

Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 4.



Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kara
Üzleti Jogi Intézetében.

Intézetvezető:
Gellén Klára
egyetemi tanár

Gazdasági tendenciák és jogi kihívások a 21. században, 4.

*Szerkesztette:
Gellén Klára*

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2023

Lectiones Iuridicae

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér
egyetemi tanár

- | | |
|--------------------------------------|---|
| © <i>Árvai Gergő, 2023</i> | © <i>Krajnyák Enikő, 2023</i> |
| © <i>Farkas-Csamangó Erika, 2023</i> | © <i>Molnár Szabolcs, 2023</i> |
| © <i>Gellén Klára, 2023</i> | © <i>Németh Gabriella, 2023</i> |
| © <i>Hegyes Péter István, 2023</i> | © <i>Schiller-Dobrovitz Alexandra, 2023</i> |
| © <i>Herczeg Ágnes, 2023</i> | © <i>Tengölics Zsófia Márta, 2023</i> |
| © <i>Kamplér Béla, 2023</i> | © <i>Varga Dóra, 2023</i> |

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Felelős kiadó:

Görög Márta dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke

Készült az Innovariant Kft.-ben

Felelős vezető: Drágán György

ISSN 2062-5588

ISBN 978-615-6268-42-6

TARTALOM

GELLÉN KLÁRA: Előszó.	7
ÁRVAI GERGŐ: A magyar földtulajdoni viszonyok rendezésének szükségessége egy versenyképesebb agráriumért.	9
FARKAS-CSAMANGÓ ERIKA: Gyártói felelősség kiterjesztése a hulladék-gazdálkodásban	27
HEGYES PÉTER ISTVÁN: Az „élelmiszer” jogi fogalma és egyes elhatárolási kérdései. . .	35
HERCZEG ÁGNES: Technológiai kihívások a közbeszerzések területén.	49
KAMPLER BÉLA: Alanyi ÁFA-mentességet választók az ÁFA rendszerében	55
KRAJNYÁK ENIKŐ: A magyar és a norvég alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseinek összehasonlítása a két ország alkotmánybírósági gyakorlatának tükrében	77
MOLNÁR SZABOLCS: Történelem energiaszemléletben	89
NÉMETH GABRIELLA: Az okiratfordítás magánjogi és közjogi dimenziói: fordítási és hitelesítési problematika aggályos okiratok és elektronikus iratok esetében.	105
SCHILLER-DOBROVITZ ALEXANDRA: A mező- és erdőgazdasági hasznosítású földekre gyakorolható elővásárlási jog, mint a szerződési szabadságot korlátozó jogintézmény	129
SZUROVECZ ZOLTÁN: Van-e emberi jogunk a csendhez? – Zajvédelmi tárgyú ügyek az emberi jogok európai bírósága előtt.	137
TENGÖLICS ZSÓFIA MÁRTA: A termelői támogatások versenyképességi vetülete különös tekintettel a fiatal termelői támogatási rendszerre	149
VARGA DÓRA: A települési adó az önkormányzati adóztatás rendszerében	157

TECHNOLÓGIAI KIHÍVÁSOK A KÖZBESZERZÉSEK TERÜLETÉN¹

1. Bevezető gondolatok

A verseny a piacgazdaság fő szervező ereje, mozgatórugója. A megfelelő keretek között működő verseny bizonyos szintig szabályozott, ugyanakkor nem túlszabályozott. Az adott jogi és gazdasági keretek között működik a piac azon sajátos rendszere, amelyben az eladók hatékonyságra törekednek, és mint piaci szereplők igyekeznek a saját termékük ár – érték arányát a piacon található többi termékhez képest a lehető legmagasabb szintre hozni, hogy ezáltal minél nagyobb keresletet elégíthessenek ki. A keresleti oldal szintén igyekszik a saját hasznát maximalizálni azáltal, hogy az elérhető legjobb ár-érték arányú árut vásárolja meg. Ezáltal választani tudnak, és a számukra legkedvezőbb megoldáshoz juthatnak igényeik kielégítésére.

