

NYIKOS GYÖRGYI – ROTTENBACHER ÁDÁM –  
SOÓS GÁBOR – TAS DÁVID – VÁRHOMOKI-  
MOLNÁR MÁRTA – VELIKOVSZKI LÁSZLÓ

# BESZERZÉSEK FEJLESZTÉSI PROJEKTEKNÉL



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM  
BUDAPEST

**SZÉCHENYI** 2020



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**

A kiadvány  
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15- 2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” című projekten belül  
„A fejlesztéspolitikai kapacitások erősítése” alprojekt keretében készült el és jelent meg.

**Szerzők:**

- © Nyikos Györgyi (Bevezetés és 3. fejezet)
- © Rottenbacher Ádám (4. fejezet)
- © Soós Gábor (1., 2. fejezetek és 2. melléklet)
- © Tas Dávid (4. fejezet, 3. melléklet)
- © Várhomoki-Molnár Márta (szövegdobozok)
- © Velikovszki László (5. fejezet)

**Szerkesztette:**

Nyikos Györgyi

**Lektorok:**

Velikovszki László  
Soós Gábor

**A kézirat lezárásának dátuma:**

2018. október 1.

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>TARTALOM</b>	<b>3</b>
<b>BEVEZETÉS</b>	<b>9</b>
<b>1. UNIÓS ÉS HAZAI KÖZBESZERZÉSI ALAPISMERETEK</b>	<b>11</b>
1.1. A közbeszerzés uniós jogi alapjai	11
1.1.1. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés szabályai	11
1.1.2. Az irányelvi szabályozás fejlődése	14
1.1.3. Az irányelvek rendszere	15
1.1.4. Alapelvek	19
1.1.5. Az irányelvek által nem szabályozott beszerzések uniós alapelvei	22
1.2. A közbeszerzések hazai szabályozása	25
1.2.1. Az irányelvek átültetése, a Kbt.	25
1.2.2. A Kbt. alapelvei	27
1.2.3. Az ajánlatkérő fogalma	27
1.2.4. A közbeszerzés tárgyai	29
1.2.5. A közbeszerzési értékhatárok	29
1.2.6. Közbeszerzési kivételek	30
1.2.7. In-house szerződések	31
1.2.8. A közbeszerzési eljárások fajtái	32
1.3. A közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása	37
1.3.1. Előkészítés, közbeszerzési dokumentumok, az eljárás megindítása	37
1.3.2. Kizáró okok, alkalmasság, értékelési szempontok	41
1.3.3. Hirdetményfeladás és ajánlatok benyújtása	45
1.3.4. Bíralat (nyilatkozati elv, alátámasztó dokumentumok, hiánypótlás)	47
1.3.5. Az ajánlatok értékelése, aránytalanul alacsony ár	47
1.3.6. Az eljárások eredményessége, lezárása	48
1.3.7. Szerződéskötés, a szerződés módosítása	49
1.4. A közbeszerzésekre vonatkozó uniós intézményrendszer	50
1.4.1. A Bizottság hatáskörei és feladatai az irányítási és kontrollrendszerben	50
1.4.2. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) szerepe	51
1.4.3. Az Európai Számvevőszék szerepe	52
1.5. A hazai közbeszerzési intézményrendszer	52
<b>2. KOHÉZIÓS POLITIKA ÉS A KÖZBESZERZÉS</b>	<b>57</b>
2.1. Közbeszerzés és kohéziós politika kapcsolódása	57
2.2. A kohéziós politika rendszere	60
2.3. Támogatásból/EU forrásból megvalósuló közbeszerzések	69
2.4. Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó	81
2.5. Támogatásból megvalósuló projektek végrehajtása és közbeszerzési kérdések	83

2.5.1. A támogatások pénzügyi lebonyolítása	83
2.5.2. Az építési beruházásokra irányuló közbeszerzések esetén szállítói finanszírozásra alkalmazandó különös szabályok	91
2.5.3. A kifizetések és a közbeszerzési ellenőrzés összefüggései	92
2.5.4. Elszámolás a tagállam és az Európai Bizottság között	92
2.5.5. Kifizetésiigénylés	93
2.5.6. A fizetési határidő megszakítása	93
2.6. A közbeszerzések ellenőrzése	94
2.6.1. A közbeszerzések ellenőrzésének indokai	94
2.6.2. A hazai közbeszerzési ellenőrzési rendszerek	97
2.6.3. Az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzésének általános szabályai	103
2.6.4. Az uniós értékhatárt el nem érő értékű közbeszerzési eljárások (építési beruházás, építési koncesszió esetén a 300 millió HUF-ot el nem érő értékű eljárások) ellenőrzése	105
2.6.5. Az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások (építési beruházás, építési koncesszió esetén a 300 millió HUF-ot elérő vagy meghaladó értékű eljárások) ellenőrzése	109
2.6.6. A közbeszerzési eljárások lefolytatásának folyamatba épített ellenőrzése	110
2.6.7. A szerződésmódosítás ellenőrzésének részletes szabályai	112
2.6.8. Utólagos ellenőrzés	112
2.6.9. A beszerzések ellenőrzése	113
2.7. Külső ellenőrző szerv által történő ellenőrzésre (audit) való felkészülés	114
2.7.1. Az Ellenőrzési Nyomvonal („Audit Trail”)	114
2.7.2. A közbeszerzési eljárások vizsgálata az audit szempontjainak figyelembevételével	115
2.7.3. Kockázati elemek közbeszerzési szabálytalanság szempontjából	117
2.7.4. Az előaudit vizsgálati pontjai részleteiben	119
2.7.5. Az előaudit nem közbeszerzési vonatkozásai	128

### **3. SZABÁLYTALANSÁGKEZELÉS ÉS PÉNZÜGYI KORREKCIÓK** **131**

3.1. A szabálytalanságról általánosságban	131
3.2. A szabálytalansági eljárások jelentősége uniós forrású közbeszerzések esetén	134
3.3. A szabálytalansági eljárás lényeges elemei	136
3.4. Az Európai Bizottság ellenőrzésének eljárásrendje	144
3.4.1. Az Európai Bizottság által lefolytatott ellenőrzések	144
3.4.2. Az Ellenőrzési Jelentéstervezet Véleményezése	145
3.4.3. Végleges jelentés véleményezése és a bizottsági meghallgatás	145
3.4.4. Bizottsági határozat	146
3.5. Pénzügyi korrekciók	146
3.5.1. A tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók	147
3.5.2. A Bizottság által végrehajtott pénzügyi korrekciók	148
3.5.3. Kifizetések felfüggesztése	153
3.5.4. A visszafizetés	154
3.6. A Pénzügyi Korrekciókról szóló útmutató – Iránymutatás az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtható pénzügyi korrekciókról	155

3.6.1. A Pénzügyi Korrekciókról szóló útmutató alkalmazási területe, a pénzügyi korrekció kiszámítása	156
3.6.2. Jogorvoslat az Európai Unió Bírósága előtt – a semmisségi eljárás	158
<b>4. KÖZVETLEN EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ PROJEKTEK JELLEMZŐI</b>	<b>159</b>
4.1. Az Európai Unió költségvetésének közvetlen végrehajtása	159
4.2. Horizont 2020 keretprogram	160
4.2.1. A Horizont 2020 program szerkezete	161
4.2.2. A Horizont 2020 keretprogram támogatási formái	164
4.2.3. A Horizont 2020 projektek végrehajtásához szükséges erőforrások	165
4.2.4. Beszerzési költségelszámolhatósági szabályok	167
4.2.5. A Horizont 2020 ellenőrzési rendszere	177
4.2.6. A beszerzések ellenőrzése során alkalmazott szempontok	177
4.2.7. Ellenőrzési lépések	180
4.2.8. A támogatási szerződés rendelkezései megszegésének következményei	183
<b>5. A PRAG ÉS ALKALMAZÁSI TERÜLETEI</b>	<b>189</b>
5.1. Előcsatlakozási Alapok	190
5.1.1. PHARE (Pologne, Hongrie Aide a la Reconstruction économique)	190
5.1.2. Előcsatlakozási Támogatási Eszköz – IPA (Instrument for Pre-accession Assistance)	190
5.1.3. Az Európai Szomszédságpolitikai és Partnerségi Eszköz – ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument)	191
5.1.4. Szakmai Segítségnyújtási és Információcsere Program – TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange)	192
5.2. A szakértői segítségnyújtás / intézményfejlesztés megvalósításának lehetséges formái	193
5.2.1. Szolgáltatási (service) tenderek/Szolgáltatási szerződések	193
5.2.2. Twinning programok (ikerintézményi programok)	193
5.3. A PRAG-ról általánosságban	194
5.3.1. Jogi háttér	194
5.3.2. A PRAG általános szabályai	195
5.3.3. Projekt menedzsment (projekt irányítási) módok	195
5.4. A PRAG által szabályozott eljárások bemutatása	196
5.4.1. Az eljárásban való részvétel feltételei	196
5.4.2. A beszerzési és a közvetlen támogatási (grant) eljárásokban érvényesülő kizáró okok	197
5.4.3. Összeférhetetlenség	197
5.4.4. Az eljárás alapelvei	199
5.5. A beszerzési eljárások	200
5.5.1. Nyílt eljárás	201
5.5.2. Meghívásos eljárás	202
5.5.3. Tárgyalásos eljárás	204
5.5.4. Keretszerződések	205
5.5.5. Dinamikus beszerzési rendszer	205
5.5.6. Versenypárbeszéd	206

5.5.7. Egyszereplős tárgyalásos eljárás (Negotiated procedure/single tender procedure)	206
5.5.8. Alkalmassági követelmények	207
5.5.9. Értékelési szempontok	212
5.5.10. A beszerzési eljárás megszüntetése	213
5.5.11. Az eljárással szembeni jogorvoslatok	213
5.5.12. Szerződés módosítások	214
<b>1. MELLÉKLET: A PÉNZÜGYI KORREKCIÓKRÓL SZÓLÓ ÚTMUTATÓ ÁLTAL MEGHATÁROZOTT SZABÁLYTALANSÁG FŐBB TÍPUSAI ÉS A MEGFELELŐ KORREKCIÓS MÉRTÉKEK</b>	<b>215</b>
<b>2. MELLÉKLET: PÉNZÜGYI KORREKCIÓT EREDMÉNYEZŐ JELENSÉGEK, TAPASZTALATOK AZ EU FORRÁSOK ELLENŐRZÉSI GYAKORLATÁBÓL</b>	<b>222</b>
Ellenőrzési tapasztalatok	
(az Európai Bizottság ellenőrzéseinek megállapításai alapján)	223
Eljárás jogalapjának hibája	223
A szerződés teljesítése:	223
Nyilvánosság alapelveinek megsértése	224
Versenykorlátozó alkalmassági kritérium:	224
Szerződésmódosítás:	225
Gyakori közbeszerzési hibák	226
Tárgyalásos és gyorsított eljárások alkalmazása	226
Műszaki és gazdasági alkalmassági feltételek	227
Hiánypótlások és a részvételi jelentkezések/ajánlatok elbírálása	227
Ajánlatok elbírálása	227
<b>3. MELLÉKLET: ESETTANULMÁNYOK</b>	<b>229</b>
Gyárüzem tervezésére, felépítésére és üzemeltetésére vonatkozó alvállalkozói szerződés	229
Alvállalkozói szerződés jogi szolgáltatások nyújtására	230
Építési anyag beszerzése	231
Informatikai eszközök beszerzése	232
Alvállalkozói szerződés honlap készítésére és karbantartására	233
Pályázati eljárás nélkül odaítélt alvállalkozói szerződések	234
Alvállalkozói szerződés adótanácsadásra	236
<b>FORRÁSOK</b>	<b>239</b>
Felhasznált irodalom	239
Jogszabályok	240
Útmutatók és egyéb dokumentumok	246
Jogesetek	247

Weboldalak	249
Rövidítések jegyzéke	250
Ábrajegyzék	251
Táblázat jegyzék	251
Szövegdoboz jegyzék	252





# BEVEZETÉS

A fejlesztési projektek végrehajtása kihívást jelent a projekt gazdájának. Számos olyan pont van a folyamatban, amely kockázatot jelent, a hatékony és eredményes végrehajtás szempontjából meghatározó jelentőségű, miként valósítható meg a projekt szabályosan. Az egyik ilyen kiemelt jelentőségű kérdés a projektek végrehajtása során megvalósítandó beszerzések lebonyolításának folyamata. Egyrészt azért, mert a fejlesztési projekt minősége szempontjából fontos, hogy megfelelő tartalommal, megfelelő időpontban és megfelelő áron legyenek beszerezve a szükséges projektelemelek, másrészt azért, mert ha a finanszírozás közpénzből történik, akkor a felsoroltak mellett a területre vonatkozó speciális szabályok alkalmazása is kiemelt jelentőséget és kockázatot hordoz magában.

Lényeges elem az is, milyen forrásból kerül finanszírozásra a projekt. A közpénz felhasználására speciális szabályok vonatkoznak, amelyeknél további szintet jelent, ha EU-forrásból származik. Különböző alkalmazandó szabályokat jelent az is, hogy milyen EU-forrásokról van szó: közvetlen (pl. H2020, COSME) vagy közvetett lebonyolítás (kohéziós források), EU-tagok vagy csatlakozni kívánó, illetve szomszédsági partnerek által felhasznált források és fejlesztési projektek.

Ez a szakkönyv arra tesz – remélhetőleg sikeres – kísérletet, hogy közérthetően ismeresse a tudnivalókat a fejlesztési projektek beszerzéseiről, a szabályok, legjobb gyakorlatok rendszeréről és logikájáról, az egyes támogatási források felhasználási előírásaira figyelemmel. A kiadvány szerkesztése során vezérlő elv volt, hogy a sokszor igen elvont szabályok és feltételek gyakorlati megismertetése végett az általános ismeretek mellett egyedi ügyek is bemutatásra kerüljenek, különös tekintettel az Európai Unió Bírósága esetjogára és az Európai Bizottság ellenőrzési gyakorlatára.

A könyv hasznos olvasmányként szolgál majd a közbeszerzési rendszerben kevésbé jártas kohéziós szakemberek és az uniós forrásfelhasználás specifikumait megismerni kívánó közbeszerzési szakértők számára, de a két politikával jelenleg ismerkedő és a kohéziós intézményrendszerben dolgozó, vagy azzal kapcsolatba kerülő érdeklődőknek is. A negyedik és ötödik fejezet kitekintést ad a közvetlen EU-forrásokra, illetve a csatlakozási és szomszédsági programok forrásfelhasználásaira is.

Mindezek előrebocsátásával a szerzők bíznak abban, hogy az olvasó a tanulmányai vagy munkája során sikerrel tudja hasznosítani a megfelelően strukturált formában összefoglalt ismereteket. A negyedik és ötödik fejezet kitekintést ad a közvetlen EU-források felhasználásaira is.



# 1. UNIÓS ÉS HAZAI KÖZBESZERZÉSI ALAPISMERETEK

Közbeszerzés alatt közpénzt felhasználó ajánlatkérőként meghatározott szervezetek áruk, szolgáltatások és építési beruházások beszerzésére irányuló eljárását értjük. A közpénzből fenntartott intézmények nem végezhetik el úgy nagy értéket képviselő beszerzéseiket, mint bármely más személy, hanem erre csak a jogszabályok által meghatározott módon – első-sorban pályázat kiírása útján – van lehetőségük.<sup>1</sup>

## 1.1. A közbeszerzés uniós jogi alapjai

### 1.1.1. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés szabályai

A közbeszerzési szabályozás alapját valamennyi európai uniós tagállamban az EUMSZ belső piaci szabályai, valamint az Európai Parlament és a Tanács által elfogadott irányelvek adják. Az Európai Unió belső piacának az 1970-es évek óta elengedhetetlen részét képezi a közbeszerzések szabályozása. Ennek fő oka, hogy az egyes közigazgatási szervek általi beszerzések olyan, a tagállamoknak tulajdonítható intézkedéseknek tekinthetők, amelyekkel a tagállamok potenciálisan képesek a belső piacuk egy részének lezárására. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata megerősíti, hogy az állam nem csupán jogalkotással képes a belső piac korlátozására, hanem egyéb végrehajtási eszközökkel, így például a közbeszerzések során is azzal, hogy a hazai piaci szereplőket mesterségesen előnyben részesíti. A szabályozottság hiányában fennállna a veszély, hogy a belső piac egy jelentős része zárva marad az ajánlatkérő helyétől eltérő tagállamban letelepedett vállalkozások számára, hiszen a tendencia éppen az, hogy az állami irányítású szervek a hazai cégeket részesítsék előnyben a beszerzéseik során. Ennek megfelelően az uniós szabályozás egyik legfontosabb célja a kormányzati és önkormányzati szektor beszerzési piacainak megnyitása az uniós belső piacon jelen lévő gazdasági szereplők<sup>2</sup> számára.

A „belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben a Szerződések rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad

1 Lásd Soós Gábor: A közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós szabályozás alapjai. Európai Tükör, 2014. 2. (tematikus szám)

2 Gazdasági szereplő: bármely természetes vagy jogi személy, vagy közjogi intézmény, illetve ilyen személyek és/vagy szervek csoportja, beleértve vállalkozások ideiglenes szövetségeit is, aki, illetve amely a piacon építési beruházások és/vagy építmények kivitelezését, áru leszállítását vagy szolgáltatások nyújtását kínálja [2014/24/EU irányelv, 2. cikk (1) bekezdés 10. pontja].

mozgása.”<sup>3</sup> A közbeszerzések terén elsősorban az áruk szabad mozgására,<sup>4</sup> a letelepedés szabadságára,<sup>5</sup> valamint a szolgáltatásnyújtás szabadságára<sup>6</sup> vonatkozó rendelkezések relevánsak. Az EUMSZ 18. cikkében található általános, diszkriminációt tiltó szabály szintén releváns a közbeszerzések terén. A közbeszerzések során tehát minden esetben biztosítani kell, hogy az említett szabályok ne sérüljenek, azaz a más uniós tagállamban letelepedett gazdasági szereplők ne részesüljenek hátrányos megkülönböztetésben a hazai szereplőkhöz képest. Az EUMSZ alapján tiltott mind a közvetlen diszkrimináció, mind pedig az ún. közvetett diszkrimináció, amely során egy mindenkire látszólag azonos módon alkalmazandó szabály a gyakorlatban előnybe hozza a hazai szereplőket. Természetesen az áruk szabad mozgására, valamint a letelepedés és a szolgáltatás nyújtására vonatkozó kivételek a közbeszerzési eljárások során is alkalmazhatók. Közvetlen diszkrimináció esetén az EUMSZ 36., 52. és 62. cikkében található kivételekre lehet hivatkozni, közvetett diszkrimináció esetén pedig az Európai Unió Bíróságának esetjoga által meghatározott kivételekre is.<sup>7</sup>

---

3 EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése alapján.

4 EUMSZ 34. cikk.

5 EUMSZ 49. cikk.

6 EUMSZ 56. cikk.

7 Lásd például a következő eseteket: C-267/91 és C-268/91sz. eset *Keck and Mithouard* és C-55/94 sz. eset *Reinhard Gebhard vs. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*. Érdekesség, hogy a C-379/98 *PreussenElektra*-esetben a Bíróság nem tett különbséget a közvetlen és közvetett diszkrimináció között az esetjog által alkotott kivételek használatát illetően. Ennek ellenére ezen kivételek használata közvetlen diszkrimináció esetén még nem tekinthető általánosan elfogadottnak.

Az 1980-as évektől kezdődően az Európai Unió Bírósága (EUB) számos ítéletében állapított meg a belső piaci szabályokkal kapcsolatos jogsértést közbeszerzési eljárások során. Ilyen például az *Du Pont de Nemours*-eset,<sup>8</sup> amelyben egy olasz jogszabály kikötötte, hogy bizonyos ajánlatkérők 30%-ban csak egy dél-olaszországi régióban letelepedett cégek termékeit vásárolhatták meg, aminek célja az adott régió fejlődésének elősegítése volt. Az EUB az uniós joggal ellentétesnek nyilvánította az olasz jogszabályt, mivel az egyértelműen kizárta a közbeszerzés egy részéből a külföldön letelepedett vállalkozásokat. Az EUB nem fogadta el az alperes azon érvelését, hogy külföldi vállalkozások is lehetnek letelepedve Dél-Olaszországban, így akár ők is részt vehetnek a közbeszerzési eljárások fenntartott részében. A *Dundalk*-esetben<sup>9</sup> pedig egy írországi ajánlatkérő szervezet azért utasított el egy pályázó külföldi vállalkozást, mert az általa kiépített vízvezeték csővezeték nem felelt meg a vonatkozó írországi szabványnak. Az EUB ezt a kitéletet szintén jogellenesnek minősítette, mivel bár külföldi vállalkozások is pályázhattak volna az ír szabványnak megfelelő áruval, az előírás egyértelműen a belföldi ajánlattevőket hozta előnybe, hiszen a külföldi vállalkozások általában jóval nehezebben tudnak beszerezni vagy előállítani egy általuk nem ismert külföldi szabványnak megfelelő terméket. A *Storebaelt*-esetben<sup>10</sup> pedig az EUB egy dán közbeszerzés azon kiírását nyilvánította jogellenesnek, amely szerint a munkálatokat „a lehető legnagyobb mértékben dániai anyagok felhasználásával” kellett elvégezni. A letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértésére példa a *Re Data Processing*-eset,<sup>11</sup> amelyben az ajánlatkérő szerv azt kötötte ki, hogy csak olyan vállalkozás vehet részt az eljárásban, amelyben az olasz állam többségi tulajdonos. Bár elviekben az olasz állam külföldi érdekeltségű vállalkozásokban is lehetett volna tulajdonos, nyilván ez a kritérium ismét a belföldi vállalkozásokat hozta helyzetbe, hiszen gyakorlatilag valamennyi más tagállamban letelepedett vállalkozást kizárt a tenderből. Így nem meglepő, hogy az Európai Unió Bírósága az EUMSZ szabályaiba ütközőnek találta a szóban forgó gyakorlatot. További elmarasztaló ítéletek születtek a szolgáltatásnyújtás szabadságának megsértése miatt, pl. a *Lottomatica*-esetben,<sup>12</sup> ahol az EUB egy olasz jogszabályt azonos kitételét minősítette jogellenesnek, amely szerint az eljárásban csak olyan vállalkozások vehettek részt, amelyekben az olasz államnak részesedése volt; valamint a *Bizottság kontra Olaszország*-eset,<sup>13</sup> amelyben olyan vállalkozásokat kellett előnyben részesíteni, amelyek fő tevékenysége abban a régióban volt, amelyben az építési munkálatokat el kellett végezni.

## 1. szövegdozoz: A belső piaci szabályokkal kapcsolatos jogsértés közbeszerzési eljárások során

A belső piaci szabályok a közbeszerzésben nemcsak az uniós joggal ellentétes szabályozásra, esetleg visszatérő jogellenes gyakorlatra vonatkoznak, hanem az ajánlatkérők által közzétett egyes pályázati eljárások során elkövetett szabálytalanságokra is.<sup>14</sup> Tehát például, ha egy ajánlatkérő egy konkrét ajánlati felhívásban írja elő, hogy csak belföldön letelepedett cégek tehetnek ajánlatot az eljárásban, ezzel szemben akkor is alkalmazhatók az EUMSZ szabályai, ha egyébként a nemzeti jogszabályban ilyen kitétel nincsen.

8 C-21/88 sz. eset, *Du Pont de Nemours Italiana SpA vs. Unità sanitaria locale N° 2 di Carrara*

9 45/87 sz. eset, *Bizottság vs. Írország (Dundalk)*.

10 C-243/98 sz. eset, *Bizottság vs. Dánia (Storebaelt)*.

11 C-3/88 sz. eset, *Bizottság vs. Olaszország (Re Data Processing)*.

12 C-272/91 *Bizottság vs. Olaszország (Lottomatica)*.

13 C-360/90 sz. eset, *Bizottság vs. Olaszország*.

14 Lásd pl. C-324/98 sz. eset, *Teleaustria vs. Telekom Austria*.

### 1.1.2. Az irányelvi szabályozás fejlődése

Az említett belső piaci szabályok figyelembevétele természetesen valamennyi közbeszerzési eljárás során kötelező, viszont maga az EUMSZ nem tartalmaz semmilyen utalást arra vonatkozóan, hogy az állami szervek a beszerzéseik során pontosan milyen eljárási szabályokat kötelesek alkalmazni. Emiatt az Unió intézményei úgy ítélték meg, hogy szükség van a tagállamok közbeszerzési szabályozásának bizonyos mértékű összehangolására: már 1971-ben – a fent említett bírósági ítéleteket megelőzően – megszületett az első **közbeszerzési irányelv**,<sup>15</sup> amely az építési beruházások esetén alkalmazandó alapvető beszerzési szabályokat tartalmazta. Ezt követte egy újabb irányelv, amely az árubeszerzésekre irányuló közbeszerzési szabályozásra irányult.<sup>16</sup> Az Európai Bizottság problémásnak találta továbbá a jogszabályok kikényszeríthetőségének lehetőségét is, valamint azt, hogy sok tagállamban egyszerűen nem foglalkoztak a szabályok megfelelő betartásával. E probléma enyhítésére 1989-ben megszületett (a módosított formában mai napig hatályos) jogorvoslati irányelv,<sup>17</sup> amely előírta a tagállamok számára megfelelő jogorvoslati eljárások bevezetését a közbeszerzési jogsértések elbírálására. A 90-es évek elején az Európai Unió Tanácsa már négy közbeszerzési tárgyú irányelvet fogadott el, azaz a szabályozás kibővült a szolgáltatások beszerzésére vonatkozó eljárásokra, illetve elfogadásra kerültek a közszolgáltató szervek beszerzéseire vonatkozó szabályok.<sup>18</sup>

A legújabb irányelvek a Tanácsban és a Parlamentben lezajlott hosszú egyeztetési folyamatok eredményeképpen kerültek elfogadásra: az áruk beszerzése, valamint a szolgáltatások és építési beruházások megrendelése egyetlen irányelvben (2014/24/EU) került szabályozásra. A közszolgáltatók beszerzéseire továbbra is külön irányelv vonatkozik (2014/25/EU). Újdonság azonban, hogy az uniós jogalkotó szervek egy teljesen új irányelvet fogadtak el a szolgáltatási és építési koncessziók szabályozására (2014/23/EU). A korábbi irányelvek az építési koncessziókat csak csekély mértékben, a szolgáltatási koncessziókat pedig egyáltalán nem szabályozták. Az új szabályozás fő célja az eljárások egyszerűsítése, rugalmasabbá tétele és a szociális és környezetvédelmi szempontok érvényesíthetősége volt. Az említett három irányelvet az uniós tagállamoknak 2016. április 18-ig kellett átültetniük a nemzeti jogrendjeikbe, kivéve az elektronikus kommunikációra vonatkozó bizonyos rendelkezéseket. A 2014-ben lezajlott uniós közbeszerzési jogalkotási folyamat végül az elektronikus számlázásról szóló irányelv (2014/55/EU) elfogadásával zárult, amely szintén teljesen új eleme a szabályozásnak.

15 71/305/EGK Irányelv az építési beruházásokra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésének összehangolásáról.

16 77/62/EGK Irányelv az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésének összehangolásáról.

17 89/665/EGK Irányelv az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról. A Jogorvoslati irányelvet a 2007/66/EK irányelv átfogóan módosította. A közszolgáltatói szektorra külön jogorvoslati irányelv (92/13/EGK) vonatkozik.

18 A Tanács 92/50/EGK Irányelve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; A Tanács 93/36/EGK Irányelve az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; A Tanács 93/37/EGK Irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról; A Tanács 93/38/EGK Irányelve (1993. június 14.) a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról.

### 1.1.3. Az irányelvek rendszere

Az EUMSZ 288. cikke alapján az irányelv olyan jogi aktus, amely az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja. Ez azt jelenti, hogy az irányelveket nem kell közvetlenül alkalmazni a tagállamokban, hanem azok a nemzeti átültető jogszabályok elfogadásával és hatálybalépésével válnak a nemzeti jogrend részévé. A nemzeti jogszabályok értelmezésében azonban az irányelvek iránymutatásul szolgálnak. Az irányelvek fontosak abból a szempontból is, hogy **az Európai Bizottság a tagállamok közbeszerzési gyakorlatának vizsgálatakor elsősorban a közbeszerzési irányelveknek való megfelelést vizsgálja, nem pedig az azokat átültető nemzeti jogszabálynak való megfelelést.** Sőt, amennyiben szignifikáns eltérés mutatkozik a kettő között, a Bizottság kötelezettségsgzegési eljárást is indíthat, illetve megállapíthatja, hogy a tagállam nem teljesíti az uniós források felhasználására vonatkozó ex ante feltételeket.

A közbeszerzési eljárásokra három fő uniós irányelv vonatkozik. Az ún. klasszikus ajánlatkérőkre a **2014/24/EU irányelv („klasszikus irányelv”)** irányadó. Ennek hatálya alá tartoznak többek között a központi kormányzati szervek, a helyi önkormányzatok, az egyéb költségvetési szervek, valamint az egyes állami befolyás alatt, illetve állam által finanszírozott (nem közszolgáltató) szervezetek.<sup>19</sup> Kiemelendő, hogy az irányelv nem vonatkozik minden közbeszerzési eljárásra, csak azokra, amelyek a 4. cikkben említett értékhatárokat meghaladják. Az értékhatár 2018–2019-ben a központi kormányzati szervek árubeszerzése és szolgáltatásmegrendelése esetén 144 000 euró, a központi szint alatti ajánlatkérők árubeszerzése és szolgáltatásmegrendelése esetén 221 000 euró, építési beruházások esetén valamennyi ajánlatkérő tekintetében 5 548 000 euró. Az irányelvben meghatározott szociális és egyéb (pl. jogi) szolgáltatások értékhatára pedig 750 000 euró valamennyi ajánlatkérő esetében. Az értékhatárokat az Európai Bizottság két évente felülvizsgálja és a WTO Közbeszerzési Megállapodásban (amelynek az Európai Unió és valamennyi uniós tagállam is tagja) foglalt értékhatárokhoz hozzáigazítja. Az értékhatárok forintban és az egyéb, eurótól eltérő nemzeti valutákban meghatározott értékét a Bizottság közleményben teszi közzé.<sup>20</sup>

Az irányelv hatálya tekintetében figyelembe kell még venni a különleges kizárásokat, amelyek meghatározzák azokat a beszerzéstípusokat, amelyekre az irányelvet egyáltalán nem kell alkalmazni, a beszerzés értékétől függetlenül. Ezek a szabályok egyrészt olyan esetekre vonatkoznak, amelyeknél más szabályokat kell alkalmazni, illetve olyan beszerzésekre, amelyeknél nem lenne észszerű a közbeszerzési szabályok alkalmazása. Előbbire példa a közszolgáltatók beszerzései, a védelmi beszerzések és a koncessziók, amelyekre külön irányelvek vonatkoznak (ld. alább). Az irányelvet nem kell továbbá alkalmazni az EUMSZ-szel összeegyeztethető kizárólagos jog alapján odaitélt szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések esetén,<sup>21</sup> hiszen ilyenkor kizárt a verseny az egyes gazdasági szereplők között. Kizártak továbbá a nemzetközi szabályok alapján odaitélt szerződések, egyes szolgáltatási szerző-

<sup>19</sup>Az irányelv ezeket „közjogi intézményeknek” nevezi. Ezek lehetnek pl. állami tulajdonú vállalatok, állam által finanszírozott egyéb szervezetek.

<sup>20</sup>A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. A 2014/23/EU, a 2014/24/EU és a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv értékhatárainak megfelelő értékek. (2015/C 392/01).

<sup>21</sup>11. cikk.

dések (pl. ingatlanvétele, médiaszolgáltatások megvétele, közjegyzői szolgáltatások, egyes jogi szolgáltatások, értékpapírokkal kapcsolatos műveletekhez kapcsolódó szolgáltatások, kölcsönök, munkaszerződések, polgári védelmi szolgáltatások, vasúti vagy földalatti személyszállítás és a politikai kampányszolgáltatások), valamint az egyes kutatási és fejlesztési szolgáltatások.<sup>22</sup> Továbbá – az EUMSZ 346. cikke (1) bekezdésének a) pontjával összhangban – az irányelv nem alkalmazandó olyan esetekben, ha az irányelvnek az alkalmazása olyan információk szolgáltatására kötelezné a tagállamot, amelyek felfedését az alapvető biztonsági érdekeivel ellentétesnek ítéli.<sup>23</sup> Speciális kivételi kört képeznek továbbá a közszférába tartozó szervezetek közötti közbeszerzési szerződések (ún. in-house szerződések),<sup>24</sup> amelyeknek lényege, hogy egy ajánlatkérő szabadon szerződhet más ajánlatkérőkkel, ha azok felett megfelelő mértékű kontrollt gyakorol, vagy pedig ennek hiányában a szerződés egy közérdekű, közszolgáltatások ellátására irányuló együttműködést hoz létre.

Az irányelv az uniós tagállamokban lefolytatandó, uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásokat részletesen le szabályozza egészen az eljárás előkészítésétől és az eljárásfajta kiválasztásától, annak meghirdetésén át a szerződéskötés és szerződésmódosításig bezárólag. Az uniós tagállamok az irányelvek nemzeti jogba való átültetése során csak kismértékben térhetnek el az irányelv szabályaitól és csak akkor, ha az irányelv ezt kifejezetten megengedi, vagy az irányelv szövegéből ez a lehetőség kiolvasható. Az irányelvben nem szabályozott kérdésekben (pl. hiánypótlás részletszabályai) a tagállamokra van bízva a szabályok kialakítása, azonban az irányelvben lefektetett alapelveket a tagállamoknak ilyenkor is tiszteletben kell tartaniuk. Az irányelvi szabályozás – a hatálya alá tartozó beszerzések vonatkozásában – az alábbi főbb kérdésekre tér ki:

- Becsült érték meghatározása
- Kommunikációra és titoktartásra vonatkozó szabályok
- Megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató szervezetek számára fenn tartott szerződések
- Összeférhetetlenségre vonatkozó szabályok
- Eljárásfajták és azok alkalmazásának feltételei
- Sajátos beszerzési technikák (keretmegállapodás, dinamikus beszerzési rendszer, elektronikus árlejtés, elektronikus katalógus) alkalmazása
- Központosított közbeszerzés
- Eljárás előkészítése, előzetes piaci konzultációk
- Műszaki leírás követelményei
- Részekre bontás szabályai
- Hirdetmények feladása, tartalma
- Kizáró okok, alkalmassági feltételek, öntisztázás
- Nyilatkozati elv, egységes európai közbeszerzési dokumentum
- Alvállalkozók igénybevétele
- Értékelési szempontok, a nyertes ajánlattevő kiválasztása
- Kirívóan alacsony összegű ajánlatok esetén alkalmazandó szabályok
- Szerződésteljesítési feltételek előírása, szerződésmódosítás szabályai

22 9. cikk, 10. cikk és 14. cikk.

23 15. cikk (2) bekezdés.

24 12. cikk.



A tagállamoknak az irányelv átültetésekor tehát a fent említett, irányelv adta szigorú keretrendszer alapján kell megalkotniuk a saját nemzeti közbeszerzési szabályaikat. A közbeszerzési eljárásra vonatkozó szabályok részletesebb kifejtését a hazai szabályozás bemutatásánál ismertetjük.

A vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő közszolgáltató vállalatokra a **2014/25/EU irányelv (közszolgáltatói irányelv)** állapít meg szabályokat, és a klasszikus irányelvnél valamivel több mozgásteret ad a hatálya alá tartozó szervezeteknek, például az eljárások megválasztása terén.<sup>25</sup> Az irányelv értékhatárai szintén magasabbak a klasszikus irányelvben alkalmazott értékhatároknál. Az irányelvet árubeszerzés és szolgáltatások megrendelése esetében 443 000 euró, szociális és egyéb szolgáltatások megrendelése esetén 1 000 000 euró az értékhatár. Építési beruházások esetében a klasszikus irányelvvel megegyezően az 5 548 000 eurós értékhatárt kell alkalmazni. Az irányelv különleges szabálya, hogy egy tagállam vagy egy, az irányelv hatálya alá tartozó közszolgáltató vállalkozás kérelmet nyújthat be az Európai Bizottsághoz annak megállapítására, hogy az adott szektorban olyan mértékű liberalizáció ment végbe, hogy az általa végzett tevékenység teljes mértékben ki van téve a piaci versenynek. Ilyen esetben az Európai Bizottság határozatban mentesítheti egy tagállam vonatkozásában az érintett szektorban tevékenységbe tartozó vállalkozásokat a közbeszerzési kötelezettség alól.<sup>26</sup>

A koncessziókra vonatkozó **2014/23/EU irányelv (koncessziós irányelv)** az ajánlatkérők (klasszikus és közszolgáltatói is) által, szolgáltatási vagy építési koncesszió útján beszerzett tevékenységekre vonatkozik. A koncesszió lényege, hogy a nyertes vállalkozás megbízásáért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve. A koncesszióból származó működési kockázatot a vállalkozás köteles viselni. Megemlítendő, hogy koncessziós irányelv hatálya nem terjed ki az olyan „engedélyezési típusú” koncessziókra, amelyek nem az ajánlatkérő beszerzési igényét hivatottak kielégíteni, hanem csupán egy bizonyos tevékenység végzésére jogosítják fel (pl. dohányboltok üzemeltetése). A koncessziós irányelv egyetlen értékhatárt tartalmaz, azaz az irányelvet a hatálya alá tartozó valamennyi koncesszió esetén csak akkor kell alkalmazni, ha annak becsült értéke eléri vagy meghaladja az 5 548 000 eurót. Kiemelendő továbbá, hogy az irányelv alapján a koncessziók időtartama korlátozott, illetve az öt évnél hosszabb időtartamra szóló koncessziók esetében a koncesszió maximális időtartama nem haladhatja meg azt az időtartamot, amely alatt – ésszerű feltételezések alapján – a koncessziós jogosult számára megtérülnek az építési beruházás vagy a szolgáltatás megvalósítása érdekében eszközölt befektetései, és a befektetett tőke ésszerű hozamot tud termelni, figyelembe véve a konkrét szerződéses célkitűzések teljesítése érdekében eszközölt befektetéseket is.<sup>27</sup> A koncessziós irányelv nem határoz meg konkrét eljárásfajtaikat, hanem csak az alapelveket és a főbb eljárási garanciákat fekteti le, így a tagállamoknak jóval nagyobb mozgásterük van a koncessziós

<sup>25</sup>Például a közszolgáltatói irányelv 44. cikke alapján minden esetben választható a hirdetményvel induló tárgyalásos eljárás, míg ez a klasszikus ajánlatkérők esetében feltételekhez kötött.

<sup>26</sup> 34–35. cikk.

<sup>27</sup> 18. cikk.

beszerzési eljárások meghatározása tekintetében, mint az áruk, szolgáltatások és építési beruházások beszerzésére irányuló eljárások esetén.

Amint már a fentiekben említésre került, a közbeszerzési irányelvek – főszabály szerint – nem alkalmazandók a tagállamok alapvető biztonsági érdekeit érintő egyes beszerzésekre. Ez azonban nem jelenti azt, hogy az uniós tagállamok valamennyi, a honvédelemmel és a saját országuk biztonságával kapcsolatos beszerzése kívül esne az uniós közbeszerzési szabályokon. Az ilyen beszerzésekre a **2009/81/EK irányelvet (védelmi irányelv)** kell alkalmazni. Az irányelv a honvédelem és a biztonság területén kötött azon szerződésekre alkalmazandó, amelyek tárgya:

- a) katonai felszereléseknek, azok alkatrészeinek, összetevőinek és/vagy szerkezeteinek beszerzése;
- b) érzékeny felszereléseknek, azok alkatrészeinek, összetevőinek és/vagy szerkezeteinek beszerzése;
- c) az a) és b) pontban említett felszerelésekhez azok teljes életciklusa során közvetlenül kapcsolódó építési beruházásokra, árubeszerzésekre és szolgáltatásokra irányuló szerződések;
- d) kifejezetten katonai célú építési beruházások vagy szolgáltatások, illetve érzékeny építési beruházások vagy szolgáltatások.<sup>28</sup>

Az irányelvet azonban nem kell alkalmazni többek között olyan beszerzésekre, amelyek esetében az irányelv szabályainak alkalmazása olyan információk átadására kötelezné a tagállamot, amelyek felfedése ellentétes a tagállam biztonságához fűződő alapvető érdekeivel, illetve a hírszerzési tevékenységek céljából kötött szerződésekre sem, hiszen ezek a tevékenységek az EUMSZ 346. cikke alapján kívül esnek az uniós szabályozás hatókörén.

A védelmi irányelv alapján lefolytatott beszerzésekre vonatkozó szabályok szintén rugalmasabbak a klasszikus irányelv szabályainál, például a tárgyalásos eljárások alkalmazása tekintetében. Továbbá a védelmi irányelv különleges szabályokat állapít meg az ajánlatkérőkre vonatkozó titoktartási követelmények, a minősített információk védelme, az információbiztonság, valamint az ellátás biztonsága terén. Az irányelvben lefektetett értékhatárok árubeszerzés és szolgáltatások megrendelése esetében 443 000 euró, építési beruházások esetén pedig 5 548 000 euró.

A fent bemutatott négy irányelv a közbeszerzési eljárások lefolytatásának menetét szabályozza különböző ajánlatkérők, illetve különböző típusú beszerzések vonatkozásában. Az európai uniós szabályozás azonban – a szabályok megfelelő érvényesíthetőségének biztosítása érdekében – a jogorvoslati eljárásokra is kiterjed. A klasszikus ajánlatkérők beszerzéseivel kapcsolatos jogorvoslati szabályokat a **89/665/EGK irányelv (jogorvoslati irányelv)** fekteti le.<sup>29</sup> A jogorvoslati irányelv a tagállamok jogorvoslatokkal kapcsolatos eljárásainak kialakítását nem szabályozza le részletesen, mindössze ezek alapelveit és főbb garanciális szabályait tartalmazza. Az irányelv meghatározza többek között a minimális jogorvoslati határidőket, a jogorvoslatok esetén alkalmazható szankciókat, bevezeti a szerződéskötési moratórium intézményét és a szerződések érvénytelenítésének lehetőségét.

<sup>28</sup> 2. cikk.

<sup>29</sup> A közszolgáltatók beszerzéseit érintő jogorvoslatokra külön uniós jogszabály, a 92/13/EGK irányelv vonatkozik.

Az eljáró bíróságok vagy egyéb intézmények kijelölését az irányelv nem szabályozza, ez a tagállamok hatásköre.

2014-ben az irányelvi szabályozás egy új területtel, nevesen az elektronikus számlázásra vonatkozó szabályozással is kiegészült. Az irányelv háttere az Európai Bizottság arra vonatkozó terve, hogy az uniós közbeszerzési eljárások teljes mértékben elektronikus úton valósuljanak meg a hirdetmények feladásától egészen a közbeszerzés tárgyának ellenértékéről szóló számla kiállításáig („end-to-end e-procurement”).<sup>30</sup> A kötelező elektronikus kommunikációt az eljárások során már a klasszikus irányelv 22. cikke is bevezeti. Ezt egészíti ki a **2014/55/EU irányelv (elektronikus számlázási irányelv)**, amely 2018. november 27-ig (vagy az európai szabvány közzétételét követő 18. hónapig, nem központi vagy közszolgáltató ajánlatkérők esetén a 30. hónapig) kötelezővé teszi az abban meghatározott európai uniós szabvány szerinti elektronikus számla elfogadását az ajánlatkérők számára. Az irányelv meghatározza továbbá az európai uniós szabvánnyal kapcsolatos követelményeket és a számlák minimális adattartalmát.

#### 1.1.4. Alapelvek

A közbeszerzési irányelvek a közbeszerzések folyamatának szabályozása mellett alapelveket is lefektetnek, amelyek áthatják a szabályozás egészét. Az alapelvek kiemelten fontosak, hiszen ezek nem csupán a konkrét közbeszerzési szabályok értelmezésében segítenek, hanem az Európai Unió Bírósága akár az alapelvek megsértésére hivatkozással is állapíthat meg jogsértést a közbeszerzésekkel kapcsolatban. A klasszikus irányelv 1. preambulum bekezdése már felhívja a figyelmet az EUMSZ alapelveinek, különösen az áruk szabad mozgásának, a letelepedés szabadságának és a szolgáltatásnyújtás szabadságának, valamint az ezekből származó elveknek, mint például az egyenlő bánásmód, a megkülönböztetés tilalma, a kölcsönös elismerés, az arányosság és az átláthatóság elvének.

A közbeszerzés alapelvei az **egyenlő bánásmód** és a **diszkriminációmentesség** elve. A két alapelv tartalma hasonló, azonban az egyenlő bánásmód elve valamivel tágabb fogalom. A diszkriminációmentesség elsősorban az állampolgárság, illetve a letelepedés helye szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozik, az EUMSZ 18. cikkével összhangban. Ezzel szemben az egyenlő bánásmód elve magában foglalja azt is, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve, ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható.<sup>31</sup> Ez lényegében azt jelenti, hogy a hasonló helyzetben lévő belföldi vállalkozásokat is azonos módon kell kezelni az eljárás során akkor is, ha a belső piaci elvek kifejezetten nem sérülnek az ajánlatkérő magatartása során (pl. nem kerül más uniós tagállamban letelepedett gazdasági szereplő jogellenesen kizárásra az eljárásból).

<sup>30</sup> A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Teljesen elektronizált közbeszerzés a közigazgatás korszerűsítéséért. Brüsszel, 2013.6.26. COM(2013) 453 final.

<sup>31</sup> C-21/03. és C-34/03. sz. eset, *Fabricom* 27. pontja.

Az egyenlő bánásmód elvét az Európai Unió Bírósága számos esetben alkalmazta a közbeszerzési jogsértések megállapításakor. Az elv elsőként a *Storebaelt*-esetben<sup>32</sup> került alkalmazásra, amikor az EUB kimondta, hogy az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy valamennyi ajánlattevő megfeleljen a közbeszerzési kiírás előírásainak annak érdekében, hogy az ajánlatok objektív módon összehasonlíthatók legyenek.<sup>33</sup> Az esetben az ajánlatkérő megsértette ezt az elvet, amikor nem zárta ki a későbbi nyertes ajánlattevőt, aki nem felelt meg az eredeti kiírásban meghatározott feltételeknek, hiszen így az kedvezőbb elbánásban részesült a többi gazdasági szereplőnél. Továbbá a *Walloon Buses*-esetben<sup>34</sup> az EUB megerősítette, hogy valamennyi ajánlattevőt egyenlő bánásmódban kell részesíteni a közbeszerzési eljárások során (nem csak a külföldieket és a hazaiakat), majd kimondta, hogy nyílt eljárásban lehetővé tenni bizonyos ajánlattevők számára a bontást követően az ajánlatok megváltoztatását, illetve értékelési szempontként olyan aspektusok figyelembevételét, amelyek nem szerepeltek az eredeti kiírásban, ellentmond az egyenlő bánásmód elvének. Kiemelendő, hogy a két említett esetben említett kérdéskörök azóta a közbeszerzési szabályozásban már részletesen kifejtésre kerültek.

