

Sápi Edit<sup>1</sup>

Juhász Ágnes: A közbeszerzésről másképpen - közjog és magánjog határán  
(Szeged, Lectum Kiadó, 2014. 368 oldal)

Juhász Ágnes, aki 2011-ben szerezte meg PhD fokozatát a közbeszerzések joga témájában írt disszertációjával, a Miskolci Egyetem Polgári Jogi Tanszékének adjunktusa. Jelen monográfia a szerző doktori disszertációjának és az alapos – európai és magyar közbeszerzési jogot is felölelő – kutatásának eredményeként született, e területtel foglalkozó magyar és idegen nyelvű tanulmányainak, publikációinak, általa készített egyetemi jegyzetnek az ékes bizonyítéka.

A könyv célja a közbeszerzések jogának ismertetése, szűkebben pedig a közbeszerzési szerződés, valamint annak magánjogi vonatkozása, magánjoghoz való kapcsolódásának bemutatása.

A mű címének megválasztása igen találó, hiszen a közbeszerzések joga klasszikusan az a jogterület, amelyet határterületként, úgynevezett keresztülfekvő területként tartanak számon. Kapcsolódik mind a magánjoghoz, mind a közjoghoz, így a közbeszerzéseket érintő szabályanyag sem egyetlen jogszabályban, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) található, hanem egyéb törvények is igen nagy hatást gyakorolnak a terület működésére, mely törvények szabályanyagát nem szabad figyelmen kívül hagyni egy adott közbeszerzési kérdéskör tárgyalásánál.

A közbeszerzések közjoghoz való kapcsolódásának kiemelésekor figyelemmel kell lennünk arra, hogy a közbeszerzések lefolytatása mindig valamilyen közérdeket szolgál, valamint közpénzeket érint. A közjogi szabályok hátterét alkotja – elsősorban a szerzési értékhatárok meghatározásának okán – a központi költségvetésről szóló, jelenleg 2013. évi CCXX. törvény, továbbá az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, illetőleg a helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.

A terület magánjogi vonatkozásai legszembetűnőbben az eljárási szakasz sikeres lezárását követően megkötendő közbeszerzési szerződés jellemzőiben kristályosodnak ki, így a szerződés szabályainak háttéranyagát a mindenkor hatályos Polgári Törvénykönyv képezi.

Önmagában a közbeszerzési eljárásban is megjelenik a határterület jelleg által előidézett kettősség, hiszen az eljárási szakasz hátterét egyrészt a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény, másrészt pedig, az eljárás jogorvoslati szakaszára figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény képezi.

Juhász Ágnes művének ereje, újdonsága abban rejlik, hogy magánjogi nézőpontból, a polgári jogi jogintézmények szemszögéből közelít a közbeszerzési joghoz, elsősorban a közbeszerzési szerződéshez, az ezt érintő legfontosabb jogintézmények és kérdéskörök mentén pedig a vonatkozó európai tendenciákat is áttekinti. A műnek bár központi eleme a közbeszerzési szerződés, azonban a szerző nem hanyagolja el a közbeszerzési jog általános bemutatását, alapfogalmait, történeti előzményeit, a közbeszerzési eljárást, valamint kapcsolódási pontként kitér a közbeszerzés versenyjogi és büntetőjogi összefüggéseire is.

#### A mű felépítése

A monográfia szerkezetileg öt nagy egységre tagolódik, mely fejezetek számos, további alfejezetre bomlanak, taglalva a leglényegesebb jogintézményeket, párhuzamot vonva a polgári jogi jogintézményekkel, valamint áttekintve a közbeszerzések jogának európai uniós vonatkozásait.

---

<sup>1</sup> PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Civilisztikai Tudományok Intézete, Polgári Jogi Tanszék

Az első részben a közbeszerzések elméleti háttere kerül bemutatásra, ahol a szerző tisztázza a legalapvetőbb fogalmakat, kitér a közbeszerzési eljárás típusaira, valamint ismerteti a közbeszerzések jogát átható célokat és alapelveket.

A közbeszerzési eljárás fogalmának megadásakor a szerző felhívja a figyelmünket arra a lényeges szempontra, hogy az eljárás tekintetében nem alkothatunk egy egységes meghatározást, hiszen figyelemmel kell lennünk a közbeszerzések jogi és gazdasági, piachoz kötődő jellegére is, e gondolat mentén pedig el kell különítenünk egy jogi és egy gazdaságelméleti fogalmat.

