapján a közbeszerzés egy kimondottan kockázatos területnek tekinthető. Kifejezetten érdekel, többek között, hogy a közbeszerzések negatív megítélése mellett mit is jelent valójában, hogy szabálytalan egy közbeszerzés, miként működnek az ezek feltárását végző intézmények és mik lehetnek a szabálytalanságok valós okai, valamint esetleges megoldásai.

A fentiek mellett a kutatás eredményeként létrejövő értekezés reményeim szerint hasznos információkkal szolgálhat a közbeszerzési jogi szakemberek, uniós forrással foglalkozó szakértők, illetve a közbeszerzésekkel valamilyen módon kapcsolatba kerülő más személyek számára is. Az átfogó elemzés inspirációul szolgálhat továbbá a hazai döntéshozók számára a vonatkozó jogszabályok megalkotása, módosítása során, valamint hozzájárulhat az uniós forrású közbeszerzések gyakorlatának javításához és végső soron a közbeszerzések területén elkövetett szabálytalanságok csökkenéséhez.

Végül, tekintettel arra, hogy a disszertáció keretén túlmutat az uniós forrásfelhasználás és a közbeszerzések kapcsolata valamennyi aspektusának vizsgálata, jelen kutatás véleményem szerint ösztönzést jelenthet e területtel kapcsolatos további kutatások elvégzéséhez, illetve szakcikkre vagy akár doktori értekezésekre megírásához.

1.4. A disszertáció felépítése

A doktori disszertációm egyes fejezeteinek felépítése – jelen bevezető fejezetet követően – a következőképpen alakul:

A disszertáció *2. fejezetében* a kutatási módszerek és a disszertáció alapját képező hipotéziseket ismertetem részletesen. A fejezet elsőként röviden összefoglalja a kutatás fő irányait és

⁴¹ 2023 szeptemberéig Dr. Nyikos Györgyi

ismerteti a hipotéziseket, majd részletesen tárgyalja az alkalmazott módszereket először általánosan, ezt követően pedig az egyes hipotézisekhez kapcsolódóan.

A *3. fejezet* a kutatás héttereként bemutatja a közbeszerzések és az uniós forrásfelhasználás szabályozási háttérét és ezek kapcsolódási pontjait. A fejezet kitér a közbeszerzések és az uniós belső piaci elvek kapcsolataira, a releváns kohéziós politikai szabályokra, valamint a két szabályozási terület célkitűzései közötti érdekkonfliktus problémakörére. A fejezet tárgyalja a közbeszerzések terén az uniós forrásfelhasználás szempontjából releváns szabályozás specialitásait is.

A *4. fejezet* témája a közbeszerzési szabálytalanság fogalma, illetve definíciója, más hasonló tartalmú fogalmakkal való viszonya, illetve a fejlesztéspolitikai értelemben vett szabálytalansági definíció közbeszerzésekre történő alkalmazhatósága. E fejezetben javaslatokat tesznek a szabálytalanság fogalmával kapcsolatos dilemmák és kérdések elemzése mellett a fogalom közbeszerzésekre való alkalmazásának újragondolására is.

Az *5. fejezet* témája az uniós forrású közbeszerzésekben elkövetett szabálytalanságokkal foglalkozó intézményrendszer, illetve ezek jogköreivel és működésével kapcsolatos főbb kérdések elemzése. A fejezetben összevetésre kerül különösen a közbeszerzési jogorvoslati rendszer és a közbeszerzési ellenőrzések rendszerei, azonosítva a hatásköri különbségeket, átfedéseket és ezek konfliktusait.

A *6. fejezet* a közbeszerzési jogorvoslatok és a közbeszerzési eljárások ex ante és folyamatba épített ellenőrzése során azonosított szabálytalanságokat ismerteti az uniós forrású közbeszerzésekhez kapcsolódóan, kiegészítve ezt a jogorvoslati döntések bírósági felülvizsgálatára irányuló elemzéssel, valamint elemzi és összehasonlítja a jogorvoslatok és a közbeszerzések előzetes és folyamatba épített ellenőrzése során feltárt szabálytalanságokat.

A *7. fejezet* elemzi a szabálytalanságok lehetséges okait, a hazai és nemzetközi szakirodalom, releváns tanulmányok és empirikus kutatás eredményeinek felhasználásával.

A *8. fejezet* a fentiek szerint tárgyalt intézményi hatáskörökhöz kapcsolódóan bemutatja, összehasonlítja és elemzi a közbeszerzésekben elkövetett szabálytalanságok következményeit. A fejezet külön kitér a közbeszerzési eljárás, a közbeszerzés eredményeképp megkötött szerződés és a támogatási szerződés szempontjából releváns következményekre, és ezeken belül részletesen tárgyalja a pénzügyi korrekciók fogalmát, alkalmazását és jelentőségét.

A *9. fejezet* a kutatás eredményeit összegezve a jogszabályok és joggyakorlat megváltoztatására tett javaslatokat, valamint a közbeszerzési intézményrendszer és az intézmények egymáshoz való viszonya felülvizsgálatának lehetőségeit is tartalmazza. E mellett a fejezet kitér a szabálytalanságok megelőzésének lehetséges eszközeire.

A konklúziót tartalmazó *10. fejezet* összegzi a disszertáció tartalmát és főbb megállapításait, téziseit, új tudományos eredményeit, illetve a téma további kutatásában rejlő lehetőségeket.

2. Hipotézisek és módszertan

2.1 A kutatási téma vizsgálatának hipotézisei

A kutatásom központi témája az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések során felmerülő fejlesztéspolitikai értelemben vett („pénzügyi”) szabálytalanságok kérdésének elméleti és gyakorlati szempontú elemzése. Az értekezés célja a szabálytalanság fogalmával kapcsolatos kérdések és a szabálytalansági intézményrendszer részletes vizsgálata, másrészt a jogalkalmazók és a jogalkotók számára használható megállapítások és javaslatok kidolgozása.

A kutatás elsődlegesen a szabálytalanságok közjogi aspektusaira koncentrál, azaz az olyan típusú szabálytalanságokra, amelyek eredményeképp az arra felhatalmazott állami szervek az uniós támogatást érintő pénzügyi jogkövetkezményt alkalmazhatnak a kedvezményezettekkel szemben. Az értekezés azonban e mellett kisebb részben a közbeszerzési szabálytalanságok polgári jogi vonatkozásaira is kitér, különösen a szabálytalansági döntések bírói úton történő érvényesíthetősége, illetve a szabálytalanságok támogatási szerződésre, illetve közbeszerzés útján megkötött szerződésekre történő hatása szempontjából.

A kutatás elvégzéséhez a következő hipotéziseket állítottam fel:

1. Az uniós forrásfelhasználást szabályozó jogszabályok által meghatározott szabálytalanság fogalom nem veszi figyelembe a közbeszerzések sajátosságait, így a közbeszerzések vonatkozásában a szabályozás felülvizsgálata és egy új szabálytalansági fogalom megalkotása indokolt.
2. A közbeszerzések területén szabálytalanságot (jogsértést) vizsgáló intézmények hatáskörei átfednek egymással, amely miatt szükséges az intézményekre irányadó szabályozás átalakítása.
3. Az intézményi hatáskörök közötti átfedések ellenére az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések előzetes és folyamatba épített ellenőrzése, valamint a jogorvoslati eljárások eredményeképp feltárt szabálytalanságok köre összhangban állnak egymással.
4. Az uniós forrásból megvalósított közbeszerzéseket érintő szabálytalanságok kiváltó okai jól beazonosíthatók.

2.2. A téma vizsgálatához alkalmazott kutatási módszerek

2.2.1 A kutatási módszerek és a felhasznált források általános leírása

Az értekezés keretében tárgyalt témát *jogtudományi* megközelítéssel, elsődlegesen szekunder kutatási forrásokra, kisebb részben pedig primer kutatás eredményeire támaszkodva vizsgálom. A jogtudományon belül elsődleges szerepet kap a lényegében már önálló jogággá fejlődött közbeszerzési jog, valamint e mellett az uniós forrásfelhasználás és az uniós belső piacra vonatkozó jog, illetve a közigazgatási jog és különösen a szerződésekre vonatkozóan a polgári jog.

Az alkalmazott kutatási módszer gerincét képezik a közbeszerzésekre és a szabálytalanságokra irányadó jogszabályok, jogesetek, valamint az uniós és nemzetközi szervezetek dokumentumai, jelentései, és a releváns szakirodalom összegzése, vizsgálata és tartomelemzése. A kutatás részét képezi továbbá a szekunder forrásokból történő adatgyűjtés, amelyhez kapcsolódóan sort keríték az adatok rendszerezésére, elemzésére és összehasonlítására, a releváns következtetések levonása mellett. A szabálytalanságok egyes aspektusainak felmérésére – különösen az intézményrendszeri kihívások és a szabálytalanságok okaihoz, illetve lehetséges megoldásaihoz kapcsolódóan – pedig kérdőíves kutatás keretében kerítettem sort.

A *jogszabályok* vizsgálata körében értelemszerűen központi szerepet kap a hazai közbeszerzések legalapvetőbb jogforrásának tekinthető közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.), valamint a törvényi szabályozás uniós jogi alapját adó közbeszerzési irányelvek vizsgálata, különös tekintettel a 2014/23/EU, 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelvekre¹, valamint a jogorvoslatokat szabályozó 89/665/EGK és 2007/66/EK irányelvekre.² Mivel a kutatás kifejezetten az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket vizsgálja, illetve a szabálytalanságok megállapítása elsődlegesen az uniós forrásfelhasználásért felelős intézményrendszer által történik, elégedhetlen az uniós forrásfelhasználásra irányadó uniós és hazai szabályok áttekintése és vizsgálata is. Tekintettel arra, hogy az uniós forrásfelhasználásra irányadó jogszabályi háttér a hétéves programozási időszakonként

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

² A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról; Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról

változik, a kutatást legnagyobb részt a jelenlegi 2021-2027-es programozási időszak szabályozására korlátoztam, valamint ahol releváns, utalok az előző (a források elszámolhatóságát 2023-ig lehetővé tevő) 2014-2020-as programozási időszak szabályaira, illetve a gyakorlati aspektusok esetén (a jelenlegi időszakból származó tapasztalatok hiányára tekintettel) a 2014-2020-as időszak képezi a kutatás fő fókuszát. A Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszköz (RRF) végrehajtása jelen programozási időszakokkal egy időben zajlik, így kiemelten fontosnak látom ezen eszköz szabályainak vizsgálatát is a kutatás részeként.

A kutatáshoz felhasznált, uniós forrásfelhasználásra vonatkozó uniós jogszabályok körében kiemelendő a jelen programozási időszakra irányadó 2021/1060 (EU) rendelet, a korábbi időszak tekintetében alkalmazandó 1303/2013/EU rendelet, a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközre (RRF) vonatkozó 2021/241 (EU) rendelet, illetve az uniós költségvetés általános szabályait tartalmazó 2018/1046 (EU, Euratom) rendelet. A hazai jogszabályokat illetően a jogi vizsgálat középpontjában szintén az előző és a jelenlegi programozási időszak kohéziós forrásai, valamint az RRF források felhasználásának alapvető szabályait tartalmazó rendeletek, azaz a 256/2021 (V.18.) Korm. rendelet, valamint a 373/2022 (IX.30) Korm. rendelet, illetve ahol releváns, a 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet részletes vizsgálata áll majd.

A kutatás során elvégzem a téma szempontjából leginkább releváns nemzetközi és hazai *szakirodalom* szisztematikus elemzését és a releváns források feldolgozását. A szakirodalom elemzéséből kitűnik, hogy az uniós forrású közbeszerzések, valamint a szabálytalanságok témája jellemzően a közép- és kelet-európai uniós tagállamok szerzőinek szakmai munkáiban jelenik meg, míg a nyugat-európai szakirodalomban a közbeszerzés más aspektusai jelennek meg inkább (pl. zöld közbeszerzés,³ innováció,⁴ e-közbeszerzés,⁵ uniós irányelvek,⁶ public-

³ KUNZLIK, Peter: *Green public procurement—European law, environmental standards and 'what to buy' decisions*. In: *Journal of Environmental Law* 25.2 (2013): 173-202; TÁTRAI, Tünde, and Orsolya DIÓFÁSI-KOVÁCS: *European green deal—the way to circular public procurement*. In: *ERA Forum*. Vol. 22. No. 3. Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2021.

⁴ Pl. UYARRA, Elvira, et. al: *Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective*, In: *Technovation*, Volume 34, Issue 10, 2014, Pages 631-645; DAVIS, Paul, Olivia BRADY: *Are government intentions for the inclusion of innovation and small and medium enterprises participation in public procurement being delivered or ignored? An Irish case study*, *Innovation*. In: *The European Journal of Social Science Research*, 28:3, 324-343

⁵ BOBOWSKI, Sebastian, Jan GOLA: *E-procurement in the European Union*. In: *The Asia-Pacific Journal of European Union Studies*, materiał powielony złożony do druku 17.1-2018 (2018): 23-35; TÁTRAI, Tünde: *Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésre*. Nordex Nonprofit Kft.—Dialóg Campus Kiadó, 2019.

⁶ Pl. BOVIS, Christopher: *Public procurement in the EU: Jurisprudence and conceptual directions*. In: *Common market law review* 49.1 (2012).

private partnership,⁷ egyes ágazatok közbeszerzései). A közép- és kelet-európai szakmai cikkekben az uniós forrású közbeszerzéseket több szempontból is vizsgálják. Megállapítható a korrupciós kutatások domináns szerepe, azaz számos szerző foglalkozik az uniós forrásokat érintő csalás és korrupció kérdésével, beleértve a közbeszerzési eljárások során elkövetett ilyen típusú visszaéléseket is.⁸ Természetesen számos szerző írásában megjelenik a közbeszerzéshez köthető szabálytalanságok témája is, vagy önálló témaként, vagy pedig az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó kutatás részeként.⁹ A szerzők egy része a szabálytalanságokkal kapcsolatos szabályozásra fókuszál,¹⁰ míg mások gyakran elemzik a közbeszerzésekkel kapcsolatos adminisztratív terhek problémakörét az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó kihívások ismertetésének kontextusában.¹¹ A szabálytalanságok mögött húzódó okokkal csak viszonylag kevés szerző foglalkozik, az ezeket feltáró mélyelemzés pedig csak nagyon ritkán jelenik meg a tudományos folyóiratokban. Több szerző foglalkozik azonban a közbeszerzések ellenőrzésének kérdésével, akár önállóan, akár az adott tagállamban működő kohéziós politikai intézményrendszer részeként.¹² A szakirodalomban az ellenőrzési rendszerek potenciális hatásainak elemzése is több esetben megjelenik, kiemelve azok előnyeit és a lehetséges problémákat (pl. adminisztrációs terhek).¹³

Összességében elmondható, hogy a rendelkezésre álló szakirodalom hasznos alapot szolgáltat a kutatási hipotézisek vizsgálatához, különösen az uniós forrású közbeszerzésekkel kapcsolatos tagállami tapasztalatok, illetve az intézmények működése területén. Kihívást jelent azonban, hogy a szakcikkek közül viszonylag kevés a közelmúltban megjelent, aktuális információkat tartalmazó írás. Tehát a tudományos cikkek egy része még a 2007-2013-as programozási időszak tapasztalatait, illetve a 2014-2020-as programozási időszak tervezési időszakát

⁷ Pl. DE CLERCK, Dennis, Erik DEMEULEMEESTER: *Creating a more competitive PPP procurement market: Game theoretical analysis*. In. *Journal of Management in Engineering* 32.6 (2016); CARBONARA, Nunzia, Nicola COSTANTINO, Roberta PELLEGRINO: *A transaction costs-based model to choose PPP procurement procedures*. In. *Engineering, construction and architectural management* 23.4 (2016): 491-510.

⁸ Pl. FAZEKAS, Mihály, Bence TÓTH: *The extent and cost of corruption in transport infrastructure. New evidence from Europe*. In. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 113, 2018, 35-54; FAZEKAS, Mihály, István János TÓTH: *Corruption in EU Funds?: Europe-wide evidence of the corruption effect of EU-funded public contracting. EU cohesion policy*. Routledge, 2016. 186-205.

⁹ Pl. ŠOSTAR, Marko, and Ana MARUKIĆ: *Challenges of public procurement in EU funded projects*. In. *Journal of contemporary management issues* 22.2 (2017): 99-113; WEBER, Martin, Bernard WITKOS: *Compliance with Public Procurement Rules in the Area of Structural Funds—A European Court Auditors' Perspective*. In. *European Structural and Investment Funds Journal* 1.1 (2013): 35-39. Ld. részletesen a 4. fejezetben.

¹⁰ Pl. TAȘCU, Alexandru Virgil: *The Framework of Accessing European Funds in Romania*. In. *Calitatea* 15.140 (2014), 247-253

¹¹ Pl. NYIKOS, Györgyi, Tünde TÁTRAI: *Better spending through public procurement*. (2013)

¹² Pl. DI CRISTINA, Fabio: *Ex-Ante Controls in Procurement Procedures: A Wild-Goose Chase for Public Authorities: An EU Perspective*. In. *Italian Journal of Public Law*, vol. 6, no. 1, 2014, 140-158.

¹³ Ibid

dolgozza fel. Az intézményrendszer és az uniós forrásfelhasználásra vonatkozó nemzeti szabályok azonban gyakran változnak – programozási időszakok között általában valamelyest átalakulnak, de történhetnek komolyabb változások egy időszakon belül is –, így előfordulhat, hogy egyes cikkekben szereplő információk a későbbi programozási időszak tekintetében nem mindenben aktuálisak. Ennek ellenére úgy vélem, hogy a tagállamok általános, uniós forrásfelhasználáshoz és közbeszerzéshez kapcsolódó tapasztalatai a szakirodalomból kiszűrhetők és összefoglalhatók, amely mindenképp hasznos a disszertációban foglalt elemzések megvalósításához.

A kutatásom fontos forrását képezi a közbeszerzések, illetve az uniós forrásfelhasználás során elkövetett szabálytalanságokhoz kapcsolódó *jogesetek* vizsgálata is, amely során az Európai Unió Bíróságának, valamint a hazai bíróságok releváns ítéleteit mélyelemzésnek vetem alá. E tekintetben relevánsnak tekinthetők különösen azok az ítéletek, amelyekben a jogvita vagy jogkérdés tárgya egy-egy közbeszerzéshez kapcsolódóan a szabálytalanság fogalma, az alkalmazható jogkövetkezmények, illetve a közbeszerzési szabálytalanságok vagy jogsértések megállapítására jogosult intézmények hatáskörei vagy ezek egymáshoz való viszonya. E tekintetben összesen 18 releváns EU bírósági ítéletet azonosítottam, amely mellett számos hazai bírósági ítélet feldolgozására is sort kerítettem.

A *joggyakorlat* vizsgálata körében adatgyűjtést is végeztem, amely a hazai jogorvoslati szerv, a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó határozatainak felkutatását és a határozatokban szereplő meghatározott adatok rendszerezését, valamint a közbeszerzések előzetes és folyamatba épített ellenőrzését végző szerv, azaz a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályának nem támogató tanúsítványaiiban szereplő információk rendszerezését foglalta magában, az alábbiak szerint.

- A *KDB határozatait* illetően a kutatást a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető kereső funkciók használatával végeztem el. A nagy számú határozatra tekintettel a kutatást a 2014-2020-as programozási időszakban meghozott, uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel kapcsolatos határozatokra szűkítettem, amelyeket a KDB 2015.08.08. (a gyakorlatban a programozási időszakhoz kapcsolódó első határozat) és 2022.12.31 között hozott meg. A határozatok beazonosítását a Közbeszerzési Hatóság honlapján található kereső felület segítségével végeztem el, rákeresve a 2014-2020-as programozási időszak operatív programjainak rövidítésére, amelyet az EU forrású közbeszerzéshez kapcsolódó határozatok is tartalmaznak. A határozatok feldolgozása során manuálisan kiszűrésre kerültek a kereső által megtalált nem odaillő határozatok (pl. ha az operatív program

rövidítése egy szó közepén szerepelt, de valójában nem kapcsolódott EU forráshoz a jogeset). A határozatok feldolgozása során a következő adatok gyűjtését valósítottam meg: határozat száma, ajánlatkérő személye, kérelmező típusa, operatív program, beszerzés típusa és tárgya, eljárásrend és eljárás típus, történt-e jogsértés, Kbt. megsértett szabálya, alkalmazott szankció.

- A *Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályának (KFF) ellenőrzési tapasztalatait* a KFF-től adatbekérés útján kapott információk alapján vizsgálok. A vizsgálathoz felhasznált adatok alapján a KFF nem támogató tanúsítványainak, illetve jelentéseinek tartalma képezi, amelyek 2019.01.25-től kezdődően állnak rendelkezésre. A vizsgált tanúsítványok körét az említett dátum és 2022.12.31 között kiállított nem támogató tanúsítványok képezik. A tanúsítványok feldolgozása során a következő adatok gyűjtését valósítottam meg: tanúsítvány típusa, ajánlatkérő személye, beszerzés tárgya és típusa, operatív program, Kbt. megsértett szabálya.

A fentiekén túl a téma szempontjából releváns *útmutatók, iránymutatások, jelentések és egyéb hivatalos dokumentumok* vizsgálata is részét képezi a kutatásnak. Ezek közül kiemelkedő szerepet kap a pénzügyi korrekciókról szóló legfrissebb útmutató,¹⁴ amely meghatározza, hogy bizonyos típusú közbeszerzési szabálytalanságok esetén a kapcsolódó uniós támogatás mekkora hányadát kell visszavonni a projektől. E mellett számos más európai uniós dokumentum és jelentés (pl. Európai Számvevőszék) által a közbeszerzések vagy az uniós forrásfelhasználás témájában kiadott dokumentum is vizsgálat tárgyát képezi. A különböző hazai szervezetek jelentéseinek feldolgozása és eredményeinek felhasználása szintén hasznos alapot adhat a kutatás egyes aspektusaihoz. Ezen a téren kiemelendő a közelmúltban felállított Integritás Hatóság jelentései (pl. Éves Elemző Integritásjelentés), valamint a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (korábban: Miniszterelnökség) Közbeszerzésekért felelős Helyettes Államtitkárságának dokumentumai.

A kutatás részét képezte egy *kérdőíves felmérés* is, amelynek célja a közbeszerzésekkel foglalkozó szakemberek véleményének felkutatása volt az uniós forrású közbeszerzéseket ellenőrző intézményrendszer működésével, a közbeszerzési szabálytalanságok okaival és ezek lehetséges megelőzésével kapcsolatosan. A kérdőív első hat kérdése a válaszadó adataira kérdezett rá. A 7. kérdésben 10 állítást fogalmaztam meg a közbeszerzéseket ellenőrző

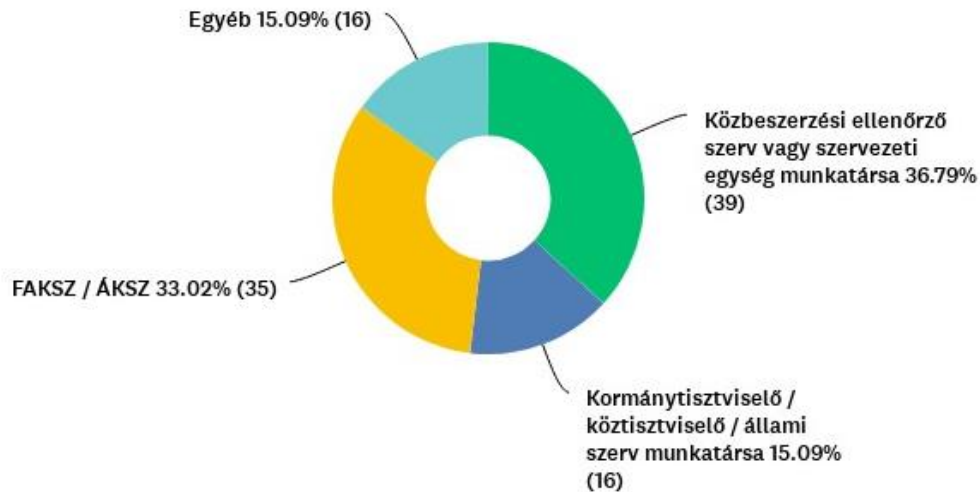
¹⁴ A BIZOTTSÁG HATÁROZATA (2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról C(2019) 3452 final

intézményekkel kapcsolatban, amelyekkel kapcsolatban a kitöltőknek 5 lehetséges válasz közül kellett értékelniük, hogy milyen mértékben értenek egyet az adott állítással. A 8. kérdés arra vonatkozott, hogy a válaszadó megfelelőnek tartja-e az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzési rendszerét. Nemleges válasz esetén a kitöltő meghatározott válaszlehetőségek közül választva, illetve egy szabadszöveges mező kitöltésével is tehetek javaslatot az ellenőrzési rendszer átalakítására (9. kérdés). A 10. kérdés megválaszolása során a közbeszerzési szabálytalanságok okaival kapcsolatos véleményüket adhatták meg a választ adók, amelyhez 19 lehetséges válasz (amelyből tetszőleges számú elem megjelölhető volt), valamint egy szabad szöveges mező állt rendelkezésre. A 11. és egyben utolsó kérdés a közbeszerzési szabálytalanságok csökkentésének lehetséges módjaira irányult; a válaszadók egy 11 elemű listából választhattak (amelyből tetszőleges számú elem megjelölhető volt), illetve szabad szöveges javaslatot is tehetek. Fontos tényező, hogy ha a válaszadó adatai kitöltésekor azt jelölte, hogy egy „közbeszerzési ellenőrző szerv vagy szervezeti egység munkatársa”, akkor csak a szabálytalanságok okaira és a szabálytalanságok csökkentésének lehetőségeire vonatkozó kérdésekre kellett válaszolnia, elkerülve ezzel, hogy az intézményrendszer működése azok saját munkatársai által alkotott vélemények alapján kerüljön felmérésre. A kérdőív teljes szövege jelen értekezés mellékletében található.

Az online kitölthető kérdőív nyilvános linkje megküldésre került a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (KTM) közbeszerzésekkel foglalkozó munkatársai, az irányító hatóságok, a Közbeszerzési Tanácsadók Országos Szövetsége (KÖSZ) tagjai, valamint közbeszerzési szakjogász képzésen részt vevő hallgatók részére, továbbá az bárki számára kitölthető volt, aki rendelkezett a kérdőív linkjével. A kérdőíves felmérés időszaka 2024. január 24-február 5. volt. A felmérésre összesen 106 válasz érkezett. A kitöltők között hasonló arányban voltak a közbeszerzést ellenőrző szervek munkatársai (39 fő) és a közbeszerzési tanácsadók (35 fő), míg egyéb közszférában dolgozók és egyéb személyek pedig 16-16-an voltak a kitöltők között.

4. ábra: A kérdőíves kutatásban részt vevő válaszadók foglalkozás szerinti megoszlása

Q4 Ön milyen minőségben foglalkozik a közbeszerzésekkel?

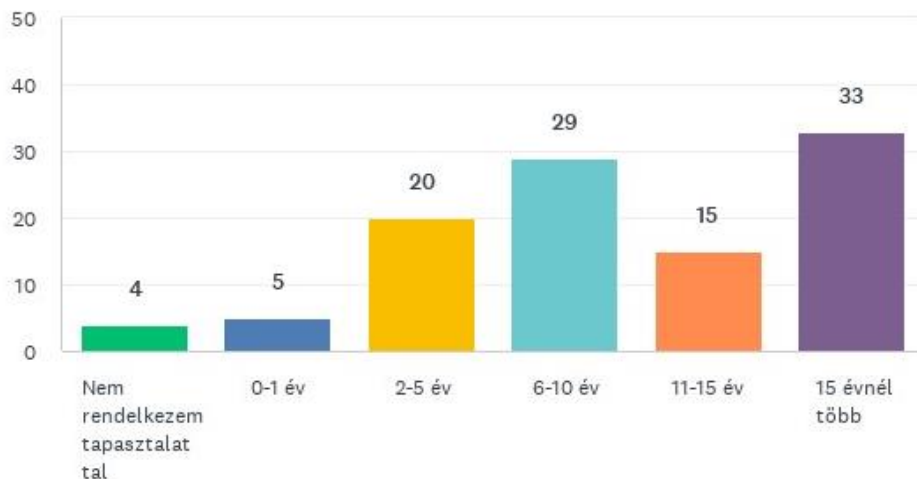


Forrás: Szerző által végzett kérdőíves felmérés eredményei

A válaszadók tapasztalatával kapcsolatban elmondható, hogy a kitöltők között túlnyomó többségben voltak a kifejezetten tapasztalt szakemberek, hiszen mindössze 4 válaszadó jelezte, hogy egyáltalán nincs tapasztalata, 77 válaszadónak van legalább 6 év tapasztalata, míg a válaszadók több közel harmadának (33) 15 évnél is több tapasztalata van.

5. ábra: A kérdőíves kutatásban részt vevő válaszadók közbeszerzési tapasztalat szerinti megoszlása

Q6 Ön hány év tapasztalattal rendelkezik a közbeszerzések terén?



Forrás: Szerző által végzett kérdőíves felmérés eredményei

2.2.2 A hipotézisek vizsgálatának módszerei

Értekezésemben az egyes hipotéziseket a fentiekben ismertetett módszerek segítségével, a releváns források felhasználásával vizsgálom.

Az első hipotézis alapját képező *szabálytalanság fogalmát* érintő kutatásom kiindulópontja a szabálytalanságot definiáló uniós és hazai jogszabályok, valamint a szabálytalanságot vizsgáló jogesetek vizsgálata és tartalomelemzése. E mellett hangsúlyos szerepet kap a szabálytalanságok szempontjából releváns útmutatók – különösen a pénzügyi korrekciókról szóló útmutató – elemzése, valamint a szakirodalom összefoglalása és elemző vizsgálata. A szabálytalanság fogalma kapcsán fontos elem a szabálytalanság fogalmának más, hasonló tartalmú fogalmakkal való viszonyának tisztázása, illetve ezektől való lehatárolása (hiba, csalás, korrupció, szabálytalansági gyanú, jogsértés, elszámolhatósági akadály, red flag-ek). A szabálytalanság fogalmának vizsgálata során elengedhetetlen a hazai szinten alkalmazott szabálytalansági eljárás szabályainak kiemelt vizsgálata az uniós forrásfelhasználásra irányadó jogszabályok tartalmának elemzése útján, különös tekintettel arra, hogy ez az eljárás mennyiben alkalmazkodik a közbeszerzések sajátosságaihoz, illetve annak feltárása, hogy ez az eljárás milyen szerepet tölt be az egyéb ellenőrzési mechanizmusok mellett. A témát intézményi oldalról is megközelítem abból a célból, hogy látható legyen, hogy a „szabálytalan közbeszerzés” fogalma mennyiben feleltethető meg a hivatalos szabálytalansági eljárás

eredményeképp hozott megállapításnak, illetve mennyiben van szükség a fogalom tágabb értelmezésére a közbeszerzések terén. A kutatás további eleme a pénzügyi érdeksérelem fogalmának közbeszerzési eljárásokra történő alkalmazása, illetve alkalmazhatósága, amelyhez felhasználom az irányadó európai bírósági ítéleteket, illetve a szabálytalansági eljárás szempontjából releváns útmutatókat. A vizsgálat eredményeképp célom arra vonatkozó következtetések levonása, hogy a szabálytalanság fogalma mennyiben tekinthető adekvátnak a közbeszerzési eljárásokra vonatkozóan, illetve de lege ferenda javaslat megfogalmazása a kérdés újra szabályozására.

A második hipotézisemhez kapcsolódóan a közbeszerzési szabálytalanságokat, illetve a jogsértések különböző formáit megállapító *intézmények* hatásköreit veszem górcső alá. A kutatás ezen részének alapja szintén a vonatkozó hazai és uniós jogszabályok és jogesetek részletes vizsgálata és tartalomelemzése. Ezt követően összehasonlító elemzés keretében azonosítom az intézmények hatásköreinek átfedéseit, illetve különbözőségeit, megvizsgálva különösen az intézmények jogállását, ellenőrzési és szankcionálási hatásköreit, a közbeszerzésekbe való beavatkozásuk lehetőségeit, valamint az általuk hozott döntések jellegét és azok megtámadásának lehetőségeit. A vizsgált intézmények köre az uniós forrású közbeszerzésekre tekintettel kiterjed az irányító hatóságokra (RRF esetén a nemzeti hatóságra), a KFF-re, a hazai audit hatóságra (Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság – EUTAF), az Integritás Hatóságra és az Európai Bizottságra. E mellett, bár a tevékenysége nem csupán az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén releváns – a közbeszerzési jogsértések terén játszott kiemelt szerepére tekintettel a KDB, valamint a Közbeszerzési Hatóság is bevonásra kerül a vizsgálatba. A vizsgálat eredményeképp célom az intézmények közötti hatásköri átfedések, konfliktusok azonosítása, az ebből következő nehézségek, problémák értékelése, és javaslattétel az intézményi struktúra és az ezek alapját képező jogszabályi környezet átalakítására. Az intézményekkel kapcsolatos megállapítások, illetve javaslatok alapjául szolgálnak továbbá a kérdőíves kutatás eredményei, amellyel összegzem a közbeszerzésekben jártas szakemberek véleményét a közbeszerzési ellenőrző és a fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel kapcsolatban.

Az intézményi kutatáshoz szorosan kapcsolódva vizsgálom a szabálytalanságok következményeit abból a szemszögből, hogy a közbeszerzési eljárásra, a közbeszerzés eredményeképp megkötött szerződésre, valamint a támogatási szerződésre vonatkozóan milyen következményekkel járhat a szabálytalanságok egyes intézmények általi megállapítása. Itt kiemelt szerepet kap a KDB szankciós hatásköreinek elemzése, valamint a KDB és a

fejlesztéspolitikai intézményrendszer viszonyának vizsgálata, beleértve a támogatási szerződés polgári jogi minősítéséből adódó intézményi konfliktusok fennállását a közbeszerzések vonatkozásában. A kutatás ezen részének módszere elsődlegesen a vonatkozó jogszabályok tartalomelemzésén alapul, ami kiegészül a releváns bírósági ítéletek feldolgozásával.

A harmadik hipotézisem fókuszában az uniós forrású közbeszerzések terén a *szabálytalanságok megállapításának gyakorlata* áll, empirikus kutatáson alapulva. Ennek keretében a közbeszerzési szabálytalanságok típusait vizsgálom meg egyes intézmények gyakorlata alapján. A közbeszerzési szabálytalanságokat, jogsértéseket vizsgáló valamennyi intézmény gyakorlatának vizsgálata egyrészt aránytalan terhet jelentene, másrészt a különböző formában és minőségben rendelkezésre álló adatok, illetve az azokhoz való hozzáférés lehetősége is gátját jelenti egy ilyen kiterjedésű kutatómunkának. Ebből kifolyólag a kutatást két meghatározó intézmény, a KFF és a KDB megállapításaira szűkítettem. E tekintetben célom volt a két intézmény által a 2014-2020-as programozási időszakban megállapított szabálytalanságok (jogsértések) teljes körű vizsgálata, azzal a korlátozással, hogy a KFF esetében az adatok csupán 2019.01.25-től állnak rendelkezésre. Az adatgyűjtés módszere a 2.2.1 pontban leírtak megfelelően történt. A KDB esetén 511 darab határozat (amelyből 389 darab jogsértést megállapító határozat), míg a KFF esetén 490 darab nem támogató tanúsítvány képezte a vizsgálat tárgyát. Az elemzés keretében részletes vizsgálatnak vetem alá a közbeszerzési jogsértések típusait, megjelölve a Kbt. megsértett szabályait és ezek arányát az összes megállapított szabálytalanság közül. Mivel a KFF esetén a szerződésmódosítások ellenőrzése külön eljárásrend alapján történik, és nagy arányt képvisel az összes szabálytalanság között, az adatokat a szerződésmódosítások nélkül is összesítem, valamint a szerződésmódosítások során azonosított szabálytalanságokat külön is megvizsgálom. Tekintettel arra, hogy a Kbt. megsértett szabályai elég szerteágazóak, valamint számos esetben egymással összefüggenek, illetve bizonyos szabályok megsértése gyakran egy időben kerül megállapításra, a megsértett rendelkezések egy részét csoportosítva jelenítem meg. A szabálytalanság típusok Kbt. szerinti csoportosítását – ahol releváns – azonos módon végeztem el, mint a jogorvoslati tapasztalatok esetén, elősegítve ezzel az adatok összehasonlíthatóságát. Az összehasonlító elemzés alapját a szabálytalanság típusok sorba rendezése képezi az egyes intézményekre vonatkozóan, azok százalékos arányának megjelölésével. Az adatok összesítését operatív program szerinti bontásban is elvégzem. Az elemzés során összehasonlítom az egyes jogsértés típusok „helyezését”, valamint százalékos arányát. Célom arra vonatkozó következtetés levonása, hogy a két vizsgált intézmény megállapításai mennyiben irányulnak azonos típusú szabálytalanságok

megállapítására, illetve mennyiben tapasztalható közöttük eltérés ezen a téren. A KDB határozatainak elemzését kiegészítettem a határozatok bírósági felülvizsgálata nyomán hozott bírósági ítéletek feldolgozásával. Ennek keretében megállapítottam, hogy a KDB adatbázisa alapján a vizsgált, jogsértést megállapító KDB határozatok közül 98 esetben került sor bírósági felülvizgálatra, azonban a KDB adatbázisában mindössze 38 ítélet elérhető. Az ítéletek tartalomelemzését az elérhető ítéletekre korlátoztam.

A negyedik hipotézisemhez kapcsolódó kutatás célja annak vizsgálata, hogy a közbeszerzések terén tapasztalt *szabálytalanságok okait* mennyiben lehet beazonosítani, illetve mennyiben lehet ún. tipikus okokat, tényezőket meghatározni, amelyek szabálytalanságokhoz vezetnek. A kutatás ezen része, elsőként szekunder forrásokat felhasználva, a nemzetközi szakirodalom, illetve hazai és nemzetközi, nyilvánosan elérhető elemzések vizsgálatán alapul. A szabálytalanságok okainak beazonosításában azonban kulcsszerepet játszik a kérdőíves felmérés, amely keretében a hazai, közbeszerzésekkel foglalkozó szakemberek véleménye alapján értékelem, hogy mely kiváltó okai lehetnek a közbeszerzési szabálytalanságoknak és milyen lehetséges módokon lehet ezeket orvosolni. A hipotézis keretében céloom egyrészt a szabálytalanságok meghatározó okainak azonosítása, másrészt olyan joggyakorlatot orientáló javaslatok megfogalmazása, amelyek a jövőben segíthetnek a szabálytalanságok elkerülésében a közbeszerzésben részt vevők (elsősorban az ajánlatkérői oldal) számára.

3. Közbeszerzés és az uniós forrásfelhasználás kapcsolata

3.1. A közbeszerzések és az uniós forrásfelhasználás céljai

Az európai uniós forrásból megvalósított közbeszerzések esetén együttesen kell alkalmazni a közbeszerzésekre és az uniós forrásfelhasználásra irányadó szabályokat. Ez azonban két, különböző jogforrásokban megtalálható, eltérő szabályrendszer egyidejű alkalmazását kívánja meg.

Az európai uniós közbeszerzési szabályok célja, hogy biztosítsák, hogy a közbeszerzés útján megkötött szerződéseket „a legjobb ajánlattevők köthessék meg függetlenül nemzetiségtől, helytől, és mindezt a közpénzek átlátható és hatékony felhasználása érdekében”.¹ Ennek keretében kiemelten hangsúlyos az uniós belső piaci alapelvek biztosítása is az Unió tagállamaiban. Ez azért is kiemelten releváns, mivel a közbeszerzési piac az Európai Unióban hatalmas, a közszféra beszerzései megközelítőleg a tagországok GDP-jének átlagosan több mint 12%-át teszi ki.² Ezzel szemben „az Unió kohéziós politikájának célja, hogy csökkentse az Európai Unión belüli gazdasági, szociális és területi különbségeket a régiók és közösségek között és ezért fejlesztési projekteket társfinanszíroz a tagállamokban”.³

3.1.1. Az uniós belső piaci szabályok és a közbeszerzési irányelvek relevanciája

Amint a bevezető fejezetben már utaltam rá, a közbeszerzési szabályozás alapját valamennyi európai uniós tagállamban az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) belső piaci szabályai adják. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján egyes közigazgatási szervek általi beszerzések olyan, a tagállamoknak tulajdonítható intézkedéseknek tekinthetők, amelyekkel a tagállamok potenciális képesek a belső piacuk egy részének lezárására. Megerősítésre került többek között az is, hogy az állam nem csupán jogalkotással képes a belső piaci szabadságjogok korlátozására, hanem egyéb módon, pl. a közbeszerzések során is azzal, hogy a hazai piaci szereplőket mesterségesen előnyben részesíti. A szabályozottság hiányában fennállna a veszély, hogy a belső piac még jelentősebb része maradna zárva az ajánlatkérők helyétől eltérő tagállamban letelepedett vállalkozások számára.

¹ NYIKOS, Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban*. In: Dr. Tátrai Tünde szerk.: *A közbeszerzés gyakorlata. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Raabe Kiadó. (2006), 1. o.

² Forrás: Public Procurement Indicators 2017, Európai Bizottság, 2019.07.19. Az 1. fejezetben Magyarország vonatkozásában említett adattól (2022-ben 6,9%) oka, hogy a Bizottság által idézett érték nem feltétlenül csak a közbeszerzési eljárás útján elköltött forrásokra vonatkoznak.

³ Ibid; Nyikos (2006)

A közbeszerzési eljárások lebonyolításakor különösen az áruk szabad mozgására (EUMSZ 34. cikk), a letelepedés szabadságára (EUMSZ 49. cikk) és a szolgáltatások szabad áramlására (EUMSZ 56. cikk) vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Az EUMSZ 18. cikkében található általános, diszkriminációt tiltó szabály szintén releváns a közbeszerzési eljárásokra. A közbeszerzések során tehát minden esetben biztosítani kell, hogy az említett szabályok ne sérüljenek, azaz a más uniós tagállamban letelepedett gazdasági szereplők ne részesüljenek hátrányos megkülönböztetésben a hazai szereplőkhöz képest.

Az EUMSZ alapján tehát tiltott mind a közvetlen diszkrimináció, amely során kifejezetten kimondásra kerül, hogy egy eljárás egészében vagy egy részében csak hazai ajánlattevők vehetnek részt, illetve tiltott az ún. közvetett diszkrimináció is, amely során egy mindenkire látszólag azonos módon alkalmazandó szabály a gyakorlatban előnybe hozza a hazai szereplőket. Az áruk szabad mozgására, valamint a letelepedés és a szolgáltatás nyújtásának szabadságára vonatkozó kivételek a közbeszerzési eljárások során is alkalmazhatók. Közvetlen diszkrimináció esetén az EUMSZ 36., 52. és 62. cikkében található kivételekre lehet hivatkozni. Árubeszerzés esetén a kivételi körbe tartoznak az olyan intézkedések, amelyek a közérkölc, a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok és növények egészségének és életének, a művészi, történelmi vagy régészeti értéket képviselő nemzeti kincsek vagy az ipari és kereskedelmi tulajdon védelmét szolgálják (EUMSZ 36. cikk). A letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadsága esetén pedig közrendi, közbiztonsági vagy közegészségügyi okokra lehet hivatkozni kivételként (EUMSZ 52. és 62. cikk). Közvetett diszkrimináció esetén a Bíróság esetjoga által meghatározott további kivételek is alkalmazhatók a 120/78 sz. *Cassis de Dijon* ítéletben foglaltaknak megfelelően. Ilyen lehet például a fogyasztóvédelem, környezetvédelem, adóellenőrzések hatékonysága, munkahelyi feltételek javítása. A lista még folytatható, hiszen a jogesetek által meghatározott kivételek nem jelentenek egy taxatív felsorolást.⁴

Az 1980-as évektől kezdődően az Európai Bíróság számos ítéletében állapított meg a belső piaci szabályokkal kapcsolatos jogsértést közbeszerzési eljárások során. A belső piaci szabályok közbeszerzésekre történő közvetlen alkalmazásának illusztrációja gyanánt példaként említhetők a következő jogesetek. Az olaszországi C-21/88 sz. eset *Du Pont de Nemours kontra Unita Sanitaria Locale*, amelyben egy olasz jogszabály kikötötte, hogy bizonyos ajánlatkérők 30%-ban csak a dél-olaszországi Mezzogiorno régióban letelepedett cégek termékeit

⁴ ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement Volume 1 Regulation in the EU and UK*. London: Sweet and Maxwell, 2014, p. 280

vásárolhatták meg, aminek célja az adott régió fejlődésének elősegítése volt. Az Európai Bíróság az áruk szabad mozgásának szabályával ellentétesnek nyilvánította az olasz jogszabályt, mivel az egyértelműen kizárta a közbeszerzés egy részéből a külföldön letelepedett vállalkozásokat. A Bíróság nem fogadta el az alperes azon érvelését, hogy külföldi vállalkozások is lehetnek letelepedve Dél-Olaszországban, így akár ők is részt vehetnek a közbeszerzési eljárások fenntartott részében. Az írországi 45/87 sz. *Bizottság kontra Írország (Dundalk)* esetben pedig egy írországi ajánlatkérő azért utasított el egy más uniós tagállambeli ajánlattevőt, mert az általa kiépített vízelvezető csővezeték nem felelt meg a vonatkozó írországi szabványnak. A Bíróság ezt a kitéltet jogellenesnek minősítette, mivel bár külföldi vállalkozások is pályázhattak volna az ír szabványnak megfelelő áruval, az előírás egyértelműen a belföldi ajánlattevőket hozta előnybe, hiszen a külföldi vállalkozások általában jóval nehezebben tudnak beszerezni vagy előállítani egy általuk nem ismert külföldi szabványnak megfelelő árucikket. Így itt megint csak sérült az áruk szabad mozgásának alapelve. A C-243/89 sz. *Bizottság kontra Dánia (Storebaelt)* esetben pedig az Európai Bíróság egy dániai közbeszerzés azon kiírását nyilvánította jogellenesnek, amely szerint a munkálatokat „a lehető legnagyobb mértékben dániai anyagok felhasználásával” kellett elvégezni.

A letelepedés és a szolgáltatás-nyújtás szabadságának megsértésére példa a C-3/88 sz. eset *Bizottság kontra Olaszország (Re Data Processing)*, amelyben az ajánlatkérő kikötötte, hogy csak olyan vállalkozás vehetett részt az eljárásban, amelyekben az olasz állam többségi tulajdonos. Bár elviekben az olasz állam külföldi érdekeltségű vállalkozásokban is lehetett volna tulajdonos, nyilván ez a kritérium ismét a hazai vállalkozásokat hozta helyzetbe, hiszen gyakorlatilag valamennyi más tagállamban letelepedett vállalkozást kizárt a tenderből. Így nem meglepő, hogy az Európai Bíróság az EUMSZ szabályaiba ütközőnek találta a szóban forgó gyakorlatot. Szintén Olaszországgal kapcsolatos a C-272/91 sz. eset *Bizottság kontra Olaszország (Lottomatica)*, ahol a Bíróság egy olasz jogszabályt azon kitételét minősítette jogellenesnek, amely szerint az eljárásban csak olyan vállalkozások vehettek részt, amelyben az olasz államnak részesedése volt.

A kivételek alkalmazására is találhatunk példát az Európai Bíróság ítéletei között. A C-79/98 sz. *PreussenElektra kontra Schleswig* esetben egy német jogszabály előírta az áramszolgáltatók számára, hogy az általuk vásárolt villamos energia bizonyos hányadát a szolgáltatási területükön megtermelt megújuló energiaforrásokból vásárolják meg. A Bíróság szerint bár az intézkedés az EUMSZ 34. cikkének hatálya alá tartozik, a környezetvédelemre és

az egészségvédelemre vonatkozó kivételek itt alkalmazhatók, így az intézkedést végül jogszerűnek nyilvánította.

Sokáig úgy tűnt, hogy az uniós értékhatárokat el nem érő szerződések, valamint a tételes uniós szabályozás hatálya alá tartozó beszerzések (pl. egyes koncessziók) tekintetében a tagállamok maguk dönthetik el, hogy bevezetnek-e közbeszerzési eljárást, vagy sem. Az Európai Bíróság azonban a C-324/98 sz. eset *Telaustria kontra Telekom Austria* ítéletben, kimondta, hogy a Szerződés diszkriminációmentességére vonatkozó alapelvek magában foglalja az olyan nyilvánosság követelményét, amely biztosítja a közzétételnek azt a szintjét, amely lehetővé teszi a piac megnyitását a verseny előtt és a közbeszerzési eljárás pártatlanságának ellenőrzését. Ez megerősíti, hogy a belső piaci alapelveket valamennyi közbeszerzési eljárás esetén figyelembe kell venni, így a megfelelő nyilvánosság minden esetben biztosítandó, amennyiben van esély arra, hogy az adott beszerzés más uniós tagállam-beli ajánlattevőket is érdekelhet. Ennek a szabálynak az értelmezésével kapcsolatos kérdéseket az Európai Bizottság egy útmutatóban foglalta össze.⁵

A közbeszerzések aktuális uniós szabályozását a közbeszerzési irányelvek jelentik. A klasszikus közszféra szervezetek beszerzéseit a 2014/24/EU irányelv, míg a közszolgáltatók közbeszerzéseit a 2014/25/EU irányelv tartalmazza. 2014 óta a koncesszió útján történő beszerzésekre is speciális szabályok vonatkoznak, amelyeket a 2014/23/EU irányelv tartalmaz. Az irányelvek részletesen meghatározzák azokat az eljárásfajtákat, amelyek alapján a közbeszerzések lebonyolíthatók az európai uniós tagországokban. A szabályozást azonban sok esetben éri az a kritika, hogy túl merev és bonyolult, és nem engedi meg a közszféra szervezeteknek, hogy a piaci szereplőkhöz hasonló magatartást folytassanak, amely kevésbé hatékonyá teheti a közbeszerzéseket.

A belső piaci szabadságjogok természetesen az uniós irányelvekben is hangsúlyosan megjelennek, így a legtöbb esetben valójában az irányelveket alkalmazva nem is szükséges a belső piaci szabályokra hivatkozni (bár azok közvetlen alkalmazása továbbra is lehetséges). A 2014/24/EU irányelv már az (1) preambulum bekezdésben utal a belső piaci szabályokra, azaz kimondja, hogy a közbeszerzési szerződések tagállami hatóságok által vagy nevében történő odaítélésének meg kell felelnie az EUMSZ alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az

⁵ A Bizottság Értelmező Közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02)

ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének. Az irányelv főszövege már csak a fenti szabadságok garantálására hivatott alapelveket említi, miszerint az ajánlatkérő szervek a gazdasági szereplőket egyenlő és megkülönböztetésmentes bánásmódban részesítik, továbbá átlátható és arányos módon járnak el (18. cikk (1) bekezdés). A diszkrimináció-mentesség és az egyenlő bánásmód alapelvei a belső piaci szabadságjogok érvényesülését hivatottak biztosítani, míg az átláthatóság egyrészt szintén segítséget nyújt ebben (pl. eljárások meghirdetésének kötelezettsége révén), viszont továbbá lehetővé teszi az első kettő alapelv teljesülésének ellenőrzését is.

Az említett alapelvek teljesülését az irányelveket átültető hazai 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) is kiemelt helyen kezeli. A törvény 2. § (1) és (2) bekezdései kimondják egyrészt, hogy a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát, valamint, hogy az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítani a gazdasági szereplők számára. Bár ezek már önmagukban is hivatottak biztosítani a belső piaci szabadságjogok érvényesülését, az (5) bekezdés külön megerősíti azt is, hogy az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára a közbeszerzési eljárásban nemzeti elbánást kell nyújtani, amely így kifejezetten utal a letelepedés szabadságára és az áruk szabad mozgására. Az alapelvek alkalmazását a Kbt. az uniós értékhatár alatt is alkalmazni rendeli, amely célból a hazai jogalkotó egyszerűbb formában, de előírja a közbeszerzési eljárások alkalmazását, amennyiben a közbeszerzés értéke eléri a jóval alacsonyabb nemzeti értékhatárokat. Ebből látható, hogy az EUMSZ belső piacra vonatkozó rendelkezéseit mind az uniós, mind pedig a hazai szabályozás alapelveként kezeli és azok alkalmazását alapvetőnek tekinti a közbeszerzési eljárásokban.

A vonatkozó *szakirodalom* is számos érvet hoz fel arra vonatkozóan, hogy a közbeszerzési piac belső piaci szabályok alkalmazása útján történő liberalizációja jelentős előnyökkel járhat. Egyes kutatások szerint a nemzeti preferenciák alkalmazása túlzott költségeket eredményez és ez a hatékonyság rovására megy. Ilyen esetben a hazai vállalkozások nincsenek ösztönözve arra, hogy hatékonyabban működjenek és új technológiákba ruházzanak be, hiszen a biztos bevételi források a kormányzati beszerzések útján e nélkül is biztosítottak számukra. Ezzel szemben, ha megengedett a más tagállambeli szereplők hozzáférése a piacokhoz, akkor a nagyobb verseny alacsonyabb árakat eredményez, illetve a gazdasági szereplők is

hatékonyságra törekszenek majd, ami a piac átstrukturálásához vezet.⁶ A megfelelő szabályozási ösztönzők mellett nőhet a releváns piacokon a versenyképesség, a kifejezetten határon átnyúló kereskedelemre szánt áruk és szolgáltatások köre, illetve az árak átláthatósága mellett az ár-konvergencia is megvalósulhat, ami jelentős megtakarításokat eredményez.⁷

Mások arra is utalnak, hogy a szélesebb körű beszerzési lehetőségek a méretgazdaságosság jobb kihasználását eredményezhetik, valamint a verseny az új technológiák bevetésére és az innovációra is kedvező hatással lehet, valamint nagyobb választékot is eredményez.⁸ Bár elméletileg nem zárható ki, hogy egyes uniós tagországok akár nyerhetnek is a közbeszerzési piacok lezárásán, ha valamennyi tagállam ezt a gyakorlatot követi, akkor összességében nem valószínű, hogy jóléti növekedés megy végbe a tagállamok összességében.⁹ Bizonyos szerzők konkrét eredményeket is kimutattak a közbeszerzési szabályok alkalmazása kapcsán. Bajo és Gómez például Spanyolország esetében arra a következtetésre jutottak, hogy a közbeszerzési szabályok alkalmazása a GDP növekedéséhez és a jólét javulásához vezetett. Igaz a tanulmány azt is megállapítja, hogy a fogyasztás bizonyos szektorokban visszaesik a közbeszerzés hatására.¹⁰

Az Európai Bizottság szakmai dokumentumai a fent idézett szerzőkkel összhangban szintén a közbeszerzési piacok megnyitásának gazdasági előnyeit éltetik. Az Európai Bizottság által kiadott, az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról szóló 2011-es Zöld Könyv szerint a közbeszerzési szabályok célja, hogy átlátható és megkülönböztetéstől mentes eljárások garantálásával a gazdasági szereplők a közbeszerzés területén teljes körben élhessenek minden alapvető szabadsággal. Megjegyzésre kerül továbbá az is, hogy a magánszektorban még mindig sokkal magasabb a határon-átnyúló kereskedelem aránya, mint a közbeszerzési szektorban.¹¹ A közszférabeli szervezetek közötti beszerzésekről szóló útmutató szintén emlékeztet, hogy a

⁶ UTTLEY, Mathew RH, and Keith HARTLEY: *Public procurement in the Single European Market: policy and prospects*. In. *European Business Review* 94.2 sz. (1994): 3-7., p. 3, 4; MARTIN et al. (1999), p. 389

⁷ BOVIS, Christopher H.: *The challenges of public procurement reform in the single market of the European Union*. In. *ERA Forum*. Vol. 14. No. 1. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, (2013). 35-57, p. 36

⁸ Jørgen and Hansen 2001, 256

⁹ NIELSEN, Jørgen Ulf-Møller, Lars Gottlieb HANSEN: *The EU public procurement regime—Does it work?* In. *Intereconomics* 36 (2001). 255-263, p. 257

¹⁰ BAJO-RUBIO, Oscar, Antonio G. GÓMEZ-PLANA: *Simulating the effects of the European Single Market: A CGE analysis for Spain*. In. *Journal of Policy Modeling* 27.6 (2005). 689-709., p. 695

¹¹ Zöld Könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé. COM(2011) 15 végleges, p. 4

közbeszerzési szabályoknak a célja annak biztosítása, hogy a közbeszerzések piaca nyitott legyen a belső piac szállítói számára.¹²

2017-es elemzésében a Bizottság a közbeszerzés belső piacának megteremtését már tényként tálalja és a közvetlen és közvetett határon-átnyúló közbeszerzések értékét az összes közbeszerzési eljárás értékének 23%-ára becsüli. Elismeri azonban, hogy a piac működésének javítása érdekében további lépések szükségesek, például a nagy infrastruktúra projektek beszerzési gyakorlatának javítása a közszféra beszerzői szakmai tudásának növelése és az innovatív beszerzések jobb ösztönzése.¹³ A Bizottság számára készített, határon-átnyúló közbeszerzéseket elemző tanulmány szerint azonban az 1000 euró és 200 millió euró közötti értékű szerződések esetében a közvetlen határon-átnyúló közbeszerzések aránya a 2016-2019 közötti időszakban uniós átlagban a közbeszerzések 2,1%-át tette ki, míg érték alapján azok 3,9%-át. Igaz, a 200 millió euró értéket meghaladó értékű szerződések esetén ez az arány darabszám alapon 9,2%-ra, érték alapon pedig 7,7%-os értéket mutat.¹⁴

Tekintettel arra, hogy az EU Strukturális és Beruházási Alapjaiból származó források közel felét közbeszerzés útján költik el¹⁵, a közbeszerzési szabályok és a belső piaci alapelvek megfelelő alkalmazása az uniós forrásfelhasználás során is kulcsfontosságú. Ezt erősíti meg a Bizottság uniós forrású közbeszerzések tárgyában kiadott útmutatója is, amely szintén felhívja a figyelmet az EUMSZ-ben szereplő általános alapelvek betartásának fontosságára.¹⁶ A Bizottság korábbi anyagaiban is kiemelkedő fontossággal szerepel a belső piaci szabályok betartása. A 2006-ban kiadott, az irányelvek hatálya alá nem tartozó beszerzések tárgyában írt útmutató¹⁷ kimondja, hogy minden közbeszerzés esetén vizsgálni kell azt, hogy az adott közbeszerzés esetén lennének-e potenciális ajánlattevők más uniós tagállamból és ez alapján kell eldönteni, hogy a közbeszerzést meghirdeti-e nyilvánosan az ajánlatkérő. A döntés során figyelembe kell venni a szerződés jelentőségét a belső piac szempontjából, különös tekintettel annak tárgyára és értékére, valamint az érintett ágazat bevett gyakorlatára.

¹² Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum. Az uniós közbeszerzési jognak az ajánlatkérő szervek közötti kapcsolatokra (állami szervek közötti együttműködés) történő alkalmazásáról SEC(2011) 1169, p. 3

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Making Public Procurement work in and for Europe. COM(2017) 572 final, p. 2, 4

¹⁴ Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market, European Commission 2021, p. 56, 75

¹⁵ COM(2017) 572 final, p. 2

¹⁶ Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Európai Bizottság (2018), p. 10

¹⁷ Európai Bizottság (2006), p. 4

A fentiekkel ellentétben egyes szerzők a piacnyitás és a kapcsolódó nagyon részletes közbeszerzési szabályozás kapcsán jóval szkeptikusabban fogalmazzak. Ilyen például Arrowsmith, aki szerint a közbeszerzési szabályokból hiányzik a rugalmasság és ezt a 2010-es években elindult reformok sem orvosolják messzemenően. Szerinte fontos lenne a szabályozás egyszerűsítése annak érdekében, hogy az ajánlatkérők a nemzeti szempontokat is jobban tudják érvényesíteni, ami például a pénzért értéket (*value for money*) elv alkalmazása.¹⁸ Jørgen és Hansen bár összességében pozitív az uniós közbeszerzési szabályozás kapcsán, azért elismerik, hogy a szabályozás nem minden esetben hozza meg a várt eredményeket. Kiemelik, hogy a liberalizáció csak abban az esetben lehet hatékony, ha az egyes tagállamokban eleve voltak protekcionista törekvések, illetve a szabályok betartatása is kihívást jelenthet.¹⁹ Ezen kívül ki kell emelni, hogy a protekcionista törekvések mellett természetesen számos más tényező is befolyásolhatja az uniós tagállamok közbeszerzési piacainak, mint például a közös valuta megléte a nyelvi akadályok és az eltérő kulturális értékek.²⁰

Az Európai Számvevőszék közbeszerzéseket vizsgáló legfrissebb jelentése²¹ sem fest túl pozitív képet a 2014. évi irányelvek közbeszerzési rendszerekre gyakorolt hatásairól. A Számvevőszék megállapította különösen, hogy az irányelvi reformot követően nőtt az egyajánlatos közbeszerzések száma, magas maradt a hirdetmény nélküli eljárások száma a legtöbb uniós tagállamban, valamint a közbeszerzések transzparenciája sem javult. Továbbá, az új irányelvek alkalmazásával a közbeszerzési eljárások nem lettek egyszerűbbek, sem rövidebbek, illetve a KKV-k részvételét sem sikerült érdemben növelni.

Összességében elmondható, hogy a tudományos és szakmai publikációk nagyobb hányada, valamint az Európai Bizottság egyértelmű előnyként tálalja a közbeszerzések során a belső piaci szabadságjogok érvényesítését, amely összességében javítja a közbeszerzések eredményességét és ennek nyomán eredményesebbé válhat a közszférába sorolt szervezet működése. Ehhez kapcsolódóan a közbeszerzési szabályok betartása a költségvetési források hatékony felhasználásának zálogát is jelentheti, amely nagyban hozzájárul ahhoz, hogy ezt az Európai Bizottság és egyéb uniós intézmények kiemelt prioritásként kezelik az uniós forrásfelhasználás ellenőrzése során is.

¹⁸ ARROWSMITH, Sue: *Modernising the EU's public procurement regime: a blueprint for real simplicity and flexibility*. In. Public Procurement Law Review 21 (2012). p. 72

¹⁹ NIELSEN and HANSEN (2001), p. 258, 259

²⁰ HERZ, Benedikt, Xosé-Luís VARELA-IRIMIA: *Border effects in European public procurement*. In. Journal of Economic Geography 20.6 (2020). 1359-1405, p. 1409

²¹ Special report 28/2023: Public procurement in the EU Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021

Álláspontom szerint az európai uniós szintű verseny feltételeinek megteremtése elméletben valóban elősegítheti a jobb beszerzési eredmények elérését a közbeszerzési eljárásokban, hiszen a külföldi ajánlattevők ajánlattételi lehetősége egyben a hazai piaci szereplőket a hatékonyabb működésre, az innovációra és ezáltal a lehető legjobb ajánlat megtételére ösztönzi. Ezzel szemben azonban látható, hogy a jogharmonizációs törekvések ellenére továbbra is számos korlátja van a más tagállamban letelepedett és az adott tagállamban állandó jelenléttel nem rendelkező vállalkozások közbeszerzésekben való részvételének, amelyet jól mutat a tényleges (közvetlen) határon-átnyúló közbeszerzések rendkívül alacsony aránya. Ilyen akadályok lehetnek többek között a nyelvi akadályok (pl. Magyarországon a közbeszerzések nyelve a magyar²²), a jogrendszerbeli- illetve az irányelvek által nem szabályozott szabályozásbeli sajátosságok, valamint akár önmagában a komplex közbeszerzési szabályozás, amely nehézséget jelent különösen a mikro- és kisvállalkozások részvétele szempontjából. Ezzel együtt az uniós irányelvekkel és alapelvekkel összhangban lévő közbeszerzési szabályozás valódi hozzáadott értéke, a transzparencia, az egyenlő bánásmód és a versenykorlátozás tilalmára vonatkozó szigorú előírásoknak köszönhetően az egyes tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők közötti tisztességes verseny megteremtésében és a közpénzfelhasználás átláthatóságának biztosításában rejlik.

3.1.2. Az uniós forrásfelhasználás (kohéziós politika) fő célkitűzései

Az uniós források felhasználásának egyik leginkább hangsúlyos területe az ún. kohéziós politika, amely annak nyomán került az uniós szerződésekbe, hogy a különböző fejlettségi szinten lévő európai uniós tagállamok közötti különbségeket csökkenteni lehessen. Lényegében a kohéziós politikai programok az uniós források révén „segítenek a regionális és nemzeti gazdaságok átalakításában infrastrukturális beruházásokkal, üzleti fejlesztésekkel, oktatással és képzéssel, innovációs és környezetvédelmi intézkedésekkel: a fenntartható hosszú távú növekedés és munkahelyteremtés támogatásával”.²³

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 3. cikke is az Európai Unió feladataként határozza meg a gazdasági, társadalmi és területi kohézió, valamint a tagállamok közötti szolidaritás előmozdítását. Ezen feladatot tartalommal azonban az EUMSZ 174. cikke tölti meg, amely elsőként utal rá, hogy „az Unió úgy alakítja és folytatja tevékenységét, hogy az a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítését eredményezze”, amelynek célja lényegében az Unió

²² Kbt. 2. § (6) bekezdés

²³ NYIKOS (2006), p. 2.

"átfogó harmonikus fejlődésének előmozdítása". Ugyanez a cikk kiemelt célként határozza meg a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentését. Ennek értelmében „a kohéziós politika tehát az európai szolidaritás anyagi forrásokban is megtestesülő képviselője, mely felzárkóztatási céllal juttat pénzeket a tagállamoknak”.²⁴ Az uniós szerződésben e mellett kiemelten megjelenik az uniós költségvetés hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve mentén történő végrehajtása is²⁵, amely már egy minőségi kritériumot jelenti az uniós forrásfelhasználás céljainak költségvetési források útján történő teljesítése során.

A kohéziós források felhasználására vonatkozó jelen programozási időszakban hatályos általános rendelet (2021/1060 (EU) rendelet) preambuluma szintén utal az EUMSZ 174. cikkében meghatározott célkitűzésekre. E mellett e rendelet már a hatálya alá tartozó források konkrét felhasználási céljaira is utal az ún. szakpolitikai célkitűzések keretében. Ezek között szerepel például a versenyképesség, innováció és az IKT fejlesztések támogatása (1. célkitűzés), zöld átállás, szén-dioxid kibocsátás csökkentése, körforgásos gazdaság, éghajlatváltozás enyhítése (2. célkitűzés), az európai mobilitás támogatása (3. célkitűzés), szociális célok támogatása (4. célkitűzés), jobban összekapcsolt európai és egyes térségek fejlesztése (5. célkitűzés).²⁶

A 2020-ban a koronavírus járvány következtében kialakult nehéz gazdasági helyzetre válaszul létrehozott RRF, egyben új célként jeleníti meg a válság utáni helyreállítást és a reziliencia fokozását az uniós tagállamokban.²⁷ Ezekhez azonban a rendelet konkrét szakpolitikai területeket (pilléreket) is társít: zöld átállás; digitális transzformáció; intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés, beleértve a gazdasági kohéziót, a termelékenység és versenyképesség növelését, kutatás és fejlesztés támogatását, foglalkoztatás növelését, innovációt, KKV-k támogatását, jól működő belső piacot; a társadalmi és területi kohéziót; az egészségügy, valamint gazdasági, társadalmi és intézményi rezilienciát; gyermekek és fiatalok, támogatását, az oktatást és képzéseket is beleértve.²⁸ Ez alapján megállapítható, hogy bár az RRF eredetileg

²⁴ MEDVE-BÁLINT, Gergő, MARTIN József Péter, NAGY Gabriella: *Céllentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon*. In. Kolosi Tamás, Szelényi Iván, Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2022*. Budapest: TÁRKI, 33. o.

²⁵ EUMSZ 310. cikk (5) bekezdés és 317. cikk, (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi Rendelet, 6. cikk

²⁶ CPR 5. cikk. A 2014-2020-as időszakban a 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 9. cikke 11 db tematikus célkitűzést tartalmazott

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 Rendelete (a továbbiakban: RRF Rendelet), 10. preambulum-bekezdés

²⁸ RRF Rendelet 3. cikk

eltérő céllal jött létre a kohéziós politikai támogatásokhoz képest, a támogatható célok jelentős átfedésben vannak egymással.

3.1.3. A közbeszerzések szerepe az uniós források felhasználása során

Amint a fentiekben említésre került, a közbeszerzések fontos szereppel bírnak az uniós források szabályos felhasználása tekintetében. A közbeszerzések pozitív hozzáadott értékéről, valamint a két szabályrendszer együttes alkalmazásának kihívásairól a nemzetközi és hazai szakirodalomban találunk példákat.

A közbeszerzések kiemelt pozitív szerepéről az EU források felhasználása során számos szerző tesz említést. Weber és Witkos²⁹ kiemelik, hogy a közbeszerzési szabályok fontos ösztönzőt jelentenek a közpénzek hatékony elköltésében és a szabályok alkalmazása csökkentik a csalás és a korrupció kockázatát. Smajla et al.³⁰ lényegében ugyanezt állapítják meg kifejezetten az európai uniós források hatékonyabb elköltésére hivatkozva, megemlítve azt is, hogy a közbeszerzési szabályok biztosítják a pénzért értéket elv érvényesülését és a tisztességes verseny megvalósulását a közbeszerzési piacokon. Gavurová et. al.³¹, illetve Nemeč et. al.³² szintén amellet foglalnak állást, hogy a közbeszerzések legfőbb szerepe az állami források hatékony elköltése, utalva azonban arra is, hogy ehhez az ajánlattevői oldalon megfelelő piaci verseny megléte is szükséges. Utóbbira konkrét számokkal is szolgálnak: megállapításuk szerint az ajánlatok számának növekedése egyértelműen pozitív hatással van a megtakarításokra, mivel minden további ajánlat átlagosan 8,8%-os megtakarítást eredményez az ajánlatkérők számára. Panaitescu és Cucu³³ hasonló hozzáállás mellett felhívják a figyelmet arra, hogy a közbeszerzések lebonyolítása során különös gondossággal kell eljárni, hisz a közbeszerzési szabályok két kihívásra is megfelelő választ jelenthetnek: egyrészt segíthetik a maximalizálni a közpénzek elköltésének hatékonyságát, másrészt pedig segíthetnek a gazdasági növekedés újabb forrásainak kiaknázásában. Poljičak³⁴ szintén kiemeli a közbeszerzések

²⁹ WEBER, Martin, Bernard WITKOS: *Compliance with Public Procurement Rules in the Area of Structural Funds—A European Court Auditors' Perspective*. In. European Structural and Investment Funds Journal 1.1 (2013). 35-39, p. 35

³⁰ SMAJLA, Nikolina, Mirko PEŠIĆ, Ivana VARIČAK: *Comparative analysis of public procurement procedures used in projects financed by European funds*. In. Drazen Barkovic, Bodo Runzheimer (Szerk.): *Interdisciplinary Management Research XIII*. Opatija (2017). 493-500, p. 497

³¹ GAVUROVA, Beata, et al.: *Public procurement efficiency in agriculture and forestry in Slovakia*. In. *Administratie si Management Public* (2018), 24-36, p. 25.

³² NEMEČ, Juraj, Beata MERICKOVA, Leos VITEK: *Contracting-out at local government level: theory and selected evidence from the Czech and Slovak Republics*. In. *Public Management Review* 7.4 (2005). 637-647.

³³ PANAITESCU, Manuela, and Doina CUCU: *Public Procurement Management-Solutions to Minimize the Risk of Irregularities*. In. *EIRP Proceedings* 13 (2018), 383-391, p. 390

³⁴ POLJIČAK, Alenka: *The Synergy of Public Procurement and Managment for Projects Financed from the European Structural and Investment Funds*. In. *Journal of Accounting and Management* 7.1 (2017): 57-68, p. 59

jelentőségét a közpénzfelhasználás hatékonysága terén, valamint utal arra is, hogy az EU források kedvezményezettjei számára a közbeszerzés egy olyan fontos üzleti funkciót is jelent, amely hozzájárulhat az Európa 2020 Stratégia³⁵ végrehajtásához is.

A hazai és nemzetközi szakirodalomban a kohéziós politika és a közbeszerzések kapcsolatáról Nyikos és Tátrai több mélyebb elemzést is közzétettek, amelyben összevetik a kohéziós politika és a közbeszerzési szabályozás céljait, majd elemzik a két szabályrendszer együttes alkalmazásának nehézségeit³⁶, több kritikus észrevételt is megfogalmazva. Megállapítják, hogy az uniós közbeszerzési szabályok a közpénzek átlátható és hatékony felhasználása érdekében kerültek kialakításra, míg az EU kohéziós politikájának célja az Unión belüli gazdasági, szociális és területi különbségek csökkentése. Kimondják továbbá, hogy a két szabályozás között ellentmondásokat lehet felfedezni, amely nehézséget jelent a kedvezményezettek számára a projektek végrehajtásánál. Az említett szerzők további műveikben hasonló következtetéseket fogalmaznak meg, kimondva például, hogy sokak szerint a közbeszerzési szabályozás valójában nem segíti elő a versenyt és e helyett a szabályozás céljai egymás ellen hatnak.³⁷

Hájek et al.³⁸ azonban az uniós forrású közbeszerzéseknek egy érdekes aspektusára hívják fel a figyelmet. E szerint egy csehországi kutatás megállapította, hogy míg az ország fejlettebb régiói jelentős uniós támogatásban részesültek, a támogatásokból megvalósuló közbeszerzési eljárásokon viszont nagyobb részben a fejlettebb régiókban letelepedett vállalkozások nyertek, amely lényegében a források fejlettebb régiókba történő áramlását eredményezték. Hazai szinten Gellén pedig arról értekezett, hogy az EU fejlesztéspolitikának többek között van egy olyan látens prioritása, amely a centrumországok bevételeinek közvetlen vagy közvetett módon történő növelésére irányul.³⁹ Ennek alapján valóban kontrasztot jelent, hogy míg a kohéziós politika célja a hazai intézmények, vállalatok támogatása, addig a közbeszerzések esetén a hazai

³⁵ Az Európa 2020 stratégia célja az Európai Unió gazdasági és pénzügyi válságot követő gazdasági fellendülése számos reformmal történő támogatásának biztosítása annak érdekében, hogy a növekedésnek és a munkahelyteremtésnek szilárd alapot biztosítson 2020-ig. Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028> (megnyitva: 2023.11.14.)

³⁶ NYIKOS, Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban*. In: Dr. Tátrai Tünde (szerk.): *A közbeszerzés gyakorlata. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Raabe Kiadó (2006); NYIKOS, Györgyi, Tünde TÁTRAI: *Better spending through public procurement*. IPSERA Conference Paper (2013).

³⁷ TÁTRAI, Tünde, Györgyi NYIKOS: *The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary*. In G. L. Albano, K. F. Snider and K. V. Th ai. *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton: (FL), Amerikai Egyesült Államok: Pracademics Press, (2013), 29-54, p. 30-32

³⁸ HÁJEK, Oldřich, et al.: *Distribution of structural funds: Equity, efficiency and public procurement (Czech Republic)*. In: *Journal of International Studies* (2016), 168-179, p. 177

³⁹ GELLÉN, Márton: *Változatos közpolitikai célok érvényesítése egyes jogintézményekben: közbeszerzési prioritások az EU 2020 stratégia fényében*. In: *Acta Humana–Emberi Jogi Közlemények* 4.1 (2016): 33-61, p. 46

vállalkozások előnyben részesítése kifejezetten tiltott, így előfordulhat, hogy egy uniós támogatásban részesülő ajánlatkérő által megvalósított beszerzés pénzügyi hasznából külföldi vállalatok részesül(het)nek. E probléma enyhítésének egyik eszköze lehet, ha az uniós támogatások vállalkozásfejlesztésre való felhasználása révén javulhat a hazai (illetve általánosságban az elmaradott régiókban letelepedett) vállalkozások versenyképessége, amelynek révén eredményesebben vehetnének részt a közbeszerzési eljárásokban is. Ehhez természetesen hasznos lenne a vállalkozásokat felkészíteni a közbeszerzésekben való részvételre, például a közbeszerzésekre vonatkozó tematikus képzések vagy a részvételt ösztönző támogatások révén.⁴⁰

Bár a közbeszerzések és az uniós támogatások (kohéziós politika és RRF) alapvető célkitűzései valóban eltérnek egymástól, a célok között számos átfedést is lehet azonosítani. Például mindkét terület hangsúlyos eleme a KKV-k segítése⁴¹, valamint a belső piac működése a közbeszerzések és az RRF esetén is megjelenik fontos célként. A két terület közös metszéspontjaként azonosíthatók még a hatékonyság és a szabályosság kérdései: az uniós források felhasználását hatékonyan és eredményesen kell megvalósítani, az Unió pénzügyi érdekeinek védelme mellett, míg a közpénzfelhasználás hatékonysága (legjobb ár-érték arány elérése) a közbeszerzések esetén is kimondottan hangsúlyos. A közbeszerzés tehát lényegében egy fontos eszköznek tekinthető, amellyel (elviékben) biztosítható az uniós források hatékony és eredményes felhasználása az EUMSZ és a kapcsolódó szabályokkal összhangban.

E mellett azonban meg kell jegyezni, hogy a két szabályrendszer bonyolultsága és az ebből következő adminisztratív terhek számos esetben nagy kihívást jelentenek a jogalkalmazók számára, ami alapján különös kihívást jelenthet a közbeszerzési eljárások hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelő alkalmazása. A közbeszerzési szabályozás problémáira a fentiekben említett európai számvevőszéki jelentés is rávilágított. Ez alapján elmondható, hogy miközben az uniós intézmények a közbeszerzésre a hatékony uniós (és nemzeti) forrásfelhasználás egyik kulcsfontosságú eszközeként tekintenek, a szabályok gyakorlati alkalmazása nem mindig tudja ezt a lehető legnagyobb mértékben biztosítani. Ezen problémák orvoslása fontos lehet a közbeszerzések és uniós támogatások célrendszerének együttes alkalmazásának megkönnyítéséhez. Az Európai Számvevőszéknek adott bizottsági

⁴⁰ Példaként említhető Magyarországon az RRF-9.5.1-23 KKV-k közbeszerzési részvételét ösztönző támogatás és RRF-9.4.1-22 Képzési programok kidolgozása KKV-k számára a vállalkozások közbeszerzési eljárásokban történő részvételének elősegítésére című program, azonban e programok hatásairól és eredményéről még nem áll rendelkezésre információ.

⁴¹ Az RRF-ben ez a cél kifejezetten megjelenik, kohéziós támogatások esetén az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról szóló (EU) 2021/1058 európai parlamenti és tanácsi Rendelet említi

válaszból kitűnik, hogy a Bizottság részéről nyitottság mutatkozik a kihívások kezelésére.⁴² Álláspontom szerint e tekintetben elengedhetetlenül fontos lenne egy közös európai szintű stratégia kidolgozása ugyanis egyes kihívások (pl. uniós irányelveken alapuló szabályozás komplexitása, határon-átnyúló közbeszerzések alacsony szintjén, közbeszerzési piacok szerkezeti problémái) tagállami szinten csak korlátozottan orvosolhatók.

3.2. Az EU forrásfelhasználás szabályozása a közbeszerzések vonatkozásában

3.2.1. Közbeszerzések és az uniós forrásfelhasználás EU szabályozási háttere

A közbeszerzés és az uniós források felhasználása⁴³ bár a gyakorlatban sok esetben összekapcsolódik, ezeken a területeken két különálló szabályrendszerről beszélhetünk. Amennyiben az uniós támogatáshoz nem tartozik közbeszerzési kötelezettség, természetesen csak a kohéziós szabályok alkalmazása releváns. A tisztán hazai (tagállami) forrásból megvalósuló beszerzések esetén meg kell felelni az uniós közbeszerzési szabályoknak, azonban értelemszerűen az uniós források szabályrendszerét nem kell figyelembe venni. A harmadik eset, azaz a szabályok együttes alkalmazásának szükségessége olyankor áll fenn, ha egy olyan szervezet beszerzése valósul meg uniós támogatásból, aki a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozik (ajánlatkérőnek minősül), vagy a támogatás igénybevétele révén, egyéb jogcímen közbeszerzési kötelezettsége keletkezik. A közbeszerzési kötelezettség fennállása azonban legtöbb esetben független attól, hogy a kedvezményezett vesz-e igénybe uniós támogatást vagy sem.

A 2014-2020-as időszakra vonatkozóan az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból (a továbbiakban: ESB Alapok) nyújtott uniós források felhasználásának általános szabályait tartalmazó 1303/2013/EU Rendelet csak néhány speciális esetben utalt a közbeszerzésekre. Az uniós jogszabály által érintett legfontosabb ilyen terület az ún. ex ante kondicionalitások köre, amelyek a forrásfelhasználás előfeltételét jelentő kötelezettségeket tartalmaztak. Ezek között általános és tematikus feltételeket is találtunk. Az általános feltételek között voltak megtalálhatók az uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását szolgáló intézkedésekre

⁴² REPLIES OF THE EUROPEAN COMMISSION TO THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS' SPECIAL REPORT Public procurement in the EU Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021. Elérhető: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-28/COM-Replies-SR-2023-28_EN.pdf (megnyitva: 2024.01.25.)

⁴³ Elsősorban az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból származó források, de immár ide sorolhatók a Helyreállítási és Ellenállóképességi Alapból (RRF) származó források is.

irányadó feltételek. Ezek alapján a tagállamoknak megfelelő intézkedések meglétét kellett igazolniuk az uniós közbeszerzési szabályok alkalmazásának biztosítása, az eljárások átláthatóságának biztosítása, az alapokból származó támogatások megvalósításában részt vevő munkatársak képzése és tájékoztatása, valamint a közbeszerzési szabályok alkalmazása és végrehajtását szolgáló adminisztratív kapacitások rendelkezésre bocsátása terén.⁴⁴

A közbeszerzésekre vonatkozóan ezeken kívül a rendelet csak érintőleges utalásokat tartalmazott⁴⁵, amelyek a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek kiválasztására, a PPP műveletek támogatására, az elszámolható költségekre és a támogatási formákra vonatkoztak.⁴⁶

Az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból (a továbbiakban: ESB Alapok) nyújtott uniós források felhasználásának általános szabályait a 2021-2027-es programozási időszakban a 2021/1060 (EU) európai parlamenti és tanácsi rendelet tartalmazza (a továbbiakban: CPR). A rendelet meghatározza például a támogatható szakpolitikai célkitűzéseket, a partnerségi megállapodás és az operatív programok tartalmát és elfogadásának szabályait, a támogatások felhasználásának előfeltételeit (feljogosító feltételek), a támogatások intézményrendszerére vonatkozó szabályokat, beleértve az irányítási és kontrollrendszerek felállításának alapvető feltételeit, a támogatások kifizetésének szabályait, valamint a támogatások felfüggesztésére és a pénzügyi korrekciókra irányadó rendelkezéseket.