A közbeszerzés ezen versenyhelyzet egy sajátos, szigorú szabályok között zajló folyamata, amely során a törvényben² ajánlatkérőként meghatározott szervezetek, visszerthes szerződések megkötése céljából, megadott tárgyú és értékű beszerzéseik megvalósítása érdekében ezen speciális szabályok szerint kötelesek eljárni, annak érdekében, hogy az adott beszerzési igényük megvalósulhasson.

Ez tehát egy szerződéskötést megelőző folyamat, amely jogszabályi definíciója alapján a törvény szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött, árubeszerzésre, szolgáltatás megrendelésre vagy építési beruházásra irányuló visszerthes szerződés.³

Az ily módon szabályozott speciális versenyfolyamat célja az, hogy a közpénzek elköltése olyan módon történjen, amely az esélyegyenlőséget, és a tiszta versenyt biztosító, transzparens módon, nyilvánosan ellenőrizhető, ésszerű közpénzfelhasználást eredményez.

A hatályos szabályozás hátterét az uniós jog adja, első sorban irányelvi szintű szabályokon keresztül, amely a hazai jogrendszerünkben a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben, és a hozzá kapcsolódó, kifejezetten nagy mennyiségű végrehajtási rendeletben testesül meg.

¹ A kutatást a Szegedi Tudományegyetem Interdiszciplináris Kutatásfejlesztési és Innovációs Kiválósági Központ(IKIKK) Humán és Társadalomtudományi Klaszterének IKT és Társadalmi Kihívások Kompetenciaközpontja támogatta. A szerző a „Jog és versenyképesség” kutatócsoport tagja.

² A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.).

³ A közbeszerzési szerződés Kbt. 3. § 24. pontjában meghatározott fogalma.

2. Az innováció jelentősége

A gazdasági verseny során minden eladó a saját termékét szeretné eladni, és minél nagyobb nyereségre szert tenni. Ennek érdekében a lehető legmagasabb, de még elfogadható árat kéri a vevőtől. A fogyasztók a lehető legalacsonyabb áron szeretnék a legjobb termékekhez hozzájutni.

Ennek alapján a verseny három funkcióját emelhetjük ki, egyrészt a jóléti funkciót, hiszen a verseny eredménye az, hogy a fogyasztónak választási lehetősége nyílik a különböző termékek és szolgáltatások között.

Másrészt az allokációs funkció jelenik meg, ezt azt jelenti, hogy a verseny miatt a vállalkozások rákényszerülnek, hogy erőforrásaikat olyan termékekre és szolgáltatásokra fordítsák, amelyekre valós fogyasztói igény mutatkozik.

Harmadrészt a hatékonysági funkció említendő, eszerint a verseny miatt a vállalkozások rákényszerülnek, hogy a lehető legolcsóbban, a legkisebb költséggel működjenek, hiszen a költségek alapvetően meghatározzák a piaci pozíciójukat.

Az, hogy ez a verseny tehát fennmaradjon, fontos egyrészt a közérdek miatt, hiszen hosszú távon a gazdaság fejlődését eredményezi azáltal, hogy az abban részt vevő vállalkozások folyamatosan új technológiák, innovatív megoldások megtalálásában ösztönöztek.

Másrészt a többi piaci szereplő érdekében is fontos, annak érdekében, hogy a tisztességes verseny feltételei állami szabályozás útján adottak legyenek.

