

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**Közbeszerzés a 2014. évi választások árnyékában, projektek a közbeszerzés árnyékában -  
„Amit szabad Jupiternek...”**

Szerző:

**dr. Kui Gábor**

Kézirat lezárva: 2022. szeptember 14.

## I. Bevezetés

Azt régóta tudjuk, hogy - futballnyelven szólva - Magyarország a tízmillió szövetségi kapitány országa. Ez önmagában nem tragédia, maximum az éppen aktuális szövetségi kapitányt és az általa kiválasztott labdarúgókat idegesítheti. Ennél szomorúbb, hogy lassacskán országunk - durva túlzással persze - a tízmillió közbeszerzési referens országává is kezd válni. Ennek okait sokáig lehetne ecsetelni, én magam is rendelkezem ezzel kapcsolatban véleménnyel. Ezen okok közül azonban csak érinteni fogok néhányat, témaválasztásom nem ennek kifejtésére irányul. Bár én is a tízmillió szövetségi kapitány egyike vagyok, közbeszerzési referens szakképesítéssel csupán arra vállalkozhatok, hogy a választás és a közbeszerzés viszonyát vázlatosan kifejtsem. Tanulmányom elsődleges célja, hogy ezt a kapcsolatot részben feltárjam. Mindezt úgy kívánom megtenni, hogy a hazai közbeszerzési szabályozást górcső alá veszem és a Nemzeti Választási Iroda, mint közbeszerzési ajánlatkérő szempontjából elemzem. Arra természetesen nem veszem a bátorságot, hogy ezt átfogóan tegyem meg, ezt meghagyom a nálam lényegesen felkészültebb szakembereknek. Viszont néhány alapkérdésre szeretnék legalább megközelítőleg pontos és ami még fontosabb, objektív választ adni. Például arra az ijesztő kérdésre, hogy van-e „úgy általában” értelme a hazai közbeszerzési szabályozásnak. Finomítok: a jelenleg - vagyis 2014 tavaszán - hatályos közbeszerzési szabályrendszer minden esetben eléri-e célját? Segíti-e a közpénzek átlátható és tisztességes elköltését? Milyen összefüggésben van a hazai választási (intézmény-)rendszer a közbeszerzési törvénnyel? Szabad-e azt a kisökönek, amit Jupiternek, vagyis van-e különbség ajánlattevő és ajánlattevő között egy konkrét jogcímen lefolytatott közbeszerzési eljárás megítélésakor? Nem titkolom, hogy a fent említett jogcím a rendkívüli sürgősségre alapított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás jogalapjára vonatkozik, erről részletesebben szeretnék írni dolgozatomban.

Itt meg kell állnom egy pillanatra és rögzítenem kell néhány tény. Jelen sorok írója jogász végzettséggel és közbeszerzési referensi szakképesítéssel rendelkező, korábban polgármesteri hivatalban dolgozó köztisztviselő, a helyi választási iroda tagja, így bármilyen dokumentum kerül ki a nyomtatójából, annak elkészítését minden esetben objektív és szakmai szempontok vezérelték. Tanulmányom témáját hivatali feladatom elvégzése közben felmerült konkrét jogeset ihlette és az a tény, hogy akkor már tíz esztendeje foglalkoztam közbeszerzéssel. Magam is tapasztaltam, hogy

reflektorfénybe kerültek a Nemzeti Választási Iroda beszerzései és közbeszerzései, amelyet különböző médiaszolgáltatók és sajtótermékek különböző nézőpontból igyekeznek kommentálni és közvetíteni a széles közvélemény felé, egyre inkább felkorbácsolva az indulatokat. Minimumkövetelmény, hogy a különböző irányokból érkező hangok ne befolyásolják azt a szakembert, aki szakmai szemmel kíván közeledni egy témához. Az időközben bekövetkező „felhajtás” nem tántorított vissza a téma kifejtésétől, bízom benne, hogy dolgozatomat csak egyetlen szemüvegen keresztül lehet majd értelmezni, az objektivitás lencséjén keresztül.

## II. A VÁLASZTÁSOK ÉS A KÖZBESZERZÉS KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

### *II.1. A közbeszerzésről általában*

Ez a rész vélhetően unalmas lesz, de témám szempontjából sajnos kihagyhatatlan. Soha nem felejttem el azt a napot, amikor munkahelyi vezetőm egyszer elémm állt és közölte, hogy némi gondolkodás után az én munkakörömbe tenné a közbeszerzési feladatok elvégzését városunk önkormányzatánál. Pályakezdő voltam, semmi rosszra és ijesztőre nem gondolhattam. 2004 év eleje volt, nemrég fogadta el a Parlament a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt, amely 2004. május 1-jén - Európai Unió csatlakozásunk napján - lépett hatályba. Nagy örömmel és kíváncsisággal vettem kezembe a jogszabályt, amelynek olvasása már körülbelül a 10. percben fizikai fájdalmat okozott. Lehet nem méltó kijelentés ez egy jogász részéről, de ezt a kritikát vállalom. Bár a közbeszerzés hazai szabályozásának volt előzménye az 1995. évi XC. törvény képében, ennek ellenére meggyőződésem, hogy - az akkor - új szabályozás sokkolta az érintetteket. Lehetséges, hogy a végrehajtási rendeleteket megalkotni hivatott szervek sem hitték el, hogy tényleg hatályba lép, hiszen két jogszabály kivételével a törvény életbe lépését követően kerültek kihirdetésre a rendeletek. Összesen 407, azaz négyszázhet paragrafus. Ezt a terjedelmes jogszabályt azután hatályon kívül helyezte és helyébe lépett a már csak 183 szakaszból álló törvény, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Azt fedje egyelőre jótékony homály, hogy a tartalom mennyiségi csökkenése párosult-e minőségi javulással, elsősorban a jogalkalmazás területére gondolva. Dolgozatomban természetesen a 2014-ben hatályos szabályozást kívánom felületesen bemutatni, bár nyilvánvaló, hogy a jogalkalmazási gyakorlat kialakulása - minden jogterületen - több évbe telik, és nem lehet egyik napról a másikra kukába dobni a hatályon kívül helyezett jogszabállyal együtt. A Közbeszerzési Hatóság (leánykori nevén Közbeszerzések Tanácsa) Közbeszerzési Döntőbizottsága (a továbbiakban: Döntőbizottság) is ragaszkodik a sok éven át verejtékes munkával kialakított gyakorlatához.

## **II.2. A közbeszerzésről kicsit részletesebben**

Gonoszság lenne részemről, ha a Kbt. minden részére kitérnék, ezért csak a főbb elveket és jogintézményeket emelem ki. Ezt megelőzően látnunk kell, hogy a törvény miképpen definiálja a közbeszerzés fogalmát. Szükszavúan ennyit ír: **Közbeszerzési eljárást az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek visszterhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében (közbeszerzés).** Nincs túl sok fogalmi elem, annál bőségesebb viszont ennek részletszabályozása. Mindenesetre a törvény személyi hatálya a Kbt-ben ajánlatkérőként meghatározott szervezetekre terjed ki elsősorban, de csak akkor, ha közpénzt kívánnak elkölteni meghatározott tárgykörben és ami nagyon fontos, adott értékhatár felett. Ezen feltételek együttes fennállása esetén csak közbeszerzési eljárás útján lehet szerződést kötni.

### **II.2.1. Alapelvek**

*„1. § E törvény szabályozza a közbeszerzési eljárásokat és az azokhoz kapcsolódó jogorvoslat szabályait a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználása és nyilvános ellenőrizhetőségének megteremtése, továbbá a közbeszerzések során a verseny tisztaságának biztosítása érdekében. E törvény és a végrehajtása alapján alkotott jogszabályok célja továbbá a mikro-, kis- és középvállalkozások közbeszerzési eljárásban való részvételének, a fenntartható fejlődés, az állam szociális célkitűzései és a jogszerű foglalkoztatás elősegítése.*

*2. § (1) A közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.*

*(2) Az ajánlatkérőnek esélyegyenlőséget és egyenlő bánásmódot kell biztosítania a gazdasági szereplők számára.*

*(3) Az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők a közbeszerzési eljárásban a jóhiszeműség és tisztesség, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeinek megfelelően kötelesek eljárni.*

*(4) Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.”*

Már a törvény legelején világossá teszi a jogalkotó, hogy bizony a kötelezettségek nagy része az ajánlattevőket terheli, hiszen ők azok, akik az „adófizetők pénzét” (ebbe a kategóriába tartoznak azok is, akik ugyan adót nem fizetnek - és nem a gyermekekre gondolok-, de az adófizetők pénzének sorsát mindig aggódva figyelik), a közpénzeket elköltik, kiszervezik. Ez a törvény hátralévő részében is uralkodó elv: a szigorúan kógensnek minősülő jogszabály valóban zömmel az ajánlatkérő szervezetekre ír elő kötelezettségeket, feladatokat.

### *II.2.2. Ajánlatkérők*

De kik az ajánlatkérők? Jellemző, hogy a Kbt. nem az értelmező rendelkezések között rendezi az ajánlatkérő fogalmát (ellentétben az ajánlattevővel, vagy alvállalkozóval, stb.), hanem külön címet szentel ennek.

**6. § (1) E törvény alkalmazásában ajánlatkérők:**

*a) a minisztérium, a Miniszterelnökség, a központosított közbeszerzés során ajánlatkérésre feljogosított szervezet;*

*b) az állam, a helyi önkormányzat és minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi önkormányzatok társulása, a helyi önkormányzat által a helyben központosított közbeszerzés keretében, valamint több helyi önkormányzat, illetve a közös hivatalhoz tartozó települések központosított közbeszerzési rendszere keretében ajánlatkérésre kizárólagosan feljogosított szervezet, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács;*

*c) az a jogképes szervezet, amelyet közérdekű, de nem ipari vagy kereskedelmi jellegű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely ilyen tevékenységet lát el, ha az a)-d) pontokban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány külön-külön vagy együttesen, közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes felette gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza;*

A felsorolás itt persze nem áll meg, de „olvasóvédelmi” szempontból nem folytatom. Ráadásul a fenti úgynevezett klasszikus ajánlatkérői csoporton kívül külön rendelkezések vonatkoznak a közszolgáltató ajánlatkérőkre. A felsorolás idézett része is önmagáért beszél, arról, hogy hol szerepel ezen a listán a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI), később taglalom. Az ajánlatkérői státusz meghatározását korábban a Közbeszerzések Tanácsa külön útmutatóban vállalta, igaz, elsősorban az

önkormányzati költségvetési szervek tekintetében, azonban a következő mondat érvényes a központi költségvetési szervekre is: *az a szervezet minősül ajánlatkérőnek, amely az államháztartási törvény és végrehajtási Kormányrendelete rendelkezései alapján rendelkezési jogosultsággal bír azon fedezet felett, amelyből az ellenszolgáltatást teljesíti.*

### *II.2.3. A közbeszerzés tárgyai*

A közbeszerzés tárgya árubeszerzés, építési beruházás, szolgáltatás megrendelése, építési koncesszió és szolgáltatási koncesszió lehet, utóbbi kettő speciálisnak minősül, viszonylag kevés eljárásnak képezik tárgyát. Az árubeszerzés, az építési beruházás és a szolgáltatás megrendelése, mint főbb tárgykörök megérdemlik, hogy ismertessem fogalmi meghatározásukat.

Az árubeszerzés olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak - vételi joggal vagy anélkül történő - megszerzése az ajánlatkérő részéről. Az árubeszerzés magában foglalja a beállítást és üzembe helyezést is. Az építési beruházás olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya a következő valamelyik munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) az 1. mellékletben felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel, vagy módon történő kivitelezése.

A szolgáltatás megrendelése - árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő - olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

Itt szeretnék a szolgáltatási koncesszióval kapcsolatban egy kis kitérőt tenni. Mi magyarok azzal védekezünk, amikor kritika éri jogszabályaink bonyolultságát, a jogterületek túlszabályozottságát akár „kintről”, akár „bentről”, hogy az Európai Unió jogrendszerének való megfelelés érdekében szükséges az ilyen jellegű szabályozás. Ezt hajlamosak vagyunk elhinni, hiszen a „brüsszeli adminisztráció, az uniós bürokrácia” nehézkességét mindenki közhelyszerűen fújja. Én nem velük



kívánok vitába szállni, mert a tényekkel nehéz vitatkozni, viszont az is bizonyos, hogy a mindenkori magyar jogalkotói elme sem sok korlátot ismer a részletszabályok felállításakor. Ennek ékes példája a szolgáltatási koncesszió - Európai Unióban ismeretlen - jogintézménye és a Kbt. azon korábbi rendelkezése, amely szerint ingatlan vásárlása esetén is le kellett folytatni a közbeszerzést. Brüsszelben is értetlenül álltak azelőtt, hogy nyílt közbeszerzést kellett kiírni akkor is, ha az ajánlatkérő szervezet egy adott ingatlant, meghatározott célra kívánt beszerezni! Ezt a túlkapást viszonylag korán orvosolták, de dacból azért csak előírta a jogalkotó, hogy a biztonság kedvéért az adott ingatlan tulajdonosa irányába le kelljen folytatni egy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást.