Amint a fentiekben már említésre került, a CPR nem utal általánosságban a közbeszerzési szabályok betartására, azonban ezek betartásának fontossága az európai bizottsági audit gyakorlat és az Európai Bíróság ítéletei alapján egyértelmű. A CPR alapján a közbeszerzések fontos szerepet kapnak az ún. feljogosító feltételek keretében. A feljogosító feltételek a támogatások felhasználásának olyan előfeltételét jelentik, amelyeknek a teljes programozási időszak alatt fenn kell állniuk. Ellenkező esetben a Bizottság nem téríti meg a feljogosító feltételhez kapcsolódó kiadásokat mindaddig, amíg az adott tagállam nem tájékoztatja a Bizottságot a feljogosító feltétel teljesüléséről.⁴⁷

A feljogosító feltételek között szerepelnek a „közbeszerzési piac hatékony monitoringmechanizmusaira” vonatkozó feltételek. Ez egy ún. horizontális feljogosító feltétel, amelyet valamennyi programból történő kifizetésre vonatkoztatni kell. A közbeszerzésekre

⁴⁴ 1303/2013/EU Rendelet XI. melléklet II. rész, 4. pont

⁴⁵ NYIKOS, Györgyi, ROTTENBACHER, Ádám, SOÓS, Gábor, TAS, Dávid, VÁRHOMOKI-MOLNÁR, Márta, VELIKOVSKZI, László: *Beszerezések fejlesztési projekteknél*. Nemzeti Közszoigalati Egyetem Államtudományi és Közszoigalati Kar, Budapest. (2019), p. 103

⁴⁶ 1303/2013/EU rendelet 37. cikk, 38. cikk, 62. cikk, 65. cikk, 67. cikk

⁴⁷ CPR 15. cikk (6) bekezdés

vonatkozó feltétel teljesítési kritériumait a CPR III. melléklete tartalmazza. A kritériumok a 2014-2020-as programozási időszakban alkalmazott ún. ex ante kondicionalitásokkal ellentétben nem a közbeszerzési szabályok meglétére és alkalmazására vonatkoznak, hanem elsősorban a megbízható adatok gyűjtésére, illetve rendelkezésre állására helyezik a hangsúlyt. Elsőként előírásra kerül, hogy a releváns monitoringmechanizmusoknak minden ESB Alapok körébe tartozó közbeszerzési eljárásra ki kell, hogy terjedjenek. Ezt követően meghatározásra kerül, hogy az uniós irányelvekbe foglalt jelentéstételi kötelezettségekkel összhangban biztosítani kell megfelelő adatok gyűjtését az uniós értékhatárokat meghaladó közbeszerzések vonatkozásában. A következő adatok gyűjtése kötelező: a verseny minőségére és intenzitására vonatkozó adatok, azaz a nyertes ajánlattevő neve, a kezdeti ajánlattevők száma és a szerződés értéke, információ a végső árról, valamint a KKV-k közvetlen ajánlattevőként való részvételéről (ha nemzeti szinten az adat rendelkezésre áll). Fontos az adatok folyamatos monitoringja, elemzése, valamint az elemzések eredményeinek közzététele. Végül, a feljogosító feltétel fontos eleme versenyjogi jogsértésekre utaló információk (összejátszás gyanúja) közlése a nemzeti versenyhatóságokkal.⁴⁸

A feljogosító feltételeken kívül a CPR csak érintőlegesen említi kifejezetten a közbeszerzéseket. Közbeszerzésekre való utalást találunk az irányító hatóság közzétételre vonatkozó feladatainál, amely szerint közbeszerzések esetén nem csupán a kedvezményezett nevét, hanem a közbeszerzésen kiválasztott vállalkozó nevét is közzé kell tenni.⁴⁹ Ezen kívül a rendelet a vissza nem térítendő támogatásokkal kapcsolatos közvetlen személyzeti költségek kapcsán előírja, hogy a személyi költségekre vonatkozó 20%-os átalány abban az esetben alkalmazható, ha a művelet közvetlen költségei nem foglalnak magukban uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzési szerződéseket.⁵⁰

Közbeszerzésekre való utalást a CPR XVII. melléklete is tartalmaz, amely az egyes műveletekre vonatkozóan rögzítendő és elektronikusan tárolandó adatok körét szabályozza. Ez alapján információkat kell gyűjteni a közbeszerzésekben nyertes vállalkozókról, azok tényleges tulajdonosairól, a megkötött szerződésekről és a közbeszerzés útján megkötött szerződések teljesítésében részt vevő alvállalkozókról, az alkalmazott közbeszerzési eljárásokról és a szerződések adatairól.⁵¹

⁴⁸ Ld. CPR III. melléklet

⁴⁹ CPR 49. cikk (3) bekezdés a) pont

⁵⁰ CPR 55. cikk (1) bekezdés

⁵¹ CPR XVII. melléklet 23-24. és 81-85. sora

A CPR a 2014-2020-as szabályozással ellentétben a pénzügyi eszközök végrehajtása kapcsán nem utal már a közbeszerzési szabályok betartásának szükségességére, mindössze a preambulumban mondja ki, hogy a tagállamok a 2014-2020-as programozási időszakban egyértelműen rögzített közbeszerzési és állami támogatási szabályok alapján döntsenek a pénzügyi eszközök felhasználásának legmegfelelőbb módjáról.⁵²

Bár a CPR ebben a kontextusban nem utal a közbeszerzésekre, a szabályok betartatása szempontjából elengedhetetlenül fontosak az irányítási és kontrollrendszerekre vonatkozó rendelkezések. Ennek keretében hangsúlyos az ilyen rendszerek hatékony működése, elsősorban a kiadások jogszerűsége és szabályszerűsége biztosítása érdekében.⁵³ A CPR rendelkezik a bizottsági auditokról⁵⁴, valamint a pénzügyi korrekciók kiszabásának lehetőségeiről is,⁵⁵ amelyeknek a gyakorlatban kiemelt jelentősége van a közbeszerzések szempontjából. A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók szabályaival és gyakorlatával a későbbiekben foglalkozom bővebben.

A 2021-2027-es programozási időszak kezdetével lényegében egy időben indult el az RRF, amelyek célja a Covid19-járvány miatti gazdasági helyreállítás támogatása, illetve az ilyen esetekre a tagállamok ellenállóképességének (rezilienciájának) növelésére. Az RRF keretében a tagállamok vissza nem térítendő támogatásra jogosultak, amelyhez opcionálisan kedvezményes hitelt is felvehetnek. Az RRF-et egy külön uniós jogszabály a 2021/241 (EU) Rendelet (a továbbiakban: RRF Rendelet) szabályozza. Az RRF nem része a kohéziós politikának, viszont az általa támogatott célok sok esetben átfednek a kohéziós támogatások céljaival. Az RRF esetén a legfőbb különbség a kohéziós politikához képest, hogy ez esetben a támogatások kedvezményezettje a tagállam, amely a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének Európai Bizottsághoz történő benyújtásával pályázhat a támogatásra. A támogatást a tagállam az RRF Rendeletben meghatározott célok teljesítése érdekében továbbadhatja más szervezeteknek, akiket a rendelet végső kedvezményezetteknek nevez. A kohéziós támogatásokkal ellentétben a Bizottsággal történő elszámolás nem számla alapon történik, hanem a tagállam a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervében meghatározott mérföldkövek és célok teljesülése esetén juthat hozzá a támogatáshoz.

Bár közbeszerzési kötelezettségre az RRF Rendelet sem tartalmaz kifejezett utalást, értelemszerűen amennyiben egy támogatásban részesülő végső kedvezményezett a

⁵² CPR (53) preambulumban-bekezdés

⁵³ CPR 69. cikk

⁵⁴ CPR 70. cikk

⁵⁵ CPR 103-104. cikk

közbeszerzési szabályok alapján ajánlatkérőnek minősül, akkor áruk, szolgáltatások és építési beruházások megrendelését közbeszerzés útján végezheti. Az RRF Rendelet szövege mindössze az adatszolgáltatás tekintetében említi a közbeszerzéseket, amely alapján előírja, hogy abban az esetben, ha a támogatás végső kedvezményezettje egy ajánlatkérő szerv, akkor adatokat kell gyűjteni és hozzáférhetővé tenni többek között a közbeszerzésben a szerződő fél és az alvállalkozó nevééről.⁵⁶ Továbbá az RRF Rendelet a preambulumban utal arra, hogy a rendelet végrehajtására a költségvetési rendelet alkalmazandó, amely meghatározza többek között a közbeszerzésre vonatkozó eljárást.⁵⁷ Ezen túl az RRF rendelet keretében is hangsúlyos szerepet kap az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, amelynek érdekében a tagállamok kötelesek minden megfelelő intézkedést megtenni és ennek keretében az alkalmazandó jognak különösen a csalás, a korrupció és az összeférhetetlenség megelőzésére, feltárására és korrekciójára vonatkozó szabályoknak – megfelelni. Ennek érdekében a tagállamoknak gondoskodniuk kell egy megfelelő kontrollrendszer működtetéséről és a szabálytalanul kifizetett összegek visszafizettetéséről.⁵⁸ Ez kétségtelenül vonatkozik a közbeszerzési kötelezettségre is, hiszen a támogatások során az is „alkalmazandó jognak” minősül. Az egyelőre nem teljesen egyértelmű, hogy a pénzügyi korrekciós Útmutatót⁵⁹ a Bizottság az RRF-ből megvalósított projektek esetén is alkalmazni fogja-e. Megemlítendő, hogy az útmutató alkalmazási köre a megosztott irányítás keretében finanszírozott közbeszerzési eljárásokra került meghatározásra, az RRF azonban közvetlen irányítású finanszírozási eszköznek minősül annak ellenére, hogy sokban hasonlít a kohéziós politikában megszokott rendszerekhez (pl. a kontrollrendszerekre vonatkozó elvárások tekintetében).

Végül meg kell említeni, hogy az uniós közbeszerzési szabályozás sem tartalmaz részletes szabályokat kifejezetten az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetére. A közbeszerzési irányelvek csak nagyon szűk körben utalnak az uniós támogatásokra. Ez lényegében arra korlátozódik, hogy bizonyos hirdetményekben fel kell tüntetni, hogy a közbeszerzés útján kötött szerződés uniós alapokból finanszírozott projekthez és/vagy programhoz kapcsolódik-e.⁶⁰ Egyebekben az irányelvek szabályai az uniós és a nemzeti forrásból megvalósuló közbeszerzésekre egységesen vonatkoznak.

⁵⁶ RRF Rendelet 22. cikk (2) bekezdés d) pont ii) alpont

⁵⁷ RRF Rendelet (71) preambulumbékezdés

⁵⁸ RRF Rendelet 22. cikk (1) bekezdés

⁵⁹ A BIZOTTSÁG HATÁROZATA (2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról C(2019) 3452 final

⁶⁰ 2014/24/EU irányelv V. melléklet, 2014/25/EU irányelv XVI. melléklet, 2014/23/EU irányelv V., VII. és XI. melléklet

3.2.2. Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezések a hazai szabályozásban

A Kbt. szintén csak szűk körben határoz meg szabályt kifejezetten az uniós forrású közbeszerzésekre vonatkozóan. Az első ilyen szabály, hogy a Kbt. az állami közbeszerzési szaktanácsadó (ÁKSZ)⁶¹ igénybevételét európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén valamennyi közbeszerzés esetén előírja meghatározott ajánlatkérők számára.⁶² Tisztán hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén azonban ez csak az EU értékhatárok felett kötelező.⁶³ A Kbt. az uniós irányelvekkel összhangban előírja természetesen azt is, hogy az EU forrásból megvalósítandó közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító felhívásban fel kell tüntetni az érintett projekte, programra vonatkozó adatokat.⁶⁴ Az uniós értékhatárok alatt alkalmazandó eljárásrendet illetően a Kbt. a transzparencia jobb biztosítása érdekében korlátozást tartalmaz a tekintetben, hogy a 115. § szerinti, építési beruházások esetén öt gazdasági szereplő közvetlen felhívásával induló eljárások esetén nem lehet alkalmazni, ha a beszerzés részben vagy egészben európai uniós alapokból finanszírozott.⁶⁵

A fenti szabályok mellett néhány további részletszabályról is említést tesz a Kbt. az EU forrású közbeszerzések esetén kezdeményezett jogorvoslatok vonatkozásában. A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása során európai uniós támogatással érintett közbeszerzési ügy esetén az eljáró tanács legalább egy tagjának az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos tapasztalattal kell rendelkeznie.⁶⁶ Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések szabályozási körébe tartozik az a rendelkezés is, miszerint a Döntőbizottság nem szabhat ki bírságot az ajánlatkérőre olyan esetben, amikor az a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt a jogszabályban foglaltak szerint folyamatba épített ellenőrzést végző szervnek az érintett eljárásban adott előírása vagy az Integritás Hatóság ajánlása alapján teljesítette.⁶⁷ E mellett a Döntőbizottság egyéb esetben is a bírság kiszabásakor köteles figyelembe venni, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.⁶⁸ Továbbá a Kbt. a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, az európai támogatásokat

⁶¹ Korábban: Felelős Akkreditált Közbeszerzési Szaktanácsadó (FAKSZ). A Kbt. 197/E. §-ában szereplő átmeneti szabály szerint 2026. június 30-ig FAKSZ is igénybe vehető árubeszerzés és szolgáltatás-megrendelés esetén.

⁶² A Kbt. 5. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti ajánlatkérő, valamint az 5. § (1) bekezdés c) pont ca) és cb) alpontja szerinti szervezet, a helyi önkormányzati költségvetési szerv és a nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével.

⁶³ Kbt. 27. § (3) bekezdés

⁶⁴ Kbt. 50. § (2) bekezdés w) pont, 119. § (2) bekezdés o) pont

⁶⁵ Kbt. 115. § (1) bekezdés

⁶⁶ Kbt. 146. § (2) bekezdés

⁶⁷ Kbt. 165. § (7c) bekezdés

⁶⁸ Kbt. 165. § (11) bekezdés f) pont

auditáló szerv, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter részére, valamint uniós forrással érintett közbeszerzés esetén az Integritás Hatóság részére is biztosítja a jogorvoslati eljárás hivatalból történő kezdeményezésének lehetőségét.⁶⁹

A fentiekén kívül a Kbt. több ízben utal általánosságban a támogatásból megvalósuló közbeszerzésekre, amelyek ugyan nem kifejezetten csak az uniós támogatások esetére vonatkoznak, viszont ilyen esetben különösen relevánsak lehetnek. A legfőbb ilyen, uniós 2014/24/EU irányelvből eredő szabály⁷⁰ az, amikor a támogatás megléte közbeszerzési kötelezettséget keletkeztet olyan szervezetek számára, akik egyébként nem minősülnek ajánlatkérőnek a Kbt. alapján. Ennek feltétele uniós értékhatár felett a legalább 50%-os támogatási intenzitás (ez EU értékhatár alatt 75%), illetve, hogy a projekt meghatározott beszerzési tárgyak beszerzésére irányuljon. Ezek a beszerzési tárgyak a mélyépítési tevékenység, illetve kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építése, valamint az ezekhez kapcsolódó szolgáltatások megrendelése. Ezekén felül azonban önmagában a támogatás megléte a Kbt. 2024. február 1-től hatályos 5. § (3) bekezdése alapján csupán a közvetlen uniós forrásból megvalósított szolgáltatásmegrendelések esetén keletkeztet közbeszerzési kötelezettséget, amely azonban nem terjed ki az RRF-ből finanszírozott projektekre.

A hazai közbeszerzési szabályozás tehát csak viszonylag szűk körben határoz meg speciális szabályokat az uniós forrású közbeszerzések esetére, azonban e szabályok köre azért valamivel tágabb, mint amit az uniós szabályozás előír. A tisztán hazai forrású közbeszerzésekhez képest az uniós forrású közbeszerzések legfőbb különbségét azonban nem a Kbt.-ben, hanem az EU forrásfelhasználásra vonatkozó szabályokban találjuk. Ezt a fő különbséget a közbeszerzések ellenőrzésére vonatkozóan azonosíthatjuk. Az ESB Alapokból származó források hazai ellenőrzésének szabályait a 2021-2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet IX. fejezete tartalmazza, ami komoly többletkötelezettségeket tartalmaz az ajánlatkérők részére, különösen a magasabb értékű közbeszerzések vonatkozásában. Az RRF-ből származó források esetén lényegében ugyanez az ellenőrzési rendszer alkalmazandó, hiszen a Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet IV. fejezete a 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet IX. fejezetében található ellenőrzési szabályokkal szinte

⁶⁹ Kbt. 152. § (1) bekezdés g), j), n) és o) pont

⁷⁰ 2014/24/EU irányelv 13. cikk

megegyező módon határozza meg a közbeszerzések ellenőrzésére irányadó szabályokat. A hazai közbeszerzési ellenőrzési rendszer működésével és intézményrendszerével bővebben az 5. fejezetben foglalkozom.

További fontos különbség a tisztán hazai és az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések között a jogsértés (szabálytalanság) következményeiben található. A hazai forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén jogorvoslati kockázat merülhet fel, amelynek keretében a jogorvoslati szerv (Közbeszerzési Döntőbizottság) általi szankciók alkalmazhatók, mint például a döntések megsemmisítése, bírság kiszabása, vagy meghatározott esetekben a szerződés érvénytelenné nyilvánítása, azonban a szerződés finanszírozását ez rendszerint nem befolyásolja. Ezzel szemben az uniós forrású közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalanságok során feltárt szabálytalanságok esetén a támogatás részben vagy egészben történő visszavonása is elrendelhető (pénzügyi korrekció alkalmazható). A szabálytalanságok következményeit bővebben a 8. fejezet tárgyalja.

1. táblázat: A nemzeti és uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó egyes aspektusok összehasonlítása

	Nemzeti forrás	Uniós forrás
Alkalmazandó szabályok	Kbt. és közbeszerzési tárgyú végrehajtási rendeletek	Kbt. és közbeszerzési tárgyú végrehajtási rendeletek, fejlesztéspolitikai tárgyú uniós és hazai rendeletek
Értékhatárok	Uniós irányelvek és költségvetési törvény alapján meghatározott értékhatárok	Uniós irányelvek és költségvetési törvény alapján meghatározott értékhatárok
Ajánlatkérői minőség meghatározása	Kbt. 5-7. §-a szerint	Kbt. 5-7. §-a szerint, a Kbt. 5. § (2)-(3) bekezdésében szereplő támogatott ajánlatkérőkre vonatkozó szabályozás különös relevanciával bír
Alkalmazható eljárásfajták	Kbt. 49. §-a és 114-117. §-a szerint	Kbt. 49. §-a és 114. § és 116-117. §-a szerint. Kbt. 115. §-

		a szerinti eljárás nem alkalmazható
Tanácsadó bevonása	ÁKSZ bevonása kötelező uniós értékhatár felett (építési beruházások esetén 700 millió forint felett) a Kbt. 5. § (1) bekezdés a), b) és c) pont ca) és cb) alpontja szerinti ajánlatkérők esetén a helyi- és nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével	ÁKSZ bevonása valamennyi eljárásba kötelező a Kbt. 5. § (1) bekezdés a), b) és c) pont ca) és cb) alpontja szerinti ajánlatkérők esetén a helyi- és nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerv kivételével
Eljárási szabályok	Kbt. VI-XVI. fejezete és Harmadik Része szerint	Kbt. VI-XVI. fejezete és Harmadik Része szerint (kivéve Kbt. 115. §)
Kivételek	Kbt. 9-14. § és 111. §-a szerint	Kbt. 9-14. § és 111. §-a szerint
Ellenőrzések	KH hirdetmény ellenőrzés és szerződés ellenőrzés releváns	IH és KFF központi ellenőrzés, IH utóellenőrzés hatálya alá tartozó szerződések esetén KH hirdetményellenőrzés, EUTAF és uniós auditok, Integritás Hatóság is bizonyos körben ellenőrzést végezhet
Jogsértés/szabálytalanság következményei	KDB eljárás nyomán, ajánlatkérői döntések megsemmisítése, bírság, meghatározott esetekben szerződés semmissége	Támogatás részben vagy egészben történő visszavonása (pénzügyi korrekció), KDB által kiszabott szankciók is relevánsak

Forrás: Szerző szerkesztése

Összegezve elmondható, hogy az uniós és nemzeti forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárások alapvetően azonos eljárásrendben zajlanak, követve a közbeszerzési irányelveken alapuló szabályozást. Az ajánlatkérők szintjén magában az eljárásban csak kisebb különbségek találhatók, fontos eltérés az ellenőrzési rezsimben és a támogatást érintő következményekben jelentkeznek. E mellett uniós forrásfelhasználás esetén az ajánlatkérőknek természetesen – a közbeszerzési kötelezettségtől függetlenül is – figyelembe kell venniük a támogatásokra vonatkozó általános szabályokat, mint például az elszámolhatósági feltételek, támogatások kifizetésének szabályai, fenntartási időszakra vonatkozó előírások, illetve a jelentéstételi és beszámolási kötelezettségeket.

4. A közbeszerzési szabálytalanság fogalma és helye az uniós forrásfelhasználás rendszerében

A közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazása gyakori probléma az uniós források elköltésekor Magyarországon és az Európai Unió egészében is.¹ A hivatalos uniós adatok alapján az uniós források felhasználása során a szabálytalanságok jelentős hányadát teszik ki a közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazását jelentő cselekmények.²

Az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó szabálytalanság megállapítása alapulhat a közbeszerzési jogszabályok nem megfelelő alkalmazásán is. Bár ezt maguk a forrásfelhasználásra irányadó rendeletek nem mondják ki egyértelműen, ez következik az Európai Unió Bíróságának irányadó joggyakorlatából³, az Európai Bizottság audit gyakorlatából, valamint a pénzügyi korrekciókról szóló iránymutatások⁴ szövegéből. A hazai szabályozás egyes rendelkezéseiből is kitűnik, hogy az uniós támogatás felhasználása közbeszerzési jogsértés miatt is lehet szabálytalan, ide értve például az irányító hatóság által közbeszerzési jogsértés esetén a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) eljárásának kezdeményezésére vonatkozó lehetőséget.⁵

Fontos azonban annak tisztázása, hogy pontosan mit és értünk a szabálytalanság fogalma alatt, illetve ezen belül mikor tekinthető szabálytalannak egy közbeszerzés. Ez azért is nagyon fontos kérdés, mert egy-egy közbeszerzési eljárás szabálytalanná minősítése nagyon súlyos következményekkel járhat, hiszen akár a teljes támogatási összeg elvételével is sújtható a kedvezményezett vagy a támogatást nyújtó tagállam.⁶

Kiindulópontként érdemes megvizsgálni, hogy pontosan miként határozzák meg a szabálytalanságok fogalmát a fejlesztéspolitikára, illetve az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre irányadó jogszabályok, valamint, hogy az erre jogosult szervek a vonatkozó fogalmat miként értelmezik. Ehhez kapcsolódóan kiemelt szerepet kap a szabálytalanságok

¹ NYIKOS Györgyi, TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy*, CP33 Competitive paper. Konferencia helye, ideje: Napoli, Olaszország 2012.04.01. - 2012.04.04.; NYIKOS, Györgyi, KONDOR, Zsuzsanna: *The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds*. In: Nispacee Journal of Public Administration and Policy (2019) 12 (1) 113-134

² Ld. az 1. fejezetben

³ Ld. alább a 4.1.2. pontban

⁴ A Bizottság Határozata (2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról C(2019) 3452 final (a továbbiakban: Útmutató)

⁵ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 391. § (2) bekezdés. A KDB szerepét a szabálytalanságok meghatározásában lásd alább az 5. fejezetben

⁶ Ld. részletesen a 8. fejezetben

megállapítására jogosult intézményrendszer, hiszen egy közbeszerzési eljárás csak akkor tekinthető szabálytalannak, amennyiben valamely kompetens intézmény erre vonatkozó megállapítást tett. E mellett egyes intézmények csupán a közbeszerzési szabályok megsértésének gyanúját tárják fel az ellenőrző tevékenységük során, azonban ezen megállapítások szintén hatással lehetnek egy-egy konkrét közbeszerzési eljárásra. Mind a fejlesztéspolitikai intézményrendszer, mind pedig általánosságban a közbeszerzések területén számos intézmény vizsgálja, illetve vizsgálhatja a közbeszerzéseket és tehet ezekkel kapcsolatos megállapításokat.

Bár létezik a fejlesztéspolitikában egy, a közbeszerzésekre is alkalmazható „hivatalos” szabálytalanság fogalom, a közbeszerzési szabályok megsértését számos különböző fogalommal illetik egyes jogszabályok, illetve a kapcsolódó joggyakorlat. Jelen fejezetben arra kívánok választ kapni, hogy a szabálytalanság fogalmát miként határozzák meg egyes jogszabályok, ezek a meghatározások mennyiben fedik egymást, illetve a különböző hasonló fogalmak milyen viszonyban vannak egymással. Továbbá a fejezetben elemzem a fejlesztéspolitikai szabálytalansági fogalom közbeszerzési eljárásokra vonatkozó alkalmazásával kapcsolatos problémákat és megvizsgálom annak szükségességét, hogy a közbeszerzési szabálytalanságokkal kapcsolatban eltérő megközelítésre és fogalmi meghatározásra lehet-e szükség.

4.1. A szabálytalanság fogalmának szabályozási háttere

4.1.1. Szabálytalanságok jogszabályi meghatározása

A „szabálytalanság” jelen kontextusban a kohéziós politikával (hazai szóhasználatnál fejlesztéspolitika) összefüggésben az uniós és a vonatkozó hazai jogszabályokban használatos (köz)jogi fogalmat jelenti, függetlenül annak más jogágakban, illetve köznyelvi értelemben használt jelentésétől. Az alábbiakban azon jogszabályi rendelkezéseket vizsgálom meg, amelyek konkrét meghatározást tartalmaznak a szabálytalanság fogalmára vagy pedig egyéb módon utalnak a kohéziós politikai szabálytalanságokra.

A szabálytalanság fogalmának meghatározása kapcsán kiindulópontnak tekinthető a 2988/95/EK Rendelet, amely elsőként határozta meg a szabálytalanság fogalmát az uniós forrásfelhasználás kontextusában. A Rendelet 2. cikk (1) bekezdése szerint „[s]zabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános

költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszédett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.” A meghatározás alapján a szabálytalanságnak fontos eleme a közösségi (uniós) jog valamilyen formában történő megsértése, azonban egy jogsértés megvalósulása önmagában nem meríti ki a szabálytalanság fogalmát, hanem ennek a közösségi (uniós) költségvetésre gyakorolt hatását is vizsgálni kell. A meghatározás a költségvetésre gyakorolt hatáshoz kapcsolódóan külön utal a költségvetés bevételi és annak kiadási oldalára. Érdekes módon a kétféle hatáshoz eltérő szóhasználat kapcsolódik: míg a bevétel esetén a szabály utal ennek „csökkenésére” is azok „kiesése” mellett, a kiadások esetén csupán a kiadási tételek „indokolatlan” mivolta jelenik meg a szövegben. Szűk értelemben véve tehát a teljes tételek indokoltsága lehet vizsgálendő, azonban egy tágabb értelmezés szerint a kiadások mértékének indokoltsága is beletartozhat a definícióba. A meghatározás azt is egyértelművé teszi, hogy a szabálytalanság cselekedet és mulasztás révén is megvalósulhat. Nem tér ki viszont a szándékosság kérdésére, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a szabálytalanság megállapításának nem feltétele a jogsértésre, illetve a költségvetésre gyakorolt negatív hatásra irányuló szándék fennállása.

A fenti meghatározás mellett az általános kohéziós politikai jogszabályok szintén tartalmaznak definíciót a szabálytalanságokra. Jelen értekezés szempontjából ezek még inkább relevánsak, hiszen a kutatás fő tárgyát az ún. megosztott irányítással végrehajtott források jelentik, kiegészülve a Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközre (RRF) vonatkozó szabályozással. A 2021-2027-es programozási időszak tekintetében a szabálytalanság meghatározását az (EU) 2021/1060 Rendelet (a továbbiakban: CPR) tartalmazza. E szerint a szabálytalanság *„az alkalmazandó jognak a gazdasági szereplő cselekményéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan kiadás formájában sérti vagy sértheti”*.⁷ Ez a meghatározás némileg eltér a 2988/95/EK Rendelet szereplő definíciótól, azonban azzal nincs ellenmondásban. Elsőként szembevetendő, hogy ez a meghatározás a költségvetési hatás szempontjából csupán a kiadásokra utal, a bevételekre nem. Ez olyan szempontból nem meglepő, hogy a CPR szabályozása az uniós forrásból megvalósuló projektek, azaz a költségvetés kiadási oldala szempontjából releváns. A CPR már nem a közösségi (uniós) jogra, hanem az „alkalmazandó jogra” utal, amelybe így már beleérthető az uniós jog és az uniós forrásfelhasználásra irányadó nemzeti jog megsértése is. Ezt az uniós

⁷ CPR 2. cikk 31. pont

bíróági joggyakorlat is megerősítette.⁸ A CPR szerinti fogalom már azt is egyértelművé teszi, hogy az Unió költségvetésére rótt potenciális sérelem (ld. „sérti vagy sértheti” szófordulat) is beletartozik a definícióba, azaz nem szükséges a költségvetést ért tényleges veszteséget kimutatni. Megjegyzendő továbbá, hogy mindkét definíció a „gazdasági szereplőkre” utal a szabálytalanságok elkövetőjeként. A CPR e fogalom alatt az „*alapokból nyújtott támogatás végrehajtásában részt vevő természetes vagy jogi személyeket vagy egyéb jogalanyokat*” érti, „*a közigazgatási szerv jogkörét gyakorló tagállam kivételével*”.⁹ Ez lényegében az uniós támogatásokban részesülő kedvezményezetteket jelenti, illetve a meghatározás alapján egyértelmű, hogy a szabálytalanság elkövetője nem a tagállam, hanem az a konkrét (közjogi vagy magánjogi) jogalany, aki a szabálytalanságot megalapozó cselekményt vagy mulasztást végrehajtotta, vagy akinek a nevében ezt végrehajtották. Megjegyzendő, hogy a gazdasági szereplő fogalma közbeszerzések esetén nem egyezik meg a 2014/24/EU irányelv 2. cikk 10. pontja szerinti ugyanilyen elnevezésű fogalommal, hiszen uniós forrásból megvalósuló közbeszerzés esetén a támogatás végrehajtója az ajánlatkérő szervezet, míg az irányelvi fogalomhasználatban a gazdasági szereplő tipikusan a közbeszerzési eljárásban részt vevő vállalkozásokat, magánszemélyeket jelenti.

A szabálytalanság fogalmi meghatározásai nem utalnak arra, hogy azt valamely intézménynek meg kellene állapítania. Ennek oka valószínűsíthetően az, hogy a szabálytalanságok megelőzése, feltárása és korrekciója tagállami kötelezettség¹⁰, azonban az ezt elvégző intézményrendszer felállításának és működtetésének módját a tagállamok jogosultak meghatározni saját hatáskörben. Ennek keretében értelemszerűen kell lennie egy olyan mechanizmusnak, amely alapján egyes intézmények megállapítják a szabálytalanságot. Erre utal a CPR 69. cikkében és a XII. mellékletében a szabálytalanságok bejelentésére vonatkozó szabályozás, amely szerint többek között be kell jelenteni a Bizottságnak az „*olyan szabálytalanságokat, amelyekről valamely illetékes hatóság – legyen az közigazgatási vagy igazságügyi – első olyan írásbeli értékelést készített, amely konkrét tényekre alapozva megállapítja a szabálytalanság tényét*”, függetlenül ezek közigazgatási vagy bírósági eljárásban történő felülvizsgálatának lehetőségétől.¹¹ Hogy ez pontosan mely mechanizmusokat jelenti, azt a tagállamok jogosultak meghatározni. A CPR-rel ellentétben a 2021/241 (EU) Rendelet (a továbbiakban: RRF Rendelet) az RRF vonatkozásában nem definiálja külön a

⁸ Ld. C-260/14 és C-261/14 *Județul Neamț és Județul Bacău* egyesített ügyek

⁹ CPR 2. cikk 30. pont

¹⁰ CPR 69. cikk (2) bekezdés

¹¹ CPR 69. cikk (12) bekezdés és XII. melléklet 1.1. pont

szabálytalanságok fogalmát. A preambulum azonban utal arra, hogy az RRF-ből támogatott intézkedésekkel kapcsolatos súlyos szabálytalanságok, azaz csalás, korrupció vagy összeférhetlenség, illetve pénzügyi támogatással kapcsolatos megállapodásokból eredő kötelezettségek súlyos megsértése esetén lehetővé kell tenni szankciók alkalmazását.¹² A rendelet az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét is kifejezetten szabályozza.¹³ Így megállapítható, hogy az RRF keretében is kiemelten fontos a szabálytalanságok elkerülése, ideértve a közbeszerzési jogsértések megelőzését és megfelelő szankcionálását. Konkrét meghatározás hiányában az RRF végrehajtása során is a 2985/95/EK Rendelet vagy a CPR szerinti definíció lehet irányadó.

Hazai viszonylatban a 256/2021 (V.18) Korm. rendelet is tartalmaz szabálytalanságra vonatkozó definíciót. Ebben utal a CPR meghatározására, valamint kibővíti azt azzal, hogy szabálytalanságnak minősül „*nemzeti jogszabály vagy támogatási szerződés, pénzügyi eszköz esetén végső kedvezményezettel vagy a pénzügyi közvetítővel kötött szerződés alapján a kedvezményezettet vagy a végső kedvezményezettet terhelő kötelezettségek megsértése, amely alapján Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek vagy sérülhetnek*”.¹⁴ A hazai meghatározás tehát több elemmel kibővíti a szabálytalanság fogalmát. Az egyik ilyen a támogatási szerződés megsértése, amely külön nem jelenik meg az uniós definíciókban. Ezzel lényegében egyértelművé válik, hogy a támogatási szerződésben szereplő, azonban jogszabályban nem meghatározott rendelkezések megsértése is releváns a szabálytalanságok szempontjából. A definíció a pénzügyi eszközökre irányadó speciális rendelkezést is tartalmaz, amely ezen támogatási forma különös jellegére tekintettel indokolt. Az Unió pénzügyi érdekeinek megsértése mellett megjelenik Magyarország pénzügyi érdekeinek megsértése is, nem egyértelmű azonban, hogy ez mennyiben jelent többletet az uniós meghatározáshoz képest. Itt kérdéses, hogy milyen esetben fordulhat elő olyan, hogy egy uniós projektben elkövetett jogsértés a hazai pénzügyi érdekeket sérti, az unióst viszont nem. A kettő általában összefügg, azonban a különbségtétel egyik gyakorlati esete lehet az, amikor egy szabálytalansággal érintett projektet kivesznek az uniós elszámolásból, azonban a tágabb szabálytalansági meghatározás alapján ilyenkor is érvényesíthető jogkövetkezmény a kedvezményezettel szemben.

Az RRF végrehajtását szabályozó hazai jogszabály, a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet szintén önálló szabálytalansági definícióval rendelkezik. E szerint szabálytalanságnak minősül

¹² RRF Rendelet (53) preambulum-bekezdés

¹³ RRF Rendelet 22. cikk

¹⁴ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 3. § 18. pont

„az alkalmazandó nemzeti vagy uniós jognak a kedvezményezett vagy végső kedvezményezett cselekményéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Európai Unió költségvetését, illetve Magyarország központi költségvetését arra rótt indokolatlan kiadás formájában sérti vagy sértheti”.¹⁵ Ez lényegében ötvözi a CPR és a 256/2021 (V.18) Korm. rendelet meghatározását. Az eltérő megfogalmazás jelentős részben az RRF sajátosságainak eredménye, például az uniós RRF rendeletből hiányzik a szabálytalansági definíció, így nem lehetséges arra visszautalni. Érdemi különbség abból adódhat, hogy a szabálytalanságot megalapozó jogsértést a kedvezményezett és a végső kedvezményezett követheti el, azaz a szabálytalanság elkövetését a tagállam is megvalósíthatja, hiszen az RRF-ben ő a kedvezményezett. Hogy ez pontosan mit jelent a gyakorlatban arra jelen értekezés írásakor még nem állnak rendelkezésre információk.

A fentiekből látható, hogy az uniós forrásfelhasználásra irányadó különböző uniós és hazai jogszabályok hasonló módon, azonban kis mértékben eltérő megfogalmazással és tartalommal határozzák meg a szabálytalanságok fogalmát. A definíciók közös eleme, hogy minden esetben meg kell állapítani egy *jogsértést* (uniós és/vagy hazai jog megsértése) és egy tényleges vagy lehetséges *pénzügyi érdeksérelemet* (uniós vagy hazai költségvetésre gyakorolt negatív hatás). Kérdéses azonban, hogy a szabálytalansági definíció egyes elemei miként értelmezhetők, illetve alkalmazhatók a közbeszerzési eljárások tekintetében.

4.1.2. A szabálytalanság legfőbb fogalmi elemeinek közbeszerzésekre történő alkalmazása

A szabálytalanságokra vonatkozó uniós szabályok fényében a közbeszerzési szabálytalanság meghatározására viszonylag kevés kísérletet találunk a vonatkozó szakirodalomban. Panaitescu és Cucu román szerzők például a közbeszerzési szabálytalanságokra egyszerűen a közbeszerzésre irányadó hatályos szabályoktól való eltérésként hivatkoznak.¹⁶ Bureš cseh szerző az auditok kapcsán rámutat arra, hogy a közbeszerzések auditja azt vizsgálja, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése hatással van-e a versenyre és ha igen, akkor milyen mértékben.¹⁷ Šostar és Marukić horvát szerzők pedig általánosságban az EU források nem

¹⁵ 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 2. § 16 pont

¹⁶ PANAITESCU, Manuela, and Doina CUCU: Public Procurement Management-Solutions to Minimize the Risk of Irregularities. In. EIRP Proceedings 13 (2018), 383-391, p. 390

¹⁷ BUREŠ, Stanislav: *Financial control of funds co-financed from the UE budget: possibilities of considering new and more favorable legal provisions.* In. Annual Center Review 10 (2017): 22-26, p. 24

megfelelő felhasználására utalnak a szabálytalanságok kapcsán, amelyekkel azok elkövetője kárt okoz az európai adófizetőknek és az állampolgároknak.¹⁸

A hazai szerzők munkáiban kifejezetten a közbeszerzési szabálytalanságok definiálására irányuló törekvést nem azonosítottam. Nyikos és Szabó a szabálytalanságok általános meghatározásaként lényegében az uniós definíciót ismétli meg, lehatárolva azt a hiba és a csalás fogalmától.¹⁹ Szabó, a doktori értekezésében a szabálytalanság a szabálytalanságokra a támogatás felhasználási szabályainak megsértéseként hivatkozik, amelynek keretében a támogatási szerződések megszegésre, a jogszabályok pedig megsértésre kerülhetnek. Utal továbbá arra is, hogy a szabálytalanság elkövetése szándékos vagy gondatlan is lehet.²⁰ A szabálytalanságok jogi minősítésével foglalkozó cikkében Gönczi sem tesz konkrét javaslatot a szabálytalanságok megállapítására csupán utal arra a problémára, hogy a szabálytalanságra több fogalom ismeretes, és, hogy a szabálytalanságra a gyakorlatban nem jogellenességi formaként tekintenek, hanem mint eljárást ismerik és használják.²¹

A fentiek nyomán az lehet a benyomásunk, hogy az uniós szabályokban lefektetett viszonylag egyszerű néhány feltételt kell vizsgálni a szabálytalanság megállapításához a közbeszerzések területén. Mélyebben megvizsgálva azonban a kérdést, látható, hogy a szabálytalanságok megállapítása számos fontos kérdést felvet.

A szabálytalanságokkal kapcsolatos első vizsgálandó fogalmi elem a *jogsértés* megvalósulása. Ennek keretében a CPR alapján az „alkalmazandó jog” megsértését, míg a 256/2021 (V.18) Korm. rendelet „nemzeti jogszabály” megsértésére is utal. A közbeszerzési szabályok megsértésére egyik sem utal, azonban a fentiekben már említett joggyakorlat és a pénzügyi korrekciós Útmutató²² alapján ebbe a közbeszerzési jog megsértése is beletartozik, amennyiben a támogatás kedvezményezettje egy ajánlatkérő szerv. A 373/2022 (IX. 30) Korm. rendelet az „alkalmazandó nemzeti vagy uniós jog” megsértésére utal. A „jogsértés” fogalma tekintetében jogosan merülhet fel a kérdés, hogy ezt kell-e külön definiálni vagy pedig elkönnyvelhető-e ez egy olyan egyértelmű fogalomként, amely esetén külön meghatározásra nincs szükség. A

¹⁸ ŠOSTAR, Marko, Ana MARUKIĆ: *Challenges of public procurement in EU funded projects*. In. Management: journal of contemporary management issues 22.2 (2017), 99-113. p. 107

¹⁹ NYIKOS, Györgyi, SZABÓ Szandra: Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában–magyar tapasztalatok és tanulságok. In. Európai Tükör 22.1 (2019) 67-87, p. 71

²⁰ SZABÓ Szandra Kinga: A strukturális alapokból származó uniós támogatások szabálytalanságkezelésének jogkérdései (PhD értekezés). Miskolc 2020, p. 15

²¹ GÖNCZI, Lili Luca: *A területfejlesztési támogatások esetén igénybe vehető jogvédelem sui generis jellegű nemzetközi kitekintés*. In. Közjogi Szemle 15.1 (2022). 39-48, p. 45

²² Ld. fent: 4. lábjegyzet

kohéziós szabályozás látszólag az utóbbi álláspontot tekinti kiindulópontnak, hiszen nem definiálja kifejezetten a jogsértés fogalmát.

Említésre méltó viszont, hogy a közbeszerzési jogsértésekre is alkalmazandó az uniós jog megsértését bejelentő személyek védelméről szóló (EU) 2019/1937 európai parlamenti és tanácsi irányelv viszont kísérletet tesz a jogsértés fogalmának meghatározására a következők szerint: „*olyan cselekmény vagy mulasztás, amely: i) jogellenes és [az irányelv tárgyi hatálya] alá tartozó uniós jogi aktusokkal és területekkel kapcsolatos; vagy ii) meghiúsítja a 2. cikkben említett tárgyi hatály [az irányelv tárgyi hatálya] alá tartozó uniós jogi aktusokban foglalt, illetve az ezen uniós területeken alkalmazandó szabályok jogi szabályozás által elérni kívánt céljait vagy hatásait*”.²³

A meghatározás első felében a „jogellenes” cselekmény vagy mulasztás nem jelent jelentős hozzáadott értéket, hiszen ez leírható a szó általános jelentésével, azaz azzal, hogy valamely cselekedet vagy mulasztás nincs összhangban a hatályos jogszabályi követelményekkel. Érdekesebb a definíció második pontja, amely alapján már a cselekmény vagy mulasztás jogszabályi célokra vagy hatásokra gyakorolt következményét kell megvizsgálni. A közbeszerzési jogszabályok esetén ezt az alapvető jogsértés megállapíthatóságára lehetne lefordítani, azaz például olyan esetre, ha a tételes jogszabályi rendelkezések nem sérülnek, azonban egy cselekmény nem felel meg a jogszabályi alapelveknek (egyenlő bánásmód, transzparencia stb.).

A fentieken túl felmerül a kérdés, hogy ki által megállapított jogsértésről beszélünk. Mint az más jogterületek esetén is elmondható, a közbeszerzési jogban mindaddig, amíg valamely illetékes szerv nem állapítja meg a közbeszerzési jogsértés tényét, mindössze a jogsértés gyanújáról beszélhetünk. Természetesen a bejelentővédelmi szabályozás ettől eltér, hiszen ott a jogsértés bejelentésének célja éppen az, hogy azt az illetékes szervek ki tudják vizsgálni és szankcionálni tudják. Ezzel együtt elmondható, hogy bármely területen bárki által bejelentett jogsértések mindössze a jogsértés gyanújának tekinthetők, mindaddig, amíg azt egy illetékes szerv ki nem vizsgálja és meg nem állapítja hivatalosan a jogsértés megtörténtét. Tehát álláspontom szerint a szabálytalanság, illetve a jogsértés meghatározásának mindenképp fontos elemét kell képeznie a valamely illetékes szerv által történő megállapításnak.

²³ (EU) 2019/1937 irányelv 5. cikk 1. pont. Megjegyzendő, hogy az irányelvet átültető, a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról szóló 2023. évi XXV törvény nem tartalmazza a definíciót

A közbeszerzési jogsértések esetén a szabálytalanságok kontextusában felmerül továbbá, hogy bármely közbeszerzési jogszabály megsértése releváns lehet-e, illetve a jogszabálysértés súlyosságát mennyiben kell figyelembe venni a szabálytalanságok megállapítása során. A közbeszerzési jogszabályok megsértése terjedhet az egészen kicsi, szinten jelentéktelennek tekinthető esetektől (pl. eljárás eredményének röviddel a jogszabályi határidő lejártát követő közzététele) a súlyos, a közbeszerzési eljárások eredményét érdemben befolyásoló esetekig (pl. szándékosan versenykorlátozó alkalmassági feltételek meghatározása vagy a csalás különböző esetei). Ennek figyelembevétele mindenképpen indokolt, hiszen fejlesztéspolitikai szempontból nem feltétlenül helytálló az érdemi hatással nem járó jogsértések szankcionálása, valamint az intézményrendszer erőforrásainak hatékony működését segítheti, ha elegendő a súlyosabb esetekkel foglalkoznia.

A jogsértés súlyossága vizsgálatának eszközeként alkalmazandó a szabálytalanságok meghatározásánál a fentiekben már említett ún. *pénzügyi érdeksérelem* kritériuma. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek megsértésére már az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 325. cikke, valamint számos helyen az (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet (Költségvetési Rendelet)²⁴ is utal, azonban sem az EUMSZ, a Költségvetési Rendelet, sem pedig a CPR nem határozza meg konkrétan a fogalmat. Itt tehát alapvető kérdésként merül fel, hogy miként határozható meg az Európai Unió (illetve Magyarország) pénzügyi érdeke. Más jogszabályok azonban tartalmazzak rendelkezést a fogalom definiálására. A 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet²⁵ szabályai az Unió pénzügyi érdekeit „*az Európai Unió költségvetésének, az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek költségvetésének, valamint az ezek által irányított és ellenőrzött költségvetéseknek a hatálya alá tartozó bevételek, kiadások és eszközök*” képezik²⁶, amely összhangban van az Európai Unió Bíróságának C-11/00 számú és C-15/00 számú *Bizottság kontra Európai Központi Bank* ügyekben hozott ítéleteivel.²⁷

A pénzügyi érdekek „megsértésének” meghatározása kapcsán visszautalhatunk a 2988/95/EK Rendelet szabályaira, amely a szabálytalanság fogalm meghatározása kapcsán utal az Unió

²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 Rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom Rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: OLAF Rendelet)

²⁶ OLAF Rendelet 2. cikk 1. pont

²⁷ C-11/00 sz. ügy 89. pont, C-15/00 sz. ügy 120. pont

költségvetését érintő károk bekövetkeztére az [Unió] nevében beszedett bevételek csökkenése vagy kiesése, illetve indokolatlan kiadási tételek miatt.²⁸

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzések – valamennyi uniós finanszírozású projekthez hasonlóan – azok természetéből fakadóan kiadásokat tartalmaznak (hiszen egy árubeszerzés, szolgáltatás-megrendelés vagy építési beruházásra irányuló szerződés megkötése valósul meg), ez esetben a pénzügyi érdeksérelem az indokolatlan kiadási tételek felmerülése miatt tud megvalósulni. Arra, hogy egy közbeszerzési eljárás esetén mi minősülhet indokolatlan kiadási tételnek további iránymutatást a jogi szabályozásban nem találunk. A bírósági és audit gyakorlat, valamint a Bizottság iránymutatásai (különösen a pénzügyi korrekciókról szóló Útmutató) alapján egyértelmű azonban, hogy a kiadások „indokolatlanságát” tágan kell értelmezni, azaz itt nem csupán a beszerzés indokoltsága releváns (pl. ha egy adott támogatásból a közbeszerzés tárgyát képező beszerzés egyáltalán nem lenne megvalósítható), hanem fontos kérdés, hogy maga beszerzés a közbeszerzési szabályokkal összhangban történt-e és hogy ez milyen hatással van az uniós forrásból finanszírozott kiadásokra.

A tényleges hatás megállapítása azonban nehézségekbe ütközhet tekintettel arra, hogy egyes közbeszerzési jogsértések esetén sokszor nem egyértelmű, hogy az mennyiben befolyásolta a közbeszerzési eljárás eredményét. Természetesen előfordulhatnak viszonylag egyszerűbb esetek, például, ha egy közbeszerzési eljárás során megállapításra kerül, hogy a legolcsóbb ajánlatot benyújtó vállalkozást indokolatlanul zárta ki az ajánlatkérő az eljárásból és e miatt lett drágább egy beszerzés. Egyéb esetekben viszont a pénzügyi hatás megállapítása nem ennyire egyértelmű, hiszen például egy diszkriminatív alkalmassági minimum-feltétel esetén nehéz lehet megállapítani, hogy azon feltétel hiányában kik és milyen tartalommal tettek volna ajánlatot. Kérdéses lehet a pénzügyi érdeksérelem olyan esetben is, ha a közbeszerzési eljárásban az ajánlatokat a legjobb ár-érték arány módszerével értékeli, hiszen ilyen esetben előfordulhat, hogy egy ajánlattevő jogellenes kizárása csupán a „minőség rovására” megy, azonban nem lesz drágább a közbeszerzés.

A szabálytalanságok és a pénzügyi érdeksérelem fogalmának közbeszerzésekben történő alkalmazhatósága kapcsán az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata nyújthat további támpontot, tekintettel arra, hogy a közbeszerzések és a szabálytalansági eljárások, valamint a pénzügyi korrekciók összefüggései az Európai Unió Bírósága előtt is több ízben felmerültek. Bár a „pórus járt” kedvezményezettek, illetve tagállamok több jogesetben is próbálták vitatni

²⁸ 2988/95/EK Rendelet 1. cikk (2) bekezdés

azt, hogy egyes közbeszerzések során valóban jogosult-e a Bizottság vagy az illetékes tagállami hatóság pénzügyi korrekciókat kiszabni, a Bíróság rendre megerősítette a szabálytalanság fogalmának közbeszerzési jogsértésekre történő alkalmazhatóságát. Az alábbiakban az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekhez kapcsolódóan azonosított bírósági ítéletek közül azokat foglalom össze, amelyek kifejezetten a szabálytalanságok fogalmával, illetve közbeszerzésekre történő alkalmazhatóságával kapcsolatban tesznek megállapításokat.

A C-465/10 *Chambre de Commerce* esetben az audit hatóság korrekciót szabott ki egy francia ajánlatkérővel szemben, mivel megállapításra került, hogy egy uniós projektből finanszírozott közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő már a szerződés odaítélése előtt kiválasztotta a nyertes gazdasági szereplőt. Az ajánlatkérő a nemzeti bíróság előtt megkérdőjelezte a kiszabott pénzügyi következmény jogszerűségét. A nemzeti bíróság előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérdéseket tett fel az Európai Bíróságnak a szabálytalansági eljárások közbeszerzésekre történő alkalmazhatóságával kapcsolatban. A Bíróság kimondta, hogy mivel az uniós forrásból finanszírozott intézkedések végrehajtása során kötelező a közbeszerzési irányelvek betartása, így értelemszerűen a közbeszerzési szabályok megsértését is bele kell érteni a szabálytalanság fogalmába. A Bíróság megerősítette azt is, hogy a támogatás a kedvezményezettől visszakövetelhető akkor is, ha erre a nemzeti jog nem ad kifejezett felhatalmazást.²⁹

A Törvényszék előtti T-384/10 *Spanyolország kontra Bizottság* esetben a Bizottság spanyolországi víz- és szennyvízszolgáltatáshoz kapcsolódó beruházások kapcsán tárt fel szabálytalanságokat, elsősorban a közbeszerzések jogellenes részekre bontására vonatkozóan, valamint több esetben diszkriminatív feltételek kerültek alkalmazásba az eljárások során. E miatt a Bizottság 10-25%-os mértékű pénzügyi korrekció kiszabását rendelte el a szabálytalanul odaítélt szerződésekre. A spanyol kormány megtámadta a bizottsági határozatot, többek között a döntés transzparens mivoltának hiányára és a korrekciók aránytalanságára hivatkozva. Azzal is védekezett, hogy a Bizottság nem vette figyelembe azt, hogy az auditot követően a spanyol ajánlatkérők megszüntették a szóban forgó diszkriminatív gyakorlatokat. A Bíróság ítéletében elsőként megerősítette, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése esetén is az a cél, hogy a tagállam által benyújtott elszámolás oly módon kerüljön korrigálásra, hogy az 100%-ban megfeleljen az uniós szabályoknak.³⁰ Ez lényegében a pénzügyi hatás vélelmezését jelenti a közbeszerzési jogsértések esetén. A Bíróság továbbá kimondta azt is, hogy a teljes támogatás

²⁹ C-465/10 sz. ügy, 35. pont

³⁰ T-384/10 sz. ügy 138. és 140. pontja

visszakövetelése valóban aránytalan lett volna, azonban mivel nem lehetett pontosan meghatározni a szabálytalanságok pénzügyi hatását, így megfelelő volt az átalány alapú korrekció alkalmazása.³¹

A C-260/14 és C-261/14 *Județul Neamț és Județul Bacău* egyesített ügyekben egy romániai irányító hatóság olyan közbeszerzésekkel kapcsolatban állapított meg szabálytalanságot és szabott ki 5%-os mértékű pénzügyi korrekciót, amelyeknek értéke nem érte el a közbeszerzési irányelv értékhatárait, így a közbeszerzésre a nemzeti szabályok vonatkoztak. Az Európai Unió Bírósága azonban kimondta, hogy a szabálytalanság fogalmába bele kell érteni az uniós forrásfelhasználásra – így a közbeszerzésekre is – vonatkozó nemzeti szabályok megsértését is.³² Meg kell említeni, hogy a 2014-2020-as programozási időszakra vonatkozóan már jogszabályi szinten is tisztázásra került a helyzet, hiszen a 1303/2013/EU rendelet 2. cikk 36. pontja már kifejezetten utal a nemzeti jog megsértésére is a szabálytalanság fogalma keretében.

A C-406/14 *Wroclaw* esetben egy lengyel ajánlatkérő korlátozta az alvállalkozók igénybevételét egy építési beruházásra irányuló közbeszerzési eljárás során, azzal, hogy kötelezte a fővállalkozót, hogy a munkák legalább 25%-át saját erőből valósítsa meg. A nemzeti audit hatóság azért 5%-os pénzügyi korrekciót szabott ki az érintett uniós forrású projekt vonatkozásában. Elsőként a bíróság megállapította, hogy a korábbi 2004/18/EK irányelv alapján az ajánlatkérő nem jogosult építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződés ajánlattételhez szükséges dokumentációiban előírni, hogy a szerződés nyertes ajánlattevője az említett szerződés tárgyát képező munkák meghatározott százalékát saját eszközeivel teljesítse.³³ Az uniós forrású projektek szabálytalanságával kapcsolatban pedig Bíróság kimondta, hogy közbeszerzési jogsértés esetén nem szükséges konkrét pénzügyi hatást kimutatni ahhoz, hogy pénzügyi korrekciót lehessen alkalmazni.³⁴ A közbeszerzési jogsértés tehát szabálytalanságnak minősül mindaddig, amíg nem zárható ki, hogy az hatással lenne az uniós költségvetésre.³⁵

A C-408/16 *Ministerul Fondurilor Europene* ügyben egy romániai autópálya építésének finanszírozását az Európai Beruházási Bank (EIB) jóváhagyta, és kötelezte a román hatóságokat az EIB által meghatározott közbeszerzési szabályok betartására. Az eljárás megkezdése előtt azonban Románia csatlakozott az Európai Unióhoz, majd ezt követően az ajánlatkérő

³¹ T-384/10 sz. ügy 141. pontja

³² C-260/14 és C-261/14 sz. egyesített ügyek 36-37. pontja

³³ C-406/14 sz. ügy 37. pontja. Ekkor még nem volt hatályban a 2014/24/EU irányelv 63. cikk (2) bekezdése.

³⁴ C-406/14 sz. ügy 44. pontja

³⁵ C-406/14 sz. ügy 45. pontja

megindította a közbeszerzési eljárást az EIB által előírt szabályok alapján. Ezt követően viszont kérte a Bizottságtól, hogy az autópálya építést az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és a Kohéziós Alapból finanszírozhassa. Egy audit során azonban megállapításra került, hogy az ajánlatkérő által lefolytatott ún. „előzetes minősítéssel történő meghívásos ajánlati felhívás” nem felelt meg a közbeszerzési irányelv rendelkezéseinek, így 10%-os pénzügyi korrekció került kiszabásra. A Bíróság elsőként megállapította, hogy Romániának az időközben bekövetkezett uniós csatlakozására tekintettel már a közbeszerzési irányelv szabályait kellett volna alkalmaznia. Ezt követően pedig – hivatkozva a Bíróság korábbi ítéleteire – kimondta, hogy az olyan eljárás, amely a közbeszerzési irányelv által megengedettnél korlátozóbb kritériumokat alkalmaz, nem minősíthető úgy, hogy azt az uniós jognak megfelelően folytatták volna le.³⁶ Az ilyen jogsértés pedig szabálytalanságnak tekinthető, mivel nem zárható ki, hogy a szóban forgó kritériumok alkalmazása hatással volt az alap költségvetésére.³⁷

A fenti uniós bírósági ítéletek elsőként megerősítették a szabálytalanság fogalmának közbeszerzésekre történő alkalmazhatóságát. Másodsorban, a pénzügyi érdeksérelemhez kapcsolódóan lényegében egy vélelmet állítanak fel annak fennállására vonatkozóan, ha az ajánlatkérő megsérti a közbeszerzési szabályokat, hiszen ehhez nincs szükség konkrét pénzügyi hatás kimutatására. A vélelem azonban megdönthető, azaz az ajánlatkérő elviekben bizonyíthatja, hogy valójában nem állt fenn, illetve a tényeket alapul véve nem is állhatott fenn pénzügyi érdeksérelem. Ez azonban nehézségekbe ütközhet (ugyanúgy, ahogy a tényleges érdeksérelem bizonyítása is nehézségekbe ütközne), hiszen, ha a pénzügyi érdeksérelem fennállásának vélelme is lényegében egy fikció (pl. nem lehet tudni, hogy jogszerű közbeszerzési eljárásban ki és milyen tartalmú ajánlatot tett volna), akkor az ennek ellenkezőjét alátámasztó bizonyítékok beszerzése sem könnyű feladat. Harmadsorban a bírósági ítéletek nem tárgyalják azt a kérdést, miszerint a pénzügyi érdeksérelem vélelmét valamennyi közbeszerzési jogsértés esetén alkalmazni kell-e, vagy csak az eleve súlyosabbnak minősíthető jogsértések esetén. Az egyik lehetséges értelmezés, hogy a vélelmet valamennyi esetben alkalmazni kell, azonban az ajánlatkérő számára a kevésbé súlyos esetek könnyebb bizonyítási lehetőséget jelentenek. A másik (és álláspontom szerint leginkább ésszerű) értelmezés szerint a lehetséges (vélelmezett) pénzügyi érdeksérelemt az ellenőrző szervek hivatottak mérlegelni és az ajánlatkérő ellenbizonyítása csak abban az esetben merül fel, ha az ellenőrző szerv esetén fennállt, vagy fennállhatott a pénzügyi érdeksérelem a jogsértés nyomán.

³⁶ C-408/16 sz. ügy 59. pontja

³⁷ C-408/16 sz. ügy 61-62. pontja

4.1.3. A szabálytalanságok meghatározása az Európai Bizottság pénzügyi korrekciókról szóló útmutatója fényében

A fentiekben láthattuk, hogy a közbeszerzési szabálytalanságokhoz kapcsolódóan az általános fejlesztéspolitikai definíciót kell alkalmazni, amely alapján nem feltétlenül egyértelmű, hogy mely jogsértések esetén áll(hat) fenn a pénzügyi érdeksérelem vélelme. Ezen jogsértés-típusok azonosítása kapcsán megvizsgálandó az Európai Bizottság Útmutatója, amelyben a Bizottság egyes közbeszerzési jogsértésekhez pénzügyi korrekciós rátákat rendelt. Az Útmutató célja a transzparencia és a jogbiztonság elvének biztosítása, hiszen ezáltal egyrészt megismerhető a Bizottság hozzáállása az egyes jogsértésekhez, másrészt pedig biztosítható az egységes jogalkalmazás. A Bizottság az Útmutatót saját maga számára kötelezőnek tekinti, a tagállami hatóságoknak pedig szintén ugyanezeket a rátákat javasolja alkalmazni. Az Útmutató új, aktualizált verziója 2019-ben jelent meg.³⁸ Az átdolgozás célja az 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelveknek³⁹ való megfelelés biztosítása, valamint az audit tapasztalatok útmutatóba történő beépítése volt.

Az Útmutatót alkalmazni kell⁴⁰ minden esetben, amikor az adott közbeszerzés, amelyben az illetékes hatóságok szabálytalanságot tárnak fel, a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozik, ideértve a 2014/24/EU irányelv 13. cikke szerinti támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárásokat is.⁴¹ Az Útmutató kiemeli továbbá, hogy a korrekciók alkalmazandók akkor is, ha az irányelv hatálya alá nem tartozó nemzeti közbeszerzési szabályok megsértésére kerül sor, illetve egyéb esetben, ha „határon átnyúló érdek” áll fenn az adott beszerzés tekintetében. Ez alapján elmondható tehát, hogy a korrekciós ráták érvényesek a Kbt. Harmadik Részének (nemzeti eljárásrend) megsértése esetén is.

Az Útmutató leglényegesebb részét természetesen annak 2. pontja képezi, amely táblázatos formában mutatja be az egyes jogsértésekhez kapcsolódó korrekciós mértékeket. Az Útmutató összesen 23 különböző jogsértést sorol fel, amelyekhez pénzügyi korrekciós mértékeket rendel. Ezeket a közbeszerzési eljárás menete szempontjából három szakaszba sorolja. Az első, és egyben legtöbb jogsértést (13 darab) tartalmazó szakasz *az eljárást megindító hirdetmény és ajánlattételi dokumentációra* vonatkozik. Ebbe tartoznak az egyik legsúlyosabb jogsértésnek tekinthető, hirdetmény közzétételének elmulasztása, továbbá a kötelező részekre bontásra, az ajánlattételi határidőkre, a dokumentumok elérhetőségére, a választott eljárásfajtára, az

³⁸ Ld. fent: 4. lábjegyzet

³⁹ 2014/23/EU irányelv, 2014/24/EU irányelv, 2014/25/EU irányelv

⁴⁰ Az Útmutató 1.2. pontja

⁴¹ A magyar jogba a Kbt. 5.§ (2) bekezdésének első részében került átültetésre

elektronikus közbeszerzés alkalmazására, az alkalmassági és értékelési szempontok kiválasztására, a műszaki leírásra és a szerződéses feltételekre, a szerződés tárgyának meghatározására és az alvállalkozók igénybevételének korlátozására vonatkozó jogszabálysértések. A jogsértések második csoportja (9 darab) *az ajánlattevők kiválasztását és az ajánlatok értékelését* foglalja magába. Ebben a csoportba tartoznak az alkalmassági, értékelési szempontok vagy a műszaki leírás nem megfelelő alkalmazásának vagy jogellenes módosításának esetei, a jogellenesen lefolytatott tárgyalások, a nem megfelelő ellenőrzési nyomvonalak, a gazdasági szereplők jogellenes előzetes bevonása, az aránytalanul alacsony árat tartalmazó ajánlatok indokolatlan visszautasításának esetei, valamint az összeférhetlenség és az ajánlattétel során tapasztalt jogellenes összejátszás esetei. Végül a jogsértések harmadik csoportja *a szerződés teljesítése*, amelybe mindössze egyetlen jogsértés, a szerződések jogellenes módosítása került bele. Az Útmutató a felsorolt tényállásokhoz 5% és 100% közötti korrekciós mértékeket társít, azzal, hogy egyes esetekben többféle mérték is alkalmazható, a jogsértés súlyosságától, illetve a pontos körülményektől függően (lásd bővebben a 8. fejezetben).

Tekintettel arra, hogy a korrekciós mértékek alkalmazása a Bizottság számára és lényegében a tagállamok számára is kötelező, kijelenthető, hogy az Útmutató szerinti jogsértések esetén fennáll az Unió pénzügyi érdekeinek megsértésére vonatkozó vélelem. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy az Útmutató 0%-os korrekciós mértéket nem tartalmaz, tehát a jogsértés megállapítása esetén nem rendeli külön mérlegelni a tényleges vagy lehetséges pénzügyi érdeksérelemet, hanem lényegében már megállapítja annak mértékét általánosan. Egyébiránt maga az Útmutató is elismeri, hogy „úgy tekintendő, hogy a közbeszerzéssel kapcsolatos szabálytalanságok esetén nem lehet pontosan számszerűsíteni a szabálytalanság jellegéből adódó pénzügyi hatást”, majd ezt követően kijelenti, hogy az Útmutatóban feltüntetett szabálytalanságok azok, amelyeknek pénzügyi hatásuk van.⁴² Utal továbbá az „azokhoz hasonló” szabálytalanságokra is, azonban nem specifikálja, hogy ezt mi alapján lehet megállapítani, amelyből következik, hogy az Útmutató szerinti lista nem teljes, tehát más közbeszerzési jogszabálysértésnek is lehet vélelmezett pénzügyi hatása.⁴³ Érdekesség, hogy az Útmutató nem tartalmaz utalást a pénzügyi hatás vélelmének megdönthetőségére, annak ellenére, hogy ez a fent említett C-406/14 Wrocław ítéletből⁴⁴ következne. Ennek lehetséges oka, hogy az Útmutatóban szereplő szabálytalanságok esetén kifejezetten nehéz feladat lenne

⁴² Útmutató 1.1. pontja

⁴³ Erre maga a Bizottság is utal az Útmutató 2. lábjegyzetében

⁴⁴ Ld. fent a 4.1.2 alpontban

az ellenbizonyítás – hiszen ezt csupán feltételezésekre lehetne alapozni –, így a Bizottság nem látta szükségesnek ezt külön kiemelni. A konkrét tényállásokat megnezve ez a megközelítés részben helytálló, azonban egyes esetekben akár felmerülhet a pénzügyi érdeksélem hiányának bizonyíthatósága, például az értékelési szempontok nem megfelelő alkalmazása esetén, például, ha ennek mértéke csak nagyon kicsi pontszám-különbséget eredményez, amely nincs hatással az ajánlattevők sorrendjére. Elismerendő azonban, hogy a több szabálytalansági eset kapcsán az Útmutató kifejezetten utal a jogsértés szükséges hatásaira a korrekció alkalmazásához, illetve egyes esetekben utalás történik arra, hogy milyen körülmény esetén nem kell korrekciót alkalmazni (pl. olyan ajánlattevő jogellenes kizárása, aki bizonyíthatóan nem nyert volna⁴⁵). Az Útmutató emlékeztet arra is, hogy formális jellegű jogsértések esetén, ha az nem jár tényleges vagy potenciális pénzügyi hatással, akkor nem kell korrekciót alkalmazni. Példaként az eljárás eredményéről szóló tájékoztató késedelmes közzétételét vagy a közzététel hiányát említi.⁴⁶

Az Útmutató tehát hasznos iránymutatást ad, mind az ellenőrző szervek, mind pedig – különösen a pénzügyi kockázatok tekintetében – az ajánlatkérők részére azzal kapcsolatban, hogy mely jogsértések minősülnek fejlesztéspolitikai értelemben szabálytalannak, azaz melyek tekintendők úgy, hogy ténylegesen vagy potenciálisan pénzügyi érdeksélemhez vezetnek. Bár az Útmutatóban szereplő lista lefedi a legfontosabb jogsértéseket, az nem feltétlenül kimerítő jellegű, hiszen lehetnek akár a nemzeti jogszabályokban is olyan szabályok, amelyek megsértése kapcsán felmerülhet a pénzügyi érdeksélem kérdése. A pénzügyi korrekcióval sújtandó, és így legalább potenciális pénzügyi érdeksélemmel járó jogsértésekben közös vonás, hogy alkalmasak arra, hogy érdemben befolyásolják a közbeszerzési eljárás eredményét, mind a nyertes ajánlattevő személye, mind pedig az ajánlat tartalma tekintetében. Ez alól talán kivétel a „szerződés odaítélésének ellenőrzési nyomvonalának” nem megfelelő mivoltára vonatkozó jogsértés⁴⁷, azonban ilyen esetben a lehetséges pénzügyi hatás az ellenőrző szervek részére nyújtott transzparencia hiányában rejlik.

Összegezve, az Útmutató mindenképpen jelentős segítséget jelent az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szervek munkája során, nem csupán a pénzügyi következmények meghatározása során, hanem már annak eldöntésekor, hogy mely jogsértéseket kell szabálytalannak tekinteni. Ha az adott jogsértés, az útmutatóban található

⁴⁵ Útmutató 39. lábjegyzete

⁴⁶ Útmutató 1.1. pontja és 3. lábjegyzete

⁴⁷ Útmutató 2. pontjában szereplő táblázat 16. pontja

táblázatban szerepel, akkor az egy erős vélelmet jelent, hogy az pénzügyi érdeksérelemmel is jár vagy járhat, amit csak nagyon robusztus bizonyítékokkal cáfolhat meg az ajánlatkérő. Egyes jogsértéseket formálisnak lehet minősíteni olyan esetben, ha azok nem szerepelnek az Útmutatóban és egyértelműen nincsenek hatással a közbeszerzési eljárás kimenetelére. Amennyiben viszont az Útmutatóban nem szereplő jogsértés esetén nem állapítható egyértelműen annak formális jellege, akkor egyedileg kell kivizsgálni ezek valós vagy vélt pénzügyi hatásait, beleértve a jogsértés közbeszerzési eljárás eredményére gyakorolt hatását, lehetőséget adva az ajánlatkérőknek is, hogy magyarázattal vagy bizonyítékokkal szolgáljanak a pénzügyi hatás hiányával kapcsolatban.

4.2.A szabálytalanság más fogalmaktól való lehatárolása

A szabálytalanság meghatározása és fogalmi elemeinek elemzése mellett fontos kérdésnek tekinthető a fogalomnak más hasonló fogalmaktól való lehatárolása. A „szabálytalan közbeszerzés” fogalma a köztudatban akár összemosódhat a közbeszerzések eredményének szándékos befolyásolásának kérdéskörével. Ezzel szemben jogi kontextusban bármely jogszabályi rendelkezés megsértése vagy a támogatás bármely feltételeinek megsértése esetén is hajlamosak lehetnek a szakemberek szabálytalanságról beszélni, azonban a fentiekben láthattuk, hogy a hivatalos fogalomnak ez csupán az egyik elemét jelenti.

4.2.1. Csalás

A csalás a szabálytalanságok egy súlyos formájának tekinthető. A csalást alapvetően a szándékos megtévesztés különbözteti meg az általános szabálytalanság fogalomtól⁴⁸, amely eredményeképp végül nem megfelelő költségek kerülnek elszámolásra az uniós költségvetés terhére. A szabálytalanságokon belül a csalás fogalmát abból az okból is szükséges definiálni, mivel európai uniós szinten a csalással érintett (fraudulent) és csalással nem érintett (not fraudulent) szabálytalanságok külön statisztikai fogalomként szerepelnek. A csaláshoz kapcsolódó közbeszerzési szabálytalanságokra a pénzügyi korrekciós Útmutató is külön utal⁴⁹, 100%-os korrekciós mértéket előírva ilyen esetekre. Az Útmutatóban a csalás nem önálló szabálytalanság típusként, hanem általánosságban szerepel, amiből következik, hogy elviekben a közbeszerzési szabályok bármilyen megsértése kapcsolódhat csaláshoz. Ebbe álláspontom

⁴⁸ Ld. Tájékoztató az ERFA-val, az ESZA-val és a Kohéziós Alappal kapcsolatos csalásmutatókról. Európai Bizottság. COCOF 09/0003/00-HU (a továbbiakban: Csalásmutatókról szóló tájékoztató), 2.2 pont; UDVARHELYI Bence: *Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban*. In. Miskolci Jogi Szemle 9 (2014): 170-188, p. 172

⁴⁹ Útmutató 1.5. pont

szerint bele kell érteni az Útmutatóban nem szereplő szabálytalansági tényállásokat is, igaz az Útmutató valószínűleg a legtöbb esetben lefedi a csalással érintett közbeszerzéseket, például az összeférhetetlenség, a szerződés hirdetmény nélküli odaítélése vagy a diszkriminatív feltételek meghatározására vonatkozó szabálytalanságok útján.

A csalás hivatalos definícióját az uniós és a hazai jogszabályokban is megtalálhatjuk. A 256/2021 (V.18.) Korm. rendelet 3. § 3. pontja alapján a rendelet alkalmazásában csalásnak minősül „az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény⁵⁰ 1. cikk (1) bekezdése szerinti tevékenység vagy mulasztás, valamint a Btk.⁵¹ 396. §-a szerinti költségvetési csalás.⁵² Az említett egyezmény utal a kiadások tekintetében a következőképpen határozza meg a csalás fogalmi elemeit:

„- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,

- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,

*- az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása”.*⁵³

Kiemelendő, hogy az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló (EU) 2017/1371 Irányelv 3. cikke az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás fogalmát külön meghatározza a közbeszerzésekre vonatkozóan. A definíció jelentős részben megegyezik a fentiekben foglaltakkal, azonban kiegészül az Unió pénzügyi érdekeinek megsértésével, valamint azzal, hogy a cselekményt az elkövető vagy valaki más javára történő jogtalan haszonszerzés céljából követi el.⁵⁴ A szabálytalanságokhoz képest itt többletkövetelmény tehát a szándékosság kérdése⁵⁵, azonban fontos rámutatni, hogy a

⁵⁰ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről

⁵¹ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.)

⁵² A 373/2022 (IX. 30) Korm. rendelet 2. § 3. pontja is hasonló megfogalmazást tartalmaz azzal, hogy nem az említett egyezményre, hanem a (EU) 2017/1371 irányelvre utal.

⁵³ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, 1. cikk (1) bekezdés a) pont

⁵⁴ (EU) 2017/1371 Irányelv 3. cikk (2) bekezdés b) pont

⁵⁵ Ez így van a hazai büntetőjog alapján is a költségvetési csalás vonatkozásában. Ld. UDVARHELYI (2014), p. 183

szándékosságnak az elkövető vagy más személy jogtalan haszonszerzésére kell irányulnia, tehát nem elegendő, hogy maga a közbeszerzési jogsértés szándékosan valósuljon meg. Példaként említhető, hogy önmagában a közbeszerzésnek szándékosan egy adott vállalkozásnak kedvező módon történő kiírása, illetve lefolytatása önmagában nem minősül csalásnak, azonban ha ez személyes haszonszerzéssel (pl. vesztegetés, cég nyereségéből történő részesedés) is társul, akkor már felmerülhet a csalás tényállásának megvalósulása.

Kiemelendő még büntetőjogi szempontból, hogy az uniós forrásfelhasználás kontextusában a releváns fogalom nem általánosságban a csalás fogalma, hanem kifejezetten a költségvetési csalás büntette, amely az Európai Unió költségvetésének vagyoni hátrányt okozó esetekre is alkalmazandó.⁵⁶ A korábbi büntetőjogi szabályozáshoz képest itt cél volt, hogy a korábbi széttagolt szabályozás helyett egy egységes szabályozás jöjjön létre a különböző forrásból származó pénzeszközök vonatkozásában elkövetett csalások tekintetében. Amint több szerző is rámutat, a (EU) 2017/1371 Irányelv közbeszerzési csalásra vonatkozó rendelkezését nem ültette át a magyar jogalkotó a hazai szabályozásba, hanem a közbeszerzésekre az általános, Btk. 396. § szerinti költségvetési csalás fogalmát kell alkalmazni.⁵⁷ Ez szerintük hiányosságként értékelendő és a büntetőjog közbeszerzésekre való hatékony alkalmazása érdekében indokolt lenne az önálló definíció jogszabályba iktatása.⁵⁸

Felmerülhet a kérdés, hogy az uniós forrásfelhasználás kontextusában a csalást mely szervek állapíthatják meg. Büntetőjogi természetéből fakadóan a költségvetési csalást jogerős bírósági ítéletben kell megállapítani ahhoz, hogy az elkövetőt büntetőjogi következményekkel lehessen sújtani. A pénzügyi korrekciós Útmutató azonban ettől eltérő megközelítést követ, hiszen a csalás címszó alatt utal arra, hogy az ezzel járó pénzügyi következmény a „csalárd szabálytalanság fennállását alátámasztó bizonyítékok alapján” feltárt szabálytalanság esetén alkalmazható. Továbbá az Útmutató kimondja, hogy a csalást „megállapíthatják a specializált korrupcióellenes/csalásellenes uniós vagy nemzeti közigazgatási és bűnügyi nyomozó szervek”, nem utal viszont arra, hogy az elkövetőt jogerős bírósági ítéletben kellene elítélni.⁵⁹ Ebből következik, hogy lényegében tehát egy csalás gyanúval érintett közbeszerzésben is már alkalmazható lehet a 100%-os mértékű korrekció, azonban kérdéses, hogy a nemzeti hatóságok

⁵⁶ Btk. 396. § (9) bekezdés

⁵⁷ MISKOLCZI Barna: A költségvetési csalás mint az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény. Nemzeti Közzolgálati Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet (2020), p. 53.; SZABÓ, Zsolt Tibor: *Egy új törvényi tényállás szükségességéről: avagy a versenyt korlátozó megállapodás a közbeszerzési és a koncessziós eljárásban bűncselekmény margójára.* In. Pro Futuro 9.1 (2019): 99-121. p. 103

⁵⁸ MISKOLCZI (2020) p. 54.

⁵⁹ Az Útmutató 1.5. pontja

valóban hajlandóak-e, illetve a nemzeti jogszabályok alapján megtehetik-e, hogy jogerős bírósági ítélet hiányában csalással érintettnek minősítsenek egy-egy esetet. Alternatívaként a nemzeti hatóságok számára ésszerű megoldás lehet a csalás gyanúval érintett eseteket egyszerűen kivenni az uniós elszámolásból, a nyomozás idejére, illetve a bírósági ítélet meghozataláig. Megjegyzendő, hogy a 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket a csalással, illetve a csalás-gyanúval érintett esetekhez kapcsolódó támogatás kezeléséről, csupán kimondja, hogy ilyen esetekben feljelentést kell tenni és tájékoztatni kell az uniós forrásfelhasználásért felelős minisztert, a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóságot, valamint az OLAF-ot.⁶⁰

4.2.2. Korrupció

A korrupció a köznyelvben gyakran használatos és a sajtó által is kedvelt fogalom, ennél fogva indokolt kitérni e fogalom meghatározására, illetve a szabálytalanság fogalmához való viszonyára. Az uniós forrásfelhasználásra vonatkozó jogszabályokban konkrét meghatározást nem találunk, a szakirodalom alapján azonban elmondható, hogy általánosságban korrupció alatt egy adott személy által „magáncélú haszonszerzés céljából a rábízott hatalommal való visszaélést” érthetjük.⁶¹ Jogi definíciót találhatunk még az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló Egyezmény⁶² 2-3. cikkeiben, amely megkülönbözteti a passzív, illetve az aktív korrupciót. Ezek lényegében előny szándékos elfogadását vagy nyújtását, illetve ezek ígéretét jelentik annak céljából, hogy egy illetékes tisztviselő a hatáskörébe tartozó vagy a hatáskörének gyakorlása során valamilyen intézkedést tegyen vagy ettől tartózkodjon. A meghatározásnak további támpontját jelenti a Btk-ban szereplő korrupciós bűncselekmények felsorolása, amelyek közé tartoznak a vesztegetéssel, illetve a befolyással kapcsolatos bűncselekmények.⁶³

Kérdéses lehet a korrupció csaláshoz kapcsolódó viszonya. Ha a Btk. szerinti bűncselekményeket vesszük alapul, akkor ezek külön fogalmat takarnak, hiszen a korrupciós bűncselekményeket a Btk. XXVII. fejezete, míg a költségvetési csalást a költségvetést károsító bűncselekmények között a XXXIX. fejezetben találjuk. Közbeszerzésekre vonatkozó kifejezett

⁶⁰ 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet 399. § (3) bekezdés

⁶¹ BACIU, Ioan: *Fraud against the Financial Interests of the European Union, Particularly in the Field of Public Procurement: Is Romania Ready to Tackle It: A Radiography of the Latest Official Reports*, 8 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev (2013) 151-174, p. 157 (szerző fordítása); Ld. Transparency International, *Handbook on Curbing Corruption in Public Procurement* (2006)

⁶² Ld. 2005. évi CXV. törvény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről

⁶³ Btk. 290-300. §

tényállást a korrupciós bűncselekmények között nem találunk. Szabó Zsolt elemzésében rámutat, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó büntetőjogi szabályt, mindössze a Btk. 420. §-ban találunk "versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban" néven a fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekmények között, azonban ez nem tekinthető a közbeszerzési korrupció anyagi jogi definíciójának.⁶⁴ Az említett szerző szerint – egy Papanek által végzett kutatást hivatkozva – a következőképpen határozza meg a közbeszerzési korrupció minimumkövetelményeit: „a) közbeszerzési eljárással kapcsolatos, vagy ilyen eljárást kerül meg, b) legalább két – összejátszó – résztvevője van, c) legalább az egyik fél megsérti a közbeszerzések egy vagy több olyan (írott vagy íratlan) szabályát, amelynek érvényesítéséért felelős, valamint d) ezt legalább az egyik fél közvetlen vagy közvetett – s gyakran illegitim – ön- (vagy csoport-) érdekből teszi.”⁶⁵ Bár ezzel kapcsolatban megjegyzi azt is, hogy a c) pont szerinti követelmény nem helytálló, mivel szerinte a bűncselekmény elkövetése úgy életszerű, ha mindkét fél megszegi a közbeszerzési szabályokat (pl. az ajánlatkérő az előnybe hozott gazdasági szereplőtől származó anyagi előny hatására követ el jogszabályszegést).⁶⁶ Ezzel kapcsolatban – a közbeszerzési csaláshoz hasonlóan – szintén felmerül egy önálló büntetőjogi tényállás megalkotásának szükségessége, akár a vesztegetéshez kapcsolódó minősített tényállás formájában⁶⁷, azonban a hazai jogalkotók ez idáig nem tettek lépéseket a büntetőjogi szabályozás ilyen irányú módosítása érdekében.

Az uniós jogszabályokban a csalás és a korrupció elkülönítés már nem ennyire egyértelmű. Jó példa erre az OLAF tevékenységét szabályozó 883/2013/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet, amely a fogalommeghatározások között együtt említi a „csalás, korrupció és az Unió pénzügyi érdekeit sértő bármely más jogellenes tevékenység” fogalmát⁶⁸, valamint ezen fogalmakat együtt is használja a rendelet egészében. Ez arra utal, hogy bár a csalás és a korrupció külön fogalmak, a gyakorlati alkalmazásuk szempontjából mégis szoros kapcsolatban állnak egymással. A Bizottság csalásmutatókról szóló tájékoztatója pedig a korrupciót egyenesen a csalás egyik típusaként aposztrofálja, azaz lényegében azt egy alárendelt fogalomnak tekinti a csalásokhoz képest.⁶⁹ Példaként a „kenőpénz, összejátszás ajánlattételben, nyilvánosságra nem hozott összeférhetetlenség, sikkasztás” eseteit említi a

⁶⁴ SZABÓ (2019) p. 116

⁶⁵ PAPANÉK Gábor (szerk.): *A korrupciós és a közbeszerzési korrupció Magyarországon*, I. kötet, GKI Gazdaságkutató Zrt., Budapest (2009), p. 37.; SZABÓ (2019) 117. o.