Ha működik a verseny, akkor előtérbe tudnak kerülni az innovatív megoldások.⁴

A közbeszerzések terén kiemelt jelentősége van az innovációnak, az innovatív folyamatoknak, és az innovatív megoldások beszerzésének ösztönzése is fontos terület mind az uniós, mind a hazai jogalkotó számára. Az innovációs közbeszerzés fogalmának meghatározását megtaláljuk a Bizottság 2021. júliusában kiadott közleményében, amely kifejezetten az innovatív közbeszerzésekkel kapcsolatban nyújt iránymutatást.⁵ Az innovációs közbeszerzés olyan beszerzés, amely az alábbi jellemzők közül legalább az egyikkel rendelkezik:

- az innovációs folyamat (kutatási-fejlesztési szolgáltatások) beszerzése a (részleges) eredményekkel együtt,
- az innováció eredményeinek beszerzése.⁶

⁴ A tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény 3. § 6. pontja értelmében *innováció*: egy új vagy továbbfejlesztett termék vagy folyamat, vagy ezek kombinációja, amely jelentősen különbözik a jogi formájától vagy finanszírozási módjától függetlenül az adott szervezet korábbi termékeitől vagy folyamataitól, és amelyet termék esetén a potenciális felhasználók számára elérhetővé tettek, vagy amelyeket folyamat esetén a szervezet használatba vett, továbbá amely lehet

a) *termék innováció*: egy új vagy továbbfejlesztett termék vagy szolgáltatás, amely jelentősen különbözik a vállalkozás olyan termékeitől, szolgáltatásaitól, amelyet már bevezetett a piacra,

b) *üzleti folyamat innováció*: egy vagy több üzleti tevékenységéhez – így különösen a termelés, disztribúció és logisztika, marketing és értékesítés, információs és kommunikációs technológia, az adminisztráció és a menedzsment, termék-, és folyamat fejlesztés – kapcsolódó új vagy továbbfejlesztett üzleti folyamat, amely jelentősen különbözik a vállalkozás korábbi üzleti folyamataitól, és amelyeket a vállalkozás használatba vett.

⁵ A bizottság (2021/C 267/01) közleménye iránymutatás az innovációs közbeszerzésről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a21k0092.com> (2023.05.09.).

⁶ Iránymutatás az innovációs közbeszerzésről.

A Közlemény az innováció három formáját különbözteti meg, egyrészt a *fokozatos innovációt*, amely több érdekelt számára is teljesítménybeli javulást és hozzáadott értéket eredményez, esetenként illeszkedik a hagyományos keretek közé, másrészt a *diszruptív innovációt*, amely gyakran új szereplők, folyamatok, értékek létrehozásával felborítja a régi rendszert, harmadrészt pedig a *transzformatív innovációt*, amely kielégítetlen igényekre irányul és strukturális vagy szervezeti reformokat igényel.

A közbeszerzési eljárásokban az ajánlatkérők fő célja, hogy a legstabilabb és legmegbízhatóbb beszerzési eredményt érjék el. A kockázatokat jellemzően a következőképpen csökkentik:

- i. a piacon már régóta tevékenykedő, makulátlan hírnévvel és adózói múlttal rendelkező, jelentős forgalmú gazdasági szereplők megkeresése; valamint
- ii. a korábban már megbízhatónak bizonyult, szabványos megoldások igénylése.⁷

Ezek az elvárások ugyanakkor csökkentik az ajánlatkérők innovatív megoldásokra való nyitottságát.

3. Technológiai bezáródás és lebonyolítási akadályok

Közbeszerzések terén két megközelítésben is beszélhetünk technológiai kihívásokról. Egyrészt a közbeszerzési eljárások műszaki tartalmának meghatározása kapcsán, amikor a technológiai kihívás egy adott közbeszerzési tárgy műszaki tartalmának meghatározása során jelentkezik, másrészt közbeszerzési eljárástechnikai szempontból, az eljárások lebonyolítása során alkalmazott technológiai megoldások esetében.