#### *II.2.4. Közbeszerzési értékhatárok, eljárási rendek, becsült érték*

A közbeszerzés fogalmának rögzítésekor láthattuk, hogy csak akkor van helye a közbeszerzési kötelezettségnek, ha a beszerzés becsült értéke (a közbeszerzés értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított - legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást kell érteni) eléri a közbeszerzési értékhatárt. A 2004-ben hatályba lépő törvényben három eljárási rendszerhez kapcsolódott értékhatár, ettől függően kellett különböző eljárási rendszerekben kiválasztani a megfelelő eljárástípust, ezek a következők voltak: egyszerű eljárásrend, nemzeti eljárásrend, uniós/közösségi eljárásrend. Ez utóbbi alsó értékhatárát maga a Kbt. tartalmazta (ma is) Európában meghatározva, a másik két „rezsim” értékhatárait pedig mai napig a mindenkori költségvetési törvény tartalmazza. Ha ez nem lenne elég, az egyes beszerzési tárgyakhoz eltérő értékhatár párosul(t). Az említett, egész országra kiterjedő, törvény hatályba lépése okozta sokkhatást tetézte, hogy a legalsó értékhatárt nettó 2 millió forintban határozta meg a jogszabály az árubeszerzésekre és a szolgáltatás megrendelésekre, nettó 8 millió forintban pedig az építési beruházásokra. Ennek köszönhetően robbanásszerűen megnőtt a honi közbeszerzések száma. Ennek persze nagyon örültek az Országgyűlésben, a Közbeszerzések Tanácsánál, a közbeszerzési referensek képzésére jogosult intézményeknél, hiszen úgy gondolták, hogy jelentősen nőtt a tisztességes úton, versenyben odaítélt közpénzek aránya, utóbbiak pedig szívesen látták ezerszámra a tanulni vágyókat. Annyira nem örültek viszont az ajánlatkérő szervezeteknél, hiszen legalább egy, de inkább két közbeszerzési szakembert kellett alkalmazniuk a szervezet nagyságától függően, vagy legalábbis meg kellett vásárolniuk a közbeszerzési szakértelmet. Sokan rossz néven vették, hogy elméletben a verseny segítene az árak letörésében, a gyakorlatban

viszont sok esetben drágította a beszerzéseket. Ez számomra megítélhetetlen, erre nem is vállalkoznék, az viszont biztos, hogy az ajánlatkérők komoly nyűgnek érezték a feleslegesen „agyonbonyolított” Kbt. alkalmazását gyakorlatilag az összes beszerzésük tekintetében, különösen akkor, ha költségvetési és elvi okokból egyébként is tisztességesen eljárva a legolcsóbb, egyben legjobb ajánlatot választották volna ki. Mielőtt az ajánlatkérők napi működését megbénította volna a Kbt., a jogalkotó 8-8 millió forintra emelte az árubeszerzés és a szolgáltatás megrendelés alsó értékhatárát, építési beruházást pedig továbbra is 15 millió Forint felett kellett közbeszerezni. Még így is alacsony volt a limit, de már nem terjedt ki a törvény minden apró beszerzésre. A Nemzeti Választási Iroda közbeszerzésekkel összefüggő feladataira később térek ki, de idekíváncozik annak felvetése, hogy vajon zökkenőmentes lett volna-e az NVI indulása ez év nyarán 2 millió forintos értékhatár mellett?

A kulcskérdés az egybeszámítási szabályok alkalmazása volt a becsült érték meghatározásánál. Korábban minden beszerzés értékét egybe kellett számítani, ha a beszerzés egy adott költségvetési éven belül valósult meg, egy ajánlattevő képes volt a teljesítésre és a beszerzési tárgyak rendeltetése azonos, vagy hasonló volt, illetőleg felhasználásuk egymással összefüggött. Nem nehéz kitalálni, hogy a legutolsó fogalmi elem tág értelmezésével igyekeztek az ajánlattevők kibújni a közbeszerzési kötelezettség alól. Mindenesetre a Döntőbizottsági jogorvoslati eljárások nem elhanyagolható része emiatt indult. A Közbeszerzések Tanácsa és a Közbeszerzési Döntőbizottság vonatkozó jogértelmezési gyakorlata évek alatt kifejlődött, így biztosan boldogok voltak, amikor az új Kbt. egybeszámítási szabályai gyökeresen megváltoztak 2012. január 1-jével, bevezetve a pénzügyi és műszaki funkcionális összefüggés kritériumát a becsült érték meghatározásához. Ezzel együtt változott az eljárási rezsimek száma. Megmaradt a közösségi eljárásrend, az egyszerű és a nemzeti kategória viszont egybeolvadt, az alsó értékhatárok változatlanul hagyásával.

#### *II.2.5. A közbeszerzési eljárás fajtái*

A közbeszerzési eljárás nyílt, meghívásos, tárgyalásos eljárás vagy versenypárbeszéd lehet. Tárgyalásos eljárást és versenypárbeszédet csak akkor lehet alkalmazni, ha azt a Kbt. kifejezetten megengedi. A tárgyalásos eljárás hirdetmény közzétételével induló vagy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lehet. Főszabály természetesen a nyílt eljárás, hiszen ez biztosítja a legszélesebb

versenyt. Dolgozatomban mégis a speciálisnak mondható hirdetemény nélküli tárgyalásos eljárás - annak is egyik különös jogcíme - kerül a boncaszatra.

#### *II.2.6. Egy közbeszerzési eljárás főbb cselekményei*

Ezen a ponton hagyom el a Kbt. viszonylag részletes bemutatását, viszont az ismertetés végén illik modellezni egy eljárást, mégha csak a főbb eljárási cselekményeken keresztül is. Csak a tényleges eljárási menetrendre térek ki főbb vonalakban, a számtalan kapcsolódó feladatot nem érintem (előkészítés, általános kommunikációs, nyilvánossággal összefüggő feladatok, dokumentálás, eljáró szervek, azok ügymenetei, stb.) Az ajánlatkérő feladatainak pontos, szabályszerű végrehajtása érdekében, a vonatkozó jogszabályok mellett kiemelt jelentősége van a közbeszerzési szabályzatnak. Az ajánlatkérő köteles meghatározni a közbeszerzési eljárási előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyek, valamint szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárási dokumentálási rendjét, összhangban a vonatkozó jogszabályokkal. Ennek körében különösen meg kell határozni az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, vagy testületeket. Ha az ajánlatkérő nem rendelkezik általános jellegű, fentieknek megfelelő közbeszerzési szabályzattal, vagy a szabályzattól - az abban meghatározott módon - való eltérés feltételei fennállnak, legkésőbb az adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatározni az előírásokat.

A közbeszerzési eljárás főbb szakaszai a következők:

#### *Előkészítő szakasz*

Az előkészítő szakasz lényege a közbeszerzés tárgyának, becsült értékének, ezzel összefüggésben az eljárási rendnek és az eljárás típusának meghatározása. Ez a szakasz az eljárás lelke, mint minden más esetben, sok esetben már az előkészítésnél eldőlt a közbeszerzés eredményessége. Az itt elkövetett hibák végigfutnak az egész folyamaton. Az előkészítés még házon belül valósul meg, nincs külső kontroll, mint az eljárás későbbi szakaszában, amikor a Kbt-ben is meghatározott szervek és szervezetek árgus szemekkel figyelik és ellenőrzik az ajánlatkérő minden apró lépését, sok esetben ugrásra várva, hogy mikor tudják a döntőbizottsági jogorvoslati eljárást megindítani az ajánlatkérő elmarasztalása érdekében. Az NVI, vagy más állami szervek esetében bizonyosan vannak e tekintetben

belső kontroll-szabályok, persze más államháztartási törvény szerint működő szervezeteknél is, de az NVI-nél például kiemelt feladatot kell, hogy jelentsen a közbeszerzések előkészítése. Egyszerűen nem lehet hibázni, főleg akkor, ha az egyetlen eljárás lefolytatása és a választások várható időpontja (például országgyűlési képviselő választás esetén adott év április, május) között már nem lehet újabb eljárást beiktatni az időhiány miatt, hiszen a választások előkészítéséhez szükséges megrendelést, feladatot, tevékenységet még el is kell végeznie a szerződéses partnernek.

Európai Unió támogatással megvalósuló önkormányzati projektek esetében 300 millió Forint becsült érték felett folyamatba épített közbeszerzési ellenőrzést végeznek az eljáró szervek, amely bosszantó módon meghosszabbítja az eljárást, de kétségtelenül csökkenti az előkészítés során elkövethető hibák számát. Felmerül továbbá a felelősség megosztása is az ajánlatkérő szervezet és az ellenőrzésre kijelölt szerv között, de ennek sokszor nincs jelentősége. Ha az eljárás eredménytelensége miatt megsemmisül egy milliárdos nagyságrendű projekt, akkor az önmagában bosszantó, a felelősök keresése másodlagos. Az előkészítő szakasz zárásaként el kell készíteni az előírásoknak megfelelő eljárást megindító felhívást, a közbeszerzési eljárási dokumentációt (a továbbiakban: dokumentáció), annak részeként a műszaki specifikációt és a szerződéstervezetet. A felhívás elfogadásával rendelkezik az ajánlatkérő nevében eljáró szerv vagy személy az eljárás megindításáról. A legelső Kbt-ben az eljárás a hirdetménynek a Közbeszerzési Értesítőben való közzétételével indult, a 2003. évi CXXIX. törvény és a 2011. évi CVIII. törvény már a Közbeszerzések Tanácsának Szerkesztőbizottsága részére történő megküldéshez köti az eljárás indulását (pontosabban a hiánypótoltt, másodjára megküldött felhívás feladásához). Ha ez a dolgozat kizárólag közbeszerzési témájú lenne, csak erről a mozzanatról lehetne több oldalt írni. Így viszont inkább lépünk be az ajánlattételi szakaszba.

### *Ajánlattételi szakasz*

A dokumentációnak rendelkezésre kell állnia a közbeszerzési eljárás megindulásakor (hirdetmény feladásakor, vagy az ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésekor bizonyos eljárási típusoknál) annak érdekében, hogy az ajánlattevők azt átvehessék. Az ajánlattételi szakasz a törvény rendelkezései szerint eltérő hosszúságú lehet, de a jog előír minimális időtartamokat, amelyet biztosítani kell az ajánlattevők részére a megfelelő ajánlattétel érdekében. Az ajánlattételi szakaszban és később is szigorúan szabályozott az ajánlatkérő és az ajánlattevő közötti

kapcsolattartás lehetősége. Az ajánlattételi szakaszban ezek a kapcsolattartási lehetőségek a dokumentáció igénylésében és átvételében, a kiegészítő tájékoztatás iránti kérelmek előterjesztésében és az azokra adott válaszokban, a helyszíni konzultáción elhangzottakban és az ajánlat fizikai benyújtásában öltenek testet. Ezeken felül a felek nem léphetnek kapcsolatba egymással. Az ajánlattételi szakasz az ajánlattételi határidő lejártával, az ezzel egyidőben lefolytatott bontási eljárással zárul.

### *Értékelési szakasz*

Az értékelési szakasz - a fenti logikát követve - szintén a bontási eljárással kezdődik, tekintettel arra, hogy a beérkezett ajánlatokat az ajánlattételi határidő lejártakor el kell kezdeni felbontani. Ennek szabályait szigorúan rögzíti a Kbt. A bontáson természetesen jelen lehetnek az ajánlattevők is, akik betekintheznek a többiek ajánlatában fellelhető felolvasó lapba. Ez tartalmazza az ajánlattevők nevét, székhelyét és azokat a számszerűsíthető adatokat, amelyeket az ajánlatkérő a bírálat során értékelni fog. A bontást követően veszi kezdetét az ajánlatok egyenként vizsgálata tartalmi, formai és egyéb érvényességi szempontból. Külön ki kell emelni az ajánlattevők kizáró okok szempontjából történő értékelését és a pénzügyi-gazdasági, valamint műszaki-szakmai alkalmassági követelményeknek való megfelelésük megállapítását. Az ajánlatok értékelése körében szintén csak szűk körben van lehetőség az ajánlattevőkkel való kapcsolattartásra:

- Hiánypótlás (ennek van önkéntes változata is).
- Tisztázó kérdés feltétele.
- Kirívóan alacsony árra, illetőleg irreális kötelezettségvállalásra irányuló indokolás kérése.

A Döntőbizottság határozatainak komoly része a legutóbbi jogintézménnyel hozható összefüggésbe.

Miután az ajánlatkérő által kötelezően létrehozott bírálóbizottság érvényességi szempontból értékelte az ajánlatokat, az érvényes ajánlatokat össze kell vetni a felhívásban meghatározott bírálati szempont alapján. A bírálati szempont vagy a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás, vagy az összességében legelőnyösebb ajánlat. Utóbbi esetben bírálati alszempontokat kell meghatározni, amelyek közül az egyiknek az árnak kell lennie.

Ha az eljárások előkészítésére azt írtam, hogy kulcsfolyamat a közbeszerzések eredményessége tekintetében, akkor az értékelési szakasz tevékenységi köreire is ezt kell írnom. A felhívás megjelenésétől kezdve a közbeszerzés kilép a színpadra, innentől kezdve a hibák is látványosabbak lehetnek. Az ajánlatok értékelése és az érvényes ajánlatok egymással való összevetése a legérzékenyebb pontja az eljárásnak, mivel ekkor dől el, hogy az ajánlatkérő mely szervezetnek, vagy személynek ítéli oda a szerződést. Az ajánlatkérőnek biztosra kell mennie az értékelésnél, mindent az önvédelemnek kell meghatározni, és bármennyire is egészségtelen ez a helyzet, akkor is ezt kell szem előtt tartani, hiszen a jogorvoslati kérelem benyújtása a legtöbb esetben borítékolható a vesztesék részéről. A több száz tényező, amelyet egy ajánlat érvényességének megítélésékor figyelembe kell venni, mind egy külön jogalkalmazási gyakorlatot takar, sok tízezer oldalt kitevő jogesettel. Mindegyik tényező egy hibalehetőség, és a legapróbb bizonytalanság is az eljárás megtorpedózásához vezethet, amely akár a beszerzés teljes megghiúsulását is előidézheti. A bonyolultság sok esetben - és ezt tapasztalataim alapján mondom - sok esetben öncélú, de akkor vagyok korrekt, ha elismerem, hogy a leleményes ajánlatkérői eljárások is generálták a garanciák és fékek bekerülését a törvénybe. Csak egy példa: a közbeszerzés hőskorában egy színes elválasztó lap hiánya is eredményezhette az ajánlat formai érvénytelenségét, és hát sajnos csak egy cég vette észre a dokumentáció 1255. oldalán 9-es betűmérettel írt azon feltételt, hogy az egyes fejezeteket színes elválasztó-lappal kell elkülöníteni. Ez persze nem volt általános, meggyőződésem, hogy a közbeszerzések legnagyobb része tisztességesen zajlik, az a kétségtelenül előforduló kisszámú eset viszont elképesztően sokat árt a közbeszerzés megítélésének.