A közbeszerzési szerződés meghatározásakor elsődleges annak megragadása, hogy ezen szerződés jellegét tekintve minősülhet-e tisztán polgári jogi szerződésnek magánjogi jellemzői miatt, vagy pedig közjogi, esetleg vegyes szerződésnek tekeintendő. A szerző ezen probléma szemléltetéséhez ütközteti a különböző jogirodalmi nézőpontokat<sup>2</sup>, ő maga pedig a monográfia további részében a szerződés magánjogi aspektusa mellett állást foglalva, annak polgári jogi vonatkozásait emeli ki.

A szerző már az alapvető fogalmak meghatározásakor is hű marad azon – a bevezetőben tett – kijelentéséhez, hogy könyve során egymás mellett vizsgálja az európai uniós és a magyar szabályozást. Ennek megfelelően a közbeszerzési szerződés fogalmának tisztázásakor is kitér az uniós jog álláspontjára. További pozitívumként kiemelendő, hogy nemcsak önmagában az uniós nézőpontot ismerteti, hanem külön kitér a szerződés német jogirodalmi megítélésére.

A mű második nagy egysége a közbeszerzések jogi hátterével foglalkozó fejezet, melyben helyet kapnak az irányadó nemzetközi szabályok, ezen belül külön ismertetésre kerülnek a WTO, valamint az UNCITRAL vonatkozó anyagai, az európai uniós szabályok, illetve a hazai joganyag. Az uniós joganyag keretében, a teljesség igénye okán a szerző kitér a szabályozás történeti hátterére, majd az uniós jog rendszerén belül külön figyelmet szentel a klasszikus ajánlatkérői kört, valamint a közszolgáltatókat érintő kérdéseknek.

A magyar joganyag ismertetésekor képet kapunk a hatályos Kbt. felépítéséről, illetve a modern magyar közbeszerzési jog kialakulásához vezető útról.

A monográfia harmadik fejezete a közbeszerzési eljárás rendszerét taglalja. Az eljárások ismertetésekor a szerző kiindulópontként elhatárolja egymástól, majd kifejti a közbeszerzési eljárást átható célokat és alapelveket.

Pozitívumként emelendő ki, hogy az alapelvek bemutatása során nem csupán egy száraz, elméleti síkú kifejtéssel találkozunk, hanem az Európai Bíróság releváns, alapelvekhez kapcsolható jogeseteivel is megismertet minket a szerző<sup>3</sup>, amelyeken keresztül egyértelműen kifejezésre jut, hogy az elméleti konstrukcióknak tűnő céloknak és alapelveknek a gyakorlati jelentősége sem elhanyagolható.

A továbbiakban a szerző a közbeszerzési eljárás típusait ismerteti, majd az eljárások folyamatait és szakaszait fejti ki. Az eljárások taglalásakor a bonyolult rendszer megértése érdekében összefoglaló táblázatokat és különböző folyamatábrákat alkalmaz, pl. az eljárás előkészítése, az ajánlattételi határidő minimumának meghatározása, az ajánlati kötöttség számításának kezdete, valamint az ajánlattételi határidő lejárta utáni eljárási cselekmények szemléltetésére.

---

<sup>2</sup> Pl.: Berényi Sándor, Harmathy Attila, Molnár Miklós, Ádám Antal

<sup>3</sup> Pl.: C-64/08. sz. Engelmann ügy; C-324/98. sz. Telaustria – ügy; C-231/03. sz. Coname-ügy; C-458/03. sz. Parking Brixen - ügy

A legterjedelmesebb, a mű gerincét képező egység – ahogyan azt a szerző bevezetőjében ki is emelte, valamint általam is legkiemelkedőbbnek tartott – a monográfia negyedik fejezete, melynek témája a közbeszerzési szabályozás hatálya alá tartozó szerződés. A közbeszerzési szerződés relevanciájának kiemeléséhez és átfogó ismertetéséhez a szerző felhasználja mind a magyar, mind a külföldi jogirodalom vonatkozó szakirodalmát, illetőleg a magyar jogszabályi rendelkezések áttekintésekor egymás mellett, párhuzamosan hivatkozik és összeveti a Kbt., valamint a – könyv elkészítésekor még hatályos – régi Ptk. rendelkezéseit, kiemelve a március 15.-ével hatályba lépett új Ptk. szabályanyaga által előidézett változásokat is. Miután a monográfia – mind szerkezetileg, mind pedig tartalmilag, mennyiségileg – központját a szóban forgó fejezet képezi, a recenzió is ennek az egységnek szenteli a legtöbb figyelmet. A fejezetet további négy nagy alfejezetre, ezeket pedig számtalan további alfejezetre osztotta a szerző.