⁶⁶ SZABÓ (2019) p. 117

⁶⁷ SZABÓ (2019) p. 118

⁶⁸ OLAF Rendelet 2. cikk 3. pont

⁶⁹ Csalásmutatókról szóló tájékoztató 6-7. oldal

korruptió cselekmények körében.⁷⁰ Sőt az említett tájékoztató a közbeszerzések és a szerződéskötésekkel kapcsolatos csalások keretében is kifejezetten nevesíti a korrupciót, amelynek al-kategóriáiként a megvesztegetést és a részesedést említi.⁷¹ A közbeszerzésekhez kapcsolódóan a pénzügyi korrekciókról szóló Útmutató nem nevesíti kifejezetten a korrupciót a csalások mellett, csupán arra utal, hogy a csalást a korrupcióellenes szervek is megállapíthatják.⁷²

A megelőzendő, feltárandó és szankcionálandó cselekmények között a CPR csupán a csalást említi, mint a szabálytalanságok egyik fajtáját, míg érdekes módon az RRF rendelet már külön nevesíti a korrupciót a csalás és az összeférhetetlenség mellett az uniós pénzügyi érdekek védelméhez kapcsolódóan.⁷³ Ebből látszódik, hogy a kétféle fogalom közötti átfedések terén még a fejlesztéspolitikai uniós rendeletek sem tartalmazzak egységes megközelítést.

A közbeszerzések terén számos korrupciós témájú kutatás készült, amelyek megállapításai szintén nem tükrözik a csalás és a korrupció fogalmának éles elhatárolását. Papanek a jogellenes versenykorlátozást tekinti a közbeszerzésekhez kapcsolódó korrupció egyik fő formájának, igaz, megállapítja azt is, hogy a korrupció fogalmának nincs általánosan elfogadott definíciója.⁷⁴ Fazekas et al. kifejezetten korrupciós szempontból vizsgálták a közép- és kelet európai országok közbeszerzési rendszereit. Megállapították, hogy az EU források jelenléte megnöveli a korrupciós kockázatokat, Magyarország és Csehország esetén pedig a kutatásuk kimutatta, hogy az EU forrású közbeszerzések egyértelműen magasabb korrupciós kockázatot jelentenek, mint a hazai forrásfelhasználás során tapasztalt kockázatok.⁷⁵ Tóth és Hajdu az OECD számításaira hivatkozva ismertetik, hogy a külföldi vállalkozások által elkövetett és feltárt megvesztegetések 57%-a közbeszerzéshez kapcsolódott. Majd megállapítják, hogy Magyarországon problémás a versenyerősség szintje a közbeszerzésekben, kiemelve azt is, hogy általában azok az országok tudják jobban kezelni a közbeszerzési korrupciót, ahol a közbeszerzések messze erősebb verseny mellett bonyolódnak le.⁷⁶ Egyes kutatások a verseny nélkül odaítélt közbeszerzési eljárásokat is a korrupció égisze alatt említik. Megállapításra

⁷⁰ Ibid

⁷¹ Csalásmutatókról szóló tájékoztató 11. o.

⁷² Az Útmutató 1.5. pontja

⁷³ Ld. CPR 69. cikk (2) bekezdés, RRF Rendelet 22. cikk (1) bekezdés

⁷⁴ PAPANÉK, Gábor: *Kutatás a közbeszerzési korrupcióról*. In: *Vezetéstudomány-Budapest Management Review* 41.9 (2010), 62-68, p. 62.

⁷⁵ FAZEKAS, Mihály, et al.: *Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe*. The anticorruption frontline. The ANTICORRP project 2 (2013): 68-89.

⁷⁶ TÓTH, István János, and Miklós HAJDU: *Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések*. In: Kolosi Tamás, Tóth István György Társadalmi riport, Tárki, Budapest (2016): 33-53. p. 34, 38

került például, hogy 2020 első 4 hónapjában a Magyarországon a korrupciós kockázat hosszú idő utáni legmagasabb szintet érte el, mivel a verseny nélküli közbeszerzések aránya elérte a 41%-ot.⁷⁷

Számos romániai kutatás is felhívja a figyelmet a közbeszerzésekhez kapcsolódó korrupció problémájára. Neamtu és Dragos elmondják, hogy egy román kutatás arra jutott, hogy a lakosság 88%-a úgy gondolja, hogy a közbeszerzési szerződéseket nem transzparens módon ítélik oda. E mellett az összeférhetlenségi helyzetek is jelentős problémát jelentenek.⁷⁸ Utóbbi eset Bulgáriában is jellemző.⁷⁹ Baciú szerint is Romániában a közbeszerzések, azok jelentőségénél fogva „végtelen lehetőséget” biztosítanak a korrupciónak.⁸⁰

Összegezve, elmondható, hogy a korrupció – a csaláshoz hasonlóan – a fejlesztéspolitikai értelemben vett szabálytalanságok egy súlyos formájának tekinthető, és annál szűkebb kategóriát jelent. Ez a megközelítés a közbeszerzésekkel kapcsolatos szabálytalanságokra, illetve korrupciónak is irányadó. A csalás és a korrupció fogalmi viszonya kapcsán azonban nem látszik egységes megközelítés, a jogszabályok, uniós dokumentumok és a szakirodalom alapján. Míg büntetőjogi szempontból jobban elkülöníthető fogalmakról beszélhetünk, addig az uniós forrásfelhasználás kontextusában inkább átfedés látszik a fogalmak között. Álláspontom szerint a szabálytalanságkezelés célját, azaz a legsúlyosabb szabálytalanságok megelőzését, azonosítását, illetve szankcionálását, tekintve az a helyes megközelítés, ha a két fogalmat átfedésben kezeljük, tehát a csalással érintett szabálytalanságok körébe a korrupcióval érintett cselekményeket is beleértjük, függetlenül azok jogszabályban történő együttes nevesítésétől, hiszen mindkettő fajta cselekménnyel egy súlyosan büntetendő, a költségvetésnek jelentős kárt okozó cselekmény valósul meg.

4.2.3. Hiba

A szabálytalanság fogalma mellett a szabályozásban és elvétele a szakirodalomban is találkozhatunk az ún. hiba (*error*) fogalmával. Kérdésként merülhet fel azonban, hogy ez eltérő fogalmat jelöl-e a szabálytalanságokhoz képest. A Nyikos által a 2014-2020-as időszakhoz kapcsolódóan felvázolt taxonómia alapján alapvetően három fogalmat kell

⁷⁷ New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April 2020. CRCB. Flash Report 2020:1

⁷⁸ NEAMTU, Bogdana, and Dacian C. DRAGOS: *Fighting corruption in public procurement: The case of Romania*. In: Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally, Bruxelles, Bruylant (2014), p. 5, 10

⁷⁹ LECHEVA, Ina: *Indicators for conflict of interest in public procurement financed by the EU Structural funds*. In: KSI Transactions on knowledge society 8.2 (2015), 23-25

⁸⁰ BACIU (2013), p. 157

megkülönböztetnünk: a hiba, a szabálytalanság és a csalás fogalmait. Ezen lehatárolás szerint a hiba lényegében bármilyen előírás megszegésére vonatkozhat.⁸¹ Ez úgy értelmezhető, hogy hiba az uniós költségvetést érintő bármilyen szabály megsértéséből származhat, például olyan esetben, ha a költségvetés nem szenved valós vagy vélt pénzügyi érdeksérelmet. Hibák általában nem sújthatók pénzügyi korrekcióval, hiszen nem eredményeznek pénzügyi érdeksérelmet. A közbeszerzéseket nézve ide sorolható lehet például a fentiekben már említett, közbeszerzési eljárás eredményéről szóló tájékoztató késedelmes megküldésének esete.

Az uniós szabályozást megvizsgálva azonban nem találjuk nyomát a három különböző fogalom ilyen éles lehatárolásának. A CPR 84. cikk (1) bekezdése előírja, hogy a programok tekintetében az éves hibaarányt 2% alatt kell tartani, illetve az „összes hiba”, a „teljes hibaarány”, valamint a „fennmaradó hibaarány” fogalmát megtalálhatjuk a fogalommeghatározások között, anélkül, hogy a CPR magát a „hiba” fogalmát definiálná. A teljes hibaarány definíciója utalnak a „nem korrigált” anomáliákra, amely alapján arra következtethetünk, hogy a hibák alatt alapvetően a pénzügyi korrekcióval sújtandó cselekményeket vagy mulasztásokat kell érteni. Tágabb értelemben felmerülhet az irányítási és kontrollrendszerekben fellelhető, jogszabályi követelményeken túlmenő (azaz jogsértésként nem azonosítható) problémák belefoglalása is a fogalomba. A fogalom jelentésének tisztázásához a CPR audit vélemény tartalmáról szóló XIX. mellékletét is érdemes megvizsgálni. Az audit hatóság feladatai leíró részben arra való utalást találunk, hogy a vizsgálandó eljárások kiválasztásakor biztosítani kell az „akár csalás, akár hiba okozta lényeges szabálytalanságok kockázatának értékelését”. Igaz, az CPR angol változata a szabálytalanság (irregularity) fogalma helyett a meg nem felelés (non-compliance) fogalmát használja. Ez arra enged következtetni, hogy a szabálytalanság fogalma magában foglalja a csalás és a hiba fogalmait, azaz a hiba lényegében a csalással nem érintett szabálytalanság (not fraudulent irregularity) fogalmának felel meg. A XX. mellékletben azonban a műveletek auditjának eredménye megállapításához használt táblázatban használt fogalmakból viszont az a következtetés vonható le, hogy a hibaarány az auditált mintában szereplő szabálytalan kiadás és a mintában szereplő kiadás hányadosaként számítódik, azaz e tekintetben a hiba és a szabálytalanság fogalma mégsem tűnik különállónak.⁸² A pénzügyi korrekciókról szóló

⁸¹ NYIKOS, Györgyi (szerk.): *Kohéziós Politika 2014–2020*. Az EU belső fejlesztéspolitikája jelen programozási időszakban. Budapest: Dialóg Campus (2017), p. 303; NYIKOS, Györgyi et. al: *Beszerezések fejlesztési projekteknél*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Budapest. (2019), p. 184; NYIKOS, Györgyi, SZABÓ Szandra: *Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában–magyar tapasztalatok és tanulságok*. In. Európai Tükör 22.1 (2019) 67-87, p. 71

⁸² CPR XX. melléklet 9.2. pont

Útmutató céljai között szintén a közbeszerzési hibák kezelésének konzisztenciája kerül megnevezésre, ami szintén a két fogalom azonosságára utal, hiszen az Útmutató éppen a pénzügyi hatással járó jogsértések esetén alkalmazandó korrekciókat hivatott megállapítani. Megemlítendő továbbá, hogy a hazai fejlesztéspolitikai jogszabályok a hiba fogalmát sem a Nyikos által javasolt formában, sem pedig a szabálytalanság fogalmának alternatívájaként nem használja.⁸³

A fentiek alapján elmondható, hogy jogszabályi szinten a hiba fogalma nem különül el egyértelműen a szabálytalanság fogalmától, adott esetben a csalással nem érintett szabálytalanság szinonimájaként használható. A Nyikos által javasolt, bármely előírás pénzügyi hatással nem járó megsértése fogalomként való használata szintén hasznos lehet (amint a szerző tapasztalatai szerint a fejlesztéspolitikai intézményrendszer használja is) oly módon, hogy a hiba a legtágabb fogalom, amely magába foglalja a szabálytalanságokat és azon belül a csalásokat, szintén ésszerű megoldásnak tűnik, azonban a fogalom ilyen értelemben történő használata során figyelemmel kell lennünk arra, hogy az uniós jogszabályokból jelenleg nem olvasható ki ilyen éles fogalmi elhatárolás.

4.2.4. Jogsértés

A jogsértéssel, mint a szabálytalanság fogalmának egyik kulcs elemével a fentiekben már részletesen foglalkoztam. Formális értelemben tehát a jogsértés, mint a jogi szabályozással összhangban nem lévő magatartás, tágabb fogalom, mint a szabálytalanság, hiszen annak az Unió pénzügyi érdekeire gyakorolt hatását is vizsgálni kell.

Közbeszerzések esetén azonban láthattuk, hogy a pénzügyi érdeksérelemre vonatkozó hatás kimutathatóságának nehézségeire, illetve az ezzel kapcsolatos vélelemre tekintettel számos esetben nem különíthető el egyértelműen a két fogalom. A pénzügyi korrekciós Útmutatóban szereplő jogsértések megállapításakor például gyakorlatilag szinonimaként működik a két fogalom. Ennek ellenére azt a következtetést kell levonni, hogy összességében a jogsértés fogalma mégis csak valamivel tágabb, hiszen egyes formális jogsértések nem tartoznak bele a Bizottság által deklaráltan a szabálytalanság fogalmába.

A jogsértés fogalmával kapcsolatban is felmerülhet kérdésként, hogy mely szerv által megállapított jogellenes cselekmény vagy mulasztás tartozik bele a fogalomba. A 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet utal a közbeszerzési jogsértés gyanújára, amely kapcsán a Közbeszerzési

⁸³ A jogszabály a fogalmat a támogatási kérelem, illetve kifizetési kérelemben ejtett hiba, illetve az ezek miatt szükséges hiánypótlásokhoz kapcsolódóan használja

Döntőbizottság eljárása kezdeményezhető.⁸⁴ Tehát felmerülhet a kérdés, hogy közbeszerzések esetén a fejlesztéspolitikai intézményrendszer által feltárt jogsértés a döntőbizottsági megerősítés híján jogsértésnek tekinthető-e, vagy pusztán jogsértés gyanújának. Álláspontom szerint a Döntőbizottsághoz fordulás feltételes megfogalmazására tekintettel az intézményrendszer bármely szereplője által, megfelelő bizonyítékokkal alátámasztott, jogellenes magatartás jogsértésnek tekinthető. Azonban a szabálytalanság jogi megítéléséből fakadóan az esetleges jogkövetkezmények érvényesíthetősége felvet kérdéseket, amelyekkel alább a 5.5. pontban foglalkozom.

4.2.5. Elszámolhatósági akadály

Az elszámolhatósági akadály speciális fogalom, amely lényegében egy, A 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet által⁸⁵ a közbeszerzési ellenőrzés keretében bevezetett hazai „találmány”; a fogalom az uniós terminológiában nem használatos. A közbeszerzési elszámolhatósági akadály lényegében a közbeszerzési szabálytalanság szinonimájaként írható le, azonban utalva arra, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése okán egyes kiadási tételek az uniós finanszírozású projektben nem lesznek teljes mértékben elszámolhatók. Ilyen módon a fogalom formálisan elkülönül a már említett jogsértés fogalmától jelezvén, hogy a közbeszerzési szabályoknak való megfelelés fejlesztéspolitikai értelemben véve alapvetően elszámolhatósági kérdés és nem csupán jogszerűségi kérdés, megkülönböztetve így a közbeszerzés ellenőrzést, a közbeszerzési jogorvoslati szerv (Közbeszerzési Döntőbizottság) által végzett vizsgálatától. Bár a fogalom bevezetésének célja támogatható, összességében kérdéses lehet, hogy valóban szükséges-e egy, az uniós jogszabályokban nem használatos fogalom meghonosítása a hazai joggyakorlatban, és nem lenne-e észszerűbb megoldás az ellenőrző szervek és a jogorvoslati szerv hatásköreinek egyértelműbb lehatárolása.⁸⁶

4.2.6. Szabálytalansági gyanú

A szabálytalanságokhoz kapcsolódóan is releváns kérdés lehet, hogy mikortól beszélhetünk szabálytalanságról, és meddig tekinthető egy adott tényállás mindössze szabálytalansági gyanúnak. A szabálytalansági gyanút a 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet általánosan határozza meg: „szabálytalanság elkövetésére utaló tények, körülmények vagy dokumentumok, amelyek

⁸⁴ A 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet 201. § (2) bekezdése kötelezően írja elő az eljárás kezdeményezését a KDB előtt

⁸⁵ 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet 179. § (4)-(5) bekezdés, 199. § (3a) bekezdés; 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet 96. § (5)-(6) bekezdés, 119. § (3a) bekezdés

⁸⁶ A jogorvoslati és ellenőrző szervek hatásköreivel és az ezek közötti átfedésekkel az 5. fejezetben foglalkozom részletesen.

alapján megalapozottan lehet következtetni a szabálytalanság tényállási elemeinek fennállására”.⁸⁷ A rendelet szabálytalansági fejezete alapján a szabálytalansági eljárás a gyanú bejelentésével indul, majd a szabálytalanság tényét az irányító hatóság állapítja meg az eljárás lefolytatásának eredményeképp.⁸⁸ Ez alapján a kérdés viszonylag egyszerűnek tűnhet, azonban a közbeszerzések tekintetében a kérdés bonyolultabb a különféle ellenőrző szervek szerepére tekintettel. Bár a 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet közbeszerzések ellenőrzését szabályozó fejezete az utóellenőrzések és a szerződésmódosítások előzetes ellenőrzése kapcsán utal arra, hogy szabálytalansági gyanú esetén a szabálytalansági döntés irányadó a támogatás kifizetése kapcsán, az 5. fejezetben leírt mechanizmus alapján közbeszerzési ellenőrzés esetén a szabálytalansági eljárás szerepe lényegében a támogatáspolitikai jogkövetkezmény meghatározása azt követően, hogy az irányító hatóság (adott esetben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozata nyomán) vagy a közbeszerzésekért felelős miniszter a közbeszerzési szabálytalanságot megállapította, valójában ilyen esetben szabálytalansági gyanúról már aligha beszélhetünk. Így, habár a szabálytalansági eljárás szóhasználatának formálisan megfelel a közbeszerzési ellenőrzés követően szabálytalansági gyanúról beszélni, felvethető, hogy valóban helyes-e a jogszabály e fogalomra való utalása ebben az esetben. Összegezve, a szabálytalansági gyanú fogalma a szabálytalansági eljáráshoz kapcsolóan a közbeszerzésben lényegében az „ellenőrző szervek által megállapított, azonban szabálytalansági eljárás eredményeképp még nem szankcionált” szófordulattal lehet leírható.

4.2.7. A szabálytalanságok és az ún. „red flag-ek” viszonya

A szabálytalansághoz szorosan kapcsolódó fogalmak mellett felmerülhet olyan tényezők vizsgálata is, amelyek azt az érzetet kelthetik, hogy „valami nincs rendben” az adott beszerzéssel. Hajlamosak lehetünk bizonyos közbeszerzésekre azt mondani, hogy problémás, például azért, mert az eljárás során csupán egy ajánlat érkezett vagy akár az előzetesen becsültnél drágább lett a beszerzés, miközben a részletes vizsgálat azt mutatja, hogy jogilag minden rendben volt. Ezzel kapcsolatosan le kell szögezni, hogy a szabályosság kérdése nem foglalja magába az optimális beszerzési eredmény kérdését. A fejlesztéspolitika hazai gyakorlatában általánosságban elfogadott tény, hogy a szabályosan lefolytatott, különösen a nyilvános felhívással induló, közbeszerzési eljárás eredményeként kialakult ár megfelel a piaci ár követelmények, tehát elszámolható uniós forrásból.⁸⁹ Egy, a közbeszerzési szabályoknak és

⁸⁷ 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet 3. § 19. pont; 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet 2. § 15. pont

⁸⁸ 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet XIII. fejezet; 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet VII. fejezet

⁸⁹ 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet 215. § (2) bekezdés a) pont; 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet 140. § (2) bekezdés a) pont

alapelveknek megfelelő közbeszerzési eljárást a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás uniós költségvetési alapelv alapján is nehéz kérdőre vonni.⁹⁰ Ennek ellenére természetesen hasznos az ajánlatkérőknek megvizsgálniuk a közbeszerzési eljárásaik hatékonyságát, valamint általánosságban törekedni a közbeszerzési eljárásaik során a formális jogszabályi megfelelésen túl a lehető legjobb beszerzési eredmény elérésére⁹¹, azonban ez a kérdés független a közbeszerzések szabályosságának vizsgálatától.

A szabálytalanságokat tehát meg kell különböztetni az ún. red flag-ek fogalmától, amelyek lényegében olyan körülmények összességét jelentik, amelyek azonosítása szabálytalanság vagy akár csalás, korrupció elkövetésére, illetve ennek kockázatára utalhatnak.⁹² Red flag azonosítása okot adhat arra, hogy az adott közbeszerzést (vagy általánosságban egy projektet) az ellenőrző szervek részletesebben megvizsgáljanak szabályossági szempontból. Kiemelendő azonban, hogy egy red flag azonosítása még korántsem jelenti, hogy egy közbeszerzés szabálytalan lenne, sőt még feltétlenül a szabálytalanság gyanúját sem.⁹³

Tátrai és Németh a red flag eszközök feltérképezését célzó kutatásukban⁹⁴ rámutattak, hogy számos intézmény (Világbank, OECD, OLAF, Transparency International) hozott létre ilyen eszközöket, valamint egyes tudományos kutatásokhoz is készültek ebbe a kategóriába tartozó indikátorok (pl. Corruption Risk Index⁹⁵). Ilyen jellegű indikátoroknak tekinthetők a Csalásmutatókról szóló tájékoztatójában szereplő ún. figyelmeztető jelek listái is. Kiemelendő még az Európai Bizottság által kifejlesztett Arachne eszköz, amely az uniós intézmények és a tagállamok által feltöltött adatokon alapuló adatbázisban szereplő információk alapján azonosítja a csalás vagy szabálytalanság szempontból kockázatos projekteket.⁹⁶ Ennek használatát jelenleg már a hazai jogszabályok is előírják.⁹⁷

Összegzésül elmondható, hogy a red flag eszközök kimondottan hasznosak lehetnek egyes közbeszerzési eljárások kapcsán a szabálytalanságok, illetve ezen belül a büntetőjogi

⁹⁰ Az auditor is általában a szabályok megsértése esetén mondja ki, hogy nem felel meg egy közbeszerzés ezen alapelvnek

⁹¹ A közbeszerzések hatékonyságával kapcsolatban ld. Erdei-Derschner kutatását, pl. ERDEI-DERSCHNER, Katalin: „Pénzért valódi értéket” elv alapú közbeszerzések. In. Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás; 8.4 (2020): 16-25.

⁹² Ezek meghatározásaihoz ld. TÁTRAI, Tünde, Anita NÉMETH: *Improving red flag instruments for public procurement*. In. ERA Forum. Vol. 19. Springer Berlin Heidelberg (2018), p. 268

⁹³ Ez függhet azonban a red flag indikátor pontos meghatározásától

⁹⁴ TÁTRAI-NÉMETH (2018)

⁹⁵ FAZEKAS, Mihály, István János TÓTH, and Lawrence Peter KING: *An objective corruption risk index using public procurement data*. In. European Journal on Criminal Policy and Research 22 (2016) 369-397.

⁹⁶ TÁTRAI-NÉMETH (2018), 276. o.

⁹⁷ 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet 19. § 31. pont; 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet 36. § (1) bekezdés c) pont

kategóriába is tartozó (csalás, korrupció) kockázatával leginkább érintett esetek azonosítására. A red flag-ek megléte azonban önmagukban nem jelentenek szabálytalanságot, fontos tehát, hogy ezek mindössze egy kockázatelemző eszközként kerüljenek alkalmazásra és ne keletkeztessenek akár vélelmet arra vonatkozóan, hogy egy közbeszerzés szabálytalan volt-e. Ezzel együtt természetesen a red flag mutatók és eszközök az ellenőrző szervek módszertanába beépíthetők és alkalmasak arra, hogy javítsák a működési hatékonyságukat.

4.3. Összegzés és javaslat a közbeszerzési szabálytalanság fogalmával kapcsolatos értelmezésre

A szabálytalanság fogalma az uniós és a hazai jogszabályokban meghatározott fogalom, amelyet az uniós forrású projektek esetén alkalmazni kell függetlenül attól, hogy a végrehajtás során szükség van-e közbeszerzési eljárás lefolytatására vagy sem. Az egyes jogszabályok megfogalmazásai némileg különbözőek ugyan, de a lényegi elemek azonosak: a szabálytalanság megállapításához szükség van az alkalmazandó szabályok megsértésére, illetve az Unió (illetve Magyarország) pénzügyi érdekeinek tényleges vagy lehetséges megsértésére.

A fenti elemzésből látható, hogy az uniós intézményrendszer talált megoldást a fogalom közbeszerzésekre történő értelmezésére. A szabálytalansági fogalom közbeszerzésekre történő alkalmazhatóságát megkérdőjelező próbálkozások az Európai Unió Bírósága előtt rendre kudarcot vallottak. Annak ellenére, hogy kohéziós politikai szempontból a közbeszerzési eljárás szabályossága lényegében elszámolhatósági kérdésnek tekinthető a fogalom alkalmazhatósága uniós szinten nem került megkérdőjelezésre, amihez azonban hozzájárult a Bizottság által kiadott, átalánykorrekciós mértékeket tartalmazó Útmutató is, amely konkrét (fiktív) pénzügyi hatásokat rendel számos különböző közbeszerzési szabály megsértéséhez.

Az Útmutatónak köszönhetően a szabálytalanság fogalma a közbeszerzésekre komolyabb gyakorlati fennakadás nélkül alkalmazható, viszont ennek ellenére a megfogalmazás számos kérdést vet fel, ha azt a közbeszerzési eljárásokra kívánjuk alkalmazni. Ilyenek különösen, hogy a közbeszerzések terén milyen jogsértés lehet fejlesztéspolitikai értelemben szabálytalan, mely szerv(ek) állapíthat(nak) szabálytalanságot, valamint továbbra is kérdéses, hogy közbeszerzések esetén mit jelent a pénzügyi érdeksérelem, még akkor is, ha bizonyos esetekben ez vélelmezett.

Láthattuk, hogy a szabálytalanság fogalom más fogalmi elemekkel való kapcsolata is felvet kérdéseket, például tisztázandó a hiba fogalmával való kapcsolat, illetve a szabálytalansági

gyanú és megállapított szabálytalanság közötti lehatárolás, továbbá, elmondható, hogy az elszámolhatósági akadály fogalma inkább mesterséges lehatárolást jelent, mint valódi tartalommal rendelkező fogalmat.

A 2. fejezetben a szabálytalanság fogalmával kapcsolatban azt az állítást fogalmaztam meg, hogy „az uniós forrásfelhasználást szabályozó jogszabályok által meghatározott szabálytalanság fogalom nem veszi figyelembe a közbeszerzések sajátosságait, így a közbeszerzések vonatkozásában a szabályozás felülvizsgálata és egy új szabálytalansági fogalom megalkotása indokolt” (1. hipotézis). Álláspontom szerint az e fejezetben bemutatott kutatás igazolta, hogy „okos” megoldásokkal a jelenlegi fogalmat is lehet a közbeszerzésekre alkalmazni, például „fiktív” pénzügyi hatások figyelembevételével. A feltételezésem első fele mindenképpen alátámasztást nyert, hiszen a közbeszerzésekre nem került külön szabálytalansági fogalom megalkotásra és különösen a pénzügyi érdeksérelem, illetve az egyéb kapcsolódó fogalmak (pl. indokolatlan kiadás) csak komoly iránymutatás mellett nyernek értelmet a közbeszerzések terén.

A szabályozás és a fogalom felülvizsgálatának indokoltságára irányuló feltételezést álláspontom szerint részlegesen igazolta az elvégzett kutatás, tekintettel a meglévő fogalom kapcsán kialakult értelmezésre és a kapcsolódó, alapvetően működőképes gyakorlatra. Ennek ellenére úgy vélem, hogy a joggyakorlatot segítené, illetve tisztább jogi helyzetet eredményezne, ha a szabálytalanságok terén a közbeszerzésekre vonatkozóan egy pontosabb fogalom kerülne megalkotásra, amely jobban figyelembe veszi ezen jogterület speciális szabályait, illetve azok céljait (verseny élénkítése, uniós piacok megnyitása, transzparencia biztosítása stb.). A jogsértés kapcsán pontosabban lehetne utalni, hogy milyen szabályok megsértéséről van szó, valamint ezek kompetens szervek általi megállapításának szükségességéről. A pénzügyi érdeksérelem fogalma helyett reálisabb lehet a versenyre gyakorolt hatásra hivatkozni (Bureš féle definíció⁹⁸), valamint annak reális lehetőségére, hogy jogsértés híján más gazdasági szereplő és lényegesen más feltételekkel nyerte volna el a szerződést. Természetesen egy ilyen definíció is részben feltételezésen alapul (sok esetben nem lehet biztosan tudni, hogy ki és milyen feltételekkel nyerte volna el a szerződést), azonban álláspontom szerint egy ilyen terminológia alkalmazása mégis jobban illeszkedik a közbeszerzésekben használatoshoz.

⁹⁸ Ld. fent a 4.1.2 alpontban

A fentiek alapján a közbeszerzési szabálytalanság fogalma ilyen formát ölthetne: „a közbeszerzésekre irányadó szabályok bármely, a közbeszerzési szabályok alanyi hatálya alá tartozó szervezet általi, jogorvoslati, ellenőrző vagy más feljogosított szerv megállapításán alapuló megsértése, amely esetén alapos okkal feltételezhető, hogy jogsértés hiányában más gazdasági szereplővel vagy lényegesen más feltételekkel került volna sor a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött szerződés megkötésére.”

5. A közbeszerzési szabálytalanságok meghatározása az ellenőrző intézmények szemszögéből

A szabálytalanságok megállapítása kapcsán fontos tényező, hogy melyek azok az intézmények, amelyek jogosultak annak megállapítására, hogy ki követett el szabálytalanságot, és ehhez milyen jogkövetkezmények társulnak. Alapvetően egy cselekedet (vagy mulasztás) abban az esetben tekinthető szabálytalannak, ha a szabálytalanság tényéről egy hatáskörrel rendelkező szerv döntést hozott. Nincs ez másképp az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárások esetén sem. A közbeszerzések esetén is meg kell vizsgálni az adott eljárás körülményeit, a közbeszerzésben alkalmazott feltételeket, az ajánlatkérő magatartását, és ezek alapján meg kell ítélni, hogy minden a jogszabályokkal összhangban történt-e, beleértve a közbeszerzés alapelveinek való megfelelést. E mellett – a szabálytalanság 4. fejezetben tárgyalt fogalmával összhangban – a közbeszerzési jogszabályok megsértésének tényleges vagy potenciális költségvetési hatásait (a javasolt fogalom alapján versenyre és az ajánlattételre vonatkozó hatásait is) értékelni kell.

A közbeszerzési jogszabályok betartása uniós és hazai szinten is kiemelt fontossággal bír több szempontból is. A közbeszerzési szabályozás biztosítja az államilag finanszírozott intézmények, szervezetek beszerzései átláthatóságát és a lehető leginkább költséghatékony, illetve legjobb ár-érték arányon történő beszerzések megvalósítását. Uniós szinten a közbeszerzési szabályozás egyik legfőbb célja a belső piac működésének elősegítése, különösen a más tagállamok gazdasági szereplőivel szembeni hátrányos megkülönböztetés megelőzésével. E mellett a közbeszerzési szabályok betartásának kiemelkedő szerepe van az uniós források hatékony és eredményes felhasználása terén is. Bár a közbeszerzési szabályok az uniós és a hazai forrású közbeszerzések esetén lényegében megegyeznek, előbbi esetén az ellenőrzés összességében jóval szigorúbb módon történik.

A szabálytalanságok megállapítása terén az uniós támogatások esetén általánosságban a jogszabályok által lefektetett szabálytalansági eljárás irányadó, amelyet az irányító hatóságok folytatnak le. Ezzel szemben a közbeszerzési szabályoknak való megfelelést hazai szinten több eltérő jogállású és hatáskörű szervezet vizsgálja, amelyek esetenként eltérő módszertannal és célkitűzésekkel dolgoznak.

Jelen fejezetben célok annak feltérképezése, hogy mely intézmények jogosultak a magyarországi, uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárások szabályosságának vizsgálatára, mind hazai, mind uniós szinten, illetve ezen intézmények működésének és

hatásköreinek összehasonlítása, értékelése. E fejezetben ki kívánok térni a hivatalos szabálytalansági eljárás menetére, illetve a támogatási szerződések, valamint magának a szabálytalansági eljárásnak a polgári jogi alapjaival kapcsolatos kihívásokra. Elsőként bemutatom az uniós forrásfelhasználás során az irányítási és kontrollrendszerek létrehozásának követelményeit, majd elemzem a hazai szinten működő intézményeket, összehasonlítva különösen a jogorvoslati és az ellenőrző rendszerek működését. Ezt követően pedig kitérek a szabálytalansági eljárás jelentőségére, illetve ennek közbeszerzési jogorvoslathoz való viszonyára, majd az uniós szintű intézmények hatásköreire, működésére és a hazai intézményekkel való viszonyára. Végül összefoglalom az intézményi konfliktusokkal kapcsolatos kihívásokat.

5.1. Irányítási és kontrollrendszerek szükségessége

Az Európai Strukturális és Beruházási Alapokból származó források az ún. megosztott irányítás keretében kerülnek végrehajtásra, azaz a tagállamok és az Európai Bizottság közösen felelnek a programok végrehajtásáért. Így az uniós források szabályszerű végrehajtásának ellenőrzése és nyomon követése nem csupán a Bizottság, hanem egyben az uniós tagállamok feladata is. Sőt, mivel a Bizottság közel sem rendelkezik az összes tagállamban rendelkezésre álló adminisztratív kapacitásnak megfelelő erőforrásokkal, az (EU) 2021/1060 európai parlamenti és tanácsi Rendelet (a továbbiakban: CPR) alapján elsősorban a tagállamok feladata a szabálytalanságok észlelése, kivizsgálása és korrigálása.¹ Ha a források felhasználása során közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, akkor értelemszerűen a tagállami hatóságok ezek ellenőrzéséért is felelnek. A CPR irányítási és kontrollra vonatkozó szabályai alapján különösen fontosak a szabálytalanságkezelési intézkedések, illetve ezen belül a szabálytalanságok megelőzése, feltárása és korrigálása.² A CPR 69. cikk (1) bekezdése alapján a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a programok irányítási és kontrollrendszereinek felállítása a CPR-ben foglalt szabályok szerint történjen, és hogy ezek a rendszerek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelően működjenek. Ehhez kapcsolódóan fontos a megfelelő auditnyomvonal biztosítása, amelyben a tagállam részletesen ismerteti a forrásfelhasználás ellenőrzésének lépéseit.³ A források megosztott irányítás útján történő végrehajtásából

¹ CPR 69. cikk

² CPR 69. cikk (2) bekezdés.

³ CPR 69. cikk (6) bekezdés és XIII. melléklet

fakadóan az irányítási és ellenőrzési rendszerek hatékony és eredményes működését a Bizottság rendszeresen szigorúan ellenőrzi előre meghatározott audit stratégia mentén.⁴

A CPR meghatározza, hogy valamennyi uniós tagállamnak milyen hatóságokat kell felállítania az általuk létrehozandó irányítási és kontrollrendszer keretében.⁵ A hatóságok rendszerében kulcsfontosságú szerepet tölt be az irányító hatóság, amelynek fő feladata az operatív program megfelelő végrehajtása. Ennek keretében többek között elkészíti a pályázati felhívásokat, lebonyolítja a kedvezményezettek kiválasztását és ellenőrzi is azok végrehajtását. Az irányító hatóság által végzett ellenőrzések során fontos szerepe van a közbeszerzési eljárások ellenőrzésének is, és azon belül a közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazása vizsgálatának. E mellett az uniós jogszabály előírja audit hatóság felállítását, amelynek szerepe – a Bizottsághoz hasonlóan – az irányítási és ellenőrzési rendszerek működésének ellenőrzése, valamint a műveletek és elszámolások auditjának elvégzése.⁶ A tagállamoknak a Bizottsággal való elszámolások teljesítéséhez is ki kell jelölniük egy hatóságot (korábbi nevén igazoló hatóságot), amely működhet az irányító hatóságokon belül vagy egy más szerv keretében.⁷ Ezek mellett opcionálisan kijelölhetők közreműködő szervezetek az irányító hatóságok egyes feladatainak ellátására, azonban az irányító hatóságok felelőssége mellett, illetve egy általános koordinációs szervet is.⁸

Az intézmények felállítását és működését ugyan az Európai Bizottság szigorúan ellenőrzi, azonban hatékonyan működő irányítási és kontrollrendszerek felállítása és működtetése a tagállamok felelőssége. A szabálytalanságok felderítésének módjára, valamint az intézményrendszer működtetésére vonatkozóan nincs egységes uniós szabályozás, tehát ezek pontos kialakítása tagállami hatáskörbe tartozik. Az Európai Bizottság azonban a Partnerségi Megállapodás, illetve a programok elfogadásakor ellenőrzi, hogy az ellenőrzési rendszerek az adott tagállamban megfelelően kerültek-e kialakításra, valamint hogy az ún. audit nyomvonal megfelelően rendelkezésre áll-e. A korábbi programozási időszakban az intézmények kijelölését külön egy független szervnek is kellett auditálnia (ún. kijelölési audit)⁹, azonban az egyszerűsítés jegyében ez a szabály jelen programozási időszakban elhagyásra került. A CPR

⁴ CPR 70. cikk. Az Európai Bizottság szerepét ld. alább az 5.6.1 alpontban

⁵ CPR 71. cikk

⁶ CPR 77. cikk

⁷ CPR 76. cikk

⁸ CPR 70. cikk (3) és (6) bekezdés

⁹ Ld. 1303/2013/EU Rendelet, 124. cikk (2) bekezdés

nem tartalmaz szabályt arra sem, hogy az irányító hatóság szabálytalansági megállapítását bármely független hatóságnak vagy jogorvoslati fórumnak is meg kellene erősítenie.

Megemlítendő, hogy a 2021/241 (EU) Rendelet (a továbbiakban: RRF Rendelet) nem tartalmaz a CPR-hez hasonló szabályokat a programokat végrehajtó hatóságok kijelölésére, illetve ezek feladataira és működésére sem. Ennek elsődleges indoka az lehet, hogy a Rendelet 8. cikke szerint az RRF végrehajtása nem megosztott irányítás, hanem a Bizottság általi közvetlen végrehajtással történik, ahol a Bizottság minősül a támogatás nyújtójának, a tagállam pedig a kedvezményezettnek. E mellett a hatékony és eredményes belső kontrollrendszer létrehozását az RRF szabályok is előírják, amelyek keretében megfelelő intézkedéseket kell hozni különösen az Unió pénzügyi érdekeit érintő, csalás, korrupció és az összeférhetetlenségek megelőzése, feltárása és korrekciója érdekében.¹⁰ A gyakorlatban a hazai 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet lényegében a kohéziós politikai szabályokhoz (256/2021 (V. 18) Korm. rendeletet) hasonló irányítási és kontrollrendszert hozott létre, tehát jelen fejezetben a fejlesztéspolitikai/kohéziós ellenőrzési rendszerekre történő hivatkozások – néhány kivételtől eltekintve – relevánsak az RRF támogatások esetén is.

A közbeszerzési szabályozást illetően a közbeszerzési irányelvek egyáltalán nem szabályozzák a közbeszerzési eljárások ellenőrzését, illetve az ellenőrző szervek által kiszabandó jogkövetkezmények jellegét. Az uniós közbeszerzési szabályozás mindössze hatékony jogorvoslati rendszerek működtetését írja elő¹¹ a tagállamok részére, amely elsődlegesen a közbeszerzési szerződés elnyerésében érdekelt gazdasági szereplő számára kell, hogy lehetőséget biztosítson az őket ért jogsérelmek orvoslására. Ezt követi a hazai szabályozás is, hiszen a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) csak a jogorvoslatokat szabályozza, a szabálytalansági eljárásokat nem, illetve az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésére is csak egy felhatalmazó rendelkezésben, valamint a közbeszerzésekért felelős miniszter hatáskörei között utal.¹²

Bár az uniós szabályozás a közbeszerzések ellenőrzéséről kifejezetten nem rendelkezik, az uniós forrásfelhasználás szabályosságának egyik fontos feltétele a közbeszerzési szabályok és alapelvek betartása, így az irányítási és ellenőrzési intézményrendszer kulcsszerepet játszik a közbeszerzési szabályok betartásának ellenőrzésében is, amennyiben a közbeszerzés vonatkozásában EU forrás kerül felhasználásra. E mellett a közbeszerzésekhez kapcsolódó

¹⁰ RRF Rendelet 22. cikk (1)-(2) bekezdés

¹¹ 89/665/EGK irányelv 1. cikk

¹² Kbt. 198. § (1) bekezdés 15. pont és 194. § (6) bekezdés

szabálytalanságok uniós szintén a leggyakoribb szabálytalansági indokok között vannak, így a közbeszerzési eljárások e miatt is kiemelt figyelmet igényelnek.¹³

A közbeszerzések szabályosságának biztosítását számos intézmény ellenőrzi. Ezen intézmények közé tartozik az általános jogorvoslati szerv, valamint az uniós forrásfelhasználáshoz tartozó intézményrendszer és az egyéb általános hatáskörrel rendelkező hazai szervek. A jogorvoslati szervek fő feladata lényegében az, hogy az érdekelt felek vagy adott esetben hivatalbóli kezdeményezők kérelmére döntenek az adott közbeszerzési eljárás vagy azok egyes cselekményei jogszerűségéről és jogosultak a jogellenes cselekmények szankcionálására.

Ezzel szemben az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésére egy speciális intézményrendszer jogosult mind nemzeti, mind pedig uniós szinten. Ennek az intézményrendszernek a feladata a források felhasználása során elkövetett szabálytalanságok feltárása és szankcionálása, amely magában foglalja a közbeszerzési eljárások ellenőrzését és az azok során elkövetett jogsértések azonosítását is. Ezek a rendszerek viszont párhuzamosan működnek a közbeszerzési jogorvoslati rendszerekkel, illetve az egyéb európai uniós mechanizmusokkal, például a kötelezettségzegési eljárásokkal. Az egyes rendszerek, mechanizmusok között azonban gyakran található átfedés és nem ritka közöttük az ellentmondás sem.

Az uniós forrású közbeszerzések ellenőrző hatóságai és a jogorvoslati szervek közötti kapcsolat sok esetben tisztázatlan, különösen abban a tekintetben, hogy végső soron melyik intézmény jogosult egy közbeszerzéshez kapcsolódó cselekményről eldönteni, hogy az jogszerű volt-e vagy sem. Bizonyos uniós forrásokat ellenőrző szervek önállóan is jogosultak közbeszerzési jogsértést megállapítani, illetve szankcionálni, míg más esetekben jogosultak jogorvoslati eljárást kezdeményezni a nemzeti jogorvoslati szerv előtt. Az érintett szervezetek között kifejezett hierarchia azonban általában nincsen, így azok akár ellentétes következtetésekre is juthatnak egy adott cselekmény kapcsán. A helyzetet tovább bonyolítja az uniós és a nemzeti hatóságok közötti kapcsolat. Az Európai Bizottság az általa végzett auditok során akár önállóan is állapíthat meg közbeszerzési jogsértést, bármely tagállami ellenőrző hatóságtól vagy jogorvoslati szervtől függetlenül. Bár e döntések felülvizsgálata kérhető a Törvényszéktől, az uniós bírói fórum csak a Bizottság által elkövetett nyilvánvaló hibák kiszűrésére jogosult.

¹³ Ld. fent az 1. fejezetben

Az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzése során feltárt jogsértések súlyos jogkövetkezményekkel sújthatók, amelynek elsődleges formája a pénzügyi korrekciók alkalmazása, amelyek a támogatás részben vagy egészben történő visszavonását jelentik a beszerzéstől. Éppen ezért kimondottan szignifikáns, hogy a szabálytalanságot megállapító döntés miként születik és ez ellen milyen fellebbezési lehetőségekkel élhet az uniós források kedvezményezettje. A különböző szervek közötti kapcsolatok tisztázatlansága pedig elsősorban az ajánlatkérőknek okoz nehézséget, hiszen így nem csak bizonytalanná válhat egy adott cselekmény jogszerűsége, hanem akár többszörös pénzügyi következményekben is részesülhetnek a különböző szervektől. Ennek megfelelően szükségessé válhat az egyes, közbeszerzések ellenőrzésére jogosult szervezetek közötti viszony tisztázása, mind nemzeti, mind pedig uniós szinten.

5.2. A közbeszerzési jogorvoslati rendszer

5.2.1. Jogorvoslati rendszerek európai uniós követelményei

Az uniós tagállamokban kötelező jelleggel közbeszerzési jogorvoslati rendszerek működnek, amelyeknek a célja a közbeszerzési szabályok hatékony alkalmazásának biztosíthatósága. Megfelelő jogorvoslati rendszerek működése mellett elősegíthető az uniós szintű verseny a közbeszerzési eljárásokban és a legfontosabb, hogy az uniós közbeszerzési előírások egységes elvek mentén kikényszeríthetők valamennyi tagállamban. Ezzel együtt megfelelő mechanizmusok állnak rendelkezésre a jogsértések orvoslására.

A jogorvoslati rendszerek létrehozásának és működtetésének uniós szintű kötelezettségét a 89/665/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: jogorvoslati irányelv)¹⁴ és a közszolgáltatók esetén a 92/13/EGK tanácsi irányelv¹⁵ határozza meg. A jogorvoslati irányelv alapvető szabályainak figyelembevétele mellett az uniós tagállamok szabadon határozhatják meg a jogorvoslati rendszereiket, tehát a jogorvoslati rendszereket a tagállamok decentralizált módon szabályozhatják.¹⁶ A jogorvoslati rendszerek működtetésére a tagállamok létrehozhatnak speciálisan erre a feladatra szakosított intézményeket, kijelölhetnek meglévő szerveket, vagy

¹⁴ A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

¹⁵ A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

¹⁶ BOVIS, Christopher H.: *Access to Justice and Remedies in Public Procurement*. In. Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev. 7 (2012): 195-202, p.195

az általános bírósági rendszerük használatával is biztosíthatják a jogorvoslatok lehetőségét. A gyakorlatban egyes tagállamok a bíróságokat jelölték ki jogorvoslati fórumként (pl. Ausztria, Franciaország), más országok nem bírósági közigazgatási szerveket bíztak meg (pl. Németország, Lengyelország, Magyarország), míg egyes államokban a versenyhatóság felügyeli a közbeszerzéseket (pl. Svédország).¹⁷

A nemzeti jogorvoslati rendszerek lehetőséget biztosítanak a sérelmet szenvedett gazdasági szereplőknek, hogy orvosolhassák a sérelmeiket egy olyan ajánlatkérővel szemben, aki a megsértette a közbeszerzési jogszabályokat vagy alapelveket. Bizonyos esetekben lehetőségük van arra is, hogy ők legyenek a közbeszerzési eljárás nyertesei a jogorvoslati eljárást követően. Érdekes módon a jogorvoslati irányelv nem hivatkozik explicit módon a nemzeti hatóságok (pl. audit vagy ellenőrző szervekre) által indított jogorvoslati eljárásokra. Így ezeket a nemzeti jog szabályozza, amely lehetővé teheti, hogy bizonyos szervek hivatalból indítsanak jogorvoslati eljárásokat közbeszerzési jogsértés gyanúja esetén. A jogorvoslati irányelv azonban lefekteti a jogorvoslati rendszerek minimális elveit és szabályait. Ilyen például, hogy a rendszerhez megkülönböztetésmentesen kell hozzáférést biztosítani legalább azok számára, akiknek érdekükben áll vagy állt egy adott szerződés elnyerése, és akiknek az állítólagos jogsértés érdeksérelmet okozott vagy ennek kockázata fennáll.¹⁸ Az irányelv harmonizálja uniós szinten a jogorvoslati rendszer keretében meghozandó lehetséges intézkedések körét, amely az ideiglenes intézkedések (pl. szerződéskötés megtiltása), döntések semmissé nyilvánítása vagy nyilváníttatása, illetve kártérítés megítélése.¹⁹ Fontos szabály még az irányelvben a szerződéskötési tilalmi időszakra vonatkozó szabály (szerződéskötési moratórium), amely szerint az ajánlatkérői döntés nyertes ajánlattevő részére történő megküldését követő tíz naptári napon keresztül nem köthető meg a szerződés.²⁰ Az irányelv tartalmazza még többek között a szerződés érvénytelenségének eseteit és a szabálytalanság miatti alternatív szankciók eseteit²¹, illetve a tagállamok által meghatározandó minimális határidőket.²²

A jogorvoslati lehetőségekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy ezeknek valamennyi közbeszerzési eljárás vonatkozásában rendelkezésre kell állniuk, függetlenül attól, hogy a közbeszerzés részben vagy egészben uniós forrásból kerül-e finanszírozásra. Az uniós

¹⁷ TÁTRAI, Tünde, Gyöngyi VÖRÖSMARTY: *Non-compliance in public procurement—comparative study under EU Law*. In. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 16.61 (2020): 143-161, p. 148

¹⁸ 89/665/EGK irányelv, 1. cikk (2)-(3) bekezdés

¹⁹ 89/665/EGK irányelv, 2. cikk (1) bekezdés

²⁰ 89/665/EGK irányelv, 2a. cikk

²¹ 89/665/EGK irányelv, 2d-2e. cikk. A szankciókkal bővebben a 6. fejezetben foglalkozom.

²² 89/665/EGK irányelv, 2c, 2f. cikk

forrásfelhasználás során alkalmazott szabálytalansági rendszerek és a közbeszerzési jogorvoslatok rendszere közötti viszonyt az uniós tagállamoknak kell megfelelően rendezniük a belső jogszabályaikban. El kell például dönteni, hogy az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzése során a végső szót mindig a jogorvoslati szerv jogosult-e kimondani egy közbeszerzés szabálytalan mivolta vonatkozásában, valamint, hogy az ellenőrző szervek mikor fordulhatnak, illetve kötelesek a jogorvoslati szervhez fordulni, és hogy a szabálytalanságok megállapításának előfeltételét képezi-e a jogorvoslati szerv által megállapított jogsértés.²³

A jogorvoslati irányelv szerinti jogorvoslati rendszerek hatálya csak az ajánlatkérői cselekmények felülvizsgálatára terjednek ki, az ellenőrző szervek megállapításai általában nem támadhatók meg a közbeszerzési jogorvoslati fórum előtt, legalábbis az uniós jog szerint ez nem előírás.

Az EU bírósági gyakorlatból mindössze néhány példát láthatunk az uniós forrású közbeszerzések kérdéseivel kapcsolatos jogorvoslatokra. Az EU Bíróság ítéletei azonban e tekintetben kulcsfontosságúak, mivel ezekben megállapításra kerültek a közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók alapvető szabályai és az erre vonatkozó szabályok tárgyi hatályára is hasznos megállapításokat tett a Bíróság. Ezek fent 4. fejezet 4.1.3. alpontjában és a 8. fejezetben kerültek röviden összefoglalásra. A legtöbb jogeset azonban a tagállami jogorvoslati eljárások során keletkezik, amelyekből még inkább láthatók az uniós forrású közbeszerzések során előkerülő főbb jogviták, illetve a jogszabályok alkalmazásának nehézségei, illetve az ellenőrző szervek jogorvoslati eljárásokhoz való hozzáállása.²⁴

5.2.2. A magyarországi közbeszerzési jogorvoslati rendszer

A magyarországi közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati kérelmek vizsgálata a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) hatáskörébe tartozik. A KDB nem bíróság, hanem jogállása alapján közigazgatási hatóság, működésére az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseit kell alkalmazni, a Kbt-ben és a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletben foglalt kiegészítésekkel vagy eltérésekkel.²⁵ A közbeszerzési szabályozásból eredő jogvita esetén első fokon kizárólag a KDB-hez lehet fordulni, közvetlenül nem indítható kereset a bíróság előtt. A közbeszerzés útján

²³ A hazai jogorvoslati szerv és az ellenőrző szerv közötti viszonyról az 5.4 pont foglalkozik.

²⁴ A magyarországi tapasztalatok bemutatására a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati gyakorlat összegzésével a 6. fejezetben kerül sor.

²⁵ Kbt. 145. § (1) bekezdés

megkötött szerződésekkel kapcsolatos szerződéses jogviták azonban a polgári bíróság hatáskörébe tartoznak.

A KDB eljárása kérelemre vagy hivatalbóli kezdeményezés útján indítható. Kérelmet nyújthat be az ajánlattevő, a részvételre jelentkező, az olyan egyéb érdekelt, akinek jogát vagy jogos érdekét a jogellenes magatartás sérti vagy veszélyezteti, illetve bizonyos esetben a közbeszerzés tárgyával összefüggő tevékenységű kamara vagy érdek-képviselői szervezet.²⁶ A hivatalbóli kezdeményezők potenciális körére vonatkozóan a törvény viszonylag hosszú listát tartalmaz. Fejlesztéspolitikai szempontból fontos megjegyezni, hogy a hivatalbóli kezdeményezők között megtalálhatók a támogatást nyújtók, az európai támogatásokat auditáló szerv, a közbeszerzésekért- és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter, valamint uniós forrású közbeszerzések esetén az Integritás Hatóság is.²⁷

A KDB az ügy dokumentumainak vizsgálata mellett szükség esetén tárgyalást is tart. Döntéseit három közbeszerzési biztosból álló testületként hozza meg. A KDB, a jogorvoslati irányelvi követelményekkel összhangban ideiglenes intézkedést hozhat (pl. közbeszerzési eljárás felfüggesztése), valamint dönthet számos jogkövetkezmény alkalmazásáról.²⁸ Ha még a közbeszerzés útján megkötendő szerződés nem került megkötésre, akkor a KDB a közbeszerzési eljárást érintő döntéseket hozhat, azaz megsemmisítheti az ajánlatkérő bármely döntését vagy akár a teljes közbeszerzési eljárást.²⁹ A KDB minden esetben bírság kiszabására is jogosult, valamint bizonyos esetekben kötelező bírságot kiszabnia az ajánlatkérőre.³⁰ A legsúlyosabb esetekben viszont a szerződés semmisségének kimondására is sor kerülhet.³¹

A KDB határozatait vagy végzéseit a vesztes fél közigazgatási perben tudja megtámadni a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) eljárásrendje alapján. Közigazgatási per esetén a szerződés általában megköthető, kivéve, ha a felperes azonnali jogvédelmet kért a bíróságtól. A KDB határozatai tekintetében speciális jogállással rendelkezik az Integritás Hatóság, aki jogosult bármely európai uniós támogatással érintett közbeszerzési eljárással kapcsolatos határozatot közigazgatási perben megtámadni, függetlenül attól, hogy ő volt-e az eredeti kezdeményező.³²

²⁶ Kbt. 148. § (2) bekezdés

²⁷ Kbt. 152. § (1) bekezdés

²⁸ Kbt. 156. §, 165. §

²⁹ Kbt. 165. § (3) bekezdés

³⁰ Kbt. 165. § (6) bekezdés A KDB egyes esetekben a nyertes ajánlattevővel szemben is kiszabhat bírságot, pl. jogellenes szerződésmódosítás esetén.

³¹ Kbt. 137. § (1) bekezdés

³² 2022. évi XXVII. törvény 27. §

Fontos kiemelni, hogy a KDB hatáskörét nem befolyásolja, hogy a közbeszerzés uniós vagy hazai forrásból valósul-e meg. Az eljárás szabályai is lényegében megegyeznek a hazai és az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén, néhány speciális szabálytól eltekintve.³³ Érdekes szabály a törvényben, hogy míg valamennyi egyéb hivatalból kezdeményező szervezet általánosan jogosult eljárást kezdeményezni a KDB előtt, addig az Integritás Hatóság csupán kifejezetten az európai uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel összefüggésben rendelkezik ilyen jogosultsággal. Ez összefügg az Integritás Hatóság 2022. évi XXVII. törvényben lefektetett általános hatáskörével. E hatáskört valamelyest bővíti az a szabály, amely szerint az Integritás Hatóság jogosultságát nem érinti, ha egy projektet időközben kivonnak az európai uniós finanszírozásból.³⁴

Bár az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket számos szervezet ellenőrzi, a KDB tevékenysége ezen szervezetek tevékenységétől függetlenül is fontos az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseknél felmerülő jogsértések orvoslása és szankcionálása kapcsán. Például az érdekelt gazdasági szereplők elsődlegesen a KDB útján tudják jogaikat érvényesíteni. Ennek keretében többek között hatályon kívül helyeztethetik a jogsértő ajánlatkérői döntéseket még a szerződés megkötését megelőzően, illetve akár megnyithatják a lehetőséget kártérítés követelése előtt (a KDB által megállapított jogsértésen alapulva tudnak kártérítési pert indítani az ajánlatkérővel szemben). Az érdekelt gazdasági szereplők mellett természetesen az ellenőrző szervek számára is jelenthet többlet jogosultságot a jogorvoslati eljárás igénybevétele, hiszen mivel jogosultak hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezni a KDB előtt, a pénzügyi korrekciók mellett további jogkövetkezményeket (szankciókat) tudnak érvényesíteni a jogsértő ajánlatkérőkkel szemben.

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzések terén egy működő, jogsértések szankcionálását biztosítani képes jogorvoslati rendszer működik, felmerülhet, hogy szükség van-e egyáltalán további ellenőrzési rendszerekre. Erre a kérdésre álláspontom szerint egyértelműen 'igen' a válasz, mivel az uniós jogorvoslati irányelv alapvetően eltérő célokat szolgál, mint az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódóan felállítandó irányítási és kontrollrendszerek. Míg a jogorvoslati eljárások célja a közbeszerzési szabályok betartatása, valamint az érdekelt személyek jogait sértő döntésekkel kapcsolatos fellépés lehetősége, addig az irányítási és kontrollrendszerek az uniós források hatékony, eredményes, illetve szabályos felhasználását hivatottak biztosítani. Habár, a hivatalbóli kezdeményezés lehetőségének biztosításával (ami

³³ Ld. alább a 8.1. pontban

³⁴ 2022. évi XXVII. törvény 3. §

nem irányelvi előírás), a hazai jogi szabályozás megteremtette a kapcsolatot a közbeszerzések jogszerűségének biztosítására szakosodott kétféle rendszer között, az uniós forrásfelhasználás szabályosságának felügyelete olyan speciálisan szabályozott rezsimben történik, amelyre a közbeszerzési jogorvoslati rendszer önmagában nem alkalmas. A jogorvoslati rendszer nem váltja ki a támogatások kapcsán alkalmazandó intézkedéseket, illetve támogatás összegét érintő jogkövetkezményeket sem, tehát már ennek okán is szükséges a közbeszerzések terén is önálló fejlesztéspolitikai ellenőrző rezsim létrehozása és fenntartása.

Az ellenőrzési rendszerek szükségessége ellenére természetesen nem kizárt, hogy szoros kapcsolat legyen az ilyen rendszerek és a közbeszerzési jogorvoslati szerv között. A hazai közbeszerzési rendszerben a két típusú szerv közötti viszonyt részletesen alább az 5.5. pontban foglalkozom.

5.3. Közbeszerzési ellenőrzési rendszerek Magyarországon

A fejlesztéspolitika kontextusában az ellenőrzési rendszerek létrehozása olyan intézmények létrehozását, illetve kijelölését jelenti, amelyek szisztematikusan vizsgálják a közbeszerzéseket olyan szempontból, hogy azok megfelelnek-e a hatályos jogszabályoknak, elveknek, illetve ezek sértik vagy sérthetik-e az Európai Unió vagy Magyarország pénzügyi érdekeit. A CPR a közbeszerzési eljárások szabályosságának ellenőrzését külön nem említi (és az RRF Rendelet sem), így a közbeszerzések ellenőrzését az általános kontrollrendszerekbe kell beépíteni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a közbeszerzési eljárások ellenőrzését ne végezhetné akár egy vagy több erre kifejezetten létrehozott szervezet.

Az ellenőrzési rendszerek kialakítása többféle módon történhet, például az eljárások ellenőrizhetőek véletlenszerű mintavételes alapon, bonyolultabb kockázatelemzéssel kiválasztott minta alapján, közérdekű bejelentéseken alapulva, vagy az ellenőrzés kiterjedhet akár valamennyi közbeszerzési eljárásra, esetleg létrehozható ezek valamilyen módon történő kombinációjával. Az ellenőrzések időpontját tekintve, a közbeszerzések ellenőrizhetőek előzetesen, utólag vagy akár folyamatba építetten.

A magyarországi központi közbeszerzési ellenőrzési rendszer európai viszonylatban is szigorúnak mondható. A rendszer kialakításának alapvetése volt, hogy valamilyen formában minden közbeszerzési eljárás ellenőrzésre kerül, valamint ellenőrizni kell minden szerződésmódosítást is, amely során a közbeszerzések útján megkötött szerződéseket módosítják. Az ellenőrzési rendszer további alapvetése, hogy a magasabb értékű közbeszerzési

eljárásokat előzetesen és folyamatba építette kell ellenőrizni, míg az alacsonyabb értékűek esetén elegendő utóellenőrzést érvényesíteni.

A műveletek, illetve a rendszer ún. második szintű ellenőrzése már mintavételes alapon történik a CPR-ben meghatározott audit standardoknak megfelelően. Továbbá a hazai közbeszerzéseket a kohéziós szabályok alapján létrehozandó intézményeken túl további szervezetek is felügyelik.

5.3.1. Közbeszerzések központi ellenőrzése: az irányító hatóság és a közbeszerzésekért felelős miniszter

Magyarországon az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések központi ellenőrzésére különleges eljárásrend vonatkozik, amely eltér a kohéziós politika terén alkalmazott általános ellenőrzési rendszerektől.³⁵ Amint már korábban utaltam rá, az irányítási és ellenőrzési rendszerek létrehozása és működtetése alapvetően irányító hatósági feladat. Általánosságban a hazai rendszerben is az irányító hatóság működteti az ún. első szintű ellenőrzési rendszert, végzi el a projektek végrehajtásának, illetve a kifizetési kérelmek ellenőrzését, adott esetben helyszíni ellenőrzéseket, azonosítja, kivizsgálja, megállapítja és szankcionálja az esetleges szabálytalanságokat. Az irányító hatóság feladatai egy részének átvállalására (az ellenőrzést is beleértve) közreműködő szerv hozható létre.

A közbeszerzések ellenőrzésében az irányító hatóságoknak Magyarországon is fontos szerepük van, azonban meghatározott érték feletti közbeszerzési eljárások esetén az eljárások jogszerűségének ellenőrzése központosításra került, amely a közbeszerzésekért felelős miniszter általi ellenőrzést takar. Ilyen esetben a miniszter feladatait a gyakorlatban a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (a továbbiakban: KFF) látja el, amely 2024. január 1-től a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztériumban (korábban a Miniszterelnökség szervezetén belül, a Területfejlesztési Miniszter munkaszervezete alatt), a Közbeszerzési Felügyeletért Felelős Helyettes Államtitkárságon (a továbbiakban: KFF HÁT) belül működik.³⁶ A KFF szerepe lényegében az ellenőrzés egységes szemléletének biztosítása, az audit tapasztalatokat is maximálisan figyelembe véve. Az irányító hatósági ellenőrzés egyik kihívása, hogy minden operatív programra (2021-2027-ben 8 darab³⁷) külön-külön irányító hatóság működik, egymástól elkülönülő szervezetrendszerrel, ami még kiegészül az RRF nemzeti hatósággal is. Ennek okán valóban indokolt lehet egy központi ellenőrző szervezet

³⁵ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet IX. fejezet, 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet IV. fejezet

³⁶ A KFF által végzett központi ellenőrzés nem új, a szervezet már az NFÜ keretein belül is működött a 2007-2013-as időszakban, 2014. január 1-től került át a Miniszterelnökség szervezetébe.

³⁷ Vidékfejlesztési támogatások és belügyi alapok nélkül

működtetése. Ez azonban a KFF esetén részlegesen tud megvalósulni, hiszen az alacsonyabb értékű közbeszerzések ellenőrzése tisztán irányító hatósági feladat.

A központi ellenőrző szervek jogállása olyan szempontból egységesnek tekinthető, hogy mind az irányító hatóságok (beleértve az RRF nemzeti hatóságot), mind pedig a KFF a központi közigazgatás szervezeti egységeiként működnek, előbbiek önálló helyettes államtitkárságként (az irányító hatóság vezetője az illetékes helyettes államtitkár), míg a KFF a KFF HÁT részét képező főosztályként. Az irányító hatóságok uniós jogi státusza is tisztázott, hiszen a CPR által lefektetett funkcióval és feladatkörrel rendelkeznek. Az irányító hatóságok a magyar jog szerint hivatalosan nem minősülnek közigazgatási hatóságnak, hanem támogatást nyújtóként a Kormány nevében polgári jogi támogatási szerződést kötnek a kedvezményezettekkel. Tekintettel arra, hogy a KFF az irányító hatóságoktól különállóan működik, azonban közreműködő szervezetnek sem minősíthető, annak uniós jogi státusza kérdéses. Tekinthető például uniós jogi szempontból az irányító hatóságok részeként, vagy esetleg a központi koordináció részeként, illetve *sui generis* szervezetként, amely nem nevesített konkrétan az uniós jogszabályokban. Álláspontom szerint akár utóbbinak sincs akadálya, tekintettel a tagállamok arra vonatkozó jogkörére, hogy maguk határozzák meg a kohéziós politikai intézményrendszereik működésének részleteit.

Utóellenőrzés

Az ellenőrzés pontos menetét a 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet IX. fejezete és a 373/2022 (IX. 30) Korm. rendelet IV. fejezete szabályozza. Amennyiben a részben vagy egészben uniós forrásból megvalósuló közbeszerzés becsült értéke nem éri el uniós értékhatárt, vagy építési beruházás vagy építési koncesszió esetén a háromszáz millió forintot,³⁸ akkor az eljárások ellenőrzését az irányító hatóságok végzik utóellenőrzés keretében. Fontos, hogy a Korm. rendeletek szerint utóellenőrzés keretében valamennyi közbeszerzési eljárást ellenőrizni kell, tehát az ellenőrizendő eljárások kiválasztása nem mintavételes alapon vagy bejelentés alapján történik. Az ajánlatkérőnek (aki ez esetben a kedvezményezett) az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követő öt munkanapon belül meg kell küldenie a közbeszerzési eljárás során keletkezett összes dokumentumot, az irányító hatóság (RRF esetén nemzeti hatóság, a továbbiakban együttesen „irányító hatóság”) részére, akinek 15 munkanap áll rendelkezésre az ellenőrzés elvégzéséhez. A rendeletek megadják az ellenőrzés szempontjait: a közbeszerzési dokumentumokat műszaki, támogathatósági, elszámolhatósági és közbeszerzési

³⁸ Itt az uniós értékhatár 2 120 223 300 forint

elszámolhatósági szempontból kell ellenőrizni.³⁹ Az ellenőrzés során tehát hangsúlyosak mind a támogatáspolitikai tényezők, mind pedig a közbeszerzési szabályoknak és elveknek történő megfelelés, amely lényegében az elszámolhatóságot befolyásolja. Az ellenőrzés során hiánypótlás küldhető a kedvezményezett részére legfeljebb három alkalommal.⁴⁰ Az ellenőrzés eredményeképp az irányító hatóság utóellenőrzési jelentést állít ki, valamint a közbeszerzési eljárás eredményeként megküldött szerződést szintén ellenőrzi és ezen ellenőrzés eredményéről nyilatkozatot állít ki.⁴¹ A közbeszerzések útján megkötött szerződések esetén szintén utóellenőrzés érvényesül, amelyre már a szerződésmódosítás megkötését követően kerül sor.⁴²

Valamennyi ellenőrző szerv esetén kérdéses lehet, hogy annak döntései mennyiben tudják befolyásolni a közbeszerzési eljárás kimenetelét. Általánosságban elmondható, hogy az irányító hatóság utóellenőrzése jóval kevésbé van befolyással az eljárásra, mint a KFF előzetes és folyamatba épített ellenőrzése, hiszen az ellenőrzés már a közbeszerzés befejezését követően történik. Az irányító hatóságnak nincs ráhatása például a felhívás vagy a közbeszerzési dokumentumok tartalmára⁴³, illetve az eljárás során az ajánlatkérő döntéseire sem. Szembetűnő viszont, hogy az ajánlatkérő által a dokumentumok megküldésének határideje az összegezéshez kapcsolódik, tehát ilyen esetben általában – a szerződéskötési moratóriumra is tekintettel – a szerződés megkötésére még nem kerül sor. Bár a jelentés megküldésének határideje már túl van a szerződéskötési moratóriumon⁴⁴, az ajánlatkérő megteheti, hogy megvárja az ellenőrzés eredményét, amely alapján bizonyos keretek között még lehetősége lehet az összegezés módosítására⁴⁵, illetve egy esetlegesen feltárt jogsértés orvoslására. Kiemelendő, hogy a Kbt. 79. § (4a) bekezdése lehetővé teszi, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv megállapítása alapján az általános húsz napos határidőn túl is módosítsa az összegezést, ha a szerződés megkötésére még nem került sor. A szerződés megkötését megelőzően az ellenőrzési jelentés nyomán világossá vált súlyos jogsértés esetén a Kbt. 75. § (2) bekezdés f) pontja szerinti eredménytelenségi indok is alkalmazható lehet, azonban ez nem feltétlenül kötelező. Az eljárás eredményessé nyilvánítása esetén azonban az ajánlatkérőnek viselnie kell az ezzel kapcsolatos jogkövetkezményeket.

³⁹ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 256 180. § (2) bekezdés

⁴⁰ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 177. § (2) bekezdés

⁴¹ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 180. § (3) bekezdés, 181/A. §

⁴² 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 196. §

⁴³ Ilyen esetben viszont a Közbeszerzési Hatóság ellenőrzi a felhívást a hirdetményellenőrzés keretében

⁴⁴ Kbt. 131. § (6) bekezdés

⁴⁵ Kbt. 79. § (4b) bekezdés

Kérdésként merülhet fel, hogy az irányító hatóság jelentésében foglaltak tekinthetők-e egyfajta szabálytalansági megállapításnak, vagy csak a lefolytatott szabálytalanság eljárás esetén beszélhetünk ténylegesen szabálytalanságról. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy a 2014-2020-as programozási időszakra irányadó 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 98. § (4) bekezdése alapján „az ellenőrzés eredményétől függően” kötelező jelleggel szabálytalansági eljárást kellett, hogy indítson, illetve opcionálisan jogorvoslati eljárást kezdeményezhetett a KDB előtt. Ezzel szemben a 256/2021 (V. 18) Korm. rendelet már nem tartalmaz erre vonatkozó utalást, igaz, pénzügyi korrekció érvényesítése csak szabálytalansági eljárás keretében történhet. Bár a rendelet szabálytalansági fejezete alapján az ellenőrzési jelentés alapvetően szabálytalansági gyanúnak minősül, annak tartalmát tekintve tekinthető akár egyfajta szabálytalansági megállapításnak, hiszen magát a szabálytalansági eljárást is ugyanannak az irányító hatóságnak kell lefolytatnia, tehát valószínűtlen, hogy a közbeszerzés szabályossága tekintetében eltérő álláspontra jutna a szabálytalansági eljárás során. Ez alól egyértelmű kivétel viszont az az eset, ha az irányító hatóság az utóellenőrzési jelentés kiállítását követően a KDB eljárását kezdeményezi, hiszen ilyenkor a szabálytalansági döntést már alapvetően nem az ellenőrzési jelentés tartalma, hanem a KDB döntése alapján kell majd meghoznia, a 179. § (5) bekezdésében foglalt általános szabály értelmében. Felmerülhet természetesen, hogy a KDB elmarasztaló döntése ellenére az irányító hatóság a pénzügyi érdeksérelem hiányát állapítja meg, azonban ennek a gyakorlati valószínűsége elenyésző, hiszen logikusan ilyen esetben eleve a szabálytalansági eljárás megindítására sem kerül sor.

Fontos tényező lehet még az irányító hatóság utóellenőrzési jelentésében foglaltak megtámadhatósága. A 256/2021 (V. 18) Korm. rendelet IX. fejezete erről a lehetőségről külön nem rendelkezik, azonban a szabálytalanságokról szóló XIII. fejezet általánosságban tartalmazza a szabálytalansági döntésekkel szembeni jogorvoslat lehetőségét. A jogorvoslat korábban miniszteri hatáskörbe tartozott (amelyet az illetékes minisztériumi főosztály bíralt el), azonban 2023. április 15-től a Közigazgatási és Területfejlesztési Minisztérium (korábban: Miniszterelnökség) szervezetén belül bizonyos fokú önállósággal működő Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (a továbbiakban: BEII) bírálja el a jogorvoslati kérelmeket.⁴⁶ A közbeszerzésekkel kapcsolatos irányító hatósági megállapítások ezen jogorvoslat keretében támadhatók. Azonban fontos kiemelni, hogy a KDB esetleges döntése a BEII-t is köti az általa végzett jogorvoslat során. Tehát, ha indult a KDB előtt jogorvoslat és annak keretében jogsértés került megállapításra, azt a BEII nem bírálhatja felül, hanem ilyen esetben csupán a kiszabott

⁴⁶ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 405. §

jogkövetkezmény tekintetben változtathatja meg a szabálytalansági döntést. Megjegyzendő, hogy a jogszabály nem tartalmaz arra vonatkozó szabályt, hogy a BEII önállóan jogosult lenne a KDB előtt jogorvoslati eljárást kezdeményezni, arra a szabályra viszont utal a rendelet, hogy ha egy kérdés megítélése akkor a KDB hatáskörébe tartozik, akkor fel kell függeszteni a BEII által lefolytatott jogorvoslati eljárást.⁴⁷ Kérdésként merül fel az is, hogy a Kbt. 152. § (1) bekezdése alapján a BEII jogosult-e KDB eljárás hivatalbóli kezdeményezésére, mint az európai uniós forrásokért felelős miniszter munkaszervezetébe tartozó szervezet: álláspontom szerint a helyes jogértelmezés az, hogy, igen, viszont ehhez szükséges a miniszter (vagy a miniszter nevében eljáró illetékes állami vezető) hozzájárulása.

Előzetes és folyamatba épített ellenőrzés

A fentiekől eltérő ellenőrzési rendszer alkalmazandó abban az esetben, ha az EU forrású, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy szolgáltatási koncesszió létrehozására irányuló közbeszerzés becsült értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, építési beruházás vagy építési koncesszió esetén pedig a háromszáz millió forintot. A becsült érték meghatározása tekintetében a Kbt. 16-19. §-ban foglaltak irányadók, azaz az ún. egybeszámítási szabályokat is alkalmazni kell.

Az ilyen, magasabb értékű közbeszerzések ellenőrzésben az irányító hatóság mellett a KFF is részt vesz. Ilyenkor az irányító hatóság szerepe a közbeszerzések elszámolhatósági, támogathatósági és műszaki szempontból történő ellenőrzésére korlátozódik, míg az eljárásokat ún. közbeszerzési elszámolhatósági szempontból (a 2014-2020-as időszakig a jogszabályok ezt közbeszerzési-jogi ellenőrzésnek nevezték) mindig a KFF ellenőrzi. A két szerv által lefolytatott ellenőrzés a 2021-2027-es programozási időszaktól kezdődően párhuzamosan zajlik. A 2021-2027-es programozási időszak további újdonsága, hogy az irányító hatóságok az általuk végzett ellenőrzéshez közbeszerzési értékelőt is igénybe vehetnek.⁴⁸ Ez elsősorban a műszaki ellenőrzés során indokolt, mivel az irányító hatóságok nem feltétlenül rendelkeznek minden esetben a közbeszerzési tárgy szerinti műszaki szakértelemmel, így nehézséget okozhat számukra például a műszaki leírásokban a diszkriminatív feltételek kiszűrése.

Az ellenőrzés különlegessége, hogy több lépcsőben előzetesen, illetve folyamatba épített módon történik, amelynek lényege, hogy a szabálytalanságok előzetesen kiszűrhetők, illetve adott esetben orvosolhatók legyenek. Így egyrészt biztosítani lehet a CPR-ben meghatározott

⁴⁷ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 413. §, amely visszaütal a 392. § alkalmazására

⁴⁸ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 47/A. alcím

irányítási és kontrollrendszerek megfelelő működését a közbeszerzések terén, másrészt csökkenthető a pénzügyi korrekciók kockázata. A szigorú ellenőrzés hátránya viszont, hogy meghosszabbítja a közbeszerzési eljárások időtartamát és adminisztrációs többlet terhet jelent a kedvezményezettek számára.

Előzetes ellenőrzés esetén a kedvezményezettnek még a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően egyidejűleg az irányító hatóság és a KFF (a rendelet szövegében: közbeszerzésekért felelős miniszter) ellenőrzését kell kezdeményeznie. Ebben az esetben a közbeszerzést megindító hirdetmény és egyéb dokumentumok ellenőrzésére kerül sor. Elsőként az irányító hatóság kiállítja az ellenőrzés eredményéről szóló nyilatkozatát, majd a KFF az eljárás megindításáról szóló tanúsítványát.⁴⁹ Természetesen mindkét szerv bocsáthat ki hiánypótlási kérelmet az ellenőrzése során, amely irányulhat nem csupán a hiányzó dokumentumok pótlására, hanem az azokban foglaltak módosítására is az esetleges jogsértések orvoslására is. A közbeszerzési eljárást a kedvezményezett csak a támogató tartalmú irányító hatósági nyilatkozat és KFF tanúsítvány birtokában indíthatja meg. A nyilatkozat és a tanúsítvány támaszthat feltételeket is (pl. dokumentumok kisebb módosítása). Ha a kedvezményezett nem támogató tanúsítvány esetén indítja meg az eljárást, akkor a közbeszerzési nem lesz elszámolható.⁵⁰ Továbbá fennáll a jogorvoslati eljárás indításának lehetősége is a KDB előtt.

A közbeszerzési eljárás során a KFF folyamatba épített ellenőrzést végez, amely során megvizsgálja a közbeszerzés során keletkezett dokumentumokat, amelyeket a kedvezményezettnek meg kell küldenie részére.⁵¹ Az irányító hatóság az eljárás ezen fázisában már nem ellenőriz, azonban a KFF megkeresheti őt az ajánlatok műszaki megfelelőségével kapcsolatos kérdéssel.⁵² A KFF az eljárás eredményéről szóló összegezés és döntés tervezet kézhezvételét követően közbeszerzési záró tanúsítványt állít ki a közbeszerzési eljárásról.⁵³ A kedvezményezett az eljárás eredményéről szóló döntését a tanúsítványban foglaltaknak megfelelően kell meghoznia. Nem támogató záró tanúsítvány esetén az eljárást eredménytelené kell nyilvánítani és nem köthető meg a szerződést (illetve a szerződés nem léphet hatályba).⁵⁴ Ellenkező esetben a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 194. § (1) bekezdése

⁴⁹ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 188. §

⁵⁰ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 194. § (1) bekezdés

⁵¹ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 189. §

⁵² 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 190. § (2)-(3) bekezdés

⁵³ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 190. § (4) bekezdés

⁵⁴ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 192. §, az eljárás eredménytelené nyilvánításának jogalapját a Kbt. 75. § (2) bekezdés f) pontja jelenti

értelmében a kedvezményezett nem lesz támogatásra jogosult. Az utóellenőrzéshez hasonlóan a már megkötött szerződések ellenőrzése is biztosított a jogszabály alapján, amit már nem a KFF, hanem az irányító hatóság végez.⁵⁵ A magasabb értékű közbeszerzések esetén kivételes esetben utóellenőrzésre is sor kerülhet, például, ha a közbeszerzés megindításakor még a beszerzést a kedvezményezett nem tervezte uniós forrásból finanszírozni.⁵⁶

A 2021-2027-es időszak kezdetétől a szerződésmódosítások ellenőrzése elsősorban utóellenőrzés keretében történik, azonban a kedvezményezett opcionálisan választhatja az előzetes ellenőrzést a jogbiztonság érdekében.⁵⁷ E mellett a Korm. rendelet a keretmegállapodásokra és a dinamikus beszerzési rendszerekre vonatkozó speciális szabályokat is megállapítja. A keretmegállapodások megkötésének ellenőrzése az általános szabályok szerint történik, míg a keretmegállapodásból megvalósuló egyedi beszerzéseket minden esetben az irányító hatóság ellenőrzi, azok értékétől függetlenül.⁵⁸ A dinamikus beszerzési rendszerek létrehozásának ellenőrzését minden esetben az irányító hatóság és a KFF végzi.⁵⁹ Tekintettel arra, hogy a keretmegállapodásból, illetve dinamikus beszerzési rendszerből megvalósított beszerzések adott esetben több operatív programból is finanszírozhatók lehetnek, kérdéses lehet, hogy ezek megkötése, illetve létrehozása esetén melyik irányító hatóság illetékes. A rendelet előírja, hogy ilyenkor a beszerzés „fő tárgya” szerinti irányító hatóság illetékes⁶⁰, azonban ennek azonosítása a gyakorlatban kihívást jelenthet, így kétség esetén az illetékes irányító hatóságot a miniszter jelöli ki.

A fentiek alapján látható, hogy az irányító hatóság, és különösen a KFF komoly jogosultságokkal rendelkezik a közbeszerzési eljárásokba való beavatkozásba azok szabályosságának biztosítása érdekében. A közbeszerzési eljárások megindításához, valamint lezárásához is lényegében a KFF előzetes engedélye szükséges. Más szempontból nézve, lényegében a KFF jogosult döntést hozni a beszerzések uniós forrásból történő elszámolhatóságáról. A kormányrendeleti szabályozás nem írja elő a KFF részére, hogy az általa végzett ellenőrzést követően kezdeményezzen szabálytalansági eljárást az irányító hatóságnál és a gyakorlati tapasztalatok alapján legtöbb esetben szabálytalanság kezdeményezésre nem is kerül sor.⁶¹ Szabálytalansági eljárás olyan esetben is indulhat továbbá,

⁵⁵ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 195/A. §

⁵⁶ Az utóellenőrzés szabályaihoz ld. 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 195. §

⁵⁷ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 50. alcím

⁵⁸ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 51. alcím

⁵⁹ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 52. alcím

⁶⁰ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet, 207. § (3) bekezdés, 208. § (3) bekezdés

⁶¹ A 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet még több esetben is utalt erre

ha a kedvezményezett nem tartja be az ellenőrzés kezdeményezésére vonatkozó határidőket. Utóbbi esetben utóellenőrzés ellenőrzés kerül lefolytatásra és az esetleges pénzügyi korrekcióra elsődlegesen a projektmenedzsment, illetve a közbeszerzés sorok terhére kerül sor.⁶² Kiemelendő, hogy bár a közbeszerzésekért felelős miniszter rendelkezik hivatalbóli kezdeményezési jogosultsággal, az uniós forrású közbeszerzések esetén rendszerint nem fordul a KDB-hez, hanem önállóan dönt az eljárások közbeszerzési jogi megfeleléséről, illetve ez alapján azok elszámolhatóságáról.

Ennek alapján felmerül a kérdés, hogy a KFF tanúsítványa a gyakorlatban tekinthető-e egyfajta szabálytalansági megállapításnak, annak ellenére, hogy hivatalosan a KFF eljárását a jogszabály nem tekinti szabálytalansági eljárásnak. Álláspontom szerint a KFF ellenőrzése tartalmilag mindenképpen szabályossági vizsgálatnak tekinthető, hiszen az ellenőrzés során a KFF részletesen megvizsgálja a közbeszerzés dokumentumait, illetve az ajánlatkérő magatartását, adott esetben hiánypótlás keretében indokolást kér az ajánlatkérőtől és ezek alapján mérlegeli a közbeszerzési jogszabályok megsértését, illetve szükség szerint az esetleges pénzügyi érdeksérelmet. A KFF döntése komoly hatással van a közbeszerzési eljárásra és az ajánlatkérő jogaira, hiszen akár nagyon nagy értékű támogatás felhasználhatósága függ tőle (azzal, hogy természetesen a közbeszerzési eljárás ismételt, ezúttal szabályos lefolytatása esetén a támogatási összeg az ajánlatkérő fel tudja még használni). Általános vélekedés, hogy a KFF tevékenysége csupán a szabálytalanságok megelőzésére szolgál, hiszen egy meg nem indított, illetve eredménytelenné nyilvánított közbeszerzési eljárás esetén fogalmilag kizárt a szabálytalanság elkövetése. Ennek ellenére a KFF eljárása tekinthető úgy, mint egyfajta „előzetes szabálytalansági döntés”, amelynek célja a közbeszerzés elszámolhatóságának megállapítása még a közbeszerzési eljárás lefolytatását, illetve lezárását megelőzően. Kiemelendő, hogy a 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet már nem tartalmaz utalást arra, hogy a KFF tanúsítványa „felülírható” lenne egy szabálytalansági döntéssel.⁶³ A 194. § (2) bekezdése korábban utalt a támogató tartalmú tanúsítvány kiállítását követő szabálytalansági döntésre, azonban ez a szabály 2023. május 25-étől hatályon kívül helyezésre került.