## 2. szövegdozoz: Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása

Az irányelvben található harmadik alapelv az átláthatóság (transzparencia) elve. Az Európai Unió Bírósága joggyakorlata alapján a transzparencia elvének betartása szükséges annak érdekében, hogy az egyenlő bánásmódra vonatkozó kötelezettségek betartása ellenőrizhető legyen.<sup>35</sup> A közbeszerzési irányelvek számtalan olyan rendelkezést tartalmaznak, amelyek célja a megfelelő transzparencia biztosítása a közbeszerzési eljárások során. Ilyenek például a hirdetmények uniós szintű közzétételének kötelezettsége, a közbeszerzési dokumentumok elérhetőségének biztosítása, a dokumentumokban megjelenítendő információk meghatározása, a kommunikációra vonatkozó szabályok vagy a hirdetmény nélküli eljárások lehetőségének korlátozása. Az alapelv természetesen nem mindig érvényesül abszolút módon, hiszen lehetőség van a transzparencia korlátozására például az üzleti titok védelme érdekében, vagy akár nemzetbiztonsági érdekekre hivatkozva. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás feltételeinek fennállása is jó példa a transzparencia korlátozhatóságára. Megemlíthető, hogy az alapelv alkalmazása az uniós értékhatárok alatti eljárások esetében is kötelező, amennyiben fennállhat határon átnyúló érdek az adott beszerzéssel kapcsolatban.

Az irányelv negyedik fő alapelve az **arányosság**, amely valójában az uniós jog egyik alapelve, és ezt a közbeszerzési jog keretében is alkalmazni kell. Az arányosság elve kifejezetten a 2014-es irányelvekben jelenik meg először, azonban az irányelv maga tartalmazott már korábban is olyan szabályokat, amelyek az arányosság elvének figyelembevételével lettek kialakítva (pl. kizáró okok taxatív felsorolása). Az elvet az Európai Unió Bírósága is alkalmazta már a 2004-es irányelvek értelmezése során. Például a *Fabricom*-esetben az EUB kimondta, hogy az eljárás előkészítésében részt vevő vállalkozások automatikus kizárása – anélkül, hogy megfelelő intézkedésekkel biztosítani lehetne az összeférhetetlenség

32 C-243/89 sz. eset Bizottság vs. Dánia (*Storebaelt*).

33 *Storebaelt*-eset 37. pontja.

34 C-87/94 sz. eset, Bizottság vs. Belgium (*Walloon Buses*).

35 C-19/00 sz. *SIAC Construction*-eset 41. pontja.

kiküszöbölését – nem felel meg az arányosság elvének, hiszen meghaladja azt, ami az összes ajánlattevő vonatkozásában megvalósítandó egyenlő bánásmóddhoz szükséges.<sup>36</sup>

A Fabricom-ítéletben az Európai Unió Bírósága azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy az ajánlatkérő részéről az eljárással összefüggő előkészítő munkákba bevont gazdasági szereplő ajánlattevőként történő részvétele mikor összeférhetetlen a közbeszerzési eljárásban. Az előzetes döntéshozatali eljárás alapügyében a Fabricom, egy közbeszerzési eljárásokban rendszeresen induló építési vállalkozás annak a belga jogszabálynak a megsemmisítését kérte a belga államtanácstól, amely szerint az építési beruházásra, árubeszerzésre vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési eljárásban nem nyújthat be részvételi jelentkezést, illetve nem tehet ajánlatot olyan személy, akit az építési beruházással, árubeszerzéssel vagy szolgáltatásnyújtással kapcsolatos kutatással, kísérlet végzésével, tanulmány elkészítésével vagy fejlesztéssel bíztak meg. Az Európai Unió Bírósága a szabály vizsgálata kapcsán felidézte, hogy az egyenlő bánásmód elve azt követeli meg, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérő módon, és hogy az eltérő helyzeteket ne kezeljék egyenlő módon, kivéve, ha az ilyen bánásmód objektíven igazolható. Márpedig a valamely közbeszerzési szerződéssel összefüggő építési beruházással, árubeszerzéssel vagy szolgáltatásnyújtással kapcsolatos kutatással, kísérlet végzésével, tanulmány elkészítésével vagy fejlesztéssel megbízott személy (bizonyos előkészítő munkákat végző személy) az e közbeszerzési eljárásában való részvétele szempontjából más helyzetben van, mint az olyan személy, aki ilyen munkákat nem végzett. Egyrészt ugyanis a bizonyos előkészítő munkákban részt vett személy előnyösebb helyzetbe kerülhet ajánlatának megtétele szempontjából azon információk alapján, amelyeket az említett előkészítő munkák elvégzésekor szerezhetett a szóban forgó közbeszerzésre vonatkozólag. Minden ajánlattevőnek azonos lehetőségekkel kell rendelkeznie az ajánlati feltételei kidolgozásához. Másrészt az említett személy érdekellentétbe torkolló helyzetbe kerülhet amiatt, hogy amennyiben ő is ajánlattevő a szóban forgó közbeszerzésben, akár önkéntelenül is a számára kedvező irányba befolyásolhatja annak feltételeit. Az ilyen helyzet az ajánlattevők közötti verseny torzulásával járna. Az EUB tehát megállapította, hogy az előkészítő munkákban részt vevő személyeket, illetve gazdasági szereplőket nem más ajánlattevőkkel azonos módon kell kezelni. Lényegesnek tartotta azonban, hogy az alapeljárásban vitatott szabály nem adott semmilyen lehetőséget az előkészítő munkákat végző személyeknek annak bizonyítására, hogy az ő sajátos esetében az előbb említett problémák nem merülnek fel. Az ilyen szabály az EUB szerint meghaladja azt, ami az összes ajánlattevő vonatkozásában megvalósítandó egyenlő bánásmóddhoz szükséges, alkalmazása ugyanis azzal a következménnyel járhat, hogy a bizonyos előkészítő munkákat végző személyeket kizárna az odaítélési eljárásból anélkül, hogy részvételük az ajánlattevők közötti versenyre nézve bármilyen kockázattal járna. Az EUB ítélete alapján az előkészítő munkákba bevont gazdasági szereplők feltétlen kizárása a közbeszerzési eljárás ajánlattevői közül jogszerűtlen anélkül, hogy lehetővé tennék számukra annak bizonyítását, hogy az általuk megszerzett tapasztalatnak az adott eset körülményei között nincs versenytorzító hatása.

### 3. szövegdox: Fabricom egyesített ügyek<sup>37</sup> – összeférhetetlenség

A 2014-es irányelvek több szabálya is az arányosság érvényesülésének elősegítését szolgálja. Ilyen például az előzetes piaci konzultációk lehetősége, az öntisztázás intézménye vagy bizonyos esetekben az alkalmassági feltételek maximalizálása.

<sup>36</sup> C21/03. és C34/03. sz. eset *Fabricom* 34. pontja.

<sup>37</sup> C-21/03. és C-34/03. sz.

Az Európai Bizottság útmutatója a piac előzetes vizsgálatát és megfelelő szakértelem bevonását az eljárás előkészítése során fontos lépésnek tekinti. Előzetes piaci konzultációk esetén ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy azt az ajánlatkérő olyan módon végezze, hogy ne torzítsa a versenyt. Figyelmet kell fordítani arra, hogy a verseny ne sérüljön azáltal, hogy egyes gazdasági szereplők korábban szereznek információt egy adott közbeszerzési eljárásról, illetve annak paramétereiről. A verseny akkor is sérülhet, ha a műszaki leírás láthatólag valamely, a piacon meglévő szolgáltatás vagy áru tulajdonságait tükrözi. Az ajánlatkérőknek azt is biztosítania kell, hogy minden információt, amelyet az előzetes konzultációk során megosztottak, minden ajánlattevő tudomására hozzanak. A következő eszközök segíthetik az ajánlatkérőt a verseny tisztaságának megőrzésében:

- Az előzetes piaci konzultáció nyilvános meghirdetése (pl. előzetes hirdetmény feladásával a nemzeti közbeszerzési portálokon és a TED-en);
- Minden releváns információ megosztása a többi ajánlattevővel, amely abból származik, hogy egy gazdasági szereplőt bevontak az eljárás előkészítésébe;
- Kellően hosszú határidő az ajánlat benyújtására, amely lehetővé teszi, hogy minden ajánlattevő elemezze az információkat.

#### 4. szövegdoxoz: Előzetes piaci konzultációk<sup>38</sup>

Az irányelvben szintén új alapelvként jelenik meg a **verseny mesterséges korlátozásának tilalma**. Az irányelv szövegezése alapján ez valójában az egyenlő bánásmód alapelvének különös kinyilvánítása.<sup>39</sup> Erre utal az irányelv azon mondata is, miszerint az egyes gazdasági szereplők méltánytalan előnyhöz juttatása vagy hátrányban részesítése a verseny mesterséges korlátozását jelenti. Szintén az alapelvek cím alatt jelenik meg az irányelvben **környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelmények betartatásának kötelezettsége**. Bár úgy tűnik, hogy az irányelv ezt alapelvi szintre emeli,<sup>40</sup> valójában ez inkább egy konkrét témára vonatkozó általános szabály, amely egyébként az irányelv több részében is megjelenik (pl. kizáró okok, különleges szerződéses feltételek).

#### 1.1.5. Az irányelvek által nem szabályozott beszerzések uniós

##### *alapelvei*

A fentiekben már említettük, hogy uniós szinten a közbeszerzésekre nemcsak az irányelvek, hanem az EUMSZ belső piaci szabályait is alkalmazni kell olyan esetben, ha az adott beszerzés potenciálisan érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Kérdésként merül fel, hogy a belső piaci szabályok és a diszkriminációmentesség elve alapján a tagállamoknak az uniós

<sup>38</sup> Forrás: *Public Procurement - Guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*. Európai Bizottság, 2018.

<sup>39</sup> Arrowsmith 631. o.

<sup>40</sup> Arrowsmith 631. o.

irányelvek értékhatárait el nem érő beszerzésekre is elő kell-e írniuk közbeszerzési eljárás lefolytatását. Sokáig úgy tűnt, hogy az irányelvek hatálya alá nem tartozó szerződések esetén (pl. alacsony értékű beszerzések) a tagállamok maguk dönthetik el, hogy bevezetnek-e közbeszerzési eljárást vagy sem. Erre a téves gyakorlatra az Európai Unió Bírósága elsőként a *Teleaustria*-ítéletben cáfolt rá, amelyben kimondta, hogy az EUMSZ diszkriminációmentességre vonatkozó alapelve magában foglalja az olyan nyilvánosság követelményét, amely biztosítja a közzétételnek azt a szintjét, amely lehetővé teszi a piac megnyitását a verseny előtt és a közbeszerzési eljárás pártatlanságának ellenőrzését.<sup>41</sup>

Az Európai Unió Bíróságának a *Teleaustria*-ügyben hozott ítélete<sup>42</sup> lefektette azt az elvet, hogy az irányelvek által nem szabályozott szerződések esetében is be kell tartani az átláthatóság elvéből származó követelményeket, fontos mérföldkő a közbeszerzésekre vonatkozó uniós jogban. Az alapul fekvő ügyben a Telekom Austria AG nyomtatott és elektronikus használatra alkalmas telefonkönyvek elkészítésére kötött szerződést egy magánvállalkozással. A szerződés alapján a vállalkozás szolgáltatásaiért cserébe nem részesül közvetlen javadalmazásban, de azokat kereskedelmi úton kiaknáhatja.

Az ügyben az EUB elsőként tisztázta, hogy a szolgáltatási koncesszióknak minősülő szerződések nem tartoztak az akkor hatályos irányelv hatálya alá. Az EUB ugyanakkor kimondta, hogy annak ellenére, hogy az ilyen szerződések a közösségi jog akkori állása szerint nem tartoztak a 93/38 EKG irányelv hatálya alá, az azokat megkötő ajánlatkérők kötelesek tiszteletben tartani a Szerződés alapszabályait általánosságban és különösképpen a nemzetiség tekintetében a diszkriminációmentesség elvét, amely többek között egy átláthatósági kötelezettséget foglal magában, lehetővé téve az ajánlatkérő számára az említett elv tiszteletben tartásának biztosítását. Az ajánlatkérő ezen átláthatóságra irányuló kötelezettsége megfelelő nyilvánossági szint biztosítását jelenti valamennyi potenciális ajánlattevő számára, ami lehetővé teszi a szolgáltatási piacok verseny felé történő megnyitását, valamint az odaítélési eljárások pártatlanságának ellenőrzését.

### **5. szövegdozsoz: A szolgáltatási koncesszió, az irányelv hatálya alá nem tartozó beszerzések esetén irányadó követelmények**

Ezen túl a *Coname*-ítélet megerősítette, hogy megfelelő transzparencia hiányában a más tagállamokból származó gazdasági szereplőknek nincsen valódi esélyük a szerződés elnyerése iránti érdeklődésük kifejezésére, így ez közvetett diszkriminációnak minősül.<sup>43</sup> A *Parking Brixen*-eset pedig egyértelműsítette, hogy a transzparencia követelménye arra szolgál, hogy az egyelő bánásmód és a nemzetiség alapú diszkrimináció alóli mentesség követelményeinek a betartását ellenőrizni lehessen.<sup>44</sup>

Kérdéses viszont, hogy az ajánlatkérőnek pontosan milyen lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy egy, az irányelvek hatálya alá nem tartozó szerződés odaítélésénél megfeleljen a transzparenciára vonatkozó követelményeknek. A helyzet tisztázása érdekében az Európai Bizottság 2006-ban kiadott egy értelmező közleményt,<sup>45</sup> amelyben részletesen taglalja, hogy az EUB esetjogának függvényében milyen kötelezettségek terhelik a tagállamokat a közbeszerzési

41 C-324/98 sz. eset *Teleaustria vs. Telekom Austria*, 61–62. bekezdés.

42 C-324/98. sz.

43 C-231/03 sz. eset, *Conorzio Aziende Metano (Coname) vs. Comune di Cingia de' Botti*, 18–19. bekezdés.

44 C-458/03 sz. eset, *Parking Brixen vs. Gemeinde Brixen*, 49. bekezdés.

45 A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (HL C 179 2006.8.1., 2. o.) („bizottsági közlemény”).

irányelvek hatálya alá nem tartozó szerződések odaítélése tekintetében. Először is a Bizottság a *Coname*-ítéletre hivatkozva kimondja, hogy az átláthatósági követelmény nem szükségszerűen vonja maga után a hivatalos ajánlati felhívás közzétételének kötelezettségét.<sup>46</sup> Ezért a hirdetmény az odaítélendő szerződés legfontosabb részleteinek és az odaítélés módjának rövid leírására és az ajánlatkérővel való kapcsolatfelvételre vonatkozó felhívásra is korlátozódhat. Szükség esetén ez kiegészíthető az interneten hozzáférhető vagy az ajánlatkérőtől kérésre beszerezhető pótlólagos információval,<sup>47</sup> például elég az interneten vagy a helyi médiában egy rövid felhívás közzététele. Az alacsonyabb értékű szerződéseknél egy részletes felhívás, illetve részletes közbeszerzési szabályok alkalmazása nyilvánvalóan aránytalan lenne.

Az An Post-ügyben<sup>48</sup> az EUB az irányelv által csak részlegesen szabályozott szolgáltatás közvetlen odaítélésével összefüggő kötelezettségszegési ügyben hozott ítéletet. 1992. december 4-én az ír szociális miniszter közbeszerzési eljárás kiírása és hirdetmény előzetes közzététele nélkül kötött az ír postai szolgáltatóval, az An Posttal szerződést, amelynek értelmében a szociális juttatások jogosultjai a postahivatalokban felvehették a nekik járó összeget. A szerződést később több alkalommal meghosszabbították.

A szerződés a 92/50/EKG irányelv I. B. mellékletének hatálya alá tartozott, amely szolgáltatásokra az említett irányelv kifejezetten csak a műszaki leírás és a szerződés odaítélésére vonatkozó tájékoztató utólagos közzététele kapcsán tartalmazott szabályokat. Az EUB megállapította, hogy ez a szabályozás nem értelmezhető úgy, hogy az EK 43. és EK 49. cikkből következő elvek alkalmazásának akadályát képezne abban az esetben, ha az ilyen szerződések mégis egyértelmű határokon átnyúló érdeket képviselnek. Amennyiben azonban az I. B. melléklet hatálya alá tartozó szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződés ilyen érdeket képvisel, e szerződésnek az ajánlatkérő tagállamában székhellyel rendelkező vállalkozásnak való, minden átláthatóság nélküli odaítélése a másik tagállamban székhellyel rendelkező, esetlegesen érdekelt vállalkozások számára hátrányos, eltérő bánásmódnak minősül.

Az ítélet ugyanakkor rámutatott, hogy a Bizottság feladata lett volna az eljárásban annak bizonyítása, hogy a szolgáltatással kapcsolatos adott szerződés az érintett ajánlatkérő tagállamtól eltérő tagállamban bejegyzett vállalkozás számára egyértelmű érdeket képvisel, és ez utóbbinak – mivel nem fért hozzá a szerződés odaítélését megelőzően a megfelelő információkhoz – nem áll módjában az esetleges ehhez fűződő érdekét kinyilvánítani. Mivel az adott ügyben a Bizottság ilyen bizonyítékot nem terjesztett elő, az EUB a keresetet elutasította. Bár a Bizottság bizonyítási kötelezettségét az ítélet egy kötelezettségszegési eljárás kontextusában mondta ki, az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról szóló, C(2013) 9527 final számú Európai Bizottsági határozat az ítélkezési gyakorlatot a szabálytalanságok megállapítása kapcsán is relevánsnak tartja. Ha az irányelvek rendelkezései által nem vagy csak részben szabályozott szerződésekben az átláthatóság és a megkülönböztetés tilalmának alapelve nyilvánvaló megsértésének feltárására kerül sor, meg kell állapítani, hogy vannak-e határon átnyúló érdeket alátámasztó elemek. (Ennek alátámasztása nélkül is sor kerülhet ugyanakkor a vonatkozó nemzeti szabályok megsértése miatti szabálytalanság megállapítására.)

## 6. szövegdoboz: Az irányelvek által részletesen nem szabályozott beszerzések

46 Bizottsági közlemény, 2.1.3. szakasz.

47 Bizottsági közlemény, 2.1.3. szakasz.

48 C-507/03.



Meg kell említeni azonban, hogy az EUMSZ szabályai csak akkor alkalmazandók, ha határon átnyúló érdek áll fenn a szerződés odaítélésekor, azaz a közbeszerzési eljárás hiánya vagy a legalább a nyilvánosság nem megfelelő biztosítása érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet. Ez általában olyankor áll fenn, ha a szerződés legalább olyan értéket képvisel vagy olyan jelentőségű, hogy más tagállambeli ajánlattevők is potenciálisan érdeklődhetnek a szerződés elnyerése iránt.

Egyébként több tagállam – köztük Magyarország is – megállapít ügynevezett nemzeti értékhatárokat az irányelvek hatálya alá nem tartozó közbeszerzéseknél, amelyek felett egy egyszerűbb eljárást kell alkalmazni az irányelvek által meghatározottnál.

## 1.2. A közbeszerzések hazai szabályozása

### 1.2.1. Az irányelvek átültetése, a Kbt.

A hazai jogalkotó a közbeszerzési irányelvek főbb rendelkezéseit **a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben** (a továbbiakban Kbt.) ültette át a magyar jogrendszerbe. Az Országgyűlés a jogszabályt 2015. szeptember 22-én fogadta el, amely **2015. november 1-jén** lépett hatályba. A Kbt. elfogadásával Magyarország nem csupán a közbeszerzési irányelvek átültetésének kötelezettségét teljesítette, hanem ezzel jelentős mértékben járult hozzá az uniós forrásfelhasználáshoz tartozó közbeszerzési ex ante feltételek teljesítéséhez is.

A Kbt.-ről alapvetően elmondható, hogy annak felépítése – az uniós értékhatárokat elérő eljárások vonatkozásában – nagyban követi a klasszikus irányelvet, azonban annak szabályozása részletesebb, mint az irányelvi szabályozás. A Kbt. célja alapvetően egy olyan kódex létrehozása, amely – a hozzá tartozó végrehajtási rendeletekkel kiegészítve – a közbeszerzéseknek szinte valamennyi aspektusára kiterjed. A jogszabály előkészítésének tapasztalatai alapján a közbeszerzés résztvevői (ajánlatkérők, gazdasági szereplők) részéről gyakran fogalmazódik meg az igény, hogy a közbeszerzések minden részletére terjedjen ki a szabályozás a jogbiztonság biztosítása érdekében. A Kbt.-ben nem vagy nem egyértelműen szabályozott esetekben a Kbt. és az irányelvek alapelvei, a Kbt. rendelkezései, az Európai Unió Bírósága, valamint a hazai jogorvoslati szervek (Közbeszerzési Döntőbizottság, bíróság) szolgálhatnak iránymutatásul.

A Kbt. **Első Része** azokat az általános rendelkezéseket tartalmazza, amelyeket az ajánlatkérőnek valamennyi közbeszerzési eljárásban figyelembe kell vennie, illetve alkalmaznia kell, függetlenül az eljárás fajtájától, illetve az alkalmazott eljárásrendtől (pl. alapelvek, hatály, kivételek, becsült érték meghatározása, összeférhetetlenség, közzététel, kommunikáció). **A Második Rész az uniós értékhatárokat elérő közbeszerzések eljárásait szabályozza** részletesen, követve a klasszikus irányelv rendelkezéseit. Kiemelendő, hogy a közszolgáltatói irányelv vonatkozásában a Kbt. csak annak hatályára vonatkozó szabályokat ülteti át, a közszolgáltatók által követendő speciális szabályokat külön kormányrendelet<sup>49</sup> tartalmazza. **A Harmadik Rész azoknak az eljárásoknak a szabályait tartalmazza, amelyek az uniós értékhatárt nem, azonban a mindenkorai költségvetési törvényben meghatározott nemzeti**

49 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról.

értékhatárokat eléri. A **Negyedik Rész** biztosítja a koncessziós irányelv **koncessziós beszerzési eljárásokra** vonatkozó részeinek megfelelő átültetését. Az **Ötödik Rész** a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó szabályokat tartalmazza, amelyeket valamennyi szerződésre alkalmazni kell, függetlenül attól, hogy elérik-e az uniós értékhatárt. A **Hatodik Rész** a **jogorvoslatokat** tartalmazza, megfelelve többek között a jogorvoslati irányelv szabályainak, a **Hetedik Rész** pedig a két legfontosabb közbeszerzési intézményt, azaz a **Közbeszerzési Hatóság és a Közbeszerzési Döntőbizottság** eljárását szabályozza. A **Nyolcadik Részben** kaptak helyet a **záró rendelkezések**, beleértve például az európai uniós kötelezettségeket és a végrehajtási rendeletek elfogadására vonatkozó felhatalmazásokat.

Jelen fejezetnek nem célja a Kbt. szabályainak minden részletre kiterjedő összefoglalása, ezzel szemben cél a közbeszerzési eljárások főbb sarokpontjainak megismertetése az olvasóval, amelyeknek ismerete segítséget nyújt az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések kérdéseinek feldolgozásában, megértésében.

A Kbt. nem tartalmazza a hazai közbeszerzési eljárások valamennyi részletszabályát, hanem számos speciális kérdésben felhatalmazást biztosít a Kormány, illetve a közbeszerzésekért felelős miniszter részére végrehajtási rendelet megalkotására.<sup>50</sup>

A közbeszerzések ellenőrzését szintén végrehajtási rendeletben szabályozta a jogalkotó. Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésének folyamatát a 2014–2020 programozási időszakban az *egyres európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet* XVI. fejezete tartalmazza. A tisztán hazai forrású közbeszerzésekre a *közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet* alapján kerül sor (a hatálya alá tartozó ajánlatkérők vonatkozásában). A hatályos Kbt. alapján már a közbeszerzési szerződések megfelelő teljesítése is ellenőrzésre kerül, melynek szabályait a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről szóló 308/2015. (X. 27.) Korm. rendelet fekteti le. Speciális külön szabályozás alá esnek a védelmi, illetve az ország nemzetbiztonságát érintő beszerzések is.

50 A nagyszámú végrehajtási rendelet közül az alábbiakat szükséges kiemelni:

459/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet a közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról,

307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet a közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról,

321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról,

322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól,

310/2015. (X. 28.) Korm. rendelet a tervpályázati eljárásokról,

168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet a központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről,

257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról,

44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről,

14/2016. (V. 25.) MvM rendelet a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről.

A legfontosabb szabályok nem végrehajtási rendeletben, hanem 2016 óta törvényi szinten kerültek szabályozásra a *védelmi és biztonsági célú beszerzésekről szóló 2016. évi XXX. törvény* által, melynek elsődleges célja a védelmi irányelv<sup>51</sup> átültetése.

Érdemes még kiemelni, hogy 2016 vége óta a **nemzeti közbeszerzési értékhatárokat el nem érő beszerzések** is szabályozásra kerültek, igaz, csak minimális mértékben. A szabályozás alapja – a listában már szintén említett – **459/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet**. A szabályozás szerint a nemzeti értékhatárokat el nem érő beszerzések esetén a Kbt. 195. § (1) bekezdésében meghatározott **ajánlatkérők** (a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik, a Kormány közalapítványai, valamint egyes meghatározott állami cégek<sup>52</sup>) az egymillió forintot elérő szerződéseik megkötését megelőzően **kötelesek** – a Korm. rendeletben foglaltak szerint, az ott meghatározott kivételekkel – **legalább három ajánlatot bekérni**.<sup>53</sup>

### 1.2.2. A Kbt. alapelvei

A korábban bemutatott uniós alapelveket a Kbt. kibővíti a Ptk. egyes alapelveivel, melyek a jóhiszeműség, a tisztesség, valamint a joggal való visszaélés tilalma,<sup>54</sup> illetve megjelenik az uniós költségvetési rendelet egyik alapelvehez hasonló alapelv is, amely nem más, mint a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elve. Ez az elv kiemelkedő fontosságú a hazai és uniós költségvetési források megfelelő és hatékony felhasználása miatt, amely a közbeszerzési eljárások bevezetésének egyik fő céljának tekinthető.

Az uniós bírósági ítélkezési gyakorlathoz hasonlóan a magyar bíróságok és a Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata is az, hogy a jogsértés akkor is megállapítható, ha a közbeszerzési eljárás során tanúsított valamilyen magatartás a Kbt. tételes rendelkezéseinek megfelel, de elégtelen arra, hogy valamely alapelvi rendelkezést érvényre juttassa.<sup>55</sup>

### 1.2.3. Az ajánlatkérő fogalma

Ajánlatkérőnek azokat a szervezeteket nevezzük, amelyek közbeszerzésre kötelesek. A Kbt. a következő alanyi ajánlatkérői kategóriákat határozza meg:

- a) a minisztérium,
- b) a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv,

51 AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 2009/81/EK IRÁNYELVE (2009. július 13.) a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról.

52 Azon többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, amelyekben az állam nevében a tulajdonosi (részvényesi, tagsági stb.) jogokat miniszteri rendelet vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel kötött megbízási szerződés alapján központi költségvetési szerv vagy intézménye gyakorolja, valamint e szervezetek közbeszerzési szerződésai, építési vagy szolgáltatási koncessziói módosításának engedélyezése, valamint e szervezetek és a kezelésükben lévő vagy általuk alapított alapítványok nem közbeszerzés útján megkötött, beszerzést megvalósító szerződésai megkötésének és módosításának engedélyezése a közbeszerzésekért felelős miniszter feladata.

53 Lásd Kbt. 4. § (3) bekezdés.

54 Ptk 1:3. § és 1:5. §, Kbt. 2. § (3) bekezdés.

55 PATAY Géza szerk. (2016): *A közbeszerzés joga*. Budapest, HVG-Orac. 24–27. o.

- c) az állam, minden költségvetési szerv, a közalapítvány, a helyi önkormányzat, a helyi és országos nemzetiségi önkormányzat, a helyi és nemzetiségi önkormányzatok társulása, a területfejlesztési önkormányzati társulás, a térségi fejlesztési tanács,
- d) a 9. § (1) bekezdés h)–i) pontja szerinti jogi személyek (in-house szervezetek<sup>56</sup>),
- e) az a jogképes szervezet, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, kifejezetten közérdekű tevékenység folytatása céljából hoznak létre, vagy amely bármilyen mértékben ilyen tevékenységet lát el, feltéve, hogy e szervezet felett az a)–e) pontban meghatározott egy vagy több szervezet, az Országgyűlés vagy a Kormány közvetlenül vagy közvetetten meghatározó befolyást képes gyakorolni vagy működését többségi részben egy vagy több ilyen szervezet (testület) finanszírozza.<sup>57</sup>

Látható tehát, hogy közbeszerzésre kötelezett **valamennyi központi állami és helyi önkormányzati szerv, illetve minden egyéb költségvetési szerv és a közalapítványok is.** A központi beszerző szerv olyan szervezet, amely több ajánlatkérő vonatkozásában bonyolít le beszerzéseket, így természetesen az ilyen szervezet is ajánlatkérőnek minősül.<sup>58</sup>

A fentiekén túl a Kbt. speciális eseteket is meghatároz az ajánlatkérői minőség meghatározására. A Kbt. 5. § (2) és (3) bekezdése például olyan szervezeteket is bevon a közbeszerzési kötelezettség alá, amelyek egyébként nem tartoznának a közbeszerzési szabályok hatálya alá. Ajánlatkérői minőségüket pusztán az alapozza meg, hogy állami támogatásban részesülnek, azaz részben vagy egészben állami pénzből valósítják meg a beszerzéseiket. A Kbt. – az irányelvi szabályozást követve – csak szűk körben, bizonyos tevékenységek esetében (mélyépítés, kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építése és kapcsolódó szolgáltatások) állapít meg közbeszerzési kötelezettséget, ha a támogatás mértéke meghaladja a költségek 50%-át (nemzeti eljárásrend esetén 75%-át).<sup>59</sup> A szabályozás azonban ezt jelentősen kiterjeszti, és bizonyos kivételektől eltekintve valamennyi támogatott beszerzés esetén közbeszerzési kötelezettséget ír elő, amennyiben a támogatás mértéke eléri a 40 millió forintot.<sup>60</sup> Megemlíthendő azonban, hogy utóbbi csak a vissza nem térítendő támogatások útján támogatott beszerzésekre vonatkozik, uniós támogatási forrást tartalmazó hitelre, pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatásra, illetve tőkebefektetésekre nem.

Az idáig említett ajánlatkérő szervezetek mellett ajánlatkérőnek minősülnek még a közszolgáltató szervezetek, illetve közszolgáltató cégek, amennyiben meghatározott ágazatokban tevékenykednek (vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazat).<sup>61</sup>

56 A d) pont alapján az ún. in-house szervezetek minősülnek ajánlatkérőknek. Az ilyen szervezetektől történő beszerzések esetén ugyanis nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni, azonban ezek a szervezetek saját beszerzéseik vonatkozásában már a Kbt. alá tartoznak.

57 Az e) pontba legtöbbször az állami tulajdonban (vagy legalább állami befolyás alatt álló), közszolgáltatásokat vagy egyes állami feladatokat ellátó vagy támogató cégek tartoznak.

58 Magyarországon ilyen pl. a Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság.

59 Kbt. 5. § (2) bekezdés.

60 Kbt. 5. § (3) bekezdés.

61 Az ilyen szervezetek ajánlatkérői minőségét a Kbt. 6–7. §-a szabályozza, beszerzéseikre pedig a 307/2015. (X. 27.) Korm. rendelet speciális szabályi irányadók.

### 1.2.4. A közbeszerzés tárgyai

A közbeszerzések lehetséges tárgyait három fő csoportba sorolhatjuk: árubeszerzések, szolgáltatás-megrendelések vagy építési beruházások. Ezeket egészítik ki az ún. koncessziós beszerzési eljárások, amelyeket a szolgáltatási koncessziók vagy építési koncessziók odaítélésére kell alkalmazni. Fontos kiemelni, hogy közbeszerzésről csak visszerthes szerződések megkötése esetén beszélhetünk.

A Kbt. szerint az árubeszerzés forgalomképes és birtokba vehető ingó dolog tulajdonjogának vagy használatára, hasznosítására vonatkozó jognak – vételi joggal vagy anélkül történő – megszerzése az ajánlatkérő részéről.<sup>62</sup>

Az építési beruházás alapvetően valamilyen munka vagy építmény kivitelezésének megrendelése az ajánlatkérő részéről, amely magában foglalhatja a tervezést is.<sup>63</sup>

A szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.<sup>64</sup>

Az építési, illetve szolgáltatási koncesszió abban különbözik a fent említett szerződésektől, hogy koncesszió esetében az ajánlatkérő ellenszolgáltatása az építmény/szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt.<sup>65</sup> A koncessziók fontos jellemzője továbbá, hogy a hasznosításhoz kapcsolódó működési kockázatot a koncessziós jogosultnak kell viselnie. Amint a koncessziós irányelvhez kapcsolódóan már fent említésre került, az egyes tevékenységek végzésére vonatkozó engedélyek állami szervek általi kiadása, amennyiben azzal az adott szerv nem valósít meg beszerzést, a Kbt. értelmében nem minősül koncessziónak.

Egyes beszerzések során az említett gyűjtőfogalmakon belül az ajánlatkérő feladata a közbeszerzés tárgyainak pontos meghatározása. Ehhez segítségül szolgálhat az Európai Unió Közös Közbeszerzési Szójegyzéke (CPV-kódok),<sup>66</sup> a beszerzési tárgy részletes kifejtését pedig a műszaki leírás tartalmazza.

### 1.2.5. A közbeszerzési értékhatárok

A Kbt. hatálya alá tartozás vizsgálatakor a beszerzés tárgyának megállapítása és az ajánlatkérői minőség felmérése mellett azt is meg kell nézni, hogy **a beszerzés becsült értéke** eléri-e a közbeszerzési értékhatárokat. Az uniós értékhatárok mellett a hazai jogalkotó ún. nemzeti értékhatárokat is megállapított, amelyek felett kötelező legalább a nemzeti eljárásrend alapján közbeszerzési eljárást lefolytatni. Az értékhatárok meghatározzák, hogy az adott beszerzést milyen eljárásrendben (nemzeti vagy uniós) kell lebonyolítani, vagy esetleg egyáltalán nem kell közbeszerzési eljárást lefolytatni. Az értékhatárok a beszerzés tárgya, valamint az ajánlatkérők típusa szerint változnak.

62 Kbt. 8. § (2) bekezdés.

63 A részletes meghatározást lásd a Kbt. 8. § (3) bekezdésében.

64 Kbt. 8. § (4) bekezdés.

65 Kbt. 8. § (5) és (6) bekezdés.

66 Az Európai Parlament és a Tanács 2195/2002/EK Rendelete (2002. november 5.) a Közös Közbeszerzési Szójegyzetről (CPV).

	Uniós (klasszikus)	Uniós (közszolgáltatók)	Nemzeti (klasszikus)	Nemzeti (közszolgáltatók)
<b>Árubeszerzés</b>	EUR 144 00067/ EUR 221 00068 (44 735 040 forint / 68 655 860 forint)	EUR 443 000 (137 622 380 forint)	15 000 000 forint	50 000 000 forint
<b>Szolgáltatás-megrendelés</b>	EUR 144 00069/ EUR 221 00070 (44 735 040 forint / 68 655 860 forint)	EUR 443 000 (137 622 380 forint)	15 000 000 forint	50 000 000 forint
<b>Építési beruházás</b>	EUR 5 548 000 (1 723 541 680 forint)	EUR 5 548 000 (1 723 541 680 forint)	25 000 000 forint	100 000 000 forint
<b>Szolgáltatási koncesszió</b>	EUR 5 548 000 (1 723 541 680 forint)	EUR 5 548 000 (1 723 541 680 forint)	30 000 000 forint	100 000 000 forint
<b>Építési koncesszió</b>	EUR 5 548 000 (1 723 541 680 forint)	EUR 5 548 000 (1 723 541 680 forint)	100 000 000 forint	200 000 000 forint
<b>Szociális és egyéb szolgáltatások<sup>71</sup></b>	EUR 750 000 (232 995 000 forint)	EUR 1 000 000 (310 660 000 forint)	-	-

### 1. táblázat: A 2018. január 1-jétől hatályos közbeszerzési értékhatárok (szerző saját szerkesztése)

A nemzeti értékhatárokat el nem érő beszerzések esetén meghatározott ajánlatkérők az egymillió forintot elérő, de a nemzeti értékhatárokat el nem érő értékű szerződéseik megkötését megelőzően is kötelesek legalább három ajánlatot bekérni.

#### 1.2.6. Közbeszerzési kivételek

A kivételek olyan beszerzések, amelyekre a törvényt egyáltalán nem kell alkalmazni, függetlenül azok becsült értékétől. A kivételek az alábbi főbb kategóriákba sorolhatók:

67 Központi szervek esetén

68 Egyéb (nem központi) ajánlatkérők esetén

69 Központi szervek esetén.

70 Egyéb (nem központi) ajánlatkérők esetén.

71 A Kbt. 3. mellékletében felsorolt szolgáltatások.

- Nemzetbiztonsági vagy védelmi kérdéseket érintő beszerzések;
- Nemzetközi egyezményekben meghatározott eltérő szabályok kerültek megállapításra a beszerzésre;
- Elektronikus hírközlő hálózat rendelkezésre bocsátása;
- In-house beszerzések;
- Az adott szolgáltatás nyújtására egy gazdasági szereplő kizárólagos joggal rendelkezik;
- A jogszabályban említett egyéb szolgáltatási szerződések (pl. ingatlanvétel, média-szolgáltatások megvétele, közjegyzői szolgáltatások, meghatározott jogi szolgáltatások,<sup>72</sup> értékpapírokkal kapcsolatos műveletekhez kapcsolódó szolgáltatások, hitelek/kölcsönök, munkaszerződések, polgári védelmi szolgáltatások, vasúti vagy földalatti személyszállítás és a politikai kampányszolgáltatások, valamint az egyes kutatási és fejlesztési szolgáltatások).

Amennyiben a beszerzés becsült értéke a nemzeti értékhatárokat eléri, azonban az uniós értékhatárokat nem, akkor további kivételek alkalmazandók.<sup>73</sup> Ezek olyan jellegű beszerzések, amelyek esetében a jogalkotó úgy ítélte meg, hogy az uniós értékhatár alatt nem áll fenn határon átnyúló érdek a beszerzések vonatkozásában (azaz nagy valószínűséggel nem érdeklődnének gazdasági szereplők ezek iránt az Unió más tagállamaiból). A fent már említett, a közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. §-a további kivételeket tartalmaz a hatálya alá tartozó beszerzések vonatkozásában.

### 1.2.7. In-house szerződések

Az in-house szerződések jellemzője, hogy egy ajánlatkérő egy jogilag formálisan különálló, viszont általa irányított szervezettel kíván szerződni valamilyen feladatok ellátására oly módon, hogy gyakorlatilag „házon belül” valósítják meg az adott beszerzést. Az in-house kivétel alapja, hogy az uniós szabályok nem követelik meg egyetlen állami szervtől sem, hogy egyes szolgáltatásokhoz külső szervezetet vegyenek igénybe. Előfordul viszont, hogy az adott szerv egy jogilag különálló, de a szervhez szorosan kapcsolódó entitást (pl. önkormányzati céget) kíván megbízni egy feladattal. Ilyenkor nem kell közbeszerzést lefolytatni az alábbi, konjunktív feltételek teljesülése estén:

- i) az ajánlatkérő a feladatot ellátó vállalkozás felett a saját szervezeti egységei felettihez hasonló kontrollt gyakorol, döntő befolyással rendelkezik annak stratégiai céljai meghatározásában és működésével kapcsolatos jelentős döntéseinek meghozatalában,
- ii) az érintett vállalkozás éves nettó árbevételének több mint 80%-a a kontrollt gyakorló ajánlatkérővel vagy az ajánlatkérő által e pont szerint kontrollált más jogi személlyel kötött vagy kötendő szerződések teljesítéséből származik,
- iii) az érintett vállalkozásban nincs közvetlen magántőke-részesedés.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Nem minden jogi szolgáltatás tartozik kivételi körbe.

<sup>73</sup> Kbt. 111. §.

<sup>74</sup> Klasszikus Irányelv 12. cikk (1) bekezdés és Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pont.

Az irányelv segítségképpen rögzíti, hogy egy ajánlatkérő akkor gyakorol a saját szervezeti egységei feletti kontrollhoz hasonló kontrollt egy jogi személy felett, ha döntő befolyással rendelkezik a kontrollált jogi személynek mind a stratégiai céljai, mind a jelentős döntései tekintetében.<sup>75</sup> Itt meg kell említeni, hogy a kontroll tekintetében nem elegendő (de nem is előfeltétel), hogy az in-house szervezet 100 százalékban az ajánlatkérő tulajdonában legyen, hanem a kivétel alkalmazásához be kell tudni mutatni, hogy az ajánlatkérő a gyakorlatban is megfelelő irányítási, illetve utasítási jogokkal rendelkezik a kontrollált szervezet vonatkozásában.

Az in-house szerződések speciális esete, ha bizonyos ajánlatkérők egymás között szerződnek bizonyos közérdekű feladatok ellátására, azonban az érintett szervek nincsenek a fent ismertetett viszonyban. Ilyenkor a szerződés mentesülhet a közbeszerzési szabályok alól az alábbi, konjunktív feltételek teljesülése esetén:

- i) a szerződés célja közfeladatok teljesítése, illetve közszolgáltatások nyújtása,
- ii) az együttműködés az ajánlatkérők közötti közös közérdekű célok megvalósítására irányul,
- iii) az együttműködéssel érintett tevékenységből származó éves nettó árbevétel legfeljebb 20%-a származik a nyílt piacról.<sup>76</sup>

Ilyen lehet például az, ha egyes helyi önkormányzatok a területükön hulladék elhelyezésére és feldolgozására kötnek egymással szerződés, mint az történt a C-480/06 sz. *Bizottság kontra Németország* esetben,<sup>77</sup> ahol az Európai Unió Bírósága nem állapított meg jogsértést a közbeszerzési eljárás hiánya miatt.

### 1.2.8. A közbeszerzési eljárások fajtái

A Kbt. tételesen meghatározza, hogy a közbeszerzési eljárásoknak milyen fajtái léteznek és ezeket milyen módon kell lefolytatni. Az eljárásfajták választéka attól függ, hogy egyrészt a meghatározott becsült érték alapján az eljárást milyen eljárásrendben kell lefolytatni, másrészt pedig, hogy fennállnak-e az egyes különleges eljárásfajtákhoz kapcsolódó különleges körülmények. Az alábbiakban az eljárásfajták típusait röviden ismertetjük.

Az **uniós eljárásrendben** alkalmazható eljárásfajták tekintetében a Kbt. az uniós irányelvek rendelkezéseit követi, így az eljárásfajták és azok szabályai az irányelv rendelkezései alapján kerültek meghatározásra. Az ajánlatkérő a nyílt eljárás és a meghívásos eljárás között szabadon választhat.<sup>78</sup> Ezen eljárások esetén az ajánlattevő nem módosíthat ajánlatán, tehát tárgyalásra nincs lehetőség.

<sup>75</sup> C-480/06 sz. eset, Bizottság kontra Németország.

<sup>76</sup> Klasszikus irányelv 12. cikk (4) bekezdés és Kbt. 9. § (1) bekezdés j) pont.

<sup>77</sup> C-480/06 sz. eset, Bizottság kontra Németország.

<sup>78</sup> Közzolgáltató ajánlatkérők esetén a tárgyalásos eljárás is szabadon választható.



Az Európai Bizottság útmutatója<sup>79</sup> felhívja a figyelmet arra, hogy a hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás csak kivételesen alkalmazható eljárásfajta. Az ajánlatkérőnek minden esetben megfelelően alá kell támasztania az eljárásfajta alkalmazásának indokoltságát. Az eljárásfajta alkalmazását az útmutató szerint indokolhatja például a következő eset.

Helyi önkormányzat egy, a városközpontban felépítendő új irodaház kivitelezésére kíván szerződést kötni, ahol feltételezhető, hogy régészeti leletek kerülnek majd elő a földmunkák során. Az ajánlatkérő nem tudja előzetesen felmérni, hogy a gazdasági szereplők a kivitelezés költsége és időigénye tekintetében mekkora kockázatot hajlandóak vállalni erre a körülményre figyelemmel. Ennek felmérése ezért az ajánlattevőkkel való tárgyalást igényel.

## **7. szövegdozoz: A hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás választása**

A szintén nyilvános felhívással induló tárgyalásos eljárás, illetve versenypárbeszéd a törvényben meghatározott valamely körülmény fennállása esetén választható. A piacon rendelkezésre nem álló, újonnan kifejlesztendő termék, szolgáltatás vagy építési beruházás esetén az ajánlatkérő innovációs partnerséget kezdeményezhet. A korlátozott transzparenciát biztosító hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás csak a törvényben meghatározott kivételes esetekben alkalmazható.

Az Európai Bizottság auditjai során szabálytalannak találja az olyan eljárást, amikor az ajánlatkérő a nyilvános meghirdetést nem biztosító eljárásban, alacsonyabb értéken szerez be egy szoftvert, majd annak nagyobb értékű továbbfejlesztését – az eredeti fejlesztő szerzői jogaira, mint kizárólagos jogokra tekintettel – hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban szerzi be az eredeti fejlesztőtől. Egy például szolgáltató esetében az ajánlatkérő hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást indított az informatikai rendszerének fejlesztésére. Mivel az ajánlatkérő nem rendelkezett a szoftver feletti szellemi alkotásokhoz fűződő jogokkal (szerzői jogokkal), a rendszer továbbfejlesztésére – hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás keretében – az eredeti fejlesztővel kötött szerződést. Az eredeti szoftverrel kötött szerződés nem haladta meg a közbeszerzési értékhatárt, így azt három ajánlat bekérésével szereztek be, a továbbfejlesztésre kötött szerződés értéke ugyanakkor nagyságrendekkel magasabb értékű volt, és már meghaladta a szolgáltatásokra irányadó uniós értékhatárt.

A Bizottság álláspontja szerint egy gondosan eljáró ajánlatkérő megvette volna a szoftver szerzői jogait, vagy ha ezt nem tette meg, akkor olyan nyílt eljárást indított volna, amely figyelembe veszi az eredeti szoftver képességeit/jellemzőit és a fejlesztés előzetesen meghatározott kimeneti jellemzőit, így nem zárta volna ki, hogy más szolgáltatók ajánlatot tegyenek ugyanazon funkcionális biztosítására alacsonyabb ár mellett. Az a gyakorlat, hogy megvesznek egy szellemi terméket olyan áron, hogy ne kelljen közbeszerzési eljárást lefolytatni, majd pedig az irányelv által lehetővé tett kivételre hivatkozva hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás keretében kirívóan magas áron továbbfejlesztik ezt a szellemi terméket, a kivétel lehetőségével való visszaéléseknek minősül, tehát elfogadhatatlan.

## **8. szövegdozoz: Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kizárólagos jogokra tekintettel**

<sup>79</sup> Forrás: Public Procurement - Guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds. Európai Bizottság, 2018.