Elsőként a közbeszerzési szerződés jellegével, a szerződések rendszerében való elhelyezésével, valamint a polgári jog által alaptételként meghatározott visszterhesség vélelmének a közbeszerzési szerződésre való alkalmazásával találkozhatunk. Az alfejezet zárásaként a szerző egybeveti és elhatárolja egymástól a közbeszerzési és koncessziós szerződést. Az összehasonlítás kapcsán különbségként kiemeli, hogy míg a koncesszió önálló, atipikus szerződés, a közbeszerzési szerződés nem tekinthető önálló szerződéstípusnak, hiszen az az eljárás lezárásaként megjelenő, meghatározott tárgyú beszerzésekhez kapcsolódó (pl. építési beruházás) vegyes jellegű szerződéseket, tehát a tárgyhoz kötődően többféle magánjogi szerződést jelölhet. Miután a közbeszerzési szerződés tárgya sok esetben építési beruházás, a szerző, kitér az építési koncesszió azon vonatkozására, hogy azt a jogalkotó a Kbt. hatálya alá tartozó, koncesszionális jellegű beruházásnak tekinti. Noha további különbségek és párhuzamok is felfedezhetőek a szerződések között – melyekre ki is tér a szerző –, ehelyütt csupán a legfontosabb különbséget és hasonlóságot emelném ki. A leglényegesebb különbséget a szerződések tárgya tekintetében találjuk, ugyanis míg a közbeszerzés tárgya minden esetben beszerzés, addig a koncesszió tárgya koncesszióköteles tevékenység működtetése. Közös vonásként értékelendő, hogy mindkét szerződés prekontraktuális szakaszában esszenciális elem a versenyeztetési eljárás.

A negyedik fejezet második alfejezete a polgári jogi, közelebbről kötelmi jog alapelvként meghatározott szerződési szabadság közbeszerzések területén való érvényesülésével foglalkozik, ám a szerző már az alfejezet címében kifejezésre juttatja, hogy a közbeszerzési szerződések esetében ezen alapelv csak részlegesen és speciálisan érvényesül.

A szerző elsősorban az elméleti megalapozásra tekintettel a szerződési szabadságot mint kötelmi jogi alapelvet mutatja be, azonban itt is kitér az európai fejlődési tendenciákra, valamint az új Ptk. általi módosulásokra. Az elméleti alapvetés után a szerző az alapelv közbeszerzési eljárásban betöltött szerepét vizsgálja, kiemelve, hogy az alapelv legmarkánsabb korlátozása egyrészt a közszolgáltatási szerződések, másrészt pedig a közbeszerzési jog területén figyelhető meg, ezáltal a szerződési szabadság elve ehelyütt szerződéskötési kötelezettségként jelenik meg, melyet a szerzőt több aspektusból is megvizsgál (pl.: nyertes ajánlattevő, az eljárás eredménytelensége, eredményessége szemszögéből).

A szerző az alfejezet további részében a szerződés megkötésének elmaradása esetén alkalmazandó jogkövetkezményeket teszi vizsgálat tárgyává, elkülönítve a Ptk.-beli, valamint a Kbt.-beli jogkövetkezményeket, kitérve az ajánlati biztosítékok alkalmazhatóságára és rendszerére.

A soron következő alfejezetben a közbeszerzési szerződés egyes elemeinek vizsgálatával találkozunk, így megismerkedünk az alanyokat, a közvetett és közvetlen tárgyat, valamint a tartalmat érintő szabályokkal.

Nagy hangsúlyt kap a szerződés teljesítését érintő szabályanyag (negyedik alfejezet). Elsőként a teljesítés általános – Kbt. és Ptk.-beli –, majd egy speciális teljesítési mód, a projektársaság igénybevételével történő teljesítés szabályait ismerteti a szerző. A teljesség kedvéért a szerző nem csak a projektársaság közbeszerzésben való részvételét veszi górcső alá, hanem ismerteti a projektársaságra vonatkozó szabályozást is. A szerző az alfejezet utolsó részében a teljesítésben közreműködő személyekre, mint például az alvállalkozóra vonatkozó rendelkezéseket vizsgálja.

A szerződés módosítását érintő szabályok ismertetése szintén nagy hangsúlyt kap a műben, a szabályanyag könnyebb megértését és átláthatóságát az alfejezet végén található összegzés segíti. Az alfejezet különböző részeiben a szerző megismerteti az olvasóval a vonatkozó gyakorlatot is az Európai Bíróság joggyakorlatán keresztül.