A KFF tanúsítványa kapcsán viszonylag új szabály⁶⁴, hogy a jogszabály lehetőséget biztosít a záró tanúsítványok jogorvoslat útján történő megtámadására. A jogorvoslati kérelmeket a BEII jogosult elbírálni, a szabálytalansági döntésekkel szemben jogorvoslat általános szabályai

⁶² 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet, 179. § (1), (3), (4) bekezdés

⁶³ A korábbi szabályt ld. a 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 107. §-ában

⁶⁴ 2023. április 15-től hatályos szabály

alkalmazásával.⁶⁵ Ez a lehetőség egyrészt biztosítja egy ellenőrző szerv, uniós források felhasználhatóságát jelentősen érintő döntésének megtámadhatóságát, másrészt megerősíti azt az álláspontot, amely szerint a KFF tanúsítványa a hatását tekintve egy kvázi szabálytalansági döntésnek tekinthető. Amennyiben a KFF ellenőrzésére utóellenőrzés keretében kerül sor a kiállított jelentés önmagában jogorvoslattal nem támadható, azonban ha a jelentés nyomán szabálytalansági eljárás indul, akkor a kedvezményezett a BEII-hez fordulhat jogorvoslatért. A jogorvoslati kérelemben megjelölheti, hogy a KFF jelentésében foglaltakkal és/vagy az irányító hatóság által kiszabott jogkövetkezményekkel szemben kíván jogorvoslattal élni.⁶⁶ A KFF utóellenőrzési jelentésében foglaltak szabálytalansági döntés jellegére utal, hogy a rendelet szerint a KFF állapítja meg az „elszámolhatósági akadályokat”⁶⁷, tehát a hivatalos szabálytalansági eljárás szerepe mindössze a pontos jogkövetkezmények megállapítására korlátozódik.

5.3.2. Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) mint audit hatóság szerepe a közbeszerzések ellenőrzésében

Magyarországon az audit hatság feladatait az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (a továbbiakban: EUTAF) látja el. Az EUTAF 2023. január 1-je óta autonóm államigazgatási szerv, működését a 2022. évi XLIV. törvény⁶⁸ szabályozza. Az audit hatóság feladatait általánosan a CPR, valamint hazai szinten a 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet is tartalmazza.

Az audit hatóság talán legfontosabb feladata, hogy működtesse az ún. második szintű ellenőrzési rendszert, amelynek keretében rendszerauditokat és műveletekkel kapcsolatos auditokat végez.⁶⁹ Ennek keretében felügyeli az irányítási és kontrollrendszerek hatékony működését, illetve bizonyítékokat szolgáltat erről az Európai Bizottság részére. Az általa végzett auditok célja és menete hasonló, mint a Bizottsági auditoké, amelyekkel részletesebben alább az 5.6.1 alpontban foglalkozom.

Az EUTAF ún. tematikus ellenőrzéseket is végez, amelynek része lehet egy-egy meghatározott operatív programon belül lefolytatott közbeszerzések ellenőrzése, illetve kifejezetten a közbeszerzési ellenőrzési rendszer ellenőrzése is. Az EUTAF közel sem ellenőrizz minden közbeszerzési eljárást. A tematikus ellenőrzések alkalmával az EUTAF meghatározott

⁶⁵ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 191. §

⁶⁶ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 204. § (3) bekezdés

⁶⁷ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 199. § (3a) bekezdés

⁶⁸ 2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról

⁶⁹ CPR 77. cikk (1) bekezdés

módszertannal⁷⁰ kiválasztott mintában szereplő közbeszerzési eljárásokat vizsgál meg szabályossági szempontból, valamint az audit kiterjed az ellenőrzési rendszerek működési mechanizmusaira is, azonosítva az esetleges hiányosságokat. A közbeszerzési eljárások audit hatóság általi ellenőrzése minden esetben utólagosan történik általában már jóval a szerződések megkötése, illetve teljesítése után. Az audit hatóság a megállapításait egy jelentésben foglalja össze, amelynek tervezetét a tagállami szervek előzetesen véleményezhetik.

A mintavételes alapon kiválasztott közbeszerzési eljárások ellenőrzése során az EUTAF szintén a jogszabályoknak való megfelelést, valamint a költségvetésre gyakorolt potenciális hatást vizsgálja, az egyéb ellenőrző szervekhez hasonlóan.

A rendszer sajátossága azonban, hogy az ellenőrző szervek által lefolytatott ellenőrzések eredménye semmilyen formában nem köti az audit hatóságot (és az Európai Bizottságot sem). Tehát ha a szigorú irányító hatósági és KFF ellenőrzés nem tár fel jogsértést vagy a feltételezett jogsértés vagy hiba az említett szervek iránymutatása alapján orvoslásra kerül, attól függetlenül egy audit során az EUTAF (vagy a Bizottság) megállapíthat szabálytalanságot, azaz előfordulhat, hogy eltérő következtetésre jut az adott közbeszerzési-jogi kérdés megítélésével kapcsolatban. Egyik szervezet megítélésével szemben sem hivatkozható az, hogy a KFF az adott cselekményt nem nyilvánította jogsértőnek, hiszen ilyen esetben az EUTAF vagy a Bizottság valójában a KFF (vagy az irányító hatóság) tevékenységéről mond véleményt, tehát az is megállapításra kerülhet, hogy a hazai irányítási és kontrollrendszer nem működik megfelelően. Itt azonban meg kell jegyezni, hogy a közbeszerzések területén számos olyan szabály van, amelynek a pontos alkalmazása nehézségekbe ütközik, illetve számos helyzetben korántsem egyértelmű, hogy egy adott cselekmény vagy feltétel (pl. szakemberek tapasztalatának értékelése, hiánypótlás lehetővé tétele, ajánlat egyes elemeinek módosítása) megfelelt-e a közbeszerzési szabályoknak és alapelveknek vagy pedig nem. Ez sokszor nehéz helyzetbe hozhatja az uniós forrást felhasználó ajánlatkérőket, hiszen bár kénytelenek a kötelező ellenőrzési rendszer adminisztratív terheit viselni, ennek ellenére nem lehetnek biztosak abban, hogy jogszerű volt az eljárásuk és a későbbiekben esetlegesen nem indul-e ellenük jogorvoslati eljárás, illetve nem kerül-e pénzügyi korrekció alkalmazásra. Megjegyzendő, hogy az audit hatóság esetében nem elvárás, hogy csupán az ellenőrzés által vétett nyilvánvaló vagy súlyos hibák kiszűrésére törekedjen, hanem bármilyen általa jogsértésnek minősített, azonban az ellenőrzési rendszer által nem kezelt cselekményre vonatkozóan tehet megállapítást.

⁷⁰ Ld. CPR 79. cikk

Az audit hatóság az ellenőrzés utólagos mivoltára tekintettel a konkrét közbeszerzési eljárások menetébe nem tud beavatkozni, azonban a jelentése a közbeszerzések finanszírozására hatással lehet. Ha az audit hatóság a jelentésében szabálytalanságot tár fel, szabálytalansági eljárás indul vagy az irányító hatóság akár szabálytalansági eljárás nélkül is meghozhatja a szabálytalansági döntést, illetve kiszabhatja a javasolt jogkövetkezményt, az audit hatóság megállapításán alapuló szabálytalansági gyanúbejelentésben foglaltak elfogadásával.⁷¹ Az EUTAF a Kbt. 152. § (1) bekezdés j) pontja alapján jogosult jogorvoslati eljárás indítására, azonban erre csak kivételes esetben kerül sor.

Meg kell jegyezni, hogy sem az irányító hatóság, a KFF, illetve a kedvezményezett nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel az EUTAF jelentésben foglaltak kétségbe vonására, azaz az EUTAF jelentései nem megtámadhatóak. Ezt a jogi álláspontot a Kúria is megerősítette az EH 2018.08.K17 számú ügyben. A Kúria kimondta, hogy *„az EUTAF által lefolytatott ellenőrzési eljárás nem tartozik a Ket. hatálya alá, az ellenőrzés eredményeként készített jelentése nem minősül közigazgatási ügyben hozott érdemi határozatnak, sem egyéb olyan döntésnek, melynek közigazgatási perben való bírósági felülvizsgálatát a vonatkozó uniós és hazai jog biztosítaná”*.⁷² Elviekben az irányító hatóság szabálytalansági döntése támadható a belső jogorvoslati rendszerben, majd polgári perben, azonban egy ilyen kérelem kimenetele kérdéses, hiszen az EUTAF jelentésére tekintettel általában nem állapítható meg az irányító hatóság felelőssége. Hasonló probléma természetesen nem csak Magyarországon, hanem más uniós tagállamokban is felmerülhet akár a nemzeti audit hatóság, akár az Európai Bizottság audit megállapításaival kapcsolatban. Például a C-471/22. sz. *Agentsia „Patna infrastruktura”* jogesetben egy bolgár irányító hatóság egy közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó európai bizottsági audit megállapításra hivatkozva, külön vizsgálat nélkül pénzügyi korrekciót szabott ki a kedvezményezettre. A megállapítás jogszerűségét a kedvezményezett vitatta, azonban nem volt jogi lehetősége a bizottsági határozatban foglaltak megtámadására, valamint álláspontja szerint nem felelt meg az arányosság elvének, hogy az irányító hatóság nem folytatott le önálló vizsgálatot a közbeszerzés szabályosságának megállapítására. E gyakorlat és az ennek alapját képező szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetősége tárgyában tett fel kérdéseket a bolgár bíróság az Európai Unió Bíróságának előzetes döntéshozatali eljárás keretében. A Bíróság azonban nem találta az uniós jogelvekkel és az Alapjogi Chartával ellentétesnek a Bizottság szabálytalansági döntéseivel kapcsolatos nemzeti eljárást, mivel álláspontja szerint a

⁷¹ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 389. § e) pont

⁷² Az EH 2018.08.K17 számú ügyben hozott ítélet 22. pontja

nemzeti szinten a pénzügyi korrekció alkalmazásával kapcsolatban indult bírósági eljárás során előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezhető a Bíróságtól a bizottsági döntés érvényessége megállapításának céljából.

5.3.3. Az Integritás Hatóság (IH) szerepe a közbeszerzések ellenőrzésében

Új intézmény az európai uniós források felhasználásának területén az Integritás Hatóság (jelen alponban a továbbiakban: IH), amely hivatalosan 2022. november 19-én kezdte meg a teljes működését. A létrehozását az Európai Bizottság kérésére a kondicionalitási eljárásban vállalta Magyarország Kormánya. Az IH az EUTAF-hoz hasonlóan autonóm államigazgatási szerv, működését a 2022. évi XXVII. törvény (Eufetv.)⁷³ szabályozza.

Az IH alapvetően egy korrupcióellenes hatóság, azonban jogkörei és feladatai túlmutatnak ezen, hiszen eljárhat csalás, összeférhetetlenség, korrupció és egyéb jogsértés vagy szabálytalanságokkal kapcsolatos ügyekben. Az IH számos feladata érinti a közbeszerzéseket, illetve meghatározott kereteken belül lehetősége van a közbeszerzési eljárásokba való beavatkozásba is. Amint a fentiekben már utaltam rá, a hatásköre az uniós forrásfelhasználásra, közbeszerzések esetén az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre terjed ki, azonban egy projekt uniós finanszírozásból való kivétele nem érinti a hatáskörét.⁷⁴

A közbeszerzésekkel kapcsolatos tevékenysége elsőként elemző munkákat jelent, a közbeszerzési rendszert az integritáskockázat-értékelésben, valamint az éves rendszerességű éves elemző integritásjelentés alapját képező elemzésében is vizsgálnia kell, amelyek keretében ajánlásokat fogalmazhat meg a közbeszerzési rendszer javítására, beleértve az ellenőrzési rendszereket is.⁷⁵ Az IH ajánlásai konkrét közbeszerzési eljárásokra is vonatkozhatnak. Az IH bejelentés alapján, panasz alapján, hivatalból vagy az ajánlatkérő kérésére ajánlást tehet a közbeszerzési eljárásban alkalmazott eljárásfajta, beszerzési technikára, illetve az alkalmazott fakultatív kizáró okokra vonatkozóan. Az ajánlatkérő számára az ajánlás figyelembevételére nem kötelező, csak „erősen ajánlott”, viszont az ajánlás figyelmen kívül hagyását részletesen indokolnia kell.⁷⁶ Az Eufetv. az IH részére bizonyos vizsgálati jogköröket is biztosít. Megvizsgálhatja például egy adott közbeszerzési eljárásban a kizáró okok helyes alkalmazását.⁷⁷ Az IH általános vizsgálati jogkörrel is rendelkezik, amely során az Ákr. szerinti

⁷³ 2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről (a továbbiakban: Eufetv.)

⁷⁴ Eufetv. 3. §

⁷⁵ Eufetv. 9-14. §

⁷⁶ Eufetv. 15. §

⁷⁷ Eufetv. 17-19. §

hatóságként vizsgálhatja meg többek között a közbeszerzéseket, amelynek keretében jelentésben összegzi a megállapításait. Közbeszerzések esetén az IH jogosult elrendelni egy konkrét közbeszerzési eljárás felfüggesztését, legfeljebb két hónapra, amennyiben csalás, korrupció, összeférhetetlenség vagy egyéb súlyos jogsértés vagy szabálytalanság gyanúját észleli.⁷⁸ Továbbá, az IH határozatban kötelezhet egyes ajánlatkérőket, hogy egyes közbeszerzéseikkel kapcsolatban a jövőben automatikusan tájékoztatást nyújtsanak.⁷⁹

A fentiek alapján úgy tűnhet, hogy az IH széles jogkörökkel rendelkezik az uniós forrásfelhasználás, illetve a közbeszerzések terén, azonban meg kell állapítani, hogy az IH hatásköre valójában korlátozott, hiszen szankcionálási jogkörökkel lényegében nem rendelkezik.⁸⁰ Esetleges jogsértés feltárása esetén az ügyet „átadja” az illetékes hatóságnak, azaz hivatalból kezdeményezheti a KDB eljárását, szabálytalansági eljárást kezdeményezhet az irányító hatóságnál. Súlyosabb esetekben (csalás korrupció, egyéb bűncselekmények) köteles ezt bejelenteni az illetékes szerveknek, például az OLAF-nak, az ügyészségnek, illetve a Gazdasági Versenyhivatalnak.⁸¹ Kérdésként merülhet fel többek között, hogy az irányító hatóság jogosult-e az IH által kezdeményezett szabálytalansági eljárás megindítását megtagadni. Erre az Eufetv-ben szereplő válasz az, hogy nem, kivéve, ha annak végrehajtása jogszabálysértéssel járna.⁸² Tehát az IH általi bejelentés esetén az ügyet ki kell vizsgálni, azonban természetesen nem garantálható, hogy a szabálytalanság megállapítására ténylegesen sor kerül, hiszen az IH megállapítása nem köti az eljáró irányító hatóságot. Kérdéses lehet ebben az esetben is a KDB-hez fordulás kötelezettsége. Ezt a feltárt szabálytalansághoz kapcsolódóan az IH és az irányító hatóság is megteheti. Utóbbi a KDB határozatához már kötve van. Így, ha az IH „biztosra szeretne menni”, akkor érdemes lehet számára elsőként a KDB-hez fordulnia és csak ezt követően kezdeményezni a szabálytalansági eljárást.

Fontos megjegyezni, hogy az IH viszonya a központi ellenőrző szervekkel (közbeszerzések ellenőrzése során eljáró irányító hatóság és KFF) való viszonya sem tisztázott teljes mértékben. Az Eufetv. értelmében az IH megkeresheti ezen ellenőrző szerveket, hogy a nevében bizonyítási jellegű cselekményeket végezzen, illetve információkat kérhet tőlük.⁸³ Kérdéses viszont, hogy az IH bekapcsolódhat-e például a KFF ellenőrzési eljárásába, illetve az IH jelentésében

⁷⁸ Eufetv. 21. §

⁷⁹ Eufetv. 22. §

⁸⁰ Az Eufetv. 23. §-a alapján az IH az általa határozatban előírt tájékoztatási kötelezettség megszegése esetén szabhat csupán ki bírságot

⁸¹ Eufetv. 24. §

⁸² Eufetv. 25. § (2) bekezdés

⁸³ Eufetv. 18. §

foglaltakat a KFF-nek mennyiben kell figyelembe vennie és vice versa, attól függően, hogy melyik szerv folytatja le elsőként az ellenőrzést. Előfordulhat például, hogy a KFF egy eljárásban támogató tanúsítványt állít ki, azonban az IH szerint jogsértés történt. Nem tisztázott jogilag, hogy ilyen esetben milyen következményei lehetnek az IH megállapításának. Hasonló kérdések merülnek fel természetesen az irányító hatósági ellenőrzésekhez kapcsolódóan. A KFF és az irányító hatóságok munkájával kapcsolatban jogosan merül fel, hogy valóban van-e hozzáadott értéke egy újabb hatóság által végzett ellenőrzésnek, hiszen az említett két szervezet valamennyi közbeszerzési eljárást eleve részletesen és szigorúan ellenőriz, ami időközönként kiegészül az EUTAF, illetve a Bizottság által végzett rendszerszintű ellenőrzésekkel. Ennek megfelelően az a következtetés vonható le, hogy az IH szerepe leginkább az ajánlások kiadása terén lehet szignifikáns, az irányító hatóságok és a KFF ellenőrzésével párhuzamos vizsgálatok lefolytatása csupán az amúgy sem egyszerű ellenőrzési rendszer bonyolítását és az ajánlatkérők oldalán a jogbizonytalanság növelését eredményezhetik. Az említett probléma a központi ellenőrző szervek és az IH közötti ésszerű együttműködési keretek kialakításával lehet minimalizálható, illetve kiküszöbölhető.⁸⁴

5.3.4. A Közbeszerzési Hatóság (KH) szerepe a közbeszerzések ellenőrzésében

A Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH) szintén autonóm államigazgatási szervként működik. Működését a Kbt. XXIII. fejezete szabályozza. Általános hatáskörű szerv, amely nem tartozik bele az uniós forrású közbeszerzések irányítási és ellenőrzési rendszereinek körébe. A KH egyik legfőbb szerepe a jogalkalmazók támogatása és az ehhez kapcsolódó számos feladat, például nyilvántartások vezetése, statisztikák készítése, konferenciák szervezése, jogalkalmazási tapasztalatok becsatornázása a közbeszerzési jogalkotási folyamatba a jogszabályok véleményezése során.⁸⁵ A Hatóságnak e mellett kulcsfontosságú szerepe van a hirdetmények feladásában, illetve ellenőrzési funkciókkal is rendelkezik.

Az ellenőrzési feladatai közül talán a legfontosabb a hirdetmények ellenőrzése, amely során ellenőrzi még azok feladását megelőzően nem csupán a hirdetmények helyes kitöltését, hanem azok tartalmának jogszabályi megfelelőségét is. A KH a hirdetmények tartalmára észrevételt tehet, azonban a hirdetmények feladásának nem feltétele a KH „jóváhagyása”. A hirdetményellenőrzési hatáskör az uniós forrású közbeszerzések esetén megfelelően lehatárolt azzal, hogy a KFF által végzett előzetes ellenőrzés esetén a KH-hoz már nem kell ellenőrzésre

⁸⁴ A szerzőnek jelenleg nincs tudomása ilyenről a gyakorlatban.

⁸⁵ A Hatóság feladatait és hatásköreit a Kbt. 187. §-a tartalmazza

beküldeni az eljárást megindító hirdetményeket.⁸⁶ A KH-nak azonban az irányító hatóság kizárólagos ellenőrzési hatáskörébe tartozó, alacsonyabb értékű közbeszerzési eljárások esetén lehet szerepe, hiszen ilyenkor a közbeszerzési felhívások ellenőrzésére előzetesen nem kerül sor a fejlesztéspolitikai intézményrendszer részéről. A KH által végzett ellenőrzés azonban kevésbé részletes, mint az irányító hatóság és a KFF ellenőrzése, emiatt kérdéses lehet, hogy a KH mennyiben tudja az audit szempontokat érvényesíteni, illetve a szabálytalanságokat megelőzni, különösen mivel a hirdetményellenőrzés során csak a jogszabályoknak való megfelelést vizsgálja, tágabb körben a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelést nem. Ezzel együtt a KH fontos szerepet tölthet be a szabályosság biztosítása során tekintettel arra is, hogy az irányító hatóságok után a KH a legaktívabb hivatalbóli kezdeményező a KDB előtti eljárásokban az uniós forrású közbeszerzések terén is.⁸⁷ A KH által feltárt jogsértés azonban semmiképpen sem tekinthető egyfajta szabálytalansági megállapításnak, legfeljebb gyanúnak, hiszen rendelkezésére álló egyetlen eszköz a KDB előtt való eljárás kezdeményezése, azaz a szabályosságot/szabálytalanságot minden esetben a KDB állapítja meg.

A KH a fentiekén túl a szerződések teljesítése, illetve a szerződésmódosítások tekintetében, valamint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás előzetes ellenőrzése révén rendelkezik ellenőrzési hatáskörökkel.⁸⁸ Ezek egyaránt vonatkoznak uniós és tisztán hazai forrásból megvalósuló közbeszerzésekre, azonban szintén nem részei az uniós források irányítási és ellenőrzési rendszereinek.

5.3.5. Ellenőrzési rendszerek más uniós tagállamokban

Tekintettel arra, hogy az uniós szabályozás tagállami hatáskörbe utalja az irányítási és ellenőrzési rendszerek működésének meghatározását, nem meglepő, hogy az uniós forrású közbeszerzésekhez kapcsolódó szabályozási és ellenőrzési gyakorlat tagállamonként jelentős eltéréseket mutat. Egyes tagállamokban (pl. Románia, Bulgária) szigorú, ex ante ellenőrzést is magában foglaló közbeszerzési ellenőrzési rendszer működik, még tipikusan a régebbi uniós tagállamokban (ahol az uniós források gazdasági jelentősége is alacsonyabb) nem jellemző kifejezetten a közbeszerzések ellenőrzésére szakosodott intézményrendszer felállítása.

⁸⁶ Ld. 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet 9. § (1) és (4) bekezdés

⁸⁷ Ld. a 6. fejezetben.

⁸⁸ Kbt. 189-189/A. §

A Közbeszerzési Hálózatnak (Public Procurement Network – PPN) számára készített összehasonlító kutatást Bianchi és Guidi⁸⁹, amely bizonyos mértékig betekintést biztosít a tagállami közbeszerzési rendszerekbe, beleértve az ellenőrzésért felelős szerveket. A tanulmány szerint számos EU tagállam a nemzeti számvevőszéket hatalmazza fel a közbeszerzések szabályosságának ellenőrzésére, mint például Olaszország, Ausztria, Belgium, Bulgária, Görögország és Spanyolország. Egyes országokban speciális felhatalmazással rendelkező kormányzati szervek végzik az ellenőrzést (Litvánia, Lengyelország, Románia, Szlovákia, Málta). Szlovéniában az ellenőrzéseket a Nemzeti Jogorvoslati Bizottság végzi, akinek tagjait a Parlament jelöli. Bizonyos EU tagállamokban a versenyhatóság felelős a közbeszerzések ellenőrzéséért is (Csehország, Svédország, Finnország, Hollandia, Dánia). Csehországban e mellett az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzését az adott operatív program irányító hatósága vagy az igazoló hatóság végzik.⁹⁰ Görögországban a számvevőszék az 1 millió euró becsült értéket meghaladó közbeszerzési eljárásokat előzetesen ellenőrzi. Olaszországban egy független szervet a Közbeszerzési Ellenőrzési Hatóságot állítottak fel az ellenőrzés céljából.

Lengyelországban a közbeszerzések szabályosságának fő ellenőrző szerve a Közbeszerzési Megrendelések Ügynöksége, aki tervezett és rendkívüli dokumentumalapú ellenőrzéseket végez állami szervek, civil szervezetek és állampolgárok bejelentései alapján. Az EU társfinanszírozású eljárásokat áruk és szolgáltatások esetén tízezer euró felett, építési beruházások esetén húszezer euró felett kötelezően ellenőrizni kell.⁹¹ A lengyel jogszabály különböző jogsértéseket még a szerződés megkötését megelőzően szankcionál: eljárások nem megfelelő előkészítése, hibás értékelés, az értékeléshez szükséges dokumentumok bekérésének elmulasztása, a kiírásnak nem megfelelő ajánlattevők kizárásának hiánya. A Lengyel Közbeszerzési Iroda az ellenőrzések eredményeit hathavi rendszerességgel publikálja. Máltán az ún. Szerződések Igazgatója vizsgálja a korrupcióra vagy csalásra vonatkozó bejelentéseket.⁹²

Számos tagállamban az ellenőrző szervek a közbeszerzési eljárásokat csupán mintavételes alapon ellenőrzik. Svédországban, például, prioritást élveznek azok az ügyek, ahol a hatóság

⁸⁹ BIANCHI, Tiziana, Valentina GUIDI: *The comparative survey on the national public procurement systems across the PPN*. Authority for the Supervision of Public Contracts, Department for the Co-ordination of European Union Policies, PPN Presidency (2010)

⁹⁰ BUREŠ, Stanislav: *Financial control of funds co-financed from the UE budget: possibilities of considering new and more favorable legal provisions*. In. Annual Center Review 10 (2017): 22-26

⁹¹ POPESCU, Ada, Mihaela ONOFREI, Christopher KELLEY: *An overview of European good practices in public procurement*. In. Eastern journal of european studies 7.1 (2016).

⁹² Addressing Fraud and Corruption in Public Procurement. Department of Contracts. Ministry of Finance of Malta. May 2017.

szerint a beavatkozás alkalmas a kívánt hatások elérésére.⁹³ A finn hatóság szintén a legsúlyosabb esetekre fókuszál annak érdekében, hogy megelőzze a rugalmatlan és elhúzódo eljárásokat.⁹⁴ A szigorúbb ellenőrzési rendszerekkel rendelkező országokban is számos esetben nem szükséges az ellenőrző szerv előzetes hozzájárulása a közbeszerzési eljárás megindításához, illetve a szerződés megkötéséhez. Például a lengyel hatóság ajánlásokat tehet, a jogorvoslati szervhez fordulhat vagy megbírságozhatja az ajánlatkérőt.⁹⁵ A számvevőszékek is általában csak utólagosan ellenőrzik a közbeszerzési eljárásokat és az ellenőrzés végén jelentést bocsátanak ki és ajánlásokat fogalmaznak meg.

A szakirodalom alapján az uniós forrású közbeszerzések szigorú ellenőrzéseknek vannak kitéve Romániában és Bulgáriában is, ahol az Európai Bizottság több ízben megállapította az irányítási és kontrollrendszerek nem megfelelő működését. Bulgáriában az eljárások ex ante ellenőrzését a Közbeszerzési Hatóság végzi és az ellenőrzés célja értelemszerűen az eljárások jogszerűségének növelése. Az ellenőrzés egy jelentéssel zárul, amely ugyan nem kötelező érvényű az ajánlatkérő számára, azonban a jelentésben foglaltak be nem tartása esetén a projekt finanszírozását az irányító hatóság megtagadhatja. Mivel azonban az előzetes ellenőrzés viszonylag kevés eljárást érint, a tipikus hibák beazonosítására az ellenőrzési rendszer csak korlátozottan alkalmas.⁹⁶ Cél azonban az ellenőrzött eljárások számának növelése. Romániában több szervezet is felelős a közbeszerzési eljárások ellenőrzéséért, amelyek az irányító hatóságok, a Nemzeti Közbeszerzési Szabályozási és Monitoring Hatóság (ANRMAP) és a Közbeszerzési Koordinációs és Ellenőrzési Egység (UCVAP).⁹⁷ Az UCVAP valamennyi EU forrású közbeszerzést megvizsgál eljárási szempontból, míg az ANRMAP az odaítéléséi eljárások ex post ellenőrzését végzi.⁹⁸

⁹³ The Swedish Competition Authority's supervision over public procurement. Adm no. 119/2016.

⁹⁴ Supervision of public procurement. Finnish Competition and Consumer Authority (2017). Elérhető: <<https://www.kkv.fi/en/facts-and-advice/competition-affairs/supervision-of-public-procurement>>, accessed: 06.05.2018)

⁹⁵ YAREMENKO, S. SHATKOVISKIY, O: *The Control of Public Procurement – Polish Experience Relevant to Ukraine*. Elérhető: <<http://eupublicprocurement.org.ua>>, accessed: 06.05.2018).

⁹⁶ PAVLOVA, Miłlena: Public Procurement ex-ante control–nature and development. In. Бизнес посоки 22.01 EN (2017), 20-30

⁹⁷ TAȘCU, Alexandru Virgil: *The Framework of Accessing European Funds in Romania*. In. Quality-Access to Success 15.140 (2014). 247-253; ZAMAN, Gheorghe, Anca CRISTEA: *EU structural funds absorption in Romania: obstacles and issues*. In. Romanian Journal of Economics 32.1 (2011): 41

⁹⁸ LUPĂNCESCU, Mihaela: *Management in the Use of Structural and Cohesion Funds and the Absorption of European Funds in Romania*. In. Journal of Advanced Research in Management (JARM) 8.16 (2017): 120-125.

5.4. A szabálytalansági eljárás és a szabálytalanság megállapításának jelentősége

A kohéziós politikai intézményrendszer fontos aspektusát képezi a szabálytalanságkezelési rendszer, amelytől részben függetlenül (különösen az ex ante és folyamatba épített ellenőrzés), részben ahhoz szorosan kapcsolódva működik a közbeszerzések központi ellenőrzési rendszere. Ha a hazai jogszabályokat szűken értelmezzük, akkor „hivatalosan” akkor tekinthető egy uniós forrásból megvalósított projekt szabálytalannak, ha ezt az intézményrendszer kimondta az ún. szabálytalansági eljárás során.

Itt megjegyzem, hogy míg az egyéb típusú szabálytalanságok esetén – ahol nincs egy elkülönült mechanizmus az adott típusú szabálytalanságok ellenőrzésére – ez logikus és elfogadható, addig a közbeszerzések esetén a fentiekben a szabálytalanság fogalmának jóval tágabb értelmezésére tettem javaslatot. Ettől függetlenül a hivatalos szabálytalansági eljárás a közbeszerzésekhez kapcsolódóan sem hagyható figyelmen kívül, sőt fontos szerepet játszik, hiszen bizonyos esetekben (pl. utóellenőrzés esetén) a szabálytalansági döntés képezi a fejlesztéspolitikai jogkövetkezmények megállapíthatóságának alapját. Ebből kifolyólag megvizsgálandó a szabálytalansági eljárás működése és kapcsolódása a közbeszerzési ellenőrzési mechanizmusokhoz.

5.4.1. A támogatási szerződés jogági besorolása

Kiindulópontként fontos megjegyezni, hogy az ajánlatkérő szerv nem a közbeszerzési eljárás lefolytatása révén, hanem az ahhoz kapcsolódó finanszírozás révén kerül jogi kapcsolatba a fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel és ellenőrző szervekkel. Uniós finanszírozás esetén az ajánlatkérő nyújt be támogatási kérelmet az irányító hatósághoz és köti meg a támogatási szerződést. A támogatás feltétele az irányadó jogszabályok, ezen belül a közbeszerzési szabályok betartása, illetve a támogatásokhoz kapcsolódó ellenőrzések túrése.

A szabálytalansági eljárás jogalapjának meghatározása kapcsán kulcskérdés, hogy milyen típusú jogviszony jön létre a támogató és a kedvezményezett között. Az államháztartás alrendszerei terhére támogatás nyújtható közigazgatási határozat vagy hatósági szerződés, valamint polgári jogi támogatási szerződés vagy támogatói okirat kibocsátása útján is.⁹⁹ Előbbiekre a közigazgatási jog, míg utóbbiakra a polgári jog vonatkozik, amely azonban

⁹⁹ Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 48. §

keveredhet a közjogi aspektusokkal.¹⁰⁰ Évekig nem volt egyértelmű azonban, hogy az uniós forrásfelhasználás keretében megkötött támogatási szerződés valójában melyik jogághoz tartozik. Ennek egyik oka, hogy amint Gönczi rámutatott „az államháztartási törvény csupán a támogatásról, mint finanszírozási jogcímről szól, a Polgári Törvénykönyv pedig hallgat a támogatási jogviszonyról és támogatási szerződésről is”.¹⁰¹ A támogatási jogviszony jogági besorolásának tisztázása érdekében „a Kúria az 1/2012. (XII. 10.) KMK-PK véleményében egyértelműen kimondta, hogy a pénzügyi támogatásokkal összefüggő jogviszonyban a támogató kizárólag akkor minősül közigazgatási hatósági jogkört gyakorló személynek, amennyiben jogszabály - az első fokon eljáró hatóság megnevezésével - egyértelműen így rendelkezik.”¹⁰²

Az elmúlt évtized hazai bírói ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy a bíróságok az uniós források felhasználása kontextusában megkötött támogatási szerződést egy polgári jogi szerződésnek tekintik, annak ellenére, hogy az így létrejött jogviszonyban közjogi elemek is felfedezhetők. Példaként említhető a BH2019. 227. jogeset, amelyben a Kúria – hivatkozva többek között az Alkotmánybíróság 3385/2018. (XII. 14.) AB határozatára is – megerősítette, hogy uniós támogatások esetén a támogatási szerződés polgári jogviszonyt keletkeztet a kedvezményezett és az irányító hatóság vagy a támogatás lebonyolításában részt vevő szervezet között. Kimondta továbbá, hogy „a támogatási szerződés sajátos szerződés, a szabálytalansági eljárás és annak jogkövetkezményei sajátos eljárási forma, abban keverednek a polgári jogi és közjogi elemek”, valamint, hogy a „szabálytalansági eljárás tárgya, hogy a támogatott szerződésszerűen teljesített-e, a támogatás jogszabályi és szerződéses feltételeinek eleget tett-e”.¹⁰³ A Kúria megerősítette azt is, hogy a szabálytalansági döntés felülvizsgálatban nem, csupán polgári perben támadható.¹⁰⁴ Ezeket a megállapításokat a Kúria későbbi határozataiban is megerősítette.¹⁰⁵

A hazai fejlesztéspolitikai jogszabályok eleinte nem részletezték, hogy a támogatási szerződés milyen jogághoz tartozó szerződés, így a jogalkalmazók csupán a bírósági joggyakorlatra tudtak hagyatkozni. A 2007-2013-as programozási időszak forrásainak végrehajtását szabályozó

¹⁰⁰ Ld. NAGY, Zoltán: *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében*. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Serie Juridica et Politica* (2012): 339-350, p.345

¹⁰¹ GÖNCZI, Lili Luca: *A területfejlesztési támogatások esetén igénybe vehető jogvédelem sui generis jellege – nemzetközi kitekintés*. In: *Közjogi Szemle* 15.1 (2022). 39-48, p.40

¹⁰² Ld. GÖNCZI (2022), p.43

¹⁰³ BH2019. 227. [10] pont

¹⁰⁴ BH2019. 227. [11] pont

¹⁰⁵ Ld. BH2020. 381, BH2022. 238.

4/2011 (I.28.) Korm. rendelet 2014. január 1-jei módosításával azonban kimondásra került, hogy az irányító hatóság és a kedvezményezett között létrejött szerződés egy polgári jogi szerződésnek minősül.¹⁰⁶ Ezt a megfogalmazást átvette a 2014-2020-as időszak vonatkozásában a 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet is.¹⁰⁷ A legújabb kohéziós jogszabályban szintén tisztázott, hogy uniós támogatás esetén egy polgári jogi szerződés jön létre a támogatást nyújtó (irányító hatóság) és a kedvezményezett (ajánlatkérő szerv) között.¹⁰⁸ Erre utal 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 132. § (1) bekezdése. Bár érdekes módon a 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet 81. §-a nem rendelkezik kifejezetten a végső kedvezményezettel megkötött támogatási szerződés polgári jogi jellegéről, álláspontom szerint az uniós támogatási rendszer logikájából és a bírósági gyakorlatból következően kijelenthető, hogy a támogatási szerződés polgári jogi jellege az RRF-ből származó támogatások esetén sem kérdőjelezhető meg. A támogatási szerződés és támogatói okirat polgári jogi mivoltát alátámasztja az államháztartásról szóló 2011. CXCV. törvény 2021. július 2-től hatályos rendelkezése is, amely alapján az említett dokumentumok útján létesített támogatási jogviszony létesítésére irányuló eljárással és támogató döntéseivel kapcsolatos jogvitákat polgári peres eljárásban lehet kezdeményezni.¹⁰⁹

Amint arra Nyikos és Szabó is rámutatnak, a támogatási szerződés, bár polgári jogi szerződés, lényegében nem egyenrangú felek között jön létre, hiszen ebben a jogviszonyban az irányító hatóság jelentős többlet jogosultságokkal rendelkezik.¹¹⁰ Az egyik ilyen fontos jogosultság a támogatás felhasználásának, ezen belül a közbeszerzési szabályok betartásának ellenőrzése, valamint adott esetben a szabálytalanság megállapítása és megfelelő jogkövetkezmény alkalmazása. Tehát ebben a jogviszonyban – annak polgári jogi jellege ellenére – a jogszabályok lényegében hatósági hatáskörökkel ruházzák fel a támogatást nyújtót.¹¹¹ Itt meg kell jegyezni, hogy bár a támogatást nyújtó szerv neve – az uniós jogi terminológiát követve – hivatalosan irányító „hatóság”, ezen szerv Magyarországon nem tekinthető az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) értelmében vett hatóságnak. Ezen anomália ellenére jelenleg lényegében elfogadottá vált a támogatási szerződés polgári jogi szerződésként való kezelése a hazai jogrendben.

¹⁰⁶ 4/2011 (I.28.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 27. pont

¹⁰⁷ 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés 54. pont

¹⁰⁸ 256/2021. (V. 18.) Korm. rendelet 132. § (1) bekezdés, a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet nem utal explicit módon a támogatási szerződés polgári jogi jellegére

¹⁰⁹ Áht. 48. § (4) bekezdés

¹¹⁰ NYIKOS, Györgyi, SZABÓ Szandra: *Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában–magyar tapasztalatok és tanulságok*. In. Európai Tükör 22.1 (2019), 67-87, p. 74

¹¹¹ Ibid

A támogatási szerződés polgári jogi szerződésnek minősítése kiemelkedő jelentőséggel bír, mind általában az uniós forrásfelhasználás, mind pedig a közbeszerzési eljárások területén. Előbbi esetén a szerződés jogi minősítése különösen releváns a szabálytalansági eljárás jogalapja, valamint az ezen alapuló jogkövetkezmények tekintetében, illetve a tekintetben, hogy így a jogkövetkezmények megtámadása esetén a polgári bíróságok illetékesek. A közbeszerzések esetén pedig elmondható, hogy a közbeszerzési szabályok megsértését egyben egy polgári jogi szerződés megszegéseként is kell kezelni támogatáspolitikai szempontból, ami megint csak kihatással van a jogkövetkezmények érvényesíthetőségére és – amint azt az 5.5 pontban kifejttem – az ellenőrzési rendszerek és szabálytalansági eljárások közbeszerzési jogorvoslati rendszerekkel való viszonyára is.

5.4.2. A szabálytalansági eljárás

A fentiekben már utaltam rá, hogy a CPR és az RRF rendelet előírja az uniós tagállamok számára a hatékony irányítási és kontrollrendszerek működtetését a szabálytalanságok feltárására és szankcionálására, azonban ezek pontos módját meghagyják tagállami hatáskörben. A magyar jogrendszerben a hazai fejlesztéspolitikai jogszabályok létrehozták az ún. szabálytalansági eljárást, amely során az irányító hatóságok (RRF esetén a nemzeti hatóság) jogosultak a szabálytalansági gyanúk kivizsgálására és a szabálytalanság tényének megállapítására, valamint azok szankcionálására.¹¹² A vonatkozó rendeletek erre nem térnek ki, de a szabálytalansági eljárás lényegében egy olyan jogszabály által lefektetett mechanizmus, amelynek a kedvezményezett aláveti magát a támogatási szerződés aláírásával, amennyiben az intézményrendszer a szabálytalanság gyanúját tárja fel vele szemben.

A szabálytalansági eljárás alapja az irányító hatósághoz beérkező szabálytalansági gyanú, amely kézhezvételétől számított nyolc napon belül kell dönteni a szabálytalansági eljárás megindításáról.¹¹³ A szabálytalansági gyanút bárki bejelentheti az irányító hatósághoz¹¹⁴, azonban jellemzően az valamely ellenőrzési mechanizmus (pl. helyszíni ellenőrzés, közbeszerzés esetén az eljárások központi ellenőrzése) eredményeképp jut el az irányító hatósághoz. Az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás végén szabálytalansági döntést hoz, amelyben megállapítja a szabálytalanság jogkövetkezményét, amelynek arányban kell állnia a szabálytalansággal. A szabálytalansági döntés ellen egy alkalommal lehet jogorvoslattal élni,

¹¹² 256/2021 (V.18) Korm. rendelet XIII. fejezet, 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet VII. fejezet

¹¹³ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 388. §

¹¹⁴ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 387. §

amit a Belső Ellenőrzési és Integritási Igazgatóság (BEII) bírál el.¹¹⁵ Ezt követően a döntés polgári perben való megtámadására van lehetőség.

A szabálytalansági eljárásokkal kapcsolatban általánosságban számos kérdés felmerülhet annak polgári jogi támogatási jogviszony keretében történő alkalmazásával kapcsolatosan. Általánosságban Nyikos és Szabó¹¹⁶ – valamint utóbbi szerző doktori értekezésében¹¹⁷ is – részletesen megvizsgálták ennek jelentőségét és hatásait. Kutatásukban megállapítják, hogy a szabálytalanságok szabályozása összességében átláthatatlan, bonyolult, bizonyos esetekben hiányosan szabályozott komplex szabályozási környezetet eredményezett, illetve olyan jogi, elméleti problémákat is felvetett, amely az egységes bírói gyakorlat kialakítását is megnehezítette.¹¹⁸

Bár a közbeszerzésekhez számos különböző ellenőrzési – és esetenként szankciós – mechanizmus kapcsolódik (lásd részletesen fent az 5.3 pontban), a vonatkozó jogszabályok értelmében közbeszerzésekhez kapcsolódó jogszabálysértés esetén is indulhat szabálytalansági eljárás. Közbeszerzéshez kapcsolódó ügyekben szabálytalansági eljárás lefolytatására elsősorban a közbeszerzések ellenőrzése során kerül sor, különösen azonban az esetekben, amikor az irányító hatóság, illetve a KFF utóellenőrzést folytat le. A 256/2021 (V.18.) Korm. rendelet közbeszerzések ellenőrzésével foglalkozó IX. fejezete több ízben is utal a szabálytalansági eljárásokra. Az egyik szabálytalansági eset akkor áll fenn, ha az ellenőrzést a kedvezményezett nem, vagy nem határidőben kezdeményezte.¹¹⁹ továbbá, utóellenőrzés esetén a rendelet mindössze azt határozza meg, hogy a támogatás kifizetése vonatkozásában a szabálytalansági döntés irányadó.¹²⁰ Szabálytalansági eljárás azonban egyértelműen indítható a XIII. fejezet alapján. Ex ante és folyamatba épített ellenőrzés esetén szabálytalansági eljárás megindítására nem feltétlenül van szükség, hiszen a cél a jogellenes magatartások megelőzése, és a szerződés megkötése előtt a jogsértés (a rendeletben használt terminológia alapján: „elszámolhatósági akadály”) általában még orvosolható. Ilyen esetben a rendelet nem irányozza elő szabálytalansági eljárás megindítását, hanem e helyett a támogató tartalmú irányító hatósági nyilatkozat és KFF tanúsítvány vagy utóellenőrzési jelentés megszerzéséhez köti a támogatás

¹¹⁵ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 403. §

¹¹⁶ NYIKOS és SZABÓ (2019)

¹¹⁷ SZABÓ, Szandra: A strukturális alapokból származó uniós támogatások szabálytalanságkezelésének jogkérdései. Doktori értekezés.

¹¹⁸ NYIKOS és SZABÓ (2019), p. 69

¹¹⁹ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 179. § (1) bekezdés

¹²⁰ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 181. § (2) bekezdés

kifizethetőségét.¹²¹ Jogellenes szerződésmódosítás, illetve dinamikus beszerzési rendszer alapján történő szabálytalan szerződéskötés esetére a rendelet kötelező jelleggel írja elő a szabálytalansági eljárás megindítását.¹²² Ez logikus, hiszen ha a közbeszerzés lezárult és adott esetben a szerződés vagy a szerződésmódosítás is megkötésre került, akkor a támogatás nem megfelelő felhasználása (amelynek alapja ez esetben a közbeszerzési szabályok megsértése) elsődlegesen pénzügyi korrekció alkalmazása útján szankcionálható.

Általánosságban tehát a szabálytalanságok meghatározása a magyar jogrendben jogszabályban lefektetett eljárásrend szerint működő szabálytalansági eljárás útján történik. Ha a szabálytalanság fogalmi elemeinek teljesülését az irányító hatóság feltárja vagy azt más ellenőrzési mechanizmus feltárja és bejelenti az irányító hatóságnak, akkor csak szabálytalansági gyanúról beszélhetünk. Az adott cselekmény (vagy mulasztás) abban az esetben minősül hivatalosan, fejlesztéspolitikai értelemben szabálytalannak, ha azt az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás során jogerősen szabálytalannak nyilvánította.

Közbeszerzések esetén, ha az adott eljárás utóellenőrzési mechanizmus alá esik, akkor a jogkövetkezmények alkalmazhatósága tekintetében szintén a szabálytalansági eljárás lezárultakor beszélhetünk szabálytalan közbeszerzésről, azonban, amint a fentiekben már megállapításra került, előzetes és folyamatba épített ellenőrzés esetén gyakorlatilag a nem támogató tanúsítvánnyal bekövetkezik a szabálytalanná nyilvánítás, amely a közbeszerzési eljárás visszavonásával vagy eredménytelenné nyilvánításával orvosolható.

5.5. A közbeszerzési ellenőrzési rendszerek és a jogorvoslati rendszer viszonya

A fentiekben már említésre került a jogorvoslati rendszer általános szerepe a közbeszerzések szabályosságának biztosításában. Az uniós szabályozás – ugyanúgy ahogy a Bizottság esetében sem – a tagállami irányítási és kontrollrendszerek, valamint a közbeszerzési jogorvoslati rendszerek közötti viszonyt sem rendez, sőt valójában utalást sem tartalmaz rá. Ki kell emelni különösen, hogy a szabályozás semmilyen formában sem határozza meg, hogy melyik szerv felelős végső soron annak megállapításáért, hogy egy adott cselekmény jogsértő volt-e a közbeszerzési eljárásban. A tagállamok maguk szabályozhatják a jogorvoslati szervek és a

¹²¹ 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 194. § (2) bekezdés

¹²² 256/2021 (V.18) Korm. rendelet 204. §, 210. § (5) bekezdés

kohéziós intézményrendszer viszonyát is, természetesen az uniós jogorvoslati irányelvek (89/665/EGK irányelv és 92/13/EGK irányelv) betartása mellett.

5.5.1. KDB határozat viszonya az ellenőrzéshez és a szabálytalanság megállapításához

Általánosságban megnézve a közbeszerzési jogorvoslati rendszert, a Kbt. alapján a KDB kizárólagos jogkörrel rendelkezik az elsőfokú közbeszerzésekkel kapcsolatos jogviták elbírálásához és az ajánlatkérőkkel (és bizonyos esetekben az ajánlattevőkkel) szemben a Kbt. szerinti szankciók érvényesítéséhez. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer által végzett ellenőrzések azonban a KDB eljárásaitól függetlenül, a jogorvoslat kezdeményezésének lehetőségével párhuzamosan működnek. Azonban, mivel lényegében mindkét típusú intézmény a közbeszerzések szabályosságát vizsgálja a közbeszerzési szabályok értelmezése mellett, elengedhetetlen ezen intézmények viszonyának tisztázása.

A 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet IX. fejezete¹²³ kísérletet tesz az ellenőrző szervek (különösen az irányító hatóság és a KFF), valamint a jogorvoslati szerv (KDB) viszonyának rendezésére a közbeszerzés ellenőrzés mechanizmusához kapcsolódóan is. A rendelet elsőként deklarálja, hogy az ellenőrző szervek számára meghatározott határidőbe nem számít bele többek között a Kbt. szerinti jogorvoslati eljárás időtartama,¹²⁴ amely lényegében azt jelenti, hogy az ellenőrző szervek bevárhatják a KDB határozatát, ha jogorvoslati eljárás van folyamatban, mielőtt meghozzák saját döntésüket. Ha az ellenőrző szerv által megküldendő, ellenőrzést lezáró dokumentum megküldését megelőzően jogorvoslati eljárás indul, akkor az irányító hatóságnak, illetve a KFF-nek fel kell függesztenie az ellenőrzést a jogorvoslati eljárás lezárásáról szóló döntés meghozataláig.¹²⁵ Ezekben az esetekben tehát az ellenőrző szerv figyelembe veheti a Döntőbizottság határozatát és logikusan figyelembe is veszi azt, bár a rendelet ezt kifejezetten csak a szabálytalansági eljárás esetén deklarálja.¹²⁶ Az említett esetek azokra a helyzetekre vonatkoznak, amikor a jogorvoslati eljárás nem az ellenőrző szervek munkájának eredményeképp, hanem egyéb okból indulnak (pl. egy vesztes ajánlattevő megtámadja az ajánlatkérő döntését). Ilyen esetben logikus és elvárható is, hogy az ellenőrző szervek csak a döntőbizottsági eljárás eredményének ismeretében hozzanak döntést. Ez különösen olyankor releváns, ha a jogorvoslati eljárás tárgyát képező feltételezett jogsértést az

¹²³ RRF esetén a 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet IV. fejezete

¹²⁴ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 177. § (3) bekezdés

¹²⁵ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 177. § (5) bekezdés

¹²⁶ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 179. § (2) és (5) bekezdés

ellenőrző szervek is észrevételezték, de olyankor is előnyös a KDB határozatának ismerete, ha például az ajánlatkérő valamely döntése megsemmisítésre kerül, hiszen ilyenkor egyes esetekben a közbeszerzési eljárást és az ellenőrzést is újra kell kezdeni.

A támogatási szerződés polgári jogi jellegének azonban a közbeszerzések esetén is kiemelkedő szerepe van, különösen abból a szempontból, hogy mely szerv(ek) jogosult(ak) a közbeszerzési jogszabályok megsértésének megállapítására. Ebben a kérdésben két egymással versengő elmélet létezik. Az első megközelítés szerint csak a Közbeszerzési Döntőbizottság állapíthat meg közbeszerzési jogsértést, hiszen a Kbt. alapján valamennyi közbeszerzési jogvitában első fokon e szervnek kell döntést hoznia. A másik megközelítés szerint a fejlesztéspolitikai intézményrendszer a CPR és a vonatkozó hazai kormányrendeletek által rájuk ruházott hatáskörében önállóan dönthetnek a közbeszerzési eljárások eredményeképp megkötött szerződések elszámolhatóságáról, beleértve adott esetben a közbeszerzési eljárások szabályszerűségének megítélését.

A fentiekben már utaltam rá, hogy a KDB eljárásának kezdeményezésére az ellenőrző szerveknek van lehetősége, azonban erre elsősorban csak a szabálytalansági eljárás keretében kerül sor. A 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet 391. § (2) bekezdése alapján ez opcionális, azaz a kohéziós politika hazai szabályozása alapján a szabálytalansági eljárás keretében nem feltétlenül kötelező a KDB döntésének kikérése. Ennek megfelelően tehát az irányító hatóság és a KFF (közbeszerzésekért felelős miniszter) önállóan is megállapíthat közbeszerzési jogsértést, amely támogatáspolitikai szankciókhoz vezethet.¹²⁷ Ez összhangban van az uniós elvárásokkal, hiszen az uniós kohéziós politikai szabályozás sem támaszt arra vonatkozó elvárást, hogy a közbeszerzési jogsértéseket feltétlenül a jogorvoslati szerveknek is kellene vizsgálnia a támogatást érintő jogkövetkezmény érvényesíthetőségéhez. Lényegében tehát ezt a kérdést is szabadon szabályozhatják a tagállamok saját belső jogrendjüknek megfelelően azzal, hogy természetesen a szabálytalanságok hatékony feltárását és szankcionálását biztosítaniuk kell, a CPR általános szabályának megfelelően.

Érdekes módon az RRF-ből finanszírozott közbeszerzések vonatkozásában a 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet a kohéziós szabályozás feltételes szóhasználatával ellentétben kimondja, hogy a nemzeti hatóságnak közbeszerzési jogsértés gyanúja esetén a KDB-hez kell fordulnia. Az RRF-re vonatkozó szabályozás tehát kötelező jelleggel előírja a jogorvoslati eljárás kezdeményezését közbeszerzési szabálytalanság gyanúja esetén, igaz, a szabályozás nem írja

¹²⁷ Igaz a Kbt. 177. § (1) bekezdése alapján ennek bíróság előtti érvényesíthetősége kérdéses. Ld. alább

elő kifejezetten, hogy a támogatást érintő jogkövetkezmény csak a KDB határozata megléte esetén alkalmazható. Mindkét rendelet kimondja azonban, hogy ha a szabálytalansági kérdés eldöntése a Döntőbizottság hatáskörébe tartozik, akkor a szabálytalansági eljárást a döntőbizottsági döntés meghozataláig felfüggesztheti.¹²⁸

Uniós jogi értelemben véve teljesen racionálisnak tűnhet a jogorvoslati szerv határozatának mellőzhetősége, hiszen a kohéziós politikai értelemben vett szabálytalanságok feltárásának, illetve a közbeszerzési jogorvoslatok céljai eltérnek egymástól. Bár hazánkban biztosított a közbeszerzési eljárások hivatalos szervek általi utólagos vizsgálatán alapuló jogorvoslat kezdeményezésének lehetősége, a jogorvoslati irányelv ezt egyáltalán nem teszi kötelezővé.

A pénzügyi következmények ellenőrző szervek általi érvényesíthetősége szempontjából fontos irányadó szabály a Kbt. 177. § (1) bekezdése, amely kimondja, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapított polgári jogi igény érvényesítésének feltétele, hogy a KDB, illetve annak döntésével szemben indított polgári per esetén a bíróság a közbeszerzési jogsértést jogerősen megállapítsa. Az érintett szabály lényegében a 89/665/EGK irányelv (jogorvoslati irányelv) 2. cikk (6) bekezdését ülteti át, amely alapján előírható egy közbeszerzési eljárás során hozott döntés jogorvoslati szerv általi megsemmisítése kártérítés követelésének feltételeként. Az irányelvi háttér alapján megállapítható, hogy a rendelkezés célja végső soron az, hogy az uniós tagállamok számára biztosított legyen olyan szabályozás bevezetésének lehetősége, amely alapján egy gazdasági szereplő egy másik gazdasági szereplővel szemben csak akkor léphet fel kártérítési igénnyel egy közbeszerzési jogsértéssel összefüggésben, ha a kártérítés alapjául szolgáló jogsértést az illetékes jogorvoslati szerv is megállapította. A Kbt. azonban az irányelvi szabályt nem szó szerint ülteti át, azaz nem kártérítésre, hanem polgári jogi igényre hivatkozik.

Kérdés, hogy a fejlesztéspolitikai jogszabályi környezetben a pénzügyi korrekció alkalmazása polgári jogi igény érvényesítésének tekinthető vagy egyéb adminisztratív intézkedésnek. Ha azt a tényt vesszük alapul, hogy a szabálytalansági eljárás, illetve a szabálytalansági döntésre való felhatalmazás az irányító hatóság és a kedvezményezett között létrejött polgári jogi szerződésen alapul, akkor valóban a támogatást érintő jogkövetkezmények polgári jogi jogkövetkezménynek tekinthetők. Ennek azonban ellentmondani látszik az a tény, hogy a 256/2021 (V.18.) Korm. rendelet nem írja elő kötelezően a döntőbizottsági határozat

¹²⁸ 256/2021. (V.18.) Korm. rendelet 392. § (1) bekezdés, 373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet 201. § (2)-(3) bekezdés

megszerzését a szabálytalansági eljárás során. Itt alapvető problémának tűnik, hogy a közbeszerzési jogorvoslatok és a szabálytalansági eljárások eltérő célokkal jöttek létre. Míg a közbeszerzési jogorvoslatok fő célja a közbeszerzési eljárások szabályszerűségének kikényszeríthetősége, a szabálytalansági eljárás lényege az uniós forrásokból származó kiadások elszámolhatóságának biztosítása, adott esetben azok korrekciója révén, érvényesítve többek között a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvét.

A fentiek ellenére a hazai bírósági gyakorlat alapján levezethető, hogy a polgári jogi szerződésen alapuló jogkövetkezmények érvényesítése a támogatási jogviszonyban is csak döntőbizottsági megállapításon alapulva történhet. E tekintetben irányadó különösen a Gfv.VI.30.103/2022/3. számú ítélet, amelyben a Kúria megerősítette, hogy „*a perbeli, a szabálytalansági eljárás eredményeként meghatározott pénzügyi korrekció (támogatás megvonás) [...] polgári jogi igénynek tekintendő, ezért arra a Ptk. fogalomrendszere az irányadó.*” Így a Kúria helybenhagyta az elsőfokú bíróság azon megállapítását, hogy a szabálytalansági eljárás megindítását kell az igényérvényesítésnek tekinteni.¹²⁹ Megjegyzendő, hogy a Pfv.V.21.421/2018/9. számú ügyben feltett kérdésekre válaszul a C-300/17. sz. *Hochtief* ügyben az Európai Unió Bírósága megerősítette a polgári jogi igény érvényesítésének jogorvoslati döntést feltételül szabó szabály uniós joggal való összeegyeztethetőségét.¹³⁰

A fenti értelmezés azonban nem tekinthető abszolút érvényűnek. A Fővárosi Ítéltábla a 6.Pf.20.413/2022/9. számú határozatában például arra a megállapításra jutott, egyetértve a Fővárosi Törvényszék által meghozott elsőfokú döntéssel (15.P.23.216/2020/18.), hogy olyan esetben nem szükséges a KDB határozata a jogkövetkezmény érvényesítéséhez, ha annak alapját az Európai Bizottság megállapítása képezte, hiszen az uniós szabályozás alapján az Európai Bizottság hatáskörrel rendelkezik a közbeszerzési szabályok vizsgálatára és az ezek megsértésén alapuló szabálytalanságok megállapítására. Mivel ilyen esetben az irányító hatóság a szabálytalanságot nem maga állapítja meg, nem köteles a KDB eljárását kezdeményezni.¹³¹ A bíróság ezzel gyakorlatilag összeegyeztethetőnek találta azt a szabályt, miszerint közbeszerzési jogsértéshez kapcsolódó polgári jogi igényérvényesítés esetén kötelező a jogsértés KDB általi megállapítása, azonban az irányító hatóságok KDB-hez fordulása csak opcionális jellegű. Tehát főszabály szerint szabálytalansághoz kapcsolódó jogkövetkezmény érvényesítésének feltétele a jogsértést megállapító KDB határozat, azonban speciális esetekben

¹²⁹ Az ítélet 21-23. pontjai

¹³⁰ Az ítélet 22. pontja

¹³¹ Ld. az ítélet [12] pontját

ez sem feltétlenül kötelező. A bírósági joggyakorlat érdekessége, továbbá, hogy ha egy beszerzés nem tartozik a Kbt. hatálya alá (és nem is ez a szabálytalansági eljárás tárgya), akkor az azzal kapcsolatos szabálytalanság megállapítása az uniós tagállami kötelezettségek alapján lehetséges, azonban nem merül fel a jogsértés más szerv általi kimondásának szükségessége.¹³²

Ki kell emelni továbbá, hogy a Kbt. vonatkozó szabálya sem volt állandó a polgári jogi igény érvényesíthetősége tekintetében. A Kbt. 2017. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján¹³³ az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem volt előfeltétele a döntőbizottsági megállapítás, kivéve, ha a közbeszerzés ellenőrzését végző szerv a közbeszerzés szabályosságát megállapította (tehát a Döntőbizottság eltérően döntött, mint az ellenőrzést végző szerv). Az érintett kivételszabály, azonban 2019. január 1-jén hatályon kívül helyezésre került.¹³⁴ A kivétel visszaillesztésére irányuló szándék felmerült a jogalkotó részéről, amelynek bizonyítéka, hogy a Kbt. újabb módosításának 2023. március 21-én társadalmi egyeztetésre bocsátott változatában szerepelt a 177. § új (3a) bekezdésével történő kiegészítése¹³⁵, azonban az érintett rendelkezés a módosításból végül elhagyásra került.¹³⁶

Más irányból vizsgálva a kérdést, a KDB határozat szükségességének kimondása a jogbiztonság szempontjából előnyösnek tűnhet. hiszen a jogalkalmazók oldaláról joggal merülhet fel az arra vonatkozó igény, hogy a közbeszerzési jogvitákat egyetlen fórum, azaz a KDB bírálja el, megakadályozva ezzel párhuzamos joggyakorlatok kialakulását a közbeszerzések terén. További érvként merülhet fel a KDB független hatóság státusza és a határozatainak szabálytalansági döntéseknél részletesebb – bírósági határozatokhoz hasonló – indokolása. A fejlesztéspolitikai intézményrendszer szempontjából azonban ennek a megoldásnak a hátránya lehet, hogy így a KDB de facto az irányítási kontrollrendszer meghatározó szereplőjévé válik, így a szabályozás a KDB „vállára teszi annak terhét”, hogy a közbeszerzési szabálytalanságok esetén a pénzügyi korrekciókat hatékonyan érvényesíteni lehessen. Egy jogi megoldás KDB által jogszerűnek minősítése pedig nem jelent garanciát például az európai uniós auditok során arra vonatkozóan, hogy az audit szervek (különösen a Bizottság) nem minősíti jogellenesnek az adott cselekményt és nem ír elő pénzügyi korrekciót.

¹³² BH2019. 304.

¹³³ 2016. évi CLX. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról

¹³⁴ 2018. évi LXXXIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról

¹³⁵ A társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezet 13. §-a, elérhető: <https://kormany.hu/dokumentumtar/a-kozbeszerzesekrol-szolo-2015-evi-cxliii-torveny-modositasarol> (megnyitva: 2023.11.17.)

¹³⁶ 2023. évi XVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény módosításáról

Bár egyes szerzők szerint az audit tapasztalatok indukálta változásokhoz a KDB-nek is fontos igazodnia¹³⁷, valójában a KDB nem rendelkezik az audit jelentésekkel, így azokra nem is tud támaszkodni az eljárásai során. Ez alapján a KDB előtti eljárás kezdeményezésének, illetve határozata figyelembevételének opcionálissá tétele lehet logikus, mivel így az ellenőrző szervek jobban tudják az „audit szempontokat” érvényesíteni az ellenőrzés során, hiszen a KDB ezeket sokszor nem feltétlenül ismeri és csupán a hazai jogszabálysöveg értelmezésére hagyatkozik.

Releváns tény továbbá, hogy a bírósági felülvizsgálat lehetősége a KDB határozataival szemben és a szabálytalansági döntésekkel szemben is biztosított, hiszen a jogkövetkezmények címzettje mindkét esetben az illetékes törvényszékhez fordulhat. Kihívást az jelenthet viszont, hogy az első esetekben a felülvizsgálat a közigazgatási perrendtartás szabályai szerint történik, míg a második esetben szerinti polgári perben, azaz a közbeszerzési szabályok értelmezésére két külön bírósági per típus keretében kerülhetne sor. A közbeszerzésekkel kapcsolatos jogértelmezésre fel kellene készíteni a kétféle ügyben ítélező bírósági apparátust vagy alternatívaként javasolható lehet a támogatási szerződés polgári jogi státuszának újragondolása is. Az ezzel kapcsolatos részletesebb javaslataimat a 9. fejezetben ismertetem.

Meg kell jegyezni, hogy a kötelező KDB-hez fordulás az intézményrendszer számára azért jelentett nagy kihívást, mert a Kbt-ben a hivatalbóli jogorvoslati eljárás kezdeményezésére vonatkozó szubjektív határidőt számtalan esetben nem sikerült az irányító hatóságoknak betartani. A Kbt. 2021. január 31-ig hatályos 152. § (2) bekezdése alapján az ellenőrző intézmények a tudomásukra jutástól számított 60 napig kezdeményezhették (ez 2021 február 1-jétől 90 napra emelkedett). Egyes intézmények esetén azonban a tudomásra jutás időpontja sokszor nehezen értelmezhető, hiszen egy bejelentés vagy ellenőrzés során feltárt információ is technikailag már tudomásra jutásnak lehet tekinthető, viszont az intézményrendszer részéről csak a szabálytalansági eljárás eredményeképp kerül kimondásra, hogy valóban jogsértés történt. Míg a 2019. január 1-jén a Kbt-be illesztett 152. § (2a) bekezdése kimondta, hogy a tudomásra jutás időpontjának kell tekinteni a szabálytalansági eljárás megindításának napját, az Alkotmánybíróság a 9/2020 (V.28.) AB határozatában amellet foglalt állást, hogy ez csupán egy vélelmet jelent, ami megdönthető jellegűnek minősül. Ezt természetesen a bírósági joggyakorlat is átvette és alkalmazta.¹³⁸ A Kbt. 2023. szeptember 1-jén hatályba lépett módosításával azonban ez a probléma megoldódni látszik, hiszen a jogalkotó lényegében

¹³⁷ BOROS Anita, KOVÁCS László: *A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése*. In. Pro Publico Bono—Public Administration 5.3 (2017): 26-47, p. 44

¹³⁸ Pl. BH2022. 169.

megszüntette a szabálytalansági eljárás esetén a szubjektív határidőket. A Kbt. 152. § (2a) bekezdés c) pontja kimondja, hogy az uniós források felhasználásához kapcsolódó szabálytalansági eljárás esetén a KDB előtti jogorvoslati eljárást a szabálytalansági eljárás megindításától számított 90 napon belül lehet kezdeményezni. A KDB előtti kezdeményezés határidejéhez kapcsolódó nehézség tehát látszólag megoldódott, azonban az egyes intézmények közötti eltérő jogértelmezés problémája továbbra is fennáll.

5.5.2. Lehetséges konfliktusok a jogorvoslatok és az ellenőrzések megállapításai között

Az egyes szervek hatásköreinek homályos lehatárolására tekintettel az ajánlatkérő nehéz helyzetbe kerülhet, ha az ellenőrző szervek különböző véleményre helyezkednek az eljárás jogszerűsége vonatkozásában, például olyankor, ha az ajánlatkérő az eljárás során az irányító hatóság, illetve a KFF elvárásainak megfelelően járt el, viszont egy más általi jogorvoslati kezdeményezés nyomán a Döntőbizottság az eljárásban mégis jogsértést talál. Ilyenkor bizonytalan helyzetet eredményez, hogy nincs szabályozva, hogy a döntőbizottsági határozat felülírja-e az ellenőrző szervek véleményét, azaz például folyósítható-e a támogatás. Természetesen fordított helyzet is előállhat, amikor az ellenőrző szervek találnak hibát az eljárásban, viszont a jogorvoslati szerv később az érintett cselekményt jogszerűnek találja. Utóbbira jó példa Döntőbizottság D.453/9/2019. számú határozata (RÁK Antenna ügy), amikor a KFF nem támogató tanúsítványát követően az ajánlatkérő önmaga ellen kezdeményezett jogorvoslati eljárást, amely nyomán a Döntőbizottság az eljárás jogszerűségét állapította meg. Ilyenkor megint csak kérdéses, hogy melyik szerv álláspontja az irányadó és folyósítható-e a támogatás. Ez az irányító hatóság számára is nehéz helyzetet teremt, hiszen polgári jogi szempontból a jogorvoslati szerv határozatát kellene követnie¹³⁹, azonban a támogatás szempontjából ez kockázatos lehet, hiszen egy későbbi bizottsági audit során fennáll a pénzügyi korrekció kiszabásának veszélye.

Szerencsére elmondható, hogy a KFF ellenőrzés keretében a fenti eset nem túl gyakori, mivel nem támogató tanúsítványok kiállítására csak az esetek kis részében kerül sor.¹⁴⁰ Az egymásnak ellentmondó döntések különösek a magán kedvezményezettek¹⁴¹, illetve helyi önkormányzatok

¹³⁹ Ld. Kbt. 177. § (1) bekezdésének szabályát

¹⁴⁰ NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *The Impact of the Public Procurement Control System on the Hungarian Public Administration*. In. *Central European Public Administration Review*, Vol. 16, No. 2/2018. 133-156, p.144-146

¹⁴¹ Ez különös hangsúlyt kapott 2019. december 19-e előtt, mivel eddig a napig a Kbt. 5. § (3) bekezdése közbeszerzési kötelezettséget írt elő valamennyi kedvezményezett részére, amennyiben meghatározott összeg

számára jelenthet különös problémát, akik nehezebben tudnak alternatív finanszírozási forrásokat szerezni a projektjeikhez. A közszférabeli szervezetek projektjeit az állam sokszor más forrásból is hajlandó finanszírozni, különösen olyan esetben, ha az stratégiai jelentőségű a kormány számára. Ilyen esetekben gyakori, hogy a szabálytalanság miatt visszavont uniós forrást nemzeti forrásokkal helyettesítik, így projekt végrehajtása továbbra is lehetséges marad.¹⁴²

Természetesen a helyzet fordítottja is előfordulhat, amikor a KFF nem tár fel jogszabálysértést (elszámolhatósági akadályt), viszont az ügyben jogorvoslatot kezdeményeznek a KDB előtt. A KDB a KFF-nek ellentmondó határozatot is hozhat, mivel a független jogorvoslati szervet nem köti a KFF tanúsítványa. Erre példa a KDB kérelemre indult ügyekben hozott D.383/14/2018. számú határozata, amelyben az ajánlat érvénytelenné nyilváníthatósága kapcsán, valamint a D.69/13/2020. számú határozata, ahol a hiánypótlási szabályok alkalmazása kapcsán helyezkedett eltérő álláspontra a két szervezet. A Közbeszerzési Hatóság elnöknek kezdeményezése nyomán indult ügyben hozott D.142/14/2021. számú határozatban a támogató KFF záró tanúsítvány ellenére állapította meg a KDB az eljárás megfelelő előkészítésére vonatkozó szabályok megsértését, arra hivatkozással, hogy az eljárás előkészítésének hiányosságai jogellenes szerződésmódosításhoz vezettek. Bár klasszikus értelemben véve nem történt ellentmondás a KFF és a KDB között – hiszen a KFF a tanúsítvány kiállításakor még nem feltétlenül volt tisztában a későbbi szerződésmódosítás szükségességével –, a KDB határozatában konkrét megnyilvánulásokat tett a két szervezet viszonyáról. A határozat 58. pontjában a KDB kimondta, hogy a Döntőbizottságot – mint független jogorvoslati fórumot – nem köti egy ellenőrző szerv által tett más megállapítás, illetve rámutatott, hogy az ellenőrző szerv és a jogorvoslati szerv „eltérő időben és eltérő aspektusból vizsgálja meg az adott eljárást”, így nem kizárt, hogy eltérő következtetésre jutnak. Az a tény, hogy a KFF támogató tanúsítványa ellenére megtámadható egy közbeszerzési eljárás alapvetően megfelel a jogszabályoknak, illetve érthető, különös tekintettel az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők jogainak érvényesíthetőségére. Az ajánlatkérőnek azonban a különböző intézmények eltérő jogértelmezésének lehetősége jogbizonytalanságot jelent, hiszen még egy támogató tartalmú KFF tanúsítvány esetén sem lehet biztos abban, hogy az eljárása valóban jogszerű volt

felett részesült támogatásban. Azonban a szabály már hatályon kívül helyezésre került, így a probléma manapság kevésbé hangsúlyosan jelentkezik, hiszen a Kbt. 5. § (2) bekezdése csak jóval szűkebb körben határoz meg közbeszerzési kötelezettséget a támogatásban részesülő magánvállalkozások részére.

¹⁴² SOÓS, Gábor: *A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben*. Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2019. 9. sz. 46-54

és a későbbiek nem kell a jogorvoslati fórum előtt felelnie olyan cselekmények miatt, amelyeket korábban az ellenőrző szerv jogszerűnek nyilvánított vagy legalábbis nem kifogásolt.

A jogszabályok egymásnak ellentmondó értelmezésének kérdését a Kbt. nem szabályozza, azonban a szankciók tekintetében 2021. február 1-je óta korlátozó szabályt tartalmaz, amely alapján a KDB nem szabhat ki bírságot az ajánlatkérőre olyan esetben, amikor az a jogorvoslat tárgyává tett cselekményt a jogszabályban foglaltak szerint folyamatba épített ellenőrzést végző szervnek az érintett eljárásban adott előírása alapján teljesítette.¹⁴³ A KDB általánosságban is a bírság kiszabásakor köteles figyelembe venni, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat,¹⁴⁴ igaz az ellenőrző szervek által kiszabott pénzügyi korrekció nem mentesít a bírság kiszabásának lehetősége alól.

A fenti esetek alapján látható, hogy az ellenőrző szervek és a KDB közötti ellentmondás valós gyakorlati problémát jelent, amely a jogszabályi szinten történő rendezéséig továbbra is reális lehetőségként fog jelentkezni.

5.6. A közbeszerzések ellenőrzésében részt vevő európai uniós intézmények

5.6.1. Az Európai Bizottság

Az uniós intézmények közül az Európai Bizottság rendelkezik a legfőbb szereppel az uniós költségvetésből származó források felügyelete terén. A Bizottság a CPR 70. cikke alapján köteles meggyőződni arról, hogy a tagállamok felállították-e a megfelelő irányítási és kontrollrendszereket, és hogy ezek a rendszerek eredményesen működnek az uniós programok végrehajtása során. Ennek érdekében a Bizottság auditokat végez, amelynek során maga is ellenőrzi egyes projektek esetén a szabályos forrásfelhasználást.

A Bizottság az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket is ellenőrzi, a nemzeti audit hatóságokéhoz hasonló tematikus ellenőrzések keretében. Az ellenőrizendő mintában szereplő eljárásokat matematikai módszertan alapján választják ki. A Bizottság vizsgálata általában az illetékes szervektől bekért dokumentumokon alapul, azonban rendszerint helyszíni vizsgálatra is sor kerül. Az ellenőrzés eredményét a Bizottság egy jelentés tervezetben foglalja össze, amelynek véleményezésére a tagállamnak lehetőséget biztosít. Amennyiben az ellenőrzött

¹⁴³ Kbt. 165. § (7c) bekezdés

¹⁴⁴ Kbt. 165. § (11) bekezdés f) pont

eljárások során a Bizottság szabálytalanságot talál, akkor rendszerint pénzügyi korrekciókat szab ki az érintett tagállammal szemben, azaz visszavonja a támogatás egy részét vagy egészét.¹⁴⁵

A jelentés tervezetnek véleményére általában a magyar nyelvi verzió kézhezvételétől számított két hónapon belül van lehetőség.¹⁴⁶ A jelentés-tervezetben foglaltakkal egyet nem értés esetén a tagállam meghallgatást kérhet a Bizottságtól. Ezt követően kerül megküldésre a végleges jelentés, amelyben foglaltak végrehajtását a Bizottság a későbbiekben ellenőrzi. Amennyiben a Bizottság által javasolt korrekció mértékét a tagállam elfogadja, akkor az érintett összeg más projektekhez felhasználható.¹⁴⁷ Ha az ellenőrzött projektek során több hasonló jellegű jogsértést tár fel, akkor az audit jelentésben horizontális átalánykorrekcióra tehet javaslatot, ami az uniós forrás egy részének az összes addigi, a mintavétel alapjául szolgáló projekttől való megvonását jelenti.¹⁴⁸ Ez nagyon komoly pénzügyi szankció az adott tagállam számára, hiszen különösen, ha a mintavétel alapja az összes uniós projekt volt, akkor a kiszabott korrekció akár euró milliárdokban is lehet mérhető.

Természetesen felmerülhet a kérdés, hogy a Bizottság mi alapján köteles megítélni, hogy egy adott cselekmény jogsértőnek minősül-e vagy sem. Ha egyszerűen akarjuk megválaszolni ezt a kérdést, akkor azt mondhatjuk, hogy a közbeszerzési irányelvek, EUMSZ alapelvek és azok Európai Unió Bírósága általi értelmezése irányadó. Bár mindig léteznek kirívó jogsértések, amelyeket viszonylag egyszerű azonosítani, az irányelvi szabályok sokszor tartalmazzak értelmezési nehézséget, nem mindig egyszerű pontosan megítélni, hogy egy adott cselekmény jogszerű volt-e vagy sem. Továbbá az EU források vonatkozásában további alapelvek az alkalmazandók. Ezek közül a leggyakrabban hivatkozott elv a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve (*sound financial management*), amelyet Költségvetési Rendelet¹⁴⁹ 33. cikke fektet le. Ez egyes közbeszerzési cselekmények vonatkozásában lehetővé teszi azok viszonylag egyedi megítélését, amelyek során a Bizottság nem állapítja meg a közbeszerzési irányelvek konkrét szabályának megsértését, hanem megítélése szerint a forrásfelhasználás hatékonysága sérül, és e miatt jogsértő az adott magatartás (pl. túlárazott egy beszerzés). Egyes

¹⁴⁵ CPR 104. cikk

¹⁴⁶ Ld. CPR 104. cikk (2) bekezdés

¹⁴⁷ CPR 104. cikk (4) bekezdés

¹⁴⁸ CPR 104. cikk (1) bekezdés

¹⁴⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 Rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről („Költségvetési Rendelet”)

vélemények szerint, különösen a közbeszerzési eljárások összetettségére tekintettel, megfelelő mélységű ellenőrzés útján szinte bármely közbeszerzési eljárásban lehet hibát találni.¹⁵⁰

Fontos kiemelni, hogy a szabálytalanságokat a Bizottság önállóan jogosult megállapítani, nem szükséges ezzel kapcsolatban a tagállamot az Európai Unió Bírósága elé vinnie, illetve nem kell igénybe vennie a tagállami jogorvoslati szerveket sem. A Bizottságnak az ellenőrző szervek megállapításait sem kell figyelembe vennie, amely egyrészt logikus, hiszen a bizottsági audit feladata éppen az ilyen szervezetek munkájának vizsgálata. Másrészt viszont kérdéses, hogy a közbeszerzési tényállás eltérő értékelése valóban az ellenőrző szervek nem megfelelő működéséből adódik, vagy egyszerűen a Bizottság és a tagállami szervek eltérő jogértelmezésének eredménye. Felvethető, hogy például a Bizottság csak a nyilvánvaló, esetleg kirívó hiányosságokat vegye figyelembe az audit jelentés elkészítése során.

A fentiek alapján a Bizottság az uniós forrású közbeszerzések estén egy kvázi bíróságként (vagy hivatalból eljáró jogorvoslati szervként) működik azzal, hogy az általa kiszabható szankciók tárháza jóval kiseb, mint a nemzeti jogorvoslati szerveké. Konkrét közbeszerzési eljárás kapcsán korlátozottak a jogkörei, azonban a kiszabható pénzügyi következmények mértéke sokszorosan felülmúlja a nemzeti jogorvoslati szervek hatáskörét. Ezzel lényegében szinte erősebb intézmény, mint bármelyik jogorvoslati szerv és elméletben az így kiszabható jogkövetkezmény elrettentő ereje is nagyobb lehet. Kérdéses azonban, hogy ebben az eljárásban a Bizottság mennyiben tekinthető független szervnek, hiszen a Bizottság eljárása több tekintetben eltér a jogorvoslati szervek eljárástól.

A jogkövetkezmény sajátossága, hogy a Bizottság a korrekciót nem közvetlenül a kedvezményezettel szemben, hanem a tagállammal szemben szabja ki. Itt meg kell említeni, hogy közbeszerzés esetén ez a legtöbb esetben szükségszerűen a tagállami költségvetéssel szemben alkalmazott jogkövetkezményt jelenti, hiszen az ajánlatkérők jelentős része is a költségvetésből, illetve végső soron az adófizetők által finanszírozott intézmény. Továbbá, a tagállamok felé is elvárás a szabálytalanságok korrekciója, azaz a következmények érvényesítése a kedvezményezettek felé.

A Bizottság által a jogsértés megállapítása kapcsán természetesen nem abszolút érvényű, hiszen a tagállam élhet jogorvoslati jogával a Törvényszék, majd ezt követően az EU Bíróság előtt az EUMSZ 263. cikke szerinti eljárás keretében, amely döntés ellen fellebbezési lehetőség van az

¹⁵⁰ BAUER, Christina: *Public procurement in ESIF-programmes and-projects: a challenging balancing act*. In: Era Forum. Vol. 20. No. 2. Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2019.

Európai Unió Bíróságához. Az Európai Unió Bírósága elé a nemzeti bíróságok is utalhatnak ügyeket az EUMSZ 267. cikke szerinti előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Itt meg kell jegyezni, hogy a kedvezményezett jogorvoslati lehetőségei már jóval korlátozottabbak, hiszen mivel a korrekció címzettje a tagállam, ők már nem fordulhatnak közvetlenül az uniós bíróságokhoz. A nemzeti bíróságok előtti jogorvoslat pedig nehézségekbe ütközhet, amint az láthattuk a fentiekben az Európai Unió Bírósága előtt lezajlott C-471/22. sz. *Agentsia „Patna infrastruktura”* ügy kapcsán.

A CPR 104. cikkében lefektetett eljárás azonban részben elrettentheti a tagállamokat a végletekig menő jogvitáktól és érdekeltté teszi őket abban, hogy fogadják el a pénzügyi korrekciókat. Ugyanis a tagállam csak ilyen esetben használhatja fel a korrekcióval érintett összeget más projektekhez, kivéve értelemszerűen azt az esetet, ha az uniós bíróságok előtti fellebbezés során a tagállam sikerrel jár. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok ösztönözve vannak arra, hogy a független bíróság megállapítása helyett fogadják el a Bizottság által a jogsértés megállapítását és ennek megfelelően módosítsák a projektek finanszírozását.

Közbeszerzési jogsértések esetén a Bizottság a korrekció mértékét a pénzügyi korrekciókról szóló Útmutató¹⁵¹ alapján köteles kiszabni, ami jelentős mértékű transzparenciát biztosít a korrekciók meghatározása során, és biztosítja a korrekciókhoz kapcsolódó általános elvek érvényesülését.