Valamennyi eljárás egyes szakaszaihoz a törvény szigorúan meghatározza a minimálisan alkalmazandó határidőket annak érdekében, hogy a gazdasági szereplőknek minden esetben elegendő idejük legyen ajánlatot, illetve részvételi jelentkezést<sup>80</sup> benyújtani. Nyílt és meghívásos eljárás esetén, meghatározott feltételek mellett gyorsított eljárás is kezdeményezhető, ahol rövidebb határidőket lehet meghatározni. A határidők szintén rövidíthetők, amennyiben az eljárás megindítását megelőzően az ajánlatkérő előzetes tájékoztatást tesz közzé a beszerzési igényéről. Az eljárások főbb jellemzőit az alábbi táblázat ismerteti.

Eljárásfajta	Speciális feltételekhez kötött?	Szakaszok száma	Minimális határidő <sup>81</sup>	Főbb jellemzők
Nyílt	nem	1	30 nap	Minden érdekelt gazdasági szereplő tehet ajánlatot Ajánlati felhívással indul Tárgyalás nem megengedett
Meghívásos	nem	2	30 + 25 nap	A részvételi szakaszban az ajánlatkérő a jelentkezők alkalmasságáról dönt, illetve meghatározhat keretszámot objektív szempontok alapján A részvételi szakaszt követően az ajánlatkérő ajánlattételi felhívást küld a kiválasztott gazdasági szereplőknek (ajánlattételi szakasz) Tárgyalás nem megengedett
Tárgyalásos	igen	2	30 + 25 nap	A részvételi szakaszban az ajánlatkérő a jelentkezők alkalmasságáról dönt, illetve meghatározhat keretszámot objektív szempontok alapján Az ajánlattételi szakaszban az ajánlatkérő tárgyal a gazdasági szereplőkkel a szerződés feltételeiről (akár több fordulóban) A tárgyalások befejeztével az ajánlatkérő felhívja a gazdasági szereplőket a végső ajánlatuk benyújtására
Verseny-párbeszéd	igen	3	30 nap (részvételi szakasz)	Az eljárás három szakasza: részvételi szakasz, párbeszéd, ajánlattételi szakasz A párbeszéd arra irányul, hogy megtalálják azokat a megoldásokat, amelyek leginkább alkalmasak az ajánlatkérő beszerzési igényeinek kielégítésére A párbeszéd lezárását követően az ajánlatkérő felhívja a gazdasági szereplőket a végleges ajánlatuk benyújtására

80 Több szakaszból álló eljárások esetén a gazdasági szereplő először részvételi jelentkezést nyújt be és ha első körben nem kerül kizárássra akkor nyújthat csak be ajánlatot.

81 Ha az ajánlatok elektronikus úton is benyújthatók. Ellenkező esetben 5 nappal hosszabb ajánlattételi határidővel kell számolni.

Hirdetmény nélküli tárgyalásos	igen	1	-	Az eljárás ajánlattételi felhívás megküldésével kezdődik, nyílt felhívás nélkül Az ajánlattételi felhívást – amennyiben lehetséges – legalább 3 gazdasági szereplőnek meg kell küldeni Az eljárás megindításáról minden esetben tájékoztatni szükséges a Közbeszerzési Hatóságot
Innovációs partnerség	igen	2	30 nap	Sajátos közbeszerzési eljárás Célja egy innovatív termék, szolgáltatás vagy építési beruházás kifejlesztése, és az ennek eredményeképp létrejövő áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások ezt követő beszerzése Résztevők száma csak a kutatás és a fejlesztés, valamint az innovatív megoldások kifejlesztése és megvalósítása terén meglévő kapacitás alapján csökkenthető A partnerségi szerződés több gazdasági szereplővel is megköthető
Nyílt (gyorsított)	igen	1	15 nap	Lásd nyílt eljárás Minden érdekelt gazdasági szereplő tehet ajánlatot Ajánlati felhívással indul Tárgyalás nem megengedett
Meghívásos (gyorsított)	igen	2	15+10 nap	Lásd tárgyalásos eljárás A részvételi szakaszban az ajánlatkérő a jelentkezők alkalmasságáról dönt, illetve meghatározhat keretszámot objektív szempontok alapján Az ajánlattételi szakaszban az ajánlatkérő tárgyal a gazdasági szereplőkkel a szerződés feltételeiről (akár több fordulóban) A tárgyalások befejeztével az ajánlatkérő felhívja a gazdasági szereplőket a végső ajánlatuk benyújtására

## 2. táblázat: Uniós eljárásfajták – klasszikus ajánlatkérők (szerző saját szerkesztése)

Az uniós értékhatárt nem, azonban a **nemzeti értékhatárokat elérő közbeszerzések** esetén az uniós eljárásoknál valamivel egyszerűbb eljárásfajták közül választhat az ajánlatkérő. A választható eljárás fajtája függ az eljárás becsült értékétől. Ilyen beszerzések esetén is járhat el egy ajánlatkérő az uniós eljárásrend szabályai alapján, a gyakorlatban azonban az ajánlatkérők rendszerint élnek a törvény adta egyszerűbb eljárások lehetőségével.

A nemzeti eljárásrend sajátossága, hogy az ajánlatkérő önálló eljárási szabályokat is kialakíthat. Az ajánlatkérőknek azonban ilyenkor is be kell tartaniuk a közbeszerzési eljárások alapelveit, valamint a minimális követelményeket.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> A Kbt. 117. §-ában lefektetett.

Eljárásfajta	Értékhatar	Speciális korlátok	Határidő	Főbb jellemzők
Összefoglaló tájékoztatóval induló eljárás (113. §)	Áru/szolgáltatás: 15 millió forint – uniós értékhatar Építési beruházás: 25 millió forint – 700 millió forint	Nincs	5 munkanap (max. 12 hónap)	Nyílt, meghívásos és tárgyalásos formában is lebonyolítható. Az eljárás megindításához összefoglaló tájékoztatást kell feladni a Közbeszerzési Hatósághoz. A közbeszerzés tárgyára vonatkozó adatokat az összefoglaló tájékoztatásban úgy kell megadni, hogy annak alapján a gazdasági szereplők meg tudják ítélni, hogy az eljárás iránti érdeklődésüket kívánják-e az ajánlatkérőnél jelezni. Az ajánlatkérő köteles legalább három – a Közbeszerzési Hatóság felé előzetesen megjelölt – gazdasági szereplőnek megküldeni az eljárást megindító felhívást, valamint rajtuk kívül mindazoknak a gazdasági szereplőknek is, akik az ajánlatkérőnél az eljárás iránt érdeklődésüket jelezték.
„Ötajánlatos” eljárás (115. §)	Építési beruházás: 300 millió forint	Csak építési beruházás esetén alkalmazható. Nem alkalmazható, ha a projekt EU-s pénzből finanszírozott és határon-átnyúló projekttel kapcsolatos.	-	Nyílt vagy hirdetmény nélküli tárgyalásos formában is lebonyolítható. Az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás közzététele helyett legalább öt gazdasági szereplőnek egyidejűleg, közvetlenül írásban ajánlattételi felhívást küld. Nem kell alkalmassági követelményt előírni. Az eljárásban kizárólag az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők tehetnek ajánlatot.
Elektronikus licit (116. §)	Lásd nemzeti értékhatarok	Csak áru-beszerzés esetén alkalmazható	Lásd nyílt eljárás szabályai	Nyílt eljáráshoz hasonló formában bonyolítható le. Az ajánlatkérő – ajánlatok árlejtést megelőző benyújtása nélkül – a 108. §-ban és a Kormányrendeletében megállapított részletes szabályok szerint folytatja le. Nem lehet alkalmassági követelményt előírni.

Szabadon kialakított eljárás (117. §)	Lásd nemzeti értékhatárok	-	-	Az ajánlatkérő a Kbt. Második részében foglalt szabályok által nem kötött, önálló eljárási szabályokat alakíthat ki. Minimális határidő nincs, azonban az eljárást megindító felhívásnak biztosítania kell, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel megfelelő ajánlatot tehessenek, illetve részvételi jelentkezést nyújthassanak be. Alapelvek és a Kbt. 117. §-ában meghatározott alapvető szabályok betartása kötelező.
---------------------------------------	---------------------------	---	---	--

**3. táblázat: A nemzeti eljárásrendben alkalmazható eljárásfajták főbb sarokkövei (szerző saját szerkesztése)**

## 1.3. A közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása

### 1.3.1. Előkészítés, közbeszerzési dokumentumok, az eljárás megindítása

Az esetleges szabálytalanságok elkerülése végett javasolt a közbeszerzési eljárások előkészítésére kiemelt figyelmet fordítani. A közbeszerzések előkészítése általában egy hosszú, bonyolult folyamat, amelyhez megfelelő mennyiségű idő biztosítása szükséges.<sup>83</sup> A közbeszerzések előkészítésének az alábbi főbb lépéseit lehet megkülönböztetni:

- Beszerzési igény, beszerzési tárgy meghatározása
- Becsült érték meghatározása
- Megfelelő eljárásfajta kiválasztása
- Műszaki leírás elkészítése
- Felhívás, szerződéstervezet és egyéb dokumentumok elkészítése
- Kizáró okok, alkalmassági feltételek, értékelési szempontok meghatározása

Az előkészítés folyamatával kapcsolatban az alábbiakban röviden ismertetjük a legfontosabb lépéseket.

A megfelelő eljárásrend (uniós, nemzeti) alkalmazása érdekében kiemelten fontos a **közbeszerzés becsült értékének** lehető legnagyobb pontossággal való meghatározása. Természetesen az esetek többségében – különösen bonyolultabb beszerzések esetén – a beszerzés értékének egzakt módon történő meghatározása nem lehetséges, azonban az ajánlatkérőnek ilyenkor is be kell tudnia mutatni, hogy megfelelő módszert alkalmazott a

<sup>83</sup> A Kbt. 28. § (1) bekezdése kifejezetten előírja, hogy az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapoossággal előkészíteni.

becslés elvégzéséhez.<sup>84</sup> Ilyenek például az indikatív árajánlatok bekérése, piackutatás vagy a Közbeszerzési Hatóság által kiadott árstatisztika.<sup>85</sup>

Az ajánlatkérő független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci szereplőkkel előzetes piaci konzultációkat is folytathat a közbeszerzés előkészítése folyamán. A megfelelő intézkedések megtétele esetén (pl. dokumentumok mindenki számára megismerhetőségének biztosítása) nem kizárt, hogy a konzultációban részt vevő gazdasági szereplő ajánlatot is tegyen az adott közbeszerzési eljárásban.

Fontos szabály, hogy az ajánlatkérő nem bonthatja részekre a közbeszerzést oly módon, amely az értékhatárokra vonatkozó szabályok alkalmazásának megkerüléséhez vezet (részekre bontás tilalma).<sup>86</sup> Ehhez kapcsolódóan az ajánlatkérő köteles meghatározni, hogy adott esetben mely beszerzés minősül egy és ugyanazon beszerzésnek, azaz mely beszerzések értékét kell a becsült érték meghatározása során összeszámítani.<sup>87</sup> Az „egybeszámítás”-ra a Kbt. nem tartalmaz egzakt meghatározást, így ezt a kötelezettséget az ajánlatkérőnek főszabály szerint a következő általános szabály alapján kell megítélnie:

A T-384/10. sz. (GIASA) ügy – Spanyolország kontra Európai Bizottság ügyben a Törvényszék ítélete az Európai Bizottság pénzügyi korrekciót megállapító határozatával szemben előterjesztett spanyol kereset alapján született. Az alapul fekvő esetben a Törvényszék a részekre bontás tilalmának megsértését, diszkriminatív értékelési szempontok alkalmazását, valamint a Bizottság részéről a pénzügyi korrekció kiszabása során az átláthatóság és arányosság elveinek betartását vizsgálta, utóbbi körben kitérve a bizottsági iránymutatások jelentőségére is. Bár a Törvényszék ezen ítéletét az EUB kizárólag egy, a Bizottság határozatát érintő eljárási hibából adódóan hatályon kívül helyezte, annak érdemi megállapításai relevánsak a gyakorlat számára, és az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról szóló, C(2013) 9527 final számú Európai Bizottsági határozat is hivatkozik az ítéletre.

Spanyolországban a Kohéziós Alap támogatásával három nagy projektsoporthoz tartozóan több vízügyi projekt valósult meg. Az egyes projektek több vízügyi építési beruházást foglaltak magukban, a szerződéseknél azonban csak kisebb részét hirdették meg az Európai Unió hivatalos lapjában, figyelembe véve azt, hogy több szerződés értéke önmagában nem érte el az uniós értékhatárt. A Bizottsági határozatban foglaltakat megerősítve a Törvényszék megállapította, hogy a szerződéseket több esetben jogellenesen bontotta részekre az ajánlatkérő.

A közbeszerzési irányelvek értelmében az építészeti művet, illetve a szerződést nem lehet ezen irányelv alkalmazása elkerülésének céljából megosztani. Az ítélkezési gyakorlat szerint a 93/37 EGK tanácsi irányelv 1. cikkének c) pontja értelmében vett építészeti mű fogalmát az érintett közbeszerzési szerződéseknél szereplő építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése függvényében kell megítélni. Ahhoz, hogy a különböző építési munkák eredményét a 93/37 EGK tanácsi irányelv 1. cikkének c) pontja értelmében vett építészeti műnek lehessen minősíteni, elegendő, hogy ugyanaz a gazdasági rendeltetésük, vagy ugyanaz a műszaki rendeltetésük. A gazdasági egység és a műszaki egység megállapítása tehát vagylagos és nem együttes, ahogyan azt a Spanyol Királyság állította. A Törvényszék felidézte, hogy

84 A lehetséges módszerek indikatív felsorolását a Kbt. 28. § (2) bekezdése tartalmazza.

85 A becsült érték meghatározásának részletes szabályait a Kbt. 16–20. §-a tartalmazza.

86 Kbt. 19. § (1)–(2) bekezdés.

87 A köznyelv ezt „egybeszámítási szabály”-ként emlegeti, azonban a Kbt. nem használja ezt a terminológiát.

az ítélezési gyakorlat szerint a vitatott szerződések megkötésének egyidejűsége, a közbeszerzési eljárás megindító hirdetmények hasonlósága, azon földrajzi környezet egysége, ahol a szerződéseket megkötötték és az egyetlen ajánlatkérő léte egyébként olyan kiegészítő bizonyítékoknak minősülnek, amelyek azon megállapítás mellett szólnak, miszerint az építési beruházásra irányuló különböző szerződések valójában egy egységes építészeti műhöz kapcsolódnak.

A fenti szempontok alapján az Andévalo-projekt esetében a Törvényszék megállapította, hogy az említett projekt egyetlen csatornahálózat megépítését írta elő, és azok ugyanazzal a „Nudo Norte” nevű központi elosztóval lesznek összekapcsolva. Így a projekt különböző „szakaszai” összességükben ugyanazon gazdasági és műszaki rendeltetés betöltésére irányultak, nevezetesen ugyanazon lakóövezet egyetlen ellátási pontról való ivóvízellátására. Noha ezen elosztóhálózat célja több önkormányzati terület vízzel való ellátása, ez nem akadályozza meg azon következtetés levonását, miszerint összességében ugyanaz a gazdasági és műszaki rendeltetése.

A Guadalquivir-projektsoport kapcsán a Törvényszék megállapította, hogy az említett projekt ugyanazon szennyvízhálózat különböző „szakaszainak” a megépítésére irányult, amelyek ugyanahhoz a tisztítótelephez vagy gyűjtőhöz vannak csatlakoztatva. Az e projektre vonatkozó építési beruházásra irányuló szerződések ugyanarra a hálózatra utalnak tehát, amelynek „szakaszai” nem függetlenek egymástól, az említett „szakaszok” összességükben tekintve ugyanazon műszaki vagy gazdasági rendeltetés betöltésére irányultak, amely a szennyvíz ugyanazon a tisztítótelepen való kezelését és tisztítását foglalja magában, abból a célból, hogy ezt követően a Guadalquivirbe lehessen bocsátani e vizet. Az ítéletből azt is érdemes kiemelni, hogy az egy építési beruházásnak minősített szerződések utalhattak különböző helyeken végzett építési munkákra – az ítélet szerint ez egyáltalán nem zárja ki annak lehetőségét, hogy ugyanazon építészeti műnek lehessen őket tekinteni. Ez a helyzet áll fenn akkor, ha e műveleteket ugyanazon a tágabb földrajzi területen végzik.

A Granada- és Malaga-projektsoportra vonatkozó szerződések arra tekintettel minősültek egy építési beruházásnak, hogy egységes a gazdasági és műszaki rendeltetésük (ugyanazon földrajzi terület ivóvízzel való ellátása).

## 9. szövegdoz: Részekre bontás tilalma

„Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a közbeszerzés becsült értékének meghatározásához az összes rész értékét figyelembe kell venni. Szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.”<sup>88</sup>

A szabály alkalmazásához segítségül szolgálhat továbbá a Közbeszerzési Hatóság vonatkozó útmutatója és az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítéletei.<sup>89</sup>

A közbeszerzés tárgyának részletes leírását az ún. **műszaki leírás** tartalmazza, amelyet a közbeszerzési dokumentumokban kell feltüntetni.<sup>90</sup> Fontos, hogy a műszaki leírás

88 Kbt. 19. § (3) bekezdés. Lásd még a Kbt. 19. § (4) és (6) bekezdését, valamint 22. §-át.

89 A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.); Bírósági ítéletek pl. C271/08. sz. eset, *Bizottság vs. Németország*; C-16/98. sz. eset, *Bizottság vs. Franciaország*; C-412/04. sz. eset, *Bizottság vs. Olaszország*.

90 A műszaki leírás meghatározására vonatkozó szabályokat a Kbt. 58–60. §-a, valamint a 321/2015 (X. 30.) Korm. rendelet 46–48. §-a tartalmazza.

kellően semleges legyen ahhoz, hogy az egyenlő bánásmód és a diszkriminációmentesség alapelvei érvényesülni tudjanak, és az ne korlátozza túlzottan a gazdasági szereplők közötti versenyt. A szerződés tárgya által indokolt vagy jogszabályban meghatározott esetek kivételével a műszaki leírás nem hivatkozhat meghatározott gyártmányú vagy eredetű dologra, illetve konkrét eljárásra, amely egy adott gazdasági szereplő termékeit vagy az általa nyújtott szolgáltatásokat jellemzi, vagy védjegyre, szabadalomra, tevékenységre, személyre, típusra vagy adott származásra vagy gyártási folyamatra, ha az egyes gazdasági szereplők vagy termékek előnyben részesítéséhez vagy kizorításához vezetne.<sup>91</sup> Ilyen esetben az ajánlatkérő köteles a „vagy azzal egyenértékű” kifejezést is szerepeltetni. Nem lehet tehát a műszaki leírást egy konkrét gazdasági szereplőre vagy a gazdasági szereplők egy szűk körére szabni.

Diszkriminatívnak minősül például az az előírás, amely szerint az ajánlattevő már az ajánlat benyújtásakor rendelkezzen az ajánlatkérő országának valamely hatósága által elismert képesítéssel/szakmai tanúsítvánnyal, mivel ennek a követelménynek a külföldi ajánlattevők nehezen tudnának megfelelni az ajánlat benyújtásakor.<sup>92</sup> Ugyanilyen feltétel az értékelési szempontok között sem alkalmazható, hiszen ebben az esetben az eljárásban, az alkalmassági követelményként történő alkalmazáshoz hasonlóan, a külföldi ajánlattevők hátrányos megkülönböztetéséhez vezetne.

### **10. szövegdox: Diszkriminatív alkalmassági feltétel – nemzeti szabványok/képesítések előírása az „azzal egyenértékű” szabványok/képesítések elismerése nélkül**

Az eljárás megkezdése előtt az ajánlatkérőnek el kell készítenie a **közbeszerzési dokumentumokat (dokumentáció)**. A közbeszerzési dokumentumoknak tartalmazniuk kell minden lényeges információt az adott beszerzéssel kapcsolatban.

Közbeszerzési dokumentáció körébe tartozik

- a) a szerződéstervezet, illetve szerződéses feltételek,
- b) információkról szóló tájékoztatás, a benyújtandó igazolások, nyilatkozatok jegyzéke, valamint az egységes európai közbeszerzési dokumentum mintája, igazolás- és nyilatkozatminták.

Kiemelendő, hogy a Kbt. előírja, hogy „az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési dokumentumokat a gazdasági szereplők számára elektronikus úton – a regisztrációs adatok megkérésének kivételével –, közvetlenül, korlátlanul és teljeskörűen, térítésmentesen hozzáférhetővé tenni.”<sup>93</sup> Ez a kritérium természetesen a transzparencia érvényesülését, illetve az elektronikus kommunikáció elterjedésének elősegítését szolgálja. A közbeszerzési dokumentumokat az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívás közzétételének (vagy megküldésének) időpontjától köteles rendelkezésre bocsátani.<sup>94</sup> A közbeszerzési dokumentumok – az egyenlő elbánás

91 321/2015 (X. 30.) Korm. rendelet 46. § (3) bekezdés.

92 Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez, Európai Bizottság, 2015.

93 Kbt. 39. § (1) bekezdés.

94 Kbt. 57. § (1) bekezdés.



jegyében – csak akkor módosíthatók, ha az ajánlatkérő az ajánlati vagy a részvételi határidőt is meghosszabbítja.<sup>95</sup>

A transzparencia elve érvényesülésének egyik sarokköve a **hirdetmények közzétételének kötelezettsége**. A hirdetmények lényege, hogy az ajánlatkérő beszerzési igényeiről valamennyi potenciális ajánlattevő tudomást szerezhessen, valamint hogy a nyilvánosság megismerhesse az eljárások eredményét, illetve a kapcsolódó dokumentumokat, lehetőséget adva ezáltal a közpénz elköltésének bizonyos fokú ellenőrzésére. Hirdetményben kell megjelentetni többek között az előzetes tájékoztatót, a részvételi és az ajánlati felhívást, az eljárás eredményéről szóló tájékoztatót, valamint a szerződés módosításáról szóló tájékoztatót.

A közbeszerzési hirdetményeket elektronikus úton kell közzétenni. Az uniós értékhatárokat meghaladó beszerzésekhez kapcsolódó hirdetményeket minden esetben az Európai Unió Hivatalos Lapjának mellékletében, a *TED-en (Tenders Electronic Daily)* kell megjelentetni, biztosítva ezzel, hogy ezeket a közbeszerzéseket valamennyi európai uniós gazdasági szereplő egy egységes portálon megismerhesse. A hazai ajánlatkérőknek a hirdetményeket a Közbeszerzési Hatóságnak kell megküldeni, és a Hatóság küldi meg ezeket az Unió Kiadóhivatalának. A hirdetmény uniós megjelenését követően ez a hazai *Közbeszerzési Értesítő*ben is közzétételre kerül. Nemzeti eljárásrend alkalmazása esetén a hirdetmény csak a *Közbeszerzési Értesítő*ben jelenik meg.

A hirdetmények elkészítése előre meghatározott minták szerint történik. Az uniós hirdetménymintákat a Bizottság 2015/1986 Végrehajtási Rendelete,<sup>96</sup> a vonatkozó hazai szabályozást pedig a 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet<sup>97</sup> tartalmazza.

### 1.3.2. Kizáró okok, alkalmasság, értékelési szempontok

A közbeszerzési eljárás előkészítésének további kulcseleme egyrészt annak meghatározása, hogy a gazdasági szereplők milyen minimális feltételekkel vehetnek részt a közbeszerzési eljárásban, másrészt pedig, hogy a feltételeket teljesítő gazdasági szereplők közül milyen alapon kerül a nyertes kiválasztásra. Mindkét esetben kiemelkedően fontos az egyenlő bánásmód, valamint a megfelelő verseny biztosítása.

A **kizáró okok** olyan helyzetek, amelyeknek megfelelő gazdasági szereplő vagy alkalmatlan a szerződés teljesítésére vagy pedig bizonyos jogpolitikai okokból nem lenne helyénvaló az államnak az azoknak megfelelő gazdasági szereplőkkel szerződnie. A lehetséges kizáró okokat a közbeszerzési irányelv lényegében taxatív módon sorolja fel, további kizáró okok tagállami meghatározása csak kivételes esetben lehetséges. Az irányelv megkülönböztet kötelezően és opcionálisan alkalmazandó kizáró okokat, azonban az opcionális (fakultatív) kizáró okok is kötelezővé tehetők a tagállamok által.<sup>98</sup> Az ajánlatkérők további kizáró okokat

95 Kbt. 52. § (4) bekezdés b) pont.

96 A Bizottság (EU) 2015/1986 Végrehajtási Rendelete (2015. november 11.) a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről.

97 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről.

98 A magyarországi ajánlattevők által alkalmazandó kizáró okokat a Kbt. 62–63. §-ai tartalmazzák.

nem állapíthatnak meg. A kötelezően alkalmazandó kizáró okok köre jóval szélesebb, mint a fakultatívaké, így az ajánlatkérők mozgástere ezen a téren eléggé korlátozott. A Kbt. alapján a kizáró okok által érintett helyzetek a következők.

Kötelező kizáró okok:

- bizonyos súlyos bűncselekmények elkövetése az elmúlt 5 évben (cég vagy vezetők által),
- egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettség,
- végelszámolás, csődeljárás, felszámolási eljárás, tevékenység felfüggesztése,
- gazdasági, szakmai tevékenységgel kapcsolatos bűncselekmény elkövetése az elmúlt 3 évben,
- tevékenység korlátozása bűncselekmény miatt,
- közbeszerzésektől való eltiltás,
- hamis adat szolgáltatása közbeszerzési eljárásban,
- ajánlatkérő döntésének jogtalan befolyásolása,
- offshore kizáró ok,
- külföldiek foglalkoztatásához kapcsolódó jogszabálysértés,
- összeférhetlenséget nem lehet orvosolni,
- versenyjogi jogsértések,
- előleg nem megfelelő felhasználása,
- szerződés teljesítésére vonatkozó szabályok súlyos megsértése.

Fakultatív kizáró okok:

- környezetvédelmi, szociális és munkajogi követelmények súlyos megszegése,
- szakmai kötelezettség súlyos megsértése,
- súlyos szerződésszegés korábbi eljárásokban,
- alvállalkozók korábbi, 10%-ot meghaladó ki nem fizetése.

A 2014-es közbeszerzési irányelvek átültetésével a Kbt. bevezette az ún. öntisztázás intézményét, amelynek lényege, hogy a valamely kizáró ok alatt álló ajánlattevő megfelelő intézkedéseket tehet annak érdekében, hogy bizonyítsa megbízhatóságát, idő előtt mentesülve ezzel a kizárás alól. Az öntisztázásra irányuló kérelmet a Közbeszerzési Hatósághoz kell benyújtani, a kérelemről a Hatóság határoz.

Az **alkalmassági követelmények** olyan feltételek, amelyek meghatározzák, hogy adott konkrét beszerzés vonatkozásában mely gazdasági szereplők képesek a szerződés teljesítésére. Értelemszerűen az ajánlatkérőnek fontos érdeke, hogy olyan gazdasági szereplővel szerződjön, aki később valóban képes lesz a szerződést teljesíteni. Viszont kiemelt figyelmet kell arra fordítani, hogy az alkalmassági követelmények ne kerüljenek túlzó mértékben előírásra, így ne korlátozzák túlságosan a versenyt.

A Bizottság audit megállapításaiban diszkriminatívnak találta és szabálytalanságnak minősítette a korábban útépitéseknél több operatív program keretében alkalmazott olyan alkalmassági feltételeket, amelyek az építési beruházás helyszínéhez meghatározott távolságon belül eső aszfaltkeverő telep rendelkezésre állását követelték meg az ajánlattevőktől.

A Bizottság különösen azt kifogásolta, hogy az eljárást megindító felhívások szerint az ajánlattevőknek az építés helyszínétől meghatározott távolságon belül eső, érvényes közigazgatási engedéllyel rendelkező aszfaltkeverő telep meglétét kellett igazolni. Mivel az engedélyek meglétét már az ajánlattétel során igazolni kellett, az adott helyszínen még nem működő mobil aszfaltkeverő telepek nem voltak elfogadhatók az alkalmassági követelmény teljesítéséhez.

A Bizottság megítélése szerint az alkalmazott alkalmassági követelmények aránytalanok és diszkriminatívak voltak. Azáltal, hogy az engedélyekkel rendelkező aszfaltkeverő telep rendelkezésre állását már az ajánlattétel időpontjában megkövetelte az ajánlatkérő, előnyben részesítették azokat az ajánlattevőket, amelyek az ajánlattétel időpontjában már rendelkeztek a megadott helyszínen működő aszfaltkeverő teleppel, és aránytalan korlátozást jelentettek azok számára, amelyek még nem rendelkeztek ilyennel.

### 11. szövegdoboz: Az „aszfaltkeverő-ügy”

Az előírható alkalmassági követelmények az alábbi kategóriák szerint állapíthatók meg:<sup>99</sup>

- gazdasági és pénzügyi helyzet (pl. árbevétel),
- műszaki és szakmai alkalmasság (pl. referenciák, szakemberek, gépek megléte),
- meghatározott engedély vagy tagság megléte (ha az adott tevékenység vonatkozásában releváns).

Az ajánlatkérő a gazdasági, pénzügyi helyzetre vonatkozó követelményt nem köteles előírni, azonban csak a közbeszerzési dokumentumokban megindokolt kivételes esetben tekinthet el attól, hogy a műszaki és szakmai alkalmasságra vonatkozó alkalmassági feltételt előírjon,<sup>100</sup> és csak akkor, ha a beszerzés egyedi jellemzői alapján a teljesítés megfelelősége szempontjából ilyen alkalmassági feltétel előírása nem szükséges. A túlzó feltételek elkerülése érdekében a Kbt. szigorú korlátozásokat vezetett be (az irányelvi kötelezettségeknél szigorúbban) az alkalmasság előírásával kapcsolatban. Ezek a következők:<sup>101</sup>

- referenciák maximum a szerződés becsült értékének legfeljebb 75%-át elérő összegig, mennyiségi meghatározás esetén az adott közbeszerzés legfeljebb 75%-át elérő mennyiségig vagy mértékig írhatók elő,
- referenciák esetén el kell fogadni az adott közbeszerzéssel műszakilag egyenértékű korábbi szállítást, építési beruházást, illetve szolgáltatás igazolását (pl. iskola építése esetén óvodaépítést is el kell fogadni),
- árbevételi minimumkövetelmény meghatározása esetén, ha az ajánlattevő rendelkezik a becsült érték 100%-ának megfelelő éves teljes árbevétellel vagy a becsült érték 75%-ának megfelelő, a beszerzés tárgya szerinti árbevétellel, akkor nem minősülhet alkalmatlannak.

99 Kbt. 65. §.

100 65. § (2) bekezdése alapján.

101 Kbt. 65. § (5) bekezdés.

A Spanyolország kontra Európai Bizottság ügyben vizsgált projektek során több eljárásban alkalmaztak olyan értékelési szempontokat, amelyek kizárólag a Spanyolországban, Andalúziában vagy a GIASA társasággal (az ajánlatkérővel) szerzett tapasztalatát veszik figyelembe az ajánlattevőknek. A Törvényszék szerint ezek alkalmasak arra, hogy előnyöket biztosítsanak bizonyos ajánlattevőknek másokhoz képest, és sértik a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvét. Meg kell ugyanis állapítani, hogy ha valamely vállalkozás nem dolgozott Spanyolországban vagy Andalúziában, vagy pedig nem dolgozott együtt a spanyol hatóságok által megnevezett társasággal, az ajánlatának értékelésekor nem veszik figyelembe a szóban forgó közbeszerzési szerződések által érintett területeken szerzett tapasztalatát. E körülmények között ezen odaítélési szempontoknak az a hatásuk, hogy előnyben részesítik a helyi ajánlattevők ajánlatait, és hátrányos helyzetbe hozzák a más tagállamokban letelepedett gazdasági szereplők ajánlatait, akik számára nehezebb a megkövetelt tapasztalat felmutatása.

## 12. szövegdox: Referenciák és alkalmasság követelmények<sup>102</sup>

Az értékelési szempontok a benyújtott ajánlatok olyan aspektusa, amelyek alapján az ajánlatkérő eldönti, hogy a versenyző gazdasági szereplők közül kivel kíván majd szerződni.<sup>103</sup> Az értékelési szempontoknak a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk, azaz nem értékelhető például egy ajánlattevő korábbi szerződéssel kapcsolatos magatartása vagy a vállalat irányításához kapcsolódó általános szempontok. Ha az ajánlatkérő több értékelési szempontot is alkalmaz, akkor meg kell adnia az ezekhez kapcsolódó súlyszámokat, valamint az értékelés módszertanát. A módszernek kellően objektívnek kell lennie ahhoz, hogy az ajánlatkérő ne tudjon egyes gazdasági szereplőket önkényesen jogosulatlan előnyhöz juttatni.

Az értékelési szempont(ok)ként a következők vehetők figyelembe:<sup>104</sup>

- a) a legalacsonyabb ár,
- b) a legalacsonyabb költség, amelyet az ajánlatkérő által meghatározott költséghatékony-sági módszer alkalmazásával kell kiszámítani, vagy
- c) a legjobb ár-érték arányt megjelenítő olyan – különösen minőségi, környezetvédelmi, szociális – szempontok, amelyek között az ár vagy költség is szerepel.

A legjobb ár-érték arányhoz kapcsolódó szempontokra a Kbt. csak példálózó felsorolást tartalmaz. Ilyenek például a minőség, műszaki érték, esztétikai és funkcionális tulajdonságok, valamennyi felhasználó számára való hozzáférhetőség, környezetvédelmi és szociális szempontok, személyzet minősége.<sup>105</sup> A Kbt. valójában a minőségi beszerzést helyezi előtérbe, és a legalacsonyabb ár alkalmazását már bizonyos korlátok közé szorítja. „Az ajánlatkérő csak akkor választhatja a legalacsonyabb ár egyedüli értékelési szempontját, ha az ajánlatkérő igényeinek valamely konkrétan meghatározott minőségi és műszaki követelményeknek megfelelő áru vagy szolgáltatás felel meg, és a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását az adott esetben további minőségi jellemzők nem, csak a legalacsonyabb ár értékelése szolgálja. Az ajánlatkérő nem alkalmazhatja a legalacsonyabb ár szempontját

102 T-384/10. sz. (GIASA) ügy.

103 Az értékelési szempontok meghatározásának szabályait a Kbt. 76–78.§-ai tartalmazzák.

104 Kbt. 76. § (2) bekezdés.

105 Kbt. 76. § (3) bekezdés.

*egyedüli értékelési szempontként tervezési, mérnöki és építészeti szolgáltatások, valamint építési beruházások esetében.*<sup>106</sup>

Az Európai Bizottság leggyakoribb szabálytalanságok elkerülésére vonatkozó útmutatója az értékelési szempontok és az értékelés folyamata kapcsán a következőket említi példaként, mint rossz gyakorlatok vagy olyan hibák, amelyek pénzügyi korrekcióhoz vezettek, mivel nem feleltek meg a közbeszerzési jogszabályoknak és korlátozták a versenyt.<sup>107</sup>

1. Olyan értékelési szempontok alkalmazása, amelyek nem kapcsolódnak világosan a szerződés tárgyához.
2. Túlzottan elnagyolt értékelési szempontok meghatározása, pl. a minőséget egy termék tartóssága és strapabírósága alapján értékeli, de nincs világosan definiálva a közbeszerzési dokumentumokban, hogy ezek mit jelentenek.
3. Az ajánlatokkal kapcsolatos minimum követelmények szerepelnek értékelési szempontként (pl. ötéves jótállási idő, két szín, 7 napos teljesítési idő), amelyeknek érvényesség feltételként kellett volna szerepelni (pl. igen/nem válasz adásával).
4. Matematikai hibák a pontszámok összeadásakor.
5. Az alkalmassági követelmények és értékelési szempontok összehasonlása, ahol alkalmassági követelményt alkalmaznak értékelési szempontként, vagy olyan szempontokat, amelyeket a kiválasztáshoz használtak, az értékeléskor újból alkalmaznak. Ilyen például, ha hasonló szerződéssel kapcsolatos korábbi tapasztalat nem lehet értékelési szempont, mivel az az ajánlattevő szerződés teljesítésére vonatkozó alkalmasságára vonatkozik. Ugyanakkor kifejezetten az adott szerződést teljesítő személyek tapasztalata, ahol a személyi állomány minősége jelentős hatással lehet a szerződés teljesítésére, lehet értékelési szempont.
6. Átlagárhoz történő viszonyítás az értékelés során, ahol az átlagárhoz közelebb eső ajánlatok kapnak több pontot azoknál az ajánlatoknál, amelyek messzebb esnek az átlagtól. Bár az ajánlati ár jogszerűen alkalmazható értékelési szempont, ez a módszertan hátrányosan különbözteti meg azokat az ajánlattevőket, akik alacsony árú ajánlatot tennének.
7. Kötér értékelési szempontként történő alkalmazása, ahol az ajánlattevő annál több pontot kap, minél több késedelmi kötbér vállalására tesz ajánlatot. Az ilyen kötbér mértékét, amennyiben ajánlatkérő elő kívánja írni, a szerződés feltételei között kell szerepeltetni.
8. A szerződés időtartamának értékelési szempontként történő alkalmazása – a szerződés időtartamát a közbeszerzési dokumentumokban kell meghatározni, és annak minden potenciális szerződő fél esetében azonosnak kell lennie.
9. Szerződéses „extrák” értékelési szempontként történő alkalmazása, például többletpontok adása olyan ajánlattevőknek, amelyek az ajánlatkérő által kérteken felül ingyenesen további termékek szállítását vállalják.
10. Az alvállalkozásba adás mértékének értékelése értékelési szempontként annak érdekében, hogy azt korlátozzák, például olyan módon, hogy több pontot adnak azoknak az ajánlattevőknek, akik arra tesznek ajánlatot, hogy nem vonnak be alvállalkozót a szerződés teljesítésébe.

### **13. szövegdozoz: Rossz gyakorlatok az értékelési szempontok alkalmazásában**

#### **1.3.3. Hirdetményfeladás és ajánlatok benyújtása**

A közbeszerzési eljárás az eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásával indul. A hirdetményt a jogszabályban meghatározott minta szerint kell elkészíteni, és meg kell küldeni a Közbeszerzési Hatóságnak. Az uniós eljárásrendhez kapcsolódó hirdetmé-

106 Kbt. 76. § (5) bekezdése alapján.

107 Forrás: Public Procurement - Guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds, Európai Bizottság, 2018.

nyek az Unió Hivatalos lapjának kivonatában, a *TED*-en és a *Közbeszerzési Értesítő*ben kerülnek közzétételre, nemzeti eljárásrend esetén pedig csak a *Közbeszerzési Értesítő*ben. Hirdetmény nélkül induló eljárások esetén az eljárás megkezdésének az eljárást megindító felhívás vagy tárgyalási meghívó megküldése, ennek hiányában a tárgyalás megkezdésének időpontja minősül. A felhívás módosítása esetén tájékoztatni kell az ajánlattevőket, illetve a határidőt is meg kell hosszabbítani.<sup>108</sup> A hirdetményfeladás célja értelemszerűen a beszerzés nyilvánosságának megfelelő biztosítása és annak elérése, hogy a gazdasági szereplők a lehető legszélesebb körben értesülhessenek a beszerzésről.

Az Európai Bizottság auditja során szigorúan figyelemmel kíséri, hogy a gyorsított eljárás alkalmazására megfelelő indokolással került-e sor. A Bizottság szerint ugyanis a gyorsított közbeszerzési eljárás pénzügyi hatással lehet a szerződéses összegre, mivel az ajánlattételhez (illetve részvételre jelentkezéshez) rendelkezésre álló rövid határidők korlátozhatják a versenyt. A verseny korlátozása esetén pedig nem teljesülnek az egyenlő bánásmód és a megkülönböztetésmentesség, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapvető közbeszerzési elvei.

Egy épület felújítására vonatkozó, gyorsított meghívásos eljárás eredményeként megkötött szerződés kapcsán – ahol a gyorsított eljárás alkalmazását a Bizottság auditja kifogásolta – az irányító hatóság jogorvoslatot kezdeményezett a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt. Az adott ügyben egyébként a gyorsított eljárás megindítását már megelőzte egy eredménytelen közbeszerzési eljárás lefolytatása, és a gyorsított eljárásban három részvételi jelentkezés érkezett. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.130/7/2016. számú határozatában a jogorvoslati kérelmet elutasította, és megállapította, hogy az ajánlatkérő jogszerűen alkalmazta a gyorsított eljárást. A Döntőbizottság az ajánlatkérő azon hivatkozását fogadta el a gyorsított eljárás alkalmazásának indokaként, hogy az érintett épület életveszélyessé nyilvánításáról építészeti döntés született. A Döntőbizottság szerint a gyorsított eljárás törvényi követelményeit nem lehet szigorúbban értelmezni, mint a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásfajta esetén. Ennek megfelelően a Döntőbizottság nem vizsgálhatja a sürgősség fennálltán kívül azt, hogy a sürgős helyzet kialakulásához mi vezetett. Ennek megfelelően az sem képezheti vizsgálat tárgyát, hogy a sürgősség kialakulásában terheli-e felelősség az ajánlatkérőt, vagy sem. A sürgősség okának ugyanakkor valóságnak és kifejezetten a közbeszerzés tárgyával összefüggésben kell kapcsolatban lennie. A döntés nyomán a Bizottság is elfogadta, hogy az épületek veszélyessé nyilvánítása jogszerű indok volt, mely megfelelt a szerződés tárgyának, és törölte az audit során tett megállapítást.

#### 14. szövegdoz: Gyorsított eljárás alkalmazása

A hirdetmény megjelenésétől kezdődően a gazdasági szereplők a hirdetményben megadott módon és határidőig nyújthatják be ajánlatukat vagy részvételi jelentkezésüket az ajánlatkérőnek. A gazdasági szereplők jogosultak kiegészítő tájékoztatást kérni az ajánlatkérőtől, ha azt szükségesnek látják.<sup>109</sup> Fontos, hogy az ajánlattevők ajánlata megfeleljen a felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott feltételeknek, hiszen ellenkező esetben az ajánlatot a bírálat során az ajánlatkérő érvénytelennek nyilvánítja!<sup>110</sup> Az ajánlattételi határidő lejártától kezdve az ajánlattevőt ajánlati kötöttség terheli.

108 Kbt. 55. §.

109 Kbt. 56. §.

110 Az egyenlő bánásmód alapelvéből kifolyólag köteles is érvénytelené nyilvánítani [ld. Kbt. 73. § (1) bekezdés].

### 1.3.4. Bírálát (nyilatkozati elv, alátámasztó dokumentumok, hiánypótlás)

Az ajánlattételi (vagy részvételi) határidő lejártakor el kell végezni az ajánlatokat (vagy részvételi jelentkezéseket) tartalmazó iratok **bontás**át. Az ajánlatok felbontásakor ismertetni kell az ajánlattevők nevét, címét (székhelyét, lakóhelyét), valamint azokat a főbb, számszerűsíthető adatokat, amelyek az értékelési szempontok alapján értékelésre kerülnek. Az ajánlatok bontásának megkezdése előtt ismertethető a rendelkezésére álló fedezet összege is.<sup>111</sup>

Ezt követően kezdődhet meg az ajánlatok (vagy részvételi jelentkezések) **bírálata**.<sup>112</sup> Az ajánlatkérő elsőként megállapítja, hogy az ajánlatok (vagy részvételi jelentkezések) megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, valamint azt, hogy van-e olyan gazdasági szereplő, akit az eljárásból ki kell zárni, vagy aki nem felel meg az alkalmassági követelményeknek. A 2014-es irányelvek átültetése óta fontos szabály, hogy első körben az ajánlattevő (vagy részvételre jelentkező) csak nyilatkozni köteles arról, hogy nem áll a kizáró okok hatálya alatt, és megfelel az alkalmassági követelményeknek. A nyilatkozat megtételére (uniós eljárásrendben) az Európai Bizottság létrehozta az egységes európai közbeszerzési dokumentumot (ESPD).<sup>113</sup> A gazdasági szereplőknek az uniós eljárásokban tehát először ezt kell benyújtaniuk, a részletes igazolásokat pedig csak a későbbi nyertes ajánlattevőtől kérheti az ajánlatkérő.<sup>114</sup> Megemlíthendő, hogy amennyiben valamely feltétel teljesülése elektronikus adatbázisból lekérhető, akkor az ajánlatkérő ezt köteles ellenőrizni, és egyéb igazolást nem kérhet.<sup>115</sup>

A Kbt. lényegesen részletesebb szabályozás mellett biztosítja a hiánypótlás lehetőségét. Amennyiben az ajánlatokban vagy részvételi jelentkezésekben valamilyen információ nem egyértelmű vagy kiegészítésre szorul, az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, illetve tőlük felvilágosítást kérni. A hiányok pótlása csak arra irányulhat, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak. Fontos tehát a közbeszerzési alapelvek betartása a hiánypótlás során is.

### 1.3.5. Az ajánlatok értékelése, aránytalanul alacsony ár

Az alkalmasnak talált ajánlattevők ajánlatait, amennyiben azok ajánlata megfelelőnek bizonyul, az ajánlatkérő az előre meghatározott értékelési szempontok alapján értékeli, figyelembe véve az előzetesen meghatározott súlyszámokat is. Értelemszerűen az értékelési szempontok és az értékelés módszertana ekkor már nem változtatható meg.

Fontos szabály, hogy az ajánlatkérőnek figyelnie kell arra, hogy az ajánlatok ne tartalmazzanak „aránytalanul alacsony árat”, azaz olyan árat, amely mellett az ajánlattevő nem lesz képes teljesíteni a szerződést, vagy pedig csak jogsértő magatartás mellett tudja a szerződést ésszerűen a megajánlott ár mellett teljesíteni. Ilyen eset lehet például, ha egy vállalkozás nem tartja be a vonatkozó környezetvédelmi előírásokat, nem fizeti meg a

111 Kbt. 68. § (1) és (4) bekezdés.

112 A bírálát folyamatát a Kbt. 69. §-a szabályozza.

113 European Single Procurement Document.

114 Az ez alóli kivételeket a Kbt. 69. § (6)–(7) bekezdése tartalmazza.

115 A benyújtandó igazolásokat a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet tartalmazza.

dolgozók után a közterheket vagy tiltott állami támogatásban részesül. Ennek kiküszöbölésére vezet be – az irányelv rendelkezései alapján – a Kbt., hogy az ajánlatkérő köteles az ajánlattevőktől írásbeli indokolást kérni, amennyiben annak ajánlata a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz.<sup>116</sup>

### 1.3.6. Az eljárások eredményessége, lezárása

Az ajánlatkérőnek valamennyi közbeszerzési eljárásról meg kell állapítania, hogy az eredményes volt-e.<sup>117</sup> Eredménytelen az eljárás, ha

- a) nem nyújtottak be ajánlatot vagy több szakaszból álló eljárás részvételi szakaszában részvételi jelentkezést;
- b) kizárólag érvénytelen ajánlatot vagy részvételi jelentkezést nyújtottak be;
- c) az eljárásban benyújtott minden ajánlat tekintetében lejárt az ajánlati kötöttség, és egyetlen ajánlattevő sem tartja fenn ajánlatát.