Az első problémakört érintően a *technológiai bezáródás* kérdését érdemes megemlíteni. Ezt a kifejezést a közbeszerzéseket illetően az Európai Bizottság közleménye használja,⁸ mely részletesen foglalkozik azzal a helyzettel, amikor bizonyos informatikai szolgáltatások megrendelése esetén egy ajánlatkérő szerv⁹ mozgástere, és ezáltal az adott közbeszerzési eljárásra potenciális ajánlattevői kör is beszűkül azáltal, hogy a szerződéses időtartam lejártával a szolgáltatóváltás problémákba ütközik, mert az ajánlatkérők nincsenek olyan alapvető információk birtokában, amellyel egy adott rendszer működtetését egy másik szolgáltató hatékonyan át tudná venni. Erre vonatkozóan a Közlemény a szabványok alkalmazását, és az alkalmazott szabványok optimalizálását javasolja, mint megoldás.

A technológiai bezáródás egyik ismérve általában az, hogy a felhasználókat adott megoldáshoz kötő IKT-rendszerhez kapcsolódó következő szerződés közbeszerzési dokumentumaiban már márkanévvel hivatkoznak az adott rendszerre. A beszerző hatóságok kénytelenek feltüntetni a márkanéveket, mivel az IKT-rendszerekre vonatkozó információk hiányában lehetetlen más módon kellő pontossággal leírni a szóban forgó rendszert.¹⁰

⁷ A bizottság (2021/C 267/01) közleménye iránymutatás az innovációs közbeszerzésről. Forrás: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a21k0092.com> (2023.05.09.).

⁸ A bizottság közleménye az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának a technológiai bezáródás ellen: nyílt IKT-rendszerek kiépítése a szabványok alkalmazásának optimalizálása révén a közbeszerzésekben /* COM/2013/0455 final */ (a továbbiakban: Közlemény). Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0455> (2023.05.12.).

⁹ A Közlemény szóhasználatában „hatóság”, összhangban a közbeszerzési tárgyú irányelvek szóhasználatával.

¹⁰ Közlemény 2. pont.

Ugyanakkor mind az uniós, mind a hazai közbeszerzési szabályok értelmében a műszaki előírásoknak egyenlő esélyt kell biztosítaniuk a gazdasági szereplők számára a szerződés elnyeréséhez, és nem képezhetnek indokolatlan akadályt a versenyeztetésben a közbeszerzés során.¹¹ A márkanevekre történő hivatkozás csak kivételes esetekben megengedhető, amennyiben nem lehetséges a szerződés tárgyának kellően pontos és érthető leírása az uniós jogszabályokban lefektetett egyéb eszközökkel. Az ilyen hivatkozást a „vagy azzal egyenértékű” kifejezésnek kell kísérnie.¹²

A márkanév használata a közbeszerzésben a versenyt leszűkíti az adott márka beszállítóira, és tényleges monopolhelyzetet eredményez, annak minden árkövetkezményével. Az IKT-rendszert és annak fejlesztéseit értékesítő egyetlen szolgáltatótól való függés ráadásul zavarokat okozhat az üzletmenet folytonosságában is, mert fennáll a kockázat, hogy az adott szolgáltató úgy dönt, hogy a továbbiakban nem támogatja a rendszert vagy annak egyes elemeit. Ezzel az innovációra és a hatékonyságnövelésre kínáló lehetőségek is kiaknázatlanul maradnak, különösen akkor, ha a szolgáltató nem képes időtállóvá tenni az adott rendszert.¹³

A közbeszerzések műszaki tartalmának meghatározása kapcsán érdemes szólni arról is, hogy mind a fent említett technológiai bezáródást, mind innovatív műszaki leírások alkalmazásának lehetőségét bővíthetné, ha az ajánlatkérőknek lehetősége lenne a hosszabb távú szerződéses kapcsolatok kialakítására. A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések folytán sajnos erre nincs lehetőség, ugyanis a Kbt. rögzíti, hogy a közbeszerzési eljárás alapján kötött szerződés időtartama nem lehet határozatlan, vagy aránytalanul hosszú.¹⁴