A pénzügyi korrekciókról szóló Útmutató valóban egy transzparens megoldás a korrekció mértékének meghatározásához, amennyiben megállapításra kerül, hogy az adott jogsértés valóban *megettörtént*. Az Útmutatóban a jogsértésekhez kapcsolódó tényállások azonban sokszor nem határozzák meg egyértelműen, hogy pontosan mely, közbeszerzés során elkövetett cselekmények tartoznak bele az adott kategóriába (pl. egy alkalmassági feltétel milyen esetben minősül diszkriminatívnak). Ez nem meglepő, hiszen a közbeszerzések sokrétűsége miatt lehetetlen is lenne valamennyi jogsértőnek minősülő cselekmény előzetes összeírása. Ez azonban azzal jár, hogy egy-egy cselekmény jogszerűségének, illetve jogsértő mivoltának megítélése az auditot lefolytató szervezetre – ez esetben az Európai Bizottságra – hárul. Ezzel a fentiekben már említett problémák merülhetnek fel, azaz egy független jogorvoslati szerv véleményének hiánya, valamint a jogorvoslat kezdeményezéséhez kapcsolódó negatív következmény (végleges forrásvesztés). További problémát vethet fel, hogy a Bizottság audit

¹⁵¹ A Bizottság Határozata (2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról C(2019) 3452 final.

jelentései nem nyilvánosak, tehát nem lehet nyomon követni a Bizottság gyakorlatát a jogsértések megállapítására vonatkozóan, azaz például nem tudjuk, hogy más tagállamoknál a Bizottság milyen esetekben állapított meg jogsértést és alkalmazott pénzügyi korrekciót. Részleges megoldást jelenthet az EU Bíróság audit megállapításokkal szemben hozott ítéleteinek tanulmányozása, azonban az ilyen ítéletekből ez idáig csak néhány darab született, így – bár egyes jogértelmezési kérdésekben hasznosak lehetnek – ezek a lehetséges jogsértő magatartásoknak töredékét sem fedik le.¹⁵²

Fontos gyakorlati kérdés lehet még, hogy mi lesz a szerepe a Bizottságnak az RRF források, illetve az ilyen forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén. Az RRF Rendelet 22. cikke rendelkezik a jogszabályoknak való megfelelés tagállami ellenőrzésének kötelezettségéről, és a jogellenesen felhasznált pénzeszközök visszafizetéséről, amelyeket a Bizottsággal kötött megállapodásban is rendezni kell.¹⁵³ A rendelet rendelkezik arról is, hogy a Bizottsággal kötött megállapodásban elő kell írni, hogy *„az Unió pénzügyi érdekeit érintő és a tagállam által nem korrigált csalás, korrupció és összeférhetetlenség vagy az ilyen megállapodásokból eredő valamely kötelezettség súlyos megsértése esetén a Bizottság jogosult arányosan csökkenteni az eszközből nyújtott támogatást és visszafizettetni az Unió költségvetését illető bármely összeget, vagy kérni a hitel lejárat előtti visszafizetését”*.¹⁵⁴ Ez arra utal, hogy a Bizottság az RRF esetén is pénzügyi korrekciók kiszabására jogosult és valószínűsíthetően ellenőrzéseket is fog végezni a projektek végrehajtásával kapcsolatban. Említésre méltó viszont, hogy az idézett szabály nem utal általában a szabálytalanságokra, csupán a csalás, korrupció és összeférhetetlenség eseteire, valamint a megállapodásban szereplő valamely kötelezettség súlyos megsértésére. Ez alapján kérdéses, hogy a Bizottság vizsgálata mennyiben fog kiterjedni általánosságban a közbeszerzések szabályosságának vizsgálatára, illetve esetleges – nem csaláshoz, korrupcióhoz vagy összeférhetetlenséghez kapcsolódó – szabálytalanságok esetén alkalmazni fogja-e a pénzügyi korrekciós útmutató szerinti korrekciós mértékeket. Egyik oldalról logikus lehet egységes megközelítés alkalmazása a kohéziós politika és az RRF terén, amint például ez látható a nemzeti jogszabályok szintjén is, másrészt viszont szembeűnő, hogy az RRF rendelet nem rendelkezik a források más, szabályos projektekhez történő újra-felhasználhatóságáról. Így a közbeszerzési szabálytalanságok esetén alkalmazandó jogkövetkezmények köre még uniós szinten is tisztázásra szorul, amellyel a 8. fejezetben foglalkozom részletesebben.

¹⁵² Ld. a 4. fejezetben

¹⁵³ RRF Rendelet 22. cikk (1)-(2) bekezdés

¹⁵⁴ RRF Rendelet 22. cikk (5) bekezdés

5.6.2. Az Európai Számvevőszék

Az EUMSZ 285. cikke alapján az Unió pénzügyi ellenőrzését az Európai Számvevőszék végzi. A Számvevőszék egyrészt ellenőrzi az uniós intézmények pénzgazdálkodásának megfelelőségét, valamint feladatkörénél fogva részt vesz a Kohéziós Politikához tartozó kiadások szabályszerűségének ellenőrzésében is. Bár az Európai Bizottság által lefolytatott auditok gyakoribbak, a Számvevőszék is rendszeresen tesz látogatást a tagállamokban és ellenőrzi a kiadások megfelelőségét a tagországok által működtetett irányítási- és kontrollrendszerek működésének vizsgálatával. A Számvevőszék által végzett ellenőrzés magába foglalhatja természetesen az uniós forrásfelhasználás során szükségessé váló közbeszerzési eljárások szabályszerűségének ellenőrzését is. A Költségvetési Rendelet előírja, hogy minden olyan személy vagy szervezet, amely uniós finanszírozásban részesül, maradéktalanul együttműködik az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében, és a finanszírozás feltételeként biztosítja többek között a Számvevőszék számára a hatásköre hiánytalan gyakorlásához szükséges jogokat és hozzáférést.¹⁵⁵

A számvevőszéki ellenőrzések, illetve megállapítások kapcsán elmondható, hogy azok kimenetele – a bizottsági auditokhoz hasonlóan – itt sem függ a tagállami jogorvoslati szervek megállapításaitól, illetve a jogsértések más fórum előtt történő bizonyításától. A Bizottsághoz képest azonban fontos különbség, hogy a Számvevőszék nem rendelkezik jogi hatáskörökkel,¹⁵⁶ hanem jelentések formájában számol be az EU pénzügyeiről, amelyekben ajánlásokat fogalmaz meg. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a Számvevőszék jelentéseinek ne lenne súlya a forrásfelhasználás során, hiszen előfordulhat, hogy a Bizottság a Számvevőszék jelentése alapján tesz audit megállapításokat egy projekt vagy a teljes rendszer vonatkozásában és szab ki pénzügyi korrekciót.

5.6.3. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)

Az Unió pénzügyi érdekei védelmében további fontos szerv az OLAF, amely az Európai Bizottság szervezetén belül működik. Tevékenységét a 883/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet¹⁵⁷ szabályozza. Az OLAF, ahogy arra a nevéből is következtetni lehet, a csalások gyanújának kivizsgálásával foglalkozik, így a szerepe az uniós pénzügyi érdekek

¹⁵⁵ Költségvetési Rendelet, 129. cikk (1) bekezdés

¹⁵⁶ NYIKOS et. al. (2019), p. 70.

¹⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom Rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

védelve kapcsán jóval korlátozott, mint amit a Bizottság kapcsán láthattunk. Az OLAF feladatai közé tartozik a csalások, a korrupció és egyéb jogellenes cselekmények kivizsgálása, az uniós tisztviselők által elkövetett súlyos kötelességszegések feltárása és kivizsgálása, valamint a Bizottság támogatása a csalás megelőzésére és felderítésére irányuló politikák kidolgozásában és végrehajtásában.¹⁵⁸

Az uniós forrású közbeszerzések során az OLAF szerepe szintén korlátozott, hiszen csak olyan esetben kerül elé egy ügy, ha egy ellenőrzés során, vagy bejelentés alapján csalás gyanúja merül fel egy közbeszerzési eljárás kapcsán. A közbeszerzési szabálytalanságoknak csak kis része érintett csalással, azonban a csalás a közbeszerzések esetén is jelen van esetenként.¹⁵⁹

Az OLAF a Bizottsághoz képest korlátozottabb jogkörökkel rendelkezik, és hatósági jogkörei sincsenek, tehát vele szemben nem mondhatók el a Bizottság kapcsán ismertett intézményrendszeri hatásköri problémák. Az OLAF lényegében tényfeltáró munkát végez, amiről jelentést ad ki, az érintett cselekmények szankcionálása azonban a tagállami – elsősorban büntetőjogi – intézményekre marad.

5.7. A szabálytalanságok megállapításával kapcsolatos hatásköri konfliktusok, kihívások összefoglalása

A fentiek alapján elmondható, hogy az uniós források és közbeszerzések esetén az ellenőrzési rendszerek megléte szükséges az irányítási és kontrollrendszerek hatékony működése érdekében. A nemzetközi és hazai szakirodalmat megvizsgálva megállapítható, hogy egyes szerzők az ellenőrzési rendszerek hasznosságát említik. Di Cristina¹⁶⁰ szerint egy hatékony korrupcióellenes stratégia lényegében elképzelhetetlen megfelelő ex ante és ex post ellenőrzések nélkül. Fontos azonban, hogy az ellenőrzések elrettentő hatása ellensúlyozni tudja az azokkal járó adminisztratív terheket. Ellenkező esetben az ellenőrzések hatása kontraproduktív lehet.

Más szerzők azonban jóval szkeptikusabb álláspontot képviselnek, és az ellenőrzési rendszerekkel kapcsolatos problémákra, illetve az egyes intézmények közötti konfliktusokra

¹⁵⁸ NYIKOS et. al. (2019), p. 69.

¹⁵⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2022: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2023) 275 final.

¹⁶⁰ DI CRISTINA, Fabio: *Ex-Ante Controls in Procurement Procedures: A Wild-Goose Chase for Public Authorities: An EU Perspective*. In. Italian Journal of Public Law, vol. 6, no. 1. (2014): 140-158.

hívják fel a figyelmet. Nyikos és Tátrai¹⁶¹ a közbeszerzések központi ellenőrzése kapcsán megjegyzi, hogy ez a rendszer több hónappal késlelteti közbeszerzési eljárásokat. A nehézségeket tovább növeli, hogy az uniós forrásokkal a közigazgatás három szintje is foglalkozik, az Európai Unió, a nemzeti kormányok és a regionális hatóságok. Általában minden szintnek megvan a saját véleménye arról, hogy mit hogyan kellene csinálni, amely tovább növeli a rendszer bonyolultságát.¹⁶² Glavanits szintén a közbeszerzési eljárások elhúzódásának problémájára utal, megállapítva, hogy a KFF „áldásosnak semmiképpen nem mondható közreműködése” nyomán legalább háromszorosára növekedett az eljárások időtartama.¹⁶³ Más kutatás is megerősíti, hogy ugyanez a probléma az uniós forrású közbeszerzések esetén is fennáll, hiszen a közbeszerzések ellenőrzésének kimondottan szigorú hazai rendszere a szabálytalanságok kiszűrése mellett hozzájárulhat a beszerzések időtartamának jelentős növekedéséhez.¹⁶⁴

E fejezetben ismertetett kutatás alapján látható Magyarországon számos szervezet vesz részt a magyarországi, uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések ellenőrzésében (irányító hatóság, KFF, Közbeszerzési Döntőbizottság, EUTAF, Integritás Hatóság, Európai Bizottság, Európai Számvevőszék). E szervezetek hivatalosan nem állnak hierarchikus viszonyban egymással, hanem feladatköreik, hatásköreik és esetenként szankcionálási jogköreik is átfednek egymással. Ez azt eredményezi, hogy az egyes szervek eltérően értelmezhetik a közbeszerzési szabályokat és egymásnak ellentmondó döntéseket is hozhatnak, és nincs meghatározva, hogy melyik szervezet mondhatja ki a „végső szót” egy-egy közbeszerzés szabályossága terén. Ez kellemetlenül érintheti az ajánlatkérőket, és végső soron a tagállamot is, mivel nehézséget okozhat megítélni, hogy a közbeszerzésekben mely megoldások jogszerűek és melyeket szankcionálják majd a nemzeti hatóságok, illetve az európai uniós intézmények.

Az intézményeket egyenként megvizsgálva, természetesen mindegyiknek megvan a maga legitim szerepe az uniós forrásfelhasználás, illetve a közbeszerzések ellenőrzésében. Azonban az intézmények összességét nézve megállapítható, hogy a hatáskörök egyértelmű lehatárolása hiányában elkerülhetetlenek az intézmények közötti konfliktusok, mind a szabálytalanságok azonosítása és kezelése, mind pedig az azok alapját képező jogértelmezés tekintetében. Ha csak

¹⁶¹ Tátrai, Tünde, and Györgyi Nyikos. "The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary with a focus on SMEs." (2013): 29-54, p. 9.

¹⁶² NYIKOS, Györgyi, Tünde TATRAI: *Public Procurement and Cohesion Policy*. (2012): 2233-2252

¹⁶³ GLAVANITS, Judit: *A munkavállalók szerepe a közbeszerzési eljárásban*. In. Jog Állam Politika: Jog-és Politikatudományi Folyóirat 2020.1 (2020): 3-17, p. 9

¹⁶⁴ NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *Kohéziós Politika és közbeszerzés együttes alkalmazásának lehetőségei és kihívásai az új szabályozás fényében*. In. Közbeszerzési Szemle, 2016. VI. évf. 5. sz. 45-60.

egyetlen, uniós értékhatárt meghaladó közbeszerzési eljárást veszünk alapul, azt szükségszerűen ellenőrzi az irányító hatóság és a KFF, azonban az ellenőrzéssel párhuzamosan vagy azt követően jogorvoslati eljárás indulhat, illetve a közbeszerzéssel kapcsolatban az Integritás Hatóság is vizsgálódhat vagy akár be is avatkozhat az eljárásba. A már lezárt (és ellenőrzött és akár jogorvoslat tárgyát képező) közbeszerzési eljárás később EUTAF vagy EU bizottsági-, ritkább esetben európai számvevőszéki audit során is vizsgálható. Mind ettől függetlenül a közbeszerzés „fennakadhat” egy, a Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzésen is, például a szerződések teljesítése és módosítása tekintetében.

A fentiekben láthattuk, hogy egyes jogszabályok részben rendezik az intézmények közötti viszonyokat. A fejlesztéspolitikai Korm. rendeletek tartalmaznak bizonyos szabályokat a központi ellenőrző szervek és a jogorvoslatok viszonyára, igaz, nem rendezik ennek minden aspektusát és a Kbt. 177. § (1) bekezdésére tekintettel az ellenőrző szervek KDB-hez fordulására vonatkozó lehetősége és a pénzügyi korrekciók polgári jogi érvényesíthetősége között is ellentmondás található a jogi környezetben. Az Integritás Hatóság szerepe viszonylag jól körülhatárolt, formálisan hatósági jogkörökkel rendelkezik, végzései bírósági eljárás útján is felülvizsgálhatók, így valamivel tisztább jogi keretek között működik, mint általában az uniós ellenőrző szervek, azonban a központi szervek és az IH ellenőrzésének viszonya egyelőre nem tisztázott, jogszabályi és gyakorlati szinten sem. Az audit hatóság és a Bizottság jogköre (a kohéziós politikában) az uniós jogszabályok alapján viszonylag egyértelmű, viszont problémát jelent a gyakorlatban az audit jelentések és az audit gyakorlat transzparenciájának hiánya, és azok más szervek általi megismerhetőségének korlátai. Az RRF esetén viszont tisztázásra szorul, hogy a szabálytalanság miatt esetlegesen visszavont források újra felhasználhatók-e a tagállam részéről. Ezen túl nehézséget okozhat, hogy egy jogértelmezési kérdésben az audit hatóságok utólag hozhatnak negatív döntést egy-egy közbeszerzési eljárás, vagy akár egy hosszabb ideje fennálló közbeszerzési gyakorlat tekintetében, amelyhez jelentős mértékű pénzügyi következmény kapcsolódhat.

Megállapítható továbbá, hogy az egyes intézmények döntéseivel szemben fennálló jogorvoslati lehetőségek is eltérőek, esetenként korlátozottak, ami szintén nehézségként jelentkezhet az ajánlatkérők oldalán. Az irányító hatósági döntések belső jogorvoslat útján, illetve polgári perben támadhatók, KDB határozat esetén viszont azokat ettől független közigazgatási perben lehet megtámadni. Az EUTAF végleges jelentései ellen lényegében nincs jogorvoslati lehetőség, azonban a Bizottság audit megállapításai az EU Törvényszéke előtt támadhatók, igaz csak a tagállamok által.

Az ellenőrző szervezetekkel kapcsolatosan vizsgált aspektusok a következőképpen foglalhatók össze:

2. táblázat: EU forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzését végző intézmények hatásköre

Intézmény	Intézmény jogállása	Ellenőrzési hatáskörök	Közbeszerzési eljárásba való beavatkozás lehetősége	Szankciók	Döntés megtámadhatósága
Irányító Hatóság (IH) ¹⁶⁵	Közigazgatási szerv (minisztériumi helyettes államtitkárság)	Értékhátár alatt: minden közbeszerzés és szerződésmódosítás utóellenőrzése. Értékhátár felett: minden közbeszerzés és szerződésmódosítás műszaki, elszámolhatósági, támogatási szempontú ex ante vagy utóellenőrzése. Minden esetben: szabálytalansági eljárás lefolytatásának lehetősége.	Ex ante ellenőrzés esetén IH támogató vagy feltétellel támogató nyilatkozata feltétele az eljárás megindításának vagy szerződésmódosításnak.	Támogatási szerződéstől elállás. Támogatás csökkentése (pénzügyi korrekció). Támogatási rendszerből való kizárás. KDB-hez fordulás lehetősége.	A szabálytalansági döntés belső jogorvoslat útján támadható az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszternél. A jogorvoslati szerv döntésével szemben polgári per kezdeményezhető.
KFF	Közigazgatási szerv (minisztériumi főosztály)	Értékhátár felett: minden közbeszerzési jogi/közbeszerzési elszámolhatósági ex ante és folyamatba épített ellenőrzése. Értékhátár felett: minden szerződésmódosítás ex ante vagy utóellenőrzése.	Ex ante ellenőrzés esetén KFF támogató vagy feltétellel támogató nyilatkozata feltétele az eljárás megindításának vagy szerződésmódosításnak. Folyamatba épített ellenőrzés esetén a KFF tanúsítvány figyelembevételével kell meghozni az eljárás eredményét.	Támogató tanúsítvány hiányában támogatás kifizetése nem lehetséges (egyres esetekben a szabálytalansági eljárás eredménye irányadó a támogatás kifizetése tekintetében). KDB-hez fordulás lehetősége. Szabálytalansági eljárás kezdeményezésének lehetősége.	KFF döntései nem megtámadhatók. KFF egyes dokumentumai vitatására a kedvezményezettnek van lehetősége.
EUTAF	Autonóm államigazgatási szerv	Műveletek utólagos ellenőrzése és rendszerellenőrzés mintavételes alapon.	Nincs	Az EUTAF jelentésében foglalt megállapítások alapján az IH szabálytalansági eljárást indít. KDB-hez fordulás lehetősége.	Az EUTAF jelentései nem megtámadhatók. A jelentést az érintett szervezet(ek) véleményezheti(k).

¹⁶⁵ RRF esetén nemzeti hatóság

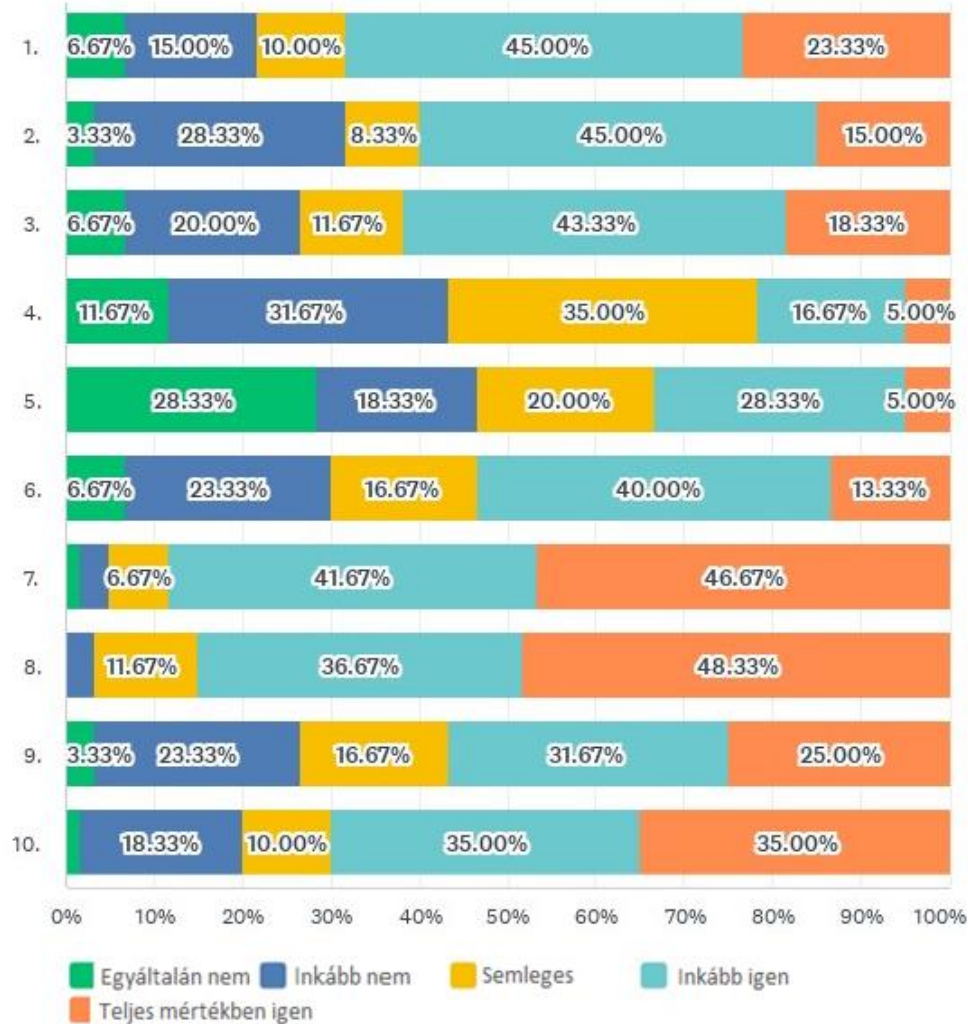
Integritás Hatóság	Autonóm államigazgatási szerv	Ajánlások kiadása bejelentés, panasz, hivatalból vagy az ajánlatkérő kérésére. Általános hatósági ellenőrzés (vizsgálati eljárás). Kötelező információszolgáltatás előírása ajánlatkérők részére.	Ajánlások kiadása, aminek nem teljesítését indokolni kell. Közbeszerzési eljárás felfüggesztése (max. 2 hónapra) csalás, korrupció, összeférhetlenség vagy egyéb súlyos jogsértés vagy szabálytalanság gyanúja esetén.	Bírság (eljárás felfüggesztése, illetve adatszolgáltatás elmulasztása esetén). KDB-hez fordulás lehetősége. Szabálytalansági eljárás kezdeményezésének lehetősége.	Egyes aktusok közigazgatási perben vagy nemperes eljárásban támadhatók. Jelentés tervezetének véleményezése az érintett személy vagy szervezet által.
Európai Bizottság	EUSZ által létrehozott európai uniós intézmény	Auditok során ellenőrzi az irányítási és kontrollrendszerek felállítását és megfelelő működését.	Nincs. (Kbt. 178. § a gyakorlatban nem alkalmazott.)	Fizetési határidők megszakítása. Kifizetések felfüggesztése. Pénzügyi korrekciók.	Semmiségi eljárás az EU Bíróság előtt. Audit jelentés tervezet véleményezésének lehetősége és meghallgatás kérése.
KDB	Törvény által létrehozott független jogorvoslati szerv	Kérelemre vagy hivatalból kezdeményezők kezdeményezésére jogorvoslati eljárást folytat le.	Ideiglenes intézkedést hozhat (pl. közbeszerzési eljárás felfüggesztése). Megsemmisítheti az ajánlatkérő döntését.	Bírság. AT törlése a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből. AK döntésének megsemmisítése. Szerződés semmisségének megállapítása.	KDB végzése vagy határozata közigazgatási perben támadható.

Forrás: Szerző szerkesztése

A közbeszerzési ellenőrzéseket végző intézményekkel kapcsolatos vélemények felmérése a *kérdőíves kutatásom* részét is képezte. A vonatkozó kérdésre 60-an adtak választ (az ellenőrző szervek munkatársai nem kapták meg a kérdést). A kapott válaszokat az alábbi ábra mutatja be.

6. ábra: kérdőíves kutatásban a közbeszerzési rendszerrel kapcsolatos állításokra adott válaszok

Q7 Kérem jelölje meg, hogy Ön milyen mértékben ért egyet a következő állításokkal!



Állítások:

1. A közbeszerzés szereplői számára hasznos, ha a közbeszerzési eljárás dokumentumait egy központi szerv ellenőrzi
2. A közbeszerzések ellenőrzése alkalmas a szabálytalanságok kiszűrésére
3. Az irányító hatóságok és a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (KFF) közbeszerzési ellenőrzési tevékenységét hasznosnak tartom
4. A közbeszerzések ellenőrzése és a fejlesztéspolitikai értelemben vett szabálytalansági eljárás viszonya megfelelően szabályozott
5. A szabálytalansági döntések ellen igénybe vehető jogorvoslatot megfelelőnek tartom
6. Az ellenőrző szervek és a Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre megfelelően lehatárolt
7. Azt tapasztalom, hogy az ellenőrző szervek és a Közbeszerzési Döntőbizottság bizonyos közbeszerzési szabályokat eltérően értelmezik
8. Előfordul, hogy az egyes ellenőrző intézmények eltérően értelmezik a közbeszerzési szabályokat
9. A közbeszerzések ellenőrzése túl nagy terhet jelent a közbeszerzés szereplői számára
10. A közbeszerzések ellenőrzése túlzottan lassítja a közbeszerzési eljárások lefolytatását

Forrás: Szerző által végzett kérdőíves felmérés eredményei

A válaszokból látható, hogy a közbeszerzési szakemberek összességben pozitívan értékelik az ellenőrzési rendszerek meglétét és többségük szerint ezek alkalmasak a szabálytalanságok kiszűrésére. Figyelemre méltó, hogy a válaszadók többsége (61,66%) pozitívan értékelte az irányító hatóságok és a KFF munkáját. A szabálytalansági eljárások, valamint a KDB jogköreinek lehatárolása kapcsán a válaszadók jelentős része nem azonosított komolyabb problémát, illetve sokan inkább semleges álláspontra helyezkedtek. A válaszok alapján az egyik fő problémát – az általam is tárgyalt – a közbeszerzési szabályok egyes intézmények általi eltérő értelmezés jelenti, amely negatív hatással van a jogbiztonságra. Az ezekre vonatkozó állításokra kiemelkedően magas volt azok aránya ki szerint fennáll a szabályok eltérő értelmezésének problémaköre. A szabályok ellenőrző szervek és KDB általi eltérő értelmezését firtató válaszra a kitöltők 88,34%-a mondta, hogy inkább vagy teljes mértékben egyetért az állítással, míg az egyes ellenőrző intézmények közötti eltérő értelmezés kapcsán 85% adott ilyen irányú válaszokat. A válaszok alapján a másik fő problémás terület az ellenőrzések terhe, illetve hatása a közbeszerzési eljárások időtartamára. A válaszadók többsége úgy foglalt állást, hogy szerinte túlzott terhet jelent az ellenőrzés a közbeszerzés szereplői számára (56,67%), igaz itt viszonylag nagy számú semleges álláspont is megjelenik (16,67%). Nagyobb egyetértés mutatkozik viszont abban, hogy az ellenőrzés „túlzottan” lassítja az eljárásokat, amely állítás esetén 70%-os az egyetértők aránya.

Az intézmények közötti hatáskör-megoszlás probléma köre a *nemzetközi szakirodalomban* is megjelenik, amelyből kitűnik, hogy nem csak magyar jelenségről van szó. A hatásköri ellentétekre több romániai kutatás rávilágít. Romániában a közbeszerzési szabályok egyes intézmények általi eltérő értelmezése rendszerint késedelmet okozott a közbeszerzési szerződések odaítélése során.¹⁶⁶ Az egyik fő problémának az tűnik, hogy a késedelmek oka a közbeszerzési szabályok különböző értelmezése az ajánlatkérők, a szabályozó hatóság (ANRMAP) és az ellenőrző hatóságok (UCVAP, audit hatóság) által, a számos ellenőrzés ellenére viszont a közbeszerzési eljárások során hozott döntésekért továbbra is az ajánlatkérőnek vagy a kedvezményezettnek kell vállalnia a felelősséget.¹⁶⁷ Vasile és Mihai¹⁶⁸ cikkükben szintén a kormányok állandó változásáról és az állami intézmények közötti folyamatos konfliktusokról írnak, mint az abszorpció egyik hátráltató tényezője. Rámutatnak arra is, hogy az ellenőrző szervek sokszor csak a bürokratikus eljárások betartását ellenőrzik,

¹⁶⁶ ZAMAN és CRISTEA (2011)

¹⁶⁷ LUPĂNCESCU (2017)

¹⁶⁸ VASILE, Zai Paul, Inceu Adrian MIHAI: *Approaches regarding EU absorption funds in Romania*. In. *Procedia Economics and Finance* 32 (2015): 1579-1589

és nem tárják fel a valódi problémákat, illetve nem foglalkoznak a nehézségek hosszabb távú megoldásának kérdésével. Neamtu és Dragos¹⁶⁹ szintén felhívják a figyelmet az instabil és gyakran változó közbeszerzési szabályozásra, a strukturális alapokból származó forrásokat felügyelő intézmények nagy számára, valamint a bürokrácia és nagy mennyiségű papírmunka által okozta nehézségekre. Továbbá Bachtler és Ferry¹⁷⁰ általánosságban rámutatnak, hogy a kohéziós politikában a teljesítmény és az elszámoltathatóság menedzselése nehézségekbe ütközik, mivel a hatáskörök mind horizontálisan, mind vertikálisan elkülönülnek a kormányzati szintek, valamint a kormányok és nem állami szereplők között.

A 2. hipotézisem keretében azt állítottam, hogy *a közbeszerzések területén szabálytalanságot (jogsértést) vizsgáló intézmények hatáskörei átfednek egymással, amely miatt szükséges az intézményekre irányadó szabályozás átalakítása*. A hipotézis első fordulatát, miszerint az intézmények hatáskörei átfednek egymással, a kutatásom egyértelműen igazolta, hiszen az egyes intézmények több esetben párhuzamosan vizsgálhatják a közbeszerzések szabályosságát, illetve tehetnek – akár egymásnak ellentmondó – megállapításokat egy-egy közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan. Álláspontom szerint a hatásköri átfedésekből, konfliktusokból, illetve a jogorvoslatokra vonatkozó eltérő szabályozásból adódóan az intézményekre irányadó szabályozás átalakítása is szükségesnek mutatkozik, mivel fontos jogalkalmazói érdek a jogszabályok ismeretén túl a joggyakorlat kiszámíthatósága, illetve ehhez kapcsolódóan az egyes közbeszerzési gyakorlatok jogi megfelelőségi szempontból történő könnyebb értékelhetősége. E mellett el kell azonban ismerni, hogy a jogszabályok megváltoztatása sokszor hosszadalmas és nehéz feladat, különösen az uniós jogszabályok terén, ahol az auditok hosszú idő óta fennálló rendszerének megváltoztatása lehet javasolt. Ennek megfelelően a szabályozási keretek megváltoztatásán túl átgondolandók az olyan lehetséges megoldási javaslatok is, amelyek gyakorlati úton segítheti az intézmények párhuzamos működésével járó nehézségek áthidalását.

Az intézményi keretek újraszabályozására vonatkozó lehetőségeket, illetve szabályozási és gyakorlati javaslatokat alább a 9. fejezetben foglalom össze.

¹⁶⁹ NEAMTU, Bogdana, Dacian C. DRAGOS: *Fighting corruption in public procurement: The case of Romania*. In. Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally, Bruxelles, Bruylant (2014)

¹⁷⁰ BACHTLER, John, Martin FERRY: Conditionality and the performance of European structural funds: A principal-agent analysis of control mechanisms in European union cohesion policy. In. Regional Studies 49.8 (2015). 1258-1273, p. 1259

6. Szabálytalanságok az ellenőrző szervek és a jogorvoslatok gyakorlatában

Az 5. fejezetben megállapításra került, hogy az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szervek párhuzamos működnek, és hatásköreik között is átfedés tapasztalható. A hatásköri átfedések különösen hangsúlyosak az ún. központi ellenőrző szervek és a jogorvoslati szerv között. A hatáskörök közötti konfliktusok azonosítása mellett fontosnak tartom annak gyakorlati vizsgálatát is, hogy az egyes szervek milyen megállapításokat tesznek, azaz milyen típusú jogsértéseket, szabálytalanságokat szűrnék ki, illetve akadályoznak meg a működésük során. Tapasztalataim szerint a jogalkalmazók részéről általános vélekedés, hogy az uniós forrásokat ellenőrző intézmények és jogorvoslati szervek (illetve a jogorvoslatot kezdeményező kérelmezők és hivatalbóli kezdeményező szervek) eltérő jogsértésekre fókuszálnak. Ezzel kapcsolatban azt kívánom megvizsgálni, hogy mennyiben áll fenn diszkrépancia az ellenőrző és a jogorvoslati szervek által megállapított jogsértések (szabálytalanságok) típusai között, azaz valóban elmondható-e, hogy eltérő típusú jogsértéseket állapítanak meg, vagy pedig a megállapított jogsértések összhangban állnak egymással. A 2021-2027-es programozási időszak közelmúltbeli indulására tekintettel ebből az időszakból a kutatás során csak elvétve álltak rendelkezésre döntések az egyes intézmények részéről, így az intézmények gyakorlatát a 2014-2020-as programozási időszakban azonosított feltárt szabálytalanságokhoz kapcsolódóan vizsgálom.

A kutatáshoz a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (a továbbiakban: KFF) nem támogató tartalmú jelentéseit és tanúsítványait, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) uniós forrásokkal kapcsolatos közbeszerzési ügyekben hozott határozatait vizsgáltam meg, elsődlegesen abból a szempontból, hogy a közbeszerzési szabályozás mely rendelkezése(i) tekintetében állapítottak meg jogsértést az érintett szervek és ezek milyen arányban állnak az összes megállapítással. A KDB esetén általánosságban vizsgáltam az eljárást kezdeményezők körét, illetve az érintett operatív programokat annak megvizsgálása érdekében, hogy a kezdeményezők köre mennyiben tér el az egyes programok esetén. Az érintett szervezetekre egyrészt azok jogsértések azonosításában betöltött kiemelt szerepük miatt esett a választásom, másrészt e két szervezet megállapításai kapcsán állnak rendelkezésre viszonylag jó minőségű adatok: a KDB határozatai a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH) honlapján kereshető formában elérhetők, míg a KFF 2019. január 25-től kezdődően nyilvántartást vezet a nem támogató tartalmú ellenőrzési dokumentumairól, megjelölve benne többek között a dokumentum kiállításának dátumát, az ajánlatkérőt, a beszerzési tárgyat, a

kiállított dokumentum típusát, valamint a nem támogató dokumentum kiállításának indokait, amelyet rendelkezésekre bocsátottak jelen kutatás elvégzése céljából. Ennek ellenére a határozatokból és az adatbázisból a kutatás alapját képező adatok kigyűjtése és rendszerezése manuális úton történt, amelyet követően azok rendszerezésére az Excel funkcióinak használatával került sor. A kutatás eredményeit az alábbiakban ismertetem.

6.1. A közbeszerzések ellenőrzése során tett megállapítások

6.1.1. A KFF által kiállított dokumentumok

Amint az 5. fejezetben részletesen kifejtésre került, a közbeszerzési szabálytalanságok előzetes kiszűrésében Magyarországon kiemelt szerep van a KFF-nek, aki az irányító hatósággal (e fejezetben a továbbiakban: IH) karöltve előzetesen és folyamatba épített módon ellenőrzi az EU forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárásokat. Az ilyen típusú ellenőrzés az uniós értékhatárokat meghaladó árubeszerzésekre, szolgáltatás megrendelésekre és szolgáltatási koncessziókra, valamint a 300 millió forintot meghaladó becsült értékű építési beruházásokra és építési koncessziókra vonatkozik.¹⁷¹

A KFF által kiállított tanúsítványok és jelentések lényegében három kategóriába sorolhatók: támogató tartalmú, nem támogató tartalmú és feltétellel támogató tartalmú dokumentumok. A KFF által feltárt (és megakadályozott) közbeszerzési jogsértéseket, illetve elszámolhatósági akadályokat¹⁷² leginkább a nem támogató tartalmú dokumentumok illusztrálják, hiszen ebben az esetben a feltételezett jogsértés miatt nem indítható meg, illetve nem fejezhető be a közbeszerzési eljárás. Megjegyzendő, hogy az ellenőrzése során a KFF hiánypótlási felhívás keretében is rendszerint jelzi az észrevételeit és kér módosításokat a közbeszerzési dokumentumokban, illetve akár az eljárás eredménye tekintetében, amennyiben az azonosított jogsértés még orvosolható. Amennyiben a jogsértést az ajánlatkérő ezt követően orvosolja, akkor a KFF támogató tartalmú tanúsítványt (vagy jelentést¹⁷³) állít ki. A KFF nem támogató tanúsítványai és jelentései azonban csak azokat a jogsértéseket tartalmazzák, amelyeket a kedvezményezett nem orvosolt vagy már nem tudott orvosolni hiánypótlási felhívást követően.

¹⁷¹ Ld. az 5. fejezetben

¹⁷² A különböző fogalmak jelentését, illetve az ezekkel kapcsolatos átfedéseket lásd a 4. fejezetben. Jelen fejezetben a jogsértés kifejezést használom az ellenőrző szervek által megállapított jogsértésekre illetve szabálytalanságokra.

¹⁷³ Utóellenőrzési jelentés esetén a jogsértés orvoslására a legtöbb esetben már nincs lehetőség, így ilyen esetben rendszerint szabálytalansági eljárás indul a kedvezményezett ellen.

A KFF által kiállított nem támogató tartalmú dokumentumainak megoszlását az alábbi táblázat tartalmazza:

3. táblázat: KFF által kiállított nem támogató tartalmú dokumentumok megoszlása (2019-2022)

Dokumentum típusa:	eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány	záró tanúsítvány/ új záró tanúsítvány	Szerződésmódosítás véleményezése	Utó-/utólagos ellenőrzésről készült jelentés	Egyéb	Összesen
Darabszám:	79	164	219	27	1	490
%	16,1%	33,5%	44,7%	5,5%	0,2%	100,0%

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KFF-től kapott adatok alapján

A kiállított dokumentumok összes nem támogató dokumentumhoz viszonyított arányát illetően megállapítható, hogy a legtöbb a szerződések módosításához kapcsolódott (44,7%), tehát a legtöbb, nem támogató dokumentum kiállítását eredményező jogi probléma a közbeszerzési szabályok betartásával a közbeszerzés útján kötött szerződések módosításának jogcímei kapcsán merül fel. A második legtöbb jogsértést a KFF az eljárások lebonyolítása során tárta fel a záró tanúsítványok kiállításához kapcsolódóan (33,5%). Az eljárásokat megelőző ex ante ellenőrzés csak viszonylag alacsony számú jogsértést „díjazott” nem támogató tartalmú tanúsítvánnyal (16,1%), így feltételezhető, hogy az azonosított jogsértéseket ezekben az esetekben gyakrabban sikerült orvosolni, illetve a „problémás” eljárások egy részét a kedvezményezettek meg sem indították. Az utó- és utólagos ellenőrzési jelentések száma szintén alacsony, azonban ez nem meglepő, hiszen ezek kiállítására csak kivételes esetben kerül sor.¹⁷⁴ Az egyéb dokumentum kategória szerepeltetésének oka, hogy a KFF egy esetben „hiánypótlási felhívás” kategóriát jelölt meg az adatbázisában a dokumentum típusaként, a teljesség igényére tekintettel azonban ez is szerepel a vizsgált adatok között.

6.1.2. A KFF által feltárt jogsértések

Az alábbi táblázat a KFF által feltárt közbeszerzési jogsértéseket tartalmazza a Kbt. szerinti jogsértés típusa szerint. Az egymással szorosan összefüggő jogszabályi rendelkezések összevontan kerültek feltüntetésre a táblázatban. Ezek közül ki kell emelni a Kbt. 69., 71., 72. és 75. §-ához kapcsolódó jogsértéseket, amelyek az ajánlatok érvényességéhez, illetve érvénytelenségéhez, valamint az eljárások eredménytelenségéhez kapcsolódnak, és gyakran

¹⁷⁴ A 2014-2020-as programozási időszakra irányadó 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 109. §-a alapján a KFF Utólagos ellenőrzésre akkor kerül sor, ha a támogatást igénylő vagy a kedvezményezett megsértette az előzetes és folyamatba épített ellenőrzésre irányadó szabályokat, vagy az utólagos ellenőrzés lefolytatását jogszabály lehetővé teszi, illetve dinamikus beszerzési rendszer ajánlattételi szakaszában és az ennek keretében megkötött szerződések módosítása vonatkozásában.

egymással átfedésben jelennek meg az egyes döntésekben, így a nagy fokú átfedés elkerülése érdekében indokoltnak tartom ezek együttesen történő kezelését. Az öt elemnél alacsonyabb számban azonosított jogsértések pedig összevontan szerepelnek az „egyéb” kategória alatt.

4. táblázat: KFF által feltárt közbeszerzési problémák valamennyi kiállított dokumentum alapján

Jogsértés típusa	Érintett jogszabályi rendelkezés	Összesen (db)	Arány az összes KFF dokumentum %-ában
Szerződésmódosítás	Kbt. 141. §	214	43,7%
Bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége	Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, 75. §	112	22,9%
Felhívás, dokumentumok módosítása	Kbt. 55. §	37	7,6%
Alkalmassági feltételek	Kbt. 65. §	30	6,1%
Szerződésmódosítás, kötelezettség átvállalása	Kbt. 142. § (3)	25	5,1%
Ajánlatok értékelése, értékelési szempontok	Kbt. 76. §, 77. §	23	4,7%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	18	3,7%
Bírálat időtartama	Kbt. 70. § (1)-(2)	17	3,5%
Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése	Kbt. 4. §, 19. §	13	2,7%
Nemzeti eljárásrend szabályai	Kbt. 113. §, 114. §	12	2,4%
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai	Kbt. 98-103. §	11	2,2%
Részekre történő ajánlattétel	Kbt. 61. § (4), 61. § (5)	10	2,0%
Kizáró okok, alkalmasság igazolása	321/2015 Kr.	9	1,8%
Építési beruházások szabályai	322/2015 Kr.	8	1,6%
Alapelvi sérelmek (kizárólag)	Kbt. 2. §	8	1,6%
Tárgyalásos eljárás szabályai	Kbt. 85-89. §	7	1,4%
Szerződés megkötése	Kbt. 131. §	6	1,2%

Műszaki leírás megfelelése	Kbt. 58. §, 321/2015 Kr. 46-48. §	5	1,0%
Felhívás tartalma	Kbt. 50. § (2), (4)	5	1,0%
Kizáró okok (kötelező)	Kbt. 62. §	5	1,0%
Ajánlat és részvételi jelentkezés összeállítása	Kbt. 66. §	5	1,0%
Egyéb jogsértés + alapveti sérelem	Egyéb + Kbt. 2. §	58	11,8%
Egyéb*		19	3,9%

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a Miniszterelnökség KFF-től kapott adatok alapján

*Kevesebb, mint 5 esetben feltárt jogsértéseket magában foglaló kategória

A fenti táblázatból látható, hogy a szerződésmódosításokhoz kapcsolódó nem támogató tartalmú dokumentumok adták a vizsgált dokumentumok legjelentősebb részét (43,7%). Ezzel együtt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a KFF a közbeszerzések útján megkötött szerződések valamennyi módosítását külön eljárásrend szerint vizsgálja, míg például a KDB esetén esetleges, hogy hány esetben kezdeményeznek jogorvoslati eljárást szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan. Ez függ többek között az irányító hatóság KDB-hez fordulásának gyakorlatától is, akik szintén szisztematikusan ellenőrzik az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések útján megkötött szerződések módosításait. A KFF nem támogató dokumentumai által érintett jogsértéseket a szerződésmódosítási adatok nélkül is megjelenítem, valamint – tekintettel a szerződésmódosítással érintett ügyek sokaságára – szerződésmódosítások esetén a jogsértések típusainak további bontásban történő elemzését is szükségesnek látom.

5. táblázat: KFF által feltárt közbeszerzési jogsértések szerződésmódosítások nélkül

Jogsértés típusa	Érintett jogszabályi rendelkezés	Összesen	Arány az összes KFF dokumentum %-ában
Bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége	Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, 75. §	112	41,3%
Felhívás, dokumentumok módosítása	Kbt. 55. §	37	13,7%
Alkalmassági feltételek	Kbt. 65. §	30	11,1%

Ajánlatok értékelése, értékelési szempontok	Kbt. 76. §, 77. §	23	8,5%
Bírálat időtartama	Kbt. 70. § (1)-(2)	17	6,3%
Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése	Kbt. 4. §, 19. §	13	4,8%
Nemzeti eljárásrend szabályai	Kbt. 113. §, 114. §	12	4,4%
Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás szabályai	Kbt. 98-103. §	11	4,1%
Részekre történő ajánlattétel	Kbt. 61. § (4), 61. § (5)	10	3,7%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	9	3,3%
Kizáró okok, alkalmasság igazolása	321/2015 Kr.	9	3,3%
Építési beruházások szabályai	322/2015 Kr.	7	2,6%
Tárgyalásos eljárás szabályai	Kbt. 85-89. §	7	2,6%
Szerződésmódosítás	Kbt. 141. §	5	1,8%
Alapvető sérelmek (kizárólag)	Kbt. 2. §	5	1,8%
Szerződés megkötése	Kbt. 131. §	5	1,8%
Műszaki leírás megfelelése	Kbt. 58. §, 321/2015 Kr. 46-48. §	5	1,8%
Felhívás tartalma	Kbt. 50. § (2), (4)	5	1,8%
Kizáró okok (kötelező)	Kbt. 62. §	5	1,8%
Ajánlat és részvételi jelentkezés összeállítása	Kbt. 66. §	5	1,8%
Szerződésmódosítás, kötelezettség átvállalása	Kbt. 142. § (3)	0	0,0%
Egyéb jogsértés + alapvető sérelem	Egyéb + Kbt. 2. §	48	17,7%
Egyéb*	n.r.	16	5,9%

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a Miniszterelnökség KFF-től kapott adatok alapján

*Kevesebb, mint 5 esetben feltárt jogsértéseket magában foglaló kategória

6. táblázat: KFF által feltárt közbeszerzési szerződés módosításokhoz kapcsolódó jogsértések

Jogsértés típusa	Kbt. érintett rendelkezése	Összesen	Arány az összes KFF dokumentum %-ában
Előre nem látható okból történő szerződésmódosítás	Kbt. 141. § (4) c)	145	66,2%

Szerződés nem lényeges módosítása	Kbt. 141. § (6)	26	11,9%
Szerződésmódosítás, kötelezettség átvállalása	Kbt. 142. § (3)	25	11,4%
"De minimis" szabály	Kbt. 141. § (2), (3)	20	9,1%
Szerződés későbbi változásának előre rögzítése	Kbt. 141. § (4) a)	14	6,4%
Általános hivatkozás 141. §	Kbt. 141. §	11	5,0%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	10	4,6%
<i>Egyéb jogsértés + alapelvi sérelem</i>	Egyéb + Kbt. 2. §	9	4,1%
További építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése	Kbt. 141. § (4) b)	8	3,7%
Egyéb*	n.r.	12	5,5%

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a Miniszterelnökség KFF-től kapott adatok alapján

**Kevesebb, mint 5 esetben feltárt jogsértéseket magában foglaló kategória*

A közbeszerzési eljárásokra (szerződésmódosítások nélkül) vonatkozó adatok alapján megállapítható, hogy az ellenőrzési tapasztalatok alapján a legtöbb jogsértés az ajánlatok bírálata, illetve az ajánlatok, valamint az eljárások eredményességét befolyásoló eljárási cselekmények kapcsán történt az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekben. Tehát elmondható, hogy a vizsgált időszakban ez jelentette a legnagyobb nehézséget az ajánlatérők számára, tekintettel arra, hogy az összes nem támogató dokumentum (szerződésmódosítások nélkül) több mint 40%-a a Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, illetve 75. §-ához kapcsolódott. Kiemelkedő volt még a felhívások vagy közbeszerzési dokumentumok jogellenes módosításával kapcsolatos probléma (13,7%), valamint az alkalmassági feltételekkel (11,1%) és az értékelési szempontok előírásával és alkalmazásával kapcsolatos szabályok (8,5%) megsértése. Megjegyzendő, hogy az esetek 17,7%-ában más Kbt. szerinti szabályok megsértése mellett alapelvi sérelmet is talált a KFF az általa vizsgált közbeszerzési eljárásokban.

Fontos továbbá kiemelni, hogy a KFF jelentős mennyiségű olyan jogsértést kiszűr, amely az ajánlattevőkkel szembeni diszkriminatív feltételek meghatározását jelenti, különösen az alkalmassági szempontok és értékelési szempontok terén, amelyek az európai bizottsági korábbi auditok esetén is hangsúlyos szerepet kaptak, hiszen a magyarországi közbeszerzésekkel kapcsolatban számos ezekkel kapcsolatos megállapítás született.¹⁷⁵ Bár a

¹⁷⁵ Ld. alább a 6.4. pontban

műszaki leírások nem kellően versenysemleges meghatározása szintén alkalmas a verseny indokolatlan korlátozására, ehhez kapcsolódóan csupán 5 db nem támogató dokumentum született. Igaz, itt ki kell emelni, hogy a diszkriminatív hatások kiszűrése a műszaki tartalomban, a szükséges műszaki szaktudás hiányában különös kihívás jelenthet, amelyre legalább részben megoldás lehet a 2021-2027-es időszakban bevezetett közbeszerzési értékelés intézménye.¹⁷⁶ Az ellenőrző szervek gyakorlatában fontos szerepet tölthet be a magas (100%-os) pénzügyi korrekciós rátával történő esetek kiszűrése. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy a KFF által kiállított nem támogató dokumentumok esetén több ilyen jogsértés is megjelenik, azonban ezek aránya nem jelentős: a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások szabályainak megsértéséhez 11 db dokumentum kapcsolódott, míg a részekre bontás tilalma megsértéséhez 13 db, igaz utóbbi esetek általában a nemzeti eljárásrend jogszerűtlen alkalmazását foglalták magukba (ami 25%-os korrekcióval sújtható). Bár az összeférhetetlenség a pénzügyi korrekciós Útmutató alapján is az egyik legsúlyosabb szabálytalanságnak minősül, a KFF nem támogatói dokumentumai közül egy esetben sem került megállapításra a Kbt. 25. §-ában szereplő összeférhetetlenségi szabályok megsértése.

Fontosnak tartom azonban megjegyezni, hogy a KFF szabálytalanságokhoz kapcsolódó preventív tevékenysége nem merül ki csupán a nem támogató tanúsítványok kiállításával, hiszen a KFF a tanúsítványok kiállítását megelőzően felhívhatja, illetve fel is hívja az ajánlatkérőket az általa jogsértőnek ítélt szempontok, vagy akár az eljárás során elkövetett cselekmények orvoslására.¹⁷⁷ Továbbá, álláspontom szerint nem elhanyagolható szempont, hogy az ajánlatkérők az ellenőrzési szempontok ismeretében eleve nagyobb figyelmet fordítanak az eljárások szabályosságára, különös tekintettel a legsúlyosabb jogsértések elkerülésére, amely további magyarázatot jelenthet egyes jogsértés típusok alacsonyabb számára.

A szerződésmódosításokat érintő konkrét jogsértéseket elemezve látható, hogy az adatok magas fokú koncentrációt mutatnak, hiszen a feltárt szabálytalanságok közel kétharmada (66,2%) a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjához köthetők. Ezen jogcím alapján a közbeszerzés útján megkötött szerződés abban az esetben módosítható, ha a módosítást olyan körülmények tették szükségessé, amelyeket az ajánlatkérő kellő gondossággal eljárva nem láthatott előre, a szerződés értéke nem növekszik több mint 50%-kal, és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét. A KFF által szolgáltatott információkból kitűnik, hogy

¹⁷⁶ 256/2021 (V. 18.) Kor. rendelet 47/A. alcím

¹⁷⁷ Erről nem állnak rendelkezésre adatok.

ajánlatkérőknek különösen nehezükre esik bizonyítania, hogy egy adott módosítás ténylegesen előre nem látható körülmények miatt vált szükségessé. Ilyen például egy építési beruházás csúszása esetén a határidő módosítása.

A második leggyakoribb szerződésmódosítási probléma az ún. nem lényeges szerződésmódosítás kérdésköre kapcsán merült fel (13,3%). A Kbt. nem határozza meg pontosan azt, hogy milyen esetek tartoznak ebbe a kategóriába, azt viszont megadja, hogy mi tekinthető mindenképpen lényeges módosításnak.¹⁷⁸ A harmadik leggyakoribb jogsértés a de minimis szabály alkalmazása kapcsán merült fel (9,4%), amely alapján a szerződés bizonyos értékváltozás esetén további feltételek nélkül módosítható azzal, hogy a szerződés általános jellege nem változhat meg. A szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan más jogsértésekkel együtt alapelvi sérelmet a KFF mindössze az esetek 3,9%-ában állapított meg.

A szerződésmódosítások szigorú ellenőrzése mellett szóló érv, hogy a módosítás értékének függvényében, a pénzügyi korrekciós Útmutató alapján, szigorú pénzügyi következményekkel járhat a szerződésmódosítási szabályok megsértése. A szerződés értékének több mint 50%-át kitevő növekedése esetén a módosítás teljes értékére, valamint az eredeti szerződés értékének 25%-ára vonatkozóan nem számolható el EU forrás.¹⁷⁹ Hátránya viszont, hogy szigorú megítélés alá kerülnek azok az esetek is, amikor objektíven előrelátható okból, azonban külső, a nyertes ajánlattevő ellenőrzési körén kívül álló körülmény miatt kerül sor a szerződés módosítására. Megemlítendő, hogy – különösen építési beruházásoknál – számos okból válhat szükségessé a szerződés módosítása, és ilyenkor az ajánlatkérő sokszor kényszerhelyzetbe kerülhet, például a már említett határidő módosítás szükségessége esetén, különösen, ha a szerződésmódosítás megtagadása akár a projekt sikeres befejezését is fenyegeti.

6.2. EU forrású közbeszerzések jogorvoslati eljárásai során megállapított jogsértések

A KDB határozatainak elemzése szintén fontos információkkal szolgál abból a szempontból, hogy melyek a leggyakoribb jogsértés típusok az EU forrású közbeszerzési eljárások során, amelyből megállapítható az is, hogy a közbeszerzési szabályok mely pontjainak alkalmazása jelenti a legfőbb nehézségeket az ajánlatkérők számára. E mellett az ellenőrző szervek jogorvoslati kezdeményezési gyakorlata is látható az adatokból, amely utalhat arra, hogy mely

¹⁷⁸ Ld. a Kbt. 141. § (6) bekezdésében

¹⁷⁹ Pénzügyi korrekciós Útmutató 2. pontjában szereplő táblázat 23. pontja

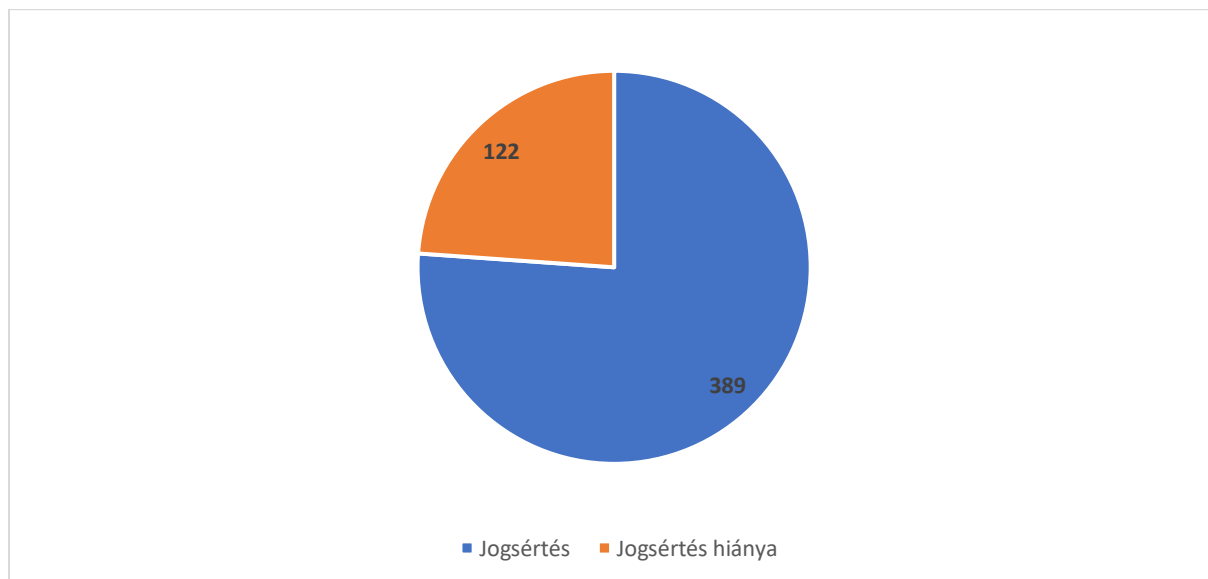
jogsértéseket szűrik ki az ellenőrző szervek, amelyek hivatalból eljárást kezdeményeznek a KDB előtt.

6.2.1. A KDB által hozott határozatok

A KDB határozatai elemzésének érdekében adatgyűjtésre került sor a döntőbizottsági döntések tárának¹⁸⁰ felhasználásával. A határozatok azonosítása kulcsszavas keresés útján történt, az operatív programok rövidítésére való kereséssel (a felhívás azonosítója hivatkozásra kerül a határozatok szövegében). A keresési találatok alapján egy adatbázis került létrehozásra Excel táblázatban, amely tartalmazza a határozatok¹⁸¹ főbb elemeit, megállapításait. Az adatbázis a 2014-2020-as programozási időszak kezdetétől 2022. december 31-ig meghozott határozatok adatait tartalmazza. A határozatok feldolgozása során manuálisan kiszűrésre kerültek a kereső által megtalált nem odaillo határozatok (pl. ha az operatív program rövidítése egy szó közepén szerepelt, de valójában nem kapcsolódott EU forráshoz a jogeset).

A határozatok keresése és feldolgozása során összesen 511 darab EU forrású közbeszerzéssel kapcsolatos KDB határozat került beazonosításra. A vizsgált határozatok egynegyedében a KDB a jogsértés hiányát állapította meg, míg háromnegyedükben talált valamilyen jogsértést.

7. ábra: KDB megállapításai az EU forrású közbeszerzésekben



Forrás: Szerző szerkesztése a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

¹⁸⁰ <https://kozbeszerzes.hu/jogorvoslat/dontobizottsagi-hatarozatok/>, megnyitva 2020.09.20.

¹⁸¹ Az adatbázis a KDB végzéseit nem tartalmazza (pl. ha a KDB érdemi döntés nélkül megszüntette a jogorvoslati eljárást)

7. táblázat: KDB megállapításai a kezdeményezők szerinti bontásban

	db	Jogsértés	Jogsértés hiánya	Jogsértés %
Magán kezdeményezés	157	89	68	56,7%
Ajánlatkérői kezdeményezés	23	22	1	95,7%
Hivatalbóli kezdeményezés	331	278	53	84,0%
<i>IH</i>	220	176	44	80,0%
<i>KH Elnöke</i>	103	94	9	91,3%
<i>IH és KH elnöke</i>	4	4	0	100,0%
<i>Miniszter</i>	4	4	0	100,0%

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

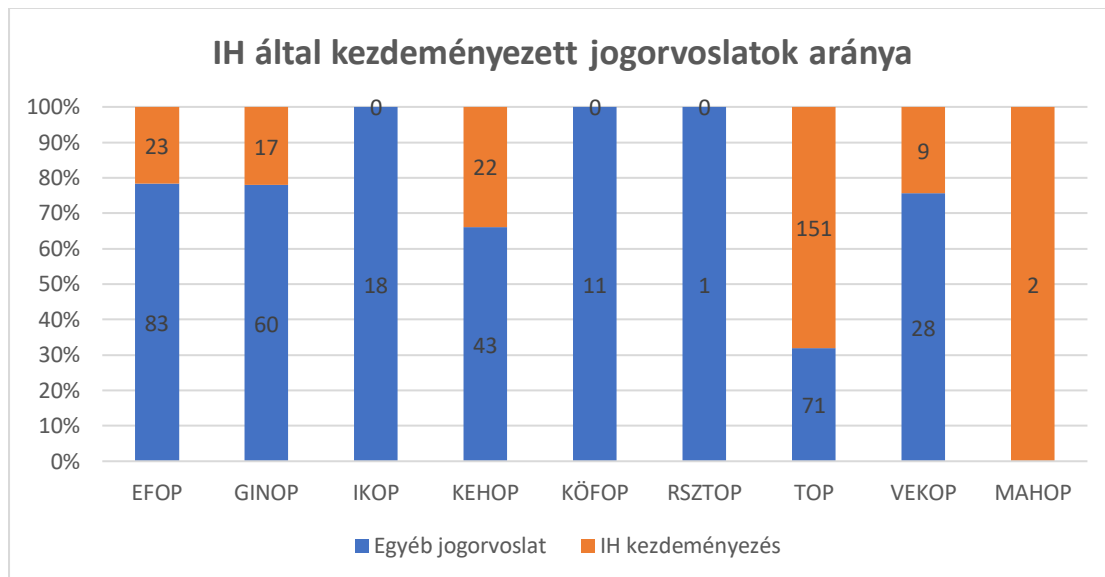
A jogorvoslati kérelmek többsége hivatalbóli kezdeményezés útján indult, amelyek száma 331 volt (59%), míg az érdekelt gazdasági szereplők 157 esetben (31%) kezdeményeztek jogorvoslati eljárást. A maradék 23 jogorvoslati eljárást (5%) az ajánlatkérők kezdeményezték a saját közbeszerzési eljárásuk ellen. Még szembeűnőbb, hogy a KDB által megállapított 389 darab jogsértés közül 278 a hivatalból kezdeményezett eljárások keretében került megállapításra, amely 71%-os arányt jelent. Ebből látható, hogy az uniós forrású közbeszerzések vonatkozásában kulcsszerepet játszanak a hivatalbóli kezdeményezések, hiszen az ilyen formában kezdeményezett jogorvoslatok során megállapított jogsértések jóval meghaladják a magánpiaci szereplők által kezdeményezett jogorvoslatok során megállapított jogsértések számát és arányát. Megállapítható az is, hogy a hivatalbóli kezdeményezők által kezdeményezett jogorvoslatok során a KDB jóval magasabb arányban állapít meg jogsértéseket (84%), mint a magánpiaci kezdeményezők általi kérelmek során (56,7%).

A hivatalbóli kezdeményezők között jelentős szerepe van az irányító hatóságoknak, hiszen a 331 hivatalbóli kezdeményezésből 220-at ők kezdeményeztek (66%) és a 276 hivatalbóli kezdeményezés útján megállapított jogsértésből 176 az ő kezdeményezésükhöz fűződik (64%). Az IH-k által kezdeményezett jogorvoslatok aránya azonban operatív programok között is jelentős eltéréseket mutat. Az IKOP és KÖFOP esetén például egyetlen IH általi kezdeményezésre sem került sor, annak ellenére, hogy ezen operatív programok esetén is került sor közbeszerzéshez kapcsolódó szabálytalanságok megállapítására a hivatalos szabálytalansági eljárás során, míg a RSZTOP IH sem fordult a KDB-hez, azonban szabálytalanságot sem állapított meg a közbeszerzési szabályok megsértésére hivatkozva.¹⁸² Az IH általi kezdeményezések aránya az EFOP, GINOP és VEKOP esetében sem jelentős. A TOP esetében viszont kiemelkedő az IH által kezdeményezett jogorvoslatok aránya, hiszen itt 151

¹⁸² Ld. lent 3. ábra

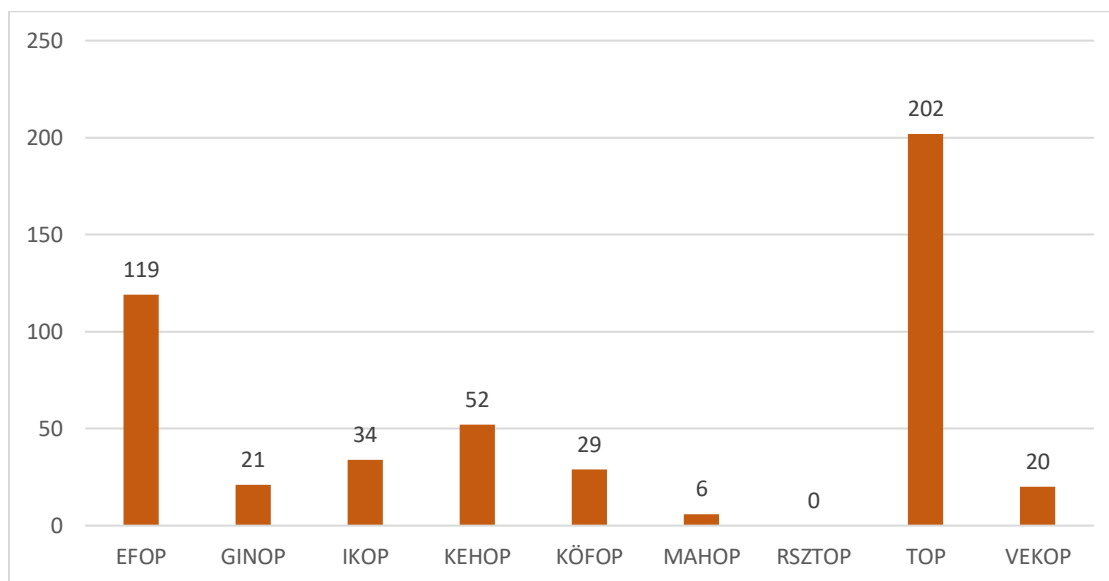
esetben fordultak a KDB-hez, míg egyéb kezdeményezők csupán 71 alkalommal. A TOP IH által kezdeményezett jogorvoslati eljárások aránya így az összes vizsgált jogorvoslati eljárás fényében is kiemelkedő annak 30%-os részesedésével.

8. ábra: IH által kezdeményezett jogorvoslatok aránya operatív programok szerint



Forrás: Szerző szerkesztése a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

9. ábra: Közbeszerzési szabályok megsértésével kapcsolatos szabálytalansági megállapítások darabszáma az egyes operatív programokhoz kapcsolódóan, 2014-2020 programozási időszak



6.2.2. A KDB által megállapított jogsértések

A KDB által az uniós forrású közbeszerzési eljárások kapcsán megállapított jogsértések típusait az alábbi táblázatban foglaltam össze.

8. táblázat: KDB által megállapított jogsértések típusai az EU forrású közbeszerzésekben

Jogsértés típusa/szabálytalanság	Jogszabályi hivatkozás	Összes	Hivatalbóli eljárás	Arány az összes jogsértést megállapító jogorvoslati eljárás %-ában
Bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége	Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, 75. §	109	32	28,0%
Szerződés módosítás	Kbt. 141. §	71	71	18,3%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	39	31	10,0%
Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése	Kbt. 4. §, 19. §	32	32	8,2%
Alkalmassági feltételek	Kbt. 65. §	30	28	7,7%
Közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve	Kbt. 142. §	30	30	7,7%
Építési beruházások szabályai	322/2015 Kr.	29	29	7,5%
Nemzeti eljárásrend szabályai	Kbt. 113. §, 114. §, 115. §, 117. §	22	20	5,7%
Szerződés teljesítésében részt vevők, alvállalkozók	Kbt. 138. §	21	21	5,4%
Ajánlatok értékelése, értékelési szempontok	Kbt. 76. §	16	13	4,1%
Összeférhetetlenség	Kbt. 25. §	15	15	3,9%
Szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek	Kbt. 135. §	15	15	3,9%
Szerződés megkötése	Kbt. 131. §	13	9	3,3%
Egyenlő eséllyel történő ajánlattétel	Kbt. 50. § (4)	10	4	2,6%
Műszaki leírás megfelelése	Kbt. 58. §, 321/2015 Kr. 46-48. §	9	3	2,3%
Tájékoztatás az ajánlatkérő döntéséről	Kbt. 79. §	9	1	2,3%
Elektronikus rendszerekben történő közzététel	Kbt. 43. §	9	9	2,3%
Felhívás, dokumentumok módosítása	Kbt. 55. §	8	6	2,1%

¹⁸³ Elérhető: https://archive.palyazat.gov.hu/lezart_szabalytalansagok_2014_2020 (Megnyitva: 2023. november 23-án)

Részekre történő ajánlattétel	Kbt. 61. § (4), 61. § (5)	8	6	2,1%
Bírálat időtartama	Kbt. 70. § (1)-(2)	7	7	1,8%
Közzétételi szabályok	Kbt. 37. §	5	5	1,3%
Alapelvei séremlmek (kizárólag)	Kbt. 2. §	4	4	1,0%
Egyéb jogsértés + alapelvei sérelem	<i>Egyéb + Kbt. 2. §</i>	8	6	2,1%
Egyéb*		41	30	10,5%

* A fentiekben nem szereplő jogsértést megállapító határozat

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

Az adatokból látható, hogy legtöbb jogsértés (28%) a Kbt. bírálatához, illetve az ajánlatok érvényességéhez és az eljárások eredményességéhez kapcsolódó szabályainak megsértéséhez kapcsolódott, hasonlóan a KFF ellenőrzési tapasztalataihoz. Ezt követi a szerződésmódosításhoz kapcsolódó szabályok megsértése (18,3%), majd, az „egyéb” kategóriát nem számítva, az eljárás előkészítésére vonatkozó szabályok (10%)¹⁸⁴, illetve ezt követően a részekre bontás tilalmára és a közbeszerzés mellőzésére vonatkozó szabályok (8,2%), majd az az alkalmassági követelményekre vonatkozó szabályok és a közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvének megsértése (7,7-7,7%).

Az adatokból látható, hogy egyes szabályok megsértésével kapcsolatos jogorvoslatokat kizárólag hivatalbóli kezdeményezés útján állapított meg a KDB. Ilyen a szerződésmódosításra vonatkozó szabályok, a szerződés teljesítésében részt vevők és alvállalkozókra vonatkozó szabályok, összeférhetetlenség, valamint a részekre bontás tilalma/közbeszerzési kötelezettség megsértése. Ezek tehát a piaci szereplők kezdeményezése útján nem kerülnek egyáltalán szankcionálásra, tehát itt kiemelten fontos szerepe van az ellenőrző szerveknek. Az adatok alapján a piaci szereplők legnagyobb számban a bírálattal kapcsolatban kezdeményeznek jogorvoslatot, ami általánosságban azokat az eseteket foglalja magába, amikor egy vesztes ajánlattevő kezdeményezi az eljárást, vagy olyan ajánlattevő, akinek az ajánlatát az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánította. Az Európai Bizottság által a legsúlyosabbnak tartott és a legnagyobb pénzügyi korrekcióval sújtott esetek (pl. közbeszerzés mellőzése, összeférhetetlenség) kapcsán a piaci szereplők egyáltalán nem kezdeményezték a KDB eljárását, igaz, a KFF gyakorlatával ellentétben, a hivatalbóli kezdeményezők útján már szankcionálásra kerültek az összeférhetetlenséggel kapcsolatos esetek is (3,9%).

A KFF adatokhoz hasonlóan külön megvizsgáltam a szerződésmódosításra vonatkozó határozatokat szerződésmódosítási jogcímek szerint, amelyet az alábbi táblázat tartalmaz.

¹⁸⁴ Megjegyzendő, hogy ezek sokszor kapcsolódnak a szerződésmódosítási szabályok megsértéséhez

9. táblázat: KDB által a szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan megállapított jogsértések típusai az EU forrású közbeszerzések útján megkötött szerződésekhez kapcsolódóan

Jogsértés típusa	Kbt. érintett rendelkezése	Összesen	Arány az összes KDB határozat %-ában
Előre nem látható okból történő szerződésmódosítás	Kbt. 141. § (4) c)	56	78,9%
Szerződés nem lényeges módosítása	Kbt. 141. § (6)	21	29,6%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	16	22,5%
közpénzekkel való felelős gazdálkodás	142. § (1), (2)	9	12,7%
Szerződés módosítás új közbeszerzés kiírásával	141. § (8)	8	11,3%
"De minimis" szabály	Kbt. 141. § (2), (3)	2	2,8%
További építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése	Kbt. 141. § (4) b)	2	2,8%
Hirdetmény közzététele	141. § (7)	1	1,4%
Szerződésmódosítás, kötelezettség átvállalása	Kbt. 142. § (3)	0	0,0%
Szerződés későbbi változásának előre rögzítése	Kbt. 141. § (4) a)	0	0,0%
Általános hivatkozás 141. §	Kbt. 141. §	0	0,0%
Egyéb jogsértés + alapvető sérelem	Egyéb + Kbt. 2. §	1	1,4%
Egyéb*	n.a.	9	12,7%

* A fentiekben nem szereplő jogsértést megállapító határozat

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

Az adatok alapján látható, hogy a KDB határozatok legjelentősebb része a jogorvoslatok esetén is a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja szerinti módosításokra vonatkozik (78,9%), amelyet követ a Kbt. 141. § (6) bekezdése szerinti, szerződések nem lényeges módosítása (29,6%). A Kbt. 141. § (2)-(3) bekezdése szerinti de minimis szabály csak az esetek elenyésző hányadában volt érintett (2,8%). Érdekes módon a KDB a szerződésmódosítási szabályok megsértése mellett az eljárások előkészítésére vonatkozó szabályok megsértését is számos esetben megállapította (22,5%). Továbbá, több esetben a közpénzekkel való felelős gazdálkodásra vonatkozó, Kbt. 142. § (1)-(2) bekezdésének megsértése is megállapításra került (12,7%), bár a KDB a Kbt. 142. § (3) bekezdésére vonatkozóan nem tett megállapítást.

A fentiekén túl megvizsgáltam, hogy a hivatalbóli kezdeményezők szerinti bontásban miként alakult a jogsértések KDB általi megállapítása.

10. táblázat: KDB által megállapított jogsértések típusai az egyes hivatalbóli kezdeményezők szerint

Jogsértés típusa/szabálytalanság	Jogszabályi hivatkozás	Hivatalbóli kezdeményezés	IH	KH Elnöke	Miniszter
Szerződésmódosítás	Kbt. 141. §	71	55*	18*	0
Bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége	Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, 75. §	32	31	1	0
Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése	Kbt. 4. §, 19. §	32	26*	8*	0
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	31	13*	20*	0
Közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve	Kbt. 142. §	30	3	27	0
Építési beruházások szabályai	322/2015 Kr.	29	1	28	0
Alkalmassági feltételek	Kbt. 65. §	28	26	2	0
Szerződés teljesítésében részt vevők, alvállalkozók	Kbt. 138. §	21	1	20	0
Nemzeti eljárásrend szabályai	Kbt. 113. §, 114. §, 115. §, 117. §	20	14	6	0
Összeférhetetlenség	Kbt. 25. §	15	14	1	0
Szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek	Kbt. 135. §	15	0	15	0
Ajánlatok értékelése, értékelési szempontok	Kbt. 76. §	13	11	1	1
Szerződés megkötése	Kbt. 131. §	9	6	3	0
Elektronikus rendszerekben történő közzététel	Kbt. 43. §	9	0	9	0
Bírálat időtartama	Kbt. 70. § (1)-(2)	7	1	6	0
Részekre történő ajánlattétel	Kbt. 61. § (4), 61. § (5)	6	6	0	0
Felhívás, dokumentumok módosítása	Kbt. 55. §	6	2	2	2
Közzétételi szabályok	Kbt. 37. §	5	0	5	0

Egyenlő eséllyel történő ajánlattétel	Kbt. 50. § (4)	4	3	1	0
Alapveti séremlmek (kizárólag)	Kbt. 2. §	4	3	1	0
Műszaki leírás megfelelése	Kbt. 58. §, 321/2015 Kr. 46-48. §	3	0	2	1
Tájékoztató az ajánlatkérő döntéséről	Kbt. 79. §	1	0	1	0
Egyéb jogsértés + alapveti sérelem	Egyéb + Kbt. 2. §	6	4	1	1
Egyéb**	n.a.	33	19*	15*	1

* IH és KH Elnöke által ugyanazon ügyben kezdeményezett jogorvoslati eljárásait is beleértve

** A fentiekben nem szereplő jogsértést megállapító határozat

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

11. táblázat: KDB által a szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan megállapított jogsértések típusai az EU forrású közbeszerzések útján megkötött szerződésekhez kapcsolódóan az egyes hivatalbóli kezdeményezők szerint

Jogsértés típusa	Kbt. érintett rendelkezése	Hivatalbóli kezdeményezés	IH	KH elnöke
Előre nem látható okból történő szerződésmódosítás	Kbt. 141. § (4) c)	56	47*	11*
Szerződés nem lényeges módosítása	Kbt. 141. § (6)	21	13*	9*
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	16	6*	12*
közpénzekkel való felelős gazdálkodás	142. § (1), (2)	9	2	7
Szerződés módosítás új közbeszerzés kiírásával	141. § (8)	8	6*	3*
"De minimis" szabály	Kbt. 141. § (2), (3)	2	2	0
További építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése	Kbt. 141. § (4) b)	2	1*	2*
Hirdetmény közzététele	141. § (7)	1	1*	1*
Szerződésmódosítás, kötelezettség átvállalása	Kbt. 142. § (3)	0	0	0
Szerződés későbbi változásának előre rögzítése	Kbt. 141. § (4) a)	0	0	0
Általános hivatkozás 141. §	Kbt. 141. §	0	0	0
Egyéb jogsértés + alapveti sérelem	Egyéb + Kbt. 2. §	1	1	0
Egyéb**	n.a.	9	0	9

* IH és KH Elnöke által ugyanazon ügyben kezdeményezett jogorvoslati eljárásait is beleértve

** A fentiekben nem szereplő jogsértést megállapító határozat

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

Összességében elmondható, hogy számos esetben jelentős különbségek mutatkoznak a KH Elnökének kezdeményezései és az IH-k kezdeményezései között. A közbeszerzésekért felelős miniszter csak az esetek elenyésző számában fordult a KDB-hez, amely alapján látható, hogy a KFF tanúsítványai nyomán rendszerint nem kerül sor közbeszerzési jogorvoslati eljárás kezdeményezésére. A leggyakoribb hivatalbóli kezdeményezési jogcím a szerződésmódosításokhoz kapcsolódott, amely nem meglepő abból a szempontból, hogy a szerződésmódosítások az IH-k utóellenőrzésének is és a KH szerződésellenőrzésének is a részét képezik. Viszont itt is az IH kezdeményezések túlsúlya azonosítható, hiszen 71 hivatalbóli kezdeményezésben 55 esetben az IH volt a kezdeményező. A bírálat, az ahhoz kapcsolódó cselekményeket, valamint az ajánlat érvényességét és az eljárás eredményességét magába foglaló kategória esetén a hivatalbóli kezdeményezéseket egy kivétellel az IH által kezdeményezett eljárások jelentették, ugyanígy az alkalmassági feltételekhez, az értékelési szempontokhoz, valamint az összeférhetetlenséghez kapcsolódó ügyek szinte teljes mértékben az IH kezdeményezéséhez köthetők. A részekre bontás tilalma és az eljárások mellőzése kapcsán szintén az IH a domináns kezdeményező, igaz 32-ből 8 esetben az IH is kezdeményezett ilyen jogsértést megállapító jogorvoslati eljárást. Ezzel szemben az építési beruházások speciális szabályai, a szerződés teljesítésében részt vevők és az alvállalkozókra vonatkozó szabályok megsértése kapcsán majdnem valamennyi kezdeményezés a KH-hoz köthető, míg egyes esetekben, mint például a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek, illetve a Kbt. 37. § és 43. §-a szerinti közzétételi szabályok megsértését a KDB hivatalból kizárólag a KH Elnökének kezdeményezésére állapította meg. A szerződésmódosításokra vonatkozó egyes szabályok esetén a két fő hivatalbóli kezdeményező között nagyobb egyensúly tapasztalható, igaz a legtöbb jogsértés megállapítást kitevő Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontja megsértése esetén az IH több mint négyszer annyi uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéssel kapcsolatos ügyben fordult a KDB-hez, mint a KH Elnöke.

A fentiek alapján elmondható, hogy az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslatok során megállapított jogsértések típusa a két fő hivatalbóli kezdeményező szerint jelentős eltéréseket mutat. Ez álláspontom szerint legfőképpen a két ellenőrző szerv eltérő ellenőrzési jogkörével magyarázható, azonban feltételezhető, hogy a két szerv némileg eltérő szemszögből is vizsgálja a közbeszerzési eljárásokat: például az IH-k jobban fókuszálnak a pénzügyi korrekcióval sújtandó jogsértésekre, mint a pénzügyi korrekciós

Útmutatóban nem szereplő egyéb jogsértésekre. A két ellenőrző szervezet eltérő jogsértés típusokra való fókusza bár zavaró lehet ajánlatkérői oldalról, lényegében alkalmas lehet arra is, hogy egymást megfelelően kiegészítse annak érdekében a különböző típusú jogsértések megfelelően szankcionálva legyenek.

6.2.3. A KDB határozataival kapcsolatos bírósági felülvizsgálat gyakorlata

A KDB határozatait közigazgatási perben lehet megtámadni, amelynek elbírálására a Fővárosi Törvényszék illetékes. A Fővárosi Törvényszék ítéleteinek felülvizsgálata a Fővárosi Ítéltáblától vagy a Kúriától kérhető.

A KDB határozatok bírósági felülvizsgálatának lehetőségére tekintettel megvizsgáltam a bírósági döntések gyakorlatát is. Míg a Közbeszerzési Hatóság honlapján a KDB határozatok keresője tartalmaz arra vonatkozó információt, hogy az adott határozat ellen indult-e bírósági felülvizsgálat, a kutatásom során azt tapasztaltam, hogy az érintett ügyekben hozott bírósági határozatok nem minden esetben érhetőek el a Közbeszerzési Hatóság annak ellenére, hogy a Kbt. 187. § (2) bekezdés g) pontja ezt előírja a Hatóság részére. Ennek oka egyrészt lehet, hogy egyes ügyekben bár indult felülvizsgálat, mégsem született határozat, illetve, hogy a régebbi határozatok tekintetében a Hatóság nem, vagy csak részben tett eleget kötelezettségének. A gyakorlatban a 2020. évi és annál későbbi határozatokkal kapcsolatos bírósági ítéletek már általában elérhetőek a honlapon.

12. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok

Vizsgált KDB határozatok száma	Bírósági felülvizsgálatok száma	Bírósági felülvizsgálatok aránya	Honlapon közzétett bírósági határozatok száma
511	98	19,2%	38

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

Az általam vizsgált, uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket érintő 511 db KDB határozat közül a KH honlapján elérhető információk szerint 98 db volt bírósági felülvizsgálattal érintett, ami a határozatok 19,2 %-át jelenti. A bírósági felülvizsgálattal érintett határozatok közül mindössze 38 esetben került közzétételre a kapcsolódó bírósági ítélet, így tartalmi vizsgálatnak csupán ezeket vettem alá.

Elsőként a közzétett bírósági ítéleteket az eredeti KDB jogorvoslat kezdeményezője szerint csoportosítottam, amelyet az alábbi táblázatban mutatok be.

13. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok kezdeményezők szerint

KDB jogorvoslat kezdeményezője	Honlapon közzétett bírósági határozatok száma	Sikeres* (db)	Sikeres* (%)
Hivatalbóli	34	10	29,4%
IH	24	4	16,7%
KH Elnöke	12	6	50,0%
Miniszter	0	0	0,0%
Magán	2	0	0,0%
Ajánlatkérő	2	0	0,0%

*legalább részben

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

A közzétett bírósági ítéletek túlnyomó részt a hivatalból kezdeményezett KDB eljárások határozataihoz kapcsolódtak. Ezek közül is a legtöbb az irányító hatóságok kezdeményezésével volt kapcsolatos, míg kisebb részben a KH Elnökének kezdeményezése nyomán indult KDB határozatok voltak érintettek. A „sikerességet” érintően az adatokból kitűnik, hogy a KH Elnökének kezdeményezése alapján indult KDB döntések felülvizsgálatai jóval nagyobb arányban voltak sikeresek, mint az irányító hatóság által kezdeményezett jogorvoslatokhoz kapcsolódó bírósági döntések esetén, azonban álláspontom szerint az elérhető bírósági ítéletek alacsony számára tekintettel ebből nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. A sikeres kezdeményezések kapcsán meg kell még jegyezni, hogy az ítéleteket részletesen megvizsgálva, ezeknek mindössze 60%-a (tízből hat darab) vonatkozott a közbeszerzési eljárások érdemére, a többi esetben a kezdeményezés tárgya eljárásjogi kérdésekhez kapcsolódott (pl. határidők betartása).

14. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok felperes szerint

Felperes	Honlapon közzétett bírósági határozatok száma	Sikeres* (db)	Sikeresség aránya* (%)
Hivatalbóli kezdeményező	3	2	66,7%
IH	3	2	66,7%
KH Elnöke	0	0	0,0%
Egyéb	0	0	0,0%
Magán (gazdasági szereplő)	7	4	57,1%
Ajánlatkérő	30	7	23,3%

*legalább részben

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

Az adatokat a felperes szemszögéből megvizsgálva látható, hogy messze a legtöbb esetben az ajánlatkérők kezdeményezték a KDB határozatok felülvizsgálatát. Ez nem meglepő, hiszen az elmarasztaló KDB határozatok szinte kivétel nélkül az ajánlatkérők által elkövetett jogsértéseket állapítanak meg azzal együtt, hogy néhány esetben (különösen szerződésmódosításokkal kapcsolatos esetekben) az ajánlatkérő mellett a nyertes ajánlattevő felelőssége is megállapítható. Az adatokból kiolvasható, hogy az ajánlatkérők bírósági felülvizsgálati kérelme viszonylag kevés esetben volt sikeres (23,3%). Ez az arány az ellenőrző szervek és a gazdasági szereplők által kezdeményezett felülvizsgálatok esetén jóval magasabb, azonban az ezekhez kapcsolódó ítéletek alacsony száma miatt itt sem teszek javaslatok konkrét következtetésekre ezen a téren.

A felállított hipotézisem vizsgálata szempontjából relevánsabb kérdés a bírósági felülvizsgálatok jogsértés típus szerinti megoszlása, amelyet a következő táblázatban foglaltam össze.

15. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok jogsértés típusa szerint

Jogsértés típusa	Jogszabályi hivatkozás	Bírósági felülvizsgálatok száma	Honlapon közzétett bírósági határozatok száma	Sikeres * (db)	Sikeresség aránya* (%)
Bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége	Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, 75. §	20	2	0	0,0%
Szerződésmódosítás	Kbt. 141. §	13	8	3	37,5%
Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése	Kbt. 4. §, 19. §	10	9	2	22,2%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	7	5	2	40,0%
Összeférhetlenség	Kbt. 25. §	7	3	0	0,0%
Alkalmassági feltételek	Kbt. 65. §	6	3	2	66,7%
Szerződés teljesítésében részt vevők, alvállalkozók	Kbt. 138. §	6	3	1	33,3%
Ajánlatok értékelése, értékelési szempontok	Kbt. 76. §	6	3	1	33,3%

Közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve	Kbt. 142. §	5	4	2	50,0%
Építési beruházások szabályai	322/2015 Kr.	4	3	1	33,3%
Szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek	Kbt. 135. §	3	3	1	33,3%
Szerződés megkötése	Kbt. 131. §	3	1	0	0,0%
Egyenlő eséllyel történő ajánlattétel	Kbt. 50. § (4)	3	1	1	100,0%
Nemzeti eljárásrend szabályai	Kbt. 113. §, 114. §, 115. §, 117. §	3	0	0	0,0%
Tájékoztatás az ajánlatkérő döntéséről	Kbt. 79. §	2	0	0	0,0%
Részekre történő ajánlattétel	Kbt. 61. § (4), 61. § (5)	2	0	0	0,0%
Műszaki leírás megfelelése	Kbt. 58. §, 321/2015 Kr. 46-48. §	1	0	0	0,0%
Felhívás, dokumentumok módosítása	Kbt. 55. §	1	0	0	0,0%
<i>Egyéb jogsértés + alapvető sérelem</i>	<i>Egyéb + Kbt. 2. §</i>	3	1	0	0,0%
<i>Egyéb*</i>	n.a.	12	5	0	0,0%

*legalább részben

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

Az adatokból megállapítható, hogy a legtöbb bírósági felülvizsgálat a bírálat és a kapcsolódó jogsértések (ajánlat érvényessége, eljárás eredményessége) esetén indult (20 db), amelyet követ a szerződésmódosítás (13 db), valamint a részekre bontás tilalma és a közbeszerzési eljárás mellőzéséhez kapcsolódó esetek (10 db). Az első eset nem meglepő, hiszen a legtöbb KDB határozat is ezekhez kapcsolódott (109 db). Az részekre bontás tilalma, illetve közbeszerzés mellőzéséhez kapcsolódó jogsértésekkel kapcsolatos felülvizsgálatok számát indokolhatja, hogy ezekhez az esetekhez 100%-os pénzügyi korrekció kapcsolódik, így sok esetben érdeke a kedvezményezettnek megkísérelni a KDB határozatának megváltoztatását. A pénzügyi korrekció mértéke a szerződésmódosítások esetén is jelentős lehet, így ez lehetett az egyik oka a felülvizsgálatok számának, valamint önmagában az a tény, hogy a KDB megállapításai közül a második legtöbb ebbe a kategóriába tartozott (71 db). Megemlítendő viszont, hogy a bírálat és kapcsolódó jogsértések vonatkozásában csak nagyon kevés határozat elérhető a KH

honlapján (2 db) annak ellenére, hogy a legtöbb KDB határozat ezekhez kapcsolódott, így az ezekhez kapcsolódó 0%-os sikerességi ráta nem ad indokot következtetések levonására. Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése kategória esetén a KH honlapján történő közzétételi arány jóval nagyobb (10-ből 9 esetben lett bírósági ítélet közzétéve), azonban a sikerességi ráta itt is csupán 22,2%-os. Ez valamivel magasabb a szerződésmódosítások esetén (37,5%) és az eljárás előkészítése esetén (40%). Említésre méltó, hogy a jelentős versenykorlátozást lehetővé tevő és az auditok során is gyakori problémaként azonosított alkalmassági feltételek esetén a sikerességi arány 2/3-os volt a bírósági felülvizsgálatos során, azonban itt is csak 3 db közzétett felülvizsgálat volt megtalálható a KDB honlapján. Ennél magasabb arányt csak a Kbt. 50. § (4) bekezdése szerinti egyenlő eséllyel történő ajánlattételre vonatkozó szabályok megsértése esetén láthatunk (100%), azonban az itt azonosított egyetlen közzétett ítéletből nem lenne helyénvaló konkrét következtetéseket levonni. Megemlítendő még, hogy a sikeres felülvizsgálatok esetén sem mindegyik vonatkozott az ügy érdemére (pl. csupán a jogorvoslati határidők elmulasztása miatt adott helyt a bíróság a kérelemnek), tehát ezt is figyelembe véve elmondható, hogy a nyilvánosan elérhető határozatok esetén szinte valamennyi jogsértés típus esetén alacsony számú sikeres felülvizsgálatról beszélhetünk.

6.3. Egyes ellenőrző szervek megállapításainak összehasonlító elemzése

A 2. fejezetben felállított 3. hipotézisem annak vizsgálatára irányult, hogy a hatásköri átfedések ellenére az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket ellenőrző szervek által feltárt szabálytalanságok összhangban állnak-e a jogorvoslati eljárások során feltárt szabálytalanságokkal.

Az adatok vizsgálata alapján a KDB és a KFF megállapításai között számos hasonlóság mutatkozik. Elsőként összegeztem, hogy a két szerv leggyakoribb megállapításai mely jogsértés típusokhoz kapcsolódtak. Ennek eredményét a tíz leggyakoribb jogsértéshez kapcsolódóan¹⁸⁵ az alábbi táblázatok foglalják össze, kiemelve a mindkét táblázatban szereplő kategóriákat:

16. táblázat: KDB előtti eljárások során megállapított 10 leggyakoribb jogsértés

Jogsértés típusa/szabálytalanság	Jogszabályi hivatkozás	Arány az összes jogsértést megállapító jogorvoslati eljárás %-ában
----------------------------------	------------------------	--

¹⁸⁵ KFF esetén a szerződésmódosításhoz kapcsolódó dokumentumokat is beleértve került meghatározásra a 10 leggyakoribb jogsértés

Bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége	Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, 75. §	28,0%
Szerződésmódosítás	Kbt. 141. §	18,3%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	10,0%
Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése	Kbt. 4. §, 19. §	8,2%
Alkalmassági feltételek	Kbt. 65. §	7,7%
Közpénzekkel való felelős gazdálkodás elve	Kbt. 142. §	7,7%
Építési beruházások szabályai	322/2015 Kr.	7,5%
Nemzeti eljárásrend szabályai	Kbt. 113. §, 114. §, 115. §, 117. §	5,7%
Szerződés teljesítésében részt vevők, alvállalkozók	Kbt. 138. §	5,4%
Ajánlatok értékelése, értékelési szempontok	Kbt. 76. §	4,1%

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

17. táblázat: KFF által kiállított nem támogató dokumentumokban megállapított 10 leggyakoribb jogsértés

Jogsértés típusa	Érintett jogszabályi rendelkezés	Arány az összes KFF dokumentum %-ában	Arány az összes KFF dokumentum %-ában (szerz. mód nélkül)
Szerződésmódosítás	Kbt. 141. §	43,7%	1,8%
Bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége	Kbt. 69. §, 71. §, 72. §, 73. §, 75. §	22,9%	41,3%
Felhívás, dokumentumok módosítása	Kbt. 55. §	7,6%	13,7%
Alkalmassági feltételek	Kbt. 65. §	6,1%	11,1%
Szerződésmódosítás, kötelezettség átvállalása	Kbt. 142. § (3)	5,1%	0,0%
Ajánlatok értékelése, értékelési szempontok	Kbt. 76. §, 77. §	4,7%	8,5%
Eljárás előkészítése	Kbt. 28. §	3,7%	3,3%
Bírálat időtartama	Kbt. 70. § (1)-(2)	3,5%	6,3%
Részekre bontás tilalma, közbeszerzés mellőzése	Kbt. 4. §, 19. §	2,7%	4,8%
Nemzeti eljárásrend szabályai	Kbt. 113. §, 114. §	2,4%	4,4%

Szerző által szerkesztett táblázat a Miniszterelnökség KFF-től kapott adatok alapján

A leggyakoribb tíz jogsértésben szereplő kategóriákat megvizsgálva megállapítható, hogy a két vizsgált szerv megállapításai tekintetében nagyfokú egyezés figyelhető meg. Ezen kategóriák közül hét jogsértés mindkét szerv által feltárt tíz leggyakoribb jogsértés között megtalálható. Ha a szerződésmódosítások nélkül vett KFF adatokat nézzük, akkor megállapítható, hogy mind

a KDB, mind a KFF esetén a leggyakoribb feltárt jogsértés típus a „bírálat, ajánlat érvényessége, hiánypótlás, felvilágosítás kérés, aránytalan alacsony ár, eljárás eredményessége” kategória kapcsán merült fel. A szerződésmódosításokat is figyelembe véve, az ezekhez kapcsolódó jogsértések mindkét szerv esetén „előkelő” helyen szerepelnek, hiszen a KDB határozataiban ez a második leggyakoribb jogsértésnek számít, míg a KFF által kiállított dokumentumok több mint 40%-a kapcsolódott ezen jogsértés típushoz. A bemutatott adatokból kitűnik, hogy a szerződésmódosítások „al-kategóriái” esetén is hasonló a helyzet: mindkét szerv esetén a Kbt. 141. § (4) bekezdés c) pontjának megsértése teszi ki a megállapítások legnagyobb szeletét.

Az „egyéb” kategóriát nem számítva a KDB a harmadik legtöbb jogsértést az eljárások előkészítéséhez kapcsolódóan állapította meg (10%), míg a KFF esetén ez a jogsértés típus csak a hetedik leggyakoribb volt (3,7%). A KFF esetén a harmadik leggyakoribb szabálytalansági ok a felhívás vagy a dokumentumok módosítása kapcsán merült fel (7,6%), amely a KDB által megállapított jogsértések között egyáltalán nem szerepel. A korábbi auditok során is hangsúlyosan kezelt alkalmassági feltételekre vonatkozó szabályok megsértése viszont hasonló helyezéssel és hasonló súllyal szerepel a két szerv megállapításai között: a KDB esetén ez az ötödik leggyakoribb jogsértés (7,7%), míg a KFF esetén a negyedik leggyakoribb (6,1%). Az audit megállapításokkal szintén több esetben érintett értékelés és értékelési szempontok kategória eltérő helyezéssel (KDB: 10., KFF: 6.) azonban viszonylag hasonló aránnyal szerepelnek a KDB (4,1%) és a KFF (4,7%) összes vizsgált megállapítást figyelembe véve (szerződésmódosításokkal együtt). A nemzeti eljárásrend szabályainak megsértése mindkét szerv leggyakoribb megállapításai között viszonylag alacsony súllyal szerepel (KDB: 5,7%, KFF: 2,4%). A potenciálisan 100%-os pénzügyi korrekciót eredményező, részekre bontás tilalma, illetve közbeszerzés mellőzése kategória a KDB esetén hangsúlyosabb (8,2%), mint a KFF esetén (2,7%), azonban ez adódhat az ellenőrző szervek eltérő szerepéből is, mivel a KFF elé a közbeszerzés mellőzésével megvalósított beszerzések általában nem jutnak el, hiszen ezek vagy alacsonyabb értékűek, vagy pedig be sem nyújtják őket ellenőrzésre.

A megállapításokban más jogsértések mellett az alapelvekre való hivatkozás az ismertetett adatok alapján mindkét szerv esetén alacsony. A KFF esetében a szerződésmódosításokat is magába foglaló arányok alapján a tisztán alapelvek miatt megállapított szabálytalanságok aránya 1,6%, míg más jogszabályhely mellett a KFF az esetek 11,8%-ában hivatkozott az alapelvek megsértésére is. A KDB esetében az előbbi arány 1%, míg az utóbbi csupán 2,1%.

A bírósági felülvizsgálattal érintett KDB határozatokat megvizsgálva megállapítható, hogy a jogsértés típusok alapján a felülvizsgálattal érintett KDB határozatok közül, az egyébként legtöbb KDB határozatot érintő, bírálat és kapcsolódó jogsértésekhez kapcsolódott a legtöbb felülvizsgálat (20 db), amelyet szorosán követ a szerződésmódosításokra (13 db) a részekre bontás tilalmára és a közbeszerzési eljárás mellőzésére vonatkozó döntésekkel (10 db) szembeni felülvizsgálat. A KH honlapján közzétett határozatokat megvizsgálva általánosságban elmondható, hogy a felülvizsgálatok kevés esetben sikeresek és ezek közül sem mindegyik vonatkozik a KDB általi megállapítás érdemére.

A fentiekben ismertetett kutatási eredmények alapján álláspontom szerint a 3. hipotézisem igazolást nyert, különös tekintettel arra, hogy a KDB és a KFF által megállapított leggyakoribb jogsértés típusok nagyfokú egyezést mutatnak, ami a vizsgált szervek megállapításainak összhangjára utal. Megjegyzendő, hogy a leggyakoribb megállapításokon belül a jogsértés kategóriák arányai és azok helyezései ugyan számos esetben jelentősebb eltéréseket mutatnak, azonban egymástól függetlenül működő intézmények esetén nem is várható el, hogy pontosan ugyanolyan arányban kerüljenek eléjük ügyek és tegyenek megállapításokat. Tovább árnyalja a képet, hogy egyes kategóriák esetén csak egyik vagy másik intézmény állapított meg jogsértést (pl. összeférhetlenség, Kbt. 55. §-a szerinti jogsértések), azonban ezek száma viszonylag alacsony, így ennek ellenére a felállított hipotézisemet igazolhatónak tartom.

6.4. Uniós audit tapasztalatok

Az ellenőrző szervek gyakorlatával kapcsolatban fontos szempontként merülhet fel, hogy az uniós auditok során feltárt szabálytalanságok jövőbeli megelőzése kiemelt szerepet kapjon az ellenőrzési folyamatok során. Az Európai Bizottság a 2014-2020-as programozási időszakban 2017-ben vizsgálta meg a közbeszerzési ellenőrzési rendszer, illetve ezen belül a KFF munkáját, amellyel kapcsolatban 2019-ben küldte meg a végleges megállapításait tartalmazó jelentését. A Bizottság az audit látogatás során véletlenszerűen kiválasztott 29 db közbeszerzési eljárást vizsgált meg. A jelentés 14 esetben tartalmaz egyedi közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódó nyitott, pénzügyi korrekciót elrendelő egyedi megállapítást. Az audit során a legtöbb feltárt szabálytalanság az alkalmassági követelmények meghatározására vonatkozott, amelyeket szorosán követnek az értékelési szempontokra, illetve az értékelés gyakorlatára vonatkozó szabálytalanságok. A kizáró okok, illetve alkalmasság igazolása volt a harmadik leggyakoribb megállapítás. Érdekes, hogy az egyéb jogsértések mellett a Bizottság az esetek

felében állapított meg egyúttal alapelvi sérelmet is, igaz kizárólag alapelvi sérelemre mindössze egy esetben hivatkozott.¹⁸⁶

A KFF és a KDB gyakorlatának vizsgálata nyomán látható, hogy ugyan számos megállapítás kapcsolódott az alkalmassági követelményekhez (KFF: 6,1%, KDB 7,7%), valamint az értékeléshez és az értékelési szempontokhoz (KFF: 4,7%, KDB 4,1%), a legtöbb megállapítás mégsem ezekhez kapcsolódott. Látható, hogy a hazai szervek gyakorlatában a bírálat, ajánlatok érvényességére és eljárások eredményességére, valamint a szerződésmódosításokra vonatkozóan született a legtöbb megállapítás, amelyek egyáltalán nem szerepeltek az említett bizottsági audit megállapítások között. Ez azonban adódhat az ellenőrző szervek preventív funkcióinak működéséből is, hiszen a KFF a diszkriminatív jellegű alkalmassági követelményeket vagy értékelési szempontokat az előzetes ellenőrzés során elrendelt hiánypótlások során is már jelzi az ajánlatkérők felé, tehát feltételezhető, hogy az ilyen esetek sok esetben már nem jutnak el a nem támogató tanúsítvány kiállításáig. Az audit tapasztalatokat a KFF az ellenőrzésről készült útmutatóiban¹⁸⁷ is kiemelten kezeli, amely alapján az ajánlatkérők már az eljárások előkészítése során figyelembe vehetik az ellenőrző szervek elvárásait, elkerülve ezzel a KFF nem támogató dokumentumainak kiállítását.

¹⁸⁶ Információk forrása: szerző által tett megállapítások a Miniszterelnökség KFF-től kapott adatok alapján

¹⁸⁷ Ld. <https://www.palyazat.gov.hu/informacio/kozbeszerzes> (Megnyitva: 2023. november 23-án)

7. Közbeszerzési szabálytalanságok okainak vizsgálata

A különféle ellenőrzési rendszerek, illetve szankcionálási mechanizmusok működése mellett, a jogalkalmazók és a döntéshozók számára is fontos kérdés a közbeszerzési szabálytalanságok mögöttes okainak feltárása, illetve ehhez kapcsolódóan a szabálytalanságok megelőzésének kérdésköre. Az ellenőrzési rendszerek természetesen önmagukban is fontos szerepet töltenek be a megelőzés terén, azonban e mellett meg kell vizsgálni, hogy más eszközök is hatékonyan alkalmazhatók ezen a téren. A 6. fejezetben megvizsgáltam, hogy Magyarországon a KFF és a KDB milyen jogsértéseket tártak fel, amelyek egyfajta indikátorként is szolgálnak arra vonatkozóan, hogy mely közbeszerzési szabályok alkalmazása jelent különös nehézséget jogalkalmazók számára. Jelen fejezet célja egyrészt annak vizsgálata, hogy a nemzetközi szakirodalom alapján mely problémák azonosíthatók a közbeszerzési eljárásokban, másrészt pedig a közbeszerzési szabálytalanságok kiváltó okainak mélyebb, gyakorlati oldalról történő elemzése.

7.1.1. A szabálytalanságok okainak szakirodalmi elemzése

Az általam azonosított releváns nemzetközi szakirodalom alapján számos szerző tér ki az egyes konkrét közbeszerzési nehézségekre, problémákra. Di Cristina¹ arról számol be, hogy *Olaszországban* problémát jelent különösen, hogy a műszaki leírást sokszor úgy alakítják, hogy az meghatározott ajánlattevőket hozzon előnyös helyzetbe, részekre bontják az eljárásokat a versenyeztetés kikerülése érdekében, valamint előfordulnak összeférhetlenséget eredményező helyzetek is, nem csak a közbeszerzési bonyolítók, hanem az ajánlatkérők felsővezetői szintjén is. Kaczorowska² lengyelországi kutatása szerint az Európai Számvevőszék elsősorban a résztvevőkkel szembeni olyan feltételek meghatározásával találkozott, amelyek azok kizárásához vezettek a közbeszerzési eljárásokból, illetve a túl szabadon meghatározott kiválasztási szempontokkal voltak problémák a szerződő fél képzési programokra való kiválasztása során.

Popescu, Onofrei és Kelley³ romániai kutatása a korrupciós problémák elemzése során megállapította, hogy olyan szabálytalanságok történtek a közbeszerzések során, mint például nem létező beruházások finanszírozása, meghamisított eljárások, amelyekkel kapcsolatban

¹¹ DI CRISTINA, Fabio: Ex-Ante Controls in Procurement Procedures: A Wild-Goose Chase for Public Authorities: An EU Perspective. In. Italian Journal of Public Law, vol. 6, no. 1. (2014): 140-158, p.149

² KACZOROWSKA, Anna: *Managing Public Projects with EU Funding in Poland*. In. Zarządzanie Publiczne 27.3 (2014): 249-262, p.255

³ POPESCU, Ada, Mihaela ONOFREI, Christopher KELLEY: *An overview of European good practices in public procurement*. In. Eastern journal of european studies 7.1 (2016) 81-90

vesztegetés gyanúja is felmerült, hamisított árazás, rossz minőségű áruk és szolgáltatások szállítása, amelyek csak példák a közbeszerzésekben azonosított korrupciós gyakorlatokra. Tipikus problémák közé tartozik még a transzparencia hiánya, a diszkriminatív eljárások, a közvetlen odaítélés és a jogellenes szerződésmódosítások. A leginkább érintett szektorok pedig az út- és vasútépítés, az egészségügy, az oktatás, az energiaszolgáltatás a víz- és szennyvíz szolgáltatás, informatikai beszerzések és a szolgáltatások. Szintén a romániai korrupciós problémákat tárta fel Baciu⁴, aki megemlíti, hogy EU forrású közbeszerzésekben előfordult például vesztegetés, kenőpénzek fizetése, összejátszás, összeférhetlenség, ajánlatokban való megállapodás, befolyással való üzérkedés. További romániai kutatás eredményeit ismerteti Dimulescu, Pop és Doroftei⁵, akik a következő megállapított szabálytalanságokról számolnak be: kenőpénzek juttatása közbeszerzések elnyerése érdekében, illetve ennek elvárása vállalkozásoktól, korlátozó kritériumok meghatározása, eljárás résztvevőivel szemben hátrányos megkülönböztetés alkalmazása, alvállalkozásba adás előírása a szerződés meghatározott százalékában, az előírt feltételeket nem teljesítő nyertes ajánlattevő kiválasztása, egyes irányító hatóságok esetén túlárazás problémája, építési beruházásokkal kapcsolatos késedelem, elektronikus közzététel hiánya vagy késedelmes közzététel annak érdekében, hogy az ajánlatkérő bizonyos vállalkozásokat részesítsen előnyben. Lungeanu⁶ megemlíti továbbá, hogy Romániában a pénzügyi korrekciók alkalmazásának főbb okai a transzparencia és a meghirdetés hiánya a közbeszerzési eljárásokban, ajánlattételi határidők indokolatlan lerövidítése, szűkítő kiválasztási és értékelési szempontok, összeférhetlenséget eredményező helyzetek, illetve a szerződések jogellenes kibővítése.

A horvát tapasztalatokról számolt be Poljičak⁷, akinek a kutatása szerint a közbeszerzési kockázatok legtöbb esetben az eljárások tervezési fázisában keletkeznek, például a műszaki leírás meghatározásakor, az eljárás menetének kiválasztásakor, az ajánlattevői iránymutatás és a felhívás elkészítésekor, a kiválasztási kritériumok előírásakor, valamint tárgyalások esetén azok lefolytatásakor. A nem megfelelően meghatározott műszaki leírás vagy az elégtelenül meghatározott költségbebecslés pedig szinte biztosan a költségek növekedéséhez vezet. Javasolja

⁴ BACIU, Ioan: *Fraud against the Financial Interests of the European Union, Particularly in the Field of Public Procurement: Is Romania Ready to Tackle It: A Radiography of the Latest Official Reports*, 8 Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev (2013) 151-174, p.157

⁵ DIMULESCU, Valentina, Raluca POP, Irina Mădălina DOROFTEI: *Risks of corruption and the management of EU funds in Romania*. In. Romanian journal of political science 13.1 (2013). 101-123, p.114-115

⁶ LUNGEANU, Emil: *Audit of public procurements under projects financed from structural funds*. In. Academy of Economic Studies. Economy Informatics 12.1 (2012): 108-117, p.116

⁷ POLJIČAK, Alenka: *The Synergy of Public Procurement and Management for Projects Financed from the European Structural and Investment Funds*. In. Journal of Accounting and Management 7.1 (2017): 57-68, p.62, 66

például azt, hogy a projekt megvalósítás dinamikája kerüljön összehangolásra a közbeszerzések ütemezésével. Šostar és Marukić⁸ horvátországi kutatása rávilágított, hogy problémák vannak a közbeszerzések előkészítésével, az eljárások meghirdetésének hiányával, valamint a beszerzési dokumentáció nem megfelelő elkészítésével. Kimondják továbbá, hogy a kutatásukban a válaszadók 60 százaléka nyilatkozott úgy, hogy nem ismerik eléggé a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatra vonatkozó szabályokat.

18. táblázat: Egyes szerzők által említett közbeszerzési szabálytalanságok

Közbeszerzési szabálytalanság	Utalás (db)	Referenciák
Eljárás meghatározott ajánlattevőkre való kiírása / szűkítő alkalmassági feltételek meghatározása /diszkrimináció	7	Di Cristina (2014) Lungeanu (2012) Kaczorowska (2014) Popescu, Onofrei and Kelley (2016) Poljičak (2017) Papanek (2010) Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)
Transzparencia és publicitás hiánya	4	Lungeanu (2012) Nyikos and Tátrai (2012) Popescu, Onofrei and Kelley (2016) Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)
Összeférhetetlenség	3	Di Cristina (2014) Lungeanu (2012) Lecheva (2015)
Jogellenes szerződésmódosítás	3	Lungeanu (2012) Popescu, Onofrei and Kelley (2016) Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)
Műszaki leírás nem megfelelősége	2	Nyikos and Tátrai (2012) Poljičak (2017)
Nem megfelelő értékelés	2	Nyikos and Tátrai (2012) Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)
Jogellenes részekre bontás	1	Di Cristina (2014)
Határidők jogellenes csökkentése	1	Lungeanu (2012)
Közvetlen odaitélés	1	Popescu, Onofrei and Kelley (2016)
Beszerzési igény meghatározása	1	Poljičak (2017)

⁸ ŠOSTAR, Marko, Ana MARUKIĆ: Challenges of public procurement in EU funded projects. In. Management: journal of contemporary management issues 22.2 (2017), 99-113, p.100-102

Eljárásfajta kiválasztása	1	Poljičak (2017)
Vesztegetés	1	Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)
Alvállalkozásba adás százalékos meghatározása	1	Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)
Túlárzás	1	Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)

Forrás: szerző szerkesztése

A fentiekből látható, hogy a tudományos művekben legtöbb esetben a közbeszerzési eljárás eredményének (vélt vagy valós) szándékkal történő befolyásolása jelenik meg a szabálytalanságok között, amely esetekben az ajánlatkérő szándékosan úgy alakítja ki az eljárás feltételeit, hogy egy vagy több általa preferált gazdasági szereplőt hozzon előnybe. A szerzők által említett többi jogsértés is a súlyosabb kategóriába sorolható, hiszen több esetben megjelennek például a transzparencia hiánya és az összeférhetlenség esetei is, valamint a jogellenes szerződésmódosítás is gyakori problémának tűnik, hasonlóan a magyarországi tapasztalatokhoz.

Még több elemzés számol be arról, hogy a fentiek felül mik a **közbeszerzési szabálytalanságokat előidéző tényezők**, illetve hogyan lehetne a szabálytalanságokat kiküszöbölni vagy megelőzni. Az Európai Számvevőszék szemszögéből végzett kutatásukban Weber és Witkos⁹ arról számoltak be, hogy a közbeszerzési szabálytalanságokat sok esetben az eljárások előkészítéskor elkövetett érdektelenség okozza, valamint a szerződés magvalósításakor elkövetett hibák, mint például a további munkálatok megrendelése, amelyekre nem gondoltak a tender során. Továbbá, megjegyzik, hogy a szabálytalanságokat nem a túl bonyolult jogi szabályozás okozza, hanem a meglévő szabályok gyenge színvonalú alkalmazása. Ezzel együtt elismerik, hogy az uniós irányelveken lehetne javítani az ajánlatkérők és ajánlattevők adminisztratív terheinek csökkentése érdekében, azonban ennek nem szabad az egyenlő hozzáférés, tisztességes verseny és a közpénzek hatékony felhasználása alapelveinek rovására mennie. Az Európai Bizottság Romániával kapcsolatban szintén azt állapította meg, hogy a fő probléma a jogszabályok végrehajtásával és betartásával, nem pedig a szabályozás meglétével van, hiszen Románia sikeresen ültette át az uniós jogi kereteket és hozta létre az intézményeket a közbeszerzés területén, mindössze nem volt képes ezeket jól

⁹ WEBER, Martin, Bernard WITKOS: *Compliance with Public Procurement Rules in the Area of Structural Funds—A European Court Auditors' Perspective*. In. *European Structural and Investment Funds Journal* 1.1 (2013). 35-39

használni.¹⁰ Popescu, Onofrei és Kelley¹¹ kutatása szerint szintén a szabályok betartatása jelenti a fő nehézséget, illetve az is kihívást okoz, hogy az EU szabályok változását követően sok hazai szereplő nem ismeri megfelelően a szabályozást, illetve nem rendelkezik az új szabályokhoz kapcsolódó tapasztalattal. Zaman és Cristea¹² kutatása is a projekt tervezés fázisában azonosított nehézségeket, valamint a jogszabályi kötelezettségek alkalmazásában. Ők javítanának továbbá a jogszabályok minőségén, illetve az ellenőrzési és kontrollrendszereket üzemeltető intézmények működésén. Lucian¹³ cikke a túlzott bürokrácia, a csalás, az alacsony produktivitás, a munkaerő hiánya és a szabályok változásából eredő problémákat nevezi meg legfőbb kihívásokként. Továbbá a végrehajtási késedelem egyik oka a közbeszerzési szabályok ajánlatkérők és ellenőrző, valamint jogorvoslati szervek általi eltérő értelmezéséből is adódhat.¹⁴

Bloomfield¹⁵ szintén arra hívja fel a figyelmet, hogy a projektek sikere vagy sikertelensége szempontjából annak első fele kritikus jelentőséggel bír. Jelentős probléma, hogy a projektek tervezésekor a kormányok nem mindig fordítanak időt arra, hogy megértsék a projekt komplexitását és így túlbecsülik a képességüket a kihívások megoldására.

Šostar és Marukić¹⁶ horvátországi tapasztalatai szerint a közbeszerzési eljárások alapelveinek helyes alkalmazása extrém bonyolult és kihívást jelentő feladat. Problémákat látnak az eljárások előkészítésében és az oktatás hiányában. A projektek megfelelő implementációjához elengedhetetlen szerintük a jó felkészülés és valamennyi érdekelt bevonása mind az előkészítésbe, mind pedig a megvalósításba. Ezen felül fontos a projekt partnerek közötti jó koordináció és kommunikáció, illetve a menedzsment megfelelő támogatása. A megvalósító szervezetben a problémák beazonosítása egy nagyon jó alapot teremthet egy hatékonyan működő közbeszerzési rendszer és közbeszerzési stratégia kialakításához. Poljičak¹⁷ tapasztalatai szerint is a közbeszerzés tervezési fázisában merülnek fel a problémák,

¹⁰ BACIU (2013)

¹¹ POPESCU, ONOFREI és KELLEY (2016)

¹² ZAMAN, Gheorghe, Anca CRISTEA: *EU structural funds absorption in Romania: obstacles and issues*. In. Romanian Journal of Economics 32.1 (2011): 41

¹³ LUCIAN, Paul: *Absorption of European funds by Romania*. In. Procedia Economics and Finance 16 (2014): 553-556.

¹⁴ LUPĂNCESCU, Mihaela: *Management in the Use of Structural and Cohesion Funds and the Absorption of European Funds in Romania*. In. Journal of Advanced Research in Management (JARM) 8.16 (2017): 120-125

¹⁵ BLOOMFIELD, Katherine, et al.: *Systemic risk in major public contracts*. In. International Journal of Forecasting 35.2 (2019): 667-676.

¹⁶ ŠOSTAR ÉS MARUKIĆ (2017)

¹⁷ POLJIČAK (2017)

kifejezetten oly módon, hogy a projekt gyakorlati kivitelezése sokszor nincs összhangban a projekt előzetes terveivel.

Litván kutatás is a hosszú bonyolult közbeszerzési eljárásokat és a projekt adminisztrációt említi az EU támogatások felhasználásának legfőbb nehézségeként.¹⁸ A szerzők által elvégzett SWOT elemzés megállapította, hogy a nehézségek kiküszöböléséhez a munkatársak magas szintű szaktudására van szükség. A nem megfelelően képzett munkaerő, illetve az intézményekben dolgozók alacsony létszáma negatív hatással lehet az EU források abszorpciójának minőségére. Kaczorowska¹⁹ lengyelországi tapasztalatai szerint a nagyprojekteknél a közbeszerzési törvény betartása jelentik a legnagyobb nehézséget. A projektek sikere pedig kevésbé a technikai képességeken múlik, hanem inkább az ajánlattevők projekt menedzsment tudása számít. A lengyel közbeszerzési törvény nem írja elő, hogy az ajánlattevők rendelkezzenek megfelelő projekt menedzsment szaktudással. Érdekes módon megemlíti az is, hogy egy külföldi vállalkozás kiválasztása is nehézséget jelent, aki nem ismeri a lengyel körülményeket. Előfordult például, hogy egy autópálya-szakasz kivitelezőjét le kellett cserélni.

Nyikos²⁰ részletes elemzésében több nehézséget is bemutat a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan. Emlékeztet, hogy a közbeszerzési, illetve az elszámolhatósági szabályok megsértése jelentik a hibák és a szabálytalan kifizetések legfőbb okait. Problémásnak látja, hogy a kohéziós szabályok sok esetben nem állnak világosan és egyértelműen rendelkezésre a programozási időszak kezdetekor. Továbbá, jelentős végrehajtási kockázatot jelent az is, a kohéziós politika végrehajtása során számos operatív program kerül lebonyolításra sok szervezet és különböző rendszerek keretében, nagyszámú projekt megvalósításával. A szabálytalanságok egyik legfőbb oka a bonyolult szabályrendszer, illetve a kohéziós és a közbeszerzési szabályok együttes alkalmazásának nehézségei. Problémát jelent az is, hogy a bizottsági auditok az irányelvek alkalmazását kérik számon a tagállamokon, míg a tagállamok a nemzeti szabályaikat alkalmazzák, amelyek értelmezése egyes esetekben eltérhet az irányelvek bizottsági értelmezésétől. Nyikos és Tátrai²¹ közös kutatásában további kihívásokra

¹⁸ DUMČIUVIENĖ, Daiva, Indrė Adomynienė: *The evaluation of European Union structural support*. In: *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 156 (2014): 382-387.

¹⁹ KACZOROWSKA (2014)

²⁰ NYIKOS, Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. In: Dr. Tátrai Tünde szerk.: *A közbeszerzés gyakorlata. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Raabe Kiadó. (2006)

²¹ NYIKOS, Györgyi, Tünde TÁTRAI: Better spending through public procurement. IPSERA Conference Paper (2013)

is felhívták a figyelmet. Az egyik ilyen az adatok kereshetőségének hiánya, hiszen számos információ nem kereshető formában kerül publikálásra („Pdf publicitás”). A fő nehézség azonban a kedvezményezettek hozzáállásában keresendő: a szabályok alkalmazásakor a szabályok jogi értelmezésére való törekvés mellett meg kellene érteniük a szabályozás mögött húzódó indokokat és annak megfelelően alkalmazni azokat.²² A források elköltéséhez kapcsolódó nyomás is káros hatással van sok esetben, mivel arra ösztönzi a kedvezményezetteket, hogy az eljárásokra koncentráljanak, nem pedig azok valós tartalmára.²³ Fazekas és King²⁴ szintén említést tesznek a formális, a szabályok mögöttes tartalmának figyelembe vétele helyett az azoknak való "formális és adminisztratív" módon való megfelelésre irányuló törekvések problémaköréről.

19. táblázat: Egyes szerzők által említett közbeszerzési szabálytalansági okok

Szabálytalansági ok	Utalás (db)	Referenciák
Közbeszerzések/EU-s projektek komplexitása és adminisztratív terhek	6	Šostar and Marukić (2017) Nyikos (2006) Nyikos and Tátrai (2012) Bloomfield (2019) Dumčiuviene and Adomynienė (2014) Neamtu and Dragos (2014)
Komplex vagy nem megfelelően működő intézményrendszer az EU források/közbeszerzések végrehajtására	6	Nyikos and Tátrai (2012) Zaman and Cristea (2011) Lupănescu (2017) Vasile and Mihai (2015) Neamtu and Dragos (2014) Baciu (2013)
Közbeszerzési eljárások nem megfelelő előkészítése, tervezése	5	Weber and Witkos (2013) Šostar and Marukić (2017) Bloomfield (2019) Poljićak (2017) Zaman and Cristea (2011)
Szándékos jogsértések, korrupció	5	Nyikos és Tátrai (2013) Nyikos and Kondor (2019) Fazekas (2019) Neamtu and Dragos (2014) Popescu, Onofrei and Kelley (2016)

²² NYIKOS, Györgyi, TÁTRAI Tünde: Public Procurement and Cohesion Policy, CP33 Competitive paper. Konferencia helye, ideje: Napoli, Olaszország 2012.04.01. - 2012.04.04.

²³ NYIKOS, Györgyi, KONDOR, Zsuzsanna: *The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds*. In. Nispacee Journal of Public Administration and Policy (2019) 12 (1) 113-134; WOSTNER, Peter: *The Micro-Efficiency of the EU Cohesion Policy*, In. European Policies Research Centre, European Policy Research Paper, N. 64

²⁴ FAZEKAS, Mihály, Lawrence Peter KING: *Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe*. In. Regulation & Governance 13.3 (2019): 405-430.

Szabályozás elégtelensége, komplexitása	5	Nyikos (2006) Nyikos and Tátrai (2012) Kaczorowska (2014) Zaman and Cristea (2011) Nyikos and Kondor (2019)
Humán erőforrás hiánya, nem megfelelő képzettsége,	3	Šostar and Marukić (2017) Dumčiuvienea and Adomynienė (2014) Zaman and Cristea (2011)
Szabályok nem megfelelő végrehajtása (általánosságban)	2	Weber and Witkos (2013) Baciu (2013)
Közbeszerzés alapelvei és szabályai ismeretének hiánya vagy félreértelmezése	2	Šostar and Marukić (2017) Popescu, Onofrei and Kelley (2016)
Közbeszerzési irányelvek és nemzeti szabályok összhangjának hiánya	2	Nyikos (2006) Nyikos and Tátrai (2012)
Túlzott figyelem az eljárási szabályoknak való megfelelésre	2	Nyikos and Kondor (2019) + <i>ref to Wostner (2007)</i> Fazekas (2019)
Ellenőrzés elégtelensége vagy hiánya	2	Barrueco (2015) Vasile and Mihai (2015)
Projekt menedzsment tudás hiánya az ajánlattevői oldalon	1	Kaczorowska (2014)
Útmutatók és jó gyakorlatokról elérhető információk hiánya	1	Zaman and Cristea (2011)

Forrás: szerző szerkesztése

A szakirodalomból kitűnik, hogy a tudományos cikkek szerzőinek többsége szerint a szabálytalanságok oka nem feltétlenül a közbeszerzési szabályok elégtelenségében keresendő, hanem elsődlegesen azok alkalmazása jelent problémát. Nehézséget jelent általánosságban az uniós projektek és a kohéziós intézményrendszer komplexitása, valamint az ehhez kapcsolódó adminisztratív terhek, illetve többen hivatkoznak a humán erőforrás, illetve a hiányzó szakértelem egyes formáira, míg számos műben előkerül a szándékos jogsértések kérdése is a szabálytalanságok okaként (beleértve a korrupciós kutatásokat). Nyikos Györgyi szerzőtársaival több művében is fogalmaz meg kritikus állításokat a szabályozással kapcsolatban, igaz a vizsgált szakirodalomban ez csupán néhány külföldi szerző művében jelenik meg elsődleges problémaként az uniós projektek végrehajtása kapcsán. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az egyes indokok között átfedések is találhatók, hiszen például az adminisztratív terhekhez a komplex szabályozás is hozzájárul.

7.1.2. Uniós és nemzetközi szervezetek kutatásai

Egyes kutatások szerint a szabálytalanságok egyik gyakori kiváltó oka lehet a tagállami intézményekben az adminisztratív kapacitások hiánya.²⁵ Ezt okozhatja például a humán erőforrás hiánya, a nem megfelelően képzett szakértők foglalkoztatása, vagy a dolgozók túlterheltsége. Ez a kormányzat minden szintjén fennállhat, azonban a helyi igazgatásban a leggyakoribb.²⁶ A közigazgatásra háruló túlzott adminisztratív teher pedig még a jóhiszemű hozzáállás mellett is pénzügyi korrekciókat eredményező hibákhoz vezethet.²⁷ További problémát jelenthet a közbeszerzési eljárások nem megfelelő megtervezése, illetve előkészítése, amely miatt a közbeszerzési dokumentumok módosítása válhat szükségessé az eljárások során.²⁸

Egyes tanulmányok kiemelik azt is, hogy a közbeszerzési szabályozás komplexitása és annak betartásának nehézségei szintén lehetnek a szabálytalanságok forrásai.²⁹ Ezen belül a közbeszerzési irányelveken túl a nemzeti szabályozásokban megjelenő többlet adminisztratív terhek további kockázatot jelentenek a szabálytalanságok szempontjából,³⁰ valamint a jogszabályi környezet gyakori változásai is megnehezíthetik a szabályok betartását.³¹ A közbeszerzési irányelvek nem megfelelő tagállami átültetéséből szintén adódhatnak problémák az uniós auditok során.³² A közbeszerzési jogalkalmazással kapcsolatos hibák származhatnak csupán abból is, ha az egyes tagállami intézmények (pl. jogorvoslati szerv és egyéb ellenőrző szervek) különböző módon értelmezik a közbeszerzési szabályokat,³³ amelyeket akár még az Európai Bizottság is felülbírállhat a későbbiekben. Egyes jelentések a megfelelő adatok

²⁵ Lásd: Special report on the efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified. European Court of Auditors, 2015 („ECA Jelentés”), 22. o.; Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final Report. PwC. *European Union*, 2016 („PwC Jelentés”), 87. o.; A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése COM(2015) 550 final („Egységes piac Közlemény”), 15. o.; NYIKOS, Györgyi, Robert TALAGA: *Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation*. In. *Comparative Law Review* (2014), 18. 111-139

²⁶ Public Procurement Action Plan in the context of the use of ESI Funds 2013-2020. European Commission. Ares(2018)2833213 - 31/05/2018 („Közbeszerzés Akcióterv 2013-2020”), p. 3

²⁷ Közbeszerzés Akcióterv 2013-2020, p. 3

²⁸ Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez, Európai Bizottság, 2018. február, p. 20; ECA Jelentés, p. 23. o.

²⁹ ECA Jelentés, p. 22.; Egységes piac Közlemény, p. 15

³⁰ ECA Jelentés p. 24

³¹ PwC Jelentés, p. 89

³² ECA Jelentés, p. 23

³³ ECA Jelentés, p. 24, PwC Jelentés p. 92

rendelkezésre állása hiányára is felhívják a figyelmet,³⁴ amely a közbeszerzések átláthatósága kapcsán vethet fel különösképpen problémákat. Végül, a csalással érintett közbeszerzési jogsértések viszonylagos alacsony száma ellenére egyes dokumentumok a szándékos jogsértések problémáját is kiemelt helyen említik. Az Európai Számvevőszék jelentése szerint például a 2007-2013-as időszakban az Európai Csalás Elleni Hivatalhoz (OLAF) bejelentett esetek 38 százaléka közbeszerzésekhez kapcsolódott.³⁵

Az említett elemzések kapcsán megállapítható, hogy a szabálytalanságok szakirodalomban tárgyalt okaival ellentétben itt jóval hangsúlyosabban jelenik meg a közbeszerzési szabályok bonyolultsága és az ezekkel kapcsolatos értelmezési nehézségek. E mellett a humán erőforrás és az adminisztratív kapacitások hiánya szintén hangsúlyos probléma, igaz ez álláspontom szerint nem független a szabályozással kapcsolatos kihívásoktól, hiszen egy komplex, nehezen értelmező szabályozás alkalmazásához magasabb szintű szaktudásra és adminisztratív kapacitásokra is van szükség. Míg a szakirodalomban az ellenőrzési rendszerek ellentmondásairól kevesen beszélnek a szabálytalanságok kiváltó okaként, az Európai Számvevőszék és a PwC tanulmányai is szerint is hatással van a szabálytalanságokra a szabályok eltérő értelmezése, amely problémát az 5. fejezetben én is azonosítottam a hazai intézményrendszer tekintetében.

7.1.3. Kérdőíves kutatás eredményei

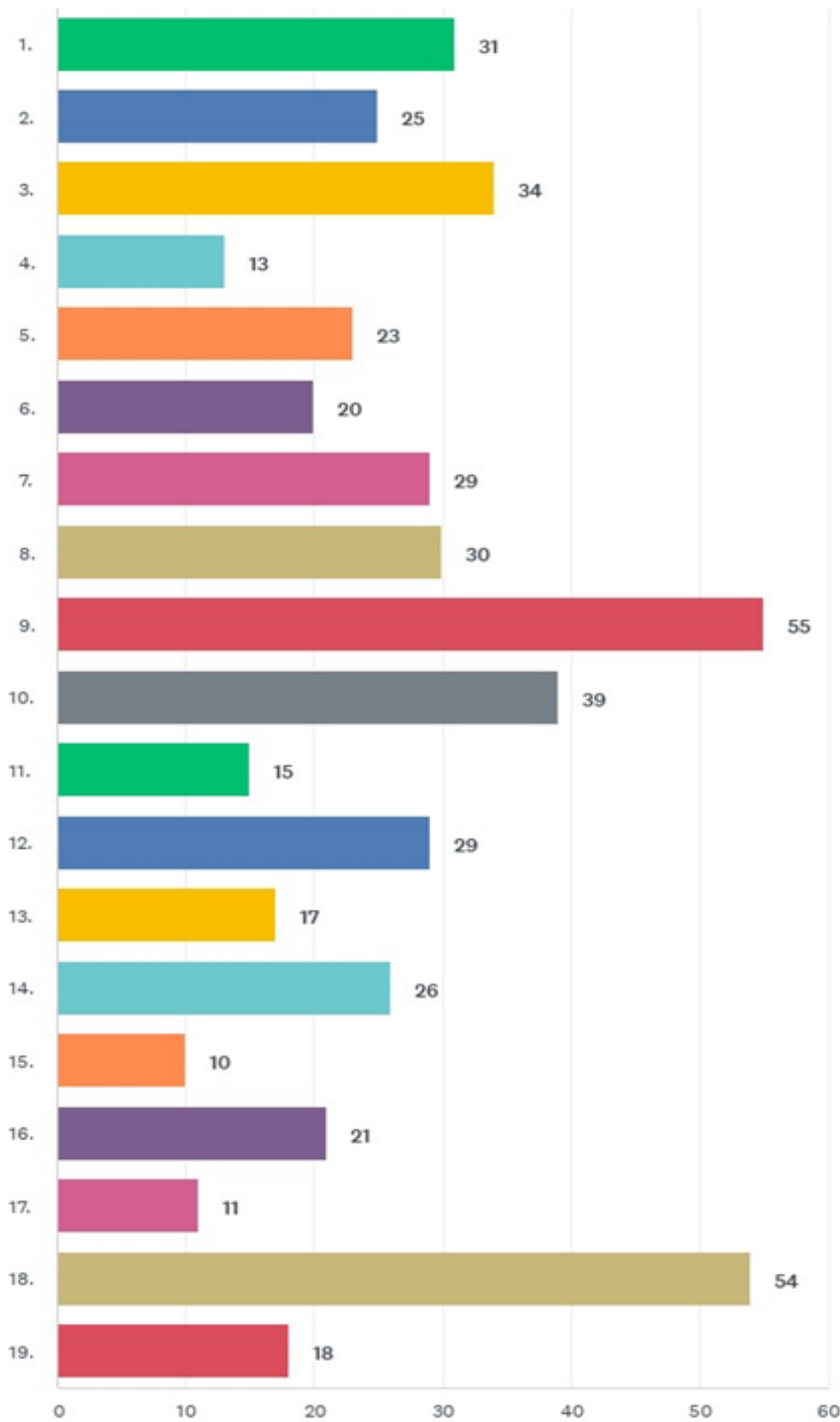
A közbeszerzési szabálytalanságok okaira kérdőíves a kutatásom keretében is rákérdeztem. A kérdőív ezen kérdésére összesen 92 válasz érkezett. A válaszadók 19 különböző előre definiált indokból választhattak ki tetszőleges számú választ, illetve szabad szöveges választ is megadhattak. A válaszokat az alábbiakban foglalom össze.

³⁴ ECA Jelentés, p. 26-28; PwC Jelentés, p. 95; Egységes piac Közlemény, p. 15

³⁵ ECA Jelentés, p. 25

10. ábra: A kérdőíves kutatás keretében az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések során elkövetett szabálytalanságok okaira vonatkozó kérdésre adott válaszok

Q10 Ön szerint az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések során melyek a szabálytalanságok elkövetésének okai? (több válasz is lehetséges)



Lehetséges válaszok:

1. a közbeszerzési szabályrendszer bonyolultsága

2. az uniós forrásfelhasználás és a vonatkozó szabályozás bonyolultsága
3. a közbeszerzési szabályok gyakori változása
4. komplex vagy nem megfelelően működő intézményrendszer az uniós források végrehajtására
5. az intézményrendszer nem ad megfelelő támogatást a jogalkalmazáshoz
6. nincs elegendő szakember a közbeszerzések megfelelő lebonyolítására
7. a közbeszerzési szakértők szakértelmének hiányosságai
8. projekt menedzsment tudás hiánya
9. az ajánlatkérő nem fordít elegendő figyelmet közbeszerzési eljárások előkészítésére
10. szándékos/gondatlan szabályszegés
11. a hazai vállalkozások mesterséges előtérbe helyezésére irányuló törekvések
12. figyelmetlenség az ajánlatkérők oldalán
13. a vállalkozások nem tudnak megfelelően ajánlatot tenni
14. túlzott adminisztratív terhek
15. túlzott szigor a hazai ellenőrző/audit hatóságok részéről
16. túlzott szigor az Európai Bizottság auditorai részéről
17. a közbeszerzési irányelvek és nemzeti szabályok összhangjának hiánya
18. időnyomás a projektek megvalósítására
19. útmutatók és iránymutatások rendelkezésre állásának hiánya

A válaszokból általánosságban megállapítható, hogy a közbeszerzéssel foglalkozó szakemberek tapasztalatai alapján a szabálytalanságok okai elég sokrétűek így azok alapján nehéz egy-egy indokra rámutatni, amely a többihez képest kiemelkedően jobban befolyásolná a közbeszerzési eljárások szabályosságát. A legtöbb „voksot” az előre meghatározott válaszok közül az „ajánlatkérő nem fordít elegendő figyelmet az eljárások előkészítésére” válaszlehetőség kapta (59,78%), amely mutatja, hogy a szabályos közbeszerzés egyik kulcsa az uniós projektekhez tartozó közbeszerzések megfelelő tervezése, illetve előkészítése. Érdekes módon, annak ellenére, hogy ezt a szakirodalom és a nemzetközi kutatások is komoly kihívásként azonosították, lényegesen kevesebben választották az arra irányuló válaszokat, amely a szakemberek hiányára, illetve a szaktudás hiányára vonatkozott (21,74% és 31,52%), a projekt menedzsment tudás hiánya is csupán a válaszadók egyharmada szerint jelent problémát. Egy válaszadó azonban szabad szöveges válaszában jelezte, hogy kihívásnak látja az egységes joggyakorlat hiányát, illetve a közbeszerzési szakértelemnek a teljes folyamatba történő beintegrálásának hiányát.

Az ajánlatkérői figyelmetlenségre utaló választ is a válaszadóknak csupán 31,52%-a választotta. A válaszok alapján a kifejezetten a hazai vállalkozások előnybe hozatalára irányuló törekvések nem tűnnek égető problémának (16,3%), a szabad szöveges válaszok között azonban megjelenik a műszaki-szakmai tartalom piackorlátozó jellege, az alacsony színvonalú

műszaki leírás, valamint a műszaki-szakmai és projektmenedzsmenti szaktudás hiánya ajánlatkérői oldalon.

Népszerűbb válasz volt viszont a szándékos/gondatlan szabályszegés az ajánlatkérők oldaláról (42,39%), amely mutatja, hogy a válaszadók szerint sok szabálytalanság nem csupán a „véletlen műve”, hanem az ajánlatkérők szándékos vagy gondatlan magatartásának eredménye. Megjegyzendő, hogy egy válaszadó a szabad szöveges válaszában kifejezetten a korrupciót jelölte meg a szabálytalanságok okaként, míg egy további válaszadó a szöveges válaszában az integritás hiányára utalt.

A második legtöbben (58,7%) a projektek megvalósításokkal kapcsolatos időnyomást tartják a szabálytalanságok egyik okának, amely álláspontom szerint valóban növelheti a hibázás esélyét, negatívan hathat a közbeszerzési eljárások előkészítésének alaposságára és növelheti a (nem feltétlenül jogszerű) szerződésmódosítások szükségességét.

A közbeszerzési szabályozással kapcsolatos kihívások érdekes módon nem szerepelnek előkelő helyen a szabálytalansági okok között, ezeket nagyságrendileg a válaszadók egyharmada tartja problémásnak, bár ki kell emelni, hogy a közbeszerzési szabályok gyakori változását többen látják problémának (36,96%), mint magának a szabályrendszernek a bonyolultságát (33,7%). Az adminisztratív terhek mindössze a válaszadók 28,26%-a szerint okoznak szabálytalanságokat. A hazai szabályozás uniós irányelvekkel való összhangját csak nagyon kevesen jelölték meg problémaként (11,96%). Az útmutatók és iránymutatások hiánya sem tartozik a legtöbbször által azonosított szabálytalansági indokok közé (19,57%).

Az intézményrendszerrel kapcsolatos kihívások – az 5. fejezetben azonosított kihívások ellenére – nem végeztek kiemelkedő helyen a szabálytalanság okait felmérő kérdőíves kutatásban. A komplex vagy nem megfelelően működő intézményrendszert a harmadik legkevesebb válaszadó jelölte meg a szabálytalanságok okaként (14,13%), a hazai ellenőrző/audit intézmények túlzott szigorát pedig a legkevésbé látták problémásnak a válaszadók (10,87%), igaz a Bizottság auditorainak szigorú hozzáállását már valamiben többen (22,83%) jelölték meg a szabálytalanságok egyik okaként. Egy szöveges válaszadó viszont arra a problémára hívta fel a figyelmet, hogy az EU auditok évekkel később zajlanak, mint a beszerzések, így előfordul, hogy az auditok egy később kialakult értelmezés alapján minősítenek szabálytalannak egy-egy közbeszerzést, miközben az eljárás lefolytatásának időpontjában még úgy tűnt, hogy szabályos az adott gyakorlat. E szerint kihívást jelenthetnek nem csak a jogszabályok, hanem azok értelmezésének időközbeni változásai is.

Bár a szabálytalanságok legtöbb esetben az ajánlatkérők magatartására vonatkoznak, egy közbeszerzés szabályosságát adott esetben az ajánlattevői oldal magatartása is befolyásolhatja. Ez azonban szintén nem szerepel a leggyakoribb válaszok között, mindössze 18,48%-ban jelezték, hogy a vállalkozások nem tudnak megfelelően ajánlatot tenni. A szabad szöveges válaszok között viszont előkerült indokként az ajánlattevők közötti összejátszás, illetve a közbeszerzési-jogi szaktudás és az alázat hiánya az ajánlattevői oldalon.

7.2. Összegzés

A kutatásom alapján megállapítható, hogy a közbeszerzések során elkövetett szabálytalanságok okai egy nagyon összetett kérdés, amelyre nehéz jó és pontos választ adni. A különböző forrásokat (tudományos szakirodalom, nemzetközi kutatások, kérdőíves felmérés) megvizsgálva azonosíthatók bizonyos közös pontok a szabálytalanságok okaiban, azonban nem meglepő módon, nem minden feltárt indokban látszik azonosság.

A különböző források egyhangúan állapítják meg, hogy az egyik fő szabálytalansági indok a közbeszerzési *eljárások nem megfelelő előkészítése*, amely a szakirodalomban, a nemzetközi kutatásokban és a kérdőíves kutatásban is nagyon hangsúlyosan megjelenik. Ezzel kapcsolatban elmondható, hogy a közbeszerzési eljárások vonatkozásában azok előkészítése sokszor nagyobb munkát jelent és ezáltal fontosabb is, mint maga az eljárás lebonyolítása, hiszen az előkészítés során kerül meghatározásra a műszaki tartalom, az eljárásban való részvétel feltételei, az értékelés módszertana és a megkötendő szerződés tartalmi elemei. Az előkészítés fontosságát azonban nem minden ajánlatkérő ismeri fel, illetve, különösen a kérdőíves felmérés adatai alapján, az időnyomás is gyakori problémát jelent, amelynek eredménye a későbbi szabálytalanság.

A közbeszerzésekkel kapcsolatban általánosságban is gyakori kritika a *bonyolult, bürokratikus szabályozás*, amelynek adott esetben nehézkes a betartása, illetve az ezzel járó *adminisztratív terhek*. Ez az érv a szabálytalanságok okaként hangsúlyosan megjelenik mind a tudományos szakirodalomban, mind pedig a nemzetközi kutatásokban (különösen az Európai Számvevőszék és PwC kutatásai). Az általam a hazai szakemberek körében végzett kérdőíves kutatás válaszai között is megjelenik ez az érv, de, amint a 7.1.3. pontban bemutattam, a válaszok alapján nem ez tűnik a meghatározónak, sőt inkább a szabályok gyakori változása jelent nagyobb problémát a válaszadók szemszögéből. Utóbbi a PwC tanulmányában is fontos szempontként szerepel. Ez a szabálytalansági indok természetesen összefügg az eljárások nem megfelelő előkészítésének problémakörével is, hiszen egy komplex módon szabályozott eljárás

lefolytatása esetén annak előkészületei is fokozott figyelmet és nem utolsósorban időt igényelnek.

A komplex szabályozásnak való megfelelés természetesen *megfelelő szakértelmet* is igényel a közbeszerzési eljárás szereplői, különösen az ajánlatkérők részéről. Ehhez elengedhetetlen a magasan képzett humán erőforrás rendelkezésre állása különösen az ajánlatkérői oldalon, illetve bizonyos mértékig az ajánlattevői oldalon. A szakemberek hiánya a kutatás alapját képező különböző források közül valamennyiben megjelenik. A szakirodalom utal a humánerőforrás hiányosságaira, illetve a szabályok nem ismeretének problematikájára, míg ez a nemzetközi kutatásokban is a szabálytalanságok gyakori okaként jelenik meg. Az Európai Bizottság Akcióterve³⁶ például kiemeli, hogy ez a probléma a kormányzat valamennyi szintén fennállhat, de leggyakrabban a helyi igazgatásban jellemző. Figyelemre méltó, hogy a kérdőíves kutatás alapján kevésbé tűnik hangsúlyosnak a szakemberhiány és a szakértők szakértelmének hiányossága, azonban a projektmenedzsment tudás hiánya már nagyobb kihívást jelent hazánkban is. Utóbbira egy külföldi szócikk is utal, igaz az ajánlattevői oldal vonatkozásában.³⁷

A kutatásom alapján a szabálytalanságok szempontjából fontos szempont lehet az uniós forrásfelhasználást és a közbeszerzéseket támogató és ellenőrző *intézményrendszer* komplexitása, illetve nem megfelelő működése. Ezt a problémát számos szerző említi a tudományos munkáiban, mint az uniós projektekkel és a közbeszerzésekkel kapcsolatos kihívást.³⁸ Ezen belül is kimondottan hangsúlyos problémaként jelenik meg különösen a román szakirodalomban a közbeszerzési szabályok egyes intézmények általi eltérő értelmezése³⁹, de ezt a problémát a PwC és az ECA tanulmánya is különös kihívásként említik. A kérdőíves kutatás alapján a hazai intézményrendszert csak a válaszadók kisebb hányada jelölte meg a szabálytalanságok okaként és a központi ellenőrző szervek munkáját sem érte éles kritika, azonban a szabályok egyes intézmények általi különböző értelmezésével kapcsolatos felvetéssel a hazai szakemberek jelentős része egyetértett⁴⁰, amely komoly kihívásként azonosítható a hazai gyakorlatban is.

A szabálytalanságok potenciális okaként merülhet fel a megfelelő *iránymutatások, útmutatók hiánya*. A kutatásom alapján kijelenthető azonban, hogy ez nem tartozik a szabálytalanságok

³⁶ Közbeszerzés Akcióterv 2007-2013

³⁷ Kaczorowska (2014)

³⁸ Ld. fent a 19. táblázatban

³⁹ Zaman and Cristea (2011), Lupănescu (2017), Vasile and Mihai (2015)

⁴⁰ Lásd részletesen az 5.7. pontban

legfontosabb okai közé, hiszen az általam vizsgált szócikkek közül csak egy esetében jelenik meg ez az érv⁴¹, miközben az átfogó nemzetközi kutatások sem hivatkoznak erre a problémára kifejezetten. A kérdőívre választ adóknak is egy kisebb hányada jelölte ezt a kérdést problémaként, igaz az intézményrendszer által nyújtott támogatás elégtelensége már gyakoribb válasz volt.

A *szándékos jogsértések*, illetve a *csalás és korrupció* esetei sok kutatásban megjelennek, bár álláspontom szerint ez részben a téma viszonylagos népszerűségének tudható be. A bevezető fejezetben is hivatkozott PIF jelentés⁴² alapján azonban a szabálytalanságok kisebb része érintett csalással. Ennek ellenére a szándékos, illetve gondatlan jogsértés a kérdőíves kutatásban válaszadók egy része szerint problémát jelent, illetve a szabad szöveges válaszokban is történt utalás a korrupció problémájára. Álláspontom szerint, bár a szándékos jogsértések és a büntetőjogi kategóriába tartozó jogsértések nem feltétlenül jelentik a legnagyobb problémát a szabálytalanságok terén, az ilyen esetek mindenképpen jelen vannak az uniós forrású közbeszerzésekben, így ezek megelőzésére, felderítésére, illetve adott esetben szankcionálására kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a hatáskörrel rendelkező intézményeknek.

A 2. fejezetben a szabálytalanságok okai kapcsán azt a hipotézist állítottam fel, hogy az uniós forrásból megvalósított közbeszerzéseket érintő szabálytalanságok kiváltó okai jól beazonosíthatók. Az e fejezetben leírtak alapján elmondható, hogy a szabálytalanságok kiváltó okainak vizsgálata egy komplex kérdés, hiszen számos lehetséges indok van, amely valamilyen mértékben hozzájárul a szabálytalanságok kialakulásához. A szakirodalmat, nemzetközi kutatásokat és a kérdőíves felmérés eredményeit összegezve arra a következtetésre jutottam, hogy a szabálytalanságok kiváltó okait gyakorlatilag nem lehetséges pontosan lehatárolni, hiszen számos olyan egymással összefüggő, vagy akár egymástól független indok létezik, amely kiváltó oka lehet a szabálytalanságoknak.

Ezzel együtt álláspontom szerint, az általam vizsgált források alapján, nevesíthetők olyan indokok, amelyek nagy valószínűséggel jelentős befolyással vannak a szabálytalanságokra a közbeszerzések terén. A különböző források gyakorlatilag egységesek abban, hogy a közbeszerzési eljárások előkészítésének hiányosságai mindenképp negatív hatással vannak a közbeszerzések szabályosságára, amelyet okozhat például a projektek végrehajtása során

⁴¹ Zaman and Cristea (2011)

⁴² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2022: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2023) 275 final

jelentkező időnyomás.⁴³ Számos forrás szerint a szabálytalanságok okai magukban a szabályokban is keresendők, azaz a bonyolult szabályozás, illetve ezek gyakori változása negatívan hathat a közbeszerzések szabályosságára, azonban még nagyobb problémának tűnnek a szabályok egyes intézmények általi értelmezésével kapcsolatos ellentétek, amelyet a nemzetközi kutatások, egyes szakcikkék (főleg romániai szerzők), valamint a kérdőívre adott válaszok is igazoltak, ami mindenképpen a jogbiztonságra is hatással van. Bár a közbeszerzési szaktudás, illetve a humán erőforrás hiánya is gyakran megjelenik a szabálytalanságok indokaként, elmondható, hogy a szabályok egységes értelmezésének hiánya az erre vonatkozó szaktudás megszerzését önmagában is megnehezíti. A kutatásból kitűnik, hogy a szándékos jogsértések, illetve a korrupció és a csalás eseteit szintén azonosítható a szabálytalanságok okaként, azonban ez nem a leggyakoribb probléma, azonban ezeknek akár kis mértékben való jelenléte is súlyos problémaként azonosítható.

Összegezve, álláspontom szerint, az általam felállított hipotézis mindössze részlegesen nyert igazolást. Az általam vizsgált, publikációkra és kérdőíves kutatásra épülő vizsgálat alapján számos lehetséges tényezőt azonosítottam, amely befolyásolhatja a közbeszerzéseket, és amelyből hasznos következtetések vonhatók le a szabálytalanságok okai (és lehetséges megoldásai) tekintetében, azonban ezen kutatás alapján ez egyes okok szabálytalanságra gyakorolt hatását konkrétan nem lehetett megállapítani. Ennek ellenére a kutatás nyomán hasznos megállapítások tehetők a szabálytalanságok lehetséges okai tekintetében annak érdekében, hogy azonosításra kerülhessenek azok a területek, amelyekre megoldást kell találni a szabálytalanságok számának csökkentése érdekében.

⁴³ A kérdőíves kutatásban ezek voltak a leggyakoribb válaszok

8. Közbeszerzési szabálytalanságok következményei

Ha az uniós támogatás kedvezményezettje egy Kbt. szerinti ajánlatkérő szerv, két szinten jön létre szerződéses jogviszony a kedvezményezett vonatkozásában. Elsőként a támogatás elnyerését követően a kedvezményezett szervezet támogatási szerződést köt az irányító hatósággal (ritkább esetben az irányító hatóság támogatói okiratot állít ki számára), amely révén egy polgári jogi jogviszony jön létre közöttük. A támogatás szabályszerű felhasználásának feltétele a vonatkozó jogszabályok betartása, beleértve a közbeszerzési szabályokat. Ha a támogatás felhasználásához közbeszerzési eljárásra van szükség, akkor ennek eredményeképp polgári jogi szerződést köt a nyertes ajánlattevővel áruk leszállítására, szolgáltatás vagy építési beruházás teljesítésére. A közbeszerzés útján megkötött szerződésekre a Kbt. speciális szabályokat is megállapít⁴⁴, azonban mögöttes szabályként erre a szerződésre a Ptk. szabályai irányadók.

Az uniós forrású közbeszerzésekkel kapcsolatos szabálytalanságok, amint általában a közbeszerzési jogsértések, következményekkel járhatnak. A következmények vonatkozhatnak magára a közbeszerzési eljárásra, lehetnek adminisztratív szankciós jellegűek, illetve érinthetik mind a közbeszerzés útján megkötött szerződést, mind pedig a támogatóval megkötött támogatási szerződést. Természetesen ezek kombinációja is releváns lehet a legtöbb esetben. A szabálytalanságok következménye függhet a megállapított szabálytalanság súlyától, az azt megállapító intézmény jogköreitől, a megállapítás időpontjától, valamint egyéb körülményektől is.

Ennek megfelelően, az alábbiakban az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel kapcsolatos szabályokat három szempontból vizsgálom. Az első a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos szankciókat, következményeket jelenti, a második a közbeszerzés útján megkötött szerződésekkel kapcsolatos lehetőségeket tárja fel, a harmadik aspektust pedig az ajánlatkérőnek (kedvezményezettnek) nyújtott támogatásokkal kapcsolatos következmények részletes vizsgálata képezi.

⁴⁴ Kbt. ÖTÖDIK RÉSZ

8.1. Jogkövetkezmények a közbeszerzési eljárás szempontjából

Jogkövetkezmények (szankciók) az ajánlatkérővel (és bizonyos esetekben a nyertes ajánlattevővel⁴⁵) szemben a támogatás tényétől függetlenül is érvényesíthetők, a jogorvoslati irányelvek⁴⁶, illetve az ezt átültető tagállami szabályozás alapján. Ezeket elhatárolhatjuk abból a szempontból, hogy érintik-e közbeszerzési eljárás útján megkötött – vagy adott esetben közbeszerzés nélkül megkötött – szerződést. Egyes esetekben a közbeszerzési eljárás során elkövetett jogsértés még reparálható az adott döntés megsemmisítésével vagy esetleg az eljárás újratekintésével. Ha a szerződés megkötésre került, akkor már közvetlen reparációra sok esetben nincs lehetőség, így csupán egyéb jogkövetkezmények merülhetnek fel a jogorvoslat során.⁴⁷ A közbeszerzési eljárással kapcsolatos jogkövetkezményeket tehát nagyban befolyásolja, hogy az eljárás mely szakaszában kerül a jogsértés megállapításra.

Ha a szerződés még nem került megkötésre, akkor számos esetben a jogsértés még reparálható, tehát nem merül fel a szerződés érvényessége, illetve érvénytelensége. Ilyen esetben a KDB a Kbt. 165. § (2)-(3) bekezdése szerinti szankciókat alkalmazhatja. Ezek közé tartozik az ajánlatkérő döntésének megsemmisítése, a felhívás, illetve a teljes eljárás megsemmisítése, és a bírság. Kevésbé súlyos esetekben a KDB dönthet úgy, hogy szankciót nem alkalmaz, csupán megállapítja a jogsértést. Ez akkor fordul elő legtöbbször, ha az ajánlatkérő maga észleli a jogsértést, és kezdeményezi a jogorvoslati eljárást. A jogsértésekkel kapcsolatos döntőbizottsági szankciók kapcsán megállapítható, hogy messze a leggyakoribb jogkövetkezmény a bírság kiszabása volt. Bírság bármely egyéb jogkövetkezmény alkalmazása esetén is kiszabható, sőt általában a KDB a döntések vagy az eljárás megsemmisítése esetén is kiszab bírságot. A bírság rendszerint az ajánlatkérőkkel szemben kerül kiszabásra, azonban jogellenes szerződésmódosítás esetén a nyertes ajánlattevőként szerződő fél is bírsággal sújtható. Az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések körében a vizsgált 389 megállapított jogsértésből 345 esetben került bírság kiszabásra, míg a KDB mindössze 33 esetben tekintett el a bírság alkalmazásától. 12 esetben a szerződés vagy a szerződésmódosítás semmisségét is elrendelte a KDB. A szerződés semmisségének lehetséges eseteivel, valamint a bírság

⁴⁵ Bár ennek lehetőségét a közbeszerzési szabályozás explicit módon nem tartalmazza, a KDB vonatkozó gyakorlatát az Európai Unió bírósága a C-496/18. és C 497/18. sz. *Hungeod* egyesített ügyekben az uniós joggal összhangban találta.

⁴⁶ 89/665/EGK irányelv és 92/13/EGK irányelv

⁴⁷ Ld. a Kbt. 165. §-ában

kiszabásának lehetőségeiről és a támogatással kapcsolatos egyéb szankció figyelembevételével a 8.2. pontban foglalkozok részletesebben.

20. táblázat: KDB által kiszabott szankciók megoszlása az EU forrású közbeszerzésekben

Szankció	db
Bírság	345
Szerződés/módosítás semmissége (+ bírság)	12
Nincs szankció/egyéb	33

Forrás: Szerző által szerkesztett táblázat a KDB határozatokból szerkesztett adatbázis alapján

Bizonyos esetekben a KDB-nek kötelezően bírságot kell kiszabnia. Ilyen esetek, a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése, a szerződéskötési moratórium megsértése, a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogszerűtlen alkalmazásával megkötött szerződés, vagy ha ilyen eljárás jogszerű alkalmazását megelőzően az ajánlatkérő megszegte a Közbeszerzési Hatóság előzetes értesítésére vonatkozó kötelezettségét, valamint ha a KDB a Közbeszerzési Hatóság Elnökének kezdeményezése nyomán állapít meg jogsértést.⁴⁸ Tekintettel arra, hogy a KDB a fejlesztéspolitikai intézményrendszerrel függetlenül működik, a bírság kiszabásának ténye független az uniós támogatás tényétől, tehát a KDB akkor is alkalmazhat bírságot az ajánlatkérővel szemben, ha vele szemben egyéb, támogatáspolitikai jogkövetkezmény (pl. pénzügyi korrekció) is kiszabásra kerül. Fontos szabály azonban, hogy a Kbt. 165. § (11) bekezdés f) pontja alapján a bírság összegének megállapításakor a Döntőbizottságnak figyelembe kell vennie többek között azt, ha támogatásból megvalósult beszerzés esetén a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat. Azt, hogy ezt milyen mértékben veszi figyelembe, a KDB mérlegelési jogkörébe tartozik.

A közbeszerzési eljárás szempontjából alkalmazott következményeket az ex ante és folyamatba épített ellenőrzés is befolyásolhatja, amennyiben EU forrás kerül felhasználásra a közbeszerzés során. A 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet IX. fejezete (és a 373/2022 (IX. 30.) Korm. rendelet IV. fejezete) szerinti ellenőrzés során bizonyos értékhatár felett⁴⁹ az eljárás megindításához, illetve a szerződés megkötéséhez az ellenőrző szerv (KFF) előzetes hozzájárulása szükséges. Tehát az ellenőrző szerv kérheti például az egyes közbenső döntések (pl. ajánlat érvénytelenné nyilvánítása) felülvizsgálatát, vagy akár az eljárás eredménytelenné nyilvánítását. Ilyen esetekben – bár a jogi lehetősége meglenne rá – a KFF általában nem fordul a KDB-hez, hanem

⁴⁸ Kbt. 165. § (6) bekezdés

⁴⁹ Ha az árubeszerzés vagy szolgáltatás megrendelés becsült értéke eléri vagy meghaladja a közbeszerzési értékhatárt, építési beruházás esetén pedig a háromszáz millió forintot.

arra törekszik, hogy az ajánlatkérő kijavítsa az eljárás során elkövetett hibákat, megelőzve ezzel a szankciókat.

Előfordulhat természetesen, hogy az ügy későbbiekben mégis a KDB elé kerül, például, ha egy érdekelt gazdasági szereplő jogorvoslati kérelmet nyújt be. Ilyenkor az is lehetséges, hogy a KDB a KFF megállapításaival nem ért egyet, vagy olyan jogsértést állapít meg, amelyet a KFF nem talált jogsértőnek. Ilyen esetben azonban a KDB szankcionálási lehetőségei korlátozottak, mivel a Kbt. 165. § (7c) bekezdése alapján a KDB nem szab ki bírságot olyan esetben, ha a KDB olyan cselekmény vonatkozásában állapít meg jogsértést, amelyet az ajánlatkérő az ellenőrző szerv az érintett eljárásban adott előírása alapján teljesített. Bár ez a szabály korlátozza a független jogorvoslati szerv jogköreit, ez jó példája a jogalkotó arra vonatkozó törekvéseinek, hogy az ajánlatkérő elkerülje az egyes intézmények megállapításai között konfliktusokból származó negatív következményeket.

A közbeszerzési eljárásba való közvetlen beavatkozás lehetősége kapcsán meg kell említeni az Integritás Hatóság jogköreit, amelyek közül a közbeszerzési eljárást leginkább az eljárás legfeljebb két hónapra történő felfüggesztésének lehetősége jelenti (ld. fent az 5.3.3 alpontban). Ezt követően azonban szabálytalanság azonosítása esetén az Integritás Hatóság a KDB-hez fordulhat vagy továbbíthatja a szabálytalanság gyanúját az egyéb illetékes szerveknek, önállóan azonban nem határozhat meg további jogkövetkezményt. Az eljárás szempontjából a Közbeszerzési Hatóság hirdetményellenőrzése uniós forrású közbeszerzések esetén az utóellenőrzés alá eső közbeszerzések esetén releváns. A Közbeszerzési Hatóság hiánypótlás keretében jelezheti aggályait a közbeszerzési eljárás megindítása előtt, azonban az eljárás megindítását nem akadályozhatja meg, hanem fő „fegyvere” a KDB-hez fordulás lehetősége.⁵⁰

Az egyéb, jellemzően utóellenőrzés formájában működő ellenőrzési mechanizmusok a közbeszerzési eljárás menete szempontjából nem tekinthetők relevánsnak, hiszen lényegében a szerződés megkötésével, valamint hivatalosan az eljárás eredményéről szóló tájékoztató közzétételével a közbeszerzési eljárás lezárul, így abba beavatkozni már nincs lehetőség. Az utóellenőrzési mechanizmusok során feltárt szabálytalanságok esetén a KDB előtt hivatalból kezdeményezett jogorvoslat tekinthető relevánsnak, amelynek eredményeképp a KDB bírságot szabhat ki, valamint a 8.2 pontban tárgyaltaknak megfelelően, kifejezetten súlyos esetekben a

⁵⁰ A hirdetményellenőrzések szabályait ld. a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendeletben

szervződés érvénytelensége vizsgálható. Egyébiránt a legfőbb és még súlyosabb jogkövetkezmény a pénzügyi korrekció lehet az utólag feltárt jogsértésekhez kapcsolódóan.

8.2. A közbeszerzés útján kötött szerződésre gyakorolt következmények

Ha a közbeszerzés útján megkötött szerződést egyszerűen akarjuk jellemezni, akkor elmondható, hogy az egy polgári jogi szerződésnek minősül.⁵¹ Bár háttérjogszabályként a közbeszerzési szerződésre a Kbt. 2. § (8) bekezdése alapján valóban az általános polgári jogi szabályokat kell alkalmazni, Gyulai-Schmidt szerint a közbeszerzési szabályok által rögzített feltételek alapján a szerződés és annak rendelkezései alapján az ilyen szerződések a közjog és a polgári jog határán helyezkednek el.⁵² E megközelítés szerint a közbeszerzés útján megkötött szerződés egy olyan különleges, alapvetően magánjogi alapokon nyugvó sajátos szerződési forma, amelynek specialitását a szerződéskötést megelőző versenyeztetési eljárásból nyeri.⁵³ A Kbt. szabályai alapján a szerződéskötési szabadság korlátozott, például a Kbt. kötelező elemeket meghatároz a szerződés vonatkozásában, korlátozza a szerződések módosíthatóságát, és ami a legfontosabb, előírja, hogy a szerződés csak a közbeszerzési eljárás nyertesével köthető, és korlátozza a szerződéskötéstől való visszalépés lehetőségét is.⁵⁴

Az EU forrású közbeszerzésekben és a közbeszerzési eljárásokban általánosságban is felmerülő kérdés, hogy a közbeszerzési szabályok megsértésével megkötött szerződéseket miként érinti egy-egy közbeszerzési jogsértés megállapítása. A szerződés érvénytelensége kapcsán a közbeszerzési szabályozásban találunk iránymutatást, azonban felmerülhetnek a Ptk. szerződésekre vonatkozó szabályainak alkalmazása is.

A közbeszerzési szerződések érvénytelenségére vonatkozó szabályokat az uniós jogorvoslati irányelv harmonizálta a tagállami jogrendszerekben. Az eredeti jogorvoslati irányelv (89/665/EGK) megalkotásakor a kérdés még nem volt uniós szinten szabályozva. A jogorvoslati irányelvet módosító 2007/66/EK irányelv⁵⁵ az uniós közbeszerzési jogba elsőként vezette be a szerződés érvénytelenségének jogintézményét. Ennek hiányában az ajánlatkérők

⁵¹ AUER, Ádám: *Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán*. In: Pro Publico Bono – Public Administration 6.4 (2018): 4-25, p. 7.

⁵² Ibid; JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzés közösségi és nemzeti jogi szabályozása – Magánjogi elemek a közbeszerzési szerződésre vonatkozó rendelkezések körében*. Doktori értekezés tézisei. Budapest, 2011.

⁵³ GYULAI-SCHMIDT, Andrea: *Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben*. In: Vol. 13. Pázmány Law Working Papers, 2014, p. 17.

⁵⁴ Kbt. 53. §, 131-136. §, 141. §,

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvről a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról

lényegében megkerülhették úgy a közbeszerzési irányelveket, hogy akár közbeszerzés mellőzésével megkötötték a szerződést és ekkor már nem volt hatékony lehetősége a jogorvoslati szerveknek a jogsértés orvoslására. Amint azt a 2007/66/EK irányelv (21) preambulum-bekezdése és a jogorvoslati irányelv 2d. cikk (2) bekezdése is kiemeli, a szerződés érvénytelennek nyilvánításából fakadó következményeket a nemzeti jog határozza meg, azaz a nemzeti jogszabályok előírhatják például valamennyi szerződéses kötelezettség visszamenőleges megszüntetését (*ex tunc*) vagy alternatívaként a még teljesítendő kötelezettségekre korlátozhatják a megszüntetés hatályát (*ex nunc*). Az irányelv rendelkezéseit az uniós tagállamoknak 2009. december 20-ig kellett átültetniük a nemzeti jogszabályaikba. Ezzel, Treumer szóhasználatával élve véget ért az az időszak, amikor a megkötött közsférabeli szerződésekre „szent tehénként” lehetett tekinteni.⁵⁶

A hazai szabályozásban először a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX törvény 306/A. § (2) bekezdésében jelent meg a szerződések kötelező semmisségére vonatkozó szabály, amely 2010. január 1-jén lépett hatályba. Korábban a törvény alapján csupán arra volt lehetőség, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság pert indíthatott a polgári jog általános szabályai szerint a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokba ütköző szerződés semmisségének megállapítása iránt.⁵⁷

A hatályos Kbt. 137. §-a rendelkezik a szerződés semmisségéről. Az irányelvi kötelezettségeket követve a Kbt. 137. § (1) bekezdése három kötelező esetet említ a szerződések semmisségére, amelyek a legsúlyosabb közbeszerzési szabálytalanságok közé tartoznak. Az első ilyen eset, hogy semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg, azaz a nyertes ajánlattevő közvetlenül került kiválasztására. A második eset a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogtalan alkalmazására vonatkozik, míg a harmadik jogalapja a szerződés semmisségének a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével megkötött szerződés esete. Tehát lényegében a szerződés kötelező semmissége azokban az esetekben áll fenn, ha az ajánlattevőket vagy potenciális ajánlattevőket a jogsértéssel az ajánlatkérő megfosztotta a jogorvoslat lehetőségétől. Egyéb esetben azonban, ha a jogorvoslat lehetősége még a szerződés megkötését megelőzően biztosított, akkor a szerződés megkötésének tilalma ideiglenes intézkedésként kérhető a KDB-től.