A fentiekén túl az ajánlatkérő eredménytelené nyilváníthatja az eljárást, ha

- a) a szerződés megkötésére vagy teljesítésére képtelenné vált, vagy a szerződéstől való elállásnak vagy a szerződés felmondásának lenne helye;
- b) a rendelkezésére álló anyagi fedezet összege nem elegendő a szerződés megkötéséhez az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel;
- c) valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el;
- d) a Közbeszerzési Döntőbizottság megsemmisíti az ajánlatkérő valamely döntését, és az ajánlatkérő új közbeszerzési eljárás lefolytatását határozza el, vagy eláll az eljárás lefolytatásának szándékától. Az ajánlatkérő azonban nem nyilváníthatja eredménytelennek az eljárást akkor, ha a jogszerűtlen eljárást lezáró döntés megsemmisítését követően jogszerű döntés meghozatalával az eljárás jogszerűsége helyreállítható;
- e) – a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kivételével – egy szakaszból álló eljárásban vagy több szakaszból álló eljárás ajánlattételi (párbeszéd) szakaszában nem nyújtottak be az ajánlattételi határidőben legalább két ajánlatot (megoldási javaslatot), vagy több szakaszból álló eljárás részvételi szakaszában a részvételi határidőben legalább két részvételi jelentkezést;
- f) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt folyamatba épített ellenőrzését végző szerv megállapítása szerint súlyos jogsértés történt, és a közbeszerzési eljárás szabályai szerint az ajánlatkérőnek már nincs lehetősége az eljárás jogszerűségét helyreállítani.

Amennyiben az ajánlatkérő megállapítja, hogy az eljárás eredményes, és lefolytatta az ajánlatok értékelését, köteles az ajánlattevőket írásban tájékoztatni az eljárás eredményéről. Az ajánlatkérő az ajánlatok elbírálásának befejezésekor a meghatározott minta szerint írásbeli összegezt köteles készíteni az ajánlatokról, illetve a részvételi jelentkezésekről.

116 A vonatkozó szabályokat lásd a Kbt. 72. §-ában.

117 Az eljárás eredményességét befolyásoló tényezőket a Kbt. 75. §-a rögzíti.



### 1.3.7. Szerződéskötés, a szerződés módosítása

Eredményes közbeszerzési eljárás alapján a szerződést a nyertes ajánlattevővel – közös ajánlattétel esetén a nyertes ajánlattevőkkel – kell írásban megkötni a közbeszerzési eljárásban közölt végleges feltételek, szerződéstervezet és ajánlat tartalmának megfelelően.<sup>118</sup> A jogorvoslati irányelv által megkövetelt fontos szabály azonban, hogy a szerződés nem köthető meg az írásbeli összegzés megküldése napját követő tíz napos időtartam lejártáig (szerződéskötési moratórium).<sup>119</sup> A szabály lényege, hogy az érintetteknek elegendő ideje legyen megvizsgálni a közbeszerzést és esetlegesen jogorvoslati kérelmet előterjeszteni. A szerződés formájára és tartalmára vonatkozóan a Kbt. csak korlátozottan állapít meg szabályokat. A közbeszerzés legalapvetőbb szabályainak (pl. hirdetmény közzététele, szerződéskötési moratórium) megsértése esetén azonban a Kbt. (a jogorvoslati irányelvet követve) a szerződést semmisnek nyilvánítja.<sup>120</sup>

A közbeszerzési szabályok utólagos kijátszhatóságának megelőzése érdekében az irányelveknek megfelelően a Kbt. a közbeszerzési eljárás útján kötött szerződés módosítását szigorú keretek közé szorítja.<sup>121</sup> Ez alapján a szerződés az alábbi esetekben módosítható:

- a módosítás nem haladja meg az ún. *de minimis* értékhatárokat,<sup>122</sup> és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét,
- ha a szerződés egyértelmű felülvizsgálati klauzulát tartalmaz, és a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét,
- az eredeti szerződő féltől további építési munkák, szolgáltatás vagy áruk beszerzése szükséges, ha más módon a beszerzés nem megvalósítható, és a szerződő fél változása jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járna, amennyiben az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át,
- előre nem látható körülmények bekövetkezte esetén, ha a módosítás nem változtatja meg a szerződés általános jellegét, és az ellenérték növekedése nem haladja meg az eredeti szerződés értékének 50%-át,
- a módosítás nem lényeges.<sup>123</sup>

118 Kbt. 131. § (1) bekezdés.

119 Kbt. 131. § (6) bekezdés. A Kbt. 115. § szerinti eljárás esetén a szerződéskötési moratórium időtartama 5 nap.

120 Kbt. 137. §.

121 A módosítási jogcímekeket és ezek leírását a Kbt. 141. §-a tartalmazza.

122 A módosítás értéke (vagy azok összértéke) uniós értékhatárt elérő értékű szerződés esetén nem érheti el az uniós értékhatárt, valamint szolgáltatás, árubeszerzés és építési vagy szolgáltatási koncesszió esetén az eredeti szerződés értékének 10%-át, építési beruházás esetén az eredeti szerződéses érték 15%-át.

123 A Kbt. 141. § (6) bekezdése alapján a módosítást mindig lényegesnek kell tekinteni, ha

a) olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna a szerződéskötést megelőző közbeszerzési eljárásban, az eredetileg részt vevő ajánlattevőkön (részvételre jelentkezőkön) kívül más ajánlattevők (részvételre jelentkezők) részvételét vagy a nyertes ajánlat helyett másik ajánlat nyertességét lehetővé tették volna;

b) a módosítás a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára változtatja meg; vagy

## 1.4. A közbeszerzésekre vonatkozó uniós intézményrendszer

### 1.4.1. A Bizottság hatáskörei és feladatai az irányítási és kontrollrendszerben

Az Európai Bizottság mint „az uniós szerződések őre” az európai uniós szabályok betartásának ellenőrzéséhez kapcsolódóan a legfontosabb uniós szerv. Ennek megfelelően mind a közbeszerzési szabályok, mind pedig a kohéziós szabályok tagállamok általi betartását jogosult ellenőrizni. A közbeszerzési jogszabálytervezetek (elsősorban a közbeszerzési irányelvek) elkészítése, az irányelvek átültetésének vizsgálata és általánosságban a szabályok betartásának monitoringja a Belső Piaci, Ipar-, Vállalkozás- és Kkv-politikai Főigazgatóság (**DG GROW**) hatáskörébe tartozik. Kifejezetten az uniós források tagállamok általi felhasználásának koordinálásával és ellenőrzésével pedig egy másik főigazgatóság, a Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (**DG REGIO**) foglalkozik. Utóbbi feladatkörébe beletartozik az uniós forrásfelhasználáshoz kapcsolódó közbeszerzések ellenőrzése is, ideértve különösen a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének betartását. Megemlíthendő, hogy a két főigazgatóság eltérő szemszögből vizsgálja a közbeszerzéseket, így előfordul, hogy azonos kérdésekben eltérő következtetésekre jutnak.

DG GROW elsősorban belső piaci szempontokat tart fontosnak, azaz megvizsgálja, hogy az eljárások során a más tagállambeli gazdasági szereplőkkel szemben a diszkriminációmentesség és az egyenlő bánásmód alapelvei teljesültek-e, valamint a közbeszerzési irányelvek részletes szabályait betartotta-e az ajánlatkérő. Jogsértés esetén DG GROW kötelezettségsgzési eljárás megindítását helyezheti kilátásba.<sup>124</sup> Ezzel szemben DG REGIO kifejezetten az uniós források megfelelő felhasználását vizsgálja. Előfordul, hogy a közbeszerzési irányelvek rendelkezéseit is szigorúan értelmezi, például az értékelési szempontok esetén aggályosnak tartja, ha az ár vagy költség elem túl kis súllyal szerepel, pedig ez irányelv ezt nem korlátozza.

Általánosabban nézve a Bizottság szerepét a CPR részletesen meghatározza, hogy ezen intézmény milyen feladatokkal rendelkezik a kohéziós politika keretében elköltött uniós forrásokhoz kapcsolódóan. E szerint a Bizottság (DG REGIO) feladata elsődlegesen annak vizsgálata, hogy a tagállami irányítási és kontrollrendszereket – ideértve természetesen az uniós forrású közbeszerzési eljárások monitoringjára vonatkozó mechanizmusokat is – a tagállamok felállították-e, illetve ezek eredményesen működnek-e a programok végrehajtása során.<sup>125</sup>

Emellett a Bizottság jogköre kiterjed a helyszíni auditok és ellenőrzések elvégzésére is. Ilyen esetben a Bizottságnak az illetékes tagállami szervezet legalább 12 munkanappal az ellenőrzést megelőzően értesíteniük kell. A Bizottság az ellenőrzések lefolytatásakor köteles figyelembe venni az arányosság elvét, azaz például kerülni kell az ellenőrzések indokolatlan

---

c) a módosítás a szerződés tárgyát az eredeti szerződésben foglalt ajánlattevői kötelezettséghez képest jelentős új elemre terjeszti ki.

124 A gyakorlatban ez ritkán fordul elő, hiszen az esetleges jogsértések kivizsgálása elsősorban a tagállami jogorvoslati szervek feladata (lásd. a 2. fejezetben).

125 CPR 75. cikk (1) bekezdés.

megkettőzését, szem előtt kell tartani az uniós költségvetésre ható kockázat mértékét, és minimalizálni kell a kedvezményezettekre nehezedő adminisztratív terheket. Az ilyen auditok vagy ellenőrzések kiterjedhetnek különösen az irányítási és kontrollrendszerek eredményes működésének vizsgálatára (rendszerellenőrzés) a programban vagy annak egy részében, a műveletek ellenőrzésére (projektellenőrzés), valamint a műveletek vagy programok hatékony és eredményes pénzgazdálkodásának értékelésére (szabályossági és pénzügyi ellenőrzés). A tagállamok tisztségviselői vagy meghatalmazott képviselői részt vehetnek ezekben az auditokban vagy vizsgálatokban.

A Bizottság számára hozzáférést kell biztosítani az uniós források felhasználásával kapcsolatos valamennyi releváns adathoz, dokumentumhoz és nyilvántartáshoz. A Bizottság ellenőrzési jogköre és a dokumentumokhoz való hozzáférésre vonatkozó jogosultsága természetesen kiterjed az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre is.

A Bizottság előírhatja a tagállamoknak olyan lépések megtételét, amelyek szükségesek irányítási és kontrollrendszereik eredményes működésének vagy a kiadások helyességének biztosításához. Továbbá amennyiben a tagállami irányítási és kontrollrendszerben jelentős hiányosság tapasztalható, rendszerek a szabálytalanságok vagy az elszámolási dokumentumok hiányosságai, akkor a Bizottság megszakíthatja az érintett tagállamnak járó kifizetéseket. Az uniós költségvetés védelme érdekében pedig – a tagállami hatóságok mellett – a Bizottság is végrehajthat pénzügyi korrekciókat.<sup>126</sup> A pénzügyi korrekciók elvégzésére olyan esetben van lehetőség, amikor a tagállam megsérti az uniós forrásfelhasználásra vonatkozó uniós vagy nemzeti jogszabályokat. Az egyik ilyen lehetséges jogsértés a közbeszerzési jogszabályok megsértése az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekhez kapcsolódóan.<sup>127</sup>

### 1.4.2. Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) szerepe

Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében további fontos szerv az **Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)**, amely az Európai Bizottság szervezetén belül működik. Az OLAF az európai uniós forrásokat érintő visszaélések kivizsgálására létrejött szerv, amely a következő főbb küldetésekkel rendelkezik:

- a csalások, a korrupció és az egyéb jogellenes cselekmények kivizsgálása;
- az uniós tisztviselők által elkövetett súlyos kötelességszegések feltárása és kivizsgálása;
- az Európai Bizottság támogatása a csalás megelőzésére és felderítésére irányuló politikák kidolgozásában és a végrehajtásában való részvétel.<sup>128</sup>

Az OLAF hatósági jogkörökkel nem rendelkezik. Vizsgálatai során helyszíni ellenőrzéseket és meghallgatásokat tart, illetve koordinálja a tagállamok illetékes hivatalai által lefolytatott vizsgálatokat. A vizsgálatok lezárultát követően az OLAF mindössze ajánlásokat ad ki az érintett uniós intézményeknek és a tagállami kormányoknak. Az ajánlások keretében megfogalmazza például, hogy álláspontja szerint szükség van-e pénzügyi szankcióra, kell-e

126 Lásd részletesen alább.

127 Lásd részletesen alább.

128

nyomozást, büntető- vagy egyéb eljárást indítani. Utóbbiakat az illetékes tagállami hatóságoknak kell lefolytatniuk, az OLAF mindössze nyomon követi az általa ajánlott intézkedések végrehajtását.

Magyarországon az OLAF Koordinációs Iroda a Nemzeti Adó- és Vámhivatal irányításán belül működik. Az OLAF vizsgálatai természetesen az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre is kiterjedhetnek, és ezekhez kapcsolódóan is kerülhetnek ajánlások megfogalmazásra a tagállami hatóságok számára, amennyiben a hivatal szándékos, a költségvetési csalás fogalmát kimerítő jogsértések gyanújára bukkan. Magyarországon ezek kivizsgálása és a szükséges intézkedések meghozatala az ügyészség hatáskörébe tartozik.

### 1.4.3. Az Európai Számvevőszék szerepe

A Bizottság és az OLAF szerepe mellett ki kell még emelni az Európai Számvevőszék szerepét is, amely az uniós költségvetés ellenőrzésének független szerve. Annak ellenére, hogy a Bizottság kizárólagosan felel a költségvetés végrehajtásáért, a tagállamokkal megosztott igazgatás jelentősége magában foglalja a Számvevőszék általi ellenőrzési eljárásban és az Európai Parlament és a Tanács általi mentesítésben<sup>129</sup> való együttműködést is. A Számvevőszék nem rendelkezik jogi hatáskörökkel, de tevékenysége révén javítja az Európai Bizottság költségvetési gazdálkodását, és jelentések formájában számol be az EU pénzügyeiről. A Számvevőszék ellenőrzi, hogy az uniós pénzforrások beszedése és felhasználása során nem történt-e szabálytalanság, és segíti az uniós pénzgazdálkodás javítását.

A Költségvetési Rendelet továbbá előírja, hogy minden olyan személy vagy szervezet, amely uniós finanszírozásban részesül, maradéktalanul együttműködik az Unió pénzügyi érdekeinek védelmében, és a finanszírozás feltételeként biztosítja többek között az Számvevőszék számára a hatásköre hiánytalan gyakorlásához szükséges jogokat és hozzáférést.<sup>130</sup> Tehát a Bizottság mellett az Európai Számvevőszék is jogosult valamennyi uniós forrású projekt esetén az uniós forrásfelhasználást ellenőrizni pénzügyi-, szabályszerűségi, valamint teljesítmény-ellenőrzés keretében.

## 1.5. A hazai közbeszerzési intézményrendszer

A közbeszerzések tekintetében nagyon fontos az eljárásokat támogató, valamint a megfelelő ellenőrzéseket biztosító intézményrendszer kialakítása. Az intézményeket csoportosíthatjuk aszerint, hogy azok általánosan valamennyi közbeszerzés támogatására jöttek létre, vagy pedig kifejezetten az uniós forrásfelhasználás esetén van relevanciájuk.

A közbeszerzések támogatásának – azok forrásától függetlenül – talán legfontosabb hazai intézménye a **Közbeszerzési Hatóság**. A Hatóság a kormánytól független, kizárólag az Országgyűlésnek alárendelt, autonóm államigazgatási szerv. A Hatóság fő feladatai

129 A költségvetés végrehajtásával kapcsolatos „mentesítés” az Európai Parlament azon döntése, amelyben jóváhagyja egy adott évre vonatkozó költségvetés Európai Bizottság általi végrehajtását, azaz „mentesíti a Bizottságot a végrehajtással kapcsolatos további felelősség alól. Az Európai Parlament a minősített többséggel eljáró Tanács javaslata alapján az n + 2. év május 15. napjáig mentesíti a Bizottságot az n. évi költségvetés végrehajtása tekintetében (Költségvetési Rendelet 164. cikk (1) bekezdés).

130 Költségvetési Rendelet 129. cikk (1) bekezdés.

közé tartozik a jogalkalmazás támogatása, a hirdetések ellenőrzése és azok közzététele, megküldése az Európai Unió Kiadóhivatalának, bizonyos nyilvántartások (pl. ajánlatkérők, kizárt ajánlattevők, felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók) vezetése, útmutatók elkészítése, statisztikai adatgyűjtés, illetve szakmai fórumok koordinációja. Közbeszerzési jogszabályokkal kapcsolatos kérdés esetén bárki fordulhat a Hatósághoz függetlenül attól, hogy az uniós vagy tisztán hazai forrású közbeszerzésekkel kapcsolatos. Kiemelendő, hogy a Hatóság által közzétett útmutatóknak és elnöki tájékoztatásoknak fontos szerepe van a közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazásának elősegítésében, hozzájárulva ezzel többek között az uniós forrású közbeszerzések szabályosságának biztosításához is.

A szerződés módosításával vagy teljesítésével kapcsolatos polgári jogi igények miatt indult eljárás kivételével a közbeszerzési vagy koncessziós szerzési eljárás alapján megkötött szerződés Kbt.-be, illetve a Kbt. felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző módosítása vagy teljesítése a **Közbeszerzési Döntőbizottság** hatáskörébe tartozik.<sup>131</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság illetékessége az ország egész területére kiterjed.<sup>132</sup> A Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárásban a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói, kamarai jogtanácsosi vagy ügyvédi képviselő kötelező.<sup>133</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása kérelemre vagy hivatalból is indulhat.<sup>134</sup>

Az adott ügyben az irányító hatóság kezdeményezte a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását arra tekintettel, hogy egy adott projekthez kapcsolódóan megsértették a részekre bontás tilalmát és jogellenesen mellőzték a közbeszerzési eljárást. A közbeszerzési eljárás nélkül megkötött, időrendileg első és második szerződés esetében egy támogatási kérelemhez kapcsolódó megvalósíthatósági tanulmány előzetes és végleges verziójának elkészítése volt a feladat. Az időben harmadikként, már a támogatási szerződés aláírását követően létrejött szerződés keretében elkészített dokumentumok szintén a megvalósíthatósági tanulmányra épültek, a projekthez kapcsolódó stratégia és akcióterv, projektterv és munkaprogram kidolgozása volt a feladat. A hivatalból kezdeményező szerint a beszerzéseket egybe kellett volna számítani, és a közbeszerzési értékhatár ilyen módon történő elérése következtében a beszerzőnek közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia. A Közbeszerzési Döntőbizottság ugyan röviden utalt rá, hogy feltételezhetően megvalósult a közbeszerzés jogsértő mellőzése, eljárási okból azonban a jogsértés hiányát állapította meg. Az irányító hatóság ugyanis a jogorvoslati kérelmet a támogatási szerződést megkötő, konzorciumvezető kedvezményezettel szemben nyújtotta be, a szerződéseket azonban nem a konzorciumvezető önkormányzat, hanem a konzorcium másik tagja, egy önkormányzati társaság kötötte meg. A hivatalból kezdeményezés alapján a Döntőbizottság azonban kizárólag a konzorciumvezető kedvezményezettel szemben indíthatta meg a jogorvoslati eljárást. A Döntőbizottság hivatkozott rá, hogy a Fővárosi Bíróság a 25.K.32.392/2008/8. szám alatt hozott ítéletében arra az álláspontra helyezkedett, hogy erre vonatkozó jogszabályi lehetőség hiányában nincs arra mód, hogy a Döntőbizottság olyan személy jogsértését vizsgálja, akivel szemben sem hivatalból kezdeményezés nem került benyújtásra, sem jogorvoslati eljárás megindításra.

### 15. szövegdoxoz: D.52/12/2018. – részekre bontás, az irányító hatóság által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárás kérelmezettjének hibás megjelölése

131 Kbt. 145. § (3) bekezdés.

132 Kbt. 145. § (5) bekezdés.

133 Kbt. 145. § (7) bekezdés.

134 Kbt. 148. § (1) bekezdés.

Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság jogsértést állapít meg, a következő szankciókat alkalmazhatja:

- a) a közbeszerzési eljárás befejezése előtt felhívhatja a jogsértőt az e törvénynek megfelelő eljárásra, illetve az ajánlatkérő döntésének meghozatalát feltételhez kötheti;
- b) megsemmisítheti az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás során hozott vagy azt lezáró döntését, ha e döntés alapján a szerződést még nem kötötték meg;
- c) elrendelheti az ajánlattevőnek a minősített ajánlattevők hivatalos jegyzékéből való törlését;
- d) bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy a szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.<sup>135</sup>

A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását az adott közbeszerzési eljárásban érintett szervezet (pl. ajánlattevő) kezdeményezheti, illetve bizonyos intézmények számára a Kbt. lehetőséget biztosít arra, hogy hivatalból kezdeményezzék a Döntőbizottság eljárását. A Közbeszerzési Döntőbizottság döntése ellen benyújtott jogorvoslatok elbírálása a közigazgatási és munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik.

Hangsúlyozandó, hogy amennyiben EU-források felhasználásával megvalósuló közbeszerzésről van szó, úgy szabálytalanság megállapítása esetén a forráslebonyolításban érintett intézmények is megállapíthatják a közbeszerzés szabálytalanságát.

A Statútum Rendelet<sup>136</sup> alapján kormányzati szinten a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős a közbeszerzésekért. 2014 óta a **Miniszterelnökség** felelősségi körébe tartozik a közbeszerzési politika kialakítása, a közbeszerzési jogszabályok előkészítése, módosítása, a hazai és uniós forrású közbeszerzések ellenőrzése, valamint a külső ellenőrzési szervek auditjának intézményrendszeren belüli koordinációja. Ez a felelősségi kör a 2018-as kormányalakítást követően is megmaradt azzal, hogy az uniós források általános koordinációja átkerült az Innovációs és Technológiai Minisztérium feladatkörébe. Fontos feladat továbbá az elektronikus közbeszerzések támogatása, valamint az elektronikus közbeszerzési rendszer üzemeltetése.<sup>137</sup>

A közbeszerzési ellenőrzési intézményrendszerhez sorolhatjuk az általános ellenőrző szerveket is, amelyek feladata a költségvetési kiadások ellenőrzése. Ellenőrzési tevékenységet látnak el többek között az uniós tagállamok Állami Számvevőszékei is. Az ÁSZ nem része a belső ellenőrzési rendszernek. A tisztán külső ellenőrzési feladatok ellátása azzal az előnnyel jár, hogy valamennyi hazai és uniós forrás tekintetében független ellenőri szakvéleményt tud adni. A magyar Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) a források hasznosulását az éves költségvetés egyes fejezeteinek és az általuk kezelt forrásoknak az átfogó pénzügyi ellenőrzéssel, az éves zárszámadási vizsgálatok keretében, pénzügyi szabályszerűségi ellenőrzéssel, teljesítményellenőrzéssel vizsgálja, beleértve az egyes uniós alapok és a hozzájuk kapcsolódó programok hatékony felhasználását is. Az ÁSZ mellett

135 Kbt. 165. § (3) bekezdés.

136 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről.

137 Az elektronikus kommunikáció 2018. október 18-tól kötelező valamennyi uniós tagállamban.

további szervek is részt vehetnek a közbeszerzések ellenőrzésében, mint például az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (továbbiakban: EUTAF), a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal* (KEHI) vagy a *Gazdasági Versenyhivatal* (GVH).





# 2. KOHÉZIÓS POLITIKA ÉS A KÖZBESZERZÉS

## 2.1. Közbeszerzés és kohéziós politika kapcsolódása

A kohéziós politika jogszabályi környezete rögzíti azt, hogy az európai uniós forrásokat milyen célra és hogyan lehet felhasználni. A közbeszerzés a közpénzből megvalósuló beszerzések szabályait rögzíti. E két külön cél-, illetve szabályrendszerrel rendelkező terület számos esetben kapcsolódik össze az uniós forrásfelhasználás gyakorlata során. A két szabályrendszer együttes alkalmazása azonban gyakran komoly kihívás elé állítja a jogalkalmazókat. Ennek oka elsősorban az, hogy két, egymástól teljesen függetlenül kifejlődött, ám napjainkban egymásra komoly hatással bíró szabályrendszer alkalmazása szükséges két olyan területen, amelynek céljai nagyban eltérnek egymástól, valamint nemritkán ellentmondásokat is tartalmaznak.<sup>138</sup> Az EU közbeszerzési szabályai megalkotásának legfőbb oka, hogy biztosítsák, hogy a közszerződéseket a legjobb ajánlattevők köthessék meg függetlenül nemzetiségtől, helytől, mindezt a közpénzek átlátható és hatékony felhasználása érdekében. Az uniós közbeszerzési szabályok célja az uniós tagállamok közbeszerzési piacainak megnyitása a más tagállambeli vállalkozások előtt. Az EU kohéziós politikájának lényege az Európai Unión belüli szociális és területi különbségek csökkentése, illetve a kevésbé fejlett területek gazdasági fejlődésének elősegítése.

Természetesen az eltérő célok mellett a két politika célrendszerében hasonlóságok is fellelhetők. Minthogy mindkét politika jelentős mértékű forrásallokációt hajt végre, ezért alapvető fontosságú a források felhasználásának hatékonysága, szabályszerűsége, valamint ezek ellenőrizhetősége. Ennek fényében nem meglepő, hogy az Európai Unió intézményei kiemelt figyelmet fordítanak mindkét szabályrendszer tagállamok általi betartására, különösen akkor, ha az uniós források felhasználása egyben közbeszerzési kötelezettséggel is jár. Ezért kifejezetten fontos mindkét politika szabályainak megfelelő ismerete és alkalmazása az uniós forrásfelhasználásban tevékenykedő szakemberek számára.

A vonatkozó számadatok alapján a közbeszerzés a kohéziós politikában igencsak kiemelkedő jelentőséggel bír Magyarországon és az Európai Unió többi tagállamában is. Hazánkban az uniós társfinanszírozású közbeszerzési eljárások értéke 2017-ben 1 466,75 milliárd forint, 2016-ban 599,3 milliárd forint volt, ami mindkét esetben az összes közbeszerzés értékének közel 30%-a. Az ezt megelőző években az uniós társfinanszírozású eljárások

---

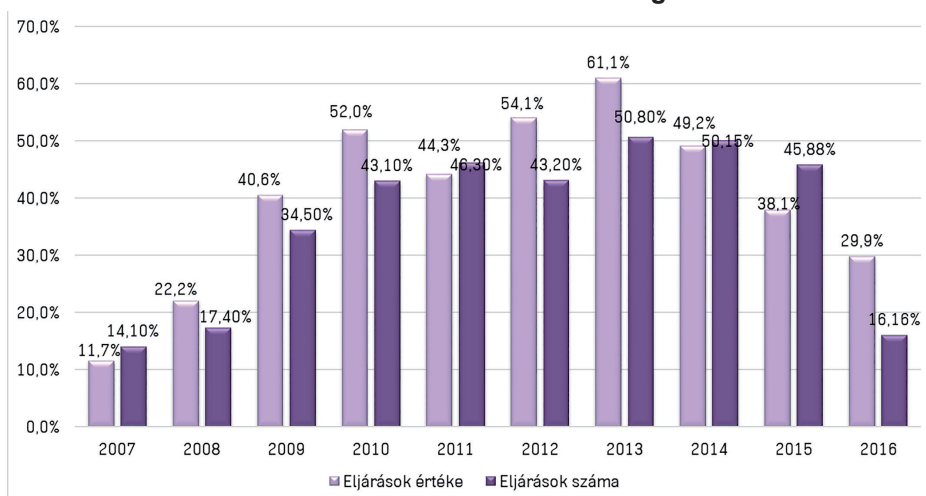
138 Nyikos Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. in book: A közbeszerzés gyakorlata: Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek, Publisher: Raabe Kiadó, Editors: Dr. Tátrai Tünde 2. o.

értéke még ennél is jelentősebb, hiszen ez az érték 2015-ben 735,6 milliárd forint, 2014-ben 1050,8 milliárd forint, 2013-ban pedig 1462,1 milliárd forint volt.<sup>139</sup>

	2013	2014	2015	2016	2017
Eljárások száma (db)	6038	7121	6482	1398	2430
Eljárások számának aránya	50,8%	50,2%	45,9%	16,2%	27,58%
Eljárások értéke (Mrd Ft)	1462,1	1050,8	735,6	599,3	1466,75
Eljárások értékének aránya	61,1%	49,2%	38,0%	29,9%	40,41%

#### 4. táblázat: Uniói társfinanszírozású eljárások (2013–2017)

Forrás: Közbeszerzési Hatóság



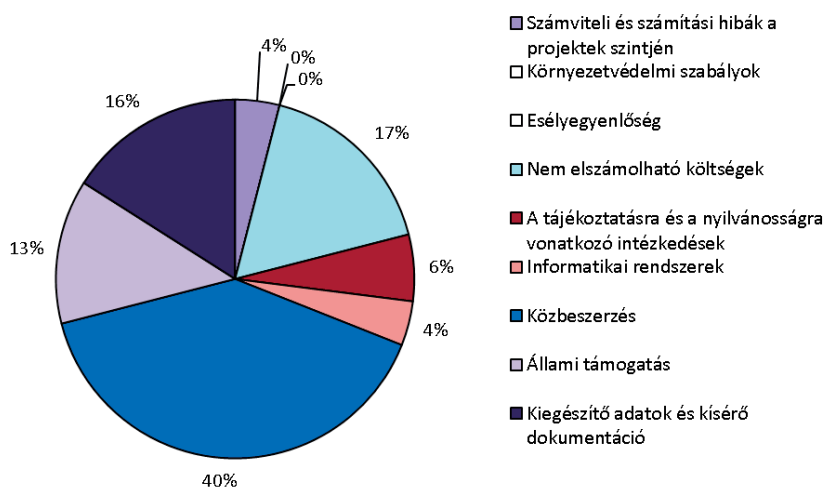
#### 1. ábra: Az EU-támogatásokhoz kapcsolódó eljárások aránya az összes közbeszerzésen belül (az elmúlt 10 évben)

Forrás: Közbeszerzési Hatóság

Az uniós finanszírozásból megvalósuló közbeszerzések jelentősége európai uniós szinten is kiemelkedő.

A 2007–2013-as programozási időszakban összesen 349 milliárd euró került kiosztásra a kohéziós politika keretében az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), a Kohéziós Alap (KA) és az Európai Szociális Alap (ESZA) forrásain keresztül. Az Európai Számvevőszék adatai szerint 2009–2013 között az általa ellenőrzött, említett alapokhoz tartozó

projektek feléhez kapcsolódott legalább egy közbeszerzési eljárás.<sup>140</sup> Az Európai Bizottság becslése szerint is az európai strukturális és beruházási alapok mintegy 48%-át közbeszerzés útján költik el.<sup>141</sup> A közbeszerzési szabályok betartásának fontosságára rámutatnak a közbeszerzési auditokkal kapcsolatos statisztikák is. Az uniós audit tapasztalatok alapján a közbeszerzési szabályok megsértése a leggyakoribb szabálytalanságnak számított az ESB-források ellenőrzése során.<sup>142</sup> Ezt mutatja például, hogy az Európai Számvevőszék 2011-es rendszerauditja alapján a számszerűsíthető hibák 44%-a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódott, valamint a 2007–2012 között megvizsgált és auditált kifizetések 32%-a volt érintett közbeszerzési hibával.<sup>143</sup> Az Európai Bizottság adatai is hasonló számokat mutatnak. A Bizottság regionális és városi politikai főigazgatóságának (DG REGIO) adatai szerint a 2005 óta feltárt szabálytalanságok 40%-a közbeszerzési szabályoknak való nem megfelelés miatti probléma volt.



**2. ábra: A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó megállapítások, kategóriák szerint**

**Forrás: Európai Bizottság**

A statisztikák jól mutatják, hogy a kohéziós politika végrehajtása során elengedhetetlen a közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazása. Ehhez azonban nagyon fontos mind a közbeszerzési, mind pedig a kohéziós szabályok pontos ismerete, valamint kifejezetten hasznos a különböző uniós és hazai ellenőrző szervek gyakorlatának feltérképezése, áttekintése.

140 Special Report. *Efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified*. European Court of Auditors 2015 ('ECA Special Report 2015'). p. 8.

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

142 ECA Special Report 2015, p. 8.

143 ECA Annual Report concerning the financial year 2011.

## 2.2. A kohéziós politika rendszere<sup>144</sup>

Az Unió költségvetésének végrehajtása európai uniós szinten az Európai Bizottság felelősség- és hatáskörébe tartozik, azonban ez nem jelenti azt, hogy a Bizottság ne venne igénybe más szervezeteket a végrehajtási tevékenysége során. Sőt, az Unió költségvetés volumenéből kifolyólag a Bizottság, valamint a többi uniós intézmény nem rendelkezik sem a megfelelő kapacitással, sem a tagállamok egyes területeihez kapcsolódó helyi igények megfelelő ismeretével ahhoz, hogy a költségvetést teljes egészében eredményesen tudják végrehajtani. A források felhasználása során kiemelt szerepet kap az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, amely végső soron mind az uniós, mind pedig a tagállami intézmények egyik legfontosabb feladata.

Fontos kiindulópont a megfelelő intézményrendszer kialakításakor, hogy az adott politikához tartozó források felhasználása milyen végrehajtási módhoz tartozik. Az Unió költségvetését a Bizottság alapvetően három módon hajthatja végre:<sup>145</sup>

- közvetlenül szervezeti egységein vagy ügynökségeken keresztül (**közvetlen irányítás**),
- tagállamokkal megosztott irányításban (**megosztott irányítás**),
- közvetetten a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatoknak más szervekre (pl. harmadik országok, nemzetközi szervezetek, EIB/EIF) történő átruházásával (**közvetett irányítás**).

A kohéziós politika forrásainak elköltése a **megosztott irányítás** végrehajtási módozatába tartozik, amelynek keretében a Bizottság a végrehajtási feladatokat az uniós tagállamokra ruhazza át. Ez azt jelenti, hogy az uniós szabályok által meghatározott keretek között a tagállamok jogosultak meghatározni azokat a prioritásokat, amelyek mentén szét kívánják osztani a számukra allokált uniós forrásokat, illetve ők választhatják ki a források kedvezményezettjeit is, természetesen a Bizottság által jóváhagyott mechanizmusok alapján. Emellett azonban a tagállamok kötelesek ellenőrizni azt is, hogy a források felhasználása megfelelő módon történik-e, és annak során betartják-e az európai uniós szabályokat és alapelveket, ideértve a közbeszerzési irányelveket és az EUMSZ általános szabályait is. Ezekhez természetesen egy komplex intézményrendszer kiépítése szükséges, melyben a megfelelő adminisztratív kapacitás – beleértve az elegendő szaktudást – elengedhetetlen feltétel. A megosztott irányítás lényege, hogy bár a végrehajtás alapvetően átkerül a tagállamok hatáskörébe, a tagállami intézmények működését a Bizottság folyamatosan ellenőrzi, és nyomon követi a források megfelelő felhasználását.

Amint az európai uniós jogban általános, a konkrét írott szabályok mellett – beleértve az uniós közbeszerzési szabályokat is – kiemelkedő fontosságú az adott jogterületre vonatkozó

144 Nyikos Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. in book: A közbeszerzés gyakorlata: Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek, Publisher: Raabe Kiadó, Editors: Dr. Tátrai Tünde 2-4. o.

145 Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1046 (EU, Euratom) rendelete (2012. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (Költségvetési Rendelet), 62. cikk (1) bekezdés.

alapelvek betartása is. Nincs ez másként az uniós költségvetés elkészítése és végrehajtása esetén sem, ahol az uniós Költségvetési Rendelet alapján a következő alapelvek érvényesülését kell biztosítani:<sup>146</sup>

- egységesség elve,
- teljesség elve,
- évenkéntiség elve,
- egyensúly elve,
- elszámolási egység elve,
- globális fedezet elve,
- egyediség elve
- hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve,
- átláthatóság elve.

A kohéziós politikai végrehajtásban a legfontosabb és legtöbbet hivatkozott költségvetési alapelv a **hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve**, amelyet a Bizottság rendszeresen ellenőriz és számon kér a tagállamokon. Az uniós források végrehajtásával tagállami szinten megbízott intézményeknek minden esetben ezen alapelv betartására kell törekedniük. Az említett alapelv részei a gazdaságosság, az eredményesség és a hatékonyság elve. A *gazdaságosság elve* megköveteli, hogy az intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre. A *hatékonyság elve* az igénybe vett források és az elért eredmények közötti legjobb kapcsolatra vonatkozik. Az *eredményesség elve* az egyes kitűzött célok megvalósítására és a tervezett eredmények elérésére vonatkozik.<sup>147</sup>

Az EU-alapok hatékony pénzügyi menedzsmentje nagyon fontos a csalások és szabálytalan forrásfelhasználás elkerülése érdekében. Még fontosabb azonban a támogatott projektek eredményessége és minősége.

A kohéziós politika célkitűzése a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítése az Európai Unióban a különböző régiók fejlettségi szintjei eltéréseinek csökkentésével. A kohéziós politikai programok az EU költségvetési forrásaival segítenek a regionális és nemzeti gazdaságok átalakításában infrastrukturális beruházásokkal, üzleti fejlesztésekkel, oktatással és képzéssel, innovációs és környezetvédelmi intézkedésekkel: a fenntartható hosszú távú növekedés és munkahelyteremtés támogatásával.

A kohéziós politikai támogatásokat jelentős részben az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) és a Kohéziós Alap (KA) finanszírozza. Az ERFA az infrastrukturális beruházásokat, a munkahelyteremtést és -megőrzést, a regionális gazdasági fejlesztési intézkedéseket és – főként pénzügyi eszközök alkalmazásával – a kis- és középvállalkozások fejlesztését finanszírozza. Azokban a tagállamokban, ahol a GNI (*gross national income*, magyarul bruttó nemzeti jövedelem) egy főre jutó értéke kevesebb, mint az EU átlag 90%-a, a kohéziós alap közlekedési és környezetvédelmi infrastrukturális beruházásokat finanszíroz. A kohéziós politikai eszközrendszerbe tartoznak a regionális és határon átnyúló intézkedéseket finanszírozó előcsatlakozási eszközök és az EU Szolidaritási Alapja is, amely természeti

146 Költségvetési Rendelet 6. cikk.

147 Költségvetési Rendelet 33. cikk (1) bekezdés.

katasztrófa és szükséghelyzet esetén biztosít támogatásokat a tagállamoknak. A foglalkoztatási és szociális kiadásokat az Európai Szociális Alap (ESZA) finanszírozza, amely képzési és oktatási intézkedésekkel emberierőforrás-fejlesztést valósít meg.

A kohéziós politika egyik fő jellemzője a decentralizált végrehajtási rendszer. A programvégrehajtás területi és helyi szinteken zajlik, így a projektkiválasztás szempontjait is befolyásolják ezeknek a szinteknek a prioritásai. Osztott felelősségi rendszerben működnek együtt a közösségi, nemzeti és területi szintek szervezetei. Ez egyben magasabb ellenőrzési kockázatot is jelent, hiszen sok szervezet érintett, és az ellenőrzési nyomvonal is hosszabb. Ráadásul a szabályok értelmezése is eltérő lehet az egyes szinteken és a különböző szervezeteknél, ami problémát jelenthet a végrehajtásnál. Az ERFA, ESZA és KA esetében közös végrehajtási szabályok, valamint alaponkénti külön rendelkezések is alkalmazandók, a többi alap vonatkozásában a közös általános szabályozás is hiányzik.

Fontos jellemzője a rendszernek, hogy az Európai Bizottság hagyja jóvá a tagállam által kidolgozott és benyújtott többéves operatív programokat a pénzügyi táblával, amely mutatja a közösségi támogatás mértékét a program megvalósításához, azonban a programok végrehajtása a tagállami szervezetek feladata, amelynek ellátását a Bizottság folyamatosan nyomon követi. A programok keretében projektgazdák (cégek, egyesületek, közintézmények – köz- vagy magánszervezetek nemzeti, területi vagy helyi szintről) hajtják végre a projektjeiket.

A tagállamok felelősek tehát a programok menedzseléséért (irányító hatóságok és közreműködő szervezetek létrehozásán és működtetésén keresztül). Ez magában foglalja a projektkiválasztást, az ellenőrzést és monitoringot – megelőzendő, felfedezendő és kijavítandó a szabálytalanságokat –, illetve a megvalósult projektek értékelését is. Az igazoló hatóságnak kell ellenőrizni, hogy ezen feladatait megfelelően látja el az irányító hatóság és a közreműködő szervezet, és ha szükséges további ellenőrzéseket lefolytatnak a költségnyilatkozatok Bizottságnak történő benyújtása előtt.

Az audit hatóság felelős a tagállami ellenőrzési rendszer kialakításáért és működtetéséért és az egyes intézkedések ellenőrzéséért, biztosítandó a programok menedzsment- és ellenőrzési rendszerének hatékony működését, az egyes operatív programok költségnyilatkozatainak szabályosságát. Ezen ellenőrzésekről jelent a Bizottságnak.

**Az irányító hatóság:** a tagállam által az operatív program irányítására kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve közjogi vagy magánszerv, amely felelős az operatív programnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban történő irányításáért és végrehajtásáért. Az irányító hatóság elkészíti a pályázati felhívásokat, biztosítja a projektek kiválasztási kritériumoknak való megfelelését és azt, hogy a kedvezményezettek megértették a projekt támogatási szerződés pontjait. Ellenőrzi a támogatás feltételeinek való megfelelést. Rendszeresen végez szűrő-próbaszerű ellenőrzéseket annak érdekében, hogy megállapítsa az előrehaladást és a tervezett ráfordítás pontosságát. Szabálytalanságok esetén az irányító hatóság kijavítja – vagy visszavonja – az uniós támogatást. Ezenkívül éves jelentést készít a végrehajtásról, és egy végső jelentést, mely összefoglalja az egész program végrehajtását.

**Az igazoló hatóság:** a tagállam által kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság, illetve szervezet, amely a Bizottság részére történő megküldést megelőzően igazolja a költségnyilatkozatokat és a kifizetésigénylést. Az igazoló hatóság időszakos költségigazolást és kifizetésigénylést nyújt be a Bizottságnak. Leellenőrzi, hogy a kifizetésigénylések pontosak, megbízható elszámolási rendszerekből származnak, és megfelelnek az alkalmazandó EU- és nemzeti jogszabályoknak.

**Az ellenőrző (audit) hatóság:** a tagállam által az egyes operatív programok számára kijelölt nemzeti, regionális vagy helyi hatóság vagy szerv, amely az irányítási és ellenőrzési rendszer hatékony működésének ellenőrzéséért felel. Az audit hatóság rendszer- és projektvizsgálatokat hajt végre. Minden programra ki kell nevezni egy audit hatóságot. A program elfogadásától számított kilenc hónapon belül be kell nyújtani egy audit stratégiát, és éves audit véleményt kell adnia a rendszer működéséről illetve a program befejezésekor jelentést kell készíteni.

Az uniós tagállamok saját választásuk szerint kijelölhetnek egy koordináló szervezetet, amelynek feladata a Bizottsággal való kapcsolattartás és a Bizottság tájékoztatása, az egyéb érintett kijelölt szervezetek tevékenységének koordinálása, valamint az alkalmazandó jog összehangolt alkalmazásának előmozdítása. Hazai szinten a koordinációs szerv legfőbb feladata az uniós forrásokból megvalósuló programok összhangjának biztosítása és a Kormány fejlesztéspolitikai döntéseinek előkészítése.

A tagállam opcionálisan kijelölhet egy vagy több közreműködő szervezetet is arra, hogy az irányító vagy az igazoló hatóság bizonyos feladatait annak felelősségére elvégezze. Az irányító hatóság vagy az igazoló hatóság és a közreműködő szervezetek közötti feladatmegosztásra vonatkozó szabályokat hivatalosan, írásban kell rögzíteni. Alternatívaként a tagállam vagy az irányító hatóság az operatív program egy részének irányítását átruházhatja egy közreműködő szervezetre a közreműködő szervezet és a tagállam vagy az irányító hatóság között létrejött írásos megállapodással.

## 16. szövegdoxoz: A legfőbb intézmények az uniós források felhasználás terén

**Forrás: Nyikos (2017)**

A Bizottságnak meg kell bizonyosodnia arról, hogy a tagállam olyan végrehajtási és ellenőrzési rendszert állított fel és működtet, amely összhangban van a szabályozással, és megfelelően, hatékonyan működik.

A kijelölt intézményeknek természetesen fontos szerepe van az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések esetén is. Az **irányító hatóság** – mint a programok irányításáért felelős szerv – elsőként a projektek támogatásáról dönt. Tehát ha a támogatást igénylő egyben a közbeszerzési szabályok alapján ajánlatkérőnek minősül (vagy a támogatás igénybevétele által azzá válik), akkor elsőként az irányító hatóság lesz az az intézmény, amellyel kapcsolatban kerül, hiszen ezen intézmény fog dönteni a projekt javaslatának tá-

mogathatóságáról. A támogatást igénylő (ajánlatkérő) általában köteles már a támogatási kérelmében nyilatkozni a közvetett költségek közbeszerzési érintettségéről, illetve bemutatni, hogy a projekt mely elemei kapcsán fog majd közbeszerzést lefolytatni, illetve mely esetben indított meg vagy folytatott már le esetleg (feltételes) közbeszerzési eljárást.<sup>148</sup> Ezen túl köteles közbeszerzési tervet is készíteni, amely a támogatás elnyerését követően adott esetben támogatási szerződés mellékletét fogja képezni. Bizonyos felhívások esetében a közbeszerzési terv értékelésre is kerülhet a pályázat értékelési szempontjai keretében. Az irányító hatóság természetesen a közbeszerzések költségeinek elszámolhatóságát is értékeli, illetve ellenőrzi, hogy a pénzügyi tervben a vonatkozó költségek nem haladják-e meg a közbeszerzésekre vonatkozó költségkorlátokat. A projekten belüli közbeszerzési eljárás(ok) bonyolítására fordítható költség legfeljebb a projekt összköltségének 1%-a lehet.<sup>149</sup>

A fentiekén túl az irányító hatóságnak fontos szerepe van az uniós támogatásokhoz kapcsolódó konkrét közbeszerzési eljárások ellenőrzésében is. A kisebb értékű<sup>150</sup> közbeszerzések esetén az irányító hatóság, magasabb értékű<sup>151</sup> közbeszerzési eljárások esetén pedig az irányító hatóság és a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztálya (KFF) végeznek. Az ellenőrzési rendszer működését részletesen a 2.6. pontban mutatjuk be. Az irányító hatóság hatáskörébe tartozik továbbá a szabálytalansági eljárások lefolytatása és a szabálytalanságok megállapítása is, melyek közbeszerzési jogsértésekhez is kapcsolódhatnak.<sup>152</sup>

Operatív Program	Irányító hatóság	Közreműködő szervezet
<b>Emberi Erőforrás Fejlesztési Operatív Program</b>	emberi erőforrások ministryere	-
<b>Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program</b>	pénzügyminiszter	-
<b>Integrált Közlekedésfejlesztési Operatív Program</b>	innovációért és technológiáért felelős miniszter	-
<b>Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program</b>	innovációért és technológiáért felelős miniszter	-
<b>Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Operatív Program</b>	Miniszterelnökséget vezető miniszter	-
<b>Magyar Halgazdálkodási Operatív Program</b>	agrárminiszter	kincstár

148 Feltételes közbeszerzés indítható, ha az ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt (pályázatot, projektjavaslatot, támogatás szerződés-módosítást vagy változásbejelentést) nyújtott be vagy fog benyújtani – függetlenül attól, hogy sor került-e már a támogatás pályázati felhívásának megjelenésére –, és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását vagy az igényelnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.