#### *Eredményhirdetés, jogorvoslat, szerződéskötés*

A bírálóbizottság a megállapított eredményt az ajánlatkérő nevében eljáró testület vagy személy elé terjeszti az eljárást lezáró döntés meghozatala érdekében. Ez az önkormányzatoknál minden esetben a képviselő-testület, vagy ritkább esetben - főként alacsonyabb értékű eljárásoknál - átruházott hatáskörében eljárva a polgármester. Központi költségvetési szerveknél ez a döntéshozó a szerv vezetője vagy az általa kijelölt, így kötelezettségvállalásra jogosult személy vagy szervezet. Ezt meg kell jelölni előre a már említett közbeszerzési szabályzatban. Az eredményt ki kell hirdetni egy előre megállapított időpontban, a Kbt. által meghatározott objektív határidő letelte előtt. Az eredményhirdetést követően indul az úgynevezett szerződéskötési moratórium, amely jelenleg - főszabály szerint - 10 nap. Közben bármely érintettnek joga van előzetes vitarendezést kérni, vagy

ezt követően a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt az ajánlatkérő döntését megtámadni. A jogorvoslatra vonatkozó határidők egyes esetekben túlnyúlnak a szerződéskötési moratóriumon. Ennek korábban komoly jelentősége volt. A már megkötött szerződést a Döntőbizottság nem semmisíthette meg, maximum a jogsértés megállapítása esetén magasabb összegű bírságot szabott ki, mivel a jogsértés már nem volt reparálható. Ez a szabály is változott, most kimondja a Kbt., hogy a szerződés semmis, ha bizonyos tények fennállnak.

A közbeszerzési eljárás a szerződés megkötésével zárul, hiszen erre megy ki az egész játék. Persze az ajánlatkérők még nem lélegezhetnek fel. Több okból sem. Az eljárásnak van utóélete, hirdetményeket kell közzétenni a szerződés teljesítéséről például, de az eljárás egyes dokumentumait egyéb módon is nyilvánosságra kell hozni, továbbá a közbeszerzés valamennyi dokumentumát 5 évig meg kell őrizni. A legijesztőbb viszont az, hogy az Európai Unió projektjeivel összefüggő közbeszerzéseket évek múltán is előveszik és újraértékelik az ajánlatokat, valamint az utolsó papírfecniig leellenőrzik a lefolytatott eljárást. Tiszta lelkiismerettel közbeszerzve nincs mitől félnie az ajánlatkérőnek - gondolhatnánk. Ez sajnos nem így van. Itt is, mint sok már területen egyszerűen túlzásba esünk. A fő gond, hogy évekkel korábban lefolytatott eljárásokat, amelyek kapcsán esetleg némely jogintézmény alkalmazásával összefüggő központi jogalkalmazási gyakorlat sem kiforrott, az ellenőrök az ellenőrzés idején aktuális szabályok és gyakorlatok alapján nézik. Sok esetben előfordul, hogy a nem egyértelmű szabályozás miatt kell az ajánlatkérő szervezetnek magyarázkodnia és viselni az esetleges szabálytalanság terhét. Sok esetben nem elég, hogy egy közbeszerzésre - gyakran igazságtalanul - rásütik a szabálytalanság címkéjét, csak mert néhány ügybuzgó pályakezdő ellenőr brillírozik a közbeszerzés elméleti mocsarában. Tetézi a bajt, hogy ez általában a támogatás egészének, vagy egy részének visszafizetési kötelezettségével jár együtt. Mondanom sem kell, hogy ez mit jelent egy több száz millió Forint összértékű, már megvalósult és pénzügyileg rendezett projekt esetén. Hatalmas fegyver ez, ha nem párosul jóindulattal. Persze az is lehet, hogy nem ilyen sötét a helyzet, ezért inkább haladjunk tovább.

#### *II.2.7. Az egyes eljárási típusok átlagos időigénye*

Ha egy szervnek az a feladata, hogy gondoskodjon például a Magyarország Alaptörvényében adott év áprilisában vagy májusában kötelezően megtartandó országgyűlési képviselőválasztások minden gond

és baj nélküli lebonyolításáról, akkor máris kezdhet aggódni, hogy csak az előző év hasonló időszakában hozzák létre. A Nemzeti Választási Iroda ugyanis a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény hatályba lépésével jött létre. A törvényt 2013. április 18-án hirdették ki a Magyar Közlönyben és a kihirdetését követő 15. napon lépett hatályba. Minden esetben fontos tudni, hogy a közbeszerzés alapján megkötni kívánt szerződésnek mikor kell teljesülnie, ettől a dátumtól visszafelé kell számolni a szerződés szerű és I. osztályú minőségben történő teljesítés időigényét, amely a szerződés időtartama lesz. Ha továbbmegyünk az időben visszafelé, meg kell nézni, hogy milyen időigénye van egy közbeszerzési eljárásnak, de inkább kettőnek. Ha az így kapott dátumot magunk mögött hagytuk, akkor bajban vagyunk. Minden kreatitásunkra és szakértelmünkre szükségünk van, hogy egy gyors közbeszerzéssel meg tudjuk valósítani a beszerzést.

Itt kívánom ismertetni a főbb eljárástípusok átlagos időtartamát. Nyílt eljárás esetén a közbeszerzés időigénye az eljárás megindításától a szerződéskötésig minimum 75 nap (45 napos ajánlattételi határidő mellett, amely bonyolult beszerzési tárgyakkal nem csökkenthető tovább az alapelvek sérelme nélkül, továbbá szinte irreálisan rövid 15 napos értékelési folyamat figyelembe vételével, minimális 5 napot számolva a döntéshozatali eljárásra, hozzászámítva a szerződéskötési moratórium 10 napját is). Meghívásos eljárás esetén az eljárás minimum 120 nap alatt bonyolítható le. (Részvételi szakasz, 30 napos részvételi határidővel, 15 napos értékeléssel, 5 napos döntéshozatali eljárással 50 nap. Az ajánlattételi szakasz 40 napos ajánlattételi határidővel, 15 napos értékeléssel, 5 napos testületi döntéshozatali eljárással, 10 napos szerződéskötési moratóriummal 70 nap). A hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás időigénye minimum 75-80 nap a fenti eljárási cselekmények alapján. A hirdetmény nélküli közbeszerzési eljárás a leggyorsabb, akár 15 nap alatt is lefolytatható, páratlan népszerűségét vélhetően ennek köszönheti. A verseny tisztaságát, a közbeszerzési alapelvek érvényesülését leginkább biztosító eljárási forma természetesen a nyílt eljárás.

### ***II.3. A Nemzeti Választási Iroda, mint közbeszerzési ajánlatkérő***

Ebben a részben szeretném kifejtetni, hogy mit jelent az ajánlatkérői státusz a Nemzeti Választási Irodára nézve, hogyan hat a Kbt. a szervezetre, annak mindennapjaira. Csak felvillantani szeretném azokat a napi feladatokat, amelyeket a jogszerű működés érdekében el kell végezni. Ezek persze nem keltik fel a széles közvélemény figyelmét, senkit nem érdekelnek, sőt, még szervezeten belül is csak



néhány illetékes szakembert érintenek, ettől függetlenül kapcsolódást jelentenek az egyik legfontosabb választási szerv és a közbeszerzési szabályozás között. A későbbiekben lesz majd arról szó, hogy melyek azok a közbeszerzési feladatok, amelyek komoly mértékben befolyásolhatják a mindenkori választások sikerét, zökkenőmentes és a háttérmunka szempontjából „csendes” (!) lebonyolítását. Az már nem titok, hogy az NVI a Kbt. szabályai alapján klasszikus közbeszerzési ajánlatkérőnek minősül. Kérdés, hogy a Kbt. ajánlatkérői felsorolásának melyik pontja alapján. Talán sok közbeszerzési szakember is felhördülne a kérdést hallván, felkiáltva, hogy nem mindegy!? De, tulajdonképpen teljesen mindegy, viszont talán érdekesség, hogy az NVI két címen is ajánlatkérőnek minősül: a Kbt. 6. § (1) bekezdés b) és c) pontja alapján is (kötségvetési szerv és közérdekű célra létrehozott jogképes szervezet).

De miként kerül meghatározásra az NVI, mint szervezet? Erre a leghitelesebb forrás a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) vonatkozó néhány rendelkezése:

*„53. § (1) A Nemzeti Választási Iroda autonóm államigazgatási szerv.*

*(2) A Nemzeti Választási Iroda független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. A Nemzeti Választási Iroda számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő.*

*54. § (1) A Nemzeti Választási Iroda fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.*

*(2) A Nemzeti Választási Iroda tárgyévi költségvetésének kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők.”*

Az NVI alapító okirata szerint az Iroda gazdálkodási besorolása önállóan működő és gazdálkodó, fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv. Tárgyévi költségvetésének kiadási és bevételi főösszegei kizárólag az Országgyűlés által csökkenthetők. A központi költségvetés szerkezeti rendjében I. Országgyűlés fejezet alatt önálló címet képez. Ezt összevetve a Közbeszerzések Tanácsának korábban hivatkozott útmutatójával (ajánlatkérői státusz) még egyértelműbbé válik az önálló közbeszerzési ajánlatkérői minősége az NVI-nek. Az „i” betűre a pontot az alapító okirat 9. a) pontja teszi fel, külön kiemelve a közbeszerzési feladatokat:

*„9. Az Iroda alaptevékenysége:*

*Közfeladata teljesítése során alaptevékenysége keretében az Iroda a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben (a továbbiakban: Törvény) meghatározott feladat- és hatásköröket gyakorolja:*

*a) A Törvényben foglaltak alapján ellátja a választások előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat. Ennek keretében gondoskodik a szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatásáról, a termékek és szolgáltatások beszerzéséről, a választás lebonyolításához szükséges központi nyomtatványok előállításáról és szállításáról.*

*b) Kialakítja és biztonságosan működteti a választások lebonyolításához szükséges informatikai rendszert. Ellátja a választás központi logisztikai és pénzügyi feladatait.*

*c) Vezeti a központi választói névjegyzéket, gondoskodik a választáshoz kapcsolódó adatok biztonságos tárolásáról és működteti a választások honlapját.*

*d) Választási információs szolgálatot működtet, tájékoztatja a választópolgárokat, jelölteket és jelölő szervezeteket.*

*e) Ellátja a Nemzeti Választási Bizottság titkársági feladatait, döntésre előkészíti a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörébe tartozó ügyeket.*

*f) Választás témakörben tudományos tevékenységet folytat, kutatásokat végez.*

*g) Együttműködik más államok választási szerveivel, a magyar választásokon résztvevő nemzetközi megfigyelőkről a Törvényben meghatározott módon nyilvántartást vezet.”*

Több bizonyítékot nem tudok előhúzni annak igazolására, hogy az NVI-nek tevékenysége során figyelembe kell vennie a közbeszerzési törvényt és annak végrehajtási rendeleteit, az abban foglaltak maradéktalan betartása érdekében úgy kell kialakítania szervezetét, hogy közbeszerzési eljárásai rendben, határidőre lefolytatásra kerüljenek, a megkötött szerződésai az előírásoknak megfelelően teljesüljenek, ezáltal biztosított legyen valamennyi választás zavartalan lebonyolítása. A közbeszerzési feladatokat nem lehet félvállról venni, ezért szervezeten belül alkalmazni kell egy vagy több kollégát, aki lehetőleg jogi végzettséggel és közbeszerzési szakértelemmel (ide érteve a megfelelő szakképesítést és a gyakorlatot is) rendelkezik. Persze, ahogy korábban említettem, ezt szolgáltatásként is megvehetik az ajánlatkérők. Megjegyzem, hogy korábban kötelező volt a közösségi értékhatárt elérő közbeszerzések lebonyolítására hivatalos közbeszerzési tanácsadót igénybe venni, ha ilyen névjegyzéki regisztrációval rendelkező kolléga nem állt házon belül rendelkezésre. Véleményem szerint jobb, ha minden ajánlatkérő alkalmaz közbeszerzési kollégát, ettől még igénybe

vehet konkrét eljáráshoz külső segítséget (közbeszerzési-jogi, illetőleg a közbeszerzés tárgya szerinti szakértelmet), de a közbeszerzési jogszabályok szinte naponta feladatot adnak a jogalkalmazóknak, ilyenkor praktikusabb, ha kéznél van a kolléga.

#### ***II.4. Választások a közbeszerzés árnyékában***

Az előző rész arról szólt, hogy mire kell figyelnie az NVI-nek a szürke hétköznapokban. Nem veszem rossz néven, ha valakinek nem keltette fel különösebben az érdeklődését, amit olvasott. Lehet, hogy ez a rész sem lesz sokkal érdekesítőbb, de a választási eljárásokkal lényegesen szorosabb összefüggések feltárására kerülhet sor.

Az NVI alapító okiratából a szerv alapfeladataira vonatkozó pontja árulkodó. Az NVI közfeladata teljesítésével összefüggő alaptevékenységei közül elsőként került meghatározásra, hogy ellátja a választások előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat. Ennek keretében gondoskodik a szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatásáról, a termékek és szolgáltatások beszerzéséről, a választás lebonyolításához szükséges központi nyomtatványok előállításáról és szállításáról. Tehát a választások lebonyolításához szükséges alapvető feltételek biztosításához az NVI részéről elkerülhetetlen a közbeszerzési törvény alkalmazása. Kicsit erőszakosabb megfogalmazással élve: a mindenkori magyarországi választások sikere nagyban múlik azon, hogy a Nemzeti Választási Iroda, mint közbeszerzési ajánlatkérő miképpen alkalmazza a közbeszerzési jogot. Ez óriási teher a felelősre nézve. De hatalmas a felelőssége az Országgyűlésnek és a mindenkori Kormánynak is, hiszen ők teremtik meg a jogszabályi környezetét mindkét jogterületnek, úgymint a választási jognak és a közbeszerzési jognak is. Ezt feltétlenül olyan módon kell megtenni, hogy a választások megszervezésével megbízott állami szerv minden jogszabályi kötelezettségének határidőre, az eljárási és anyagi jogszabályok maradéktalan betartásával tudjon eleget tenni. Mire gondolok? Kellemetlen leírni, hiszen annyira evidens, de a legfontosabb nyilvánvalóan az, hogy a jogszabályok a megfelelő felkészülési idő figyelembe vételével kerüljenek időben és érvényesen elfogadásra, lehetőleg lépjenek is hatályba, valamint álljon fel az a szervezetrendszer, amelynek ezeket a jogszabályokat alkalmaznia kell. Hogy ennek mi lenne az „egészséges” időpontja, nem tudom biztosan, csak azt, hogy az Alaptörvényből, a választási rendszer alapjait szabályozni hivatott anyagi jogi törvényből, az Európai Unió jogszabályaiból nagy pontossággal megállapítható, hogy

Magyarországon mikor, milyen választásokat kell tartani. Tehát nagy valószínűséggel ezektől az időpontoktól kell visszafelé számolni.