⁵⁶ TREUMER, Steen: *Towards an Obligation to Terminate Contracts Concluded in Breach of the EC Public Procurement Rules: The End of the Status on Concluded Public Contracts as Sacred Cows*. In. *Public Procurement Law Review* (2007): 371-386.

⁵⁷ 2003. évi CXXIX törvény 340. § (7)-(8) bekezdés

Az egyértelműség kedvéért a Kbt. kimondja azt is, hogy semmis az a szerződésmódosítás, amelyre a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kerül sor, azaz amennyiben nem áll fenn a törvényi szerződés-módosítási jogcímek egyike sem.⁵⁸ Bár vélhetően az említett szabályba is beletartozna ez az eset, a Kbt. kimondja azt is, hogy semmis az a szerződésmódosítás is, amely arra irányul, hogy a nyertes ajánlattevőként szerződő gazdasági szereplőt mentesítsék a szerződésszegés jogkövetkezményei alól, amiért felelős, vagy amely alapján az ajánlatkérő átvállalná tőle az őt terhelő többletmunkaköltségeket vagy indokolatlanul egyéb, a szerződés alapján őt terhelő kockázatokat.⁵⁹

A Kbt. 137. § (4) bekezdése a fentieken túl általánosságban kimondja, hogy a Ptk. 6:95. §-ának alkalmazását (tilos szerződésre vonatkozó szabályok) nem zárja ki a Kbt., tehát a kötelező semmisségi okokon felül polgári perben megállapítható egy szerződés semmissége akkor is, ha azt jogszabály megkerülésével kötötték meg. Továbbá a törvény kimondja, hogy a közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok megsértése is speciális helyzetben a szerződés érvénytelenségét eredményezheti, ha az adott jogsértés súlyára és jellegére tekintettel a szerződés érvényessége a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne. A törvény azonban nem ad konkrétabb iránymutatást, hogy ez milyen esetekben következhet be.

A Kbt. szerinti szabályokon felül nem teljesen egyértelmű, hogy mely esetekben lehetnek alkalmazhatók a tilos szerződésekre vonatkozó általános szabályok. Auer a szerződések semmisségével kapcsolatos elemzésében például kiemeli, hogy „ha a közbeszerzési eljárás nem terjed ki a szerződés tartalmára, akkor nehéz olyan szabályt találni, amely a szerződés semmisségét eredményezheti.”⁶⁰ Németh Anita elemzésében pedig rámutatott, hogy a bírói gyakorlat alapján a vagyonértékesítésre kiírt pályázatok szabályainak a megszegése sem eredményezte az így megkötött szerződések érvénytelenségét, hiszen ilyen esetben nem maga a szerződés ütközött jogszabályba, hanem a szerződő fél kiválasztása történt jogellenesen.⁶¹ Ha a jogalkotó a jogszabályban előírt eljárás megszegéséhez a semmisség jogkövetkezményét kívánja fűzni, akkor így is rendelkezik.⁶²

A közbeszerzési eljárásban tehát kérdéses, hogy a Kbt. 137. § (4) bekezdésében található általános szabályt milyen esetben kell alkalmazni, azaz milyen esetben beszélhetünk olyan

⁵⁸ Kbt. 141. § (8) bekezdés

⁵⁹ Kbt. 142. § (3) bekezdés

⁶⁰ AUER (2018), 9.o.

⁶¹ NÉMETH Anita: A közbeszerzési szerződések és az érvénytelenség. In: Jogi tanulmányok 2012 I. kötet, ELTE ÁJK doktori iskoláinak III. konferenciája 2012. április 20., ELTE ÁJK, Budapest (2012), 445-456, p. 447.

⁶² NÉMETH (2012), p. 448.

súlyos jogsértésről, amely a Kbt. céljaival és alapelveivel összeegyeztethetetlen lenne. A fenti szerzőkkel egyetértve, álláspontom szerint is erre csak nagyon kivételes esetben kerülhet sor, mivel egyrészt az uniós és a hazai jogalkotó már rendelkezett azokról a súlyos esetekről, amelyek esetén kifejezetten érvénytelenné kívánta nyilvánítani a szerződést, másrészt pedig a „kevésbé súlyos” esetek általánosságban véve egyéb közbeszerzési jogorvoslati módszerekkel szankcionálhatók (pl. bírság), az arányosság elvének megfelelően. E tekintetben kiemelt szerepe van a szerződéskötési moratóriumnak, hiszen a moratórium alatt bármely érdekelt fél jogorvoslati eljárást kezdeményezhet az ajánlatkérői döntésekkel szemben, a moratórium megsértése pedig önmagában semmisségi okot jelent a Kbt. alapján. Véleményem szerint a Kbt-ben meghatározott eseteken túl azokban az esetekben merülhet fel a szerződés semmissége, amely jogsértéseket az uniós forrásokra vonatkozó szabályozás is a legsúlyosabb jogkövetkezménnyel, azaz 100%-os pénzügyi korrekcióval sújt. Ebbe a kategóriába tartozik az eljárás eredményét befolyásoló súlyos összeférhetlenség esete, illetve az összejátszás az ajánlattevőkkel az eljárás befolyásolása érdekében, amelyek akár az ajánlatkérő nevében eljáró személyek és a gazdasági szereplők büntetőjogi felelősségét is felvetik. A csalás, illetve korrupció esetei is említhetők ezen a téren, feltéve, ha ezek jogerős ítéletben történő megállapítása esetén még lehetséges a szerződés semmisségének kimondása.⁶³

További iránymutatást a Kbt-hez készült Nagykommentárban találhatunk, amely szerint fontos figyelembe venni a szerződő felek szerződéses jogait, kötelezettségeit és a szerződés kötelező tartalmát érintő szabályokat, amelyek a szerzők szerint „tulajdonképpen kógens szerződési jogi szabályok, ezek megsértése egyértelműen kihat a szerződés – illetve adott rendelkezése – érvényességére”. A kommentár szerzői azonban elismerik, hogy "az érvénytelenség helyett alkalmazandó jogkövetkezmény lehet, amikor a felek megállapodása helyett a kógens jogszabályi tartalom válik a szerződés részévé."⁶⁴ Álláspontom szerint a szerződés tartalmára vonatkozó szabályok megsértése esetén az érvénytelenség (semmisség) semmiképpen sem lehet automatikus, hanem mindenképpen szükség van a jogsértés súlyosságának mérlegelésére. Az érvénytelenség jogkövetkezménye alkalmazható lehet például, ha a szerződés alapvetően más tartalommal kerül megkötésre, mint ami a közbeszerzési eljárásból következne, azonban kisebb jogsértések esetén (pl. valamely kötelező szerződéses klauzula „kifejtése” a szerződésből) már aránytalan jogkövetkezménnyel minősülne a semmisség kimondása.

⁶³ Ld. fent a 4.2.1 és 4.2.2. alpontban

⁶⁴ DEZSŐ Attila (szerk): Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez. Wolters Kluwer.

Megjegyzendő, hogy a közbeszerzés útján megkötött szerződés semmisségének kimondására az ellenőrző szervek nem jogosultak. A Kbt. 165. §-ából és 172. §-ából következik, hogy a semmisséget kizárólag a KDB vagy KDB döntésének bírósági felülvizsgálata esetén a bíróság tudja kimondani. Ennek érdekében tehát az uniós ellenőrző szervnek hivatalbóli jogorvoslati eljárást kell kezdeményeznie az ajánlatkérővel szemben. Felmerülhet, hogy a KDB a bíróságokkal szemben valóban a legjobb fórum-e a szerződés semmisségének megállapítására. Auer felhívja a figyelmet, hogy a Kbt. 2018. január 1-jétől hatályos módosításának indokolása alapján a nagyrészt utóellenőrzések során feltárt jogsértések esetén, a semmisség bírósági megállapítását követően nehézséget okozott annak jogkövetkezményei alkalmazása.⁶⁵ A KDB eljárása valóban gyorsabb, így ha egy-egy szabálytalanságra a szerződés megkötését követően kerül sor, akkor esélyesebb semmisség következményeinek végrehajtása.

A magyar jogalkotó a szerződés visszamenőleges (*ex tunc*) „érvénytelenségét” írja elő ilyen esetekben, hiszen a Kbt. a semmisségre utal, a Ptk. 6:88. §-a szerint pedig a semmis szerződés a megkötésének időpontjától érvénytelen. Kérdés azonban, hogy még ha fenn is áll a szerződés semmissége, annak következményei miként érvényesíthetők. Különösen fontos ez abban az esetben, ha egyébként a szerződő felek érdekeltek a szerződés teljesítésében, tehát például az érvénytelenséget egy ellenőrző szerv szeretné megállapíttatni, például az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzése keretében.

A szerződések semmissége kapcsán így természetesen fontos szempont, hogy egy szerződést esetleg a felek már teljesítettek-e, amennyiben igen, akkor pedig helyreállítható-e az eredeti állapot. Ha például a megrendelt áru már leszállításra és felhasználásra került, vagy a kiválasztott gazdasági szereplő a szolgáltatást már teljesítette, akkor általában a szerződéskötést megelőző állapot már nem állítható helyre. Ilyen esetben polgári jogi értelemben indokolatlan lehet már a szerződés semmisségéről beszélni. Ennek ellenére a Kbt. következetes módon a szerződés semmisségére hivatkozik, amelynek megállapítása körében értékelni kell az eredeti állapot helyreállíthatóságát.

A Kbt. 165. § (2) bekezdés h) pontja alapján a KDB hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy a semmis szerződés esetén helyreállítható-e az eredeti állapot. Amennyiben igen, akkor Ptk. 6:112. §-nak megfelelően kell az eredeti állapotot helyreállítani. Ha viszont az eredeti állapot nem állítható helyre, akkor a KDB kötelező jelleggel, a jogsértésért egyébként járó bírságon felül, további bírságot szab ki az ajánlatkérővel szemben, amelynek összege legfeljebb

⁶⁵ AUER (2018), p. 19.

a szerződés értékének 15%-a lehet.⁶⁶ A további bírság kiszabását a törvény olyan esetben is előírja, ha a KDB azt állapítja meg, hogy a szerződés nem semmis, például közérdekű indokból. Tehát a jogalkotó abban az esetben, ha a szerződés már megkötésre került és az nem semmis, vagy a szerződés semmissége ellenére eredeti állapot már nem állítható helyre, egyértelműen a bírság jogkövetkezményét rendeli alkalmazni. Amint fent már említésre került, a bírság összegének megállapításakor a KDB-nek figyelembe kell vennie többek között azt, ha támogatásból megvalósult beszerzés esetén a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat (Kbt. 165. § (11) bekezdés f) pontja). Mivel azonban a Kbt. a bírság és további bírság kiszabását kötelezően írja elő, így a szerződés semmisségét megalapozó jogsértések esetén lényegében az ajánlatkérő egyszerre részesülhet pénzügyi korrekcióban, illetve sújtható bírsággal ugyanazért a jogsértésért, igaz a KDB mérlegelése alapján a bírság összege csökkenthető.

A Kbt. a szerződés semmisségének esetei alól kivételeket is meghatároz, szintén a jogorvoslati irányelvvel összhangban. Elsőként a Kbt. 137. § (2) bekezdése alapján az a szerződés nem semmis olyankor, ha az ajánlatkérő mellőzte a közbeszerzést vagy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást folytatott le, amely később jogellenesnek bizonyult, azonban a szerződéskötési szándékáról meghatározott formában hirdetményt tett közzé, valamint a szerződést nem kötötte meg a hirdetmény közzétételét követő naptól számított tizedik napon belül. A Kbt. 137. § (3) bekezdése szerint pedig akkor sem semmis egy egyébként semmisnek nyilvánítható szerződés, ha megállapításra kerül, hogy kiemelkedően fontos közérdek fűződik annak teljesítéséhez. Ebbe nem tartozik bele a gazdasági érdek, vagy például az, ha nehézségekkel járna egy új közbeszerzési eljárás lefolytatása.

A KDB – az irányelvi szabályokkal összhangban⁶⁷ - dönthet úgy, hogy a szerződést közérdekből még sem nyilvánítja semmisnek. Ez a szabály természetesen az EU támogatásból megvalósuló beszerzések esetén is irányadó, és a gyakorlatban is alkalmazásra kerül. Ki kell azonban emelni, hogy a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdek nem vehető figyelembe, kivéve, ha ebből a szempontból a szerződés érvénytelensége aránytalan következményekkel járna. A bírósági gyakorlat alapján az uniós támogatás felhasználhatósága önmagában nem minősül ilyen közérdeknek, hanem a szerződéshez közvetlenül kapcsolódó gazdasági érdekként kezelendő.⁶⁸

⁶⁶ Kbt. 165. § (7b) bekezdés

⁶⁷ 89/665/EGK irányelv, 2d. cikk (3) bekezdés

⁶⁸ A Kúria Pfv.V.20.118/2019/3. sz. ítélete

A következőkben két jogeset kerül bemutatásra, amelyek közül az egyikben a KDB nem nyilvánította a szerződés semmisnek, a másikban viszont igen. A *D.187/5/2019.* számú határozat alapját képező ügyben a Velencei-tavi Kistérségi Járóbeteg Szakellátó Közhasznú Nonprofit Kft. összesen 23 darab megbízási szerződést kötött egészségügyi szolgáltatások ellátása tárgyában az EFOP-1.8.2-17 „Az alapellátás és népegészségügy rendszerének átfogó fejlesztése - alapellátás fejlesztése” című pályázat keretében. A megvalósított projekt célja az egészségügyi ellátórendszer fejlesztése és működési hatékonyságának javítása volt. Az ajánlatkérő nem folytatott le közbeszerzési eljárást a szerződések megkötése előtt, annak ellenére, hogy a szerződések összértéke 63.780.000 forint volt. A KDB az irányító hatóság hivatalbóli kezdeményezése nyomán megállapította a Kbt. részekre bontás tilalmára és a közbeszerzési kötelezettségre vonatkozó szabályainak megsértését.

A közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésére való tekintettel a KDB megvizsgálta, hogy semmissé kell-e nyilvánítani a szerződést. Ezen belül hivatkozott többek között arra, hogy a Kbt. 137. § (3) bekezdése alapján a szerződés nem semmis, ha kiemelkedően fontos közérdek fűződik annak teljesítéséhez. A KDB megállapította, hogy a projekt célja, hogy hozzájáruljon az egészségügyi alapellátás fenntartható működéséhez, eredményességének és hatékonyságának javításához, a területi egyenlőtlenségének csökkentéséhez, a prevenciók tevékenységek erősítéséhez és az egészségügy humán erőforrás krízisének kezeléséhez. Így a szerződések teljesítéséhez a szolgáltatást igénybevevő lakosság alapvető közérdeke fűződik. A KDB arra is figyelemmel volt, hogy a beszerzés konkrét körzetekben működő szolgáltatókhoz kötődik, így lényegében más szolgáltatókkal nem is lehetett volna szerződést kötni. Tehát a szerződések a KDB megállapítása alapján nem semmisek. Ennek ellenére azonban a KDB hangsúlyozta, hogy súlyos jogsértés történt így az ajánlatkérővel szemben 3.000.000 forint bírság és 3.000.000 forint további bírság (tehát összesen 6.000.000 forint bírság) került kiszabásra.

A *D.481/15/2019.* számú határozat alapját képező ügyben szintén számos megbízási szerződés került megkötésre közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül. Az esetben a Kisvárdai Első Községi Nonprofit Oktató Kft. kötött szerződéseket szakmai munkatársakkal az EFOP-3.4.3-16 „Felsőoktatási intézményi fejlesztések a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének együttes javítása érdekében” tárgyú felhívás keretében. A megbízási szerződések összértéke 66.600.000 forint volt. A KDB ebben az esetben is megállapította a részekre bontás tilalma megsértését és a közbeszerzési kötelezettség jogellenes elmulasztását.

A szerződés semmissége vizsgálatának keretében a KDB számba vette a megbízási szerződések alapján ellátandó tevékenységeket, amelyek magukban foglalták például a képzési kínálat bővítéséhez kapcsolódó szolgáltatást, helyi képzési igények felmérését, tanulási eszközök fejlesztését és bővítését, valamint képzésekkel kapcsolatos egyéb szolgáltatásokat. A KDB végül megállapította, hogy a szerződések teljesítéséhez nem fűződött kiemelten fontos közérdek és a szerződések érvénytelensége nem járt aránytalan következményekkel, tehát azokat semmissé kell nyilvánítani. E mellett azonban megállapításra került az is, hogy eredeti állapot nem volt helyreállítható, mivel a szolgáltatások részben már teljesültek. A KDB emlékeztetett arra is, hogy „az eredeti állapot helyreállítása csak dolog tulajdonának átruházására irányuló szerződések esetén lehetséges, amelyek eredetileg mind reverzibilisek.” A KDB az ajánlatkérővel szemben 1.000.000 forint bírságot és 1.000.000 forint további bírságot (tehát összesen 2.000.000 forint bírságot) szabott ki.

Látható tehát, hogy a jogorvoslati irányelv nyomán a Kbt. lehetőséget ad bizonyos esetekben a szerződés semmisségének kimondására. Azonban erre csak a legsúlyosabb esetekben kerülhet sor, különösen akkor, ha a potenciális ajánlattevőknek érdemben nem állt rendelkezésükre jogorvoslati lehetőség még a szerződés megkötését megelőzően. Mivel azonban a szerződés semmisségének kimondása ellenére számos esetben nem állítható helyre az eredeti állapot, így a gyakorlatban a szerződés semmisségére irányuló szankciót csak ritkán lehet hatékonyan alkalmazni. Sok múlik azon is, hogy mikor kerül felfedezésre a szabálytalanság, tehát röviddel a szerződéskötést követően, vagy csak jóval később. Mivel a Kbt. hatálya alá nem tartozó, illetve nem a közbeszerzési szabályok alkalmazásával megkötött szerződésekre fejlesztéspolitikai Korm. rendeletek szerinti ex ante, illetve utóellenőrzés nem vonatkozik, sokszor csak a mintavételes auditok vagy az elszámoláskor derül ki a jogellenes szerződéskötés, amire már a szerződés részben vagy egészben teljesítésre került. Tehát a rendelkezésre álló szankció csupán a bírság lesz. Uniós forrásból megvalósuló közbeszerzés esetén hatékonyabb jogkövetkezmény lehet a támogatás megvonása (pénzügyi korrekció), a 8.3. pontban bemutatottak szerint.

8.3. A támogatásra és a támogatási szerződésre gyakorolt következmények

8.3.1. A pénzügyi korrekciók uniós szabályai

A szabálytalanságokkal kapcsolatos egyik alapvető kérdés, hogy azok megállapítása, az esetleges közbeszerzési jogi következmények mellett, milyen pénzügyi következményekkel jár az ajánlatkérőnek nyújtott támogatás szempontjából, illetve ezek milyen jogi megítélés alá esnek.

A közbeszerzési szabályok nem megfelelő alkalmazása estén – a közbeszerzések során alkalmazható egyéb jogkövetkezmények mellett – pénzügyi korrekció kerülhet alkalmazásra, amelyet a tagállami intézmények mellett az Európai Bizottság is jogosult érvényesíteni. A pénzügyi korrekció egy adott projekthez, illetve közbeszerzés esetén az adott beszerzéshez allokált támogatás részleges vagy teljes visszavonását jelenti. Az uniós támogatás részleges vagy teljes megvonása két szinten releváns. Egyrészt pénzügyi korrekció szabható ki a tagállammal szemben. A korrekciót kiszabhatja az Európai Bizottság, illetve a tagállami audit hatóság is a saját tagállamával szemben. Másrészt pedig a korrekció érvényesíthető magával az ajánlatkérővel szemben, ennek szabályozása azonban a tagállamok hatáskörébe tartozik.

A pénzügyi korrekciókra vonatkozó szabályokat és eljárásrendet a 2021/1060 (EU) európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: CPR) 103-104. cikkei tartalmazzák. Ez alapján a pénzügyi korrekciók érvényesítése elsődlegesen a tagállamok feladata⁶⁹, azonban ezeket a korábbiakban már említett auditok során a Bizottság is előírhatja a tagállamok számára.⁷⁰ Fontos szempont, hogy amennyiben a tagállamok azonosítják a szabálytalanságokat és végzik el a korrekciókat, akkor az érintett pénzügyi összeg más projektekhez felhasználható.

Ha a szabálytalanság a Bizottság által kerül azonosításra, a pénzügyi korrekciók mértékének meghatározásakor a Bizottság jogköre nem teljesen korlátlan, azonban a CPR a korrekciók kiszabásának csupán az általános elveit határozza meg. A Bizottság a pénzügyi korrekciók kiszabásakor köteles figyelembe venni az esetek egyedi körülményeit. Figyelembe kell venni különösen az arányosság elvét, azáltal, hogy a Bizottság megfontolja a szabálytalanság jellegét

⁶⁹ CPR 103. cikk

⁷⁰ CPR 104. cikk, Az Európai Bizottság hatáskörét ld. bővebben az 5. fejezetben

és súlyosságát, valamint az érintett operatív program irányítási és kontrollrendszerében feltárt hiányosságok nagyságát és pénzügyi hatásait.⁷¹

A CPR mellett egyes uniós bírósági joggyakorlat is lefektetett elveket a pénzügyi korrekciós meghatározásához kapcsolódóan. A C-406/14 *Wroclaw* ítélet alapján a nemzeti hatóságoknak három szempontot kell figyelembe venniük, melyek a feltárt szabálytalanságok természete és súlyossága, valamint az érintett alapot ért pénzügyi veszteség.⁷² A szabálytalanság pontos körülményeit (a rendszerszintű szabálytalanság kivételével) pedig esetről esetre kell megvizsgálni a három szempont fényében, az összes releváns körülmény figyelembe vételével.⁷³ Ez alapján tehát a nemzeti hatóságok nem csak rendelkeznek bizonyos mérlegelési jogkörrel a korrekciók eldöntésekor, hanem kötelező is mérlegelniük az egyes esetek pontos körülményeit. Az arányosság és a szabálytalanság körülményeinek vizsgálata szükségességét a hazai bírósági gyakorlat is megállapította, az uniós bírósági döntésekre hivatkozással.⁷⁴ Megemlítendő, hogy bár a tagállamoknak az EUMSZ 263. cikke szerinti semmisségi eljárás útján lehetőségük van a Bizottság pénzügyi korrekcióról szóló döntésének megtámadására, az uniós szabályozás alapján valójában ösztönözve vannak arra, hogy ne „álljanak bele” egy jogvitába a Bizottsággal, hanem fogadják el a Bizottság megállapításait. Ennek oka, hogy a CPR 104. cikk (4) bekezdés 3. albekezdése alapján a tagállam abban az esetben használhatja fel újból a korrekcióval érintett összeget, ha még a hivatalos bizottsági határozat meghozatala előtt megegyezik a korrekció mértékéről a Bizottsággal. Ez azonban egyértelműen elrettentő hatással járhat a tagállamok számára attól, hogy a jogaikat az uniós bíróság előtt érvényesítsék, amely így a tagállamok jogorvoslati joga korlátozásának tekinthető.

A pénzügyi korrekciók kiszabása során fontos szempont továbbá a CPR által előírt határidők Bizottság általi betartása. Ennek illusztrálására jó példa a C-140/15 P *Bizottság kontra Spanyolország* ítélet, amelynek alapját képező esetben a Bizottság nem tartotta be a pénzügyi korrekcióról szóló határozat meghozatalához kapcsolódó határidőt, hanem jóval a határidő leteltét követően hozta meg a döntését. A jogvita tárgyát az képezte, hogy jogvesztő-e az uniós jogszabályban szereplő határidő figyelmen kívül hagyása, azaz érvényesíthető-e ilyen esetben a Bizottság által kiszabott korrekció. A Bíróság megállapította, hogy egy sérelmet okozó aktus elfogadására vonatkozó eljárási szabályok megsértése a lényeges eljárási szabályok

⁷¹ CPR 104. cikk (4) bekezdés

⁷² C-406/14 sz. eset 47. pontja

⁷³ C-406/14 sz. eset 48. pontja

⁷⁴ Ld. BH2019. 304. sz. jogeset

megsértésének minősül, amibe beleérthető a határidő figyelmen kívül hagyása is.⁷⁵ Ennek megfelelően a Bíróság helyben hagyta a Bizottság határozatának Törvényszék általi megsemmisítését.

Kiemelendő, hogy a pénzügyi korrekciók tagállami érvényesíthetőségének szabályairól a CPR nem rendelkezik, az nemzeti hatáskör. A közbeszerzési szabálytalanságok okán a kedvezményezettekre kiszabott pénzügyi korrekciók magyar jogban való érvényesíthetősége kapcsán irányadónak kell tekinteni az 5.5.1. alpontban leírtakat, azaz a polgári jogi támogatási szerződés alapján nyújtott források visszavonása tekintetében figyelembe kell venni a Kbt. 177. §-ának szabályait. Ez a pénzügyi korrekciók tagállammal szembeni érvényesítését nem érinti, hiszen arra közvetlenül a CPR szabályai alkalmazandók.

A pénzügyi korrekciók mértékét közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalanságok esetén – a 4.1.3. alpontban már bemutatott –, a Bizottság C(2019) 3452 final útmutatója (a továbbiakban: Útmutató)⁷⁶ határozza meg. Míg a korábbi útmutatóban csak végjegyzetben szerepelt,⁷⁷ az új Útmutató már a főszövegben⁷⁸ emlékeztet arra, hogy abban az esetben, ha a szabálytalan közbeszerzés eredményeképp még nem került sor szerződéskötésre, akkor a helyzet orvosolható új közbeszerzési eljárás lefolytatásával. Ellenkező esetben az útmutató szerinti korrekciókat kell alkalmazni.

Az Útmutató a korábbi verziókhöz képest egyértelműbb, áttekinthetőbb lett, és a korrekciók mértékének meghatározása mellett minden eddiginél jobban foglalja össze a közbeszerzési szabálytalanságokkal kapcsolatos szabályokat, beleértve a fentiekben hivatkozott jogesetektől levezethető szabályok jelentős részét is. Az 1.1. pontban a Bizottság ismerteti az Útmutató céljait, melyek a jogbiztonság megteremtése a tagállamok számára, valamint az arányosság elvének betartása. Utóbbi arra utal, hogy a pénzügyi korrekciók mértéke az egyes jogsértések súlyának arányában kerültek megállapításra, amelyek alkalmazása kötelező a Bizottság számára. Továbbá a Bizottság megjegyzi, hogy az Útmutatóban szereplő átalány korrekciók olyan esetben kerülnek megállapításra, amikor az adott jogsértés úgy tekinthető, hogy az

⁷⁵ C-140/15 P sz. eset 114. pontja

⁷⁶ A Bizottság Határozata (2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról C(2019) 3452 final. Az útmutató részletesebb bemutatásához lásd: SOÓS, Gábor: *A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben*, In. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2019. 9. szám, 46-54

⁷⁷ C(2013) 9527 final útmutató, ii végjegyzet

⁷⁸ Ld. az Útmutató 1.1. pontját

pénzügyi hatással jár az uniós forrásfelhasználás vonatkozásában. Fontos ezek mellett a közbeszerzési szabálytalanságokkal kapcsolatos szankciók konzisztens alkalmazása.

Az Útmutató 1.3. pontja egyértelművé teszi – példával is alátámasztva –, hogy a korrekció mértékét a Bizottság felé elszámolandó és a szerződésre (vagy annak egy részére⁷⁹) vonatkozó összeg alapján kell kiszámítani. Az 1.4. pontban kimondása kerül azon fontos szabály, hogy ha egy eljárásban több különböző típusú jogsértés is történik, akkor a korrekciós rátákat nem kell kumulálni, hanem a jogsértésekhez kapcsolódó legmagasabb rátát kell alkalmazni.

Továbbá az Útmutató utal az ún. rendszerszintű szabálytalanságokra, amely esetben a tagállamnak a szabálytalanság feltárása esetén az adott típusú szabálytalansággal érintett valamennyi közbeszerzési eljárással kapcsolatban el kell végezni a szükséges korrekciókat. Végül, a korábbi útmutatóval megegyező módon,⁸⁰ az 1.5. pontban kimondásra kerül, hogy olyan közbeszerzési eljárás esetén, amikor csalás kerül megállapításra, akkor minden esetben 100%-os mértékű pénzügyi korrekciót kell alkalmazni.

Bár az útmutató az 1.4. pontban kimondja azt is, hogy a korrekció mértékét a jogsértés jellege, súlyossága és az ahhoz kapcsolódó pénzügyi veszteség alapján kell kiszámolni,⁸¹ és a Bizottság ez alapján határozta meg az útmutatóban szereplő rátákat, valójában az útmutató kevés esetben biztosít mérlegelési lehetőséget az ellenőrzést végző szervezet számára. A korábbi útmutatóban még gyakran szerepelt olyan általános lehetőség, hogy a jogsértés súlyától függően a korrekció mértéke csökkenthető volt. Az új Útmutató ilyen általános lehetőséget már nem tartalmaz, hanem az alacsonyabb mértékű korrekciót csak jóval pontosabban meghatározott esetekben lehet alkalmazni. A legsúlyosabb mértékű korrekció természetesen továbbra is a teljes támogatási összeg visszavonása, amelyre összesen 6 esetben ad lehetőséget az Útmutató.

Az Útmutatóból jól látszik, hogy annak korábbi változataihoz képest a Bizottság elsősorban a korrekcióval sújtható jogsértések bővítése, a szankciós mértékek szigorítása, illetve a saját- és a tagállamok mérlegelési jogkörének csökkentése irányába kívánt elmozdulni. Utóbbi a jogbiztonság tekintetében előrelépés lehet, azonban a korrekciók arányosságát valójában csökkentheti, hiszen kevesebb lehetőség marad az egyes esetek egyedi körülményeinek mérlegelésére.

⁷⁹ Pl. ha a szerződés több, egymástól elkülöníthető részből áll

⁸⁰ C(2013) 9527 final útmutató, 7. o.

⁸¹ Ld. a C-406/14 sz. ítéletben is

Nem meglepő, hogy a hirdetmény közzétételének jogtalan mellőzése és az eljárás közbeszerzés irányelv megkerülése céljából történő jogellenes részekre bontása 100%-os pénzügyi korrekciót von maga után. Az összeférhetetlenség fennállása szintén ezzel a korrekciós rátával sújtandó, azonban ez csak akkor érvényes, ha az érintett ajánlattevő végül elnyerte a szerződést, azaz az összeférhetetlenség valóban hatással volt a közbeszerzési eljárás kimenetelére. A minimális ajánlattételi határidőkhöz képest 85%-kal kevesebb, vagy 5 napnál kevesebb határidő meghatározása szintén 100%-os korrekcióval sújtható, ugyanúgy, mint a közbeszerzési dokumentumokhoz való hozzáférés teljes megtagadása. Ezekben az esetekben a Bizottság úgy véli, hogy a megfelelő ajánlattételt szinte teljesen ellehetetleníti az ajánlatkérő. A 100%-os korrekció lehetősége abban az esetben is fennáll, ha az ajánlatkérő vagy az ellenőrző szervek alkalmazottja segédkezik az ajánlattevők összejátszásában, hiszen ez analógiát mutat az érdekellentét, illetve a csalás esetével. Egyéb esetekben az Útmutató alapján 5-25%-os pénzügyi korrekciós ráták alkalmazandók, azonban az Útmutató bizonyos esetekben szigorúbb, mint a korábbi, hiszen egyes esetekben nem ad már lehetőséget a korrekció mértékének csökkentésére.

A CPR, illetve az Útmutató szerinti pénzügyi korrekció a tagállammal szemben kerül érvényesítésre, azaz a tagállam nem tudja elszámolni az adott projektet vagy annak egy részét az uniós költségvetés terhére. Az Útmutató javasolja a tagállamoknak a saját jogrendszerükben is annak alkalmazását, erre lényegében uniós jogszabályi kötelezettségük nincsen.

A fentiek ellenére előfordul, hogy a tagállam úgy dönt, hogy a pénzügyi korrekciót a kedvezményezettrel kapcsolatban nem érvényesíti a szabálytalanság ellenére. Ez olyan esetben lehet logikus megoldás, ha a kedvezményezett is egy költségvetési szerv, illetve a projekt megvalósulása fontos a tagállam számára, vagy ha az már részben meg is valósult (pl. a szabálytalanság egy már folyamatban lévő építési beruházással kapcsolatban merül fel). Ilyen esetben gyakori, hogy a tagállam egyszerűen kiveszi a projektet az uniós elszámolásból és azt hazai forrásból megfinanszírozza.⁸² Ilyen esetben azonban a projektet más, szabályos projekttel kell helyettesíteni az uniós elszámolásban a források abszorpciója érdekében. Továbbá, különösen súlyosabb jogsértés esetén, kérdéses lehet a megfelelő szankciók alkalmazása az ajánlatkérővel szemben, különösen olyan esetben, ha az irányító hatóság nem fordult a KDB-hez.

⁸² Ld. NYIKOS, Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban*. In: Dr. Tátrai Tünde szerk.: *A közbeszerzés gyakorlata*. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek. Raabe Kiadó. (2006), p.13

A kohéziós politikai támogatások esetén tehát a pénzügyi korrekciók egy szabályozott területnek minősül, és elmondható, hogy a korrekciók alkalmazásának már van egy kialakult gyakorlata, mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok részéről. Az RRF támogatások esetén azonban számos kérdés felmerül azzal kapcsolatban, hogy miként kell a korrekciókat alkalmazni. A 2021/241 (EU) Rendelet (a továbbiakban: RRF Rendelet) 22. cikk (1) bekezdése előírja a tagállamok számára, hogy gondoskodjanak a jogalap nélkül kifizetett vagy a szabálytalanul felhasznált összegek visszafizettetéséről. A 22. cikk (5) bekezdése a Bizottság részére is lehetőséget ad az Eszközből járó források csökkentésére vagy a hitel idő előtti visszafizettetésére, ha a Bizottság a tagállamok által nem korrigált csalás, összeférhetlenség vagy a tagállammal kötött megállapodásokból eredő valamely kötelezettség súlyos megsértését észleli. Megjegyzendő, hogy az RRF Rendelet a „pénzügyi korrekció” fogalmát nem használja, hanem csupán a pénzüsszegek visszafizettetésére, illetve csökkentésére utal. Álláspontom szerint ezekkel a szabályokkal kapcsolatos egyik legfőbb kérdés a források felhasználhatósága. A kohéziós támogatásokkal ellentétben az RRF források kifizetése előre meghatározott célszámok, illetve mérföldkövek eléréséhez kapcsolódik, amelyek összegéről a tagállamok az előzetesen elvégzett költségbebecslések alapján megállapodnak a Bizottsággal. Számos esetben az RRF források felhasználásához kapcsolódó Helyreállítási és Ellenállóképességi Terv konkrétan megvalósítandó projekteket tartalmaz. Amennyiben szabálytalanság esetén (pl. közbeszerzési szabályok megsértése miatt) a támogatási összeg csökkentése válik szükségessé, nem világos a szabályozásból, hogy a visszavont összeg más projektekhez felhasználható-e, különösen, ha valamennyi projekt fix támogatási összeggel rendelkezik és az RRF finanszírozási módja egyébként sem teszi lehetővé a többletköltségek elszámolását. Rá kell mutatni, hogy a visszavont támogatások felhasználási lehetőségének hiánya az ellenőrzési rendszerek működtetése során kevésbé érdekeltté teheti a tagállamokat a szabálytalanságok esetén a támogatás visszavonására, hiszen ilyen esetben a tagállam teljes mértékben elesne a támogatástól és a projektet legalább részben nemzeti forrásból kellene megfinanszíroznia. Álláspontom szerint megoldás lehet a korrekciók alkalmazása esetén a Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervek módosítása, azonban ez, ennek időigényére tekintettel, nem feltétlenül jelent majd megoldást, különösen az RRF végrehajtási időszakának végéhez közeledve. Ennek fényében elmondható, hogy mindenképp szükséges a Bizottsággal a visszavont RRF források „sorsának” mielőbbi tisztázása.

8.3.2. A pénzügyi korrekciók jogi minősítésével kapcsolatos kérdések

Amint a fentiekben már utaltam rá a szabálytalansági eljárás előírása, illetve ennek jogi háttérének megállapítása tagállami hatáskör. Hasznos azonban közelebbről megvizsgálni a szakirodalmi megállapítások és az uniós joggyakorlat útján a szabálytalanságok kezelésére vonatkozó általános uniós megközelítést.

A közbeszerzési szabálytalanságok kérdésköre több ízben is megjelenik a témában elérhető tudományos cikkekben. Ezek egyik iránya a szabálytalansági döntések és a pénzügyi korrekciók természetének elemzése, amelyekkel kapcsolatban kérdésként merül fel, hogy azok egyfajta büntetést jelentenek a kedvezményezett számára vagy pedig egyszerűen egy adminisztratív intézkedésről van szó. Lungeanu kiemeli, hogy az auditor szerepe nem az egyes közbeszerzési eljárások ellenőrzése, hanem az, hogy meggyőződjön az irányítási és kontrollrendszerek megfelelőségéről, amely során eldönthető, hogy a költségek jogszerűen elszámolhatók-e az uniós források terhére.⁸³ Pavlova szerint a közbeszerzések előzetes ellenőrzésének célja a módszertani segítségnyújtás és nem pedig a büntetések kiosztása egyes jogsértésekért.⁸⁴ Panaitescu és Cucu szintén amellezt érvelnek, hogy a közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalanságok miatt kiszabott korrekció nem büntetés, hanem mindössze egy adminisztratív intézkedés, amely a költségek elszámolhatóságát érinti.⁸⁵ Hasonlóan vélekedik Bureš is, aki szerint a közbeszerzési eljárások pénzügyi ellenőrzése során jogok és köteleességek nem kerülnek meghatározásra, így adminisztratív szabálysértés sem kerül kimondásra, hanem az audit jelentés csupán megállapítja, hogy mely költségek elszámolhatók és melyek nem.⁸⁶

Az uniós jogszabályok a szabálytalanságok körében több ízben utalnak az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, azonban szerint az uniós forrású közbeszerzések esetén a közbeszerzési szabályok nem megfelelő megértése vagy téves értelmezése „mindössze” a projektköltségek elszámolhatóságát érinti. E mellett rá kell mutatni, hogy a tagállamokkal szemben meghatározott pénzügyi korrekciók hatalmas összegeket is elérhetnek, például 2012-ben

⁸³ LUNGEANU, Emil: *Audit of public procurements under projects financed from structural funds*. In. Academy of Economic Studies. Economy Informatics 12.1 (2012): 108-117, p. 110

⁸⁴ PAVLOVA, Miglena: *Public Procurement ex-ante control–nature and development*. In. Бизнес посоки 22.01 EN (2017), 20-30., p.21

⁸⁵ PANAITESCU and CUCU (2018), p.390

⁸⁶ BUREŠ (2017), p.24

Spanyolországot 2 milliárd eurós korrekcióval sújtották.⁸⁷ Barrueco pedig a szabálytalanságok miatt utólagosan kiszabott szankciókat egyenesen büntetésként hivatkozta.⁸⁸

Dimulescu, Pop és Doroftei gyakorlati oldalról közelítik a kérdést, és megállapítják, hogy az uniós források kifizetése felfüggesztésének hatása, hogy a kormánynak kell finanszíroznia a projekteket a nemzeti költségvetésből, vagy pedig hitelt kell felvennie, ami az államháztartási hiány növekedésével jár.⁸⁹ Hasonló tapasztalatokról számol be Nyikos is, miszerint általános gyakorlat, hogy a tagállamok a szabálytalan projekteket egyszerűen kiszedik az uniós elszámolásból. Ez azt eredményezi, hogy bizonyos projekteket a nemzeti költségvetésből kell finanszírozni, míg az uniós források lehívását más projektekkal kell megvalósítani.⁹⁰

21. táblázat: a szabálytalanságok jellegének megítélése egyes szerzők munkáiban

Szabálytalanság/audit/ellenőrzés jellege	Utalás (db)	Referenciák
Finanszírozhatóság/ elszámolhatóság megállapítása	4	Pavlova (2017) Panaitescu and Cucu (2018) Bureš (2017) Dimulescu, Pop and Doroftei (2013)
Nem büntető jelleg	2	Pavlova (2017) Bureš (2017)
Jóváhagyott kiadások jogszerűségének ellenőrzése (Auditor feladata az irányítási és ellenőrzési rendszerek vizsgálata)	1	Lungeanu (2012)
Ex ante ellenőrzés, mint módszertani segítségnyújtás, lehetőség a hibák kijavítására	1	Pavlova (2017)
Jogszabályoknak való megfelelés ellenőrzése, megállapítása	1	Weber and Witkos (2013)
Büntető jellegre való utalás	1	Barrueco (2015)

Forrás: Szerző szerkesztése

A szabálytalanságok, illetve pénzügyi korrekciók minősítése az Európai Unió Bírósága előtt is felmerült kérdésként. Itt ki kell emelni a Bíróság C-260/14 és C-261/14 *Județul Neamț és*

⁸⁷ŠOSTAR, Marko, Ana MARUKIĆ: *Challenges of public procurement in EU funded projects*. In. Management: journal of contemporary management issues 22.2 (2017): 99-113., p.102

⁸⁸BARRUECO, Maria-Luisa Sánchez: *The Contribution of the European Court of Auditors to EU Financial Accountability in Times of Crisis*. In. Romanian J. Eur. Aff. 15 (2015): 70-85., p.77

⁸⁹DIMULESCU, Valentina, Raluca POP, Irina Mădălina DOROFTEI: *Risks of corruption and the management of EU funds in Romania*. In. Romanian journal of political science 13.1 (2013). 101-123, p. 103

⁹⁰NYIKOS, Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban*. In. Dr. Tátrai Tünde szerk.: *A közbeszerzés gyakorlata. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek*. Raabe Kiadó. (2006), p.13

Județul Bacău egyesített ügyekben hozott döntését, ahol kérdés volt többek között, hogy a pénzügyi korrekció kiszabása egyfajta büntetésnek, vagy pedig egyszerű adminisztratív intézkedésnek minősül, hiszen az előbbi esetében a vonatkozó szabályok visszamenőleges alkalmazása aggályos lenne (az esetben a pénzügyi korrekciók egy, a közbeszerzési eljárások lefolytatását követően hatályba lépett román jogszabály alapján kerültek megállapításra). A Bíróság viszont kimondta, hogy a korrekció adminisztratív intézkedésnek minősül és egyébiránt a bizalomvédelem elve nem akadályozza meg az új szabályozásnak a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira történő alkalmazását.⁹¹

A CPR is a szabálytalanságok megelőzésére, észlelésére és „korrigálására” utal a tagállamok feladataként, azzal, hogy a rendelet azon kiadásokat tekinti elszámolhatónak, amelyek esetén a tagállamok korrigálták az esetleges szabálytalanságokat.⁹² Ezzel szemben a rendelet nem utal a szabálytalanságok szankcionálására, illetve a felelősök megbüntetésére. Ebből az a következtetés vonható le, hogy az uniós szervek részéről nem elvárás az uniós projektek – beleértve a közbeszerzéseket is – esetén szankciók kiszabása, csupán az elszámolt támogatás mértékét kell csökkenteniük oly módon, hogy a tagállam, illetve a kedvezményezettek ne részesüljenek jogosulatlan előnyökben. Ennek ellenére – különösen a közbeszerzések esetén, amikor konkrét pénzügyi hatást nem lehet azonosítani – egyes kedvezményezettek joggal tekinthetnek a támogatás megvonására szankcióként, hiszen a támogatást már kifizették, vagy arra szerződéses kötelezettséget vállaltak, így egy pénzügyi korrekciós döntés jelentős pénzügyi veszteséget jelenthet számukra. Abban az esetben, ha a veszteség a központi költségvetés terhére kerül elszámolásra, a tagállam élheti meg egyfajta büntetésként a korrekciót, hiszen a forrást ilyen esetben más területről kell elvonni, illetve más fontos kiadásokra nem lehet felhasználni.

8.3.3. Pénzügyi korrekciók hatása a közbeszerzés útján kötött szerződésre

Fontosnak tartom megvizsgálni, hogy a pénzügyi korrekciók alkalmazása esetén mennyiben lehet jogkövetkezményeket alkalmazni a közbeszerzésen nyertes ajánlattevőkkel szemben, amennyiben a szerződés már megkötésre került. Népszerű kijelentés lehet egyes döntéshozók részéről, hogy a szabálytalan közbeszerzés útján megkötött szerződések útján kifizetett „támogatást” visszaveszik az érintett vállalkozásoktól.

⁹¹ C-260/14 és C-261/14 sz. egyesített esetek 50. és 56. pontja

⁹² CPR 69. cikk (2) bekezdés, 74. cikk (1) bekezdés d) pont; Költségvetési Rendelet 63. cikk (2) bekezdés c) pont

Tekintettel viszont arra, hogy közbeszerzés esetén a támogatás kedvezményezettje az ajánlatkérő, így a támogatás megvonása is szükségszerűen az ajánlatkérőt érintheti. A kifizetett összeg a nyertes vállalkozás szempontjából az általa leszállított áruk vagy nyújtott szolgáltatások ellenértéke és nem pedig támogatás. Tehát a pénzügyi korrekció alkalmazása önmagában a közbeszerzési eljárás útján megkötött szerződés alapján kifizetett összegeket nem érinti, alapesetben a szerződés alapján fennálló kifizetése kötelezettségek az ajánlatkérőt a támogatáspolitikai szankcióktól függetlenül terheli. Felmerülhet azonban a szerződés semmissége, amennyiben az ajánlatkérői jogsértés a Kbt. 137. §-a szerinti esetekhez kapcsolódik, amely a semmisség polgári jogi természetéből adódóan érinti az ajánlatkérői kötelezettségeket, ha a szerződés még nem került teljesítésre. A 8.2. alpontban írtaknak megfelelően, azonban, a közbeszerzés útján kötött szerződés semmisségének kimondásához mindenképpen a KDB határozatára van szükség.

8.4. A kötelezettségszegési eljárások relevanciája

Szankciók érvényesítésének lehetősége a fentiek mellett akkor is felmerülhet, ha az Európai Bizottság egy uniós tagállammal szemben kötelezettségszegési eljárást indít az EUMSZ 258. cikke alapján. Ilyenkor az EUMSZ 260. cikke szerint végső soron kényszerítő bírság is kiszabható a tagállammal szemben, azonban ez kifejezetten ritkán valósul meg, hiszen általában még az ügy bírósági szakaszba lépése előtt a tagállam vállalásokat tesz a Bizottság felé a jogsértő állapot megszüntetése iránt.

Kötelezettségszegési eljárás indulhat egy tagállammal szemben a közbeszerzési szabályozás uniós joggal való nem megfelelése miatt és akár egyes közbeszerzési eljárások során elkövetett jogsértések kapcsán is. Az utóbbi meglehetősen ritkának számít, hiszen a közbeszerzési jogsértések vizsgálata elsősorban a tagállami intézmények útján történik, illetve a Bizottságnak sincsen kapacitása a jogsértések nagy számban történő kivizsgálására. Ha a Bizottság mégis egyedi közbeszerzési eljárást vizsgál és indokolással ellátott vélemény útján felszólítja a tagállamot a jogellenes állapot megszüntetésére, akkor logikusan a jogszerű állapot az adott szerződés megszüntetése útján érhető el. A magyar jogban a szerződés megszüntetésére ilyen esetben a Kbt. 143. § (1) bekezdés c) pontja teremt jogalapot azzal, hogy lehetőséget biztosít a szerződés felmondására vagy az attól való elállásra, ha a szerződés egyébként a bíróság által megállapított jogsértés miatt nem semmis. Meg kell jegyezni, hogy tekintettel az uniós forrású közbeszerzések kiterjedt ellenőrzési mechanizmusaira, valamint a pénzügyi

korrekciók alkalmazásának lehetőségeire, nem jellemző, hogy ilyen esetben indítana kötelezettségzegési eljárást a Bizottság.

Uniós forrás esetén azonban a 2021-2027-es programozási időszakban a közbeszerzési szabályok nem megfelelőségével kapcsolatos kötelezettségzegési eljárás az uniós támogatásokra is kihatással lehet. A CPR alapján ugyanis amennyiben egy kötelezettségzegési eljárás során az Európai Bizottság indokolással ellátott véleményt küld egy tagállamnak, akkor a támogatások kifizetésénél mérlegelni kell, hogy egy projekt támogatásának szabályosságát nem befolyásolja-e az a tény, hogy a Bizottság egy kötelezettségzegési eljárás során indokolással ellátott véleményt küldött a tagállam részére az uniós jog megsértése miatt, illetve általánosságban lehetőség van a támogatások felfüggesztésére is.⁹³ Az uniós közbeszerzési szabályok nem megfelelő átültetése vagy alkalmazása például indokot adhat ilyen intézkedésekre, hiszen uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárások esetén EU jogi szempontból szabálytalanságot követhet el egy ajánlatkérő, amelyik e szabályokat alkalmazza. Így a tagállamoknak kiemelten kell figyelniük nem csupán az egyes közbeszerzési eljárások megfelelőségére, hanem a közbeszerzési irányelveket átültető jogszabályaik uniós joggal való összhangjára is.

⁹³ CPR 73. cikk (2) bekezdés i) pont és 97. cikk (1) bekezdés d) pont

9. A közbeszerzési szabálytalanságok kezeléséhez és megelőzéséhez kapcsolódó javaslatok

A fentiekben több szempontból is vizsgáltam az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekhez kapcsolódó szabálytalanságok kérdéskörét, kitérve különösen a szabálytalanság jogi fogalmával kapcsolatos kérdésekre, a közbeszerzéseket ellenőrző és jogorvoslati intézmények hatásköreire és gyakorlatára, valamint a szabálytalanságok okaira. A szabályozás és a joggyakorlat vizsgálata során számos olyan kihívást azonosítottam, amelyre javasolt megoldást találni a jogalkalmazók segítése és a szabálytalanságok kockázatának csökkentése érdekében. A megoldások lehetnek különösen jogalkotási természetűek, illetve irányulhatnak a jogértelmezés, joggyakorlat megváltoztatására, és ami talán még ennél is fontosabb, a jogalkalmazói hozzáállás és szemléletváltás is szükséges lehet a kihívások kezeléséhez.

A szükséges megoldások megtalálása különös kihívást jelent, hiszen számos probléma ered hosszú idő óta fennálló, akár évtizedeken át alkalmazott gyakorlatokból, az uniós és a hazai intézmények között kialakult viszonyokból, és a meglévő status quo megváltoztatását a tisztán szakmai szempontokon túl egyéb szempontok is befolyásolhatják. Ennek ellenére az alábbiakban megvizsgálom az előző fejezetekben azonosított kihívásokra adandó lehetséges válaszokat, illetve kísérletet teszek az alábbiakban azok megoldását szolgáló szakmai javaslatok megfogalmazására.

9.1. A közbeszerzési szabálytalanság fogalmával kapcsolatos javaslat összegzése

A 4. fejezetben megállapításra került, hogy a kohéziós politikában használatos szabálytalanság fogalmat alkalmazni kell ugyan a közbeszerzésekre, viszont sem az uniós kohéziós politikai jogszabályok, sem pedig a hazai fejlesztéspolitikai szabályozás nem tartalmazza kifejezetten a „közbeszerzési szabálytalanság” definícióját. Bár a szabálytalanság fő elemei ismertek, név szerint a *jogsértés* és a valós vagy potenciális *pénzügyi érdeksérelem*, azonban ezek közbeszerzésekre történő alkalmazása, különösen a pénzügyi érdeksérelem vonatkozásában fikciókon alapul, és számos esetben homályos lehet, hogy ezeket milyen esetben is lehet a közbeszerzésekre vetíteni. E tekintetben a Bizottság pénzügyi korrekciókról szóló Útmutatója biztosít ugyan bizonyos fokú jogbiztonságot, azonban ezen Útmutató alapját is az a feltételezés képezi, hogy bizonyos típusú jogsértések szükség szerint negatívan érintik vagy érinthetik az

Unió pénzügyi érdekeit, és erre az esetre szigorú pénzügyi korrekciókat írnak elő. Ennek megfelelően a fenti 4.3. pontban javaslatot tettem a közbeszerzési szabálytalanságok fogalmának újra értelmezésére, meghatározva egy lehetséges definíciót, amely az absztrakt módon meghatározott uniós pénzügyi érdekek feltételezett megsértése helyett a jogsértésnek a közbeszerzési eljárás lehetséges kimenetelére, illetve a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött szerződésben foglalt feltételekre fókuszál. Továbbá, a javasolt meghatározás utal egy arra felhatalmazott szerv általi megállapítás szükségességére.

A javaslattétel keretében kérdéses, hogy egy új meghatározás miként ültethető át a jogi környezetbe, illetve a vonatkozó joggyakorlatba. Álláspontom szerint, mivel a szabálytalanság fogalmát elsődlegesen az uniós jogszabályok határozzák meg, a közbeszerzési szabálytalanságok definiálása is a leghatékonyabb módon annak az uniós jogszabályokba való beépítése útján valósulhatna meg. Erre a legkézenfekvőbb jogszabályhely a CPR lenne, hiszen a CPR önmagában is már tartalmazza a szabálytalanság definícióját, illetve a szabálytalanságok kezelésének Európai Bizottság általi szabályait, és utal a szabálytalanságok megelőzésének, feltárásának és szankcionálásának kötelezettségére. A fogalom CPR-be történő beépítése biztosíthatná az egységes uniós értelmezést, illetve ezáltal a közbeszerzési szabálytalanságok magasabb szintű jogi meghatározást nyernének, mint egy tanácsi határozattal elfogadott európai bizottsági útmutató, amely ráadásul pontos definíciót nem is határoz meg a szabálytalanságokra. Alternatívaként felmerülhet természetesen a közbeszerzési szabálytalanság fogalmának a pénzügyi korrekciós Útmutató bevezető részébe történő beiktatása is. Konkrét szabályozás hiányában ez is előnyös lehet olyan szempontból, hogy egyrészt kontextusba helyezné az Útmutatóban szereplő tényállásokat, másrészt pedig akár általánosan biztosíthatná az egyes tényállások esetén annak lehetőségét a tagállami intézmények, illetve a Bizottság számára, hogy mérlegeljék a közbeszerzési eljárásban a megállapított jogsértés versenyre, illetve a szerződéses feltételekre gyakorolt hatását. A definíció Útmutatóban történő szerepeltetése hasznos iránymutatást jelenthetne az Útmutatóban nem szereplő jogsértések esetén is a szabálytalanságok vizsgálatára, hiszen ilyenkor a fiktív pénzügyi hatások helyett egyértelmű lenne, hogy a közbeszerzési ajánlattételre, illetve az eljárás eredményére vonatkozóan kellene a vizsgálatot elvégezni.

Felmerülhet természetesen a közbeszerzési szabálytalanság fogalmának nemzeti jogszabályokba történő bevezethetősége is azon az alapon, hogy ez egy uniós jogszabályban nem szabályozott fogalom. Ez a megoldás a jogalkalmazók szemszögéből hasznos lehetne, hiszen nem csupán iránymutatásokra és a jogértelmezési gyakorlatra kellene támaszkodniuk a

jogértelmezés során. Ennek ellenére viszont a csupán nemzeti szintű definíció kockázatokat is hordoz magában. Egyrészt, fennáll annak veszélye, hogy egy nemzeti szintű szabályozás nem fedí majd teljes mértékben az uniós jogalkalmazás során alkalmazott definíciót, így egy, az unióstól eltérő joggyakorlat alakul ki tagállami szinten. Másrészt, a nemzeti szintű szabályozás semmilyen formában nem köti az Európai Bizottságot, tehát az uniós auditok során a Bizottság a közbeszerzési szabálytalanság fogalmára továbbra is az általános szabálytalansági meghatározásból levezetett, uniós bírósági gyakorlatot is figyelembe vevő, saját maga által kialakított értelmezését alkalmazná, amelyet a nemzeti ellenőrző hatóságok is ugyanúgy kénytelenek lennének figyelembe venni, a nemzeti szabályoktól függetlenül.

Összegezve, álláspontom szerint mindenképpen hasznos lenne a közbeszerzési szabálytalanságok fogalmát európai uniós jogszabályban bevezetni. El kell ismerni azonban, hogy ez az uniós jogalkotási mechanizmusok sajátossága miatt kihívásokba ütközhet és csak közép-hosszú távon lehet megvalósítható. Ezzel együtt az uniós szabályozás következő felülvizsgálatakor reális lehet, különösen, ha több tagállam közösen kezdeményezi a meghatározás jogszabályba történő beiktatását.

9.2. Javaslat az intézményrendszer lehetséges átalakítására

9.2.1. A Kérdőívre adott válaszokban megfogalmazott javaslatok

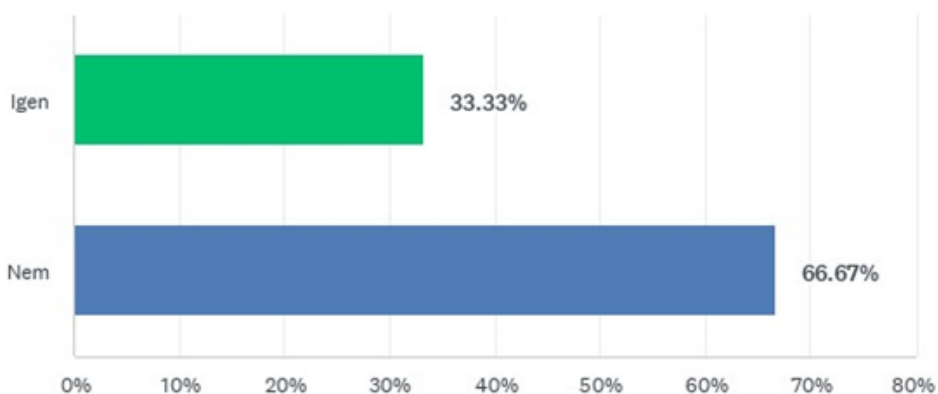
Az 5. fejezetben láthattuk, hogy az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések szabályosságát számos hazai és uniós szervezet vizsgálja, és az egyes szervezetek közötti hatáskörök elosztása sok esetben nem egyértelmű, illetve jelentős átfedés tapasztalható a hatásköreik között. Egyes szerzők is rámutatnak, hogy az uniós forrásfelhasználás során az uniós elvek érvényesülése nehézségekbe ütközik egy olyan rendszerben, ahol a hatáskörök a kormányzat több szintjén vannak megosztva vertikálisan, illetve ezek horizontálisan is meg vannak osztva kormányzati és nem kormányzati szereplők között.¹ Kifejezett hierarchia sincs például a jogorvoslati szervek és az irányítási és kontrollrendszer részeként működő szervezetek között, az azonban elmondható, hogy az uniós szupremácia elve alapján a Bizottság megállapítása elsőbbséget élvez a tagállami szervek megállapítása előtt.

¹ BACHTLER, John, Martin FERRY: Conditionality and the performance of European structural funds: A principal-agent analysis of control mechanisms in European union cohesion policy. In. Regional Studies 49.8 (2015). 1258-1273, p. 1259

A magyarországi intézményi szerepeket és hatásköröket vizsgáló kutatásomból szintén kitűnik, hogy a közbeszerzési jogsértések, illetve szabálytalanságok vizsgálatát végző intézményrendszer működésének átgondolására több ponton is szükség lehet, elsősorban a jogbiztonság és a joggyakorlat segítése, bizonyos mértékben pedig a közbeszerzések szabályos kivitelezése érdekében. A témában végzett kérdőíves kutatásom alapján is az a vélemény látszódik kirajzolódni, hogy az intézményrendszer bizonyos fokú átalakításra szorul. Arra a kérdésre, hogy az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszere jelen formájában megfelelő-e, a kérdést megválaszoló 60 kitöltő² kétharmada vélekedett úgy, hogy az ellenőrzési rendszer nem megfelelő.

11. ábra: A kérdőíves kutatás során az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszerének megfelelőségére vonatkozó kérdésre adott válaszok

Q8 Ön szerint az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszere jelen formájában megfelelő?



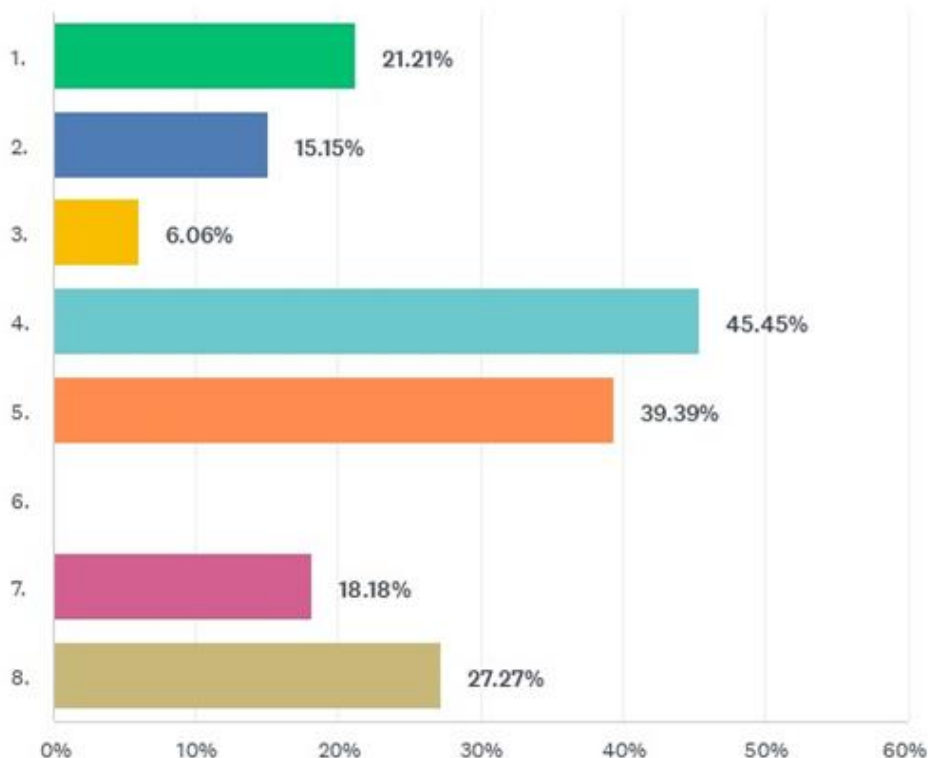
Forrás: Szerző által végzett kérdőíves felmérés eredményei

A kérdésre nemleges választ adók ezt követően javaslatot tehettek az ellenőrzési rendszerek átalakítására, amelyhez előre meghatározott válaszok bejelölésének lehetősége mellett egy szabad szöveges mező is rendelkezésükre állt. A megjelölt válaszok megoszlását a következő ábra szemlélteti.

12. ábra: A kérdőíves kutatás során az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszerének kialakítására irányuló javaslatok

² Csak az ellenőrző szervek munkatársain kívüli kitöltők kapták meg a kérdést

Q9 Amennyiben a közbeszerzések ellenőrzési rendszere nem megfelelő, milyen közbeszerzési ellenőrzési rendszer kialakítására tenne javaslatot? (több válasz is megjelölhető)



1. Mintavételes ellenőrzés elsődlegessé tétele
2. Önkéntes ellenőrzés bevezetése
3. Mindig utólagos ellenőrzés legyen
4. Minden eljárást előzetesen kellene ellenőrizni
5. Az általános ellenőrző szervekre (ÁSZ, KEHI, KH) kellene bízni ezt a feladatot
6. Semmilyen ellenőrzésre nem lenne szükség
7. Elegendő lenne a közbeszerzési jogorvoslat lehetőségét biztosítani
8. Megtartanám a jelenlegi rendszert, azonban szigorítanék az ellenőrzési gyakorlaton

Forrás: Szerző által végzett kérdőíves felmérés eredményei

A kérdésre válaszadók többsége az előzetes ellenőrzések általánossá tétele mellett foglalt állást, amely meglepő abból a szempontból, hogy ez a jelenlegi szabályozáshoz képest szigorítást jelentene, hiszen csak a magasabb értékű közbeszerzési eljárásokat kell előzetesen és folyamatba épített ellenőrzésnek alávetni. Továbbá, ez nincs összhangban a szakirodalmi elemzésben több ízben megjelenő azon állásponttal, és a kérdőív fenti 5.7 pontban bemutatott 7. kérdésére adott számos olyan irányú válasszal, amely problémaként értékeli az eljárások hosszának növekedését az előzetes ellenőrzések miatt. A harmadik leggyakoribb válasz a jelenlegi rendszer megtartása mellett az ellenőrzési rendszer szigorítására irányuló javaslat volt.

Népszerű javaslat volt még az ellenőrzésre az általános ellenőrző szervek igénybevétele, amely lényegében a speciális központi ellenőrző rendszer megszüntetését (is) jelent(het)né. Továbbá, a mintavételes ellenőrzés elsődlegessé tételét is több válaszadó jelölte, ez ellentmond viszont azon válaszadóknak, akik az előzetes ellenőrzés általánossá tétele mellett foglaltak állást.

A kérdésre adott szabad szöveges válaszok között további, többségében viszonylag konkrét, javaslatokat találhatunk. Itt több válaszadó is kiemeli annak fontosságát, hogy a közbeszerzések ellenőrzését olyan gyakorlati tapasztalattal is rendelkező szakemberek végezzék, akik magas szintű szaktudással rendelkeznek. Fontos az ellenőrzési szakemberek rendszeres képzése, illetve olyan szakértők alkalmazása, akik egyes beszerzési tárgyakhoz kapcsolódóan is rendelkeznek bizonyos fokú szakmai tudással. Több válaszadó utalt az ellenőrzést végző szakértők által hivatkozott audit tapasztalatok közzétételére, illetve ehhez kapcsolódóan fontosnak tartják az egyértelműbb iránymutatások, hatósági állásfoglalások meglétét a biztonságos jogi környezet megteremtése érdekében. Fontos még a támogatói oldal és a KFF ellenőrzése közötti jobb összhang megteremtése. Egy-egy válaszadó hivatkozott az ellenőrök hozzáállásának javítására és az ellenőrzési határidők betartásának fontosságára, míg egy másik visszajelzés alapján ideális lenne bevezetni az ellenőrző szerv ügyintézőivel való kommunikáció lehetőségét és egyfajta ügyfélbarát hozzáállást elvárni az ellenőrző szervektől. Egy esetben javaslat érkezett egy független szervezet felállítására a közbeszerzések ellenőrzésére.

A fentiek alapján, bár a kérdőíves kutatásban a válaszadók többsége nem látja megfelelőnek az ellenőrzési rendszereket, arról már kifejezetten megoszlanak a vélemények, hogy milyen irányú változtatásra lenne szükség az intézmények átalakítása tekintetében. Álláspontom szerint így nem azonosítható egyértelmű irány a kérdőíves válaszok alapján az intézményi átalakításokra, figyelembe véve a javaslattevők viszonylagos alacsony számát is.

A javaslatok kidolgozása során figyelembe veendő azonban a kérdőív 7. kérdésében szereplő állításokra adott válaszok is, amelyek egy része szintén az intézményrendszer működésére vonatkozott. A válaszokból látható, hogy a válaszadók többsége szerint az ellenőrzési rendszer alkalmas a szabálytalanságok kiszűrésére, illetve az ellenőrző szervek és jogorvoslati szervek hatáskörének lehatárolását is viszonylag kevesen látják problémásnak. Ez alapján megállapítható viszont, hogy az ellenőrző intézményekkel kapcsolatban a legnagyobb kihívásokat az egységes jogértelmezés hiánya jelenti, összhangban az intézményi átalakítással kapcsolatos egyes véleményekkel, amely problémakörrel mindenképp foglalkozni kell.

Amint az a kérdőíves kutatásból kitűnik, az ellenőrzési rendszerekre, illetve az egyes intézmények közötti hatáskörök rendezésére nehéz kifejezett jó megoldást találni. Ezzel együtt, utalva az 5. fejezetben ismertetett kutatásom eredményeire is, az alábbiakban felvázolom a hazai és uniós szintű intézményi átalakítások lehetséges irányait.

9.2.2. A Szerző javaslatai a nemzeti és uniós szintű szabályozásra és gyakorlatra vonatkozóan

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési ellenőrző rendszerek kialakítása tagállami hatáskör, véleményem szerint **nemzeti szinten** nagyobb mozgástér kínálkozik az intézményi hatáskörök rendezésére, amely a magyarországi szabályozás kapcsán is kulcskérdés. Az intézményrendszer átalakításának egyik iránya (*1. megoldás*) lehet, hogy közbeszerzési jogsértés esetén mindig a jogorvoslati szerv legyen jogosult kimondani a végső szót a közbeszerzési eljárás jogszerűségével kapcsolatban. Ennek a megoldásnak a hátránya, hogy túlzottan leterhelhetné a jogorvoslati szervet, ha minden esetben neki kellene döntenie a közbeszerzési szabálytalanságokról. További kérdés ezzel a megoldással kapcsolatban, hogy végső soron ki vállalja a felelősséget egy közbeszerzés szabályosságáért az uniós intézmények felé. Ha a KDB formálisan is bevonásra kerül az irányítási és ellenőrzési rendszerekbe, akkor elvárható lehet vele szemben, hogy egy-egy közbeszerzés szabályosságával kapcsolatos álláspontját képviselje az audit szervek felé, ezt azonban kérdéses, hogy vállalná-e a KDB.

A fentiekén túl, a jogorvoslati határozatok szerepe az audit hatóság eljárása során is nagyobb figyelmet kaphatna, azaz szorosabb együttműködésre lenne szükség hazánkban az EUTAF és a KDB között. Bár az EUTAF rendelkezik a Döntőbizottság előtti hivatalbóli jogorvoslat kezdeményezésének jogával, ezt általában nem teszi meg és jellemzően önállóan állapít meg jogsértést jelentéseiben. Ilyen esetben a kedvezményezett és az irányító hatóság csupán az észrevételezés jogával élhet, de a Döntőbizottsághoz nem fordulhat az audit megállapítások kapcsán.

A *2. megoldás* lehet, ha az ellenőrző szervek továbbra is opcionálisan a jogorvoslati fórumhoz fordulhatnának, illetve jogorvoslat esetén minden esetben a jogorvoslati eljárás során hozott döntés lenne irányadó a szabálytalanság megállapítása szempontjából. Jogorvoslati eljárás hiányában azonban a szabálytalansági eljárás továbbra is eldönthető lenne az ellenőrző szervek véleménye alapján, azzal, hogy a döntés ellen fellebbezési lehetőség lenne biztosítva a Döntőbizottsághoz, amely által meghozott döntés közigazgatási per keretében lenne támadható, a hatályos szabályozással egyezően.

Ez ante és folyamatba épített ellenőrzés esetén – a hatályos szabályozáshoz hasonlóan – nem lenne szükséges jogorvoslati eljárást kezdeményezni, ha a jogsértések orvoslása megtörténik (akár az eljárás eredménytelenné nyilvánítása révén), azonban ha az ellenőrző szervek negatív véleményének ellenére a kedvezményezett megkötöi és hatályba lépteti a szerződést, akkor már a jogorvoslati fórum előtt dőlhetne el, hogy az érintett cselekmény valóban nem felel-e meg a közbeszerzési szabályoknak és elveknek. Ez a rendszer – az 1. megoldáshoz hasonlóan – akkor tudna igazán jól működni, ha az ellenőrző szervek és a jogorvoslati szerv szorosabban együtt tudnának működni, és az ún. audit szempontok is a jelenleginél transzparensabb módon lennének meghatározva.

A *3. lehetséges megoldás* annak az egyes intézményi szereplők által jelenleg is képviselt megoldás egyértelműsítése a jogi szabályozásban, amely szerint az ellenőrző szervek és a jogorvoslati szervek eltérő szerepére tekintettel³ a két típusú intézmény szerepe elkülönítésre kerül. Ez a megoldás alapján a fejlesztéspolitikai ellenőrző intézmények (irányító hatóság, KFF) a KDB megkeresése nélkül állapíthatnának meg szabálytalanságot, amely ellen első körben a BEII-hez lehetne jogorvoslatot kezdeményezni, majd a döntés ellen polgári per lenne indítható az illetékes bíróság előtt. A KDB határozatát csak abban az esetben kellene figyelembe venni, ha az ellenőrzéstől függetlenül indul eljárás a KDB előtt (pl. egy érdekelt gazdasági szereplő kezdeményezése nyomán). Megjegyzendő, hogy a 256/2021 (V.18) Korm. rendelet jelenleg is ezt a logikát követi, viszont ez ellentmondásban van a Kbt. szabályozásával. E megoldás előnye, hogy a KDB nem válik sem formálisan sem a gyakorlatban a fejlesztéspolitikai ellenőrző intézményrendszer részévé, hanem az audit tapasztalatok alapján az ellenőrző szervek a KDB által nem megkötve értelmezhetnék a közbeszerzési jogszabályokat és alakíthatnák a közbeszerzési joggyakorlatot. A megoldás hátránya, hogy fennállhat annak a veszélye (amely jelenleg is sokszor kihívást jelent), hogy egyes közbeszerzési kérdésekben párhuzamos jogértelmezés alakul ki. Ezt hivatott lenne kompenzálni a bírósági felülvizsgálat lehetősége, viszont így a szabálytalansági ügyekben a polgári bíróság illetékes, míg a KDB döntése elleni felülvizsgálat továbbra is közigazgatási perben lenne lehetséges. Természetesen ez a bírósági hatáskörök szempontjából nem feltétlenül jelent ellentmondást, hiszen első fokon a bírósági szervezetrendszerben azonos szinten elhelyezkedő bíróság (törvényszék) lenne illetékes. Ennek ellenére azonban az egységes jogértelmezés biztosítása kihívást jelentene. Ehhez kapcsolódóan szofisztikáltabb és radikálisabb megoldás lehetne a támogatási rendszer átfogó reformja, amely keretében a támogatási jogviszony polgári jogi minősítése helyett

³ Az egyes szervek eltérő szerepét lásd az 5. fejezetben

közigazgatási jogviszonynak minősülhetne. Ennek keretében az irányító hatóságok és a KFF pedig valódi hatóságként működhetnének, amelyek döntéseit közigazgatási per útján lehetne felülvizsgálni. A közigazgatási bíróságok akár a közbeszerzés jogszerűségéről is dönthetnének (amelyre értelemszerűen fel kellene készíteni a bírókat), akár a KDB véleményének kikérése mellett.

A 3. megoldás választása esetén, jogi értelemben, a jogorvoslatok kapcsán megoldandó kérdés még a Kbt. 177. § (1) bekezdése kapcsán fennálló bizonytalan helyzet, amely a polgári jogi igény érvényesítésének feltételévé teszi egy jogsértés KDB általi kimondását, miközben a 256/2021 (V. 18.) Korm. rendelet szerinti szabálytalansági eljárásban nem kötelező a KDB előtt eljárást indítani, és a fentiekben említett indokok miatt nem is feltétlenül előnyös megoldás a jogsértés kimondását minden esetben a KDB-re telepíteni. Bár valóban fontos a jogalkalmazás egységességének biztosítása, a közbeszerzések során a jogorvoslat, illetve az ellenőrzési rendszerek eltérő fókusszal működnek, eltérő jogkövetkezményekkel, így megfontolandó a két jogintézmény élesebb elkülönítése. Az ellentmondás feloldásának egyszerű megoldása lehet a korábban társadalmi egyeztetésre bocsátott, azonban el nem fogadott kivételszabály Kbt-be történő beillesztése, amely alapján szabálytalansági eljárásban érvényesített polgári jogi igény esetén nem kell a Kbt. 177. § (1) bekezdését alkalmazni. Ez esetben is fontos szempont azonban a bíróságok felkészítése a közbeszerzési szabályok alkalmazására és értelmezésére.

Álláspontom szerint a fenti 3 megoldás mindegyike működőképes, azonban, amint a fentiekben bemutattam, mindegyikhez kapcsolódnak előnyök és kihívások is, így egy esetleges reform intézkedés minden esetben komoly vitákat válthat ki az egyes intézmények, illetve a jogalkalmazók körében is.

Valamennyi megoldás esetén megoldandó kérdés valamilyen módon az egységes jogalkalmazás biztosítása, és olyan jogértelmezés kialakítása, amely az uniós alapelvekkel, uniós bírósági gyakorlattal és az európai bizottsági auditok során kialakult értelmezéssel is összhangban van. Ennek megfelelően, minimum követelményként a jogalkalmazás és jogértelmezés egységesítésére kívánok javaslatot tenni. Ennek keretében javaslom a bizottsági audit jelentések szakmai tartalmának nyilvánosságra hozatalát, vagy legalább azok megosztását valamennyi releváns intézménnyel és a bíróságokkal. Fontosnak tartom az egyes intézmények általi közös iránymutatások elkészítését és közzétételét a jogértelmezés (különösen az auditok) során felmerülő legfontosabb kérdésekben, amelyhez az ellenőrző és jogorvoslati intézmények részéről szoros együttműködésre van szükség. Erre jó példa a részekre bontás tilalmával kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok

Szövetsége által elkészített közös példatár.⁴ Más témákban a Közbeszerzési Hatóság számos útmutatót adott ki, azonban ezek jelentős részben a döntőbizottsági határozatok feldolgozását tartalmazzák az audit szempontok figyelembe vétele nélkül. Ezzel párhuzamosan a KFF is kiadott útmutatókat⁵, azonban az ezekben és a hatósági útmutatókban szereplő jogértelmezés egységesítése nem történt meg. Ennek megfelelően fontos lenne az ellenőrző és jogorvoslati szervek közötti szorosabb együttműködés, kommunikáció és az egységes jogértelmezés biztosítása, erről iránymutatások kiadása.

A fentiekhez szorosan kapcsolódó kérdés a minél magasabb szintű szakértelem és szakképzettség biztosítása az ellenőrző szervek munkatársai részéről. Ez álláspontom szerint – a kérdőíves kutatásban is szereplő javaslatokkal összhangban – rendszeres képzések útján, illetve tapasztalt közbeszerzési- és a közbeszerzések tárgya szerinti szakemberek toborzása által lehet hatékonyan megvalósítható. Továbbá, az ellenőrző szervek kapacitása függvényében, a jövőben megfontolandó lehet az ellenőrző szervekkel való kommunikáció szélesebb körű biztosítása annak érdekében, hogy elkerülhető legyenek a pusztán dokumentum alapú ellenőrzések során felmerülő jogi és ténybeli félreértések, és egyes kérdésekben a jogszerű megoldások kialakítására a kedvezményezettek és az ellenőrző szervek közötti szorosabb együttműködésben kerülhessen sor.

Felmerülhet továbbá a hazai szigorú előzetes és folyamatba épített ellenőrzési rendszer racionalizálása is. Ennek egyik lehetősége a kockázatalapú ellenőrzés bevezetése lehet az adminisztratív terhek csökkentése érdekében. A kockázatelemzésen alapuló ellenőrzési módszerek fontosságára az Integritás Hatóság is utalt az Éves Elemző Integritásjelentésében.⁶ Ennek egyik lehetséges módja lehet, hogy a „megbízhatónak minősített” ajánlatkérők eljárásait egyszerűbb módon, esetleg utólag ellenőrizné az intézményrendszer, illetve egy meghatározott módszertan alapján kockázatosnak minősített eljárások szigorúbb ellenőrzés alá esnének (pl. nagy értékű építési beruházások, keretmegállapodások). Egy ilyen megoldás előnye lenne, hogy az intézményrendszer kapacitásait nem kötné le túlzottan valamennyi eljárás ellenőrzése, hanem jobban tudna a kiemelt ügyekre koncentrálni. Hátránya lehet, hogy a nem ellenőrzött eljárások esetén megnőhet a szabálytalanság kockázata. Általánosságban javasolható az Integritás Hatóság szerepének tisztázása az uniós forrású közbeszerzések, illetve a

⁴ Elérhető: <https://kozbeszerzes.hu/kozbeszerzesek-az/magyar-jogi-hatter/a-kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/kozbeszerzesi-hatosag-miniszterelnokseg-eutaf-megyei-jogu-varosok-szovetsege-kozos-peldatara-kbt-19-2-3-bekezdese-szerinti-reszekre-bontas-tilalmaval-kapcsolatosan/> (megnyitva: 2024.02.10.)

⁵ Elérhető: <https://www.palyazat.gov.hu/informacio/kozbeszerzes> (megnyitva: 2024.02.10.)

⁶ Éves Elemző Integritásjelentés 2022. Integritás Hatóság. Budapest, 2023. június, p. 5.

szabálytalanságok feltárásában, amely az 5. fejezetben végzett kutatásom alapján még számos kérdést felvet. Ez lehetséges például az Eufetv.⁷ pontosításával, esetlegesen együttműködési megállapodások aláírásával az Integritás Hatóság és az egyes ellenőrző szervek között.

Az azonosított intézményi kérdések kapcsán **uniós szinten** megoldás lehetne például, ha a pénzügyi korrekcióról az EU Bíróság vagy egy független uniós szintű jogorvoslati szerv döntene, igaz kérdéses, hogy ekkora ügy terhet el tudna-e bírni egy uniós bíróság. Hatékonyabb megoldás lehetne, ha a Bizottság az auditok során köteles lenne figyelembe venni a nemzeti szinten működő (és adott esetben a Bizottság által akkreditált) közbeszerzési ellenőrző szervek megállapításait és véleményét, és e mellett a Bizottság hatásköre csupán a nyilvánvaló hibák kiszűrésére korlátozódna. Az ellenőrző szervek működésére akár egységes feltételrendszer is vonatkozhatna uniós szinten, a mellett, hogy a magyarországihoz hasonló szigorú rendszer – az adminisztratív terhek mérséklése érdekében – nem lenne kötelező a tagállamok számára. A 2021-2027-es időszakra vonatkozó CPR azonban nem rendezi a helyzetet uniós szintén. A Bizottság kiemelt szerepe továbbra is irányadó, és a tagállamok kötelesek a végleges audit jelentés tartalmát végrehajtani, vagy élni a következtetések EU Bíróság előtti megtámadásának lehetőségével.

Összegezve, tehát fontos lenne nemzeti és uniós szinten is a jogorvoslati rendszerek és az uniós források ellenőrzése és auditja közötti viszony tisztázása, illetve az ezek közötti jobb összhang megteremtése és a hatáskörrel rendelkező szervek közötti szorosabb együttműködés biztosítása, valamint a leginkább problémás jogkérdésekben közös álláspont kialakítása, és ezek eredményéről közös iránymutatások közzététele, akár az uniós intézmények bevonásával.

9.3. Javaslatok a közbeszerzési szabálytalanságok megelőzésére

A közbeszerzési szabálytalanságok fogalmának tisztázása és az intézményrendszer működésének racionalizálása mellett kiemelten fontos – vagy talán még fontosabb – kérdés a szabálytalanságok megelőzése. A szabályosan lefolytatott közbeszerzések esetén nagyobb eséllyel teljesülhet az uniós források hatékony és felelős elköltésére irányuló elvárás, valamint elkerülhető a forrásvesztés, illetve a szabálytalansággal kapcsolatos egyéb jogkövetkezmények. Az erre vonatkozó javaslatok megtétele kapcsán kiindulópontnak tekinthetők a szabálytalanságok korábbi fejezetekben feltárt okai, illetve a kérdőíves kutatásban a szabálytalanságok megelőzése kapcsán kapott visszajelzések.