A közbeszerzési kötelezettség ily módon korlátozza a hosszú távú beszállítói kapcsolatok kialakítását, és ezáltal a fejlesztések megvalósítását. A felek ugyanis nem szívesen fektet-

¹¹ Kbt. 58. § (2) bekezdés: Az ajánlatkérő köteles megadni az eljárást megindító felhívásban vagy a további közbeszerzési dokumentumokban a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírást. A műszaki leírás azoknak az előírásoknak az összessége, amelyek meghatározzák azokat a közbeszerzés tárgya tekintetében megkövetelt jellemzőket, amelyek alapján a közbeszerzés tárgya olyan módon írható le, hogy az megfeleljen az ajánlatkérő által igényelt rendeltetésnek. E jellemzők utalhatnak a kért építési beruházás, áru vagy szolgáltatás előállításának és nyújtásának folyamatára vagy módszerére, vagy életciklusa bármely más szakaszának valamely konkrét folyamatára, akkor is, ha ezek a tényezők végeredményben nem befolyásolják az adott építési beruházás, áru vagy szolgáltatás tulajdonságait, feltéve, hogy kapcsolódnak a szerződés tárgyához [76. § (7) bekezdés], valamint annak értékéhez és céljaihoz képest arányosak.

(3) A műszaki leírásnak valamennyi gazdasági szereplő számára egyenlő hozzáférést kell lehetővé tennie, és nem lehet olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását a közbeszerzés során.

¹² 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról 46. § (3) bekezdés: A szerződés tárgya által indokolt esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne. Az ilyen hivatkozás csak kivételes esetekben engedhető meg, ha nem lehetséges a szerződés tárgyának (2) bekezdés szerinti, kellően pontos és érthető leírása. Az ilyen megnevezés mellett a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést kell szerepeltetni.

¹³ Közlemény 2. pont.

¹⁴ Kbt. 133. § (1) bekezdés: Az ajánlatkérőnek az eljárást megindító felhívásban a szerződés időtartamát úgy kell meghatároznia, hogy ha a szerződés tárgya, a választott szerződéses konstrukció, a hozzá kapcsolódó fizetési feltételek vagy a nyertes ajánlattevő által eszközölt befektetés nem indokolja, a szerződést ne kösse határozatlan vagy olyan aránytalanul hosszú határozott időtartamra, amely a verseny fenntartása és a közpénzek hatékony elköltésének céljával ellenkezik.

nek egy olyan szerződéses kapcsolatba, ahol rövid időn belül újra nyílt verseny keretében kell majd kiválasztani a szerződéses partnert. Jellemzően árubeszerzések, szolgáltatás megrendelések körében jelentkezik ez a probléma, de igaz lehet az építési beruházásokra is, mert nem ad a jogszabályi környezet lehetőséget arra, hogy a felek kialakítsanak egy hosszabb távú együttműködést, amibe érdemes investálni.

A másik problémakör, a közbeszerzési eljárások lebonyolítása során alkalmazott technológiai megoldások kihívásai is jelen vannak a közbeszerzések napi szintű gyakorlatában. A közbeszerzési tárgyú uniós irányelveknek¹⁵ való megfelelés érdekében a magyar jogalkotó¹⁶ is bevezette az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer¹⁷ (EKR) alkalmazását a közbeszerzésekben, 2018. áprilisától, kötelező jelleggel. A rendszer bevezetésekor még a nagyobb, felkészültebb ajánlattevők is nehézségekbe ütköztek a rendszer használatával kapcsolatban, ami azóta már jóval szélesebb körben elterjedt gyakorlattá vált, ugyanakkor a mai napig visszatérő probléma, hogy jellemzően kisebb ajánlattevő cégek részt szeretnének venni ugyan egy – egy közbeszerzési eljárásban, de nem tudják a rendszert használni.