Külön dolgozat témája lehetne, hogy a közbeszerzési törvény alkalmazása milyen hatással van az ajánlatkérő szervezet működésére, és hogy ennek mi az oka. A Kbt. alapelveit böngészve persze kiderül, hogy miért fontos a megfelelő verseny biztosítása a közpénzeket felhasználó szervezeteknél. Vitathatatlanul fontos célokra tűz ki a törvény. Csak kérdés, hogy ezek a célok milyen módon valósulnak meg. Mennyire telepszene rá a napi működésre a közbeszerzés szabályai, vajon nem gátolják-e a szükségesnél nagyobb mértékben a jogalkalmazókat ezek a normák? Ezen rendelkezések kialakításának nem lehet alapja a bizalom, ezt kár lenne vitatni, főleg, ha a központi közigazgatástól viszonylag távolabb elhelyezkedő ajánlatkérői szervezetekről beszélünk. Itt szeretnék visszautalni jelen fejezet címére: „*választások a közbeszerzés árnyékában*”. Kicsit bulváros. De miért nem közbeszerzés a választások árnyékában? Melyik a fontosabb? Kell-e a kettőnek alkalmazkodnia egymáshoz, esetleg ki kell-e térnie egyiknek a másik útjából, ha úgy hozza az élet? Van-e erre lehetőség? A jogalkotó erre azért gondolt. Vagyis részben gondolt, hiszen a közbeszerzési törvénynek vannak olyan eljárástípusai, amelyek figyelembe veszik az ajánlatkérő szorult helyzetét (például, ha időzavarba került), de ennek szigorú jogbiztonsági garanciái vannak. De ott vannak a később ismertetett kivételi szabályok is. Ezek a törvényi tényállások, eljárási jogcímek konjunktív feltételeket tartalmaznak. Erről tanulmányom második részében írok részletesen.

Most visszatérnék ahhoz a gondolatmenethez, amelyben a közbeszerzés helyét vizsgálom más eljárásrendekben. Hiszen a közbeszerzés minden esetben csak egy részfeladatát jelenti az ajánlatkérő által ellátott alaptevékenységnek és az ehhez szükséges eljárási folyamatoknak. Mire gondolok? Az NVI-nek közbeszerzést kell lefolytatnia, hogy a választások alapfeltételeit biztosítsa (például: informatikai feladatok ellátása, nyomdaipari szolgáltatások megrendelése, stb.) Vagy az önkormányzatnak, amelyik ha nyer egymilliárd forintot a belvízelvezető rendszer rekonstrukciójára, szintén közbeszerzés útján kell kiválasztania a kivitelező céget. Ezekből a példák közül úgy tűnik, hogy a közbeszerzés egy eszköz, amely segít a célok megvalósításában, a választások eredményes és zökkenőmentes lebonyolításában, vagy az Európai Unió támogatások tisztességes versenyeljárásban történő felhasználásában. Sajnos azonban a közbeszerzés elkezdett eszközből céllá változni és most már abszolút önálló életet él. A két példában mi a cél? A választások és a közbeszerzés viszonyában

„talán” az, hogy a választások rendben lezajlódjanak. Az Uniós pénzeknek mi a céljuk? Valószínűleg az, hogy az a fejlesztés, projekt, amire az Európai Unió pénzt áldoz, testet öltjön egy gyönyörűen kivilágított négysávos autópályán, egy akadálymentesített orvosi rendelőben, egy köznevelési intézmény fűtési rendszerének korszerűsítésében, vagy egy sikeresen végrehajtott pedagógus továbbképzésben. Nem tagadom, hogy célnak kell lennie a közbeszerzési szabályok maradéktalan betartásának is, illetve ezek ellenőrzésének is. Sőt, az erre hivatott intézményrendszernek is meg van a létjogosultsága. De ezek a fentebb említett elsődleges célokhoz képest nem kaphatnak kiemelt szerepet, nem válhat a közbeszerzés öncélúvá. Meg kell előznie egy országnak, hogy az uniós pénzek felhasználásának gátja legyen a közbeszerzés intézménye.

Részt vettem egy regionális nagyságrendű projektben. Az előkészítés 4-5 évig tartott a támogatási szerződés megkötéséig. A projekt közbeszerzéseit 4 éven keresztül bonyolítottuk le, összesen körülbelül 17 eljárásról van szó. A kivitelezési munkák - részben átfedésben egyes közbeszerzési eljárásokkal - mintegy 3-4 évig tartottak. A projekt zárása mai napig zajlik, immáron 3 éve. Az ebből a vázlatos projekt-történetből is látszik, hogy a folyamat nem kizárólag a közbeszerzés miatt lassú, azonban ha a szakaszok időtartamát egymás mellé tesszük, láthatóvá válnak az aránytalanságok, egyértelműen kitűnik a közbeszerzés túlhangsúlyozott szerepe. Elképesztően nagy hibaforrás az uniós pénzek elköltésének folyamatában a közbeszerzési törvény túlbonyolítása és a támogatások önkormányzati felhasználásának ellenőrzésére hivatott állami szervek sokszor egymásnak ellentmondó jogalkalmazása. Erre mondhatják rosszindulatúan a kívülállók, hogy tessék szabályszerűen közbeszerzeni. Aki kicsit is belelát a hazai közbeszerzési viszonyokba, az tudja, hogy ez nem ilyen egyszerű. Csakhogy ne támadjon fogalomzavar: tisztességesen közbeszerzeni nagyon könnyű, elhatározás és tisztesség kérdése, szabályszerűen annál nehezebb. Az a baj, hogy egy esetleges (sajnos sokszor a meglévő szakértelem mellett is bekövetkező) hiba, szabálytalanság esetén, igazságtalanul a tisztesség is megkérdőjeleződik, a két fogalom közötti határ elmosódik.

Saját tapasztalatom, hogy az önkormányzati projekt-lebonyolítás területén eltorzultak az arányok, az egyes részfeladatok közül (pályázat elkészítése, kivitelezés, pénzügyi feladatok, egyéb adminisztratív feladatok) túlzott hangsúlyt kapott a közbeszerzés. De megállapítható-e ennek a torzulásnak a megléte más ajánlatkérői szervezetek esetében? Például a Nemzeti Választási Irodánál. A jelek arra utalnak, hogy nem. Nem is szabad, hogy ez bekövetkezzen, ez társadalmi érdek. Igaz, hogy ez nem a

közbeszerzési jogszabályokon múlik, hanem az NVI szakembereinek odafigyelésén és magas szintű szakmai felkészültségén. Ennek így is kell maradnia, és ha ez tartósan így marad, akkor a jelen fejezet címében szereplő szavakat fel lehet cserélni, és a közbeszerzés valóban a választások árnyékában marad.

## ***II.5. A Nemzeti Választási Iroda közbeszerzései***

Ezidáig az NVI és a közbeszerzés elméleti viszonyáról volt szó. Ebben a fejezetben az NVI által megvalósítandó, vagy megvalósított közbeszerzésekre térek ki.

Két részre bontanám az NVI által lefolytatott versenyeljárásokat. Az elsőbe tartoznak azok, amelyek a napi működés feltételeit biztosítják. Mire van szüksége az NVI-nek, hogy alaptevékenységét az állampolgárok és létrehozója legnagyobb meglepedésére lássa el? A teljesség igénye nélkül: irodabútorra, számítógépre, nyomtatóra, egyéb irodai számítástechnikai eszközre, szőnyegre, függönyre, takarítószerre, tisztítószerre, irodaszerekre, tollra, papírra, lefestőre, gémkapocsra, karbantartási szolgáltatásra, hivatali gépjárműre, szakértői szolgáltatási tevékenységre, jogi tanácsadásra, telefonra, telefonvonalra, internet hozzáférésre, közműszolgáltatásokra, és még vélhetően rengeteg hasonló dologra. A második csoportot alkotják azok a beszerzések, amelyek alapfeladatának megvalósításához szükségesek, ahhoz - kiemelve a legfontosabbat -, hogy a választások rendben lezajlódjanak. A két fenti csoport funkcionálisan különül el egymástól, mindkét csoportban valósulhatnak meg közbeszerzések és értékhatár alatti, „mezei” beszerzések is. Az árubeszerzésekre irányadó nettó 8 millió forintos értékhatár máris elérhető közelségbe kerül, ha az ajánlatkérő több évre szóló szállítási szerződést kíván kötni. A közbeszerzéssel járó adminisztratív terheket ilyen esetben a hosszabb távú szerződéssel, így nagyobb volumenű beszerzéssel elérhető árcsökkenéssel kell összevetni. De ezek apróságoknak tűnnek így is, hiszen tudjuk, hogy egy „hagyományos” országgyűlési képviselő választás lebonyolítása több milliárd forintot emészt fel. Egyes források szerint a 2010. évi országgyűlési választások lebonyolítása 3,4 Mrd Ft-ba került.

Figyelembe véve csupán azt a két tény, hogy a választási rendszer az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény szerint alapjaiban megváltozott és a Nemzeti Választási Iroda is új autonóm költségvetési szervként jött létre 2013 májusában, szinte a nulláról kezdve

működését, egyértelművé válik, hogy a jövő évi választások nagyságrendekkel többre is kerülhetnek (nem beszélve arról, hogy 2014-ben négy választás is lesz hazánkban). Természetesen a választások lebonyolításának fedezetére szánt összeg közpénz, ennek köszönhetően sokan érdeklődnek a felhasználás és az elköltés módja iránt. Nem árulok el nagy titkot, ha azt mondom, hogy ez a mód - legalábbis könyv szerint - a közbeszerzés.

A tárgyra térve: tény, hogy a Kbt. 9. § (1) bekezdés a) pontja - a kivételek körében a következőket rögzíti:

*„9. § (1) E törvényt nem kell alkalmazni:*

*a) a törvény Ötödik Részének kivételével a minősített adatot, valamint az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzésre (a továbbiakban: minősített beszerzési eljárás) - az uniós értékhatárt elérő értékű beszerzések esetén abban az esetben, ha az Országgyűlés illetékes bizottsága e törvény alkalmazását kizáró előzetes döntést hozott -, amely megrendelésre az e törvény felhatalmazása alapján megalkotott külön jogszabály szerint kell eljárni, vagy amely az e törvény felhatalmazása alapján megalkotott külön jogszabály alkalmazása alól is kivételt képez;*

Az is tény, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága 2013. július 2-án és 2013. július 15-én megtartott ülésein a Nemzeti Választási Iroda kérésére mentesített a közbeszerzési törvény hatálya alól összesen hat (3-3) beszerzési igényt. Ezek a következők:

- "Magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgároknak a központi névjegyzékbe-vétele, illetve számukra a 2014. évi országgyűlési választásokkal kapcsolatos nyomtatási és levélküldési szolgáltatás (becsült érték bruttó 530 millió Ft)
- Szoftverkomponensek és speciális szakértői tevékenység a Nemzeti Választási Iroda részéről a 2014-es országgyűlési választás pénzügyi-logisztikai lebonyolításához (becsült érték bruttó 310 millió Ft)
- Nemzeti választási rendszer fejlesztése (becsült érték bruttó 1,05 Mrd Ft)

- Választási ügyviteli rendszer fejlesztése, és a hozzá közvetlenül kapcsolódó szolgáltatások (becsült érték bruttó 155 millió Ft)
- A Nemzeti Választási Iroda választási informatikai rendszeréhez kapcsolódó adatforgalmi monitoring modul tervezése, fejlesztése és beüzemelése tárgyú megkeresés. (becsült érték bruttó 150 millió Ft)
- A 2014. évi országgyűlési, európai parlamenti és önkormányzati választások tárgyú beszerzés (becsült érték bruttó 230 millió Ft)

A közbeszerzés alól mentesített beszerzések (szerződések) becsült összértéke bruttó 2 milliárd 425 millió forint.

A Közbeszerzési Hatóság hivatalos honlapján vezetett Közbeszerzési Adatbázis tanúsága és az Iroda hivatalos honlapja szerint az NVI azért mégiscsak folytat le közbeszerzési eljárásokat. Más kérdés, hogy ezekről viszonylag kevés információ áll az érdeklődők rendelkezésére. Ennek alapvető oka, hogy az eljárások nem nyílt eljárások, vagyis az eljárást megindító felhívás nem jelenik meg a Közbeszerzési Értesítőben és - közösségi eljárásoknál - az Európai Unió Hivatalos Lapjában, valamint az úgynevezett TED-adatbankban. Eddig a következő közbeszerzéseket valósította meg az NVI:

*1. A 2014. évi országgyűlési - képviselő választás lebonyolításához szükséges alkalmazások rendszertervezése, a Nemzeti Választási rendszer kifejlesztése, tesztelése, a meglévő hálózathoz és a rendszerelemekhez történő illesztése, az alkalmazások üzemeltetése és közvetlenül kapcsolódó szolgáltatások nyújtása.*

A közbeszerzési eljárás fajtája: a Kbt. Második Része szerinti, uniós értékhatárt elérő, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a Kbt. 94. § (2) bekezdés d) pontja szerinti rendkívüli sürgősség fennállására tekintettel.

A benyújtott ajánlatok száma: 1.

A közbeszerzés tárgya: Ezen közbeszerzési eljárás tárgyának bemutatásával és a lefolytatása jogcímével a dolgozat második részében foglalkozok.



## *1. Személygépkocsi beszerzése a Nemzeti Választási Iroda részére szállítási szerződés keretében*

A közbeszerzési eljárás fajtája: a Kbt. 122/A. §. szerinti nemzeti eljárásrendbe tartozó közbeszerzés.

A benyújtott ajánlatok száma: 2.