149 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 5. melléklet.

150 Uniós értékhatár alatti árubeszerzés vagy szolgáltatásmegrendelés, illetve 300 millió forint alatti építési beruházás.

151 Uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó árubeszerzés vagy szolgáltatásmegrendelés, illetve 300 millió forintot elérő vagy meghaladó építési beruházás.

152 Lásd bővebben a 3. fejezetben.



<b>Rászoruló Személyeket Támogató Operatív Program</b>	emberi erőforrások minisztere	-
<b>Terület- és Településfejlesztési Operatív Program</b>	pénzügyminiszter	kincstár
<b>Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program</b>	pénzügyminiszter	kincstár
<b>Vidékfejlesztési Program</b>	agrárminiszter	-

**5. táblázat: Irányító hatóságok rendszere  
a 2014–20-as programozási időszakban**

**Forrás: 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 3. melléklet és 201/B. §**

Az **igazoló hatóság** (Magyar Államkincstár) egyik legfőbb feladata az uniós forrású projektekhez tartozó elszámolások benyújtása az Európai Bizottság részére. Természetesen valamennyi uniós projekthez kapcsolódó közbeszerzés esetén alapkövetelmény a megfelelő dokumentáció hiánytalan megléte, ideértve a közbeszerzési eljárási dokumentációt, a szerződéseket, teljesítésigazolásokat, illetve az azok alapján teljesített kifizetésekkel kapcsolatos bizonylatokat. Az ajánlatkérő tehát köteles ezen dokumentumokat összegyűjteni annak érdekében, hogy az Európai Unióval való elszámolás zökkenőmentes legyen. Az igazoló hatóság ezeket értelemszerűen köteles ellenőrizni és igazolni a költségnyilatkozatok számszaki pontosságának és megbízhatóságának, valamint a költségek alátámasztottságának ellenőrzésére irányuló eljárások európai uniós és nemzeti jogszabályoknak való megfelelését. Az igazoló hatóság ezt követően nyújtja be az igazolt kifizetésigénylési dokumentációt az Európai Bizottság részére. A költségek megfelelőségének ellenőrzése érdekében az igazoló hatóság tényfeltáró vizsgálatot és tényfeltáró látogatást végezhet a pénzügyi lebonyolításban részt vevő szervezeteknél.<sup>153</sup>

Az **audit hatóság** (EUTAF)<sup>154</sup> szintén szerepet játszik az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzésében, hiszen egyik kiemelkedő feladata az uniós forrásból megvalósuló projektek mintavételes ellenőrzése. Amennyiben egy projekt végrehajtása során a kedvezményezett közbeszerzési eljárásokat folytatott le, abban az esetben az audit hatóság ezen eljárások szabályosságát utólagosan ellenőrzi, illetve ezekkel kapcsolatban tehet megállapításokat, valamint szükség esetén szankcionálhat. Az audit hatóság attól függetlenül is megállapíthat közbeszerzési szabálytalanságot, hogy esetlegesen az egyéb ellenőrző szervek (elsősorban az IH és a KFF) nem állapítottak meg közbeszerzési hibát, illetve támogató véleményt vagy tanúsítványt állítottak ki az adott közbeszerzési eljárással kapcsolatban.

A **központi koordinációs szerv** (európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter – jelenleg innovációért és technológiáért felelős miniszter) is többféle szerepkörrel rendelkezik az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések vonatkozásában. Az uniós felhívások minőségbiztosítása ezen szerv feladata, melynek keretében az is ellenőrzésre kerül, hogy a felhívásokban megfelelően vannak-e feltüntetve a közbeszerzésekre vonatkozó kötelezettségek. További fontos feladata, hogy elbírálja az irányító hatóság döntése

153 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet, 17. §.

154 Európai Unió Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság.

ellen benyújtott kifogásokat, valamint szabálytalansági eljárások esetén a szabálytalansági döntések elleni jogorvoslati kérelmeket. Tehát amennyiben a kedvezményezett szemben közbeszerzéshez köthető szabálytalanságot állapít meg az irányító hatóság, az ajánlatkérő (kedvezményezett) az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterhez fordulhat a döntés megsemmisítése végett.

A 2014–2018 közötti kormányzati ciklusban az uniós forrásokból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzési rendszere ugyanazon minisztérium szervezetrendszerén belül volt található, mind a központi koordinációs szerv feladatai (Miniszterelnökség), azonban, amint már említésre került a 2018 májusában megalakult kormány tekintetében a két funkció már külön minisztériumban található (Miniszterelnökség és Innovációs és Technológiai Minisztérium). Bár a közbeszerzések ellenőrzése szervezetileg elkülönült a klasszikus értelemben vett koordinációs szervezeti feladatoktól, mivel a két feladat egy minisztériumon, illetve azon belül egy államtitkárságon belül volt található, az egyes feladatok végrehajtása közötti összhang (elvikben) biztosított volt. A 2018-ban felállt új kormányzati struktúrában a két terület jobban elkülönül egymástól, így ahhoz, hogy az összhang továbbra is biztosított legyen, a két minisztérium szoros együttműködése szükséges.

Egyes uniós forrásfelhasználásban érintett intézmények további fontos jogköre, hogy közvetlenül is felléphetnek a közbeszerzési jogsértések tekintetében azzal, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását kezdeményezik. Az eljárás kezdeményezésre jogosult szervezeteket a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 152. § (1) bekezdése sorolja fel. A felsorolt intézmények között szerepel például a *közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet* (az Irányító hatóság vagy a Közreműködő Szervezet), a *európai támogatásokat auditáló szerv* (EUTAF), a *Magyar Államkincstár*, valamint a *közbeszerzésekért felelős miniszter* (Miniszterelnökséget vezető miniszter).<sup>155</sup> Az említett szervezeteknek ez a jogköre szintén hozzájárulhat az uniós források védelméhez a közbeszerzési eljárások során.

A 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet további intézményeket is megjelöl, amelyek szerepet kaptak az uniós források felhasználása terén. Ilyen például a **szakpolitikai felelős**, aki lényegében az egyes felhívások során az adott programhoz szükséges szakértelmet hivatott biztosítani. A szakpolitikai felelős többek között elkészíti az uniós felhívások szakmai koncepcióját, illetve biztosítja, hogy a felhívások szakmai tartalma illeszkedjen a Kormány ágazati stratégiai céljaihoz.

Az uniós forrásfelhasználás terén maga a **Kormány<sup>156</sup> is szerepet kap**, amelynek fő feladatai a megfelelő intézményrendszer kialakítása, a programok tartalmára vonatkozó javaslat elfogadása, az Éves Fejlesztési Keret elfogadása, valamint előzetes állásfoglalás bizonyos támogatások tekintetében.

A **Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság (FKB)<sup>157</sup>** a Kormány fejlesztéspolitikai döntéseinek előkészítő fóruma. Legfőbb feladata a Kormányhoz benyújtandó fejlesztéspolitikai döntésekhez kapcsolódó előterjesztése véleményezése.

A rendszerben – tekintettel arra, hogy államháztartási források felhasználásáról van szó – az államháztartásért felelős miniszter<sup>158</sup> is rendelkezik feladatokkal. Legfőbb feladatai az uniós támogatások ellenőrzésének szabályozása, harmonizációja, koordinációja, valamint az audit hatósági és az igazoló hatósági feladatok ellátásának biztosítása.

A **monitoring bizottságok<sup>159</sup>** a legfontosabb kormányzati és a civil szféra szervezeteiből állnak, és legfőbb feladatuk a programok végrehajtásának nyomon követése.

Az integrált területi programok (ITP) esetén releváns még a **területi szereplők** feladata.<sup>160</sup> Megemlítendő továbbá, hogy az **EMVA**-programok esetén az intézményrendszer további különleges jellemzőkkel rendelkezik.<sup>161</sup>

## 17. szövegdoboz: További hazai intézmények

A kohéziós politika végrehajtási kockázatának jelentős része abból származik, hogy számos operatív program kerül lebonyolításra sok szervezet által és különböző rendszerek keretében rendkívül nagyszámú projekt megvalósításával. Másrészről pedig a végrehajtási szabályok általában nem állnak rendelkezésre világosan, egyértelműen és minden részletre kiterjedően a programidőszak kezdetekor, így időnként a végrehajtási értelmezési kérdések, problémák felmerülésekor kerül csak sor jogszabály-módosításra vagy bizottsági útmutató kiadására az adott jelenséggel kapcsolatban, ami viszont a folyamatban lévő programok/projektek végrehajtásánál nehézséget jelenthet, ha az addigi gyakorlat nem volt összhangban a későbbi útmutatás által javasolttal.<sup>162</sup>

A hatékony, eredményes és szabályos forrásfelhasználást biztosító eszközök egyike a panasz lehetősége. Panaszt lehet tenni a forrásokkal kapcsolatosan felmerült érdeksérellem esetén. A tagállamok kötelesek biztosítani az ESB-alapokkal kapcsolatos **panaszok**

156 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 4. §.

157 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 7. §.

158 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 15. §.

159 Lásd 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 29–32. §.

160 Lásd 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 19. §.

161 Lásd 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 25–28/B. §.

162 Nyikos Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. in book: A közbeszerzés gyakorlata: Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek, Publisher: Raabe Kiadó, Editors: Dr. Tátrai Tünde 3. o.

**kivizsgálására** vonatkozó hatékony szabályozás rendelkezésre állását, illetve a tagállamok a Bizottság kérésére a Bizottsághoz benyújtott panaszokat kötelesek kivizsgálni, és kérésre a Bizottságot tájékoztatni a vizsgálatok eredményéről.<sup>163</sup> A tagállamok további fontos feladata, hogy megakadályozzák, felderítsék és orvosolják a szabálytalanságokat,<sup>164</sup> és a jogosulatlanul kifizetett összegeket visszatéríttessék a késedelmes fizetésre érvényes kamattal együtt. A szabálytalanságokkal bővebben a 4. fejezetben foglalkozunk.

A Bizottság is rendelkezik jogkörökkel a megosztott irányítási módban lebonyolított uniós források végrehajtása kapcsán: **felelős a tagállami irányítási és kontrollrendszerek megfelelő működésének ellenőrzéséért**. Ez folyamatos monitoringot jelent a gyakorlatban, tehát nem csak a programozási időszak elején és végén ellenőrzi a tagállami hatóságokat a Bizottság. Az uniós szabályok nem megfelelő alkalmazása esetén pedig felfüggesztheti az uniós források kifizetését, és akár pénzügyi korrekciókat is alkalmazhat.

A 2014–2020 programozási időszak szabályozásában fontos új elem az ún. **ex ante feltételek (más néven ex ante kondicionalitások)** alkalmazása. A jogalkotó abból a feltételezésből indul ki, hogy akkor lehetséges a hatékony és eredményes forrásfelhasználás, ha megfelelően kialakított és működő a releváns szabályozási környezet, megfelelően feltérképezett a fejleszteni kívánt terület, és konkrét elképzelésekkel, stratégiával (amely bemutatja azt is, mi és hogyan változik a források felhasználásának eredményeként) rendelkezik a fejleszteni szándékozó azon a területen, ahol a forrást el kívánja költeni. Az ex ante feltételek tehát előzetes feltételrendszert képeznek annak biztosítására, hogy az uniós támogatás hatékony felhasználásához szükséges keretfeltételek meglegyenek, és a teljesülésük az előfeltétele a források lehívásának.<sup>165</sup> Az ex ante kondicionalitások teljesítését az Európai Bizottság értékeli. A partnerségi megállapodás keretében a feltételek teljesülését be kellett mutatni, illetve amennyiben valamely feltétel nem teljesült, a teljesítésre vonatkozó intézkedéseket össze kellett foglalni, és be kellett mutatni az intézkedések végrehajtásának ütemtervét. A feltételek teljesítésének határideje legkésőbb két évvel a partnerségi megállapodás megkötése utáni időpont vagy 2016. december 31. volt. A meghatározott határidőig valamely ex ante feltétel nem teljesülése a kifizetések felfüggesztését vonhatta volna maga után.<sup>166</sup>

A közbeszerzés is szerepel az ex ante kondicionalitásokban:<sup>167</sup> a közbeszerzési irányelvek megfelelő átültetése fontos szempont a közbeszerzési rendszer uniós jognak való megfelelése kapcsán, azonban a feltételek valójában a jogalkalmazás megfeleltetésére fókuszálnak, ennek a biztosítását kérik bemutatni a tagállamoktól.<sup>168</sup> A Bizottság számára nem

163 CPR 67. preambulum-bekezdés és 74. cikk.

164 Különbséget kell tenni a szabálytalanság, hiba és csalás között (lásd a 4. fejezetben).

165 A CPR IX. melléklete sorolja fel ezeket a feltételeket, amelyek lehetnek általános, horizontális jellegűek (pl. megfelelő antidiszkriminációs, esélyegyenlőségi, állami támogatási, környezetvédelmi szabályok kialakítása és alkalmazása, közbeszerzési és statisztikai rendszer megfelelő működése) és tematikus célkitűzésekhez kapcsolódó specifikusak (pl. az intelligens specializációs stratégia megléte).

166 ΝΥΙΚΟΣ Györgyi – Soós Gábor (2016): Kohéziós politika és közbeszerzés együttes alkalmazásának lehetőségei és kihívásai az új szabályozás fényében. *Közbeszerzési Szemle*, VI. évfolyam, 5. szám. 45–60, 46. o.

167 CPR XI. melléklet II. rész 4. pontjában.

168 „Az uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását biztosító rendelkezések megléte: a jogszabályok megfelelő alkalmazása, az átláthatóság biztosítása, a munkatársak képzése és felkészítése és az adminisztratív kapacitások biztosítása.”

elegendő az uniós jogszabályoknak és elveknek való formális megfelelés, hanem kiemelt szerepet kap a jogalkalmazás megfelelő gyakorlata és az ezt biztosító feltételek megléte is.

Magyarország a partnerségi megállapodás aláírásakor – az Európai Bizottság értékelése alapján – nem teljesítette a közbeszerzési ex ante feltételek egyikét sem.<sup>169</sup> Ebből kifolyólag Magyarországnak 2014-ben akciótervet kellett készítenie, amely a közbeszerzési feltételeknek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket tartalmazta. Ennek legfontosabb elemei a diszkrimináció lehetőségeinek csökkentése, az adminisztratív kapacitások növelése, valamint az elektronikus közbeszerzés bevezetése voltak. A feltételek teljesítése során kiemelt szerepet kapott a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályának (KFF) működése, amely a magasabb értékű, uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárások előzetes ellenőrzését végzi. A KFF működési folyamatai és a megfelelő szakértelem és kapacitások meglétét is értékelte a Bizottság. A jogalkalmazást segítő intézkedések között említhetők például a kedvezményezettek számára létrehozott útmutatók,<sup>170</sup> valamint az alkalmassági feltételek előírásának szigorítása is.<sup>171</sup> Az elektronikus közbeszerzés bevezetésének az átláthatóság biztosításában volt kiemelkedő szerepe, ugyanakkor ezen a téren fontos szerepet tölt be a Közbeszerzési Hatóság által üzemeltetett közbeszerzési adatbázis is.<sup>172</sup> Az Európai Bizottság az akcióterv teljesítését elfogadta, azonban az Unió intézményei részéről továbbra is kiemelkedő figyelem irányul a hazai közbeszerzési szabályok és gyakorlat megfelelőségének biztosítására.

### 2.3. Támogatásból/EU-forrásból megvalósuló közbeszerzések

A közbeszerzés és a kohéziós politika két olyan szabályrendszert takar, amelyeket bizonyos esetekben egymástól függetlenül, gyakran viszont egymással egy időben kell alkalmazni. Amennyiben a kohéziós támogatáshoz nem tartozik közbeszerzési kötelezettség, természetesen csak a kohéziós szabályok alkalmazása releváns. A tisztán hazai (tagállami) forrásból megvalósuló beszerzések esetén meg kell felelni az uniós közbeszerzési szabályoknak, azonban értelemszerűen a kohéziós politika szabályrendszerét nem kell figyelembe venni. A harmadik eset, azaz a szabályok együttes alkalmazásának szükségessége olyankor áll fenn, ha egy olyan szervezet beszerzése valósul meg uniós támogatásból, amely a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozik (ajánlatkérőnek minősül), vagy a támogatás igénybevétele révén, egyéb jogcímen közbeszerzési kötelezettsége keletkezik.

169 Lásd Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra. 185–187. o.

170 Lásd. [https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi\\_segedanyagok](https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_segedanyagok) és <http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi/>

171 Lásd Kbt. 65. § (5) bekezdés.

172 Lásd <http://kba.kozbeszerzes.hu>.

Az ügyben a Francia Köztársaság a Törvényszék ama ítéletét támadta fellebbezéssel az EUB előtt, amelyben a Törvényszék elutasította a Bizottság határozatának megsemmisítésére benyújtott francia keresetet. Az alapügyben szereplő bizottsági határozat megszüntette a Martinique-on fekvő Les Boucaniers üdülőhely felújítására és bővítésére irányuló építési projekt vonatkozásában az ERFAból nyújtott támogatást. A jogvita tárgya a francia Martinique régióban folytatott, magántársaság által üzemeltetett üdülőfalu felújítására és bővítésére irányuló beruházás közbeszerzési kötelezettségének megítélése volt. Ennek eldöntéséhez arról kellett állást foglalnia az EUB-nak, hogy egyrészt a beruházáshoz nyújtott adókedvezmény a közvetlen támogatás fogalmába tartozik-e – mivel a támogatás mértéke csak a francia hatóságok által biztosított adókedvezménnyel együtt haladta meg az 50%-ot –, másrészt, hogy az érintett üdülőhely a közbeszerzési jog szerinti „sport, szórakozási és szabadidőlétesítmények” csoportjába sorolható-e.

A Bizottság határozata az Európai Számvevőszék azon megállapításán alapult, amely szerint a felújítási és bővítési munkálatok tekintetében nem tartották tiszteletben a közbeszerzési szabályokat. A Bizottság határozata szerint, mivel a beruházást több mint 50%-ban ajánlatkérők finanszírozták és az a „sport-, szórakozási és szabadidő-létesítmények” kategóriájába sorolható, a beruházás a közbeszerzési irányelvek hatálya alá tartozik.

A Törvényszék ítélete – a francia keresetben előadott érvekkel szemben – mind a támogatás, mind a „sport-, szórakozási és szabadidő-létesítmények” fogalma kapcsán a tág értelmezés elvét követte. Az ítélet szerint az irányelvek által előírt, ajánlatkérők által több mint 50%-ban támogatott, meghatározott célú építési beruházásokra vonatkozó közbeszerzési kötelezettség célja annak elkerülése, hogy bizonyos ajánlatkérők a közbeszerzésekre vonatkozó szabályozás kikerülésére törekedjenek azáltal, hogy magánintézményekre bizzák a valójában közbeszerzés alá tartozó építési beruházások végrehajtását.

Az EUB a fellebbezést elutasította. Megerősítette a Törvényszék azon álláspontját, hogy az adott esetben alkalmazott adókedvezmény közvetlen támogatásnak tekinthető. Ennek során figyelembe vette, hogy az adókedvezmény közvetlenül kapcsolódott a szóban forgó építési beruházásra irányuló szerződéshez, nem irányult az érintett személyek bizonyos általános terhének könnyítésére, és hogy az adókedvezményt a Francia Köztársaság a Les Boucaniers üdülőhely felújítási és bővítési tervére nyújtotta, csakis ezen építési beruházások megvalósítása érdekében.

A „sport-, szórakozási és szabadidő-létesítmények” kategóriája kapcsán Franciaország arra hivatkozott, hogy az irányelv ezen fordulata csak a felhasználók közös szükségleteinek kielégítésére szolgáló létesítményekre korlátozódik, amelyek mindenki számára nyitva állnak, nem pedig a magánügyfelek számára fenntartott létesítményekre. Az EUB ezzel szemben úgy ítélte, hogy az irányelv ezen fordulata nem értelmezhető szűkítően, maga az irányelv ugyanis semmilyen módon nem minősíti a „sport, szórakozási és szabadidőlétesítmények” fogalmát. Az ettől eltérő értelmezés jelentősen szűkítené az irányelv hatályát, ami ellentétes lenne az érintett cikk által követett, a kijátszás megelőzésére irányuló céllal. *(Érdekes megjegyezni, hogy a főtanácsnoki vélemény mindkét értelmezési kérdésben eltérő álláspontot képviselt, egyrészt az irányelvi jogalkotás történetében egyes szövegváltozatok alakulását felidézve arra a következtetésre jutott, hogy az adókedvezmény nem tartozik a támogatás fogalmába, másrészt a sport, szórakozási és szabadidőlétesítmény esetében azt tartotta helyes értelmezésnek, hogy csak azok a létesítmények tartoznak a rendelkezés hatálya alá, amelyek az általános érdekű szolgáltatás ellátását szolgálják – például közparkok, sportlétesítmények, könyvtárak és múzeumok. Az EUB azonban nem követte a főtanácsnoki véleményben foglaltakat.)*

## 18. szövegdoz: Támogatottak közbeszerzési kötelezettsége<sup>173</sup>

173 C-115/12. P számú, Francia Köztársaság kontra Európai Bizottság ítélet – az irányelvek alapján közbeszerzésre kötelezett, támogatásban részesült magánberuházások.

A közbeszerzési kötelezettség alá tartozás mellett az uniós közbeszerzési irányelvek<sup>174</sup> a közbeszerzési eljárás lefolytatása terén nem tesznek érdemben különbséget az uniós és a tisztán tagállami forrásból megvalósuló közbeszerzések között. Az uniós irányelveket átültető, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) szűk körben határoz meg szabályt kifejezetten az uniós forrású közbeszerzésekre vonatkozóan. Az egyik legfőbb különbséget a tisztán hazai forrású közbeszerzésekhez képest viszont a speciális **ellenőrzési rezsím** jelenti,<sup>175</sup> ami komoly többletkötelezettségeket tartalmaz az ajánlatkérők részére, különösen a magasabb értékű közbeszerzések vonatkozásában.<sup>176</sup>

A 2014/24/EU irányelv mindössze egy esetben tesz említést uniós forrásokról, és ez sem annak főszövegében, hanem annak V. mellékletében<sup>177</sup> található. E szerint bizonyos hirdetményekben (előzetes tájékoztató, ajánlati felhívás, a szerződés odaítéléséről szóló tájékoztató, tervpályázati eljárás eredményéről szóló hirdetmény, szerződésmódosításról szóló hirdetmény) az ajánlatkérő köteles feltüntetni, hogy a közbeszerzés útján megkötött szerződést uniós alapokból kívánja-e finanszírozni, illetve uniós finanszírozású projekthez kapcsolódik-e. A Kbt. kevés olyan konkrét rendelkezést tartalmaz, amelyet kizárólag uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre kell alkalmazni. Ezeket az alábbi táblázat foglalja össze:

2014/24/EU irányelv	
V. Melléklet (A hirdetményekben feltüntetendő információk) B, C, D, F, G rész	Arra vonatkozó tájékoztató, hogy a szerződés uniós alapokból finanszírozott projekthez és/vagy programhoz kapcsolódik-e.
2015. évi CXLI. törvény (Kbt.)	
27. § (3) bekezdés	(3) A közbeszerzési eljárás előkészítése, a felhívás és a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, valamint az ajánlatok értékelése során és az eljárás más szakaszában az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek együttesen rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti szakmai, közbeszerzési, jogi és pénzügyi szakértelemmel. A részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt elérő, építési beruházás esetén az ötszázmillió forintot elérő értékű közbeszerzési eljárásba az ajánlatkérő köteles felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadót bevonni.
50. § (2) bekezdés w) pont (119. § (2) bekezdés o) pont)	(2) A közbeszerzési eljárást megindító felhívás tartalmazza különösen: w) az Európai Unióból származó forrásból támogatott közbeszerzés esetén az érintett projektre (programra) vonatkozó adatokat.

174 A 2014/23/EU irányelv (koncessziós irányelv), a 2014/24/EU irányelv (klasszikus irányelv) és a 2014/25/EU irányelv (közszolgáltatói irányelv).

175 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet XVI. fejezetében található.

176 Az ellenőrzési kötelezettségek vonatkozásában lásd az 2.4. pontot és a 3. fejezetet.

177 A 2014/25/EU irányelv vonatkozásában lásd annak XVI. mellékletét, a 2014/23/EU irányelv vonatkozásában pedig annak V., VII. és XI. mellékletét.

146. § (2) bekezdés	(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság elnöke jelöli ki az eljáró tanács tagjait és az eljáró tanács elnökét. Az eljáró tanács tagjait úgy kell kijelölni, hogy legalább két tagnak jogi szakvizsgával, legalább egy tagnak – európai uniós támogatással érintett közbeszerzési ügy esetén – az európai uniós támogatásból megvalósuló beszerzésekkel kapcsolatos tapasztalattal, további egy tagnak pedig az ügy tárgyával leginkább összefüggő egyetemi vagy főiskolai végzettséggel kell rendelkeznie. Az eljáró tanács elnöke kizárólag jogi szakvizsgával rendelkező közbeszerzési biztos lehet.
177. § (3) bekezdés	(3) Nem kell alkalmazni az (1) bekezdésben foglaltakat, ha a polgári jogi igény érvényesítése – illetve a szerződés érvénytelenségére történő hivatkozás – a 133–135. §-on, a 138–140. §-on, a 142. § (3) bekezdésén, vagy e törvénynek vagy végrehajtási rendeleteinek a szerződés tartalmi elemeit meghatározó más rendelkezéseinek megsértésén alapul. Az európai uniós forrásból nyújtott támogatás esetén a támogatási jogviszony alapján, közbeszerzési jogsértéssel összefüggően felmerült vagyoni igény érvényesítésének nem feltétele, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve – a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatának felülvizsgálata esetén – a bíróság a közbeszerzési jogsértést jogerősen megállapítsa, kivéve, ha a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályban előírt ellenőrzését végző szerv a közbeszerzési eljárás ellenőrzését elvégezte és annak szabályosságát megállapította.

**6. táblázat: Uniós forrású közbeszerzésekre vonatkozó specifikus szabályok a 2014/24/EU irányelvben és a 2015. évi CXLI. törvényben (szerző saját szerkesztése)**

A fentiek felül azonban a Kbt. számos (az irányelv néhány) olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyet konkrétan a „támogatáshoz” kötött közbeszerzésekre kell alkalmazni. Ezek valamennyi támogatott közbeszerzésre relevánsak, azonban természetesen uniós forrású közbeszerzések esetén kiemelt figyelmet érdemelnek:

2014/24/EU irányelv	
13. cikk	<p>Ezt az irányelvet a következő szerződések odaítélése során kell alkalmazni:</p> <p>a) az ajánlatkérő szervek által 50%-ot meghaladó mértékben közvetlenül támogatott, építési beruházásra irányuló szerződések, amelyek héa nélküli becsült értéke eléri az [5 548 000 EUR] összeget, amennyiben ezek a szerződések az alábbi tevékenységek valamelyikére vonatkoznak:</p> <p>i. a II. mellékletben felsorolt mélyépítési tevékenységek,</p> <p>ii. kórházak, sportlétesítmények, szabadidős és szórakoztató létesítmények, iskolák és felsőoktatási épületek, illetve közigazgatási rendeltetésű épületek építési munkái;</p> <p>b) ajánlatkérő szervek által 50%-ot meghaladó mértékben közvetlenül támogatott, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések, amelyek héa nélküli becsült értéke eléri a 207 000 EUR összeget, és amelyek valamely, az a) pontban említett építési beruházásra irányuló szerződéshez kapcsolódnak.</p> <p>Az első albekezdés a) és b) pontjában említett támogatást nyújtó ajánlatkérő szervek gondoskodnak ezen irányelv betartásáról azokban az esetekben, amikor a támogatott szerződés odaítélését nem ők végzik, illetve ha az adott szerződés odaítélését más szervezetek javára és nevében végzik.</p>



<p><b>69. cikk (2) és (4) bekezdés</b></p>	<p>(1) Az ajánlatkérő szerv köteles magyarázatot kérni a gazdasági szereplőktől az ajánlatban feltüntetett ár vagy költségek tekintetében, ha egy ajánlat a kivitelezendő építési beruházáshoz, szállítandó áruhoz vagy nyújtandó szolgáltatáshoz képest kirívóan alacsony összegűnek tűnik.</p> <p>(2) Az (1) bekezdésben említett magyarázat elsősorban az alábbiakra vonatkozhat: [...]</p> <p>f) az ajánlattevő állami támogatások megszerzésére vonatkozó lehetősége.</p> <p>(4) Amennyiben az ajánlatkérő szerv megállapítja, hogy az ajánlatban szereplő összeg azért kirívóan alacsony, mert az ajánlattevő állami támogatáshoz jutott, az ajánlatot pusztán ezen az alapon csak akkor utasíthatja el, ha az ajánlattevővel konzultált, és az ajánlattevő az ajánlatkérő szerv által biztosított elegendő időn belül nem tudja bizonyítani, hogy a kérdéses támogatás az EUMSZ 107. cikkének értelmében összeegyeztethető a belső piaccal. Az ajánlatot ilyen körülmények között elutasító ajánlatkérő szerv köteles erről tájékoztatni a Bizottságot.</p>
<p><b>2015. évi CXLI. törvény (Kbt.)</b></p>	
<p><b>3. § 39. pont</b></p>	<p>39. támogatás: a közbeszerzésre irányuló szerződés teljesítéséhez pénzeszköz vagy egyéb anyagi előny juttatása az ajánlatkérő részére, ide nem értve az adókedvezményt, a kezességvállalást, és az adózó a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvényben meghatározott célra nyújtott támogatását, valamint az adózó a társasági adóról és az osztalékadóról szóló törvényben meghatározott kedvezményezett célra történő felajánlását;</p>
<p><b>5. § (2) bekezdés</b></p>	<p>(2) A támogatásból megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek uniós közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becslült értékű beszerzését többségi részben, uniós értékhatárokat el nem érő, de a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő vagy meghaladó becslült értékű beszerzését 75%-ot meghaladó mértékben az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy közvetlenül támogatja, feltéve, hogy a beszerzés tárgya</p> <p>a) olyan építési beruházás, amely az 1. melléklet szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában,</p> <p>b) olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában, vagy</p> <p>c) olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.</p>
<p><b>5. § (3) bekezdés</b></p>	<p>(3) A (2) bekezdésben foglaltak mellett a vissza nem térítendő támogatásból – ide nem értve a pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatásokat – megvalósuló beszerzés vonatkozásában közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett az az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó szervezet vagy személy, amelynek szolgáltatás megrendelését, árubeszerzését vagy építési beruházását az (1) bekezdésben meghatározott egy vagy több szervezet vagy személy legalább negyvenmillió forint összegben közvetlenül támogatja, kivéve, ha a beszerzés</p> <p>a) egyedi kormánydöntésben megállapított beruházási támogatásból,</p> <p>b) egyedi munkahely-teremtési támogatásból,</p> <p>c) képzési, továbbá tanműhely-létesítési és -fejlesztési támogatásból,</p> <p>d) kutatás-fejlesztési és innovációs célú támogatásból,</p> <p>e) vállalkozások újraparosítási célt szolgáló beruházásainak támogatásából, vagy</p> <p>f) bármely, 2015. november 1-jét megelőzően igényelt uniós, illetve hazai költségvetési forrásból származó támogatásból valósul meg.</p>

<b>5. § (5) bekezdés</b>	(5) A (3) bekezdést nem kell alkalmazni, ha a Kormány annak alkalmazása alól a közbeszerzésekért felelős miniszter előterjesztése alapján hozott egyedi határozatában felmentést adott. A felmentés akkor kérhető, ha a támogatásból megvalósuló beszerzés sajátosságaira tekintettel a közbeszerzési eljárás alkalmazása nem szolgálná a közpénzek hatékony felhasználásának célját, és a támogatási összeg gazdaságilag legkedvezőbb módon történő felhasználását a (3) bekezdés szerinti szervezet eljárása biztosítja. Az előző évben meghozott, felmentést tartalmazó egyedi határozatok szövegét a Kormány minden év március 31-ig, a Magyar Közlönyben egy tájékoztatóban egyszerre is közzéteszi.
<b>25. § (7) bekezdés c) pont</b>	(7) A (3) bekezdés alkalmazásában nem eredményezi a verseny tisztaságának sérelmét és nem összeférhetetlen az olyan személy (szervezet) részvétele az eljárásban, [...] c) akitől, illetve amelytől az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény (pályázat) benyújtásához szükséges árajánlatot kapott
<b>43. § (1) bekezdés f) pont</b>	f) a szerződés teljesítésére vonatkozó következő adatokat: hivatkozást a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményre (hirdetmény nélkül induló eljárások esetében felhívásra), a szerződő felek megnevezését, azt, hogy a teljesítés szerződésszerű volt-e, a szerződés teljesítésének az ajánlatkérő által elismert időpontját, továbbá az ellenszolgáltatás teljesítésének időpontját és a kifizetett ellenszolgáltatás értékét a szerződés mindegyik fél – támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetén szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezet – által történt teljesítését követő harminc napon belül;
<b>53. § (6) bekezdés</b>	(6) Feltételes közbeszerzés indítható akkor is, ha az ajánlatkérő támogatásra irányuló igényt (pályázatot, projektjavaslatot, támogatás szerződés-módosítást vagy változásbejelentést) nyújtott be vagy fog benyújtani – függetlenül attól, hogy sor került-e már a támogatás pályázati felhívásának megjelenésére – és az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényelnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.
<b>72. § (2) bekezdés f) pont</b>	(1) Az ajánlatkérő az értékelés szempontjából lényeges ajánlati elemek tartalmát megalapozó adatokat, valamint indokolást köteles írásban kérni és erről a kérésről a többi ajánlattevőt egyidejűleg, írásban értesíteni, ha az ajánlat a megkötni tervezett szerződés tárgyára figyelemmel aránytalanul alacsony összeget tartalmaz az értékelési szempontként figyelembe vett ár vagy költség, vagy azoknak valamely önállóan értékelésre kerülő eleme tekintetében. (2) Az ajánlatkérő figyelembe veheti az olyan objektív alapú indokolást, amely különösen [...] f) az ajánlattevőknek állami támogatások megszerzésére való lehetőségére vonatkozik.
<b>72. § (6) bekezdés</b>	(6) Az ajánlatkérő az állami támogatás miatt kirívóan alacsonynak értékelt ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot csak abban az esetben nyilváníthatja érvénytelennek, ha ezzel kapcsolatban előzetesen írásban tájékoztatást kért az ajánlattevőtől, és ha az ajánlattevő nem tudta igazolni, hogy a kérdéses állami támogatást jogszerűen szerezte. Az ezen okból érvénytelen ajánlatokról az ajánlatkérő köteles tájékoztatni – a Közbeszerzési Hatóságon keresztül – az Európai Bizottságot.
<b>75. § (2) bekezdés f) pont</b>	(2) Az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha f) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó vagy a közbeszerzések jogszabályában előírt folyamatba épített ellenőrzését végző szerv megállapítása szerint súlyos jogsértés történt, és a közbeszerzési eljárás szabályai szerint ajánlatkérőnek már nincs lehetősége az eljárás jogszerűségét helyreállítani.

<b>135. § (4) bekezdés</b>	(4) Támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetén szállítói kifizetés során a kifizetésre köteles szervezet is az ajánlatkérőként szerződő félre irányadó – a Ptk. 6:130. § (1)–(3) bekezdésében, a (3) bekezdésben vagy e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott – szabályok szerint köteles az ellenszolgáltatást teljesíteni.
<b>147. § (2) bekezdés d) pont</b>	(2) A közbeszerzési ügyben nem járhat el az a közbeszerzési biztos, akinek a közös háztartásban élő hozzátartozója [...] d) olyan szervezettel áll közszolgálati, kormányzati szolgálati, állami szolgálati jogviszonyban, amely az ügyfélszervezet felügyelő szervezete vagy az ügyfélszervezet által felügyelt szervezet, illetve amely az ügyfélszervezet részére támogatást vagy kizárólagos jogot biztosít.
<b>152. § (1) bekezdés g) pont</b>	(1) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból indított eljárását a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a feladatkörük ellátása során e törvénybe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra: [...] g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;
<b>152. § (2) bekezdés c) pont</b>	(2) A Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból való eljárását az (1) bekezdés szerinti személy vagy szervezet a jogsértés tudomásra jutásától számított hatvan napon belül, de a) legkésőbb a jogsértés megtörténtétől számított három éven belül, b) közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén az a) ponttól eltérően a szerződés megkötésének időpontjától vagy, ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől számított legfeljebb öt éven belül, vagy c) támogatásból megvalósuló beszerzés esetén az a) és b) ponttól eltérően az adott támogatás folyósítására és felhasználására vonatkozó külön jogszabályban előírt iratmegőrzési kötelezettség időtartamán belül, de legalább a jogsértés megtörténtétől – közbeszerzési eljárás mellőzésével történt beszerzés esetén a szerződés megkötésének időpontjától, vagy ha ez nem állapítható meg, akkor a szerződés teljesítésének bármelyik fél által történt megkezdésétől – számított öt éven belül kezdeményezheti.
<b>165. § (11) bekezdés</b>	(11) A Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének, illetve az eltiltás időtartamának megállapításában az eset összes körülményét – így különösen a jogsértés súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét, a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását, az e törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítását, a jogsértőnek az eljárást segítő együttműködő magatartását, a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot, támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat – figyelembe veszi. A bírság összege és az eltiltás időtartamának megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.
<b>166. § (1) bekezdés</b>	(1) Az eljárás felfüggesztését elrendelő végzést, a közbeszerzési ügy befejezését eredményező végzést és határozatot az ügyfeleknek és egyéb érdekelteknek kézbesíteni kell. Ha az eljárás felfüggesztését elrendelő végzés, az ügy befejezését eredményező végzés vagy határozat támogatásból megvalósuló közbeszerzésre vonatkozik, a határozatot a közbeszerzéshez támogatást nyújtó szervezet részére is kézbesíteni kell.

**7. táblázat: Támogatásból (uniós/hazai) megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó egyéb szabályok a 2014/24/EU irányelvben és a 2015. évi CXLI. törvényben (szerző saját szerkesztése)**

A kohéziós politika oldaláról nézve, bár – amint a fentiekben már utaltunk rá – a közbeszerzési szabályok betartása alapvető fontossággal bír a forrásfelhasználás szabályossága tekintetében, a legfőbb kohéziós szabályokat tartalmazó 1303/2013/EU rendelet (CPR)<sup>178</sup> csak néhány speciális esetben utal a közbeszerzésekre. Kiemelendő, hogy a közbeszerzési kötelezettség fennállásának és a közbeszerzések lebonyolításának szabályozását a CPR teljes mértékben a közbeszerzési irányelvekre bízta. A CPR által érintett leghangsúlyosabb terület az ún. **ex ante kondicionalitások** előírása, amelyek között a közbeszerzésre vonatkozó előzetes feltételrendszer is kiemelt szerepet kap. A közbeszerzések vonatkozásában a rendelet ezen kívül csak érintőlegesen utalásokat tartalmaz. Előírja például, hogy a pénzügyi eszközök végrehajtása – különösen a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek kiválasztása –, valamint a PPP-műveletek támogatása során a közbeszerzési szabályok betartásával kell eljárni.<sup>179</sup> A rendelet ezen kívül az elszámolható költségek és a támogatási formák kapcsán tesz utalást a közbeszerzésekre.<sup>180</sup>

<p><b>37. cikk (1) bekezdés 2. albekezdés</b></p>	<p>A pénzügyi eszközök olyan beruházások támogatása céljából kerülnek végrehajtásra, amelyek pénzügyi szempontból várhatóan életképesek, ugyanakkor nem vonzanak elegendő mennyiségű finanszírozást a piaci forrásokból. E cím alkalmazásakor az irányító hatóságok, az alapok alapjait végrehajtó szervezetek és a pénzügyi eszközöket végrehajtó szervezetek betartják az alkalmazandó jogot, különös tekintettel az állami támogatásokra és a közbeszerzésekre vonatkozó rendelkezésekre.</p>
<p><b>38. cikk (4) bekezdés 2. albekezdés</b></p>	<p>A pénzügyi eszköz végrehajtása során az első albekezdés a), b) és c) pontjában említett szervezetek biztosítják az alkalmazandó jog betartását, ideértve az ESB-alapokra, az állami támogatásokra és a közbeszerzésekre irányadó szabályokat, valamint a pénzmosás megelőzéséről, a terrorizmus elleni küzdelemről és az adócsalásra vonatkozó normákat és alkalmazandó jogszabályokat. E szervezetek székhelye nem lehet olyan területen, illetve e szervezetek nem tarthatnak fenn üzleti kapcsolatot olyan területen székhellyel rendelkező szervezetekkel, amelyek joghatósága nem működik együtt az Unióval a nemzetközileg elfogadott adóügyi normák alkalmazása terén, és e szervezetek e követelményeket kötelesek átültetni a kiválasztott pénzügyi közvetítőikkel kötött szerződéseikbe.</p>
<p><b>62. cikk</b></p>	<p>Az ESB-alapok felhasználhatók PPP-műveletek támogatására. Az ilyen PPP-műveleteknek összhangban kell lenniük az alkalmazandó joggal, különösen az állami támogatásokra és a közbeszerzésekre vonatkozó jogszabályokkal.</p>

178 Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (Common Provisions Regulation – CPR).

179 CPR 37. cikk, 38. cikk, 62. cikk.

180 CPR 65. cikk, 67. cikk.

<b>65. cikk (8) bekezdés 3. albekezdés</b>	<p>E bekezdés olyan műveletek esetében alkalmazandó, amelyek végrehajtásuk során nettó bevételt termelnek, és amelyekre nem vonatkoznak a 61. cikk (1)–(6) bekezdésében foglalt rendelkezések.</p> <p>[..]</p> <p>E cikk és a 61. cikk alkalmazásában nem tekintendők bevételnek a kedvezményezett által kapott azon kifizetések, amelyek a kedvezményezett és egy harmadik fél vagy harmadik felek közötti szerződéses megállapodás esetén felmerülő szerződéses kötbérből adódnak, vagy a kedvezményezett közbeszerzési szabályoknak megfelelően kiválasztott ajánlatának harmadik fél általi visszavonásából keletkeznek (a továbbiakban: a letét), és ezek nem vonhatók le a művelet elszámolható kiadásaiából.</p>
<b>67. cikk (4) bekezdés</b>	<p>Amennyiben valamely művelet vagy a művelet részét képező projekt kizárólag munkálatok, javak vagy szolgáltatások közbeszerzése útján kerül végrehajtásra, akkor csak az (1) bekezdés első albekezdésének a) pontja alkalmazandó. Amennyiben valamely művelet vagy a művelet részét képező projekt keretében megvalósuló közbeszerzés bizonyos költségkategóriákra korlátozódik, az (1) bekezdésben leírt összes lehetőség alkalmazható.</p>
<b>IV. Melléklet (A pénzügyi eszközök felhasználása: finanszírozási megállapodások) 1. pont 2. albekezdés</b>	<p>Mindezen túlmenően, amennyiben a pénzügyi eszközök szervezése alapok alapja révén történik, az irányító hatóság és az alapok alapját végrehajtó szervezet közötti finanszírozási megállapodás a pénzügyi eszközöket felhasználó szervezetek értékeléséről és kiválasztásáról – és ennek keretében a pályázati felhívásokra vagy közbeszerzési eljárásokról – is rendelkezik.</p>
<b>XI. Melléklet (előzetes feltételrendszer) II. Rész 4. pont</b>	<p>Az ESB-alapok terén az uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását biztosító rendelkezések megléte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Az uniós közbeszerzési jogszabályok megfelelő mechanizmusok révén történő tényleges alkalmazását szolgáló intézkedések,</li> <li>- A szerződések odaitélelési eljárásának átláthatóságát biztosító intézkedések,</li> <li>- Az ESB-alapok támogatásainak megvalósításában résztvevő munkatársak képzését és tájékoztatását szolgáló intézkedések;</li> <li>- Az uniós közbeszerzési szabályok végrehajtását és alkalmazását szolgáló adminisztratív kapacitások biztosítására vonatkozó intézkedések.</li> </ul>

## 8. táblázat: Közbeszerzésre utaló rendelkezések a 1303/2013/EU rendeletben (szerző saját szerkesztése)

Uniós szinten a legfontosabb különbség a hazai és az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések között a szabályok megszegésének következményeiben rejlik. A tisztán tagállami forrású beszerzések kapcsán elkövetett jogsértések esetén a tagállami jogorvoslati szervek előtt lehet jogorvoslatért folyamodni, illetve adott esetben a szabályokat megsértő ajánlatkérőre bírság szabható ki, vagy súlyosabb esetben akár érvényteleníthető a közbeszerzés eredményeként megkötött szerződés.<sup>181</sup> Kiemelt, illetve súlyosabb esetekben – különösen, ha a jogsértés nem kerül megfelelően orvoslásra tagállami szinten – az Európai Bizottság kötelezettségszegési

<sup>181</sup> Lásd az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaitélelésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról szóló 89/665/EGK (1989. december 21.) tanácsi irányelv 2d cikkét.

eljárást indíthat a tagállam ellen. A kötelezettségzegési eljárás eredményeképpen a Bizottság felszólíthatja a tagállamot a jogsértés megszüntetésére, illetve orvoslására, aminek nem teljesítése esetén a Bizottság az Európai Unió Bíróságához fordulhat. Egyedi közbeszerzési döntések esetén azonban kötelezettségzegési eljárásokra csak ritkán kerül sor.

Ezzel szemben a részben vagy egészben uniós forrásból finanszírozott közbeszerzésekre az Európai Bizottság kiemelt figyelmet fordít az uniós támogatások auditja során. A tisztán tagállami forrású közbeszerzésekkel szemben, uniós forrásfelhasználás esetén a szabályok megsértése esetén a Bizottság pénzügyi szankciókkal is élhet, ún. **pénzügyi korrekciók** formájában. A pénzügyi korrekciók lehetséges mértékét a Tanács vonatkozó határozatának mellékletét képező útmutató tartalmazza.<sup>182</sup> Súlyos jogsértés esetén az Európai Bizottság akár az adott projektre nyújtott támogatás teljes összegét is visszavonhatja! Ennek megfelelően uniós forrású projektek esetén a közbeszerzési szabályok megsértése akár komoly forrásvesztéssel is járhat a tagállamok számára.