⁷ 2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről

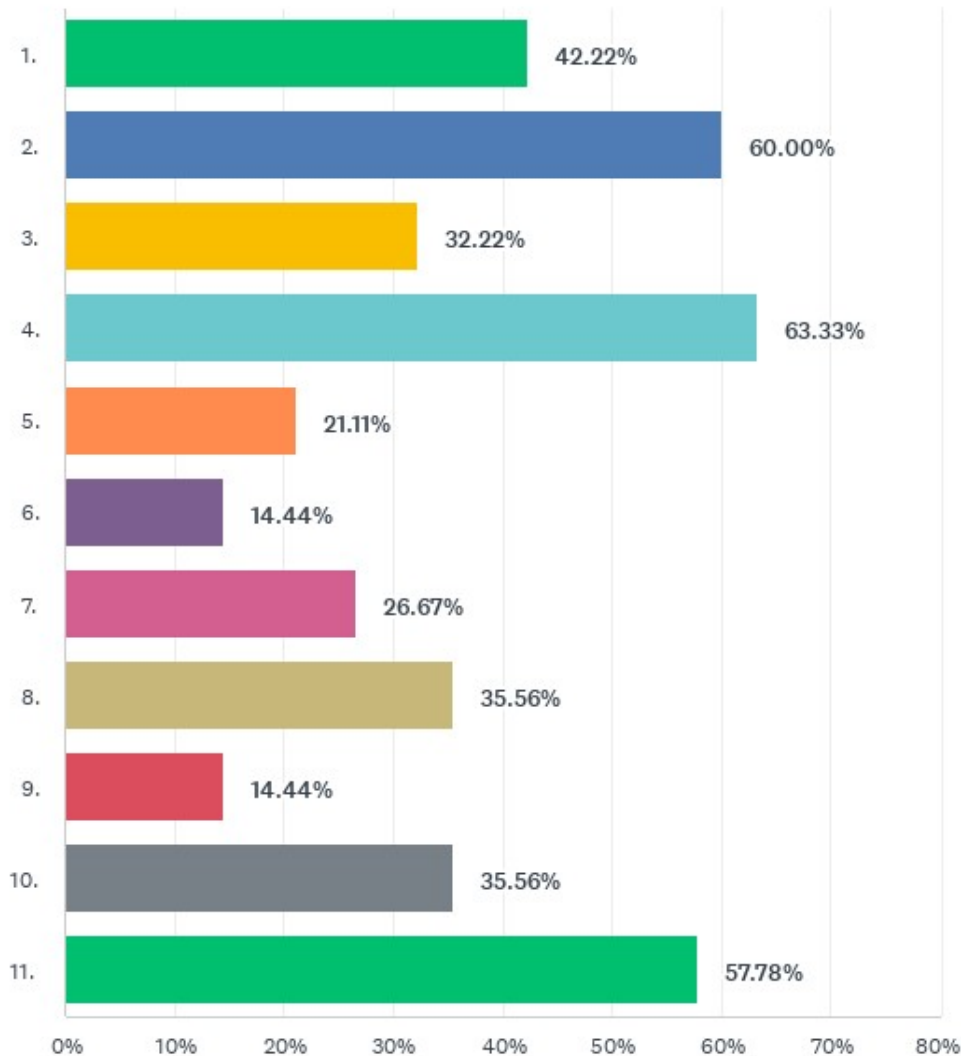
9.3.1. A szabálytalanságok lehetséges megelőzése a kérdőíves kutatás eredményei alapján

Fent a 7. fejezetben megállapítottam, hogy a szabálytalanságok pontos okait nagyon nehéz behatárolni, azonban a kutatásom eredményei alapján azonosítható több olyan tényező, amely mindenképpen hozzájárul(hat) a szabálytalanságok elkövetéséhez, illetve ennek kockázatához. Ezek közé tartozik különösen a közbeszerzési eljárások nem megfelelő előkészítése, a bonyolult szabályozás, a közbeszerzésekkel járó adminisztratív terhek, a megfelelő szakértelem hiánya, az intézményrendszerrel kapcsolatos problémák, valamint esetenként a szándékos jogsértések, a csalást és korrupciót is beleértve.

A kérdőíves kutatásom során a szabálytalanságok okai mellett rákérdeztem a szabálytalanságok csökkentésének lehetséges módjaira is. A kitöltők 11 különböző előre definiált válaszlehetőségből választhattak ki egy vagy több javaslatot, valamint szabad szöveges választ is adhattak a kérdésre. Erre a kérdésre 90 kitöltőtől érkezett válasz, amelynek megoszlását az alábbi ábra foglalja össze:

13. ábra: A kérdőíves kutatás során az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekben a szabálytalanságok számának csökkentésére irányuló javaslatok

Q11 Ön szerint milyen módon lehetne csökkenteni az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekben a szabálytalanságok számát? (több válasz is lehetséges)



1. egyszerűbb, egyértelműbb közbeszerzési szabályozás
2. több gyakorlati iránymutatás közzététele
3. a közbeszerzési oktatási rendszer fejlesztése
4. fokozottabb figyelem a közbeszerzési eljárások előkészítésére
5. a fejlesztéspolitikai intézményrendszer reformja
6. a közbeszerzési eljárások szigorúbb ellenőrzése
7. szigorúbb szankciók a szabálytalan kedvezményezettek részére
8. rugalmasabb hozzáállás az auditorok és az ellenőrző szervek részéről
9. több közbeszerzési szakértő igénybevétele
10. projekt menedzsment tudás fejlesztése a közbeszerzések lebonyolítói körében
11. audit jelentések szakmai tartalmának szélesebb körű megosztása

Forrás: Szerző által végzett kérdőíves felmérés eredményei

A válaszokból megállapítható, hogy – összhangban a szabálytalanságok okainak feltárására irányuló kutatás eredményeivel – a szabálytalanságok elkerülése érdekében kulcsfontosságú a közbeszerzési eljárások gondos előkészítésére fordított figyelem, hiszen egy jól, a közbeszerzési szabályok és alapelvek átgondolásával előkészített közbeszerzési eljárás kisebb eséllyel lesz később szabálytalan. Annak ellenére, hogy az okok között nem volt számottevő azok száma, akik az iránymutatások hiányát jelölték meg, számos válaszadó tartaná hasznosnak több „gyakorlati” iránymutatás közzétételét, valamint az audit jelentések szakmai tartalmának szélesebb körű megosztását. Ez szintén egybecseng az intézményrendszer átalakítása kapcsán tett javaslatokkal. A közbeszerzési szabályok egyszerűsítésére, egyértelműbbé tételére már csak a válaszadók kevesebb mint fele tett javaslatot, így megállapítható, hogy ugyan nem ez jelenti a szabálytalanságok megelőzésének legfőbb kulcsát, de van még azért ezen a téren is lehetőség javulásra. A közbeszerzési oktatási rendszer fejlesztését és a projektmenedzsment tudás javítását már csupán a válaszadók nagyjából egyharmada tartotta relevánsnak. A válaszadók kicsit több mint egyharmada szerint viszont az auditorok és az ellenőrző szervek részéről egy rugalmasabb hozzáállás segíthetné a szabálytalanságok elkerülését. Szigorúbb szankciók alkalmazására irányuló javaslat csupán a válaszadók egynegyede részéről érkezett, igaz egy kitöltő a szabad szöveges válaszában javasolta a szabálytalanul kifizetett összegek visszakövetelésére irányuló gyakorlat szigorítását annak érdekében, hogy a szabálytalan közbeszerzéseknek a kedvezményezett oldalán is legyenek következményei és ne a költségvetés állja ezeket az összegeket. A válaszadók jelentős többsége szerint a fejlesztéspolitikai intézményrendszer reformja nem oldaná meg a szabálytalanságok problémáját, amely álláspontom szerint nincs ellentmondásban az intézményrendszer kapcsán tett megállapításokkal, hiszen a hatáskörök tisztázása, szorosabb együttműködés és információ megosztás nem feltétlenül érthető bele a teljes intézményrendszer „reformjába”. A közbeszerzési eljárások szigorúbb ellenőrzésére, illetve több közbeszerzési szakértő igénybevételére is csak kevés kitöltő szerint van szükség.

A fent nem említett szabadszöveges választ adók ismételten kiemelték az egységes joggyakorlat kialakításának és széles körben történő terjesztésének fontosságát, és a megfelelő szakemberek igénybevételét. Egy válaszadó az eljárásokra való nyomásgyakorlás befejezésére, illetve a korrupciók és kartellek felszámolására tett javaslatot. Érkezett javaslat több kereshető, elemezhető adat közzétételére is a transzparencia növelése érdekében. Egy visszajelzés pedig kifejezetten nem látja megoldásnak a rugalmasabb hozzáállást, azonban fontos a szabálytalanságok feltárása és azok mértékének és súlyosságának figyelembevétele.

9.3.2. A Szerző javaslatai a szabálytalanságok megelőzésére

Előljáróban megjegyzem, hogy a szabálytalanságok megelőzése tekintetében álláspontom szerint nem azonosítható egyetlen konkrét intézkedés, vagy egy olyan szűk körű intézkedés csomag, amellyel biztosan megelőzhetőek lennének a szabálytalanságok, hanem e tekintetben egy komplex megközelítésre van szükség. A jelenlegi irányítási és ellenőrzési rendszerek is számos szabálytalanságot kiszűrnek, azonban 100 %-os védelem nincs a szabálytalanságok ellen. Ezzel együtt, a szabálytalanságok okainak vizsgálata, illetve a közbeszerzési szakemberek véleményének felmérése útján tehető olyan javaslatok, amelyek ha teljesen mértékben megszüntetni nem is tudják a szabálytalanságokat, mindenképpen csökkenteni tudják a szabálytalanságok elkövetésének kockázatát, akár egyes ajánlatkérők tekintetében, akár rendszerszinten.

Elsőként nagyon fontos a közbeszerzési eljárások előkészítésének javítására irányuló javaslat kidolgozása, mivel a közbeszerzési eljárások nem megfelelő előkészítését több forrás is a szabálytalanságok egyik legfőbb okaként azonosította. Ezzel kapcsolatban mindenképpen fel kell hívni az ajánlatkérők figyelmét az *eljárások előkészítésének fontosságára*, beleértve a közbeszerzési dokumentumok gondos és megfelelő időben történő elkészítésének szükségességét. Ez az ajánlatkérők edukációja útján, akár a releváns útmutatókba való beépítéssel (pl. KFF útmutatók, EU bizottsági útmutatók, KH útmutatói), akár a közbeszerzési képzések tananyagának részévé válása útján lehet megvalósítható. Megjegyzendő, hogy a közbeszerzések ex ante ellenőrzése már jelenleg is alkalmas az ajánlatkérői magatartás befolyásolására, azonban az utóellenőrzés alá eső uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén is fokozott figyelem kell, hogy irányuljon az előkészítési folyamatra. A gondos előkészítés további eszköze lehet a Kbt. 28. §-a szerinti előzetes piaci konzultációk szélesebb körű alkalmazása, amely a gazdasági szereplőkkel való előzetes írásbeli vagy szóbeli konzultáció útján alkalmas lehet többek között a versenykorlátozó feltételek kiszűrésére még az eljárások megindítása előtt. Megjegyzendő, hogy a 63/2022 (II.28) Korm. rendelet már bizonyos körben kötelezővé is teszi az előzetes piaci konzultáció alkalmazását.

A szabálytalanságok megelőzésének további módja lehet *egyszerű és közérthető szakmai iránymutatások* közzététele, amelyek kifejezetten azokra a területekre fókuszálnak, amelyek esetén gyakoriak a szabálytalanságok. Hangsúlyozandó, hogy jelenleg is nagyon sok

iránymutatás érhető el hazai és uniós szinten is⁸, azonban javasolt lehet ezek egyszerűsítése és olyan közérthető megfogalmazása, amelyek valóban elősegítik a szabályok helyes alkalmazását. A 6. fejezetben bemutatott gyakorlati kutatás eredményei alapján például a bírálat és kapcsolódó cselekmények, valamint az ajánlatok érvényessége és az eljárások eredménytelensége esetén állapítják meg a legtöbb jogsértést, így az ezen cselekményeket lefedő átfogó iránymutatás kiadása mindenképp üdvözlendő lenne.

Fontos még, hogy olyan *iránymutatások* kerüljenek megalkotásra, amelyek a legfontosabb *ellenőrző intézmények egységes álláspontját* tükrözik az egyes közbeszerzési jogi kérdésekben. Amint már korábban említettem, erre jó példa a Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége közös példatára a részekre bontás tilalma szabályainak alkalmazásáról, azonban a közös útmutatók más kiemelt témákban is fontos lenne. Vitás kérdésekben a hazai intézmények egyeztetést kezdeményezhetnének az Európai Bizottsággal is egy adott jogkérdés helyes értelmezésével kapcsolatban. E mellett helyénvaló lenne az is, ha a KDB⁹ és a hazai bíróságok gyakrabban kezdeményeznének előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Bíróság előtt, annak érdekében, hogy egyes ügyekben, illetve a jövőre vonatkozóan általánosságban is, megfelelően eldöntésre kerülhessenek egyes jogértelmezési kérdések.

Az egységes jogértelmezés fontosságánál maradva, amint a 9.2. pontban már megfogalmazásra került, javasolt a közbeszerzéshez kapcsolódó bizottsági és az audit hatóság által kiállított *audit jelentések* (vagy legalább azok szakmai tartalmának) *nyilvánosságra hozatala*, hiszen így a közbeszerzési eljárások szereplői eredetiben tudnák elolvasni és értelmezni az ellenőrző szervek által is gyakran hangoztatott audit tapasztalatokat. Még inkább segítené a helyes jogalkalmazást, ha a bizottsági audit jelentések nyilvánosságra hozatala uniós szinten történne, valamennyi tagállam vonatkozásában, angol nyelven, hiszen így a Bizottság jogértelmezési gyakorlata uniós szinten követhető lenne minden érintett számára. A Bizottság ezekből szintén készíthetne gyakorlati iránymutatásokat, különösen egyes problémás jogértelmezési kérdések kapcsán. A közbeszerzési gyakorlati szakembereknek szóló bizottsági útmutató¹⁰ kétségkívül hasznos, azonban ezzel együtt eléggé általános, tehát a bonyolultabb, auditokon is felmerülő jogkérdésekre már nem ad választ.

⁸ Pl. a Közbeszerzési Hatóság útmutatói, Miniszterelnökség által kiadott útmutatók, A Bizottság DG REGIO által kiadott útmutatók

⁹ Erre a Kbt. 157. §-a szerint van lehetősége a KDB-nek.

¹⁰ Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Európai Bizottság (2018)

Általánosságban mindenképpen javaslat tehető a közbeszerzési szakemberek körében a *szaktudás növelésére és folyamatos gondozására*, amelyek hasznos eszköze lehet például az uniós forrású közbeszerzések és audit tapasztalatok témájában rendszeres képzések biztosítása az állami közbeszerzési szaktanácsadók és más közbeszerzési szakemberek számára. E mellett természetesen az ajánlatkérők képzése és professzionalizálása is fontos szempont, egy olyan szemléletváltás mellett, ami nem csak a jogszabályok szó szerinti betartására fókuszál, hanem minden esetben szem előtt tartja az uniós alapelveknek való megfelelést és a közbeszerzési eljárás során elérendő célokat. E mellett a közbeszerzéseket ellenőrző szervek munkatársai szakmai tudásának folyamatos fejlesztése is szükséges, valamint az ellenőrző szervezetek javasolt kifejezetten törekedniük a tapasztalt (akár gyakorlati közbeszerzési tapasztalattal) is rendelkező munkatársak felvételére.

Az ellenőrző szervek (különösen irányító hatóságok, KFF) részéről álláspontom szerint indokolt az ellenőrzések szigorának fenntartása, tekintettel az uniós auditok szigorára is, azonban a helyes jogalkalmazást és a jogkövető magatartást segíthetné, az ügyfélbarát hozzáállás növelése, valamint akár egyfajta *helpdesk szolgáltatás* működtetése az uniós forrású közbeszerzések területén, amellyel még a közbeszerzés dokumentumainak ellenőrzésre való megküldését megelőzően kiküszöbölhetők lennének a jogértelmezési diszkrepanciák, illetve egyéb félreértések az ellenőrzést végző munkatársak és a kedvezményezettek között.

A javaslatok körében felmerülhetnek a *közbeszerzési szabályozás*¹¹ reformját érintő intézkedések is. Itt fontosnak tartom megjegyezni, hogy a kutatásom során a közbeszerzési szabályozásban olyan konkrét rendelkezést nem azonosítottam, amely kifejezetten módosításra szorulna a szabálytalanságok csökkentése érdekében. Az általam vizsgált források többségében a közbeszerzési szabályok alkalmazásával kapcsolatos problémákat emelik ki és nem a szabályozás elégtelenségét. Általánosságban többször érte azonban kritika a szabályozás bonyolultságát, amely önmagában indokolhatja a szabályozás egyszerűsítését. Ez azonban álláspontom szerint az *uniós irányelvek felülvizsgálata* útján lehet hatékonyan megvalósítani, hiszen a közbeszerzések alapvető szabályai uniós szinten szabályozottak, ami nemzeti szabályozással nem felülírható. Erre véleményem szerint a nemrégiben megjelent, számos kritikát felvonultató európai számvevőszéki jelentés¹² nyomán, akár a közeljövőben sor kerülhet. A kérdőíves kutatás alapján több válaszadó problémásnak találta a közbeszerzési

¹¹ Ide nem érve az ellenőrző intézményekre vonatkozó szabályozást, amelyet természetesen módosítani szükséges a 9.2. alponban tett intézményi javaslatok megvalósítása esetén

¹² Special report 28/2023: Public procurement in the EU Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021

szabályok gyakori változását is, illetve erre a problémára a szakirodalomban is találunk utalást, amelynek elkerülésére szintén törekedni kell nemzeti szinten. Így javasolt a jogalkotók számára, hogy csak a *legszükségesebb esetekben és a feltétlenül szükséges mértékben kerüljön sor a nemzeti közbeszerzési jogszabályok módosítására.*

Felvethető továbbá a *pénzügyi korrekciók kedvezményezettekkel szembeni érvényesítésének* kérdése, illetve a szabálytalanságokhoz kapcsolódó személyes felelősség. A közbeszerzési eljárások kapcsán gyakran felmerülő eset, hogy egy ajánlatkérővel szemben a pénzügyi korrekció nem kerül érvényesítésre, hanem a projekt az uniós elszámolásból kivételre kerül és az a nemzeti költségvetésből kerül finanszírozásra. Ilyen esetben azonban forrásvesztés valósul meg a költségvetés szintjén, azonban ezen felül a szabálytalanságnak nincsen valódi felelőse. Álláspontom szerint első körben fontos lenne azoknak az elveknek a pontosabb lefektetése, amelyek alapján a nemzeti költségvetés helytáll egyes projektek költségeiért, illetve ilyen esetekben kötelező jelleggel egy vizsgálat lefolytatása annak megállapítására, hogy ki a felelős a szabálytalanság elkövetéséért.

A kutatások során megállapítottam, hogy a csalás és korrupcióval érintett szabálytalanságok nem tartoznak a leggyakoribb problémák közé a közbeszerzések során, azonban ilyen esetek továbbra is jelen vannak a gyakorlatban, amelyekkel kiemelten kell foglalkoznia az ellenőrzési rendszereknek. Ez az uniós kohéziós politikai és RRF szabályozás alapján is elvárás a tagállamokkal szemben. Bár a magyarországi közbeszerzési ellenőrző rendszerek sajátossága, hogy valamennyi közbeszerzési eljárást ellenőriznek, javasolt az ellenőrzést egy *kockázatelemzési gyakorlattal* kiegészíteni, amely egy olyan módszertan alkalmazását jelentené (pl. „red flag-ek” használatát), amellyel azonosíthatók a legsúlyosabb szabálytalanságok szempontjából kockázatos esetek. Ezeket az eseteket az intézmények kötelesek lehetnének mélyebb vizsgálatnak alávetni, akár az egyéb illetékes szervek (nyomozó hatóságok, OLAF, Integritás Hatóság stb.) bevonása mellett.

14. ábra: a szerző javaslatainak összefoglalása

1. A közbeszerzési szabálytalanság fogalmával kapcsolatos javaslatok

- A „közbeszerzési szabálytalanság” definíciójának megalkotása, amely figyelembe veszi a közbeszerzések sajátosságait
- A definíció beépítése az uniós kohéziós politikai szabályokba vagy a pénzügyi korrekciókról szóló Útmutatóba

2. Az intézményrendszerrel kapcsolatos javaslatok

Nemzeti szint:

- A fejlesztéspolitikai szabálytalansági intézményrendszer és a jogorvoslati szerv közötti viszony jogszabályi rendezése
- Jogértelmezés egységesítése a szabálytalansággal leginkább érintett közbeszerzési jogi területeken
- Szakképzettség, szakértelem és tapasztalat jobb biztosítása a közbeszerzéseket ellenőrző intézményekben
- Szélesebb körű kommunikáció lehetőségének biztosítása a központi ellenőrző szervek munkatársaival
- Kockázatelemzésen alapuló módszerek bevezetése a közbeszerzési eljárások ellenőrzésébe

Uniós szint:

- Bizottsági auditok során tett megállapítások EU Bíróság vagy független jogorvoslati szerv általi megerősítésére vonatkozó kötelezettség
- Nemzeti szintű döntések szélesebb körű figyelembe vétele az európai bizottsági auditok során
- Egységes feltételrendszer kialakítása a tagállami ellenőrző szervekre uniós szinten
- Szorosabb együttműködés a tagállami ellenőrző szervek és a Bizottság auditorai között

3. Általános javaslatok a szabálytalanságok megelőzésére és kezelésére

- Ajánlatkérők és független közbeszerzési szakértők figyelmének felhívása, felkészítése, oktatása a közbeszerzési eljárások jobb előkészítésének biztosítása érdekében
- Eljárások előkészítése fontosságának nagyobb fokú hangsúlyozása a releváns útmutatókban
- Előzetes piaci konzultációk szélesebb körű alkalmazása az eljárások előkészítése során
- Egyszerű és közérthető szakmai iránymutatások közzététele, amelyek kifejezetten azokra a területekre fókuszálnak, amelyek esetén gyakoriak a szabálytalanságok
- Ellenőrző intézmények egységes álláspontját tükröző iránymutatások szélesebb körben történő kiadása
- Előzetes döntéshozatali eljárások gyakoribb kezdeményezése az EU Bírósága felé
- Audit jelentések szakmai tartalmának nyilvánosságra hozatala, illetve valamennyi ellenőrző és jogorvoslati szervvel való megosztása
- Audit jelentésekből gyakorlati iránymutatások készítése
- Közbeszerzési szakemberek szaktudásának további növelése, professzionalizálása
- Helpdesk szolgáltatás bevezetése és ügyfélbarát megközelítés az ellenőrző szervek részéről
- A közbeszerzési szabályozás egyszerűsítése, irányelvek felülvizsgálata
- Közbeszerzési szabályok módosításának legszükségesebb esetekre való korlátozása
- Pénzügyi korrekciók kedvezményezettekkel szembeni gyakoribb érvényesítése
- Kockázatelemzés/red flag-ek alkalmazása a csalás és korrupció gyanújának azonosításához

Forrás: szerző szerkesztése

10. Konklúzió

10.1. A kutatás összegzése

Jelen értekezés keretében számos aspektusból vizsgáltam az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárások során elkövetett szabálytalanságokat. Elsőként összegeztem a közbeszerzések, a kohéziós politika, valamint az RRF főbb célkitűzéseit, valamint az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések specialitásait. Megállapítható volt, hogy a közbeszerzés és a kétféle uniós forrásfelhasználás céljai között nagyfokú átfedés tapasztalható (pl. hatékonyság, szabályosság, KKV-k támogatása). Az értekezésem további megállapítása, hogy uniós szinten a közbeszerzések az uniós forrásfelhasználás hatékonyságát és eredményességét hivatottak garantálni. E mellett azonban a kétféle politika alapvetően különbözik abban, hogy míg a közbeszerzések célja a közszféra piacainak valamennyi uniós gazdasági szereplő előtti megnyitása, és ezáltal a verseny élénkítése, az uniós támogatások ezzel ellentétben az adott tagállam-beli vállalkozások támogatására irányulnak és ezen vállalkozások versenyképességének javítását célozzák. E célok gyakorlati összeegyeztetése gyakran jelent kihívást jogalkalmazói szinten.

Ezt követően a szabálytalanságokat a következő irányvonalak mentén vizsgáltam: a szabálytalanság jogszabályi definíciójának közbeszerzésekre való alkalmazhatósága, az uniós forrású közbeszerzések során elkövetett szabálytalanságokkal foglalkozó intézményrendszer működése és hatáskörei, két kiválasztott intézmény (KDB és KFF) által megállapított szabálytalanságok körének vizsgálata és összehasonlítása, a szabálytalanságok lehetséges okainak feltárása és a szabálytalanságok lehetséges következményei.

A szabálytalanság fogalmának vizsgálata körében megállapítható volt, hogy sem az uniós sem a hazai szabályozásban nem található kifejezett fogalom a közbeszerzési szabálytalanságokra. A kohéziós-, illetve fejlesztéspolitikai intézményrendszer az általános szabálytalansági definíciót alkalmazza, amelyben különösen a pénzügyi érdeksérelem általános fogalma nehezen alkalmazható a közbeszerzésekre, így egy új, pontosabb fogalommeghatározásra tettem javaslatot, amelynek uniós szabályozásba való beépítését tartanám megfelelőnek.

Ezt követően megvizsgáltam a közbeszerzések ellenőrzésében, illetve a szabálytalanságok megállapításában részt vevő intézményeket. A vizsgálat fókuszában egyik oldalról a közbeszerzési eljárások ellenőrzését végző intézmények, más részről pedig a hazai jogorvoslati szerv, azaz a KDB működése voltak. Vizsgáltam továbbá az uniós intézmények szerepét a

szabálytalanságok megállapításában, illetve az uniós és nemzeti intézmények egymáshoz való viszonyát. Összességében megállapítható volt, hogy az intézmények működése tekintetében elsődlegesen a hatásköri átfedések, illetve az egyes intézmények általi eltérő jogértelmezés jelentik a legnagyobb kihívást. Megállapítottam továbbá, hogy a hazai jogorvoslati szerv és az ellenőrző szervek közötti hatásköri ütközés részben a támogatási szerződés polgári jogi minősítéséből adódik, amely okán a kétféle szervezet közötti viszony tisztázását láttam szükségesnek. A jogorvoslati szerv és az ex ante ellenőrző szervek megállapításait összevetve pedig látható volt, hogy a megállapított jogsértések „kategóriái tekintetében” jelentős átfedés tapasztalható, azonban a jogorvoslati szerv esetén az KDB elé kerülő vizsgálandó jogsértéseket nagyban befolyásolja a jogorvoslatot kezdeményező személye (gazdasági szereplő, irányító hatóság, Közbeszerzési Hatóság elnöke).

A szabálytalanságok okai tekintetében megállapítható, hogy az okok nagyon sokrétűek, így nehéz lenne azok szabálytalanságok elkövetésére való konkrét ráhatását megállapítani, generális megállapítások azonban tehetők a szabálytalanságok okait illetően. A kutatásom alapján legfőbb okként azonosítottam a közbeszerzési eljárások ajánlatkérők általi nem megfelelő előkészítését. Kihívást jelentenek viszont az egyes intézmények közötti jogértelmezési diszkrpanciák, a szakértelem hiánya az ellenőrző szervek és az ajánlatkérők szintjén, a szabályok gyakori változása, kisebb mértékben a közbeszerzési szabályozás bonyolultsága, illetve bizonyos mértékig a korrupció és a csalás is jelen van problémaként.

Elemeztem továbbá a szabálytalanságok következményeit. Három szempontot vizsgáltam: következmények a közbeszerzési eljárás-, a megkötött szerződés- és a támogatás szempontjából. Megállapítottam, hogy a következmények jelentősen függenek a jogsértés súlyától és a megállapítás időpontjától. A közbeszerzési eljárás során feltárt és megállapított jogsértések következménye elsődlegesen az ajánlatkérői döntések, illetve akár a teljes közbeszerzési eljárás megsemmisítése (jogorvoslat esetén), illetve az eljárás megindításához, illetve lezárásához való hozzájárulás megtagadása (ex ante és folyamatba épített ellenőrzés esetén), valamint a KDB rendszerint bírságot is kiszab ilyen esetekben. Más a helyzet, ha a közbeszerzési eljárás már lezárult és a szerződés megkötésre került, vagy akár a közbeszerzés mellőzésével került sor a szerződéskötésre. Ilyen esetben meghatározott (súlyosabb) esetekben a közbeszerzési szabályozás a megkötött polgári jogi szerződés semmisségéről rendelkezik. Ezt viszont a gyakorlatban sokszor nem lehet érvényesíteni, hiszen a szerződést már teljesítették, az eredeti állapot pedig nem állítható helyre. Ilyen esetben megkérdőjelezhető, hogy polgári jogi szempontból beszélhetünk-e egyáltalán a szerződés semmisségéről. A gyakorlati szankció

ilyen esetben egy további bírság kiszabása a KDB részéről. Ezen felül fejlesztéspolitikai szempontból kiemelt jelentősége van a pénzügyi korrekciók alkalmazásának, amelyek uniós szinten a beszerzés Európai Bizottság felé történő elszámolás hiányát jelentik, míg nemzeti szinten a támogatási szerződés felmondását vagy az az alapján járó támogatási összeg csökkentését. Uniós forrásból megvalósított közbeszerzések esetén az utólagosan feltárt közbeszerzési szabálytalanságok elsődleges jogkövetkezménye a pénzügyi korrekció, ami egyben kifejezetten súlyos következménynek tekinthető.

Végül az értekezés során tett megállapításaimat felhasználva, figyelembe véve a kérdőíves kutatásom során beérkezett véleményeket is, konkrét javaslatokat is megfogalmaztam a közbeszerzési szabálytalanságokhoz kapcsolódóan. Ezek kisebb részben a jogszabályok megváltoztatására, kiegészítésére irányulnak, jelentősebb részben azonban olyan gyakorlati megoldásokat jelentenek, amelyek álláspontom szerint az arra irányuló szakmai-politikai akarat, illetve a megfelelő (humán, pénzügyi) erőforrás esetén reálisan megvalósíthatók. A javaslataimat a 8. fejezetben összegeztem.

10.2. Tézisek

A kutatásomhoz 4 hipotézist állítottam fel, amelyek igazolhatóságát vegyesen jogi és empirikus kutatási módszerekkel vizsgáltam. Ennek eredményeképp a következő tézisek állíthatók fel:

1. A szabálytalanság fogalmával kapcsolatban azt állítottam, hogy „az uniós forrásfelhasználást szabályozó jogszabályok által meghatározott szabálytalanság fogalom nem veszi figyelembe a közbeszerzések sajátosságait, így a közbeszerzések vonatkozásában a szabályozás felülvizsgálata és egy új szabálytalansági fogalom megalkotása indokolt”. A hipotézis elemzése szekunder kutatási források alapján történt, amelyek keretében részletesen megvizsgáltam és összegeztem a szabálytalanság fogalmának uniós és hazai jogszabályi definícióit, a témához kapcsolódóan azonosított nemzetközi és hazai tudományos műveket, és az Európai Unió Bíróságának közbeszerzési szabálytalanságok tárgyában hozott ítéleteit.

Az elvégzett kutatás során jelentős részben igazolást nyert a hipotézisem helytállósága. Megállapítható, hogy a közbeszerzésekre nem került külön szabálytalansági fogalom megalkotásra és különösen a pénzügyi érdeksérelem, illetve az egyéb kapcsolódó fogalmak (pl. indokolatlan kiadás) csak részletes iránymutatás mellett nyernek értelmet a közbeszerzések terén. A szabályozás és a fogalom felülvizsgálatának indokoltságára irányuló feltételezés kapcsán figyelembe kell venni, hogy a meglévő általános szabálytalansági definíció kapcsán

kialakult egyfajta értelmezési gyakorlat, amely gyakorlati alkalmazását segíti az Európai Bizottság pénzügyi korrekciókról szóló Útmutatója. Ennek ellenére úgy vélem, hogy a joggyakorlatot segítené, illetve tisztább jogi helyzetet eredményezne, ha a szabálytalanságok terén a közbeszerzésekre vonatkozóan egy pontosabb fogalom kerülne megalkotásra, amely jobban figyelembe veszi ezen jogterület speciális szabályait, illetve azok céljait, különösen a verseny élénkítését, az uniós piacok megnyitását, a transzparencia biztosítását. Továbbá a meghatározás akkor lenne igazán pontos, ha a szabálytalanság hatáskörrel rendelkező szervek általi megállapítására is utalna. Ennek megfelelően a közbeszerzési szabálytalanságra vonatkozó specifikus definíció megalkotására tettem javaslatot.

2. Az intézmények működésével kapcsolatban megfogalmazott hipotézisem szerint „a közbeszerzések területén szabálytalanságot (jogsértést) vizsgáló intézmények hatáskörei átfednek egymással, amely miatt szükséges az intézményekre irányadó szabályozás átalakítása”. A kutatás ezen részének alapját jelentős részben szekunder kutatási módszerek képezték, amelyek a vonatkozó hazai és uniós jogszabályok és jogesetek részletes vizsgálatát és tartomelemzését, a tudományos szakirodalom feldolgozását, valamint ezt követően összehasonlító elemzés elvégzését foglalták magukba. Az intézményekkel kapcsolatos megállapításaim igazolásaként azonban a kérdőíves kutatásra irányuló primer kutatási módszert is alkalmaztam.

A kutatásom eredményei hipotézisem első fordulátát, miszerint az intézmények hatáskörei átfednek egymással egyértelműen igazolták, hiszen az egyes intézmények több esetben párhuzamosan vizsgálhatják a közbeszerzések szabályosságát, illetve tehetnek – akár egymásnak ellentmondó – megállapításokat egy-egy közbeszerzési eljáráshoz kapcsolódóan. Ennek keretében az egyik legfőbb konfliktus a szabálytalansági megállapításokhoz a KDB határozatának szükségessége terén mutatkozik, részben a támogatási szerződések polgári jogi minősítéséből, részben pedig az ellentmondó közbeszerzési és fejlesztéspolitikai szabályozásból eredően. Álláspontom szerint a hatásköri átfedésekből, konfliktusokból, illetve a jogorvoslatokra vonatkozó eltérő szabályozásból adódóan az intézményekre irányadó szabályozás átalakítása is szükségesnek mutatkozik, mivel fontos jogalkalmazói érdek a jogszabályok ismeretén túl a joggyakorlat kiszámíthatósága, illetve ehhez kapcsolódóan az egyes közbeszerzési gyakorlatok jogi megfelelőségi szempontból történő könnyebb értékelhetősége. A szabályozás megváltoztatásának nehézségei esetén előremutatóak lehetnek az olyan megoldások is, amelyek gyakorlati úton segíthetik az intézmények párhuzamos működésével járó nehézségek áthidalását, különös tekintettel az egységes jogértelmezésre.

3. Az intézmények általi szabálytalansági megállapítások kapcsán azt állítottam, hogy „az intézményi hatáskörök közötti átfedések ellenére az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések előzetes és folyamatba épített ellenőrzése, valamint a jogorvoslati eljárások eredményeképp feltárt szabálytalanságok köre összhangban állnak egymással.” A hipotézis helytállóságának vizsgálatára két meghatározó intézményt a közbeszerzésekért felelős minisztérium Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályát, valamint az illetékes jogorvoslati szervet (KDB) választottam ki. Az intézmények szabálytalanságok megállapításával kapcsolatos kulcsfontosságú szerepe mellett figyelembe vettem, hogy ezen két intézmény megállapításai kapcsán állnak rendelkezésre megfelelő minőségű adatok a kutatás elvégzéséhez. A kutatás alapját lényegében a két intézmény megállapításaira irányuló primer adatgyűjtés képezte, amely során az adatok rendszerezésre, összegzésre majd összehasonlításra kerültek a 2. fejezetben meghatározott módszertan alapján.

Az elemzés igazolta a felállított hipotézis helytállóságát tekintettel arra, hogy a KDB és a KFF által megállapított leggyakoribb jogsértés típusok nagyfokú egyezést mutattak, ami a vizsgált szervek megállapításainak összhangjára utal. Bár a leggyakoribb megállapításokon belül a jogsértés kategóriák arányai és azok helyezései számos esetben mutatnak eltérést, egymástól függetlenül működő intézmények esetén nem is várható el, hogy pontosan ugyanolyan arányban kerüljenek eléjük ügyek és tegyenek megállapításokat, így ezzel együtt a hipotézisemet igazolhatónak tartom.

4. A szabálytalanságok kiváltó okainak vizsgálata kapcsán azt az állítást fogalmaztam meg, hogy „az uniós forrásból megvalósított közbeszerzéseket érintő szabálytalanságok kiváltó okai jól beazonosíthatók”. A hipotézis vizsgálata elsőként szekunder forrásokon alapult, a nemzetközi szakirodalom, illetve hazai és nemzetközi, nyilvánosan elérhető elemzések felhasználásával. Ezt követően kiemelt szerepet kapott a kérdőíves kutatás, amely nyomán a hazai, közbeszerzésekkel foglalkozó szakemberek véleménye alapján értékeltem, hogy mely okok járulhatnak hozzá a közbeszerzési szabálytalanságok elkövetéséhez.

A kutatás eredményeit figyelembe véve, az általam felállított hipotézis mindössze részlegesen nyert igazolást. A vizsgált, publikációkra és kérdőíves kutatásra épülő vizsgálat alapján számos lehetséges tényezőt azonosítottam, amely befolyásolhatja a közbeszerzéseket, és amelyből hasznos következtetések vonhatók le a szabálytalanságok okai (és lehetséges megoldásai) tekintetében, azonban ezen kutatás alapján ez egyes okok szabálytalanságra gyakorolt hatását konkrétan nem lehetett megállapítani. Ennek ellenére véleményem szerint hasznos megállapítások tehetők a közbeszerzési szabálytalanságok lehetséges okai tekintetében, hiszen

bizonyos, a szabálytalanságokra kiható problémák így is azonosíthatók voltak, amelyek alkalmasak néhány olyan terület azonosítására, amelyekre megoldást kell találni a szabálytalanságok számának csökkentése érdekében.

10.3. Új tudományos eredmények

Az értekezésem elkészítése során olyan új tudományos eredményekre jutottam, amelyek a közbeszerzési gyakorlat számára hasznosíthatók, és akár ösztönzést adhatnak további tudományos kutatások megvalósítására is. Ezek véleményem szerint hasznosak lehetnek különösen a közbeszerzési joggyakorlat formálása és az ehhez kapcsolódó szemlélet formálás, valamint az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekkel kapcsolatos problémák exponálása, a rendszerbeli változtatások döntéshozók általi megalapozása, illetve általánosságban a közbeszerzések szabályosságának javítása szempontjából. A tudományos eredményeimet az alábbiakban foglalom össze.

1. Az uniós forrású közbeszerzések jogi háttérének és nemzetközi szakirodalmának feldolgozása, összegzése

Az értekezésem a szabályozásai háttér összefoglalása során kifejezetten az uniós támogatások sajátosságai fényében vizsgálta a közbeszerzéseket, megvizsgálva a kérdést az uniós forrásfelhasználás szabályai és a közbeszerzési szabályozás oldaláról is, amely hiánypótló jellegű. E mellett a dolgozat abban is úttörő, hogy a közbeszerzési szabályozást a 2021-2027-es időszakra és az RRF-re irányadó szabályok mentén dolgozza fel, amelyek eltérnek a korábbi programozási időszakok szabályzásától. A szabálytalanság fogalmának közbeszerzésekre való alkalmazhatósága sem került korábban ilyen mélységben megvizsgálásra.

2. Hazai és uniós szinten az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésében részt vevő intézmények hatásköreinek összehasonlítása, hatásköri átfedések azonosítása, kitérve különösen a jogorvoslati rendszerek és az egyéb ellenőrző rendszerek viszonyára

Korábban az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési intézményeinek ilyen mélységű átfogó vizsgálatára még nem került sor. Szintén új dimenziót jelent a jogorvoslati szerv uniós forrásfelhasználás során betöltött szerepének kritikai szempontú elemzése. Az értekezésem egyrészt „igazodási pontként” szolgálhat a jogalkalmazók számára, másrészt kijelöl lehetséges irányokat az intézményi viszonyok átalakítására, hazai és uniós viszonylatban is.

3. A jogorvoslati döntések és a központi ellenőrző szerv gyakorlatának vizsgálata azok döntései alapján

Az értekezés keretében elsőként gyűjtöttem és vizsgáltam meg tartalmi szempontból a KDB kifejezetten uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó határozatait. A megállapított jogsértések mellett a kapott adatokat operatív program szerinti bontásban és kezdeményezők szerinti bontásban is megvizsgáltam. A kutatásom a tekintetben is úttörő, hogy elsőként jelenítettem meg, összegeztem és elemeztem a KFF nem támogató tanúsítványaiiban megállapított jogsértéseket, illetve azok összevetése a jogorvoslati döntésekkel való összevetésére sem volt példa korábban. A jogalkalmazók számára mindenképp hasznos információt jelent az egyes megállapítások gyakorisága, különös tekintettel arra, hogy mely szabályok betartására kell fokozottan odafigyelniük a közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása során. Továbbá, a két szerv gyakorlatának vizsgálata a döntéshozók számára is előnyös lehet annak eldöntésében, hogy szükséges-e az ellenőrzési vagy akár a jogorvoslati kezdeményezési gyakorlat felülvizsgálata.

4. A közbeszerzési szabálytalanságok okainak részletes vizsgálata, közbeszerzési szakemberek bevonásával

A közbeszerzési szabálytalanságok kiváltó okaira korábban születtek nemzetközi tanulmányok és a kérdéssel a nemzetközi szakirodalom bizonyos mértékig foglalkozik, magyarországi viszonylatban azonban ez idáig nem került sor sem az elérhető irodalom átfogó összegzésére, sem pedig ezen felül a kérdés tudományos módszerrel történő vizsgálatára. Ennek megfelelően hiánypótló jellegű mind a szakirodalmi összefoglalás, mind a hazai szakemberek kérdőíves megkérdezése útján végzett kutatás ebben a témában. A közbeszerzési szabályozás okainak feltárása jó alapot szolgáltat ezzel kapcsolatban megoldási javaslatok kidolgozására.

5. Szabálytalanságok következményeinek vizsgálata, az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre fókuszálva

A közbeszerzési jogsértések és szabálytalanságok következményeinek kérdését új dimenzióban vizsgáltam, összevetve a közbeszerzési jogorvoslati szabályokon alapuló és a fejlesztéspolitikai jogkövetkezményeket, kitérve a szerződésekkel kapcsolatos polgári jogi kérdésekre is, valamint újdonságként az uniós forrásfelhasználás kapcsán a kohéziós szabályok mellett az RRF szabályozásra is. Véleményem szerint a következményekkel kapcsolatos kutatási eredmények szintén hozzájárulhatnak a szabálytalanságok megelőzéséhez, illetve a vonatkozó jogi szakirodalmat is gazdagítják.

6. Javaslatként az intézményi reformokra és a szabálytalanságok kockázatának mérséklésére

Az értekezésemben a több tekintetben hiánypótló jellegű tudományos eredményeket felhasználtam olyan javaslatok kidolgozására, amelyek célja a vizsgált intézményrendszer jobb működése, a jogbiztonság javítása, és általánosságban a szabálytalanságok kockázatainak csökkentése.

10.4. További kutatás lehetősége

Az értekezésemben az uniós forrású közbeszerzésekhez kapcsolódóan a szabálytalanságokat számos hasznos szempontból sikerült megvizsgálnom és elemezni. Ezzel együtt elsősorban területi és időbeli korlátok miatt a vizsgálatomat elsődlegesen a hazai és európai uniós jogszabályi környezetre, a magyarországi és nemzetközi szakirodalomra, az ellenőrző szervek hazai gyakorlatára, illetőleg a hazai közbeszerzési szakemberek véleményére alapoztam.

A közbeszerzési szabálytalanságok témája azonban további források és módszerek bevonásával is vizsgálható lehet a jövőben. A szabálytalansággal kapcsolatos adatok alávethetők lehetnek például komplex, statisztikai módszertannal történő adatelemzésnek, amely során a szabálytalanságok okainak további dimenzióira derülhet fény. Ehhez azonban a különböző intézmények részéről jó minőségű adatok rendelkezésre bocsátása lesz szükség, amelyek véleményem szerint egyes esetekben az informatikai rendszerek továbbfejlesztését követően lesznek csak könnyen hozzáférhetők.

A közbeszerzési szabálytalanságok kérdésköre nemzetközi viszonylatban is tovább lehet vizsgálható, akár a nemzetközi tapasztalatok összehasonlító elemzésével, akár a nemzetközi jó gyakorlatok részletesebb feltérképezésével. A hazai adatok más uniós tagállamok szabálytalansági adataival összevethetők és további kutatások végezhetők, ehhez azonban hazai és nemzetközi szinten is jó minőségű, összehasonlításra alkalmas adatok megszerzése szükséges. Ez más országbeli kutatócsoportokkal való együttműködések kialakításával lehet közép-hosszú távon megvalósítható.

Hazai viszonylatban a közbeszerzési szakemberek bevonásával is további kutatási lehetőségek térképezhetők fel például mélyinterjúk lefolytatásával, mélyrehatóbb kérdőíves kutatás megvalósításával, valamint akár a szabálytalanságok további aspektusainak vizsgálatával.

Reményeim szerint jelen értekezés a kutatási eredmények hasznosítása mellett önmagában is alapot szolgáltat arra, hogy inspirációt szolgáltasson a témában való további kutatásokra.

11. Mellékletek

11.1. Irodalomjegyzék

Tudományos cikkek, könyvek:

ARROWSMITH, Sue. *The Law of Public and Utilities Procurement Volume 1 Regulation in the EU and UK*. London: Sweet and Maxwell, 2014

ARROWSMITH, Sue: *Modernising the EU's public procurement regime: a blueprint for real simplicity and flexibility*. In. *Public Procurement Law Review* 21 (2012)

AUER, Ádám: *Versengő közérdekek a közbeszerzési szerződés semmissége kapcsán*. In. *Pro Publico Bono–Public Administration* 6.4 (2018): 4-25

BACHTLER, John, Martin, FERRY: *Conditionalities and the performance of European structural funds: A principal–agent analysis of control mechanisms in European union cohesion policy*. In. *Regional Studies* 49.8 (2015): 1258-1273

BACIU, Ioan: *Fraud against the Financial Interests of the European Union, Particularly in the Field of Public Procurement: Is Romania Ready to Tackle It: A Radiography of the Latest Official Reports*, 8 Eur. *Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev* (2013) 151-174

BAJO-RUBIO, Oscar, Antonio G. GÓMEZ-PLANA: *Simulating the effects of the European Single Market: A CGE analysis for Spain*. In. *Journal of Policy Modeling* 27.6 (2005). 689-709

BARRUECO, Maria-Luisa Sánchez: *The Contribution of the European Court of Auditors to EU Financial Accountability in Times of Crisis*. In. *Romanian J. Eur. Aff.* 15 (2015): 70-85

BAUER, Christina: *Public procurement in ESIF-programmes and-projects: a challenging balancing act*. In. *Era Forum*. Vol. 20. No. 2. Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2019.

BIANCHI, Tiziana, Valentina GUIDI: *The comparative survey on the national public procurement systems across the PPN*. Authority for the Supervision of Public Contracts, Department for the Co-ordination of European Union Policies, PPN Presidency (2010)

BOBOWSKI, Sebastian, Jan GOLA: *E-procurement in the European Union*. In. *The Asia-Pacific Journal of European Union Studies*, material powielony złożony do druku 17.1-2018 (2018): 23-35

BOROS Anita, KOVÁCS László: *A hazai közbeszerzési jogorvoslati rendszer átfogó értékelése*. In. *Pro Publico Bono–Public Administration* 5.3 (2017): 26-47

BOVIS, Christopher H.: *Access to Justice and Remedies in Public Procurement*. In. *Eur. Procurement & Pub. Private Partnership L. Rev.* 7 (2012): 195-202

BOVIS, Christopher H.: *The challenges of public procurement reform in the single market of the European Union*. In. *ERA Forum*. Vol. 14. No. 1. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, (2013). 35-57

BOVIS, Christopher: *Public procurement in the EU: Jurisprudence and conceptual directions*. In. *Common market law review* 49.1 (2012).

- BOVIS, Christopher: *The regulation of public procurement as a key element of European economic law*. In. *European Law Journal* 4.2 (1998): 220-242
- BUREŠ, Stanislav: *Financial control of funds co-financed from the UE budget: possibilities of considering new and more favorable legal provisions*. In. *Annual Center Review* 10 (2017): 22-26
- CARBONARA, Nunzia, Nicola COSTANTINO, Roberta PELLEGRINO: *A transaction costs-based model to choose PPP procurement procedures*. In. *Engineering, construction and architectural management* 23.4 (2016): 491-510.
- DAVIS, Paul, Olivia BRADY: *Are government intentions for the inclusion of innovation and small and medium enterprises participation in public procurement being delivered or ignored? An Irish case study, Innovation*. In. *The European Journal of Social Science Research*, 28:3, 324-343
- DE CLERCK, Dennis, Erik DEMEULEMEESTER: *Creating a more competitive PPP procurement market: Game theoretical analysis*. In. *Journal of Management in Engineering* 32.6 (2016)
- DEZSŐ Attila (szerk): *Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez*. Wolters Kluwer
- DI CRISTINA, Fabio: *Ex-Ante Controls in Procurement Procedures: A Wild-Goose Chase for Public Authorities: An EU Perspective*. In. *Italian Journal of Public Law*, vol. 6, no. 1, 2014, 140-158
- DIMULESCU, Valentina, Raluca POP, Irina Mădălina DOROFTEI: *Risks of corruption and the management of EU funds in Romania*. In. *Romanian journal of political science* 13.1 (2013). 101-123
- DUMČIUVIENĖ, Daiva, Indrė Adomynienė: *The evaluation of European Union structural support*. In. *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 156 (2014): 382-387
- ERDEI-DERSCHNER, Katalin: *„Pénzért valódi értéket” elv alapú közbeszerzések*. In. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás*; 8.4 (2020): 16-25
- FAZEKAS, Mihály, Bence TÓTH: *The extent and cost of corruption in transport infrastructure. New evidence from Europe*. In. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 113, 2018, 35-54
- FAZEKAS, Mihály, et al.: *Are EU funds a corruption risk? The impact of EU funds on grand corruption in Central and Eastern Europe*. *The anticorruption frontline. The ANTICORRP project 2* (2013): 68-89
- FAZEKAS, Mihály, István János TÓTH, and Lawrence Peter KING: *An objective corruption risk index using public procurement data*. In. *European Journal on Criminal Policy and Research* 22 (2016) 369-397
- FAZEKAS, Mihály, István János TÓTH: *Corruption in EU Funds?: Europe-wide evidence of the corruption effect of EU-funded public contracting. EU cohesion policy*. Routledge, 2016. 186-205

- FAZEKAS, Mihály, Lawrence Peter KING: *Perils of development funding? The tale of EU Funds and grand corruption in Central and Eastern Europe*. In. Regulation & Governance 13.3 (2019): 405-430.
- GAVUROVA, Beata, et al.: *Public procurement efficiency in agriculture and forestry in Slovakia*. In. Administrative Management Public (2018)
- GELLÉN, Márton: *Változatos közpolitikai célok érvényesítése egyes jogintézményekben: közbeszerzési prioritások az EU 2020 stratégia fényében*. In. Acta Humana–Emberi Jogi Közlemények 4.1 (2016): 33-61
- GLAVANITS, Judit: *A munkavállalók szerepe a közbeszerzési eljárásban*. In. Jog Állam Politika: Jog-és Politikatudományi Folyóirat 2020.1 (2020): 3-17
- GÖNCZI, Lili Luca: *A területfejlesztési támogatások esetén igénybe vehető jogvédelem sui generis jellege–nemzetközi kitekintés*. In. Közjogi Szemle 15.1 (2022). 39-48
- GYULAI-SCHMIDT, Andrea: *Közös magánjogi elemek a megújult társasági jogban és a közbeszerzésben*. In. Vol. 13. Pázmány Law Working Papers, 2014
- HÁJEK, Oldřich, et al.: *Distribution of structural funds: Equity, efficiency and public procurement (Czech Republic)*. In. Journal of International Studies (2016), 168-179
- HERZ, Benedikt, Xosé-Luís VARELA-IRIMIA: *Border effects in European public procurement*. In. Journal of Economic Geography 20.6 (2020). 1359-1405
- JUHÁSZ Ágnes: *A közbeszerzés közösségi és nemzeti jogi szabályozása – Magánjogi elemek a közbeszerzési szerződésre vonatkozó rendelkezések körében*. Doktori értekezés tézisei. Budapest, 2011
- KACZOROWSKA, Anna: *Managing Public Projects with EU Funding in Poland*. In. Zarządzenie Publiczne 27.3 (2014): 249-262, p.255
- KOVÁCS László: *A közbeszerzési eljárások ellenőrzésének szervezetrendszer Magyarországon, a racionalizálás lehetséges iránya*. Doktori (PhD) értekezés, 2023. január
- KUNZLIK, Peter: *Green public procurement—European law, environmental standards and ‘what to buy’ decisions*. In. Journal of Environmental Law 25.2 (2013): 173-202
- LECHEVA, Ina: *Indicators for conflict of interest in public procurement financed by the EU Structural funds*. In. KSI Transactions on knowledge society 8.2 (2015), 23-25
- LUCIAN, Paul: *Absorption of European funds by Romania*. In. Procedia Economics and Finance 16 (2014): 553-556.
- LUNGEANU, Emil: *Audit of public procurements under projects financed from structural funds*. In. Academy of Economic Studies. Economy Informatics 12.1 (2012): 108-117
- LUPĂNCESCU, Mihaela: *Management in the Use of Structural and Cohesion Funds and the Absorption of European Funds in Romania*. In. Journal of Advanced Research in Management (JARM) 8.16 (2017): 120-125

MARTIN, Stephen, Keith HARTLEY, Andrew COX: *Public procurement directives in the European Union: a study of local authority purchasing*. In. *Public Administration* 77.2 (1999): 387-406

MEDVE-BÁLINT, Gergő, MARTIN József Péter, NAGY Gabriella: *Célellentétes következmények? Az uniós források hasznosulása Magyarországon*. In. Kolosi Tamás, Szelényi Iván, Tóth István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2022*. Budapest: TÁRKI

MISKOLCZI Barna: *A költségvetési csalás mint az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmény*. Nemzeti Közszerzési Egyetem Közigazgatási Továbbképzési Intézet (2020)

NAGY, Zoltán: *A közpénzügyi támogatási jogviszony a közjogi és magánjogi szabályozás metszetében*. In. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Serie Juridica et Politica* (2012): 339-350

NEAMTU, Bogdana, Dacian C. DRAGOS: *Fighting corruption in public procurement: The case of Romania*. In. *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, Bruxelles, Bruylant (2014)

NEMEC, Juraj, Beata MERICKOVA, Leos VITEK: *Contracting-out at local government level: theory and selected evidence from the Czech and Slovak Republics*. In. *Public Management Review* 7.4 (2005)

NÉMETH Anita: *A közbeszerzési szerződések és az érvénytelenség*. In: *Jogi tanulmányok 2012 I. kötet*, ELTE ÁJK doktori iskoláinak III. konferenciája 2012. április 20., ELTE ÁJK, Budapest (2012), 445-456

NIELSEN, Jørgen Ulf-Møller, Lars Gottlieb HANSEN: *The EU public procurement regime—Does it work?* In. *Intereconomics* 36 (2001). 255-263

NYIKOS Györgyi, Tamás LAPOSA, Attila BÉRES: *Micro-economic effects of public funds on enterprises in Hungary*. In. *Regional Studies Regional Science*, (2020) 7 (1). 346-361.

NYIKOS Györgyi, TÁTRAI Tünde: *Public Procurement and Cohesion Policy*, CP33 Competitive paper. Konferencia helye, ideje: Napoli, Olaszország 2012.04.01. - 2012.04.04.

NYIKOS, Györgyi (szerk.): *Kohéziós Politika 2014–2020*. Az EU belső fejlesztéspolitikája jelen programozási időszakban. Budapest: Dialóg Campus (2017)

NYIKOS, Györgyi, KONDOR, Zsuzsanna: *The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds*. In. *Nispacee Journal of Public Administration and Policy* (2019) 12 (1) 113-134

NYIKOS, Györgyi, Robert TALAGA: *Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation*. In. *Comparative Law Review* (2014), 18. 111-139

NYIKOS, Györgyi, ROTTENBACHER, Ádám, SOÓS, Gábor, TAS, Dávid, VÁRHOMOKI-MOLNÁR, Márta, VELIKOVSKAI, László: *Beszerzések fejlesztési projekteknél*. Nemzeti Közszerzési Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar, Budapest. (2019)

NYIKOS, Györgyi, SZABÓ Szandra: *Szabálytalanságok az Európai Unió kohéziós politikájában—magyar tapasztalatok és tanulságok*. In. *Európai Tükör* 22.1 (2019) 67-87

- NYIKOS, Györgyi, Tünde TÁTRAI: *Better spending through public procurement*. IPSERA Conference Paper (2013)
- NYIKOS, Györgyi: *A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban*. In. Dr. Tátrai Tünde (szerk.): *A közbeszerzés gyakorlata*. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek. Raabe Kiadó (2006)
- PANAITESCU, Manuela, and Doina CUCU: *Public Procurement Management-Solutions to Minimize the Risk of Irregularities*. In. *EIRP Proceedings* 13 (2018), 383-391
- PAPANEK, Gábor: *Kutatás a közbeszerzési korrupcióról*. In. *Vezetéstudomány-Budapest Management Review* 41.9 (2010), 62-68
- PAPANEK Gábor (szerk.): *A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon*, I. kötet, GKI Gazdaságkutató Zrt., Budapest (2009)
- PAVLOVA, Miglena: *Public Procurement ex-ante control–nature and development*. In. *Бизнес посоки* 22.01 EN (2017), 20-30
- POLJIČAK, Alenka: *The Synergy of Public Procurement and Managment for Projects Financed from the European Structural and Investment Funds*. In. *Journal of Accounting and Management* 7.1 (2017): 57-68
- POPESCU, Ada, Mihaela ONOFREI, Christopher KELLEY: *An overview of European good practices in public procurement*. In. *Eastern journal of european studies* 7.1 (2016).
- SMAJLA, Nikolina, Mirko PEŠIĆ, Ivana VARIČAK: *Comparative analysis of public procurement procedures used in projects financed by European funds*. In. Drazen Barkovic, Bodo Runzheimer (Szerk.): *Interdisciplinary Management Research XIII*. Opatija (2017)
- ŠOSTAR, Marko, and Ana MARUKIĆ: *Challenges of public procurement in EU funded projects*. In. *Journal of contemporary management issues* 22.2 (2017): 99-113
- SZABÓ Szandra Kinga: *A strukturális alapokból származó uniós támogatások szabálytalanságkezelésének jogkérdései* (PhD értekezés). Miskolc 2020
- SZABÓ, Zsolt Tibor: *Egy új törvényi tényállás szükségességéről: avagy a versenyt korlátozó megállapodás a közbeszerzési és a koncessziós eljárásban büncselekmény margójára*. In. *Pro Futuro* 9.1 (2019): 99-121
- TAȘCU, Alexandru Virgil: *The Framework of Accessing European Funds in Romania*. In. *Quality-Access to Success* 15.140 (2014). 247-253
- TÁTRAI, Tünde, and Orsolya DIÓFÁSI-KOVÁCS: *European green deal–the way to circular public procurement*. In. *ERA Forum*. Vol. 22. No. 3. Berlin/Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 2021.
- TÁTRAI, Tünde, Anita NÉMETH: *Improving red flag instruments for public procurement*. In. *ERA Forum*. Vol. 19. Springer Berlin Heidelberg (2018)
- TÁTRAI, Tünde, Gyöngyi VÖRÖSMARTY: *Non-compliance in public procurement–comparative study under EU Law*. In. *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 16.61 (2020):

TÁTRAI, Tünde: *Központosított közbeszerzés és fejlődési lehetőségei, különös tekintettel az e-közbeszerzésre*. Nordex Nonprofit Kft.–Dialog Campus Kiadó, 2019

TÓTH, István János, and Miklós HAJDU: *Korrupciós kockázatok, átláthatóság, közbeszerzések*. In. Kolosi Tamás, Tóth István György Társadalmi riport, Tárki, Budapest (2016): 33-53

TREUMER, Steen: *Towards an Obligation to Terminate Contracts Concluded in Breach of the EC Public Procurement Rules: The End of the Status on Concluded Public Contracts as Sacred Cows*. In. Public Procurement Law Review (2007): 371-386.

TRYBUS, Martin: *Improving the efficiency of public procurement systems in the context of the European Union enlargement process*. In. Public Contract Law Journal (2006): 409-425

UDVARHELYI Bence: *Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban*. In. Miskolci Jogi Szemle 9 (2014): 170-188

UTTLEY, Mathew RH, and Keith HARTLEY: *Public procurement in the Single European Market: policy and prospects*. In. European Business Review 94.2 sz. (1994): 3-7

UYARRA, Elvira, et. al: *Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective*, In. Technovation, Volume 34, Issue 10, 2014, Pages 631-645

VASILE, Zai Paul, Inceu Adrian MIHAI: *Approaches regarding EU absorption funds in Romania*. In. Procedia Economics and Finance 32 (2015): 1579-1589

WEBER, Martin, Bernard WITKOS: *Compliance with Public Procurement Rules in the Area of Structural Funds—A European Court Auditors' Perspective*. In. European Structural and Investment Funds Journal 1.1 (2013): 35-39. Ld. részletesen a 4. fejezetben

YAREMENKO, S. SHATKOVISKIY, O: *The Control of Public Procurement – Polish Experience Relevant to Ukraine*. Elérhető: <<http://eupublicprocurement.org.ua>>, accessed: 06.05.2018).

ZAMAN, Gheorghe, Anca CRISTEA: *EU structural funds absorption in Romania: obstacles and issues*. In. Romanian Journal of Economics 32.1 (2011): 41

Jogszabályok:

2003. évi CXXIX törvény a közbeszerzésekről

2005. évi CXV. törvény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről

2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

2016. évi CLX. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról

2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

2018. évi LXXXIII. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról

2022. évi XLIV. törvény az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóságról és a kondicionalitási eljárás eredményes lezárása érdekében az Európai Bizottság kérésére elfogadott egyes törvények módosításáról

2022. évi XXVII. törvény az európai uniós költségvetési források felhasználásának ellenőrzéséről

2023. évi XVI. törvény a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény módosításáról

256/2021 (V.18) Korm. rendelet a 2021–2027 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

373/2022. (IX. 30.) Korm. rendelet Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve végrehajtásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről

44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről

4/2011 (I.28.) Korm. rendelet a 2007–2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről

A BIZOTTSÁG HATÁROZATA (2019. május 14.) az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról C(2019) 3452 final

A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről

A Tanács 89/665/EGK irányelve (1989. december 21.) az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

A Tanács 92/13/EGK irányelve (1992. február 25.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 Rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1058 rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1060 Rendelete (2021. június 24.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, az Igazságos Átmenet Alapra és az Európai Tengerügyi, Halászati és Akvakultúra-alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a határigazgatás és a vízügyi politika pénzügyi támogatására szolgáló eszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/241 rendelete (2021. február 12.) a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 Rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2007/66/EK irányelve (2007. december 11.) a 89/665/EGK és a 92/13/EGK tanácsi irányelvnek a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó jogorvoslati eljárások hatékonyságának javítása tekintetében történő módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom Rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ)

Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Hungary. COM(2022) 686 final

Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről

Európai uniós és hazai dokumentumok, tanulmányok

34th Annual Report on the Protection of the European Union's financial interests and the Fight against fraud COM(2023) 464 final

A Bizottság Értelmező Közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (2006/C 179/02)

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Az egységes piac továbbfejlesztése: a polgárok és vállalkozások lehetőségeinek bővítése COM(2015) 550 final

A Közbeszerzési Hatóság 2022. évi beszámolója

A magyar közbeszerzési rendszer integritáskockázat-értékelési jelentése, Integritás Hatóság, Budapest, 2023. március

Addressing Fraud and Corruption in Public Procurement. Department of Contracts. Ministry of Finance of Malta. May 2017

Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum. Az uniós közbeszerzési jognak az ajánlatkérő szervek közötti kapcsolatokra (állami szervek közötti együttműködés) történő alkalmazásáról SEC(2011) 1169

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Statistical evaluation of irregularities reported for 2022: own resources, agriculture, cohesion and fisheries policies, pre-accession and direct expenditure SWD(2023) 275 final

Commission Staff Working Document 2022 Country Report – Hungary SWD(2022) 614 final

Commission Staff Working Document 2023 Country Report – Hungary SWD(2023) 617 final

Commission Staff Working Document Country Report Hungary 2020 SWD(2020) 516 final

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Making Public Procurement work in and for Europe. COM(2017) 572 final

Éves elemző integritásjelentés 2022. Integritás Hatóság, Budapest, 2023. június

Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Terve

New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April 2020. CRCB. Flash Report 2020:1

Public Procurement Action Plan in the context of the use of ESI Funds 2013-2020. European Commission. Ares(2018)2833213 - 31/05/2018

Public Procurement Indicators 2017, Európai Bizottság, 2019.07.19

REPLIES OF THE EUROPEAN COMMISSION TO THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS' SPECIAL REPORT Public procurement in the EU Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021

REPowerEU Terv

Special report on the efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified. European Court of Auditors, 2015

Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds. Final Report. PwC. *European Union*, 2016

Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market, European Commission 2021

Supervision of public procurement. Finnish Competition and Consumer Authority (2017)

Special report 28/2023: Public procurement in the EU Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021. European Court of Auditors.

Tájékoztató az ERFA-val, az ESZA-val és a Kohéziós Alappal kapcsolatos csalásmutatókról. Európai Bizottság. COCOF 09/0003/00-HU

The OLAF report 2020, European Union, 2021

The Swedish Competition Authority's supervision over public procurement. Adm no. 119/2016

Transparency International, Handbook on Curbing Corruption in Public Procurement (2006)
Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Európai Unió 2015

Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez. Európai Bizottság (2018)

Zöld Könyv az EU közbeszerzési politikájának modernizálásáról. Egy hatékonyabb európai beszerzési piac felé. COM(2011) 15 végleges,

Jogesetek

C-300/17. sz. eset *Hochtief*

C-496/18. és C 497/18. sz. egyesített ügyek *Hungeod*

C-471/22. sz. eset *Agentsia „Patna infrastruktura*

120/78 sz. eset *Cassis de Dijon*

C-21/88 sz. eset *Du Pont de Nemours kontra Unita Sanitaria Locale*

45/87 sz. *Bizottság kontra Írország (Dundalk)*

C-243/89 sz. eset *Bizottság kontra Dánia (Storebaelt)*
C-272/91 sz. eset *Bizottság kontra Olaszország (Lottomatica)*
C-79/98 sz. *PreussenElektra kontra Schleswig*
C-324/98 sz. eset *Telaustria kontra Telekom Austria*
C-260/14 és C-261/14 sz. egyesített ügyek *Județul Neamț és Județul Bacău*
C-15/00 sz. eset
C-406/14 sz. eset *Wroclaw*
C-408/16 sz. eset *Ministerul Fondurilor Europene*
T-384/10 sz. eset *Spanyolország kontra Bizottság*
C-465/10 sz. eset *Chambre de Commerce*
C-3/88 sz. eset *Bizottság kontra Olaszország (Re Data Processing)*
C-11/00 sz. eset
Az Alkotmánybíróság 3385/2018. (XII. 14.) AB határozata
BH2019. 227. számú ítélet
BH2019. 304. számú ítélet
BH2020. 381. számú ítélet
BH2022. 169. számú ítélet
BH2022. 238. számú ítélet
EH 2018.08.K17 számú ítélet
Pfv.V.20.118/2019/3. sz. ítélet
Pfv.V.21.421/2018/9. számú ítélet
Gfv.VI.30.103/2022/3. számú ítélet

11.2. A szerző publikációinak jegyzéke

Tudományos folyóiratban megjelent publikációk:

SOÓS Gábor: *Audits and Remedies in EU Funded Public Procurement*. In. *Pro Publico Bono – Public Administration*, 2022/4, p. 2–19.

SOÓS Gábor, CSILLAG Laura: *Az Oroszország ellen bevezetett szankciók egyes közbeszerzési kérdései*. In. *Közbeszerzési Jog* 2022/5. Fórum.

SOÓS Gábor: *Az egyajánlatos közbeszerzések csökkentésére irányuló intézkedések*. In. *Közbeszerzési Jog* 2022/3. Fórum.

SOÓS Gábor, VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta: *A közbeszerzésekről szóló törvény 2020 decemberében elfogadott módosítása*. In. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2021. 1. sz. p. 35-51.

SOÓS, Gábor, Györgyi Nyikos: *Irregularities in EU-funded Public Procurement in Hungary and the Rest of the EU*. In. *Public Procurement Law Review* (2020) 29, Issue 5, p. 255-271.

SOÓS Gábor: *Közbeszerzési szabályok megsértésén alapuló szabálytalanságok az uniós forrású közbeszerzésekben*. In. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2020. 12. sz. p. 33-45.

ARROWSMITH, Sue, Ruth BAYLEY, Anna GORCZYNSKA, Joshua IDOKU, Steve KAY, Jorge Faria LOPES, Carlos Sebastian BARRETO CIFUENTES, Geo QUINOT, Ke REN, Ashraf-Ul-Bari NOBEL, Astghik SOLOMANYAN, Izabella SOBIERAJ, Gábor SOÓS and Alex THURSTON: *Procuring Infrastructure for International Sporting Events: Mapping the Field for IPACS and Beyond*. In. *Public Procurement Law Review* (2019) 28 Issue 6, p. 257-318.

SOÓS Gábor: *A szabálytalanságok és pénzügyi korrekciók jogi háttere az uniós forrású közbeszerzésekben*. In. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2019. 9. sz. p. 46-54.

NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *The Impact of the Public Procurement Control System on the Hungarian Public Administration*. In. *Central European Public Administration Review*, Vol. 16, No. 2/2018. p. 133-156.

NYIKOS, Györgyi Dr, Gábor SOÓS: *Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014-2020 Programming Period*. In. *Public Procurement Law Review* (2018) 27 Issue 3, p. 120-137.

NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *Public Procurement Controls in Hungary*. In. *Pro Publico Bono: Magyar Közigazgatás* 2017/4, p. 144–168.

NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *Kohéziós Politika és közbeszerzés együttes alkalmazásának lehetőségei és kihívásai az új szabályozás fényében*. In. *Közbeszerzési Szemle*, 2016. VI. évf. 5. sz. 45-60

Soós Gábor: *A kizáró okok és az alkalmassági feltételek az új közbeszerzési törvényben*. In. *Közbeszerzési Szemle*, 2015. V. évf. 11-12. sz. p. 40-49.

SOÓS Gábor: *A nyilatkozati elv bevezetése a közbeszerzésben*. In. Közbeszerzési Szemle, 2015. V. évf. 8. sz. p. 41-50

SOÓS Gábor: *A közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós szabályozás alapjai*. In. Európai Tükör. 2014.2. Tematikus szám.

VARGA Ágnes, BISCHOF Bernadett, SOÓS Gábor: *Az Európai Unió tagállamainak közbeszerzési szabályozása - angolszász és skandináv rendszerek*. In. Közbeszerzési Szemle 2012 II. évfolyam, 8-9. szám, p. 96-108

Könyv fejezetek:

NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *The Hungarian Experience Of Using Cohesion Policy Funds And Prospects* In: Ida, Musiałkowska; Piotr, Idczak *Successes & Failures in EU Cohesion Policy : An Introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central, and Southern Europe*, Warsaw, Lengyelország: Walter de Gruyter (2020) pp. 119-142.

NYIKOS Györgyi; ROTTENBACHER Ádám; SOÓS Gábor; TAS Dávid; VÁRHOMOKI-MOLNÁR Márta; VELIKOVSZKI László; Nyikos, Györgyi (szerk.): *Beszerzések Fejlesztési Projekteknel*. Budapest, Magyarország: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar (2019).

Konferencia közlemények:

SOÓS, Gábor: *Institutional Conflicts in EU Funded Public Procurement. New Theories and Practices of Public Governance in the NISPAcee Region. The 2020 NISPAcee On-line Conference for PhD Students Conference e-proceedings* (2020)

NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *The Hungarian Experience Of Using Cohesion Policy Funds And Prospects* In: Ida, Musiałkowska; Piotr, Idczak *Successes & Failures in EU Cohesion Policy : An Introduction to EU cohesion policy in Eastern, Central, and Southern Europe*, Warsaw, Lengyelország: Walter de Gruyter (2020) p. 119-142.

NYIKOS, Györgyi, Gábor SOÓS: *Microfinance and access to finance of SMES* In: Ondřej Dvouletý; Martin Lukeš; Jan Mísař (szerk.) *Proceedings of the 6th International Conference Innovation Management, Entrepreneurship and Sustainability*. (2018)

NYIKOS, Gyorgyi, Gabor SOOS: *Public and Private Funds in National Economic Development in Hungary*. In: Juraj Nemeč (szerk.) *Public Administration for Well-being and Growth: Presented Papers from the 26th NISPAcee Annual Conference*. (2018), p. 12

11.3. Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: A nemzeti és uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó egyes aspektusok összehasonlítása
2. táblázat: EU forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzését végző intézmények hatásköre
3. táblázat: KFF által kiállított nem támogató tartalmú dokumentumok megoszlása (2019-2022)
4. táblázat: KFF által feltárt közbeszerzési problémák valamennyi kiállított dokumentum alapján
5. táblázat: KFF által feltárt közbeszerzési jogsértések szerződésmódosítások nélkül
6. táblázat: KFF által feltárt közbeszerzési szerződés módosításokhoz kapcsolódó jogsértések
7. táblázat: KDB megállapításai a kezdeményezők szerinti bontásban
8. táblázat: KDB által megállapított jogsértések típusai az EU forrású közbeszerzésekben
9. táblázat: KDB által a szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan megállapított jogsértések típusai az EU forrású közbeszerzések útján megkötött szerződésekhez kapcsolódóan
10. táblázat: KDB által megállapított jogsértések típusai az egyes hivatalbóli kezdeményezők szerint
11. táblázat: KDB által a szerződésmódosításokhoz kapcsolódóan megállapított jogsértések típusai az EU forrású közbeszerzések útján megkötött szerződésekhez kapcsolódóan az egyes hivatalbóli kezdeményezők szerint
12. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok
13. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok kezdeményezők szerint
14. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok felperes szerint
15. táblázat: KDB határozatával szemben indított bírósági felülvizsgálatok jogsértés típusa szerint
16. táblázat: KDB előtti eljárások során megállapított 10 leggyakoribb jogsértés
17. táblázat: KFF által kiállított nem támogató dokumentumokban megállapított 10 leggyakoribb jogsértés
18. táblázat: Egyes szerzők által említett közbeszerzési szabálytalanságok
19. táblázat: Egyes szerzők által említett közbeszerzési szabálytalansági okok
20. táblázat: KDB által kiszabott szankciók megoszlása az EU forrású közbeszerzésekben
21. táblázat: a szabálytalanságok jellegének megítélése egyes szerzők munkáiban

11.4. Ábrák jegyzéke

1. ábra: közbeszerzések darabszáma és értéke 2012 és 2022 között
2. ábra: A Magyarország részére allokált kohéziós források a 2014-2020-as és 2021-2027-es programozási időszakban (RRF forrásokkal kiegészülve)
3. ábra: Az uniós forrásból társfinanszírozott közbeszerzési eljárások aránya Magyarországon az összes eljárás vonatkozásában 2011-2020
4. ábra: A kérdőíves kutatásban részt vevő válaszadók foglalkozás szerinti megoszlása
5. ábra: A kérdőíves kutatásban részt vevő válaszadók közbeszerzési tapasztalat szerinti megoszlása
6. ábra: kérdőíves kutatásban a közbeszerzési rendszerrel kapcsolatos állításokra adott válaszok
7. ábra: KDB megállapításai az EU forrású közbeszerzésekben
8. ábra: IH által kezdeményezett jogorvoslatok aránya operatív programok szerint
9. ábra: Közbeszerzési szabályok megsértésével kapcsolatos szabálytalansági megállapítások darabszáma az egyes operatív programokhoz kapcsolódóan, 2014-2020 programozási időszak
10. ábra: A kérdőíves kutatás keretében az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések során elkövetett szabálytalanságok okaira vonatkozó kérdésre adott válaszok
11. ábra: A kérdőíves kutatás során az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszerének megfelelőségére vonatkozó kérdésre adott válaszok
12. ábra: A kérdőíves kutatás során az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszerének kialakítására irányuló javaslatok
13. ábra: A kérdőíves kutatás során az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekben a szabálytalanságok számának csökkentésére irányuló javaslatok
14. ábra: a szerző javaslatainak összefoglalása

11.5. Kérdőíves kutatás során felhasznált kérdőív kérdései

Cím: Kutatás a közbeszerzési szabálytalanságokról

Válaszadó adatai

Q1 Életkor

- 25 év alatti
- 25-30 év
- 31-40 év
- 41-50 év
- 51-60 év
- 60 év felett

Q2 Az Ön lakóhelye

- Főváros
- Vármegyeszékhely
- Egyéb város
- Község, nagyközség

Q3 Mi az Ön legmagasabb iskolai végzettsége?

- PhD vagy egyéb tudományos fokozat
- Mester diploma
- Főiskolai diploma/egyetemi alapdiploma
- Középiskola
- Egyéb

Q4 Ön milyen minőségben foglalkozik a közbeszerzésekkel?

- Közbeszerzési ellenőrző szerv vagy szervezeti egység munkatársa
- Kormánytisztviselő / köztisztviselő / egyéb állami szerv munkatársa
- Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó / állami közbeszerzési szaktanácsadó
- Egyéb

Q5 Ön milyen intézményben dolgozik? (Közbeszerzési ellenőrző szerv vagy szervezeti egység munkatársa esetén nem releváns)

- Központi közigazgatás
- Egyéb állami szerv vagy állami tulajdonú gazdasági társaság
- Helyi önkormányzat, önkormányzati szerv, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság
- Tanácsadó cég, ügyvédi iroda
- Egyéni vállalkozó vagyok
- Egyéb

Q6 Ön hány év tapasztalattal rendelkezik a közbeszerzések terén?

- Nem rendelkezem tapasztalattal
- 0-1 év

- 2-5 év
- 6-10 év
- 11-15 év
- 15 évnél több

Közbeszerzési szabálytalanságokkal foglalkozó intézményrendszer

Q7 Kérem jelölje meg, hogy Ön milyen mértékben ért egyet a következő állításokkal!
(Közbeszerzési ellenőrző szerv vagy szervezeti egység munkatársa esetén nem releváns)

Lehetséges válaszok

1=Egyáltalán nem 2=Inkább nem 3=Semleges 4=Inkább igen 5=Teljes mértékben igen

A közbeszerzés szereplői számára hasznos, ha a közbeszerzési eljárás dokumentumait egy központi szerv ellenőrzi

1 2 3 4 5

A közbeszerzések hazai ellenőrzési rendszere alkalmas a szabálytalanságok kiszűrésére

1 2 3 4 5

Az irányító hatóságok és a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (KFF) közbeszerzési ellenőrzési tevékenységét hasznosnak tartom

1 2 3 4 5

A közbeszerzések ellenőrzése és a fejlesztéspolitikai értelemben vett szabálytalansági eljárás viszonya megfelelően szabályozott

1 2 3 4 5

A szabálytalansági döntések ellen igénybe vehető jogorvoslatot megfelelőnek tartom

1 2 3 4 5

Az ellenőrző szervek és a Közbeszerzési Döntőbizottság hatásköre megfelelően lehatárolt

1 2 3 4 5

Azt tapasztalom, hogy az ellenőrző szervek és a Közbeszerzési Döntőbizottság bizonyos közbeszerzési szabályokat eltérően értelmeznek

1 2 3 4 5

Előfordul, hogy az egyes ellenőrző intézmények eltérően értelmezik a közbeszerzési szabályokat

1 2 3 4 5

A közbeszerzések ellenőrzése túl nagy terhet jelent a közbeszerzés szereplői számára

1 2 3 4 5

A közbeszerzések ellenőrzése túlzottan lassítja a közbeszerzési eljárások lefolytatását

1

2

3

4

5

A közbeszerzési ellenőrzési rendszerrel kapcsolatos vélemény (*Közbeszerzési ellenőrző szerv vagy szervezeti egység munkatársa esetén nem releváns*)

Q8 Ön szerint az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszere jelen formájában megfelelő?

- igen
- nem

Q9 Amennyiben *nem*, milyen közbeszerzési ellenőrzési rendszer kialakítására tenne javaslatot? (több válasz is megjelölhető)

- Mintavételes ellenőrzés elsődlegessé tétele
- Önkéntes ellenőrzés bevezetése
- Mindig utólagos ellenőrzés legyen
- Minden eljárást előzetesen kellene ellenőrizni
- Az általános ellenőrző szervekre (ÁSZ, KEHI, KH) kellene bízni ezt a feladatot
- Semmilyen ellenőrzésre nem lenne szükség
- Elegendő lenne a közbeszerzési jogorvoslat lehetőségét biztosítani
- Megtartanám a jelenlegi rendszert, azonban szigorítanék az ellenőrzési gyakorlaton
- Egyéb [*szabad szöveges mező*]

Szabálytalanságok okai

Q10 Ön szerint az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések során melyek a szabálytalanságok elkövetésének okai? (több válasz is lehetséges)

- a közbeszerzési szabályrendszer bonyolultsága
- az uniós forrásfelhasználás és a vonatkozó szabályozás bonyolultsága
- a közbeszerzési szabályok gyakori változása
- komplex vagy nem megfelelően működő intézményrendszer az uniós források végrehajtására
- az intézményrendszer nem ad megfelelő támogatást a jogalkalmazáshoz
- nincs elegendő szakember a közbeszerzések megfelelő lebonyolítására
- a közbeszerzési szakértők szakértelmének hiányosságai
- projekt menedzsment tudás hiánya
- az ajánlatkérő nem fordít elegendő figyelmet közbeszerzési eljárások előkészítésére
- szándékos/gondatlan szabályszegés
- a hazai vállalkozások mesterséges előtérbe helyezésére irányuló törekvések
- figyelmetlenség az ajánlatkérők oldalán
- túlzott adminisztratív terhek
- a közbeszerzések nem megfelelő ellenőrzése
- túlzott szigor a hazai ellenőrző/audit hatóságok részéről
- túlzott szigor az Európai Bizottság auditorai részéről
- a közbeszerzési irányelvek és a nemzeti szabályok összhangjának hiánya

- időnyomás a projektek megvalósítására
- útmutatók és iránymutatások rendelkezésre állásának hiánya
- Egyéb [*szabad szöveges mező*]

Szabálytalanságok megelőzése

Q11 Ön szerint milyen módon lehetne csökkenteni az uniós forrású közbeszerzésekben a szabálytalanságok számát? (több válasz is lehetséges)

- egyszerűbb, egyértelműbb közbeszerzési szabályozás
- több gyakorlati iránymutatás közzététele
- a közbeszerzési oktatási rendszer fejlesztése
- fokozottabb figyelem a közbeszerzési eljárások előkészítésére
- a fejlesztéspolitikai intézményrendszer reformja
- a közbeszerzési eljárások szigorúbb ellenőrzése
- szigorúbb szankciók a szabálytalan kedvezményezettek részére
- rugalmasabb hozzáállás az auditorok és az ellenőrző szervek részéről
- több közbeszerzési szakértő igénybevétele
- projekt menedzsment tudás fejlesztése a közbeszerzések lebonyolítói körében
- audit jelentések szakmai tartalmának szélesebb körű megosztása
- Egyéb [*szabad szöveges mező*]