A közbeszerzés tárgya:

Összesen 3 db új felső - közép kategóriájú személygépkocsi beszerzése, az alábbiak szerint:

„A” kategória: 1 db felső-közép kategóriájú személygépkocsi - 1 db

„B” kategória: 2 db felső-közép kategóriájú személygépkocsi - 2 db

## *2. „Őrzés-védelmi szolgáltatás nyújtása a Nemzeti Választási Iroda részére”*

A közbeszerzési eljárás fajtája: a Kbt. 122/A. §. szerinti nemzeti eljárásrendbe tartozó közbeszerzés.

A benyújtott ajánlatok száma: 3.

A közbeszerzés tárgya:

Vállalkozási szerződés keretében „Őrzés-védelmi szolgáltatás nyújtása a Nemzeti Választási Iroda részére” az alábbiak szerint:

A Nemzeti Választási Iroda által használt, 1054 Budapest, Alkotmány utca 3. szám alatti épület vagyontárgyainak és az épületben levő ingóságok, valamint immateriális javak védelme, megőrzése, az azokat veszélyeztető, károsító rendkívüli helyzetek, továbbá jogsértő cselekedetek megakadályozása, illetve azok kezelése, a vészhelyzetek megszüntetése, az épületben dolgozók biztonságának és nyugalmanak biztosítása a külvilág felől érkező hatások megszüréssel, az alábbi munkakörök betöltésével:

1. 1 fő recepció - munkaidő 10 óra munkanapokon

2. 2 fő fegyveres őr - 24 órás szolgálat minden nap

Szükség esetén:

Eseti járőr: külön, eseti megrendelésre, többlet biztosítási igény esetén (pl. rendezvények, Megrendelő által szervezett rendkívüli munkavégzések biztosítása, pénzszállításhoz fegyveres őr biztosítása stb.).

Azonnali járőr: azokban a különleges esetekben, amikor váratlan esemény miatt (pl. rendkívüli helyzetek, előre nem tervezett események biztosítása) a kiállított szolgálathoz viszonyítva a szolgálat

megerősítése válik szükségessé, vagy a Megrendelő részéről soron kívüli igény merül fel, a bejelentést követően azonnal kell biztonsági őrzt kiállítani.

A részletes műszaki leírást a dokumentáció tartalmazza.

*3. A 2014. évi országgyűlési képviselők választásának és az Európai Parlament tagjai választásának pénzügyi, logisztikai lebonyolításához és ezzel összefüggésben a Nemzeti Választási Iroda alapfeladatainak ellátásához szükséges szoftverek továbbfejlesztése, módosítása valamint kapcsolódó szolgáltatások.*

A közbeszerzési eljárás fajtája: a Kbt. Második Része szerinti, uniós értékhatárt elérő, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a Kbt. 94. § (2) bekezdés c) pontja szerinti kizárólagos jogok védelmének fennállására tekintettel.

A benyújtott ajánlatok száma: 1.

A közbeszerzés tárgya: A közbeszerzési eljárásról nem lehet fel további részletes információ a Nemzeti Választási Iroda honlapján és a Közbeszerzési Adatbázisban szereplő eljárás eredményéről szóló tájékoztató sem ad további felvilágosítást.

*4. Egyetemes postai szolgáltatás igénybevétele a magyarországi lakcímmel nem rendelkező választópolgároknak a 2014. évi országgyűlési választásokkal kapcsolatos központi névjegyzékbe vételére vonatkozó tájékoztató és névjegyzékbe vételi kérelem formanyomtatvány kiküldéséhez*

A közbeszerzési eljárás fajtája: a Kbt. Második Része szerinti, uniós értékhatárt elérő, hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárás, a Kbt. 94. § (2) bekezdés d) pontja szerinti rendkívüli sürgősség fennállására tekintettel.

A benyújtott ajánlatok száma: 1.

A közbeszerzés tárgya: A közbeszerzési eljárásról nem lehet fel további részletes információ a Nemzeti Választási Iroda honlapján és a Közbeszerzési Adatbázisban szereplő eljárás eredményéről szóló tájékoztató sem ad további felvilágosítást.

Mint látható, a lefolytatott közbeszerzések mellőzik a széleskörű versenyt, rendkívüli sürgősségre, vagy kizárólagos jogok védelmére hivatkozással hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kerül

lefolytatásra, vagy értékhatár függvényében olyan beszerzés, amelyben - törvény által megengedett módon - előre kiválasztott ajánlattevők tehetnek ajánlatot.

Mondhatni, hogy az 1. részben kerülgettem a dolgozat központi témáját, mint macska a forró kását. A közbeszerzés alapjaitól vezetett át az út - bízom benne, hogy követhető módon - a választások területére, azon belül is a választási intézményrendszer egyik legfontosabb szervéhez, a Nemzeti Választási Irodához. A NVI a Kbt. szerint ugyanolyan ajánlatkérő, mint bármelyik önkormányzat, vagy a vonatkozó jogszabályhelyben meghatározott többi szervezet.

Az NVI-nek valamennyi közbeszerzési kötelezettséget be kell tartania és nyilvánvalóan be is tart, társadalmi érdek, hogy az NVI élhessen valamennyi közbeszerzési törvényben meghatározott jogintézmény adta lehetőséggel, azokat jogszerűen alkalmazva pedig sikeresen elő lehessen készülni a választásokra úgy, hogy a megfelelő időben kötött szerződések határidőre és pontosan teljesedésbe menjenek. Ami a közbeszerzést illeti, fontos, hogy az NVI közbeszerzéseit nyomon kövessék az állami ellenőrző szervek és megfelelő jogértelmezéssel támogassák a jogszerűen előhívott jogcímeken lefolytatni kívánt eljárásokat.

A békeség érdekében azonban fontos, hogy ezt a korrekt jogértelmezést helyel-közzel az ország többi ajánlatkérője is élvezhesse. Dolgozatom második része ezt a kényes kérdéskört járná körbe a lehető legnagyobb óvatossággal és körültekintéssel.

### III. A RENDKÍVÜLI SÜRGŐSSÉG A KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG GYAKORLATÁBAN

#### *III.1. A rendkívüli sürgősség fogalma a közbeszerzésben*

A közbeszerzés egyik kiemelt alapelve a nyilvánosság. Ez az egyik legfontosabb garanciája annak, hogy a közpénzek a megfelelő versenyeljárás alapján kerüljenek kiszervezésre a magánszektor irányába. Ennek a követelménynek akar érvényt szerezni a közbeszerzési törvény, amelyben főszabály a nyílt (ezáltal nyilvános, közzétételi kötelezettségekkel tarkított) eljárás, amelynek során valamennyi piaci szereplő, állami szerv, vagy egyéb módon érintett szerv vagy személy értesül a közbeszerzésről, annak minden mozzanatáról a Közbeszerzési Értesítőn keresztül.

A törvény azonban határoz meg engedményeket. Eleve szabályoz jó néhány kivételi kört, amely beszerzések tárgyuknál fogva nem közbeszerzés-kötelesek. De szűk körben megengedi, hogy a nyílt eljáráshoz képest gyorsabb, hatékonyabb és a nyilvánosságot nagy részben kizáró eljárástípusokat alkalmazzanak ajánlatkérők. Erre csak a törvényben meghatározott szigorú feltételek együttes fennállása esetén kerülhet sor. Tipikusan ilyen eljárások a hirdetmény közzététele nélkül indítható tárgyalásos eljárások. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás olyan egy szakaszból álló közbeszerzési eljárás, amelyben az ajánlatkérő az ajánlattételre felhívott és alkalmasnak minősített ajánlattevőkkel tárgyal a szerződés feltételeiről. A beszerzés értékéhez is kapcsolódnak kedvezmények. Már a 2003. évi CXXIX. törvény is megteremtette annak lehetőségét, hogy az ajánlatkérő úgynevezett egyszerű eljárást (tapasztalatból jelzem, hogy csak a nevében volt egyszerű) alkalmazzon és ennek keretében az általa kiválasztott legalább három ajánlattevőt vonjon be az eljárásba. Ez a 2012. január 1-jén hatályba lépett Kbt.-ben is így van, viszont jelentősen emelkedtek az értékhatárok, így ajánlattevőknek lehetőségük van több ilyen eljárást lefolytatni. A Kbt. ismeri a gyorsított eljárás fogalmát is, amelynek szintén alapja a rendkívüli sürgősség, de ennek alkalmazása nem terjedt el széles körben.

*94. § (2) Az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha*

*a) a nyílt, a meghívásos eljárás vagy a versenypárbeszéd a 76. § (1) bekezdés b) vagy c) pontja alapján eredménytelen volt, feltéve, hogy a felhívásban, a dokumentációban vagy az ismertetőben foglalt*

*feltételek időközben lényegesen nem változtak meg és az ajánlatkérő a tárgyalásra a nyílt, a meghívásos eljárás vagy a versenypárbeszéd - 74. § (1) bekezdésének a)-d) pontja és (2) bekezdésének c) pontja alapján nem érintett - összes ajánlattevőjét meghívja;*

*b) a nyílt vagy a meghívásos eljárás vagy a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás azért volt eredménytelen, mert az eljárásban nem nyújtottak be ajánlatot vagy részvételi jelentkezést, feltéve, hogy a felhívásnak és a dokumentációnak a feltételei időközben lényegesen nem változtak meg; minderről az ajánlatkérő köteles az Európai Bizottság kérésére - a Közbeszerzési Hatóságon keresztül - tájékoztatást adni;*

*c) a szerződés műszaki-technikai sajátosságok, művészeti szempontok vagy kizárólagos jogok védelme miatt kizárólag egy meghatározott szervezettel, személlyel köthető meg;*

*d) az feltétlenül szükséges, mivel az ajánlatkérő által előre nem látható okból előállt rendkívüli sürgősség miatt a nyílt, a meghívásos vagy a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatóak; a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából.*

A törvény még ad további lehetőségeket is külön az építési beruházásokra, a szolgáltatás megrendelésekre és az árubeszerzésekre, ezeket azonban nem kívánom ismertetni, hiszen a téma szempontjából nem bírnak jelentőséggel. Fontos viszont kiemelni a hirdetmény nélküli tárgyalásos néhány lényeges jellemzőjét, hiszen így kapunk képet arról, hogy miért „roppant népszerű” ez az eljárástípus és a nyilvánosság hiányát miképpen próbálja ellensúlyozni a jogalkotó. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás az ajánlattételi felhívás megküldésével kezdődik. Az eljárásban kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplő(k) tehet(nek) ajánlatot. Az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők közösen nem tehetnek ajánlatot, nincs azonban akadálya annak, hogy valamely ajánlattételre felhívott szervezet olyan céggel tegyen közös ajánlatot, amelynek ajánlatkérő nem küldött ajánlattételi felhívást. Ha több ajánlattevő nyújthat be ajánlatot, az ajánlattételi felhívást egyidejűleg kell megküldeni az ajánlattevőknek.

A tárgyalásos eljárás 94. § (2) bekezdés b) pontja és (4) bekezdés a) pontja szerinti esetében, valamint ha a rendkívüli sürgősséget előidéző helyzetben az ésszerűen lehetséges, a 94. § (2) bekezdés d) pontja szerinti esetben az ajánlatkérőnek lehetőség szerint legalább három ajánlattevőt kell ajánlattételre felhívnia.

A 94. § (2) bekezdés *d*) pontja szerinti hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban azzal vagy azokkal az ajánlattevővel (ajánlattevőkkel) kell tárgyalni és a tárgyalás befejezésekor írásban szerződést kötni, aki a szerződést a rendkívüli helyzet által megkívánt idő alatt képes teljesíteni, továbbá amennyiben több gazdasági szereplőnek került sor felhívás (meghívó) megküldésére, amely ajánlattevő a legkedvezőbb ajánlatot tette. Ebben az esetben az ajánlatkérő ajánlattételi felhívást vagy ha a körülmények által megkövetelt rendkívüli sürgősség nem teszi lehetővé ajánlattételi felhívás elkészítését, tárgyalási meghívót küld az alkalmas gazdasági szereplőknek. A tárgyalási meghívó az ajánlatkérő nevét, székhelyét, a tárgyalás helyét és idejét, továbbá legalább a beszerzés tárgyát és mennyiségét kell, hogy tartalmazza.

A rendkívüli sürgősségre tekintettel lefolytatott eljárásban:

- a) az általános szabályoktól eltérően nem kell alkalmassági követelményeket előírni, illetve ennek megfelelően az ajánlattevők alkalmasságát nem kell külön igazolni,
- b) az ajánlattevőknek kizárólag nyilatkozni kell arról, hogy nem tartozik a 56. § szerinti kizáró okok, valamint adott esetben az ajánlatkérő által előírt egyéb kizáró okok hatálya alá, továbbá
- c) legkésőbb a szerződéskötést követő tizenöt napon belül kell csatolnia a nyertes ajánlattevőnek a kizáró okok fenn nem állásának igazolásához szükséges igazolásokat.

A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás megkezdése napján az ajánlatkérő köteles benyújtani a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz az ajánlattételi felhívást, továbbá az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők nevééről, címéről (székhelyéről, lakóhelyéről), a beszerzés becsült értékéről, valamint a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást. A 94. § (4) bekezdés *c*) és *d*) pontja szerinti tárgyalásos eljárás megkezdése napján az ajánlatkérő köteles a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz - telefaxon vagy elektronikus úton - benyújtani a tárgyalásos eljárás alkalmazását megalapozó körülményekről szóló tájékoztatást. Ez az első fék a rendszerben, hiszen a hirdetmény nem jelenik meg a nyilvánosság előtt, ezért a Döntőbizottság szeretné eldönteni, hogy megfelelő-e a választott jogcím, fennáll-e a tényállási elemeknek megfelelő élethelyzet és így jogszerű-e az eljárás.

A Közbeszerzési Döntőbizottság úgy vigyáz a rendkívüli sürgősség körében kialakított jogalkalmazási gyakorlatára, mint a hímes tojásra. Az alább újra idézett törvényi tényállás valamennyi elemét külön-külön és együttesen is a maximális szigorral vizsgálja. Ha valamelyik is kétséges, az eljárást megsemmisíti és sok esetben bírságot is kiszab, amely bizonyos, jogszabályban meghatározott körülmények esetén több millió forintot is kitehet.