Amint már utaltunk rá, uniós forrásfelhasználás esetén főszabály szerint akkor merül fel közbeszerzési kötelezettség, ha a kedvezményezett ajánlatkérőnek minősül, ÉS a neki juttatott forrásból árukat, szolgáltatásokat vagy építési beruházásokat vásárol.

Előzetesen fontos elhatárolnunk egymástól az alábbi két esetet:

- A) Egy vállalkozás uniós támogatásban részesül, amelyet saját projektje megvalósítása céljából használ fel.

→ Ilyen esetben a támogatástartalom,<sup>183</sup> illetve a beszerzés tárgya függvényében szükséges közbeszerzés.

- B) Az uniós támogatás kedvezményezettje egy ajánlatkérő szerv, amely a projektje megvalósítása végett egy tőle független vállalkozással (vagy egyéb gazdasági szereplővel) szerződik áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások igénybe vétele céljából.

→ Ilyen esetben a kedvezményezett közbeszerzési eljárással köteles kiválasztani, hogy kivel szerződik.

A támogatásban részesülő szervezet ajánlatkérői minőségét a közbeszerzési szabályok alapján kell megítélni, ezt a felhasznált források európai uniós jellege nem befolyásolja.<sup>184</sup> Támogatásban részesülhet alanyi ajánlatkérő (aki minden beszerzésénél a közbeszerzési szabályokat alkalmazza) és – egyébként ajánlatkérőnek nem minősülő – vállalkozás vagy egyéb szervezet is, amely közbeszerzési eljárás lefolytatására köteles csupán abból kifolyólag, mert a beszerzését állami támogatásból valósítja meg. A szabályozással a jogalkotó azt a célt kívánta elérni, hogy a hatékony pénzgazdálkodás elve az állami támogatások

182 A Bizottság Határozata (2013.12.19.) az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról. Brüsszel, 2013.12.19. C(2013) 9527 final.

183 Az elszámolható költségekből támogatással fedezett rész.

184 Az ajánlatkérőnek minősítés szabályait, illetve kritériumait általános jelleggel a Kbt. 5. §-a, közszolgáltatók esetében pedig a Kbt. 6–7. §-ai tartalmazza.

magánvállalatok általi felhasználása esetén is érvényesüljön, igaz, másik oldalról ez a kötelezettség jelentős adminisztratív többletterhet is jelent számukra.

A közbeszerzési kötelezettség vonatkozásában lényeges elem a támogatás százalékos aránya (intenzitása), valamint a beszerzés pontos tárgya. Közbeszerzési kötelezettség csupán akkor keletkezik, ha az uniós értékhatárokat elérő beszerzés esetén a támogatás aránya eléri a beszerzési érték 50%-át, az uniós értékhatárt el nem érő, de a nemzeti értékhatárt elérő beszerzés esetén pedig eléri vagy meghaladja a beszerzési érték 75%-át. A második feltétel pedig, hogy a beszerzés tárgya meghatározott kategóriákba tartozzon, melyek a következők:

- a) olyan építési beruházás, amely a Kbt. 1. melléklete szerinti mélyépítési tevékenységet foglal magában,
- b) olyan építési beruházás, amely kórház, sportlétesítmény, szabadidős és szórakoztató létesítmény, iskola, felsőoktatási épület vagy közigazgatási rendeltetésű épület építési munkáit foglalja magában,
- c) olyan szolgáltatás megrendelése, amely az a) vagy a b) pont szerinti építési beruházáshoz kapcsolódik.

Látható tehát, hogy az uniós közbeszerzési szabályok a támogatott beszerzéseknek csak egy szűk körére vonatkoznak, így lényegében ezek alkalmazására csak az egyes közcélú vagy közszolgáltatások ellátását szolgáló építési beruházások és az azokhoz kapcsolódó szolgáltatások beszerzési esetén kerül sor.

A Kbt. az uniós szabályokon túlmenve azonban jelentősen kiszélesíti a támogatott vállalkozások közbeszerzési kötelezettségét:<sup>185</sup> bármely vállalkozás közbeszerzési eljárást köteles lefolytatni, amelynek beszerzését egy ajánlatkérő legalább 40 millió forint<sup>186</sup> összegben közvetlenül támogatja. Tekintettel arra, hogy az uniós pályázatok jelentős részében a meghatározott összeghatárnál magasabb összegű támogatás is igényelhető, a kötelezettség potenciálisan sok uniós forrásból részesülő kedvezményezettet is érinthet. A Kbt. annyi általános könnyítést tartalmaz, hogy a beszerzés becsült értékétől függetlenül az ilyen közbeszerzéseket a nemzeti eljárásrend szabályai szerint kell lefolytatni.<sup>187</sup> Emellett a szóban forgó jogszabályhely kivételeket is tartalmaz, azaz nem kell közbeszerzést lefolytatni, ha a beszerzés

- egyedi kormánydöntésben megállapított beruházási támogatásból,
- egyedi munkahelyteremtési támogatásból,
- képzési, továbbá tanműhely-létesítési és -fejlesztési támogatásból,
- kutatás-fejlesztési és innovációs célú támogatásból,
- vállalkozások újraparosítási célt szolgáló beruházásainak támogatásából, vagy
- bármely, 2015. november 1-jét megelőzően igényelt uniós, illetve hazai költségvetési forrásból származó támogatásból valósul meg.

185 5. § (3) bekezdése.

186 Korábban az összeghatár 25 millió forint volt, azonban a 2016. évi CLX. törvény 40 millióra emelte az összeget 2017. január 1-től.

187 Kbt. 21. § (6) bekezdés.

Ezeken kívül a Kormány a szabály alkalmazása alól a közbeszerzésekért felelős miniszter előterjesztése alapján hozott egyedi határozatában felmentést adhat.<sup>188</sup> Ezen kötelezettség csak tisztán vissza nem térítendő támogatás igénybevétele esetére vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy más formában igénybe vett támogatás (pl. támogatott hitel, kedvezményes tőkejuttatás) nem keletkezik közbeszerzési kötelezettség. Ezzel egyértelművé vált, hogy az uniós pénzügyi eszközök<sup>189</sup> igénybevétele esetén a végső kedvezményezett szabadon szerződhet a beszerzései vonatkozásában, sőt a jogszabály egyértelművé teszi, hogy ez igaz a pénzügyi eszközökkel kombinált vissza nem térítendő támogatásokra is.<sup>190</sup> A pénzügyi eszközök kivétele a szabály alól két okból is nagyon fontos. Egyrészt a 40 millió forintos „támogatási összeg” kiszámítása nehézségekbe ütközhet amiatt, hogy az uniós állami támogatási szabályok szerint hitelek esetén nem maga a hitelösszeg releváns, hanem annak támogatástartalma, azaz a vállalkozás által fizetett kamat és a piaci kamat közötti különbözet. Másrészt az állam vagy az Unió által támogatott hitelprogramok esetén a visszafizetési kötelezettség önmagában is megfelelő garanciát biztosít a vállalkozásnak juttatott összeg hatékony felhasználására.

A Közbeszerzési Hatóság statisztikái alapján a támogatott közbeszerzésekre vonatkozó szabály számos szervezetet érint. 2015-ben a támogatott ajánlatkérők 1174 eljárást folytattak le (az eljárások 8%-a), összesen 53,77 milliárd forint értékben (az eljárások értékének 2,8%-a). 2016-ban az ilyen eljárások száma 362 volt (az eljárások 4,2%-a), értékük pedig 30,61 milliárd forint (az eljárások értékének 1,5%-a).<sup>191</sup> A Közbeszerzési Adatbázisban található adatok alapján 2018 év elején a Kbt. 5. § (2) bekezdése szerinti ajánlatkérők száma 262, Kbt. 5. § (3) bekezdése szerinti ajánlatkérők száma pedig 1015 volt.<sup>192</sup>

188 Kbt. 5. § (5) bekezdése alapján.

189 Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 2018/1046 (EU, EURATOM) európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikk 29. pontja alapján „pénzügyi eszköz”: *a költségvetésből nyújtott olyan uniós pénzügyi támogatási intézkedés, amelynek célja, hogy egy vagy több konkrét uniós szakpolitikai célkitűzést szolgáljon, amely tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztó eszközök formáját öltheti, és adott esetben a pénzügyi támogatás egyéb formáival vagy megosztott irányítás alá tartozó forrásokkal vagy az Európai Fejlesztési Alapból (EFA) származó forrásokkal kombinálhatók.*

190 A 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 32a. pontja alapján *pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatás: olyan támogatási forma, amelyben a végső kedvezményezett pénzügyi terméket vesz igénybe és egyidejűleg vissza nem térítendő támogatásban is részesül.*

191 Adatok forrása: Közbeszerzési Hatóság <http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/kozbeszerzesi-statisztikak> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 04.)

192 Adatok forrása: Közbeszerzési Hatóság <http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/nyilvantartott-ajanlatkerok> (A letöltés dátuma: 2018. 02. 04.)



## 2.4. Felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

A felelős akkreditált közbeszerzési tanácsadó fogalmát 2015. november 1-jétől a Kbt. vezette be a közbeszerzés rendszerébe; a korábbi törvények a hivatalos közbeszerzési tanácsadó intézményét alkalmazták. A *hivatalos közbeszerzési tanácsadó* intézménye a 2003. évi Kbt.<sup>193</sup> egyik újítása volt. Az ajánlatkérő a közösségi értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzései esetében a közbeszerzési eljárásba köteles volt hivatalos közbeszerzési tanácsadót bevonni. A hivatalos közbeszerzési tanácsadó feladata az volt, hogy szakértelmével elősegítse a közbeszerzési eljárás Kbt.-nek és egyéb jogszabályoknak megfelelő lefolytatását. A hivatalos közbeszerzési tanácsadó intézménye a bevezetésétől a 2011. évi Kbt.-ben és végrehajtási rendeletében fogalt rendelkezésekig – a tanácsadóvá válás feltételeit tekintve – kisebb változásokon ment keresztül, azonban lényegét tekintve változatlan maradt.

A 2015. november 1-jén hatályba lépett Kbt. azonban már elnevezésében és feltételeiben is egy újabb intézményt vezetett be, a *felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó* (FAKSZ) intézményét. A FAKSZ szerepe alapvetően ugyanaz, mint a hivatalos közbeszerzési tanácsadóé. A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó a közbeszerzési eljárások szakszerű lefolytatását segíti elő. A szaktanácsadó a közbeszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása során a közbeszerzési szakértelmet biztosítja, valamennyi feladata vonatkozásában a közbeszerzési szakértelem biztosításáért felel.<sup>194</sup>

A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó gyakorlatilag egy közbeszerzési szolgáltató, aki járulékos közbeszerzési szolgáltatást kínál a piacon.<sup>195</sup> A FAKSZ igénybe vehető uniós és nem uniós forrású közbeszerzések esetén is, azonban a törvény uniós forrásfelhasználás esetén, a magasabb értékű eljárások esetén teszi kötelezővé azok bevonását az eljárásba. A Kbt. szerint **a FAKSZ igénybevétele kötelező a részben vagy egészben európai uniós forrásból megvalósuló, valamint árubeszerzés és szolgáltatás megrendelése esetén az uniós értékhatárt elérő, építési beruházás esetén az ötszázmillió forintot elérő értékű közbeszerzési eljárás esetén.**<sup>196</sup>

193 A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.

194 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet 6. §.

195 Kbt. 3. § 24. a pontja szerint.

196 Kbt. 27. § (3) bekezdés.

A Debreceni Ítéletábra Gf. I. 30.151/2013/6. számú ítéletének alapul szolgáló ügyben a támogatott ajánlatkérő turisztikai projekthez kapcsolódó közbeszerzési tanácsadói tevékenység elvégzése céljából kötött szerződést egy közbeszerzési tanácsadóval. A projekt során először – az akkor hatályos Kbt. [2003. évi CXXIX. törvény 299. § (1) b) pontja] szerinti egyszerű közbeszerzési eljárásban – egy tanulmányterv beszerzésére került sor. Ezt követően a tervező fenntartott szerzői jogai alapján a tanulmánytervet többszörösen meghaladó értékű engedélyes és kiviteli terveket hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásban szereztek be. Az irányító hatóság megállapította, hogy az ajánlatkérő jogsértő módon járt el, amikor a tanulmányterv, az engedélyes tervek, a kiviteli tervek beszerzésével összefüggésben nem a Kbt. uniós eljárásrendje szerinti nyílt eljárást folytatott le, az egybeszámitási szabályokra is figyelemmel. A tanulmányterv elkészítése során már tudomással bírt arról, hogy engedélyes és kiviteli tervek elkészítése is szükséges lesz. A szabálytalansági döntés értelmében a szabálytalansággal érintett szerződések ellenértéke nem elszámolható, ezért pénzügyi korrekciós intézkedésként 81 600 000 Ft + Áfa és esetleges járulékai támogatási összegből történő levonása szükséges.

Az ajánlatkérő kártérítési perben a szabálytalansági döntés alapján visszafizetendő összeg megtérítésére kérte kötelezni a közbeszerzési tanácsadót. Előadta, hogy a megbízási szerződés alapján az alperesnek a legnagyobb gondossággal, a Kbt. és az irányadó egyéb jogszabályok előírásai szerint kellett eljárnia, szerződéses kötelezettsége volt a közbeszerzési eljárási fajta kiválasztása. A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség közokiratba foglalt szabálytalansági döntése értelmében az eljárás nem megfelelő kiválasztása miatt került sor a szabálytalansági eljárás lefolytatására, majd a visszafizetésre kötelezésre. Rámutatott arra, hogy nem a Kbt. megszegésére alapította a keresetét, hanem a Ptk. (1959. évi IV. törvény) 318. §-a (1) bekezdésén alapuló szerződésszegéssel okozott kár megtérítésére. A peres felek között a Kbt. szabályai szerinti közbeszerzési eljárásra vonatkozó megbízási szerződés jött létre, és az alperes a megbízási szerződésben vállalt közbeszerzési tanácsadói tevékenységét nem a Kbt. előírásainak megfelelően végezte el, mivel a tanulmányterv megrendelését megelőzően nem a Kbt. uniós eljárásrendje szerinti nyílt közbeszerzési eljárást folytatott le, és a Kbt. szabályai megsértésén alapuló szerződésszegő magatartásának lett a következménye a vagyoni kára bekövetkezése.

A bíróság – helybenhagyva az elsőfokú ítéletet – kimondta, hogy a közbeszerzés közjogi normáit nem érintő polgári jogi igény érvényesítésének (például a szerződésben meghatározott felmondási idő betartása) nem előfeltétele a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárása. Abban az esetben viszont, amennyiben az igényt érvényesítő fél a Kbt. előírásainak a megsértésére hivatkozik – így a nyílt közbeszerzési eljárás mellőzésére –, akkor polgári jogi igényét csak abban az esetben érvényesítheti eredményesen, ha a jogsértést a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy a határozatát közigazgatási perben felülvizsgáló bíróság megállapította.

A perbeli esetben az ajánlatkérő a közbeszerzési tanácsadó szerződésszegő magatartását a közbeszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértésére alapította, amely tárgyában a jogellenességet kizárólag a Közbeszerzési Döntőbizottság, illetőleg határozatának felülvizsgálata során a bíróság állapíthatta volna meg a Kbt. értelmében. A jogellenesség megállapításának a hiányában a kártérítési felelősség egyik feltétele egyértelműen hiányzik, ezért az elsőfokú bíróság a jogszabályi rendelkezések szerint helytállóan utasította el a keresetet.

## **19. szövegdozoz: Részekre bontás, a közbeszerzési tanácsadó kártérítési felelőssége pénzügyi korrekció esetén, eljárási előfeltétel**

## 2.5. Támogatásból megvalósuló projektek végrehajtása és közbeszerzési kérdések

### 2.5.1. A támogatások pénzügyi lebonyolítása

Az uniós források felhasználására vonatkozó jogszabályok részletesen meghatározzák a támogatások pénzügyi lebonyolításának rendszerét, ideértve a finanszírozási módok, kifizetések, előlegek igénylése, valamint az Európai Bizottsággal való elszámolás kérdéseit. Ezeket elsősorban a 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet, valamint a CPR tartalmazzák. A pénzügyi lebonyolításra vonatkozó szabályok természetesen vonatkoznak az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre is.

Emlékeztetni szükséges, hogy uniós forrásból megvalósuló közbeszerzés esetén a támogatás kedvezményezettjének az ajánlatkérő minősül (kivéve, ha a kedvezményezett más szervezetet bízott meg a közbeszerzési eljárás lefolytatásával).<sup>197</sup> Tehát a támogatás teljes összege részére előleg formájában a közbeszerzési eljárás eredményeképpen létrejött szerződés megkötését követően vagy utófinanszírozás esetén a szerződés teljesítése, illetve a nyertes ajánlattevő által kiállított számla kézhezvétele és irányító hatóság felé történő benyújtása esetén kerül folyósításra. A tagállam csak ezt követően nyújthatja be a kifizetésigénylést a Bizottságnak. A Bizottság által megtérítendő összeg a közbeszerzési eljárás útján megkötött szerződés alapján a nyertes ajánlattevőnek kifizetett összeg, csökkentve a hazai társfinanszírozás összegével.

Az uniós támogatás kifizetésére (az előleg fizetését nem számítva) csak abban az esetben kerülhet sor, ha az adott projekt keretében tervezett tevékenységek megvalósultak, valamint a hozzájuk kapcsolódó költségek ténylegesen és igazolhatóan felmerültek, azaz **valós költségek**.<sup>198</sup> Közbeszerzések esetén ez a közbeszerzés útján kötött szerződés meglétével, valamint annak megfelelő teljesítésével igazolható.

197 Kbt. 29. §.

198 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 110. § (1) bekezdés.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a Hatóság ellenőrzését követő hivatalbóli kezdeményezés alapján vizsgálta, hogy a teljesítésnek a szerződésben foglaltakhoz képest megvalósult eltérései közbeszerzési szempontból hogyan ítélték meg.

Az ügyben a nyertes ajánlattevő – uniós forrásból megvalósuló – vizes élményjátékszótér kivitelezési munkáit vállalta a műszaki specifikációban és az ajánlatában foglalt jellemzőknek megfelelően. Bár a szerződő felek a teljesítésről készült műszaki átadás-átvételi jegyzőkönyv tanúsága szerint azt rögzítették, hogy mennyiségi és minőségi hiányosság nem volt, a Közbeszerzési Hatóság utólagos ellenőrzése szerint a teljesítés nem a szerződés szerinti minőségben történt. A tényállás tisztázását követően a Döntőbizottság megállapította, hogy a játékok kivitelezése során a nyertes ajánlattevőként szerződő fél eltért a szerződésben (ajánlatában) foglaltaktól. Hangsúlyozta továbbá, hogy a hivatkozott anyageltérések minden esetben gyengébb minőséget eredményeztek.

A Döntőbizottság a szerződéstől eltérő, az ajánlatkérő által elfogadott teljesítést a 2011. évi Kbt. alapján azzal a mércével vizsgálta, hogy az szerződésmódosításként jogszerűnek lenne-e tekinthető. A Döntőbizottság szerint ahol a teljesítés nem az ajánlatban foglaltak szerint történt, ott azt kellett vizsgálni, hogy a szerződés ekképpen módosítása a nyertes ajánlattevő javára megváltoztatta-e a szerződés gazdasági egyensúlyát.

E körben a Döntőbizottság megállapította, hogy önmagában az a tény, hogy az előírt/megajánlott anyag(minőségtől) gyengébb minőségű anyag került beépítésre, s ezen minőségbeli csökkentést az ellenszolgáltatás csökkentése nem kísérte, az önmagában megbillenti a gazdasági egyensúlyt a nyertes ajánlattevőként szerződő fél felé. A Döntőbizottság a szerződésmódosítás szabályainak megsértését állapította meg és jelentős összegű bírságot szabott ki mindkét szerződő félre. (A 2011. évi Kbt.-ben még nem szerepelt külön rendelkezés a nem szankcionált szerződésszegésre vonatkozóan, a Döntőbizottság a szerződésmódosítás szabályainak felhasználásával jutott a hatályos szabályozáshoz hasonló eredményre.)

## 20. szövegdoxoz: A szerződéstől eltérő teljesítés<sup>199</sup>

A kifizetendő költségek vonatkozásában azonban további nagyon fontos kérdés, hogy a költségek beletartoznak-e az **elszámolható költségek** körébe, azaz olyan költségekről van-e szó, amelyek finanszírozhatók az adott uniós forrású program keretében. A költségek elszámolhatóságának legfontosabb kritériumai alapján azon költségek számolhatók el, amelyek:<sup>200</sup>

- a kedvezményezettélénél ténylegesen felmerültek, teljesítettek, valós munkára alapozottak, és teljesülésük elszámoló bizonylattal, jogalapjuk szerződéssel, visszaigazolt írásbeli megrendelővel, hatósági határozattal vagy ezekkel azonos bizonyító erejű dokumentummal igazolható (valós költség alapú elszámolás),<sup>201</sup>
- amelyek teljes összegben az elszámolhatósági időszak során kerültek kifizetésre,
- a projekt céljainak eléréséhez, illetve végrehajtásához szükségesek, és a projekt elfogadott költségvetésében, valamint annak hatályos módosításában betervezésre kerültek.

199 D.24/22/2017.

200 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 2.3.2.

201 Előlegek esetén nincs szükség a teljesítés igazolására. Az egyszerűsített elszámolási módok alapján történő támogatáskifizetés teljesíti a valós költségalapú támogatáskifizetés kritériumát, ha a költségek az Európai Bizottság által meghatározott módszertan, nemzeti szinten meghatározott vagy az irányító hatóság által kidolgozott módszertan alapján kerültek elszámolásra, és a számviteli szabályozást is magukban foglaló nemzeti szabályokkal összhangban merültek fel.

A költségek csak olyan mértékben számolhatók el, amilyen mértékben a támogatott projekthez kapcsolódnak, illetve amilyen mértékben annak célját szolgálják, ennek alátámasztása a kedvezményezett kötelezettsége,

- nem haladhatja meg a szokásos piaci árat,
- az operatív programban meghatározott programterületen a projekt előkészítése, végrehajtása érdekében merültek fel,
- a felhívás keretében elszámolható költségként lettek meghatározva, és ezen költségek nem szerepelnek a nem elszámolhatónak minősített költségek között,
- az elszámolhatóság időszakában, ezen belül a támogatási szerződésben rögzített projekt fizikai befejezése határidejéig merültek fel,
- az egyéb közösségi szintű horizontális politikák feltételeit is teljesítik, tehát a projekt végrehajtása során a kedvezményezett betartotta különösen a közbeszerzési, versenyjogi (állami támogatási), környezetvédelmi, esélyegyenlőségi szabályokat.

Közbeszerzési eljárások esetén a valós költségű elszámolás nem jelenthet gondot, hiszen az ajánlatkérő a Kbt. alapján is köteles az eljárás valamennyi lépését megfelelően dokumentálni, illetve az eljárás eredményeképpen írásban szerződni a nyertes ajánlattevővel. Fontos azonban, hogy a közbeszerzés útján beszerzett áru, szolgáltatás vagy építési beruházás kapcsolódjon a támogatott projekthez, illetve annak a célját szolgálja, szerepeljen a projekt költségvetésében, illetve a felhívás említse meg mint elszámolható költséget. Megfelelő tervezés mellett ezek is magától értetődőek, így legtöbb esetben nem jelentenek gondot az ajánlatkérők számára. Fontos továbbá, hogy a közbeszerzési eljárás az elszámolhatósági időszakon belül kezdődjön meg, illetve hogy a programterülethez kapcsolódjon a beszerzés.

Az Európai Bizottság közbeszerzési szakemberek számára készült útmutatója<sup>202</sup> a szabálytalanságok elkerüléséhez az auditorok által feltárt két esetet mutat be, amikor az ajánlatkérő elmulasztotta beszerzési igényeinek gondos, előzetes felmérését, amely nem felelt meg a források hatékony felhasználására vonatkozó követelménynek.

#### 1. IT-eszközök indokolatlan beszerzése

Az útmutató által bemutatott első esetben feleslegesen cseréltek le számítástechnikai eszközöket. A bemutatott esetben az ajánlatkérő arra hivatkozással cserélt le 250 számítógépet, hogy egy kifejlesztett új szoftver magasabb hardverkapacitásokat igényel. Az auditorok azonban feltárták, hogy az új szoftver probléma nélkül alkalmazható lett volna a meglévő hardverállománnyal is, a beszerzés ezért indokolatlan volt.

#### 2. Úthenger indokolatlan beszerzése

Az útmutató által bemutatott első esetben a közutak karbantartásáért felelős szervezet egyik regionális egysége számára vásárolt új gépeket, közöttük egy úthengert is, 50 000 euró értékben. Az auditorok megvizsgálták, hogy a szervezet hány ilyen géppel rendelkezik, és megállapították, hogy más regionális egységeknél több olyan úthenger is rendelkezésre áll, amelyeket csak pár órára használnak. Az auditorok arra a következtetésre jutottak a vonatkozó adatok vizsgálata révén, hogy a nem kihasznált úthengerek egyikét át lehetett volna helyezni ahelyett, hogy újat vásárolnak.

## 21. szövegdoxoz: Az eljárás előkészítése – ajánlatkérő beszerzési igényének előzetes felmérése

202 A példát bemutatja: SIGMA Public procurement policy briefs, Brief 28: Audit of Public Procurement, September 2016. és Public Procurement – Guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds, Európai Bizottság, 2018.

Az elszámolhatóság egyik legalapvetőbb (és egyben legkevésbé kézzelfogható) feltétele a szokásos piaci árnak való megfelelés. A Kormányrendelet alapján „a költségszámítás alapjául szolgáló egységárak nem haladhatják meg a szokásos piaci árat (pl. a közbeszerzési eljárás alapján megkötött szerződésben rögzített árat, a több lehetséges szállítótól történő ajánlatkérés keretében beérkezett ajánlatok alapján kialakult árat, vagy az irányító hatóság által előzetesen meghatározott fajlagos mutatók szerinti fajlagos árat). Az idézett rendelkezésből egyértelműnek látszik, hogy a közbeszerzési eljárás során meghatározott ár megfelel a szokásos piaci ár kritériumának. A Kormányrendelet azonban előírja azt is, hogy „ha a szokásos piaci ár igazolására az irányító hatóság árajánlat kérését írja elő a támogatást igénylők és a kedvezményezettek számára, az árajánlatoknak legalább három, egymástól és a kedvezményezettől független ajánlattevőtől kell származni.” A két rendelkezés alapján felmerülhet a kérdés, hogy a közbeszerzések során is elvárás-e a három egymástól és a kedvezményezettől független árajánlat megléte. Előfordulhat ugyanis, hogy egy közbeszerzési eljárás során nem érkezik be három árajánlat. A szabályozás logikájából következően, ha egy közbeszerzési eljárás szabályosan – különösen a transzparencia, a diszkriminációmentesség és az esélyegyenlőség alapelveit figyelembe véve – kerül lefolytatásra, akkor azt el kell fogadni mint elszámolható költséget. Ilyen esetben vélelmezhető, hogy a kialakult ár a piaci ár, hiszen bármely érdekelt gazdasági szereplőnek lehetősége volt részt venni az eljárásban. Kérdéses lehet azonban, hogy mi a helyzet akkor, ha az ajánlatkérő hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást folytat le, és az eljárásba nem tud, vagy nem akar három gazdasági szereplőt bevonni. Tekintettel arra, hogy a hirdetmény nélküli eljárások szigorú feltételekhez vannak kötve, vélhetően a költségeket ilyen esetben is elszámolhatónak kell tekinteni, amennyiben ez megfelel a Kbt. feltételeinek. Fontos azonban a hirdetmény nélküli eljárás alkalmazásának megfelelő jogi alátámasztása.

Amennyiben elszámolhatósági szempontból a közbeszerzés nem megfelelő, általában az irányító hatóság ezt jelzi az ellenőrzés során. Alacsonyabb értékű beszerzések esetében azonban különös figyelmet kell fordítani az elszámolhatóságra, hiszen ilyenkor az irányító hatóság csak utóellenőrzés keretében ellenőrzi az elszámolhatóságot is.

Uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások során is rendszerint lehetőség van **előleg** igénylésére, amiből a beszerzés részben (vagy akár egészben) finanszírozható. Az előleg támogatási előleg, fordított áfaelőleg vagy szállítói előleg lehet. A kedvezményezett az előleg folyósítását elektronikusan, az elektronikus alkalmazások használatának szabályai szerint igényli. Előleg kifizetése kérelemre történik.<sup>203</sup> A Kormányrendelet részletesen meghatározza az előlegigénylés folyamatát. Központi, helyi önkormányzati vagy köztisztviselői költségvetési szerv, közvetlen vagy közvetett többségi állami tulajdonban álló gazdasági társaság, helyi önkormányzat, önkormányzati társulás, köztisztviselői vagy közalapítvány kedvezményezett (azaz tipikusan ajánlatkérőnek minősülő kedvezményezettek) esetén támogatási előleg abban az esetben nyújtható, ha a kedvezményezett:

- a) az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások kezelésére a kincstárnál külön fizetési számlával rendelkezik, vagy
- b) megítélt támogatásának összege nem éri el a százmillió forintot.<sup>204</sup>

203 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 115. § (1)–(2) bekezdés.

204 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 116. § (1a) bekezdés.

A támogatási előleg mértéke az említett kedvezményezettek esetén maximum a megítélt támogatás 100%-a lehet,<sup>205</sup> azaz a beszerzés akár teljes mértékben előfinanszírozásra is kerülhet. A fenti kategóriába nem tartozó azon szervezetek, pl. magánvállalkozások, amelyek csupán a támogatás igénybevételéből kifolyólag minősülnek ajánlatkérőnek a Kbt. 5. § (2) vagy (3) bekezdése alapján, az általános szabályok alapján jogosultak előleg igénybevételére. Esetükben tehát annak maximális mértéke főszabály szerint 50% (de természetes személy, mikro-, kis- és középvállalkozás, civil szervezet, egyházi jogi személy, nonprofit gazdasági társaság kedvezményezett esetén legfeljebb egymilliárd forint), kutatás-fejlesztés esetén pedig 75%.<sup>206</sup>

Az előleg egyik speciális formája az ún. **szállítói előleg**, amelynek lényege, hogy a kedvezményezett a közte és a szállító közötti szerződés alapján a szállítói előleg elszámolható összegére jutó támogatásra nyújthat be előlegigénylési kérelmet. Az előleget az irányító hatóság közvetlenül a szállító részére folyósítja. A szállítói előleg a kedvezményezett és a szállító közötti szerződésben foglalt – tartalékkeret nélküli – összegre igényelhető.<sup>207</sup>

Ez az előlegforma közbeszerzések esetén különösen releváns, hiszen ilyenkor a nyertes ajánlattevő minősül a „szállítónak”, azaz az előleget az irányító hatóság közvetlenül az ő részére folyósítja, nem pedig az ajánlatkérőnek (kedvezményezettnek). Ha közbeszerzési eljárást kell lefolytatni, akkor a kedvezményezett akkor igényelheti a szállítói előleget, ha a közbeszerzési eljárás teljes dokumentációját ellenőrzésre benyújtotta az irányító hatóság részére, és az jóváhagyásra került, valamint a közbeszerzési eljárás eredményeként kötött, aláírt szállítói szerződést az aláírást követően haladéktalanul benyújtották a pályázati e-ügyintézés felületen.<sup>208</sup> Ilyen esetben figyelembe kell venni a Kbt. előlegnyújtásra vonatkozó szabályait is, amelyek szerint *támogatásból megvalósuló közbeszerzés esetén szállítói kifizetés során az ajánlatkérő – ha külön jogszabály magasabb mértékű szállítói előleg nyújtását nem írja elő – köteles a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összege 30%-ának megfelelő mértékű előleg igénybevételének lehetőségét biztosítani. Ebben az esetben az ajánlatkérő által kikötött biztosíték mértéke nem haladhatja meg a szerződés – tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított – elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetének mértékét.*<sup>209</sup> Kiemelendő, hogy uniós forrású közbeszerzések esetére a Kormányrendelet kimondja, hogy *szállítói finanszírozás alkalmazása esetén a közszféra szervezet kedvezményezett a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésben köteles biztosítani a szállító részére a szerződés – tartalékkeret nélküli – elszámolható összege 50%-ának, szolgáltatásvásárlás esetén 30%-ának megfelelő mértékű szállítói előleg igénybevételének lehetőségét.*<sup>210</sup> Ez azt jelenti, hogy a Kormányrendelet árubeszerzés és építési beruházás esetén a Kbt. minimális szabályától eltérően 50%-ban határozza meg a szállítói előleg legkisebb mértékét. Összehasonlításképpen, a Kbt. alapesetben minimum 5% előleg nyújtását

205 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 116. § (2) bekezdés c) pont. EMVA forrásból nyújtott támogatás esetén az előleg maximális mértéke 50%.

206 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 116. § (2) bekezdés a)–b) pont.

207 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 118/A. § (1)–(2) bekezdés.

208 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 1. melléklet, 126. pont.

209 Kbt. 135. § (9) bekezdés.

210 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 119. § (1) bekezdés.

teszi kötelezővé és azt is csak olyan esetben, ha a szerződés tárgya építési beruházás és a szerződés teljesítésének időtartama a két hónapot meghaladja.<sup>211</sup> Ennek megfelelően az előleg igénybevétele vonatkozásában jobb helyzetben vannak azok a nyertes ajánlattevők, akik uniós finanszírozású közbeszerzések eredményeképpen szerződnek az ajánlatkérőkkel.

További speciális szabály, hogy – szállítói finanszírozás hiányában is – az a közlekedésfejlesztési tárgyú projektet megvalósító közszféra szervezet kedvezményezett, amely

- fizetési számláit az Áht. alapján a kincstárnál köteles vezetni, vagy az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások kezelésére a kincstárnál fizetési számlával rendelkezik, és
- a 272/2014. (XI. 5.) 129. § (5) bekezdése szerinti egyetértés alapján utófinanszírozás keretében támogatási előlegben részesül,

a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésben köteles biztosítani a szállító részére a szerződés – tartalékkeret nélküli – elszámolható összege 50%-ának megfelelő mértékű előleg igénybevételének lehetőségét.<sup>212</sup> Ennek megfelelően tehát a közlekedési tárgyú projektek szintén a Kbt.-ben meghatározott minimális mértéknél magasabb arányú előlegben részesülnek, amellyel elősegíthető az ilyen projekteket végrehajtó vállalkozók likviditásának biztosítása.

A Kbt. rendelkezéseiből úgy tűnik, hogy a szállító minden esetben **biztosíték** nyújtására kötelezhető, ha az ajánlatkérő úgy gondolja, hogy ez szükséges. Igaz ennek mértékét a szerződés szerinti, tartalékkeret és általános forgalmi adó nélkül számított ellenszolgáltatás 5%-ában maximalizálja, és ez a szerződés teljesítésének elmaradásával kapcsolatos igényekre, illetve a szerződés hibás teljesítésével kapcsolatos igényekre vonatkozik.<sup>213</sup> A Kormányrendelet azonban a szállító választására bízta, hogy szállítói előleg igénybevétele esetén nyújt-e a szerződés elszámolható összegének 10%-a és az igényelt szállítói előleg különbözetének mértékét kitevő biztosítékot, vagy pedig nem nyújt biztosítékot, viszont ilyenkor ha az előleg jogosulatlan igénybevétele a szállító szándékos magatartására vezethető vissza, és az irányító hatóság előleg visszafizetésére irányuló felszólításának nem tesz eleget, az irányító hatóság a vissza nem fizetett összeg adók módjára történő behajtása céljából megkeresi az állami adóhatóságot.<sup>214</sup> Kérdéses tehát, hogy meg tud-e felelni az ajánlatkérő mindkét szabálynak abban az esetben, ha a szerződés elszámolható összköltségének 10%-a és a szállítói előleg összegének különbözete meghaladja a szerződés értékének 5%-át. A két jogszabály szövegéből úgy tűnik, hogy ilyen esetben azt a megoldást kell választani, hogy a szállító nem nyújt biztosítékot, viszont viseli ennek lehetséges következményeit.

A támogatás **folyósítására** az uniós támogatásokra vonatkozó általános rendelkezéseket kell alkalmazni. 100%-os támogatási előleg igénylése esetén természetesen csak a projekt megvalósítását és a támogatások szabályszerű felhasználását (pl. szállítók kifizete-

211 Kbt. 135. § (7) bekezdés.

212 Ilyen esetben a kedvezményezett köteles biztosítékot kérni a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés elszámolható összegének 10%-a és a folyósított előleg különbözetére jutó támogatás összegének megfelelő mértékben. Ez megegyezik a szállítói előleg esetén kérendő biztosíték mértékével (lásd alább).

213 Kbt. 134. §.

214 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet, 118/A. § (2) bekezdés, 1. melléklet, 134.4 pont.



tését) kell igazolnia az ajánlatkérőnek (kedvezményezettnek). Egyéb esetben alkalmazni kell a kifizetési igénylések szabályait. A támogatást az irányító hatóság *valós költségek* vonatkozásában folyósítja. Közbeszerzés esetén természetesen a megkötött szerződés és annak teljesítése jelenti a valós költségeket. A kifizetési igénylések kapcsán az irányító hatóság szükség esetén tisztázó kérdéseket tehet fel vagy hiánypótlást rendelhet el. Ha azonban a megvalósítás nyomon követése vagy folyamatba épített ellenőrzése során nem merül fel olyan probléma, amely miatt a támogatás kifizetését fel kellene függeszteni, az irányító hatóságnak a támogatást a kifizetési igénylés beérkezésétől számított **45** – szállítói finanszírozás esetén **30** – **napon belül** ki kell fizetnie a kedvezményezett részére.<sup>215</sup> Ha az irányító hatóság a kifizetés határidejét neki felróható okból elmulasztja, késedelmi kamat fizetésére köteles.<sup>216</sup>

Az ajánlatkérő egy építési beruházásra vonatkozó szerződés (közlekedési projekt) teljesítésének felügyeletére irányuló, az uniós értékhatárt meghaladó, a már kiválasztott műszaki ellenőrrel fennálló szolgáltatási szerződés teljesítésének időbeli hatályát anélkül hosszabbította meg, hogy ajánlati felhívást tett volna közzé a nyújtandó kiegészítő szolgáltatásokról. Ez azt eredményezte, hogy az eredeti szerződéses ár több mint 40%-kal emelkedett. Az ajánlatkérő a szerződés időbeli hatályának meghosszabbítását előre nem látható körülményekkel indokolta. A műszaki ellenőrzés tárgyát képező útépitési beruházás teljesítése a Bizottság útmutatójában bemutatott példa szerinti esetben amiatt húzódtott el, mert az ajánlatkérő szerv késve tudta megvásárolni az útépitéshez szükséges földterületeket azok tulajdonosaitól. A földterületek jelentős része az útépitési beruházásra irányuló szerződés hatálybalépésekor még nem volt az ajánlatkérő tulajdonában, és egyes földtulajdonosok elhúzódozó jogi eljárásokkal próbálták megghiúsítani földjük ajánlatkérő általi felvásárlását. Ebben az esetben az Európai Bizottság nem ismerte el, hogy a fent hivatkozott körülmények előre nem láthatónak tekinthetők. A bemutatott eset a kiegészítő műszaki ellenőri szolgáltatásokra vonatkozó, a 2004/18/EK irányelvben, illetve a 2011. évi CVIII. törvényben még szereplő, hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás lefolytatására vonatkozott. A hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás ezen esete ugyan a 2014/24/EU irányelvben, illetve a 2015. évi CXLIII. törvényben megszűnt, hasonló feltételrendszerrel azonban az uniós és a hazai jogalkotó a szerződésmódosításra lehetőséget adó szabályt vezetett be. A szerződésmódosításnak előre nem látható körülményekre tekintettel történő indokolása esetén az eset tanulságai az „előre nem látható körülmény” fennállása megítéléséhez változatlanul irányadóak. A Bizottság szerint „[h]a az ajánlatkérő szerv körültekintő lett volna, számíthatnia kellett volna arra, hogy egyes földtulajdonosok nem lesznek hajlandók eladni a földjüket, ezért meg kellett volna tennie a szükséges lépéseket azért, hogy még az építési beruházás megkezdése előtt a tulajdonába kerüljön minden földterület. Amikor később nyilvánvalóvá vált, hogy a földvásárlás jelentősen elhúzódik, már előrelátható volt, hogy a kiegészítő műszaki ellenőri szolgáltatásokra lesz szükség, és e szolgáltatás különálló szerződésként való megpályáztatásáról kellett volna döntenie.”

## 22. szövegdox: A szerződés időbeli hatályának meghosszabbítása<sup>217</sup>

A **hitelesítés** tekintetében szintén – az uniós támogatásokra vonatkozó – általános szabályok irányadók. A hitelesítés lényege, hogy az irányító hatóságnak gondoskodnia kell a kedvezményezett által benyújtott jelentések, nyilatkozatok és kifizetési igénylések formai

215 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 133. § (1) bekezdés.

216 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 136. §.

217 A példában szereplő esetet bemutatja: Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez, 2015.

és tartalmi ellenőrzésének lefolytatásáról, annak megállapítása céljából, hogy a kedvezményezett a támogatási szerződésben rögzített, vagy a támogatási kérelem alapján vállalt kötelezettségeit – a vonatkozó európai uniós és nemzeti jogszabályokkal összhangban – teljesítette.<sup>218</sup> Az irányító hatóság elsőként a projektek vonatkozásában dokumentumalapú ellenőrzést végez, majd mintavételes alapon a projektek egy részét a helyszínen is ellenőrzi. A helyszíni ellenőrzéshez kapcsolódó mintákat az alábbiak szerint kell kiválasztani:<sup>219</sup>

- Az ötvenmillió forint alatti támogatással megvalósuló projektek esetén legalább a projektek 5%-át kell ellenőrizni a projekt pénzügyi befejezését megelőzően.<sup>220</sup>
- Az ötvenmillió és ötszázmillió forint közötti összeggel támogatott projekteket legalább egyszer kell a helyszínen ellenőrizni a projekt pénzügyi befejezését megelőzően.
- Az ötszázmillió forintot meghaladó összeggel támogatott projektek esetén a projektet évente legalább egyszer ellenőrizni kell a helyszínen a projekt pénzügyi befejezését megelőzően.

A helyszíni ellenőrzések szempontjai különösen a következők:<sup>221</sup>

- a projekt támogatási szerződésnek megfelelő fizikai és pénzügyi előrehaladása és azok összhangjának megléte,
- a kifizetési igényléshez benyújtott alátámasztó bizonylatok és dokumentumok eredeti példányának rendelkezésre állása,
- a kifizetés igényléshez benyújtott összesítőkhöz kapcsolódó elszámoló bizonylatok megléte, helyállósága,
- az elszámoló bizonylatokhoz tartozó szerződések és a kapcsolódó teljesítésigazolások megléte, pontossága,
- a kedvezményezett által benyújtott nyilatkozat összhangban van-e az azt megalapozó bizonylatokkal,
- a termékek, szolgáltatások teljesítése összhangban van-e a támogatási szerződéssel,
- a nyilvánosságra és tájékoztatásra vonatkozó közösségi és hazai szabályokat betartotta-e a kedvezményezett,
- a környezeti fenntarthatóság és esélyegyenlőség érvényesítése,
- a **közbeszerzésekre vonatkozóan** a korábban már benyújtott dokumentumok eredeti dokumentumokkal való összhangja, a benyújtott dokumentumok valódisága, a dokumentumok megőrzésére vonatkozó szabályok betartása,
- a projekt szintű elkülönített számviteli nyilvántartás vezetése,
- a projektben vállalt indikátorok és projekt szintű mérföldkövek teljesülése,
- visszatérítendő támogatás esetén azoknak a végrehajtási feltételeknek a teljesülése, amelyek figyelembevételével az irányító hatóság a visszatérítéssel érintett támogatás arányát meghatározza.

218 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 143. § (1) bekezdés.

219 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 145. § (2)–(4) bekezdés.

220 Ha azonban az ötvenmillió forint alatti támogatással megvalósuló projektek esetén a jóváhagyott kifizetési igénylése(ke)n belül az összesítővel elszámolt összes támogatás meghaladja a tízmillió forintot, a projektek legalább 15%-át egyszer ellenőrizni kell a pénzügyi befejezést megelőzően.

221 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 146. § (1) bekezdés.

Látható tehát, hogy az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések esetén nem elegendő a közbeszerzési szabályok maradéktalan betartása, hanem kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy a beszerzett áru, szolgáltatás vagy építési beruházás, valamint a közbeszerzés útján kötött szerződés teljesítése összhangban legyen a támogatási szerződéssel, a pályázat feltételeivel és az uniós támogatásokra vonatkozó valamennyi releváns szabállyal, különös tekintettel a fent említett – helyszíni ellenőrzés részét képező – szempontokra.

### 2.5.2. Az építési beruházásokra irányuló közbeszerzések esetén szállítói finanszírozásra alkalmazandó különös szabályok

A 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, valamint a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet<sup>222</sup> és az Étv.<sup>223</sup> szállítói finanszírozás esetére különös finanszírozási szabályokat állapít meg, amelyeket építési beruházás (illetve építési koncesszió) esetén kell alkalmazni. A speciális szabályok annak érdekében kerültek kialakításra, hogy az építési beruházások esetén igénybe vett alvállalkozók kifizetése megtörténjen, valamint ez megfelelően alátámasztásra kerüljön, elejét véve ezzel az ún. körbetartozások problémájának. A jogalkotó különösen fontosnak tartotta, hogy az építési beruházások e szabályai az uniós támogatások kifizetésekor mindenképpen érvényesüljenek.

A vonatkozó szabályok alapján a fővállalkozó (közbeszerzés esetén a nyertes ajánlattevő) addig nem jogosult saját teljesítésének ellenértékére, amíg a teljesítésben részt vevő alvállalkozókat, illetve a velük munkaviszonyban vagy egyéb foglalkoztatási jogviszonyban álló szakembereket az ellenszolgáltatásból megillető rész tekintetében (a kedvezményezett vagy az irányító hatóság általi utalást követően) ki nem egyenlítette.<sup>224</sup> Ez azt jelenti, hogy az irányító hatóság szállítói finanszírozás esetén elsőként csak az alvállalkozókat megillető összegeket utalja át a szállítónak, és csak akkor utalja át a támogatás végső összegét a szállító részére, ha az igazolja az alvállalkozók kifizetését. Szállítói finanszírozás hiányában az ajánlatkérő ugyanígy köteles eljárni a 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 32/A. §-a alapján. Az irányító hatóság a dokumentumalapú ellenőrzése során a fővállalkozói és az alvállalkozói teljesítést egyaránt ellenőrzi. Ennek megfelelően a kedvezményezettnek be kell nyújtani az alvállalkozók kifizetésére vonatkozó igazolásokat is.