Meglátásom szerint a magánjogi szerződések kapcsán az egyik legjelentősebb jogintézmény, amelyen egy szerződés egész léte, illetve jogi hatása áll, vagy bukik, az érvénytelenség rendszere. Az érvénytelenséget érintő szabályanyag vizsgálatára a szerző is nagy hangsúlyt fektet, és a jogintézmény relevanciáját a szerkesztés menetében is kifejezésre juttatja, mikor a negyedik fejezetben belül külön alfejezetet szentel a téma bemutatásának. A szerző ezen témakör feldolgozásánál is követi azt a módszert, hogy először az általános polgári jogi szabályokkal alapozza meg a kérdéskör taglalását, majd áttér az érvénytelenség Kbt.-beli jogkövetkezményeire, egymás mellett tekintve át a hazai és az uniós rendelkezéseket, végül pedig egybeveti a Ptk. és a Kbt. szabályait. Kiemeli, hogy a közbeszerzési szerződés érvénytelenségének megállapítása nem mentes a problémáktól, melynek oka abban keresendő, hogy az érvénytelenségi okok esetén az eljárás módja nem azonos, nem összehangolt a Ptk.-ban és a Kbt.-ben, így az eljárás és a jogkövetkezmények esetében is jellemző a kétarcúság.

A fejezet további részében a szerző kitér a közbeszerzési szerződéshez kapcsolódó biztosítékok rendszerére, majd záró egységként a közbeszerzések jogorvoslati rendszerét veszi górcső alá, melyben bemutatja a jogorvoslati rendszerek európai uniós mintáit, illetőleg a Kbt. jogorvoslati rendszerét. Ahogyan a közbeszerzések jogának általános ismérveinél, úgy a jogorvoslati rendszerénél is kiemelendő a terület kettőssége, határterület jellege mind szervezetiileg, mind pedig a szabályozást tekintve. Főszabály szerint a jogorvoslati eljárások során a Közbeszerzési Döntőbizottság mint hatóság jár el, azonban egyes esetekben bíróság is jogosult lehet az igények elbírálására; ehhez kapcsolódóan a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárására a Kbt., valamint egyéb kérdésekben a Ket., a bírósági eljárásra pedig a Pp. szabályait kell alkalmazni.

Az utolsó, „Vizsgálódások a közbeszerzési jog határain túl” című fejezet pozitívumának leginkább azt tartom, hogy a határterületként számon tartott közbeszerzési jog és a szintén határterület „címkével” ellátott (egyes szerzők<sup>4</sup> szerint az iparjogvédelem területéhez tartozó) versenyjog közötti kapcsolódási pontokat tárja fel, végül pedig a közbeszerzés és a büntetőjog egymásra gyakorolt hatásairól szól. A szerző a versenyjog és a közbeszerzés kapcsolatának legszembetűnőbb és legrelevánsabb pontjának a kartelljogot tekinti, hivatkozva a német jogra, mely a közbeszerzésre vonatkozó alapvető rendelkezéseket a versenytörvényben rögzíti, valamint a közbeszerzést is „kartell-közbeszerzési jognak” nevezik.

Vizsgálva a versenyjog (elsősorban a kartell-jog) és a közbeszerzés egymásra hatását, a fejezet végén a szerző megismertet minket következtetéseivel. Hangsúlyozza többek között, hogy a versenyjog által tilalmazott magatartások közül nagy számban fordul elő

---

<sup>4</sup> Pl.: Csécsy György: Magyar Polgári Jog, Szellemi alkotások joga, Miskolc, Novotni Alapítvány 2007. 10. oldal

versenykorlátozó, kartellező magatartás a közbeszerzések területén is, melynek oka a közbeszerzési szabályozás hiányosságai keresendő, ennek megoldása csak a Kbt. és a Tpv. összehangolása lehetne. A kartellező közbeszerzési magatartások másik okának azt tekintem, hogy maga a magyar közbeszerzési kultúra és a szabályozás múltjának töredezettsége is magában rejti az ajánlattevők és ajánlatkérők közötti bizalmatlanságot.

## Összegzés

Juhász Ágnes művét nyugodt szívvel ajánlom nem csupán azoknak, akik a szóban forgó jogterülettel mélyebben kívánnak foglalkozni, hanem azoknak is, akik eddig a jelen témára még nem fordítottak figyelmet, vagy a jogterület és a szabályozás komplexitása miatt idegenkedve gondoltak rá. Akik a könyvet kezükbe veszik, egy olyan összeszedett és precíz művet olvashatnak, melyből nem hiányzik a megoldási lehetőségekkel tarkított kérdés- és problémafelvetés, valamint kritikai szemlélet, és amely – a címet hűen tükrözve, elsősorban a magánjogi elemek hangsúlyozásával – valóban másképpen szól a közbeszerzésről.