Melyek ezek a törvényi tényállási elemek? Íme: az ajánlatkérő hirdetemény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazhat, ha

- az feltétlenül szükséges, mivel
- az ajánlatkérő által előre nem látható okból
- előállt rendkívüli sürgősség miatt
- a nyílt, a meghívásos vagy a hirdetemény közzétételével induló tárgyalásos eljárásra előírt határidők nem lennének betarthatóak;
- a rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények azonban nem eredhetnek az ajánlatkérő mulasztásából.

### **III.2. A Nemzeti Választási Iroda és a rendkívüli sürgősség**

Mint említettem, a Nemzeti Választási Iroda ezidáig nem folytatott le nyílt közbeszerzési eljárást, főként hirdetemény nélküli tárgyalásos eljárást alkalmazott, több esetben a rendkívüli sürgősségre való hivatkozással.

Dr. Pálffy Ilona asszony, a Nemzeti Választási Iroda elnöke az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottságának 2013. egyik júliusi ülésén, amikor az NVI egyes beszerzéseinek közbeszerzés alóli mentesítését kérte a bizottságtól, kérdésre válaszolva a következőket mondta:

*„Elnök úr, ez mindenféleképpen szükséges, csak a Nemzeti Választási Iroda most állt fel, még jelenleg székhelyünk nincs, és jelenleg én vagyok még mindig egy szem egyedül, most már van költségvetésünk, de miután egyedül vagyok, még számlát se tudtam nyitni. Szerintem egy héten belül már mindezt meg tudjuk csinálni, mert azért folyamatosan építjük az irodát.”*

Az NVI-t a 2013. április 18-án kihirdetett választási eljárási törvény hozta létre annak hatályba lépésével, vagyis 2013. május 3-ával. Durván egy évvel az országgyűlési választások előtt. Ez már előre vetítette, hogy baj lehet. Ráadásul nem arról volt szó, hogy a megszűnt Országos Választási Iroda ruhájába bújt bele a Nemzeti Választási Iroda, hanem sok mindent előről kellett kezdeni. Ehhez adalék, hogy a fent említett bizottság 2013. július 15-ei ülésén a következő kérdezz-felelek hangzott el:

Bizottsági tag: „... tehát az új Nemzeti Választási Iroda nem jogutódja az előzőnek, és mindent nulláról, a szögtől a repülőig vásárol be újra magának a magyar állam, és az elmúlt húszévnyi választási iroda szoftverestől, székestől, ablakostul kuka?”

DR. PÁLFFY ILONA, a Nemzeti Választási Iroda elnöke: „Az eddigi választási irodák az adott minisztériumhoz tartoztak, tehát volt, amikor a Belügyminisztérium mellett működött, és volt, amikor az Igazságügyi, illetve a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium mellett működött a választási iroda. Ezért az ott lévő feladatok nagy részéhez az adott minisztérium adta az infrastruktúrát. A könyveléstől kezdve az iktatásig, tehát minden logisztikát az adott minisztérium, illetve a KEKKH adott. Ez a választási iroda azzal, hogy autonóm államigazgatási szerv lett, lényegében fel kell állítson mindent. Részben azért új minden, mert a törvény is szinte teljesen új. Utoljára '94-ben volt hasonló nagy volumenű változás, és akkor kellett az akkori programokat kialakítani. Tehát szoftvereket ezért kell újakat kiírni. Vasakat, tehát gépeket, hardvereket nem szeretnénk minden tekintetben beszerezni, itt elsősorban a KEKKH-nak a választásra korábbiakban megvásárolt gépeire szeretnénk telepíteni a működés nagy részét.”

Dolgozatomban említettem néhány beszerzést és közbeszerzést, amelyet az NVI indított. Ha ezeket nyílt eljárásban kívánta volna megvalósítani az NVI, elképzelhető, hogy veszélybe került volna a választások lebonyolítása.

Nincs más hátra, mint bemutatni, hogy milyen indokkal kívánta az NVI meggyőzni a Közbeszerzési Döntőbizottságot a rendkívüli sürgősségre alapozott eljárás jogszerűségéről. Ennek forrása az NVI honlapján közzétett írásbeli összegezés nevű dokumentum, amely az eljárás összefoglalását tartalmazza.



1. „A rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények nem az ajánlatkérő mulasztásából erednek”:

A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényt (a továbbiakban: Ve.) az Országgyűlés 2013. április 8. napján fogadta el és a köztársasági elnök aláírását követően 2013. április 18-án hirdették ki. A Ve. a kihirdetését követő 15. napon, azaz 2013. május 3-án lépett hatályba.

A Ve. elfogadását követően kerülhetett sor Ajánlatkérő (Nemzeti Választási Iroda) megalapítására, amely 2013. május 24. napján történt meg. A Nemzeti Választási Iroda megalakulásától kezdve a mai napig nem rendelkezik sem feltöltött személyi állománnyal, sem infrastrukturális háttérrel.

Mindezek ellenére Ajánlatkérő a Ve.-ben meghatározott feladatai áttekintésével, megalakulását követően haladéktalanul elkezdte annak kidolgozását és előkészítését, hogy feladatait a hatályos jogszabályoknak megfelelően teljesítse.

A Nemzeti Választási Iroda költségvetését az alapító Országgyűlés a 2013. június 20. napján kihirdetésre került, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény módosításáról szóló 2013. évi XCII. törvénnyel fogadta el. Csak ezt az időpontot követően került Ajánlatkérő olyan helyzetbe, hogy - akár elméletben is - bármilyen forrással rendelkezhetett közbeszerzési eljárás lefolytatására, amelyre akkor ténylegesen kötelezettséget még nem vállalhatott, mert a költségvetési forrás a számláján nem állt rendelkezésére.

A Nemzeti Választási Iroda Ve.-ben meghatározott kötelező alapfeladatai tekintetében, az azok megvalósítására vonatkozó, és a Ve.-ben hivatkozott végrehajtási jogszabályok nem kerültek kihirdetésre, és a Nemzeti Választási Iroda megalapításakor az alapító okiratban meghatározott feladatai végrehajtásának részleteiről és a hozzá szükséges háttérrel az alapító Országgyűlés sem rendelkezett.

Jelen beszerzés tárgyával összefüggésben a Ve. 76. § (1) bekezdése az alábbi kötelezettségeket írja elő ajánlatkérő számára:

- gondoskodik a központi névjegyzék vezetéséről,
- gondoskodik az informatikai rendszer kialakításáról és biztonságos működtetéséről,

- gondoskodik a választáshoz szükséges adatok biztonságos tárolásáról,
- megszervezi az igazgatási és informatikai próbákat.

A Ve. 76. § (2) bekezdése alapján - amelyet a Ve.-t módosító 2013. évi LXXXIX. törvény 2013. június 21-ei hatállyal iktatott be a Ve.-be - „*a Nemzeti Választási Iroda a honlapján folyamatosan, legalább napi frissítéssel közzéteszi a névjegyzékkel, a szavazással, és a választás eredményével összefüggő közérdekű adatokat, így különösen*

- a) a névjegyzékbe vételét kérő, a névjegyzékbe vett, a szavazási iratot visszaküldő, az érvényes szavazási iratot leadó - magyarországi lakcímmel nem rendelkező - választópolgárok számát értesítési cím szerinti országokénti bontásban azzal, hogy azon államok adatait, amelyek tiltják a kettős állampolgárságot, együtt kell közzétenni,*
- b) a központi névjegyzéken szereplő, az egyes szavazóköri névjegyzékeken szereplő, az átjelentkezéssel szavazó, a külképviseleti névjegyzékbe vett, a levélben szavazók névjegyzékébe vett választópolgárok számát, (...)*”

Ajánlatkérő a Ve., illetőleg annak módosítása hatályba lépésekor csak annak ismeretével rendelkezett, hogy a fenti feladatokat kötelezően el kell látnia, azonban a feladatok végrehajtására vonatkozó részletszabályok kihirdetésének hiányában, a feladatok végrehajtásának megtervezését, előkészítését nem tudta megkezdeni a II. pontban részletezett jogszabályi követelmények kihirdetéséig és így a jelen beszerzés tárgyának pontos meghatározása sem volt lehetséges.”

2. „A beszerzés feltétlenül szükséges”:

„Ajánlatkérő alapfeladatai körébe tartozik többek között a Ve. 75. § (1) bekezdés a) pontja alapján, hogy ellátja a választás előkészítésével, lebonyolításával összefüggő szervezési feladatokat, ezen felül feladatai közé tartozik az országgyűlési választások jogszerű és zavarmentes lebonyolításához szükséges alkalmazások fejlesztése, szükség esetén a korábbi választási alkalmazások egyes moduljainak módosítása, kiegészítése, valamint az alkalmazások működtetéséhez kapcsolódó szolgáltatások beszerzése, amely biztosítja az informatikai lebonyolítás tekintetében is az új választási jogi szabályozásnak és a társadalmi elvárásnak megfelelő minőségi szintet, kiemelt figyelemmel az IT biztonság követelményeire.

A fent hivatkozott kötelező alapfeladatok végrehajtása vonatkozásában a 2013. július 17. napján kihirdetett, és 2013. július 18-án hatályba lépett, a központi névjegyzék, valamint egyéb választási nyilvántartások vezetéséről szóló 17/2013. (VII. 17.) KIM rendelet (a továbbiakban: KIM rendelet) tartalmaz részletszabályokat.

A KIM rendelet a központi névjegyzékkel valamint a választási informatikai rendszerrel kapcsolatban az Ajánlatkérő beszerzési igényét alapvetően befolyásoló körülményeket határoz meg, melyek az alábbiak:

A KIM rendelet 1. § (1) bekezdése alapján: *„A központi névjegyzék, a választójoggal nem rendelkező választópolgárok nyilvántartása (a továbbiakban: NESZA), a szavazókörök és választókerületek nyilvántartása, a jelölőszervezetek, jelöltek és listák nyilvántartása, valamint a képviselők nyilvántartása a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) számítóközpontjára és a KEKKH számítóközpontjával biztonságos hálózati kapcsolatban lévő számítógépes munkaállomásokra épülő választási informatikai rendszer része.”*

A hivatkozott szakasz tehát meghatározza, hogy a választási informatikai rendszernek a KEKKH számítóközpontjára és az ezzel biztonságos hálózati kapcsolatban lévő számítógépes munkaállomásokra kell épülnie.

A központi névjegyzékkel kapcsolatban a KIM rendelet 2. §-a meghatározza, hogy *„a polgárok személyi és lakcímadatait tartalmazó nyilvántartás (a továbbiakban: SZL) adatkezelője közvetlen adatkapcsolaton keresztül biztosítja az NVI részére a Ve. 2. melléklet a)-e) pontja és ia) alpontja szerinti adatok, valamint a bejelentett értesítési cím központi névjegyzékbe történő átvezetését az SZL-ből.”*

A fenti előírások a központi névjegyzék kialakítására, működtetésére vonatkozóan, Ajánlatkérő beszerzési igényét alapvetően befolyásoló feltételeket határoznak meg.

A Ve. 351. § (2) bekezdése előírja, hogy a központi névjegyzékbe való felvételt 2013. november 1. napjától lehet kérni.

Ez azt jelenti, hogy a jelen beszerzés tárgyát képező és a Nemzeti Választási Rendszer részeként kialakítandó központi névjegyzéknek 2013. november 1-jétől rendelkezésre kell állnia, hogy fogadja a választópolgárok regisztrációját.

A beszerzés tehát feltétlenül szükséges, mert a Nemzeti Választási Rendszer kialakítása és működőképessége elengedhetetlen feltétele a 2014. évi országgyűlési képviselő választás lefolytatásának, melynek elmaradása esetén sérülnek Magyarország Alaptörvényének választásokra vonatkozó rendelkezései, közvetetten pedig sérül a magyar állampolgárok választáshoz való joga.”

3. „Az ajánlatkérő által előre nem látható okból előálló beszerzési helyzet”:

„A 2013. május 3-ig hatályban volt, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény szabályozta az 1998-2010 között megtartott négy országgyűlési választáshoz kapcsolódó intézményrendszert és eljárásrendet.

Ezt a 2013. május 3-án hatályos Ve. alapjaiban szabályozta újra, így mind az intézményrendszer, mind az annak működését szolgáló eszközrendszer átalakításra került, illetve kell, hogy kerüljön.

Ajánlatkérő beszerzési igénye csak az újonnan hatályba lépett Ve., valamint annak módosítása, továbbá a beszerzés tárgyát részletező, 2013. július 18-án hatályba lépett KIM rendelet megismerését követően körvonalazódott, így ajánlatkérő számára ezt megelőzően a pontos igény nem volt előre látható.”

4. „A rendkívüli sürgősséget indokoló körülmények”:

Innentől elhagyom az írásbeli összegezés pontos bemutatását és csak a lényegi elemeket emelem ki és nem terhelem az olvasót a teljes indokolással, amelyet az NVI kikerekített. Ebben a blokkban az NVI kiemeli, hogy nyílt eljárás esetén nem tudna eleget tenni az informatikai rendszerek kialakítására meghatározott jogszabályi határidőknek és ismét megerősíti, hogy ez a 2014. évi választások megtartását veszélyeztetné. Hivatkozik az Alaptörvény 2. cikk (3) bekezdésére, amely szerint az országgyűlési képviselők általános választását az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.

5. „Eljárási határidők nem betarthatóak”:

Ebben a részben az NVI részletesen kifejti a jogszabály által rátestált feladat időigényét és szembeállítja a közbeszerzési eljárások időigényével. Az indok végkicsengése ugyanaz: félő, hogy nem tartható a 2014. áprilisi vagy májusi időpont.

Tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás rendben lezajlott, a Közbeszerzési Döntőbizottság nyilvánvalóan elfogadta, hogy ezt a beszerzést csak a nyilvános verseny korlátozásával lehet megvalósítani.

### ***III.3. Az önkormányzat próbálkozása a rendkívüli sürgősség jogcímével***

De mi a helyzet akkor, ha egy önkormányzat kívánja a rendkívüli sürgősséget segítségül hívni? A következőkben bemutatott jogeset megtörtént, jelen sorok írója aktívan részt vett a közbeszerzési eljárás lebonyolításában, amely teljesen ellentétes eredménnyel zárult, mint az NVI közbeszerzése.