A másik, és ennél talán még jelentősebb probléma, hogy az aktuális közbeszerzési kiírások figyelése súlyos nehézségekbe ütközik. Kifejezetten erre alkalmazott humán erőforrás kell annak, aki napi szinten figyeli a megjelenő hirdetményeket, mivel az informatikai háttér, a szűrők nem kellő hatékonysággal működnek. Nincs sem az EKR-nek, sem a Közbeszerzési Értesítőnek¹⁸ olyan jól használható szűrő funkciója, amely ezt a tevékenységet segítené.

Erre válasz, és remélhetőleg a probléma megoldásának első lépése a 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023-2026) szóló cselekvési tervről. Ezen kormányhatározat 5. pontja 2024. június 30-i határidővel előírja a területfejlesztési miniszter számára, hogy gondoskodjon az EKR olyan irányú fejlesztéséről, amelynek eredményeként lehetővé válik a Közbeszerzési Hatóság és a Gazdasági Versenyhivatal által vezetett, a kizáró okok hiánya igazolására szolgáló adatbázisok automatizált lekérdezése. A határozat 6. pontja szintén 2024. június 30-i határidővel előírja, ugyanúgy a területfejlesztési miniszter számára, hogy gondoskodjon az EKR olyan irányú fejlesztéséről, amelynek eredményeként bárki automatikus, e-mail útján történő értesítéseket kérhet az EKR-ben megjelenő hirdetményeikről, a 7. pontja pedig azt, hogy az EKR olyan irányú fejlesztése valósuljon meg, amelynek eredményeként fejlettebb keresési funkciók állnak rendelkezésre. A határozat 12. pontja pedig előírja, hogy az Új Világ Nonprofit Kft. bevonásával kerüljön kialakításra a mikro-, kis- és középvállalkozások számára ingyenesen elérhető közbeszerzési képzési rendszer, a 13. pontja pedig azt, hogy szintén az Új Világ Nonprofit Kft. bevonásával kerüljön kialakításra a mikro-, kis- és középvállalkozások számára támogatási program a közbeszerzési eljárásokban való részvételük elősegítése érdekében.

¹⁵ 2014/24/EU irányelv a közbeszerzésekről.

¹⁶ Kbt. 198. § (1) bekezdés 3. és 8. pont, valamint a 424/2017. (XII. 19.) Korm. rendelet az elektronikus közbeszerzés részletes szabályairól.

¹⁷ ekr.gov.hu

¹⁸ A Közbeszerzési Hatóság által megjelentetett hivatalos lap, amely tartalmazza valamennyi hazai közbeszerzési eljárással kapcsolatban közzétett hirdetményt.

4. Záró gondolatok

Látható, hogy bőven van még kihívás a közbeszerzések terén innovációs és technológiai szempontból. Ha az innováció oldaláról közelítjük meg, akkor jogalkotói feladat az ajánlatkérők számára kedvezővé tenni az innovatív megoldások igénybevételének előnyben részesítését, amelyhez viszont elengedhetetlen a gyakorlatban is jól alkalmazható jogszabályi környezet kialakítása. Fontos e körben megjegyezni, hogy a hatályos Kbt. is lehetőséget ad kifejezetten innovatív beszerzések megvalósítására szolgáló eljárásfajta, az ún. innovációs partnerség kialakítására, ez azonban a gyakorlatban még nem terjedt igazán el. Fontos lenne, hogy az „átlagos” beszerzési tárgyak megvalósítására vonatkozóan legyen szélesebb körű, rugalmasabb lehetősége az ajánlatkérőknek az innovatív megoldások előnyben részesítésére, akár a szerződéses kapcsolatok időbeliségének kevésbé szigorú megkötésével.

Technikai oldalról pedig, a fentiekben hivatkozott kormányhatározat üdvözlendő irányt ad, és remélhetőleg hamarosan alkalmassá válik az informatikai rendszer arra, hogy a hatékonyabb keresési és értesítési funkciók fejlesztésével nőjön a közbeszerzési eljárások ebbéli hatékonysága is.