A 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet továbbá különleges szabályokat állapít meg az uniós forrásból finanszírozott közbeszerzések esetén az előlegfizetés és a biztosítéknyújtás vonatkozásában, az alábbiak szerint:<sup>225</sup>

- A Kbt. 135. § (8) bekezdése alapján az a közlekedésfejlesztési tárgyú projektet megvalósító közzféra szervezet kedvezményezett, amely
- a) fizetési számláit az Áht. alapján a kincstárnál köteles vezetni, vagy az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások kezelésére a kincstárnál fizetési számlával rendelkezik, és

222 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól.

223 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről.

224 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 1. melléklet, 144.2. pont.

225 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 1. melléklet, 134/B. pont.

- b) a 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 129. § (5) bekezdése szerinti egyetértés alapján utófinanszírozás keretében támogatási előlegben részesül,
- a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésben köteles biztosítani a szállító részére a szerződés – tartalékkeret nélküli – elszámolható összege 50%-ának megfelelő mértékű előleg igénybevételének lehetőségét.
- A 134/B.1. pont szerinti esetben<sup>226</sup> a kedvezményezett köteles biztosítékot kérni a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződés elszámolható összegének 10%-a és a folyósított előleg különbözetére jutó támogatás összegének megfelelő mértékben.

### 2.5.3. A kifizetések és a közbeszerzési ellenőrzés összefüggései

A Kormányrendelet továbbá közbeszerzések lefolytatása esetén az időközi kifizetéseket a közbeszerzési dokumentációról szóló támogató döntéshez köti. Kimondja, hogy az irányító hatóságnak a kifizetéshez kapcsolódó bizonylatok ellenőrzése során meg kell vizsgálnia, hogy a benyújtott elszámolásban szereplő elszámoló bizonylattal kapcsolatban van-e benyújtott közbeszerzési dokumentáció. Ha az elszámolásban szereplő elszámoló bizonylathoz kapcsolódó közbeszerzési dokumentációról még nem született döntés, vagy elutasító döntés született, az érintett elszámoló bizonylat nem kifizethető, annak támogatást tartalmával a folyósítandó támogatást csökkenteni kell.<sup>227</sup> A Kormányrendelet lényegében ugyanezt a szabályt tartalmazza a közbeszerzések ellenőrzéséről szóló fejezetben is.<sup>228</sup> Mind az utóellenőrzés, mind pedig az előzetes és folyamatba épített ellenőrzés hatálya alá tartozó közbeszerzések esetén kimondja, hogy a kedvezményezett részére támogatás – a támogatásielőleg-kifizetés kivételével – csak a támogató tartalmú megfelelő jelentés megléte esetén folyósítható.<sup>229</sup> Azaz a folyósítás a közbeszerzési dokumentumok ellenőrző szervek (IH és/vagy KFF) általi jóváhagyásához kötött. Ennek hiányában az ajánlatkérő saját forrásból tudja csak a szerződés szerinti kifizetéseket teljesíteni.

### 2.5.4. Elszámolás a tagállam és az Európai Bizottság között

Az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén a szerződések ellenértékének kifizetése először is a hazai költségvetésből történik, vagyis azokat hazai forrásból meg kell előlegezni (az uniós előfinanszírozás kivételével). A tagállam (azon belül pedig az igazoló

226 134/B.1. A Kbt. 135. § (8) bekezdése alapján az a közlekedésfejlesztési tárgyú projektet megvalósító közszféra szervezet kedvezményezett, amely

a) fizetési számláit az Áht. alapján a kincstárnál köteles vezetni, vagy az európai uniós forrásból nyújtott költségvetési támogatások kezelésére a kincstárnál fizetési számlával rendelkezik, és

b) a 129. § (5) bekezdése szerinti egyetértés alapján utófinanszírozás keretében támogatási előlegben részesül,

a Kbt. hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárás eredményeként kötött szerződésben köteles biztosítani a szállító részére a szerződés – tartalékkeret nélküli – elszámolható összege 50%-ának megfelelő mértékű előleg igénybevételének lehetőségét.

227 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 1. melléklet, 139.1. pont.

228 XVI. fejezet.

229 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet 99. § (3) bekezdés és 107. § (1) bekezdés.

hatóság) ezt követően számolja el a kifizetett tételeket az Európai Bizottsággal. Az uniós források tagállamok számára történő kifizetését szintén a CPR szabályozza.<sup>230</sup> Az ESB-alapokból származó hozzájárulás tagállamok számára történő kifizetését a Bizottság a költségvetési előirányzatoknak megfelelően és a rendelkezésre álló finanszírozás függvényében teljesíti minden program vonatkozásában. Az uniós szabályozás a kifizetésekre különböző jogcímekeket határoz meg. A kifizetés történhet **előfinanszírozás**, **időközi kifizetések**, valamint **végsőegyenleg-kifizetés** formájában. A tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy az operatív program lezárásakor a kedvezményezettek részére kifizetett közkiadás összege a Bizottság által az alapokból a tagállam részére kifizetett hozzájárulással legalább egyenlő mértékű legyen, azaz a tagállam ne nyújtson be nagyobb összegre vonatkozóan kifizetési kérelmet, mint amit ténylegesen kifizettek a kedvezményezettek részére. Ez biztosítja, hogy a zárásakor a kedvezményezetteknek kifizetett támogatás végső egyenlegének megtérítése utólagosan történik a tagállam számára.

### 2.5.5. Kifizetésigénylés<sup>231</sup>

A Bizottságnak benyújtandó kifizetésigénylésnek tartalmaznia kell valamennyi olyan információt, amelyre a Bizottságnak szüksége van az uniós Költségvetési Rendelet szerinti megfelelő számlák elkészítéséhez. A kifizetésigénylésnek tartalmaznia kell a kedvezményezetteknel felmerült és a műveletek végrehajtása során általuk kifizetett elszámolható kiadások teljes összegét, valamint a műveletek végrehajtása során felmerült közkiadások teljes összegét. Ez uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén lényegében a közbeszerzés útján megkötött szerződésekben szereplő összegeket jelenti. A kifizetési kérelemben foglalt elszámolható kiadásokat bizonyos kivételektől eltekintve kiegyenlített számlákkal vagy azonos bizonyító erejű számviteli bizonylatokkal kell alátámasztani. Közbeszerzések esetén itt fontos annak bizonyítása, hogy a közbeszerzés útján megkötött szerződés ellenértéke kifizetésre került.

### 2.5.6. A fizetési határidő megszakítása<sup>232</sup>

Valamely időközi kifizetési kérelem fizetési határidejét az Európai Bizottság legfeljebb hat hónapra megszakíthatja a következő esetekben:

- valamely nemzeti vagy uniós auditszervezet által nyújtott információk alapján az irányítási és kontrollrendszerek működésének súlyos hiányosságaira utaló egyértelmű bizonyítékok léteznek;
- felhatalmazás által engedélyezésre jogosult tisztviselőnek további vizsgálatokat kell elvégeznie, miután olyan információ jut e tisztviselő tudomására, amely szerint egy kifizetési kérelemben szereplő kiadás súlyos pénzügyi következményekkel járó szabálytalansághoz kapcsolódik;
- az előírt dokumentumok<sup>233</sup> valamelyikét nem nyújtották be.

230 CPR 77. cikk, 79. cikk, 83. cikk.

231 CPR 79. cikk, 131. cikk.

232 1303/2013/EU rendelet 83. cikk

233 Költségvetési rendelet 63. cikkének (5) bekezdésében.

A tagállam hozzájárulhat a megszakítási időszak további három hónappal történő meghosszabbításához. A Bizottságnak a megszakítást a kifizetési kérelemben szereplő kiadásoknak a szabálytalansággal érintett részére kell korlátoznia, kivéve, ha nem lehet azonosítani a kiadások érintett részét. A Bizottság haladéktalanul, írásban tájékoztatja a tagállamot és az irányító hatóságot a kifizetés megszakításának okáról, és felkéri őket a helyzet orvoslására. A Bizottság közvetlenül a szükséges intézkedések meghozatalát követően megszünteti a megszakítást.

## 2.6. A közbeszerzések ellenőrzése

Magyarországon az uniós forrású közbeszerzések egyik legfőbb speciális jellemzője a hozzá tartozó különleges ellenőrzési kötelezettség. A kohéziós szabályok nem határoznak meg kötelezettséget a közbeszerzések ellenőrzésére, ezek tagállami hatáskörbe tartoznak. Az ellenőrzési rendszerek kiépítésének követelményére utalás található ugyan a 2014/24/EU irányelvben, azonban a konkrét ellenőrzési rendszer követelményét az irányelv sem határozza meg. Támpontot jelenthet azonban a közbeszerzési ex ante feltételek közül „az uniós közbeszerzési jogszabályok megfelelő mechanizmusok révén történő tényleges alkalmazását szolgáló intézkedések” megléte. A hazai ellenőrzési rendszer lényegében ennek a feltételnek való megfelelés céljából került jelen formájában kialakításra, igaz, a CPR melléklete sem tartalmaz konkrét rendelkezést az rendszer kialakítása vonatkozásában. Az alábbiakban az irányelv által megkövetelt szabályokat és a hazai ellenőrzési rendszert ismertetjük röviden.

### 2.6.1. A közbeszerzések ellenőrzésének indokai

Az uniós tagállamok számára a közbeszerzési szabályok végrehajtásával (betartásával) kapcsolatos kötelezettségeket a 2014/24/EU irányelv 83. cikke<sup>234</sup> tartalmazza. A cikkben meghatározott feladatokat a tagállamok kötelesek egy vagy több hatóságra vagy szervre bízni és tájékoztatni a Bizottságot ezek kijelöléséről. Az elsődleges irányelvi kötelezettség a közbeszerzési szabályok alkalmazásának monitoringja, valamint az ellenőrzést végző szervezetek felhatalmazása arra, hogy az általuk észlelt vagy feltárt jogsértéseket vagy rendszerszintű problémákat jelentsék a megfelelő szervezeteknek (a nemzeti audithatóságoknak, bíróságoknak, törvényszékeknek vagy más megfelelő hatóságoknak vagy szervezeteknek, például az ombudsmannak, illetve a nemzeti parlamenteknek vagy parlamenti bizottságoknak).<sup>235</sup> E mellett az irányelv megköveteli a jelentéstételt a Bizottság számára, valamint a megfelelő információk rendelkezésre állását és segítségnyújtást az ajánlatkérők számára a közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazása érdekében.<sup>236</sup>

Az irányelvi szabályokat valamennyi közbeszerzés esetén kell alkalmazni, nem csak az uniós forrásúaknál. E kötelezettségünket Magyarország elsősorban a Közbeszerzési Hatóság tevékenysége útján teljesíti, amely valamennyi eljárás esetén hirdetményellenőrzést

234 A 2014/25/EU irányelv 99. cikke és a 2014/23/EU irányelv 45. cikke.

235 83. cikk (1)–(2) bekezdés.

236 83. cikk (3)–(4) bekezdés.

folytat, mintavételes ellenőrzés útján ellenőrzi a közbeszerzés útján megkötött szerződések teljesítését, valamint a Hatóság elnöke a jogsértések tudomására jutása esetén eljárást indíthat a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.<sup>237</sup> Emellett egyéb kormányzati szervek is végeznek alkalmanként ellenőrzéseket a közbeszerzési rendszer kapcsán, mint például az Állami Számvevőszék és a Kormányzati és Ellenőrzési Hivatal, valamint versenyjogi jogsértések vonatkozásában a Gazdasági Versenyhivatal. Uniós források kapcsán a hazai audit hatóság, azaz az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) is folytat le mintavételen alapuló ellenőrzéseket, melyek értelemszerűen az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzéseket is érinthetik. A hazai forrású közbeszerzések vonatkozásában bizonyos szervek<sup>238</sup> közbeszerzési eljárásait a Miniszterelnökség Közbeszerzési Ellenőrzési Főosztálya kötelező jelleggel ellenőrzi, valamint informatikai tárgyú közbeszerzések esetén az e-közigazgatásért felelős miniszter (Belügyminisztérium) is rendelkezik ellenőrzési jogosultsággal a közbeszerzés tárgya vonatkozásában. Általános jelleggel az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzése pedig a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeleti Főosztályának (KFF) hatáskörébe tartozik.

A támogatások felhasználásnak ellenőrzésére vonatkozó uniós és hazai jogszabályok irányadó elve a *tagállami ellenőrzés elsődlegessége*. Elsősorban a tagállamok tartoznak felelősséggel a támogatások végrehajtásáért és ellenőrzéséért, elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása. Ennek keretében elsősorban a tagállamoknak kell intézkedniük a műveletek vagy operatív programok végrehajtásának, illetve ellenőrzésének jellegét vagy feltételeit érintő minden jelentősebb változás megállapítása esetén, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzéséért is elsősorban a tagállami hatóságok felelősek. A tagállamok feladata annak biztosítása is, hogy az uniós támogatások kedvezményezettjei által lebonyolított közbeszerzési eljárások szabályosan legyenek lefolytatva, megfelelően ezzel a közbeszerzési irányelvek szabályainak és a kapcsolódó uniós alapelveknek.

Az uniós intézmények álláspontja szerint források eredményes és hatékony felhasználása csak a közbeszerzési szabályok maradéktalan betartásával érhető el, hiszen az eljárások célja annak biztosítása, hogy a közintézmények a nekik járó forrásokat a lehető leghatékonyabban költsek el, a korrupciós kockázatok csökkentése mellett. A közbeszerzési eljárások már önmagukban is garanciát hivatottak biztosítani arra, hogy a közbeszerzések lehető legnagyobb mértékű, uniós szintű verseny mellett, a gazdaságilag legelőnyösebb módon kerüljenek megvalósításra. Fontos különösen az, hogy a közbeszerzések során a más uniós tagállamban letelepedett gazdasági szereplők is részt vehessenek az eljárásban, biztosítva ezzel az uniós szabadságjogok érvényesülését az uniós forrásfelhasználás során is.

Az uniós forrású közbeszerzési eljárások ellenőrzésének célja tehát a támogatások szabályos felhasználásnak biztosítása, hogy ne kerüljön sor a támogatás szabálytalan felhasználásból eredő pénzügyi korrekcióra, a támogatási összeg Európai Uniónak történő visszafizetésére. Az intézményi szereplők eljárásban való részvétele azt igyekszik garantálni, hogy a támogatásból finanszírozott közbeszerzési eljárások során a lehető legkisebb eséllyel következzen be jogsértés, ezáltal csökkentse az adott eljárással kapcsolatban

237 Kbt. 152. §.

238 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés. Az ellenőrzésre kötelezettek körét lásd a lenti táblázatban is.

megindított jogorvoslati eljárások kockázatát, vagyis igyekszik garantálni, hogy a támogatás felhasználásával kapcsolatos hazai és uniós jogszabályi előírások közbeszerzési eljárások során érvényre jussanak.

Ez a közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása során oly módon érvényesül, hogy a közbeszerzések ellenőrzésében részt vevő intézményrendszer a közbeszerzési eljárások folyamatában jelzi, ha az eljárás során esetlegesen jogszabályba ütköző magatartást, a Kbt. szabályainak, a közbeszerzési irányelveknek és uniós joggyakorlatnak nem megfelelő eljárásmodot tapasztal, ezáltal az eljárás során igyekszik „megakadályozni” a jogsértés, szabálytalanság bekövetkeztét.

A közbeszerzési ellenőrzési rendszerek kialakítása az uniós tagállamok feladata; az uniós szabályozás nem határozza meg, hogy az ellenőrzési rendszert miként kell kialakítani. Az 1. fejezetben már utaltunk rá, hogy az ellenőrzési kötelezettséget a közbeszerzési irányelv is előírja, valamint a közbeszerzési szabályok megfelelő alkalmazását biztosító intézkedések az ex ante kondicionalitások teljesítésének fontos elemét képezik. A 2014/24/EU irányelv 83. cikke szerint a tagállamokban kötelező a szabályok alkalmazásának monitoringja, valamint az ellenőrzést végző szervezetek felhatalmazása arra, hogy az általuk észlelt vagy feltárt jogsértéseket vagy rendszerszintű problémákat jelentsék a megfelelő szerveknek. Továbbá az ex ante kondicionalitások keretében uniós elvárás az *uniós közbeszerzési jog tényleges alkalmazását biztosító rendelkezések megléte*,<sup>239</sup> amely biztosításának egyik legalapvetőbb módja a megfelelő ellenőrzési rendszerek kialakítása.

Egy ellenőrzési rendszer lehet például mintavételes alapú vagy értékhatárhoz kötött, előzetes, utólagos, illetve folyamatba épített. A közbeszerzési irányelv preambuluma is kimondja, hogy a tagállamok eldönthetik, hogy a közbeszerzések monitoringja *mintavételezéses utólagos kontrollon vagy pedig az ezen irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások szisztematikus előzetes kontrollon alapuljon-e*.<sup>240</sup> Az ellenőrzést végezheti például egy kormányzati szerv, független hatóság vagy akár több intézmény is egyszerre.

Az 1. fejezetben láthattuk, hogy a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) csak korlátozottan tartalmaz speciális szabályozást az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozóan. Általánosságban tehát ilyen közbeszerzések esetén a Kbt. általános szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a törvény tartalmaz néhány speciális rendelkezést a támogatásból megvalósuló közbeszerzésekre, amelyeket értelemszerűen az uniós támogatások felhasználása esetén is figyelembe kell venni. A Kbt. azonban csak a közbeszerzési eljárás előkészítését, lefolytatását, valamint bizonyos mértékben a közbeszerzési szerződés megkötését és teljesítését szabályozza, az uniós támogatások felhasználásának rendjét a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben találjuk. E rendeletben kaptak helyet a közbeszerzések ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések is.

Fontos megjegyezni, hogy valamennyi, az Európai Unióból származó forrásból érkező támogatás esetében a támogatás kedvezményezettje az a szervezet lesz, amely a támogatást igényelte és támogatásban részesült, és e kedvezményezettek minősülnek a támogatás felhasználása érdekében lefolytatandó közbeszerzési eljárás ajánlatkérőinek. A kedvezményezett abban az esetben nem minősül a közbeszerzési eljárás tekintetében ajánlatkérő-

239 „CPR”

240 2014/24/EU irányelv (121) preambulumbeközdés.



nek, ha a Kbt. 29. §-a alapján más ajánlatkérőt hatalmazott meg annak érdekében, hogy a nevében közbeszerzési eljárást folytasson le. Azonban a támogatások felhasználásával és ellenőrzésével kapcsolatos kötelezettségeit ebben az esetben is el kell látnia. A támogatási folyamat két része ily módon kapcsolódik egymáshoz.

Az Európai Unióból származó forrásból támogatott közbeszerzési eljárások folyamatba épített ellenőrzésével kapcsolatban fontos kiemelni, hogy bár az ellenőrzési rendszer intézményi szereplői – az ajánlatkérő oldalán – részt vesznek megfigyelőként a közbeszerzési eljárásokban, azok előkészítő szakaszában és lebonyolításában is, azonban ez nem jelenti azt, hogy ezáltal az eljárás lefolytatásáért átvállalják a felelősséget az ajánlatkérőtől. A közbeszerzési eljárások lefolytatása – a Kbt.-ben és a kormányrendeletben foglaltak alapján – az ajánlatkérő feladata, a közbeszerzési eljárás lefolytatásáért, a Kbt. elveinek és rendelkezéseinek betartásáért és ennek dokumentálásáért az ajánlatkérő felelős.

### 2.6.2. A hazai közbeszerzési ellenőrzési rendszerek

A magyarországi intézményrendszer a közbeszerzések ellenőrzése vonatkozásában gyakorlatilag ötvözi a különféle ellenőrzési rendszerek megoldásait. A hazai ellenőrzési rendszerben előzetes ellenőrzés, utó-, illetve utólagos ellenőrzés, valamint mintavételes ellenőrzés is helyet kap. Az ellenőrzési rendszerek elkülöníthetők aszerint, hogy azok tisztán hazai forrásból megvalósuló közbeszerzésekre, vagy részben vagy egészben uniós forrású közbeszerzésekre vonatkoznak.

A közbeszerzéseket érintő ellenőrzések közül **az uniós források vonatkozásában** a legfontosabb a 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet XVI. fejezete szerinti ellenőrzés, amely az irányító hatóság, illetve az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter hatáskörébe utalja az ehhez kapcsolódó feladatokat. Kiemelendő, hogy bizonyos mértékű ellenőrzési kötelezettség valamennyi közbeszerzési eljáráshoz társul, amennyiben az adott beszerzés bármilyen mértékben európai uniós támogatásból finanszírozott. Az ellenőrzési kötelezettség valamennyi hazai ajánlatkérőre vonatkozik, függetlenül attól, hogy az központi vagy nem központi szerv, illetőleg közszolgáltató ajánlatkérő. Az ellenőrzési kötelezettséget tehát az uniós forrás megléte önmagában megalapozza valamennyi magyarországi ajánlatkérő számára.

Az uniós források tekintetében a Korm. rendelet két különböző eljárási rend alapján történik:

- Amennyiben az árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés becsült értéke nem éri el az uniós értékhatárt,<sup>241</sup> illetve az építési beruházás nem éri el a 300 millió forintot,<sup>242</sup> a közbeszerzési eljárást az **irányító hatóság utóellenőrzés** keretében ellenőrzi.
- Amennyiben az árubeszerzés és szolgáltatásmegrendelés becsült értéke eléri vagy meghaladja az uniós értékhatárt, illetve az építési beruházás eléri vagy meghaladja a 300 millió forintot, a közbeszerzési eljárást a **KFF előzetes**, valamint **folyamatba épített** ellenőrzés keretében ellenőrzi.

241 A közbeszerzési értékhatárokat lásd a 2. fejezet 1.2.5 pontjában.

242 Ez az összeg alacsonyabb, mint az uniós értékhatár (5 548 000 euró, azaz 1 723 541 680 forint).

Az alacsonyabb értékhatárok esetén az irányító hatósági ellenőrzés jóval egyszerűbb, hiszen a közbeszerzési dokumentumokat ilyen esetben nem kell az ellenőrzést végző szervnek beküldeni az eljárást megelőzően, illetve előzetes jóváhagyás sem szükséges az eljárás megindításához, illetve az eljárás nyertesének kihirdetéséhez. A támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett (azaz az eljárás ajánlatkérője, aki támogatásban részesül, illetve támogatási kérelmet nyújt be) a közbeszerzési eljárás eredményéről, eredménytelenségéről, az ajánlattevő(k) kizárásáról, a szerződés teljesítésére való alkalmatlanságának megállapításáról, ajánlatának egyéb okból történt érvénytelenné nyilvánításáról, valamint ezek részletes indokáról hozott döntéséről a döntés meghozatalát követő munkanapon, de legkésőbb az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldésének napján köteles értesíteni az irányító hatóságot.<sup>243</sup> Az irányító hatóság a közbeszerzési eljárás dokumentumait közbeszerzési jogi, támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú utóellenőrzésnek veti alá, valamint szükség esetén szabálytalansági eljárást folytat le vagy jogorvoslati eljárást kezdeményez.<sup>244</sup> A szerződésmódosítások ellenőrzése szintén utóellenőrzés keretében történik.

A második kategóriába tartozó, magasabb értékű közbeszerzési eljárások ellenőrzése több lépcsőben történik, és jóval bonyolultabb folyamat. Elsőként a támogatást igénylő, illetve a kedvezményezett (ajánlatkérő) a közbeszerzés dokumentumait az irányító hatósághoz nyújtja be, ahol azok támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzésére kerül sor.<sup>245</sup> A dokumentumokat ezután – ha az IH támogató nyilatkozatot adott ki – a KFF ellenőrzi közbeszerzési jogi szempontból. Első körben a Kbt. kizáró okokra, alkalmassági követelményekre, értékelési szempontokra, a szerződés teljesítésével kapcsolatos feltételekre és a szerződést biztosító mellékkötelezettségekre vonatkozó előírásai betartásának vizsgálatára kerül sor.<sup>246</sup> Ezt követi a következő körben a közbeszerzési dokumentumok egyéb szempontú vizsgálata. 2017. január 1-je óta az ajánlatkérő az eljárást az ellenőrzéssel párhuzamosan megindíthatja, majd szükség esetén a KFF a dokumentumok módosítására vagy az eljárás felfüggesztésére kötelezheti. Korábban csak az előzetes engedély birtokában lehetett az eljárást megindítani, ami jelentősen lassította a közbeszerzéseket. A jogbiztonság biztosítása érdekében természetesen az ajánlatkérő jelenleg is megvárhatja az ellenőrzés eredményét, mielőtt megindítja az eljárást.

Az eljárás során a KFF megfigyelőt jelöl ki, aki az eljárás valamennyi dokumentumába betekinthez, adott esetben az ajánlatok bontásánál is jelen lehet.<sup>247</sup> 2017. január 1-je óta az ajánlatkérő dönthet, hogy megvárja a KFF záró tanúsítványának kiállítását, vagy pedig lezárja az eljárást, és megkötí a szerződést. Utóbbi esetben a KFF támogató vagy feltétellel támogató tanúsítványának kiállításáig a szerződés nem léphet hatályba. A közbeszerzés útján megkötött szerződések módosítását szintén előzetesen engedélyeztetni kell a KFF-fel.<sup>248</sup>

A fentiekén kívül utólagos ellenőrzésre is sor kerülhet abban az esetben, ha az ajánlatkérő megszegte az ellenőrzésre vonatkozó kötelezettségét. Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter ilyen esetben kezdeményezi a kedvezményezett ellen szabálytalansági eljárás lefolytatását.<sup>249</sup>

243 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, 98. § (1) bekezdés.

244 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, 98. § (4) bekezdés.

245 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, 101. §.

246 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, 103. §.

247 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, 105–106. §.

248 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, 108. §.

249 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet, 109. §.

Az ex ante ellenőrzés folyamata igen hosszú lehet, amennyiben a kedvezményezettet sorozatosan hiánypótlásra kell felszólítani, igaz, ezt valamelyes ellensúlyozza az a szabály, hogy az eljárás ezzel párhuzamosan megindítható. A szigorú ellenőrzés miatti többlet időigényt ellensúlyozhatja, hogy a KFF számos szabálytalanságot kiszűr, így a későbbiekben elkerülhetővé válik egy későbbi korrekció vagy a forrásvesztés mind a kedvezményezettek, mind pedig a hazai költségvetés számára.<sup>250</sup>

Szervezet	Létrehozására vonatkozó kötelezettség	Megjegyzés
irányító hatóság	kötelező	elláthatja több operatív program irányító hatósági feladatait, teljesítheti egyúttal az igazoló hatóság funkcióit is
igazoló hatóság	kötelező	elláthatja több operatív program igazoló hatósági feladatait
audit hatóság	kötelező	elláthatja több operatív program audit hatósági feladatait funkcionálisan független: a végrehajtási rendszertől szervezetenként (irányítási és beszámoltatási rendszer, döntéshozatali folyamat tekintetében) független módon működik, az audit tevékenység ellátása terén teljes szakmai függetlenséggel rendelkezik, más, a programok megvalósításával kapcsolatos tevékenységekbe nem vonható be, kizárólag észrevételekkel, tanácsokkal segítheti a végrehajtási rendszer kialakítását, alapesetben az irányító/igazoló hatóságoktól külön szervezet
koordinációs szerv	opcionális	a közösségi jogszabály az alábbi funkciókat irányozza elő: Bizottsággal való kapcsolattartás és a Bizottság tájékoztatása, kijelölt szervezetek tevékenységének koordinálása, jogszabályok összehangolt alkalmazásának előmozdítása
közreműködő szervezet	opcionális	az irányító vagy igazoló hatóság feladatai ellátásának egy részét közreműködő szervezetre bízhatja az irányító hatóság felelőssége azonban osztatlan módon fennáll
monitoring bizottság	kötelező	több operatív program monitoring bizottsági funkcióit is elláthatja

**9. táblázat: A kohéziós politika végrehajtási és ellenőrzési rendszerének intézményei; Forrás: Nyikos Györgyi szerk. (2017): Kohéziós politika 2014–2020.**

250 NYIKOS Györgyi szerk. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 324. o.

## Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 123. o.

Az IH és a KFF általi ellenőrzésen felül az eljárásokat az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (EUTAF) is rendszeresen ellenőrzi az általa meghatározott ellenőrzési terv alapján. Az EUTAF nem ellenőrzi valamennyi közbeszerzési eljárást, hanem ellenőrzése mintavételen alapul. Az IH és az IH/KFF azonban valamennyi uniós forrásból megvalósuló közbeszerzési eljárást köteles ellenőrizni! Fontos kiemelni, hogy az ellenőrzés szempontjából „**uniós forrású közbeszerzésnek**” minősül minden olyan közbeszerzés, amely legalább részben uniós forrásból valósul meg. Tehát nem előírás, hogy az adott beszerzés költsége teljes mértékben uniós forrásból legyen elszámolva.

Az uniós forrású közbeszerzések esetén az általános hatáskörű szervek (Közbeszerzési Hatóság, Belügyminisztérium, ÁSZ, KEHI, GVH) szintén végezhetnek ellenőrzéseket.

Általánosságban elmondható, hogy az uniós forrású közbeszerzések hazai ellenőrzése uniós szinten is kifejezetten szigorúnak mondható, hiszen lényegében nincs olyan közbeszerzési eljárás, amelyet valamely ellenőrző szerv ne vizsgálna meg legalább egyszer. A szigorú ellenőrzés célja elsősorban a közbeszerzés útján elköltött uniós források esetén a szabálytalanságok minimalizálása, illetve a diszkriminációmentesség, a minél szélesebb körű verseny, és a hatékonyság biztosítása. A valamennyi eljárásra kiterjedő ellenőrzések – ideértve különösen az előzetes és a folyamatba épített ellenőrzés hatálya alá tartozó eljárásokat –, az adminisztrációs terhek növekedése, illetve a közbeszerzések időtartamának meghosszabbodása. Az ellenőrző szervek szemszögéből nehézséget jelenthet a megfelelő adminisztrációs kapacitás, illetve szakértelem rendelkezésre állásának biztosítása, különösen olyan időszakban (pl. a programozási időszak zárásához közeledve), amikor aránytalanul sok közbeszerzési eljárást kívánnak megindítani, illetve lefolytatni az ajánlatkérők.

Ellenőrzési rendszerek természetesen a **hazai forrású közbeszerzések** esetében is működnek. Ezekben a rendszerekben kifejezetten hangsúlyos a hirdetmények ellenőrzése, amelyet a *Közbeszerzési Hatóság* végez az eljárások megindítását megelőzően. A Hatóság ezenkívül mintavételes alapon a közbeszerzés útján kötött szerződések teljesítését is ellenőrzi, valamint fontos szerepe van a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások jogalapjának vizsgálatában is. Egyes elsősorban központi irányítású szervek<sup>251,252</sup> közbeszerzéseinél a *Miniszterelnökség Közbeszerzési Ellenőrzési Főosztálya* is végez ellenőrzéseket. A 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. mellékletében megjelölt szervezetek az informatikai eszközök és szolgáltatások beszerzése tekintetében kötelesek az e-közigazgatásért felelős miniszter (Belügyminiszter) jóváhagyását is beszerezni. A hazai forrású közbeszerzéseket

251 A 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében megjelölt

252 a) a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik ideértve a magyar állam, vagy közalapítvány által önállóan, vagy más jogosulttal együttesen alapított és fenntartott felsőoktatási intézményeket;

b) azok a többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, amelyekben az állam nevében az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény szerint a tulajdonosi (részvényesi, tagsági stb.) jogokat miniszteri rendelet vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel kötött szerződés alapján központi költségvetési szerv vagy intézménye gyakorolja;

c) a Kormány közalapítványai;

d) az a)–c) pont szerinti szervezetek kezelésében lévő, vagy általuk alapított alapítványok.

---

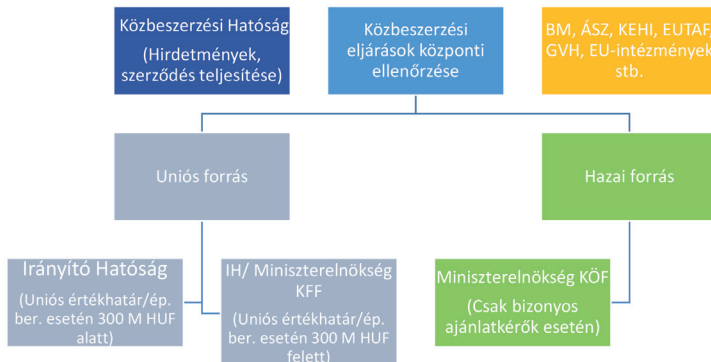
mintavételes alapon továbbá az *Állami Számvevőszék (ÁSZ)* és a *Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI)* is ellenőrizheti, valamint az esetleges versenyjogi jogsértések kivizsgálása a *Gazdasági Versenyhivatal (GVH)* hatáskörébe tartozik.

Ellenőrző szerv	Ellenőrzési hatáskör	Beszermzés forrása	Jogszabályi háttér
<b>Közbeszerzési Hatóság</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hirdetmények ellenőrzése</li> <li>• Szerződések ellenőrzése</li> <li>• Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárások ellenőrzése</li> </ul>	Bármilyen	Kbt. 187–189. § 44/2015 (XI. 2.) MvM rendelet 308/2015 (X. 27.) Korm. rendelet
<b>ME Közbeszerzési Ellenőrzési Főosztály</b>	<p>A következő szervezetek a közbeszerzésekért felelős miniszter jóváhagyását kötelesek kérni a hazai forrású közbeszerzéseikhez:</p> <p>a) a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik ideértve a magyar állam, vagy közalapítvány által önállóan, vagy más jogosulttal együttesen alapított és fenntartott felsőoktatási intézményeket;</p> <p>b) azok a többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, amelyekben az állam nevében az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény szerint a tulajdonosi (részvényesi, tagsági stb.) jogokat miniszteri rendelet vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel kötött szerződés alapján központi költségvetési szerv vagy intézménye gyakorolja;</p> <p>c) a Kormány közalapítványai;</p> <p>d) az a)-c) pont szerinti szervezetek kezelésében lévő, vagy általuk alapított alapítványok.</p>	Hazai	320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet
<b>ME Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály</b>	A támogatásban részesülő ajánlatkérők uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárás, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszáz millió forintot elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárásai, amelyek részben vagy egészben európai uniós forrásból valósulnak meg.	Uniós	272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet
<b>Irányító hatóság</b>	A támogatásban részesülő ajánlatkérők uniós értékhatárokat el nem érő értékű, valamint az építési beruházás, építési koncesszió esetén a háromszázmillió forintot el nem érő értékű közbeszerzési eljárásai, amelyek részben vagy egészben európai uniós forrásból valósulnak meg.	Uniós	272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet
<b>BM</b>	A 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 1. mellékletében megjelölt szervezetek az informatikai eszközök és szolgáltatások beszerzése tekintetében kötelesek az e-közigazgatásért felelős miniszter jóváhagyását is beszerezni.	Bármilyen	320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet

**10. táblázat: A hazai közbeszerzési ellenőrzési rendszer összefoglalása  
(szerző saját szerkesztése)**

Ellenőrző szerv	Ellenőrzési hatáskör	Beszerezés forrása	Jogszábeli háttér
<b>EUTAF</b>	A Főigazgatóság ellátja a 2014–2020 közötti programozási időszak tekintetében az ellenőrzési hatósági feladatokat.	Uniós	210/2010. (VI. 30.) Korm. rendelet
<b>ÁSZ</b>	Az Állami Számvevőszék ellenőrzi többek között az államháztartás gazdálkodását és az államháztartásból származó források felhasználását.	Bármilyen	2011. évi LXVI. törvény
<b>KEHI</b>	A kormányzati ellenőrző szerv az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenységet folytat.	Bármilyen	355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet
<b>GVH</b>	A közbeszerzések során elkövetett versenyjogi jogszértéseket a Gazdasági Versenyhivatal versenyfelügyeleti eljárás keretében vizsgálhatja.	Bármilyen	1996. évi LVII. törvény

**11. táblázat: A legfontosabb általános ellenőrző szervek, melyek adott esetben a közbeszerzéseket, illetve a közbeszerzési rendszer működését is ellenőrizhetik (szerző saját szerkesztése)**



**3. ábra: A közbeszerzések ellenőrzésében részt vevő szervek (szerző saját szerkesztése)**

### 2.6.3. Az uniós forrású közbeszerzések ellenőrzésének általános szabályai

Az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzési eljárások ellenőrzésének részleteit – a két speciális ellenőrző hatóság (IH és KFF) vonatkozásában – a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet XVI. fejezete szabályozza. A *kedvezményezett a támogatási döntésről szóló értesítés kézhezvételét követően köteles a Korm. rendelet szabályai szerint eljárni, illetve akkor, ha már a támogatási döntésről szóló értesítés kézhezvételét megelőzően közbeszerzési eljárást*

folytatott le. A kormányrendelet szabályai tehát a kedvezményezettek, illetve a támogatást igénylőkre is egyaránt vonatkoznak. Az egyszerűség kedvéért jelen fejezetben csupán a „kedvezményezettre” hivatkozunk, viszont ez alatt értelemszerűen a „támogatást igénylőt” is érteni kell majd, amennyiben az érintett szervezet még nem nyerte el a támogatást.

A kedvezményezett, aki támogatást vesz igénybe beszerzése lefolytatásához, nem mérlegelhet, hogy figyelembe veszi-e a támogatások felhasználásának ellenőrzésére vonatkozó jogszabály rendelkezéseit, azokat kötelező módon alkalmaznia kell, ellenkező esetben azt kockáztatja, hogy a támogatás összegét vagy annak egy részét elveszíti. Ez a körülmény pedig akár az adott beszerzés megghiúsulását is eredményezheti, hiszen a kedvezményezettnek támogatás nélkül sok esetben nincs forrása a beszerzés megvalósításához.

A támogatás „elvesztését” vagy csökkenését a jogszabály nem megfelelő alkalmazása is kiválthatja: abban az esetben, ha a kedvezményezett a Korm. rendeletben foglalt kötelezettségeit nem, vagy nem megfelelően teljesíti, és a felelőssége szabálytalansági eljárás keretében megállapításra kerül, a támogatási szerződés szerinti támogatás egy része vagy egésze visszavonható. Ha a támogatási döntés előtt kerül megállapításra, hogy a támogatást igénylő a kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően teljesíti, akkor az igényelthez képest csökkentett támogatás ítéltető meg részére.

Az intézményrendszeri szereplők ellenőrzésével kapcsolatban fontos továbbá hangsúlyozni a következőket. A kedvezményezett

- a közbeszerzési eljárás előkészítésének, lefolytatásának, valamint a szerződés módosításának időbeli ütemezését a rendeletben meghatározott határidők figyelembevételével köteles tervezni és megvalósítani,
- a dokumentumok megküldésével egyidejűleg köteles feltüntetni a beszerzés Kbt. szerinti becsült értékét, a szerződéshez rendelt elnevezést és a projekt azonosítószámát, és csatolni nyilatkozatát a részekre bontás tilalmának figyelembevételéről,
- a dokumentumokat elektronikus formában küldi meg.<sup>253</sup>

Kiemelendő továbbá, hogy ha egy beszerzés nem tartozik közbeszerzési kötelezettség alá, a felhívás erre vonatkozó rendelkezése alapján a beszerzési igényt az ajánlattételi határidőt megelőző öt nappal a kedvezményezett köteles a [www.szechenyi2020.hu](http://www.szechenyi2020.hu) honlapon az ott meghatározott követelmények szerint közzétenni. Ez alól kivételt képez az EMVA és az ETHA finanszírozású projektek kivételével a hárommillió forintnál nagyobb elszámolható összköltségű projektek azon szerződése esetén, amelyek elszámolható összköltsége nem haladja meg a 300 000 forintot.<sup>254</sup>

A következőkben a közbeszerzési eljárások ellenőrzésének rendszerét tekintjük át részleteiben, az uniós értékhatárt el nem érő, valamint az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzési eljárások szerinti felosztásban, figyelemmel arra, hogy bár az eljárások ellenőrzésének célja megegyezik, az ellenőrzés során valamelyest eltérő szabályok érvényesülnek.

A szabályok különbözősége – a részletezettségen kívül – leginkább abban érhető tetten, hogy az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzések esetében a támogatás összegének

<sup>253</sup> 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet, 96. § (1) bekezdés c) pont.

<sup>254</sup> 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet, 97.§ (1a) bekezdés.



szabályos (az uniós és a magyar jogszabályi előírásoknak, az uniós és hazai joggyakorlatnak megfelelő) felhasználása kiemelt jelentőséggel bír, amelyet az Európai Unió is rendszeresen ellenőriz auditok keretében. Emiatt a magyar intézményrendszer a saját ellenőrzése során kiemelt figyelmet fordít az uniós audittapasztalatok érvényesítésére is.

Az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzések tekintetében megjegyzendő továbbá az is, hogy bár a magyar intézményrendszer ellenőrzése során elsődlegesen a hazai jogszabályok alkalmazandók, az uniós közbeszerzési irányelvek, valamint a bizottsági határozatok rendelkezéseit is szükséges figyelembe venni; a sikeres ellenőrzési munka továbbá naprakész tudást feltételez az uniós közbeszerzési joggyakorlatot illetően is (pl. Európai Unió Bírósága vonatkozó jogesetei, uniós közbeszerzési auditok megállapításai).

Bár az építési beruházások esetében az uniós közbeszerzési értékhatár 1 603 395 750 forint, a magyar jogalkotó a beruházások jelentősége miatt az ellenőrzési értékhatárt 300 millió forintban határozta meg. Ennél fogva már a 300 millió forintot elérő értékű építési beruházások is az ellenőrzés tárgyát képezik; ezáltal az építési beruházások jóval szélesebb köre érintett az ellenőrzések által, mintha az uniós közbeszerzési értékhatár lenne az irányadó. Megjegyzendő azonban, hogy az építési beruházásokra irányadó ellenőrzési értékhatár még így is jóval meghaladja az építési beruházások nemzeti értékhatárát, amely 25 millió forint.

#### 2.6.4. Az uniós értékhatárt el nem érő értékű közbeszerzési

#### *eljárások (építési beruházás, építési koncesszió esetén a 300 millió forintot el nem érő értékű eljárások) ellenőrzése*

Az uniós értékhatárt el nem érő értékű közbeszerzési eljárásokat a magyar intézményrendszer szereplői közül az **irányító hatóságok** ellenőrzik utóellenőrzés, illetőleg utólagos ellenőrzés keretében. A két típusú ellenőrzés közül az *utóellenőrzés* az elsődleges. Az utóellenőrzés ugyanis azt jelenti, hogy az ellenőrzés időpontjában a kedvezményezett a közbeszerzési eljárását már lefolytatta, azonban a közbeszerzési szerződést még nem kötötte meg. Ezáltal lehetőség van a reparálásra, vagyis arra, hogy abban az esetben, ha az irányító hatóság hibát vagy közbeszerzési szabálytalanságot fedezett fel az ellenőrzése során, az még a szerződés megkötése előtt orvosolható. Tehát az ellenőrzés célja az utóellenőrzés esetében is az, hogy elejét vegye a támogatás szabálytalan felhasználásának, a pénzügyi érdeksérelem miatti korrekció megállapításának.

Az uniós értékhatárt el nem érő közbeszerzési eljárások ellenőrzése is szükséges, figyelemmel arra, hogy az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata alapján az *Európai Unió működéséről szóló szerződés szabályait és elveit a közbeszerzési irányelvek hatálya alá nem tartozó közbeszerzésekre is alkalmazni kell*. A tagállamok ajánlatkérői kötelesek megfelelni az EUMSZ szabályainak és alapelveinek, valahányszor annak hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződést kötnek. Az Európai Unió Bírósága több esetben is kifejtette azt az álláspontját, amely szerint *bár egyes szerződések nem tartoznak a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó uniós irányelvek hatálya alá, az ilyen szerződéseket kötő ajánlatkérők ennek ellenére kötelesek megfelelni a Szerződés alapvető szabályainak*. Ilyen jogesetek például a 2.2.3. pontban már említett *Teleaustria*-, *Coname*- és *Parking Brixen*-ítéletek,

valamint a *Bent Mousten Vestergaard*-ügy<sup>255</sup>. Ezen elvek mentén az Európai Bizottság az uniós értékhatárt el nem érő eljárásokat is ellenőrizheti tagállami auditjai során, így fontos ezeknek is a megfelelő hazai szintű kontrollja.

Az utóellenőrzés akkor kezdődik,<sup>256</sup> amikor a kedvezményezett a közbeszerzési eljárást befejezte, vagyis a közbeszerzési eljárás eredményéről, eredménytelenségéről, az ajánlattevő(k) kizárásáról, a szerződés teljesítésére való alkalmatlanságának megállapításáról, ajánlatának egyéb okból történt érvénytelenné nyilvánításáról, valamint ezek részletes indokáról a döntést meghozta. Az utóellenőrzést a **döntés meghozatalát követő munkanapon, de legkésőbb az ajánlatok elbírálásáról szóló írásbeli összegezés megküldésének napján** kell kezdeményeznie az irányító hatóságnál.

Az utóellenőrzés kezdeményezését követően (**2 munkanapon belül**) a kedvezményezett köteles megküldeni az irányító hatóság részére a közbeszerzési eljárás során keletkezett összes dokumentumot és a közbeszerzési szabályzatát is. Amennyiben az adott közbeszerzési eljárással kapcsolatban jogorvoslati eljárás indult, a Közbeszerzési Döntőbizottság döntését tartalmazó dokumentumot is meg kell küldeni.

Az irányító hatóság a részére megküldött közbeszerzési dokumentumokat a következő szempontok alapján ellenőrzi:

- közbeszerzési jogi,
- támogathatósági,
- elszámolhatósági, valamint
- műszaki szempontok.

Az irányító hatóság a dokumentumok beérkezését követő **7 munkanapon belül** köteles értesíteni a kedvezményezettet az ellenőrzés eredményéről. Ki kell emelni, hogy az utóellenőrzésre vonatkozó határidők úgy lettek meghatározva, hogy azokat betartva az ellenőrzési folyamat a szerződéskötési moratórium időtartama alatt (10 nap) lezárható legyen. Ez azonban nem mindig lehetséges, hiszen egyrészt az ellenőrzési határidők munkanapokban, a moratórium ideje pedig naptári napokban került meghatározásra, másrészt pedig előfordulhat, hogy az ellenőrzés ténylegesen a megadottnál több időt vesz igénybe (például hiánypótlás elrendelése vagy a határidők be nem tartása esetén). Bár a Korm. rendelet nem írja kifejezetten elő, a jogbiztonság érdekében a szerződéskötéssel ilyen esetben is érdemes megvárni az utóellenőrzés eredményét.

A közbeszerzési utóellenőrzési folyamat fontos hozadéka, hogy a kedvezményezett részére támogatás (a támogatáselőleg-kifizetés kivételével) csak abban az esetben folyósítható, ha az irányító hatóság az ellenőrzése során mindent megfelelőnek talált, és támogató tartalmú utóellenőrzési jelentést állított ki. Nem támogató tartalmú utóellenőrzési jelentés esetén – amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozó, nem reparálható jogsértés miatt kerül sor nem támogató tartalmú jelentés kiadására – az irányító hatóság **jogorvoslati eljárást** kezdeményez a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.<sup>257</sup>

255 (C-59/00).

256 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 98. §.