Lássuk a tényállást, amelyet a jogesettel érintett önkormányzat vázolt a Döntőbizottságnak is:

Az Önkormányzat 2010 januárjában nyújtott be pályázatot az Észak-alföldi Regionális Operatív Program keretén belül „Városközpont funkcióbővítő megújítása” címmel. A projekt támogatásban részesült, a több, mint egy évig tartó projektfejlesztési időszak végén benyújtott második körös pályázat sikerét követően 2012. november 6-án megkötésre került a támogatási szerződés a Közreműködő Szervezettel. Ezt megelőzően - a Közreműködő Szervezet utasítására - feltételes, nyílt közbeszerzési eljárást indított az Önkormányzat, amely az akkor hatályos közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény 92. § c) pontja alapján eredménytelenül zárult, mivel egyik ajánlattevő sem tett az ajánlatkérő rendelkezésére álló pénzügyi fedezet mértékére való tekintettel megfelelő ajánlatot. A támogatási szerződés megkötését követően elindult a második közbeszerzési eljárás előkészítése. Ennek keretében - figyelemmel a 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet szabályaira - előzetes műszaki tanúsítványt kellett beszerezni a Közreműködő Szervezettől, majd megfelelőségi tanúsítványt a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályától (a

továbbiakban: NFÜ KFF), amely szervezet egyébként folyamatba épített közbeszerzési ellenőrzést végzett az eljárás során. Ennek beszerzését követően haladéktalanul, 2013. május 10-én megindult a második közbeszerzés is, nemzeti eljárásrendben lefolytatott, nyílt eljárásként. Az ajánlatok 2013. június 11-ei bontását követően, megfeszített munkatempó mellett 2013. június 25-én megküldésre került a döntési javaslat az NFÜ KFF részére, amely az eljárásra vonatkozó megfeleléségi tanúsítványt - többszöri, egyre erőteljesebb felszólításunkra - 2013. augusztus 13-án küldte meg önkormányzatunknak. A Képviselő-testület szintén haladéktalanul (másnap!) rendkívüli képviselő-testületi ülést tartott, amelyen döntött a tárgy szerinti közbeszerzési eljárás eredményéről.

A beruházást 3 külön részben versenyeztette meg az önkormányzat. Az 1. közbeszerzési részbe tartozott a Városháza tetejének rekonstrukciója, az épület komplex akadálymentesítése és a Városháza körüli park megújítása, a 2. rész a Vigadó Kulturális Központ kialakításának szép feladatát tartalmazta, míg a 3. közbeszerzési rész alapján a vállalkozó a Kálvin parkot, a régi piacssarnokot és környékét, valamint a városközpont egyes gyalogos és zöldfelületeit újítja meg.

A Városháza tekintetében önkormányzatunk megkötötte a vállalkozói szerződést a nyertes ajánlattevővel. A 3. közbeszerzési rész tekintetében szintén aláírásra került a megállapodás. A fent hivatkozott határozatban a Képviselő-testület a Vigadó Kulturális Központ felújítása tekintetében is eredményessé nyilvánította az eljárást.

2013. szeptember 4-én a 2. rész nyertes ajánlattevője telefax útján, szűkszavúan közölte, hogy a kivitelezést nem áll módjában teljesíteni, így a szerződéskötéstől eláll. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 124. § (9) bekezdése alapján a Képviselő-testület - a döntés előterjesztésében részletesen meghatározott előre nem látható és elháríthatatlan indokok alapján - megállapította, hogy a második helyezett tekintetében *„az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldését követően - általa előre nem látható és elháríthatatlan ok következtében - beállott lényeges körülmény miatt a közbeszerzési szerződés megkötésére vagy teljesítésére nem képes.”*

A nyertes váratlan és megdöbbentő visszalépése után Önkormányzatunk késlekedés nélkül felmérte a helyzetet és megállapította, hogy önhibáján kívül olyan helyzetbe került, amely komolyan

veszélyezteteti a tárgy szerinti projektrész, de közvetett módon az egész alaprojekt sikeres megvalósítását.

A legnagyobb gond a határidő rövideje, ugyanis 2014. szeptember 30-ig a támogatási szerződés szerint meg kell valósítani a teljes projektet! Sőt, az elkészült épületekben előre vállalt rendezvényeket kell szervezni, amelyet ráadásul a projekten belüli ügynevezett „mini-pályázati eljárással” ítél oda az önkormányzat.

A legutóbbi közbeszerzési eljárásban a kivitelezési időtartam 345 nap volt, amely így is feszített kivitelezési munkatempót várt el a vállalkozóktól. Ez az időtartam - figyelembe véve a komoly műszaki tartalmat - nem szűkíthető tovább!

Kiemeltük, hogy a több, mint 3 és fél éve előkészítés alatt álló projektben ezidáig keletkezett dokumentumok igazolják, hogy önkormányzatunk és az általa igénybe vett szakemberek minden tőlük telhetőt megtettek a projekt észszerű időben történő lefolytatásáért, sok esetben néhány munkanap alatt teljesítve olyan hiánypótlási felhívásokat, amelyeket az eljáró szervek több hónapos késedelemmel küldtek ki. Valamennyi eljárási cselekmény vonatkozásában határidőben járt el az önkormányzat, több esetben rendkívüli testületi ülésen hozott döntéssel gyorsítva a projekt lefolytatását. A pályázó szervezet egyértelműen a feleslegesen túlbonyolított, szerteágazó, projekt-lebonyolításra vonatkozó hatályos jogszabályi környezetben és az ebből fakadó, önkormányzaton kívüli különböző szervezetek jogalkalmazási gyakorlatában látta azon probléma okát, amelynek „köszönhetően” veszélybe került az Európai Unió által kiemelkedő mértékben támogatott projekt megvalósítása.

Egyetlen megoldási lehetőség áll az önkormányzat előtt, ez pedig a Kbt. 94. § (2) bekezdés d) pontja szerinti jogcím alapján lefolytatott hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás. Még a rendkívüli sürgősségre alapozott közbeszerzési eljárásunk sikeres lebonyolítása esetén sem garantált, hogy az építési beruházásra épülő további projektelemek határidőben megvalósulnak és az önkormányzat eleget tud tenni a támogatási szerződés követelményeinek, hiszen az előírt és a műszaki tartalomra, valamint a józan észre tekintettel tovább már nem csökkenthető 345 napos kivitelezési időtartam mellett is 2014. szeptember 20-án történhetne meg a sikeres műszaki átadás-átvétel. Más eljárástípus

esetén eleve lehetetlenné válna a projekt befejezése. Megerősítjük továbbá, hogy önkormányzatunk 2 alkalommal folytatott le a tárgyban nyílt közbeszerzési eljárást, megteremtve a nyilvános verseny lehetőségét valamennyi piaci szereplő számára.

A Döntőbizottság ezt követően kérdéseket tett fel önkormányzatunknak, ezek közül a legérdekesebbeket és az ezekre adott válaszokat az alábbiak szerint közlöm:

*Kérdés: „ ... Az eddigiek alapján kérem indokolja, hogy az ajánlatkérő miért késlekedett másfél évet a második nyílt eljárás megindításával?”*

*Válasz: „A Döntőbizottság eddigi gyakorlatát jól ismerve Elnök Úr is nyilvánvalóan tisztában van a hazai projekt-lebonyolítási viszonyokkal, a szétaprózott, terjedelmes jogszabályi háttérrel, a többszintű, a lebonyolításban a Kedvezményezett szervezeteknek „segítő” intézményi háttérrel. Kijelentem, hogy a fenti megfogalmazással ellentétben önkormányzatunk nemhogy másfél évet, de másfél hetet sem „késlekedett”, amelyet a következő mellékletekkel igazolunk.*

2011. október 10-én nyújtotta be önkormányzatunk a második forduló pályázatát, melynek hiánypótlási felhívását 2011. november 10-én teljesítettük, ennek része volt a megindításra „előírt” feltételes közbeszerzési eljárás ajánlattételi felhívása.

A Képviselő-testület 2012. április 24-ei ülésén döntött az első, nyílt közbeszerzési eljárás eredményéről. Tekintettel arra, hogy a pályázatot a 2011. október 10-ei benyújtás ellenére sem bírálta el az Irányító Hatóság által kijelölt pályázatértékelő bírálóbizottság, a fedezet nem állt rendelkezésre, ezért a közbeszerzés eredménytelenségét volt kénytelen kihirdetni az ajánlatkérő.

2012 júniusában kaptunk értesítést a pályázat második körének sikeréről, így kezdetét vette a támogatási szerződés megkötésének folyamata, amelyet kötött eljárásrendben a Közreműködő Szervezet (ÉARFÜ Kft.) felügyelt. Ennek a folyamatnak az eredményeképpen került megkötésre 2012. november 6-án a projekt támogatási szerződése. Ekkor nyílt lehetőség arra, hogy az önkormányzat megkezdje egy újabb közbeszerzési eljárás előkészítését. Ezt a 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet szabályainak figyelembe vételével tette meg. E körben egyeztetésekre került sor a közreműködő



szervezettel, melyet követően önkormányzatunk Képviselő-testülete 2012. december 18-án döntött - immár a második nyílt - közbeszerzési eljárás megindításáról. Az előbb említett Kormányrendelet szabályainak megfelelően a Közreműködő szervezettől műszaki megfelelőségi tanúsítványt, - az eljárás nagyságrendjére tekintettel - a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közbeszerzési Felügyeletei Főosztályától (a továbbiakban: NFÜ KFF) pedig szabályossági tanúsítványt kellett beszereznünk. Ennek folyamatát 2012. december 20-án megindítottuk, amikor is megküldtük a Közreműködő szervezet részére az ajánlattételi felhívást. Ők kérték, hogy az eljárás többi dokumentumát az ügynevezett pályázó tájékoztató felületre töltsse fel önkormányzatunk. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján keresztül elérhető központi adatbázisba való feltöltés, folyamatos konzultáció és próbálkozás után, komoly informatikai nehézségek árán 2013. január 18-án sikerült, sajnos csak részben, mivel a nagy terjedelmű anyagot „nem bírta el” a rendszer. Ekkor postai úton is megküldésre kerültek az eljárás további dokumentumai: tervdokumentációk, költségvetések, stb.

2013. január 23-án a pályázó tájékoztató felületen megjelent, hogy ellenőrzésre vonatkozó kérelmünket elutasítja a Közreműködő szervezet. Ennek oka a Közreműködő szervezet belső szabályainak volt köszönhető, mivel a pályázó tájékoztató felületre való feltöltéssel megkezdődött náluk egy belső határidő, amely lejárt, mire kiderült, hogy lehetetlen az elektronikus rendszerbe feltölteni az összes anyagot, ezért - bár nem történt hiba a kedvezményezett részéről - objektív okok miatt nem tudott eljárni a Közreműködő szervezet, így kérelmünket visszautasította.

Ezt követően újra kértük az eljárás megindítását, újra feltöltöttük az eljárás kisebb terjedelmű, a rendszer által még kezelhető méretű dokumentumait és kértük, hogy a már korábban feltöltött és beküldött dokumentumok alapján járjanak el. Ez 2013. február 5. napjára meg is valósult. 2013. február 15-én hiánypótlási felhívás érkezett a Közreműködő szervezettől. A projektfejlesztés időszakában a Közreműködő szervezet által már jóváhagyott, felülvizsgált, több ezer költségvetési tételt tartalmazó részletes árazott és árazatlan költségvetésekben néhány „hibát talált” a Közreműködő szervezet. Az elenyésző számú eltérés tisztázása érdekében haladéktalanul felvette az önkormányzat a kapcsolatot a tervezőkkel és 2013. február 22-én teljesítettük is a hiánypótlást.

A hiánypótlás teljesítését követően írásbeli hiánypótlást már nem kaptunk, azonban a megszokott eljárásrendben szóbeli egyeztetésekre került sor a Közreműködő szervezet kollégájával, aki további

pontosításokat kért. Ezeket ismét végrehajtottuk (pontosabban tisztáztuk, hiszen korábban már teljesített adatszolgáltatást kértek volna újra) és írásban is megerősítettük.

2013. március 13-án a pályázati tájékoztató felületen megjelent közlemény szerint tájékoztatót kaptunk a KSZ támogathatósági nyilatkozat megküldéséről. Ez a levél postai úton 2013. március 18-án érkezett meg. Önkormányzatunk 2013. március 18-án (tehát a Közreműködő szervezet jóváhagyása kézhezvételének napján!!) meg is indította az NFÜ KFF jóváhagyási eljárását. Sor került a feltölthető dokumentumok ismételt feltöltésére, és a „maradék” postai megküldésére. Ezekbe az anyagokba már bedolgoztuk az ÉARFÜ Kft. által kért módosításokat. 2013. március 19-én az NFÜ KFF jelezte, hogy számukra nem elfogadható az ÉARFÜ Kft. jóváhagyó nyilatkozata, mivel az tartalmaz kifogásokat, ezért kérték, hogy kérelmünket vonjuk vissza és indítsunk új eljárást az ÉARFÜ Kft. felé olyan nyilatkozat megszerzése érdekében, amely már nem tartalmaz kifogásolt tételeket...

2013. március 20-án, immár harmadjára is megindítottuk az ÉARFÜ Kft. jóváhagyási eljárását, mint látható, ismét önhibánkon kívüli okból!

Az ÉARFÜ Kft. végleges támogató nyilatkozatát 2013. március 29-én vettük kézhez. Ezt követően a jogi-közbeszerzési ellenőrzést ismét megindítottuk az NFÜ KFF felé. A 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet alapján lezajlott az eljárás, amelynek végén 2013. május 7-én kézhez kaptuk az NFÜ KFF eljárás megindításához hozzájáruló nyilatkozatát. Aznap (!) feladtuk az eljárást megindító hirdetményt, amellyel - egyszeri szerkesztőbizottsági hiánypótlást követően - 2013. május 10-én megindult a közbeszerzési eljárás.

A mellékletekből kitűnik, hogy folyamatosan zajlottak pályázat-lebonyolítási eljárási cselekmények, folyamatok, eljárások önkormányzatunk és a Közreműködő szervezet (Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft.) és a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (a továbbiakban: NFÜ KFF) között.”

*Kérdés: „Az ajánlatkérő több mint három és fél éve készíti elő a projektet, továbbá a támogatási szerződés megkötésekor már tudomása volt a teljesítési határidőről. ... a legutóbbi közbeszerzési eljárásban a teljesítési határidő 345 nap volt, amely így is feszített munkatempót jelentett a*

*vállalkozók számára. Ezen tények alapján megállapítható, hogy az önkormányzat számára a második nyílt eljárás megindításakor már ismert volt az a tény, hogy a projekt csúszásban van.”*

Válasz: „Értetlenül állunk a fenti megállapítás előtt, amely téves következtetésen alapul. A 2013. május 10-én indított nyílt közbeszerzési eljárás lezárásaként 2013. július 15-ig történt volna meg a szerződéskötés. Nem számoltunk azonban azzal, hogy az ajánlatkérő által megfeszített tempóban, de mégis nagy alaposággal lefolytatott értékelési szakaszt követően az NFÜ KFF - a végleges döntési javaslat és írásbeli összegezés tervezetének megküldését követően, többszöri kérésünk ellenére - másfél hónapig nem adja ki a 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet szerinti megfelelési tanúsítványt. De még ez sem okozta a projekt végleges csúszását (!), hiszen a tanúsítvány kézhezvételét követő napon (!! ) az ajánlatkérő nevében döntésre jogosult képviselő-testület meghozta eljárást lezáró döntését, majd 2013. augusztus 15-én az írásbeli összegzés Kbt. szerinti megküldésével kihirdette annak eredményét. A szerződéskötésre tehát 2013. augusztus hónapjában sor került volna, így ha 2013. szeptember 1-jei kivitelezési kezdéssel számolunk, akkor is befejeződött volna („igaz, éppen csak...”) a beruházás 2014. augusztus 11-ig, amely még lehetőséget nyújtott volna a később kifejtésre kerülő, úgynevezett „soft elemek” határidőben történő megvalósítására. Tehát a projekt a második nyílt eljárás megindításakor még nem volt csúszásban.

Az ezután következő eseményeket korábbi tájékoztató levelünkben leírtuk, de annyit megjegyeznénk, hogy bár a Kbt. is számol a nyertes visszalépésével és szabályozza is ezt a kört, a nyertes visszalépése teljesen váratlanul érte önkormányzatunkat, nem csak azért, mert az elmúlt években lebonyolított, száznál is több közbeszerzésünkben ez nem fordult elő egyszer sem, hanem azért is, mert a nyertes ajánlata közbeszerzési-jogi és műszaki-tartalmi szempontból viszonylag magas színvonalú pályázat volt, a kevés számú hiánypótlást és tisztázó kérdést minden esetben határidőre megválaszolták, sőt komoly munkáról lévén szó, minden bizonnyal komoly energiákat kellett mozgósítania ajánlattevőknek a megfelelő ajánlattétel érdekében. Amikor 2013. szeptember 4-én véglegessé vált a nyertes visszalépése, 5 munkanapon belül feltárta önkormányzatunk a jogi lehetőségeket, a jogszerű eljárásrendet, ezalatt lefolytattuk az egyeztetéseket a Közreműködő szervezettel, elkészítettük az önkormányzati előterjesztést, majd 2013. szeptember 12-én a képviselő-testület meghozta eljárást megindító döntését. Amennyiben a jelenleg futó eljárásunk eredményes lesz - mivel ezen jogcím esetében nem érvényesül a szerződéskötési moratórium időtartamára vonatkozó fősabály - 2013.

október 10-én megkötésre kerülhetne a szerződés, így 2014. szeptember 20-ig kellene befejeznie a munkát a kivitelezőnek. Ebben az esetben a soft elemek megvalósítására nagyon kevés idő jutna (10 nap), de minden tőlünk telhetőt megteszünk annak érdekében, hogy a 2014. szeptember 30-ai határidőre befejeződjön a projekt és ne kerüljön veszélybe az Európai Unió részéről a pénzügyi elszámolás.

A Döntőbizottság a fentieket úgy értékelte, hogy hivatalból jogorvoslati eljárást kezdeményezett önkormányzatunk ellen. További bizonyítékok benyújtását követően a Közbeszerzési Döntőbizottság elutasította indokainkat és a közbeszerzés valamennyi döntését megsemmisítette, azonban bírságot nem szabott ki! Az elutasítás indoka firtatta az előre nem láthatóság kritériumát, de a legsúlyosabb érve az volt, hogy *„az ajánlatkérő nyilatkozatai, és a közreműködő szervezet fenti állásfoglalása alapján, 24 hónapon túli megvalósítás szigorú feltételekhez kötött ugyan, de a feltételek fennállása esetén nem kizárt.”*

Ez az utóbbi indokolás majdnem arra vezette önkormányzatunkat, hogy bíróság előtt támadja meg a Döntőbizottságot, amelyet egyébként nem tettünk meg, viszont levélben fordultunk a Döntőbizottság Elnökéhez az alábbi kéréssel:

*„Az Észak-alföldi Regionális Fejlesztési Ügynökség Nonprofit Kft. (a továbbiakban: ÉARFÜ Kft.) és az önkormányzat, mint önálló jogi személyek között a Polgári Törvénykönyv és az Európai Uniós támogatások magyarországi felhasználást szabályozni hivatott számos jogszabály alapján jött létre a támogatási szerződés, amely jelenleg is érvényes és hatályos, ezért az abban foglalt rendelkezések, különösen a megfogalmazott jogok és kötelezettségek mindkét fél számára kötelezően betartandók, így adva objektív jogi hátteret a „Városközpont funkcióbővítő megújítása” (ÉAOP-5.1.1/D.) tárgyú projekt sikeres megvalósításának.*

*Önkormányzatunk álláspontja szerint nem lehet főszabály a Kedvezményezett projekt-megvalósítást veszélyeztető eljárása, tehát az, hogy a teljesítési véghatáridő betartására vonatkozó hatályos jogszabályi és szerződéses kötelezettségét ne tartsa be, és kezdeményezze annak módosítását akkor, amikor lehetősége van a közbeszerzési törvény által biztosított, egyértelműen megalapozott jogcímen lefolytatott eljárással jogszabályi és szerződéses kötelezettségét teljesíteni. Ebből következően a Döntőbizottság elutasító határozata egy állami szerv részéről történő, indokolatlan*

és elfogadhatatlan korlátozását jelenti az ÉARFÜ Kft. és az Önkormányzat egymás felé irányuló szerződéses szabadságának (annak ellenére, hogy a Kbt. kógens és sok esetben a polgári jogi kötelmi alapjogok korlátozását is megvalósítja), főleg úgy, hogy a szerződéses határidő esetleges módosítására vonatkozó szándéka a támogatást nyújtó félnek - figyelemmel a hazai projekt-lebonyolítási szabályokra - előre megjósolhatatlan, így teljesen bizonytalan Kedvezményezettre nézve.

A Döntőbizottság elutasító határozata miatt önkormányzatunk egyértelműen megállapítható szerződésszegést valósított meg, ami azért is fájó, mert a Döntőbizottság is elfogadta, hogy önkormányzatunkat a kialakult idővesztéséért semmilyen felelősség nem terheli. Ettől fogva az állami szervek jóindulatán múlik, hogy a támogatási szerződésben meghatározott határidők elmulasztását miként értékelik. Semmilyen garancia nincs arra, hogy a módosításhoz hozzájárulnak, hozzáteszem: a Döntőbizottság is arra alapította elutasítását, hogy elvi lehetőség van a határidők meghosszabbítására. Önkormányzatunk önhibáján kívül kiszolgáltatott helyzetbe került, hiszen bekövetkezhet a már futó projekt meghiúsulása, a mintegy 730 millió Ft összegű támogatás elvesztése és a már lehívott, szintén „százmillió” támogatás visszafizetésének kötelezettsége.

Abban csak bízhatunk, hogy a fenti esetben önkormányzatunkat érő nagyon komoly anyagi és felbecsülhetetlen mértékű erkölcsi kár nem következik be, így nem kell igazunkat tovább keresni.

Alapjaiban egyetértve a Tisztelt Döntőbizottság vonatkozó szigorú jogalkalmazási gyakorlatával, mégis azt kérjük, hogy hasonló tényállások esetére szíveskedjenek ezt a gyakorlatot felülvizsgálni. Az Európai Unió támogatások zökkenőmentes lehívásának és országunk fejlődésének érdekében támogassák, hogy ezen célok elérésének egyértelmű gátját jelentő, projekt-lebonyolítást érintő hazai jogszabályi háttér bonyolultságából, valamint a jogalkalmazó szervek hosszadalmas és egymásnak ellentmondó jogértelmezéseiből fakadó hátrányok ne kizárólag az uniós projekteket „gyanútlanul” és jóhiszeműen megvalósítani kívánó önkormányzatokat sújtsák.”

Itt a vége a szomorú esetnek. Akár önvizsgálatot is tarthatnánk, ha nem lenne száznál több sikeres közbeszerzés és fejlesztés az önkormányzat mögött álló szakemberek tarsolyában, így joggal gondolhatom azt, hogy talán a rendszerben van a hiba.

### **III.4. A két eset összevetése**

Lehet persze azt mondani, hogy a két bemutatott eset közötti párhuzam keresése erőltetett. A két tényállás valóban elképesztő messze van egymástól, viszont véleményem szerint a rendkívüli sürgősség törvényi fordulatait hasonló elvek mentén kell megítélnie a jogalkalmazóknak.

Mielőtt bárki mást várna tőlem, gyorsan rögzítem, hogy véleményem szerint a Nemzeti Választási Iroda által közölt indokok helytállóak, a rendkívüli sürgősség tényállása megáll, így az eljárás jogszerűen választott jogcímen került lefolytatásra.

A probléma lényegét abban látom, hogy Magyarország Alaptörvénye (kihirdetve: 2011. április 25-én) 2012. január 1-jén lépett hatályba, legkésőbb ekkor lehetett tudni, hogy 2014. április vagy május hónapjaiban országgyűlési képviselő választások lesznek. Természetesen tudtuk ezt az Alaptörvény nélkül is, de ettől vonatkoztassunk el. A választási eljárásról szóló törvény ehhez képest 2013. május 3-án lépett hatályba, kódolva, hogy kapkodás nélkül nem lehet felkészülni a választásokra és nyilvánvaló, hogy a választások előkészítéséhez szükséges forint-milliárdok nem nyílt közbeszerzés útján kerülnek elköltésre, mert arra már nincsen idő.

Azért azonban, hogy egyáltalán a közbeszerzések bármilyen formában megvalósulnak és a választások várhatóan - sok háttérember aggódása mellett - zökkenőmentesen lezajlanak, egyértelműen az NVI-nél dolgozó szakembergárdának kell köszönetet mondani.

Egyúttal meg kell nyugtatnom mindenkit, aki a megfeszített tempó mellett aggódik a választások határidőben történő megtartásáért, hogy nem lesz késedelem. Ugyanis nincs olyan forgatókönyv.

#### IV. Záró gondolatok

Tanulmányom bevezetésében többek között egy illetlenül durva kérdést is feltettem, amelyet hiba lenne megválaszolatlanul hagyni. Nem azért fogalmaztam élesen, hogy az írásom iránt egyébként kétségtelenül meglévő érdeklődést fokozzam, hanem azért, mert ez a kérdés komolyan foglalkoztatja a közvéleményt, főként azon személyeket, akik csak a híradásokból értesülnek közbeszerzési ügyekről, sok esetben nem pozitív hangvételben.

„Van-e „úgy általában” értelme a hazai közbeszerzési szabályozásnak?” - kérdeztem. A válaszom egyértelmű, nem is lehet más, mint: igen.

Mégis mi a baj? Az mindenképpen baj, hogy a piaci kofa is azt harsogja, hogy „nekem ne mondja senki, hogy hárommilliárd forint egy kilométer autópálya!” Jön a kontra is: „nekem meg azt ne mondja senki, hogy ezt egy helyi cég nem tudta volna megcsinálni!”

Sajnos rossz a híre a közbeszerzésnek, ezért egyre bonyolultabb szabályokkal, egyre szigorúbb törvényi garanciákkal él a jogalkotó. Ez pedig egyre életszerűtlenebbé teszi a jogalkalmazást (nem vitatom az utóbbi évek deregulációs törekvéseit), ami tovább fokozza a bizalmatlanságot.

Dolgozatom egyik alcíme, hogy választások a közbeszerzés árnyékában. Ott kifejtettem, hogy miért nem jó ez a megfogalmazás, de mitől igaz. Nemcsak azért nem jó, mert a végpontokon a településükért és az ott lakó emberek boldogulásáért fáradozó önkormányzatok és cégek munkáját és törekvéseit lehetetleníti el, hanem azért is, mert felesleges feszültséget kelt az egyes intézmények és szervek között, akkor is, ha a tanulmányomban bemutatott események egyszerűen nem történhettek másképpen. Az ijesztő pedig az benne, hogy mindannyiunk érdeke, társadalmi érdek, hogy így történt.

Kisújszállás, 2022. szeptember 14.

## Felhasznált dokumentumok és jogszabályok:

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény
- az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény
- a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény
- a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény
- a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény
- A Közbeszerzések Tanácsa módosított útmutatója a helyi önkormányzati költségvetési szervek beszerzéseiről
- A Nemzeti Választási Iroda Alapító okirata (Hivatalos Értesítő 2013. évi 52. szám)
- Jegyzőkönyv az Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának 2013. július 2-án, kedden, 10 óra 3 perckor kezdődően a Képviselői Irodaház V. emelet 569. számú tanácstermében megtartott üléséről
- Jegyzőkönyv az Országgyűlés Nemzetbiztonsági bizottságának 2013. július 15-én, hétfőn, 12 óra 49 perckor kezdődően a Képviselői Irodaház V. emelet 569. számú tanácstermében megtartott üléséről
- Írásbeli összegezés a 92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet 9. melléklete alapján a Nemzeti Választási Iroda által a Nemzeti Választási Rendszerrel összefüggő közbeszerzéséhez