257 Lásd 1. fejezet

Továbbá, amennyiben az irányító hatóság az ellenőrzése során **szabálytalanságot** állapít meg, az eljárással kapcsolatban *szabálytalansági eljárást* folytat le. Kiemelendő, hogy a szabálytalansági eljárás tágabb fogalom, mint a közbeszerzési jogorvoslati eljárás. Tehát a szabálytalansági eljárás lefolytatható például elszámolhatósági vagy támogathatósági szempontokra, míg a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását csak a közbeszerzési jogi jogsértések esetén kell kezdeményezni.

A közbeszerzési eljárás ellenőrzéséhez hasonlóan a **szerződésmódosítások tekintetében** is elsődlegesen az irányító hatóság általi utóellenőrzésre kerül sor.<sup>258</sup> Utólagos ellenőrzésre csak abban az esetben kerül sor, ha a kedvezményezett a szerződésmódosítás utóellenőrzését nem határidőben kezdeményezte.

A szerződésmódosítások ellenőrzésének szükségességét alátámasztja, hogy a közbeszerzési szerződések kizárólag a Kbt.-ben szigorúan meghatározott esetekben módosíthatók; a polgári jogban ismert szerződési szabadság mind a közbeszerzési szerződések megkötése, mind a módosítása során jelentős mértékben korlátozott.

Az Európai Unió Bírósága a Pressetext-ügyben fektette le a szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítélésével kapcsolatos alapelveket. Bár a 2014-ben elfogadott új közbeszerzési irányelvek tovább cizellálták a szerződésmódosítás lehetőségét, a döntés a lényeges módosítás fennállásának megítélése kapcsán továbbra is irányadó.

Az ítélet alapjául szolgáló esetben az osztrák kormány még 1994-ben határozatlan idejű szerződést kötött hírügynökségi szolgáltatások ellátására egy, az osztrák piacon nagy hagyományokkal rendelkező sajtóügynökséggel (a továbbiakban: APA). A szerződést a teljesítés éve alatt többször is módosították. Egyes feladatok ellátását az APA az osztrák kormány hozzájárulásával átruházta az egyedüli tulajdonában álló leányvállalatára, amellyel egyetemleges felelősséget vállalt a teljesítésért, az árakat ez euró bevezetésekor schillingről euróra váltották, és kerekítést is alkalmaztak, a felmondást korlátozó szerződéses feltétel hatályát az eredeti szerződésben foglalt határidőn túl további időszakra terjesztették ki, valamint az APA on-line szolgáltatására vonatkozó árkedvezmény mértékét 15%-ról 25%-ra emelték. A Bíróság a módosítás jogszerűsége kapcsán ítéletében a szerződésmódosításokkal kapcsolatban elvi érveléssel mondta ki:

„Az eljárások átláthatósága és az ajánlattevőkkel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében valamely közbeszerzési szerződés hatályosságának ideje alatt az annak rendelkezéseire vonatkozóan elfogadott módosításokat a 92/50/EKG irányelv értelmében új szerződésodaitelésnek kell tekinteni, amennyiben az eredeti szerződés feltételeitől lényegesen eltéréseket határoznak meg, és következésképpen a feleknek e szerződés alapvető feltételeinek újratárgyalására vonatkozó szándékát igazolják.” A Bíróság fentiekkel kapcsolatos további iránymutatása szerint valamely közbeszerzési szerződés módosítását akkor kell lényegesnek tekinteni, ha:

olyan feltételeket határoz meg, amelyek ha szerepeltek volna az eredeti odaítélési eljárásban, az eredetileg részt vett ajánlattevőkön kívüli más ajánlattevők részvételét is lehetővé tették volna, vagy az eredetileg kiválasztott ajánlaton kívüli másik ajánlat kiválasztását is lehetővé tették volna;

258 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 100. §.

jelentős mértékben kiterjeszti a szerződést olyan szolgáltatásokra, amelyekre az eredetileg nem terjedt ki;

a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára módosítja úgy, hogy ezt az eredeti szerződésben nem kötötték ki.

A szerződő fél személyének változása kapcsán a Bíróság kimondta, hogy általában azon szerződő félnek, akinek az ajánlatkérő eredetileg odaitélte a szerződést egy új szerződő féllel történő helyettesítését az érintett közbeszerzési szerződés egyik alapvető feltételét érintő változásnak kell tekinteni. Az adott esetben ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy a feladatok átruházásának sajátosságai, különösen a 100%-os tulajdonlás és az egyetemleges felelősségvállalás körülményeire tekintettel, az adott ügyben létrejött megállapodás lényegében a szerződő fél belső átszervezését jelenti, amely nem módosítja lényegesen az eredeti szerződés feltételeit.

Mivel a konkrét esetben nem került sor valódi áremelésre, csupán kismértékű kiigazításra az euróra történő átállással összefüggésben, a Bíróság szerint ez nem minősült a szerződés alapvető feltételei olyan jellegű módosításának, amely új szerződésodafeltételnek tekinthető. Az árkedvezmény növelésével kapcsolatban pedig azt az álláspontot foglalta el a Bíróság, hogy az nem módosítja a szerződés gazdasági egyensúlyát a nyertes ajánlattevő javára, és nem alkalmas arra, hogy a versenyt a potenciális ajánlattevők rovására torzítsa.

### 23. szövegdox: A szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítélésével kapcsolatos alapelvek<sup>259</sup>

A közbeszerzési szerződések megkötése és módosítása tekintetében a Ptk. kizárólag mögöttes jogszabályként érvényesül, a szerződés megkötésének és módosításának feltételeit a Kbt. határozza meg. A közbeszerzési szerződések módosítása így fontos elemét képezi a közbeszerzések ellenőrzésének, az ellenőrzés jelentősége abban áll, hogy a szerződések módosításával ne lehessen kikerülni a közbeszerzési szabályokat.

A szerződésmódosítás ellenőrzésének lépései a következők:

- A kedvezményezett a szerződésmódosítást, valamint a szerződésmódosítást alátámasztó valamennyi dokumentumot a szerződésmódosítást követő **2 munkanapon belül** utóellenőrzés céljából megküldi az irányító hatóság részére.
- Az irányító hatóság számára a dokumentumok beérkezését követően **15 munkanap** áll rendelkezésre az ellenőrzés elvégzésére. Az irányító hatóság a közbeszerzési szerződések módosításait közbeszerzési jogi és elszámolhatósági szempontok alapján ellenőrzi.
- Abban az esetben, ha a szerződésmódosítással kapcsolatban Kbt. szerinti jogorvoslati eljárást kezdeményeztek, a kedvezményezett a jogorvoslati eljárás megindításáról is tájékoztatja az irányító hatóságot. Az irányító hatóság ebben az esetben az ellenőrzését a jogorvoslati eljárás lezárásáról szóló döntés Kbt. szerinti kézbesítése, illetve közzététele napjáig felfüggeszti.

<sup>259</sup> A C-454/06 számú, Pressetext Nachrichtenagentur vs. Republik Österreich-ügyben hozott ítélet.

Amennyiben a kedvezményezett megszegi a jogszabályban foglalt kötelezettségét, és a szerződésmódosítás ellenőrzését nem határidőben kezdeményezi, arra nem utóellenőrzés, hanem **utólagos ellenőrzés** keretében kerül sor. Az utólagos ellenőrzést szintén az irányító hatóság folytatja le az ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum kézhezvételét követő **15 munkanapon** belül. Az irányító hatóság azonban utólagos ellenőrzés esetén a kedvezményezett ellen szabálytalansági eljárás lefolytatását is kezdeményezheti azzal, hogy ha a szabálytalansági eljárás során korrekció megállapítására is sor kerül, azt elsődlegesen a projektmenedzsmen, illetve a közbeszerzés sorok terhére állapítják meg.

Az utólagos ellenőrzésről készült jelentés egyenértékű az utóellenőrzési jelentéssel. A szerződésmódosítás ellenőrzése során is érvényesül az az elv, hogy a kedvezményezett részére a szerződésmódosítással érintett támogatási összeg csak a szerződésmódosításra vonatkozó támogató tartalmú utóellenőrzési vagy utólagos ellenőrzésről készült jelentés megléte esetén folyósítható. Amennyiben az irányító hatóság nem támogató tartalmú utóellenőrzési vagy utólagos ellenőrzési jelentést állít ki, és erre a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozó, nem reparálható jogsértés miatt kerül sor, az irányító hatóság jogorvoslati eljárást kezdeményez a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt.

Az ellenőrzési kötelezettség alól kivételt képeznek a következő esetek:

ha a szerződésmódosítás azért vált szükségessé, mert

- a támogatási szerződésben módosult a szerződéssel érintett projektlem finanszírozási módja, vagy
- az igénybe venni kívánt alvállalkozói teljesítés mértéke az eredeti szerződésben rögzítettthez képest magasabbá válik.

Ha a módosítás a szerződésnek csak a fent említett elemeit érinti, akkor a kedvezményezett csupán tájékoztatni köteles az irányító hatóságot, illetve megküldeni az alátámasztó dokumentumokat **15 napon** belül.

### *2.6.5. Az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű*

*közbeszerzési eljárások (építési beruházás, építési koncesszió*

*esetén a 300 millió HUF-ot elérő vagy meghaladó értékű eljárások)*

*ellenőrzése*

Az uniós értékhatárokat elérő vagy meghaladó értékű közbeszerzési eljárások ellenőrzése az ún. folyamatba épített ellenőrzés keretében történik, az ellenőrzést az irányító hatóság és az közbeszerzésekért felelős miniszter (miniszterelnökséget vezető miniszter) folytatja le. A miniszter feladatait a gyakorlatban a Közbeszerzési Felügyeleti Főosztály (KFF) látja el. A folyamatba épített ellenőrzés egyrészt a közbeszerzési eljárás dokumentumainak előzetes ellenőrzéséből (támogathatósági, elszámolhatósági, műszaki és közbeszerzési jogi szempontú ellenőrzés), valamint a közbeszerzési eljárás lefolytatásának ellenőrzéséből áll.

A folyamatba épített ellenőrzés első lépése az irányító hatóság ellenőrzése: az **irányító hatóság** a közbeszerzési eljárás dokumentumait **támogathatósági, elszámolhatósági,**

**valamint műszaki szempontból ellenőrzi.** A közbeszerzési dokumentumok közbeszerzési jogi ellenőrzésére csak azt követően kerülhet sor, hogy előzőleg az irányító hatóság nyilatkozatot állított ki arról, hogy a dokumentumok támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontból megfelelőek. Az irányító hatóság által lefolytatott ellenőrzésre a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően kerül sor. Az irányító hatóság az ellenőrzéséről nyilatkozatot állít ki.

Hatósági engedélyhez kötött építési beruházások esetén az általános szabályoktól eltérően nem kell támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontú ellenőrzést kezdeményezni az irányító hatóságnál. Hatósági engedélyhez kötött építési beruházások esetén ez a lépcsőfok kimarad. A közbeszerzési eljárás dokumentumait egyenesen az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter (KFF) részére kell megküldeni közbeszerzési jogi minőségellenőrzés céljából, a monitoring és információs rendszeren keresztül.

Ezen beruházások esetén a támogathatósági, elszámolhatósági ellenőrzésre a kifizetési igénylés ellenőrzése során kerül sor. Abban az esetben, ha a kifizetési igénylés ellenőrzése során támogathatósági, elszámolhatósági szabálytalanság merül fel, úgy azért a kedvezményezett önálló felelősséggel tartozik.

A folyamatba épített ellenőrzés abban különbözik az uniós értékhatárt el nem érő közbeszerzések utóellenőrzésétől, hogy az ellenőrzés már a közbeszerzési eljárás megindítását megelőzően megkezdődik (kivéve, ha az ajánlatkérő el azon jogával, hogy a közbeszerzési jogi ellenőrzés megindításával egyidejűleg megindítja az eljárást) a közbeszerzési dokumentumok ellenőrzésével, és az eljárás alatt folyamatosan történik. Az ellenőrzés továbbá – az utóellenőrzésekhez hasonlóan – az esetleges szerződésmódosítások ellenőrzését is magában foglalja. A KFF mind az eljárás megindítására és dokumentumaira vonatkozóan, mind a közbeszerzési eljárás lefolytatásáról ún. tanúsítványt állít ki, amely **tanúsítvány kötelezi a támogatást felhasználó kedvezményezetteket:**

A kedvezményezett a közbeszerzési eljárást abban az esetben indíthatja meg vagy folytathatja, ha a közbeszerzésekért felelős miniszter a közbeszerzési dokumentumokat ellenőrizte, és erről támogató tartalmú, vagy feltétellel támogató tartalmú eljárás megindítására vonatkozó és a közbeszerzési dokumentumokat jóváhagyó tanúsítványt állított ki.<sup>260</sup> A kedvezményezett továbbá a közbeszerzési eljárásában az eljárást lezáró döntést csak abban az esetben hozhatja meg, ha a miniszter az eljárás lefolytatását ellenőrizte, és erről közbeszerzési záró tanúsítványt állított ki.<sup>261</sup>

A közbeszerzési eljárást lezáró döntést meghozó személynek vagy testületnek a Kbt. szerinti írásbeli szakvélemény és döntési javaslat, valamint a közbeszerzési záró tanúsítványban foglaltak figyelembevételével kell meghoznia az eljárást lezáró döntését.

### **2.6.6. A közbeszerzési eljárások lefolytatásának folyamatba épített ellenőrzése**

A közbeszerzési eljárások lefolytatásának folyamatba épített ellenőrzése a bontási eljárástól az írásbeli összegezés ajánlattevők részére történő megküldését megelőző időpontig vagy a szerződés megkötéséig tart, és a közbeszerzési záró tanúsítvány kiállításával ér véget.

<sup>260</sup> 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 104. § (1) bekezdés.

<sup>261</sup> 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 106. § (2) bekezdés.

Az ellenőrzés célja, hogy kiszűrje, megakadályozza az esetleges jogszabálysértéseket a közbeszerzési eljárás lefolytatása során, így elejét vegye a közbeszerzési szerződések szabálytalan megkötésének, távolabbról tekintve az ellenőrzés célja a támogatások szabályos felhasználásnak biztosítása, hogy ne kerüljön sor a támogatás szabálytalan felhasználásából eredő pénzügyi korrekcióra, a támogatási összeg Európai Uniónak történő visszafizetésére.

A kedvezményezettnek a Kbt. szerinti bontási eljárás időpontjáról legalább **5 munkanappal** korábban tájékoztatnia kell az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert (KFF) a monitoring és információs rendszeren keresztül. A miniszter (KFF) a közbeszerzési eljárásba – a kedvezményezett tájékoztatása alapján, a tájékoztatás megküldését követő **3 munkanapon** belül – **megfigyelőt** jelöl, erről a kedvezményezettet egyidejűleg értesíti.

A megfigyelő az eljárásban a bírálóbizottsági üléseken való személyes részvétellel, továbbá a közbeszerzési eljárás iratainak vizsgálatával jogosult részt venni. A gyakorlatban a dokumentumok vizsgálata által való részvétel jellemző.

A megfigyelő a közbeszerzési eljárások során minden ajánlatot formai és közbeszerzési szempontból átnéz, részt vesz a kizáró okok és az alkalmasság megvizsgálásában és az ajánlatok érvényességével, érvénytelenségével kapcsolatos álláspont kialakításában. Segíti a bírálóbizottságot a közbeszerzési eljárás során az ajánlattevők számára kiküldendő levelek megfogalmazásában (hiánypótlás, felvilágosításkérés), a beérkező válaszok elemzésében, valamint támogatja a döntéshozót a közbeszerzési eljárás lezárásával kapcsolatos dokumentumok, jegyzőkönyvek véleményezésével.

A megfigyelő feladatának ellátása érdekében a kedvezményezett a megfigyelőt a közbeszerzési eljárás lefolytatása során valamennyi eljárási cselekményről haladéktalanul írásban tájékoztatja, és az eljárás során keletkezett dokumentumokat, különösen a felvett jegyzőkönyveket, az egyes eljárási cselekményekhez kapcsolódó dokumentumokat, jogorvoslat esetén az azzal összefüggésben keletkezett dokumentumokat, valamint az ajánlatkérői döntéseket, döntési javaslatokat tartalmazó dokumentumokat a megfigyelő részére haladéktalanul megküldi.

Ha a kedvezményezett nem tesz eleget fenti kötelezettségének, az irányító hatóság vagy az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter *szabálytalansági eljárás* kezdeményezéséről dönthet.

A miniszter (KFF) az ajánlatok vagy a részvételi jelentkezések elbírálásáról készített írásbeli összegezés megküldését megelőzően, több szakaszból álló eljárás esetén valamennyi eljárási szakasz vonatkozásában az eljárási cselekményekről szóló dokumentumok kézhezvételét követő **10 munkanapon** belül **közbeszerzési záró tanúsítványt** állít ki, amelyet megküld a kedvezményezett, valamint az irányító hatóság részére.

Az eljárás lezárására és a szerződés megkötésére két lehetőség áll a kedvezményezett rendelkezésére:

- 1) A kedvezményezett a közbeszerzési eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntését akkor hozza meg, ha az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter (KFF) az eljárás lefolytatását ellenőrizte, és erről **közbeszerzési záró tanúsítványt állított ki**.
- 2) A kedvezményezett meghozhatja az eljárást lezáró döntését, illetve több szakaszból álló eljárás esetén a részvételi szakaszát lezáró döntését az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszternek (KFF) az eljárás lefolytatása **ellenőrzésével**

**egyidejűleg is.** Ebben az esetben – a szerződéskötési moratórium letelte esetén – a szerződés is megköthető, az azonban az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által kiállított, támogató vagy feltétellel támogató tartalmú közbeszerzési záró tanúsítvány hiányában **nem léphet hatályba.**

A kedvezményezett részére támogatás (a támogatáselőleg-kifizetés kivételével) csak a KFF támogató tartalmú, az eljárás megindítására vonatkozó és a közbeszerzési dokumentumokat jóváhagyó tanúsítványának, támogató tartalmú záró tanúsítványának, valamint az irányító hatóság támogató nyilatkozatának a megléte esetén folyósítható. Emiatt kiemelten fontos a közbeszerzések szabályos, Kbt.-nek megfelelő lefolytatása, hiszen egy szabálytalanul lefolytatott közbeszerzés esetén a kedvezményezett (ajánlatkérő) részére nem folyósítanak támogatást, így fennállhat a veszélye, hogy nem rendelkezik majd megfelelő fedezettel a beszerzés megvalósításához.

Szabálytalansági eljárás lefolytatása esetén azonban a szabálytalanságról vagy a szabálytalansági gyanú elutasításáról hozott döntés tartalma az irányadó a támogatás folyósítása tekintetében.

### 2.6.7. A szerződésmódosítás ellenőrzésének részletes szabályai

Míg az uniós értékhatárt el nem érő (építési beruházás esetén a 300 millió forintot el nem érő) értékű közbeszerzési eljárásokkal összefüggő szerződések módosításának ellenőrzése utóellenőrzés keretében történik, az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó (építési beruházás esetén a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó) értékű közbeszerzési eljárások alapján megkötött közbeszerzési szerződések ellenőrzésére a *szerződésmódosítást megelőzően* került sor. Utóbbi esetben a szerződésmódosítások ellenőrzése – a közbeszerzési eljárások ellenőrzéséhez hasonlóan – két lépcsőben történik: elsőként az **irányító hatóság** vizsgálja meg a módosítást támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontból, majd az irányító hatóság támogató tartalmú nyilatkozatának kiállítását követően az **közbeszerzésekért felelős miniszter (KFF)** ellenőrzi a tervezett módosítást közbeszerzési jogi szempontból.

### 2.6.8. Utólagos ellenőrzés<sup>262</sup>

Ugyanúgy, mint az alacsonyabb értékű közbeszerzési eljárásoknál, az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó (építési beruházás esetén a 300 millió forintot elérő vagy meghaladó) értékű eljárások és az ilyen értékű szerződésekhez kapcsolódó szerződésmódosítások esetén is szükség lehet ún. utólagos ellenőrzésre. Utólagos ellenőrzésre akkor kerül sor, ha a kedvezményezett megszegte közbeszerzési eljárások ellenőrzésére vonatkozó szabályokat.

Ha a közbeszerzési eljárás, valamint a szerződésmódosítás kapcsán utólagos ellenőrzés szükséges, a dokumentumokat támogathatósági, elszámolhatósági, valamint műszaki szempontból az **irányító hatóság**, közbeszerzési jogi szempontból a **közbeszerzésekért**

<sup>262</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 109. §.



**felelős miniszter (KFF)** ellenőrzi az ellenőrzés lefolytatásához szükséges valamennyi dokumentum kézhezvételét követően.

Az utólagos ellenőrzés mind a közbeszerzési eljárás, mind a szerződésmódosítás vonatkozásában a szerződésmódosítás általános ellenőrzésére vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával történik, azzal az eltéréssel, hogy az utólagos ellenőrzés során a miniszter (KFF) jelentést állít ki (alapesetben a szerződés módosításának ellenőrzése során véleményt), amely ellen a kedvezményezett részletes írásbeli indokolást terjeszthet elő. A miniszter (KFF) azonban egyet nem értése esetén dönthet szabálytalansági eljárás kezdeményezéséről, és a megítélése szerint szabálytalanság megállapítására okot adó közbeszerzési jogsértés esetén jogorvoslati eljárás kezdeményezéséről. Szabálytalansági eljárás lefolytatása esetén az esetleges korrekcióra elsődlegesen a projektmenedzsment, illetve a közbeszerzés sorok terhére kerül sor. Ha azonban az eljárás vagy szerződésmódosítással kapcsolatban a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt jogorvoslati eljárás is indult, akkor a miniszter a jogorvoslati eljárás lezárultáig a szabálytalansági eljárást felfüggeszti. Ilyenkor természetesen a szabálytalansági eljárás során figyelembe vételre kerül a Közbeszerzési Döntőbizottság előtti jogorvoslati eljárás eredménye.

### 2.6.9. A beszerzések ellenőrzése<sup>263</sup>

A fent említett ellenőrzési eljárásokat csak a legalább a nemzeti közbeszerzési értékhatárokat elérő becsült értékű közbeszerzési eljárások esetén kell alkalmazni. A közbeszerzésnek nem minősülő, nemzeti értékhatár alatti beszerzések esetén azonban alkalmazandó lehet a közbeszerzési értékhatárok alatti értékű beszerzések megvalósításával és ellenőrzésével kapcsolatos szabályokról szóló 459/2016. (XII. 23.) Korm. rendelet. A Kormányrendeletet a Kbt. 195. §-ának (1) bekezdésében meghatározott ajánlatkérők<sup>264</sup> nettó egymillió forintot elérő vagy meghaladó, de a nemzeti értékhatárokat el nem érő értékű beszerzéseikre kell alkalmazni. Ilyen beszerzések esetén a beszerzést végző szervnek legalább három ajánlatot kell bekérni és a diszkriminációmentesség alapelvét biztosítani.

A Kormányrendelet a fent említett beszerzések ellenőrzésére is meghatároz alapvető szabályokat. A közbeszerzésekért felelős miniszter a rendeletben foglalt előírások betartását – különös tekintettel a Kbt. 19. § (2)–(3) bekezdése szerinti részekre bontás tilalmára – éves ellenőrzési terv alapján ellenőrzi. A miniszter az éves ellenőrzési tervben nem szereplő ajánlatkérő és beszerzés esetében eseti jelleggel is ellenőrizheti az e rendeletben foglalt előírások betartását.

<sup>263</sup> 459/2016. Korm. rendelet 5. §.

<sup>264</sup> A Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szervek és intézményeik, a Kormány közalapítványai, valamint azon többségi állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek, amelyekben az állam nevében a tulajdonosi (részvényesi, tagsági stb.) jogokat miniszteri rendelet vagy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-vel kötött megbízási szerződés alapján központi költségvetési szerv vagy intézménye gyakorolja.

Az ellenőrzés során az ajánlatkérőnek – miniszter megkeresésére – a megkeresésben megjelölt beszerzéseivel kapcsolatos iratanyagot 5 munkanapon belül teljeskörűen a miniszter rendelkezésére kell bocsátania.

## 2.7. Külső ellenőrző szerv által történő ellenőrzésre (audit) való felkészülés

### 2.7.1. Az Ellenőrzési Nyomvonal („Audit Trail”)

Ahogy a fentiekben is kiemeltük, a tagállamok által felállított irányítási és ellenőrzési rendszereknek – többek között – rendelkezniük kell az operatív programok ellenőrzését biztosító megfelelő ellenőrzési nyomvonalat biztosító rendszerekkel és eljárásokkal. A magyar szabályozásban az *ellenőrzési nyomvonal*: az Európai Unió által meghatározott operatív programok támogatásai felhasználásának *rendszervizsgálati eszköze*, a támogatástervezési, pénzügyi irányítási és kontrollrendszerének leírása szövegesen vagy táblázatba foglalva, vagy folyamatábrával szemléltetve, amely tartalmazza különösen a felelősségi és információszinteket és kapcsolatokat, továbbá irányítási és kontrollfolyamatokat, lehetővé téve azok nyomon követését és utólagos ellenőrzését.

Az az irányító hatóság felelős az eljárások kidolgozásáért<sup>265</sup> annak érdekében, hogy a megfelelő ellenőrzési nyomvonal biztosításához előírt valamennyi, kiadásokra és auditokra vonatkozó dokumentumot megőrizze.<sup>266</sup> Vagyis előírásra kerül, hogy az érintett operatív program költségeire és ellenőrzéseire vonatkozó valamennyi alátámasztó dokumentum a Bizottság és az Európai Számvevőszék rendelkezésére álljon az operatív program lezárását követő három évig, valamint a részlegesen lezárt műveletek költségeire és ellenőrzéseire vonatkozó dokumentumok esetében a részleges lezárás évét követő három évig.

Az ellenőrzési nyomvonal akkor tekinthető megfelelőnek, ha az érintett operatív program tekintetében lehetővé teszi az operatív program keretében társfinanszírozott műveletekkel kapcsolatban a Bizottság számára igazolt összegek összesített egyenlegének egyeztetését az igazoló hatóság, az irányító hatóságok és a kedvezményezettek birtokában található részletezett számviteli nyilvántartásokkal és az azokat alátámasztó bizonylatokkal. Lehetővé teszi továbbá a közpénzből való hozzájárulás kedvezményezett számára történt kifizetésének vizsgálatát, a támogatásfelügyeleti bizottság által az operatív program céljára meghatározott kiválasztási kritériumok alkalmazásának vizsgálatát, valamint minden egyes operatív programhoz adott esetben technikai leírást és finanszírozási tervet ad meg, tartalmazza az odaítélésre vonatkozó dokumentumokat, a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó dokumentumokat, az elért haladásról szóló jelentéseket, valamint az elvégzett vizsgálatokról és ellenőrzésekről készült jelentéseket.

Fenti jogszabályi rendelkezések alapján látható, hogy az **ellenőrzési nyomvonal megfelelése rendkívüli jelentőséggel bír az uniós ellenőrzések során**. Ezért az

<sup>265</sup> 1303/2013/EU rendelet 125. cikke.

<sup>266</sup> 1303/2013/EU rendelet 72. cikkben előírt követelményeknek megfelelően.

alábbiakban összefoglaltuk, hogy milyen lépések szükségesek az ellenőrzési nyomvonal teljességének biztosításához.

Az Európai Bizottság az ellenőrzést bejelentő értesítő levélben bekéri az ellenőrizni kívánt operatív programra benyújtott utolsó költségnyilatkozatban elszámolt, kumulált összeget alátámasztó projektlistát. Lényeges, hogy nemcsak az utolsó költségnyilatkozatban elszámolt kiadásokat kell alátámasztani a projektlistával, hanem az utolsó fordulónapig összesen felmerült elszámolható költségeket is.

Ezt követően az Európai Bizottság illetékes tisztviselői kockázatelemzés és/vagy véletlenszerű mintavétel alapján kiválasztják az ellenőrzésre kerülő projekteket, a kiválasztott műveletekről értesítik a tagállamot.

### *2.7.2. A közbeszerzési eljárások vizsgálata az audit szempontjainak figyelembevételével*

A támogatások felhasználásnak ellenőrzését szabályozó uniós jogszabályok irányadó elve a tagállami ellenőrzés elsődlegessége. A tagállami ellenőrzési rendszereknek képesnek kell lenniük arra, hogy a támogatás felhasználása során elkövetett szabálytalanságokat, hibákat feltárják, és azokkal szemben fellépjenek, a szabálytalanságokat megfelelően korrigálják, a szükséges pénzügyi korrekciókat elvégezzék.

Jelen fejezet – fentiek megvalósításának elősegítése érdekében – a bizottsági és Európai Számvevőszék ellenőrzéseire kiválasztott projektek közbeszerzési eljárásainak közbeszerzési szempontból történő vizsgálatának elveit, szempontjait foglalja össze.

A közbeszerzési eljárásokat érintő előaudit célja a nemzetközi ellenőrzési standardok és az Unió költségvetési rendeletében megfogalmazott általános, valamint a támogatások felhasználásának speciális alapelvei mentén, valamint a nemzeti és uniós közbeszerzési jogszabályok alapján megvizsgálni az auditra kiválasztott projektek közbeszerzési eljárásait, az eljárások eredményeként megkötött szerződéseket és esetleges szerződésmódosításokat a tekintetben, hogy az adott közbeszerzési eljárás lefolytatása, a szerződés megkötése, teljesítése vagy a szerződésmódosítás során történt-e olyan jellegű vagy jelentőségű „hiba”, amely nem áll összhangban a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével, amely pénzügyi érdeksérelemmel járhat.

Az előaudit kiterjed az annak tárgyát képező eljárások közbeszerzési szempontú vizsgálatára, hogy az ajánlatkérők az adott eljárás lefolytatása során a közbeszerzési törvény és végrehajtási szabályai, illetve a közbeszerzésre vonatkozó uniós szabályozók alapján jártak-e el, valamint kiterjed annak vizsgálatára, hogy az eljárás során figyelemmel voltak-e a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének alkalmazására.

Hangsúlyozandó, hogy az előaudit során nem elegendő feltárni a vizsgált eljárás hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve alkalmazásának szempontjából kockázatos vagy azzal nem összeegyeztethető, azzal összhangban nem álló pontjait, a vizsgálatot végzőnek – a jogszabályokkal összhangban álló – javaslatot kell kidolgoznia, hogy melyek a feltárt kockázatok azon elemei, és az azokkal kapcsolatos indokok, érvek, amelyek mentén egy későbbi tagállami álláspont védhető az uniós ellenőrzések során. Ezáltal is segítséget nyújtva a tagállami ajánlatkérő szervezetnek, illetve irányító hatóságnak vagy közreműködő szervezetnek és kedvezményezetteknek.

Abban az esetben, ha ilyen álláspont nem alakítható ki, mert nem állt a vizsgálat rendelkezésére minden szükséges dokumentum és információ, vagy mert a vizsgálat által feltárt probléma a vizsgálatot végző megállapításai szerint nem állt összhangban a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével, a vizsgálatnak az erre vonatkozó megállapításokat is tartalmaznia kell. Az előauditnak továbbá meg kell állapítania, hogy a vizsgált közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban felmerül-e pénzügyi kockázat, és ha igen, előreláthatólag milyen mértékű.

Az ellenőrzési fókusz attól függően változik, mely ellenőrző szerv végzi. A szervezet belső ellenőrzése a szervezet működésének hatékonyságához nagymértékben hozzájárulhat, ezáltal első szinten kezelve a lehetséges kockázatokat. Az első szintű ellenőrzés az irányító és igazoló hatóság feladata, az úgynevezett verifikáció, melyben a dokumentumalapú és helyszíni ellenőrzések segítenek. Ez a folyamatba épített ellenőrzés, amely megfelelően kialakított szabályozó eszközök és eljárásrendek (ellenőrzési nyomvonal, szabálytalanságkezelés, kockázatkezelési eljárásrend) segítségével vizsgálja, hogy biztosított-e a szabályszerű, megfelelően szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes működés.

A második szint a tagállami ellenőrző hatóság feladata projekt- és rendszerellenőrzések végrehajtása, auditok által. A projektellenőrzések ellenőrzöttjei a kedvezményezettek, míg a rendszerellenőrzéseké a nemzeti intézményrendszer szereplői (igazoló és irányító hatóság, közreműködő szervezet). Mivel a szabálytalanságok meghatározó hányada a közbeszerzés területén jelentkezik rendszerint, az projektellenőrzés fókusza kivétel nélkül mindig kitér a megkötött szerződések szabályszerűségének vizsgálatára.

Figyelemmel arra, hogy a kedvezményezettek a projekt megvalósítása keretében megosztottan uniós és tagállami költségvetési támogatást is igénybe vesznek/vehetnek, a tagállami költségvetési támogatás szabályszerű felhasználását a tagállami számvevőszék is ellenőrzi.

Az európai uniós támogatások uniós szintű ellenőrzését az Európai Bizottság és az Európai Számvevőszék végzi. Előbbi rendszerint projektet, programot vagy egy tematikus tárgyú (pl. közbeszerzés-ellenőrzés) ellenőrzést végez. Utóbbi pénzügyi (elszámolások megbízhatósága, jogszerűség, szabályszerűség) és teljesítményellenőrzést (gazdaságosság, hatékonyság, eredményesség) végez.

Az Európai Bizottság ellenőrzéseinek egyik fő célja arról bizonyosságot szerezni, hogy amennyiben az első vagy második szintű tagállami ellenőrzések hibát tártak fel, azokat a hibákat és szabálytalanságokat a végrehajtó intézményrendszer megfelelően korrigálta.

Az előaudit során fontos annak vizsgálata, hogy a korábbi – tagállami vagy bizottsági – ellenőrzések javaslatai és az esetleges szabálytalansági eljárások nyomán hozott döntések végrehajtásra kerültek, és a szabálytalansággal érintett, nem elszámolható költségek a költségnyilatkozatokból levonásra kerültek. Rendkívül fontos azt bizonyítani, hogy az intézményrendszer – irányító hatóság, igazoló hatóság és a tagállami ellenőrző hatóság (EUTAF) – hatékonyan működik együtt az ellenőrzések során feltárt szabálytalanságok kezelésében, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében.

Amennyiben az előaudit során arra derül fény, hogy a korábbi ellenőrzések javaslatai és a szabálytalansági eljárások nyomán született döntések nem kerültek végrehajtásra, ezt az előaudit-jelentés alapján indított szabálytalansági gyanú bejelentésével az irányító hatóság tudomására kell hozni.

Figyelemmel arra, hogy az előauditot elsődlegesen „külsői ellenőri szemmel” kell végezni, vagyis a vizsgált eljárásokban azokat a problémás pontokat szükséges feltárni, amelyek nem állnak összhangban a közbeszerzéssel kapcsolatos uniós jogszabályokkal, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével (vagyis pénzügyi érdeksérellemmel jártak), a vizsgálatot célszerű az uniós ellenőrzés szempontjából kockázatos tényezők mentén végezni.

### ***2.7.3. Kockázati elemek közbeszerzési szabálytalanság szempontjából***

Az uniós ellenőrzések tapasztalatai alapján az alábbiakban összegyűjtöttük azokat a tényezőket, amelyek egy ellenőrzés során kockázatosnak minősülhetnek a közbeszerzési eljárások vonatkozásában. A felsorolás nem taxatív jellegű.

- Nyertes ajánlat tekintetében:

Az előaudit tárgyát képező eljárások tekintetében elsődlegesen azt szükséges megvizsgálni, hogy az eljárásban nyertes ajánlattevő ajánlata valóban érvényes volt-e. A nyertes ajánlat tekintetében különösen nagy kockázatot hordoz magában az a körülmény, ha az adott eljárás nyertese nem a legalacsonyabb ellenszolgáltatást megajánló ajánlattevő volt, vagy ha az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempont alkalmazása esetén az ajánlattevő a szubjektív értékelést lehetővé tevő ún. „szakmai ajánlat”-ra adott pontszámok alapján lett az eljárás nyertese, és ezen szempont nem kellően objektív, vagy nem kapcsolódik szorosan a szerződés tárgyához.

Az eljárásban több ajánlattevő nyújtott be ajánlatot, azonban az ajánlatok közül kizárólag egy ajánlat érvényes. Kockázatos, mert felmerül annak lehetősége, hogy az ajánlatkérő nem a közbeszerzési irányelvben meghatározott alapelvek (esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód elve) alapján értékelte az ajánlatokat.

- *Az eljárásban több ajánlattevő nyújtott be ajánlatot*, azonban az ajánlatok közül kizárólag egy ajánlat, a legmagasabb ellenszolgáltatást megajánló ajánlattevő érvényes.

E körülmény különösen azért jelent kockázatot, mert felmerül annak lehetősége, hogy az ajánlatkérő az ajánlatok értékelése során nem vette figyelembe a hatékony pénzgazdálkodás, esélyegyenlőség vagy az egyenlő bánásmód elvét.

- Az eljárásban kizárólag egy ajánlattevő nyújtott be ajánlatot/részvételre jelentkezést.

E körülmény különösen azért jelent kockázatot, mert felmerül annak lehetősége, hogy az ajánlatkérő nem a közbeszerzési irányelvben foglaltaknak megfelelően határozta meg az ajánlattevőkkel kapcsolatos alkalmassági követelményeket és egyéb előírásokat.

A Döntőbizottság határozatában egy műszaki ellenőrzés tárgyában kiírt eljárásban az alkalmassági követelmények a szerződés tárgyára való korlátozásának követelményét értelmezte.

Az ügyben az ajánlatkérő egy szennyvízelvezetési és -kezelési fejlesztéseket magában foglaló KEHOP-projekt beruházásainál műszaki ellenőri tevékenység ellátására indított nyílt eljárást. Az alkalmassági követelmények között az ajánlatkérő öt, különféle jogosultsággal rendelkező mérnök szakember rendelkezésre állására vonatkozó feltételt támasztott. A vízgazdálkodási műszaki ellenőr szakember mellett többi szakági műszaki ellenőr és vízgazdálkodási építmények tervezési feladataira jogosultsággal rendelkező mérnök igazolását is megkövetelte. Az ügyben az irányító hatóság kezdeményezett jogorvoslati eljárást. A hivatalbóli kezdeményező többek között hivatkozott a Miniszterelnökséget vezető miniszter 2014. december 2-án megjelent, az egyes alkalmassági követelmények előírásával kapcsolatban követendő közbeszerzési gyakorlatról szóló közlemény III. pontjára, mely szerint „az Európai Bizottság a közbeszerzési auditok során jellemzően aggályosnak, a versenyt aránytalanul szűkítőnek találta, ha az ajánlatkérő négynél több, a teljesítésbe bevonni kívánt szakember bemutatását követelte meg az ajánlattétel feltételeként. Ez a négyfős létszám ugyanis főszabály szerint elegendő ahhoz, hogy az ajánlatkérő a teljesítéshez valóban szükséges legfontosabb, »kulcspozícióban« tevékenykedő szakemberek rendelkezésre állásáról meggyőződjön. A piaci verseny szükségtelen szűkítésének elkerülése érdekében tehát törekednie kell az ajánlatkérőnek arra, hogy a további szakemberek bevonását a szerződés teljesítéséért felelősséget vállaló, a teljesítést megszervező, elvégző nyertes ajánlattevőre bízva, különösen olyan esetekben, amikor pl.: külön jogszabályi előírás alapján valamely szakember bevonása a teljesítésbe eleve kötelező, tehát az ajánlatot benyújtó gazdasági szereplő számára evidens. Így az említett négy főnél magasabb számú szakember alkalmassági követelményként történő előírása legfeljebb különösen indokolt, egyedi esetekben lehet elfogadható.”

Az ügyben hozott határozatában a Döntőbizottság azt a megközelítést választotta, hogy a szakemberekre vonatkozóan előírt követelményeket összevetette a nyertes ajánlattevő szerződés szerint ellátandó feladatával. Megállapította, hogy a VZ-TEL jelű (vízgazdálkodási építmények tervezése) jogosultsággal bíró szakemberrel való rendelkezés előírásával az ajánlatkérő az alkalmassági követelmény meghatározását nem korlátozta a közbeszerzés tárgyára, a közbeszerzés tárgya ugyanis nem tartalmazott olyan tevékenységet (tervezés), amely tevékenység az előírt jogosultsággal végezhető. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő az alkalmassági követelmény meghatározását nem korlátozta a közbeszerzés tárgyára, megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdését. A Döntőbizottság megsemmisítette a felhívást, a további közbeszerzési dokumentumokat és valamennyi ajánlatkérői döntést, valamint bírságot is kiszabott.

## **24. szövegdoboz: D.638/12/2017. – szakember rendelkezésre állására vonatkozó, szükségtelen alkalmassági követelmény**

A vizsgálatnak ebben az esetben ki kell terjednie arra, hogy az ajánlatkérő által előírt alkalmassági és egyéb, teljesítendő követelmények összhangban állnak-e az alapelvekkel, a beszerzés tárgyával és becsült értékével, az ajánlatkérő az alkalmassági követelményeket a szerződés teljesítéséhez szükséges mértékig határozta-e meg, a jogszabályok szerint előírható igazolási módokat írta-e elő.

➤ *Az érvénytelenné nyilvánított ajánlatok valóban érvénytelennek minősülnek*, vagyis valóban nem feleltek meg az ajánlati/részvételi felhívásban foglalt alkalmassági és egyéb követelményeknek vagy kizáró okoknak.

- Az érvénytelenségi okok körében különösen az alábbiak jelenthetnek auditkockázatot:
  - Az ajánlat egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a dokumentációban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.
    - Pl. az ajánlatot olyan jellegű formai ok(ok) miatt nyilvánították érvénytelenné, amely hiánypótlás keretében javítható lett volna (pl. a kizáró okok igazolására az ajánlatba becsatolt nyilatkozat az eljárás megindítását megelőzően került kiállításra; az alkalmasság igazolására az ajánlatba csatolt nyilatkozatot nem cégszerűen írták alá; a szakemberek képzettségét, szakmai tapasztalatát bemutató önéletrajz nem eredeti aláírást tartalmaz; a szakmai ajánlat részeként benyújtott, a szakembereket bemutató organigram nem tartalmazza a szakemberek megnevezését vagy az általuk betöltendő pozíciót, azonban ezen adatok az ajánlat egyéb részeiből megállapíthatók).
  - Az ajánlat aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást tartalmaz.
    - Először is fontos megvizsgálni, hogy a becsült érték meghatározása megfelelő piacfelmérés eredményeképpen került-e meghatározásra;
    - e tekintetben fontos ellenőrizni azt, hogy az ajánlatkérő a jogszabálynak megfelelően lehetőséget biztosított-e az ajánlattevőnek álláspontja alátámasztására, indokolás benyújtására és a benyújtott indokolás valóban nem volt megfelelő vagy az ajánlattevő nem csatolt indokolást.

#### 2.7.4. Az előaudit vizsgálati pontjai részleteiben

Az előaudit tárgyát képező projekteken belüli közbeszerzési eljárások tekintetében elsőként célszerű áttekinteni az adott eljárás(oka)t érintő tagállami ellenőrző hatóság által tett megállapításokat. Az ellenőrző hatóság jelentése alapján a vizsgálatot végző teljességében látja az adott projektet alkotó eljárásokat, az azokkal kapcsolatban az ellenőrző hatóság által lefolytatott ellenőrzésig felmerült problémás pontokat, az adott eljárásokkal kapcsolatos esetleges szabálytalansági eljárás vagy jogorvoslati eljárás megállapításait, ezáltal fel tudja mérni a lehetséges kockázatokat.

Ezt követően kerülhet sor a kiválasztott eljárások részletes vizsgálatára. Az előaudit során az eljárásokat a közbeszerzési szabályok mellett a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének figyelembevételével kell megvizsgálni.

Az előauditot végző a vizsgálat során minden vizsgált eljárással kapcsolatban kiállít egy ún. ellenőrző listát, amely részletesen tartalmazza az adott eljárás vizsgált pontjait, valamint egy ún. felülvizsgálati lapot, amely a vizsgálatot végzőnek az adott eljárással kapcsolatos megállapításait, észrevételeit, következtetéseit és javaslatait tartalmazza. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az ellenőrzési lista kizárólag azokat az adatokat tartalmazza a vizsgált eljárással kapcsolatban, amelyek a fent kifejtett pontok alapján az előaudit szempontjából jelentőséggel bírnak. Az előaudit során kiállított ellenőrzési lista e tekintetben tehát különbözik az eljárások utóellenőrzése során kiállított ellenőrzési listától, az ellenőrzések különböző fókuszpontjai okán.

A következőkben az ellenőrzés tárgyát képező eljárások vizsgálati pontjait tekintjük át.

A vizsgálat tárgyát képező **közbeszerzési eljárás alapadatai** tekintetében az alábbi pontok kitöltése releváns:

- a vizsgált projekt címe és száma;
- a kedvezményezett/ajánlatkérő neve;
- a vizsgált közbeszerzési eljárás tárgya és fajtája;
- annak ténye, hogy a vizsgált közbeszerzési eljárás tekintetében készült-e a nemzeti szabályozás alapján előzetes, illetve folyamatba épített kontroll volt-e;
- a vizsgált közbeszerzési eljárás hirdményének, illetve ha módosították, a hirdmény módosításának száma, a hirdmény feladásának/módosításának dátuma, amennyiben nem hirdménnyel induló eljárás, az ajánlati felhívás időpontja;
- a vizsgált közbeszerzési eljárás becsült értéke;
- a vizsgált közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés értéke;
- a vizsgált közbeszerzési eljárásban érvényessé nyilvánított ajánlattevők (részvételre jelentkezők) száma;
- a vizsgált közbeszerzési eljárásban nyertes ajánlattevő (részvételre jelentkező) megjelölése;
- a vizsgált közbeszerzési eljárás tekintetében a szerződéskötés dátuma;
- a vizsgált közbeszerzési eljárással kapcsolatos szerződésmódosítás(ok) dátuma;
- a szerződésben megjelölt teljesítési határidő;
- a tényleges teljesítés dátuma.

A **közbeszerzési eljárás jogalapja, fajtája** tekintetében azt szükséges megvizsgálni, hogy a közbeszerzési eljárás jogalapja megfelelő volt-e, a jogalap összhangban áll-e a nemzeti és az uniós közbeszerzési szabályokkal.

A jogalap vizsgálata során indokolt különös figyelmet fordítani a gyorsított, valamint a hirdmény közzététele nélkül induló tárgyalásos és nemzeti, tárgyalás nélküli eljárásokra, ezen belül is azokra az eljárásokra, amelyek esetében a szerződés műszaki-technikai sajátosságok, művészeti szempontok vagy kizárólagos jogok védelme miatt kizárólag egy meghatározott szervezettel, személlyel köthető meg, továbbá a rendkívüli sürgősség alapján indult eljárásokra és a kiegészítő beruházás megrendelésére irányuló eljárásokra figyelemmel arra, hogy ezen eljárásokban – az eljárásfajta jellegéből adódóan – korlátozottan vagy egyáltalán nem érvényesül a verseny az ajánlattevők között, így ezen eljárásokban nagyobb a kockázata a közbeszerzési szabályok sérülésének.



Az Európai Unió Bírósága a Bizottság kontra Spanyolország-ügyben a megszorító értelmezés követelményét mondta ki arra az esetre, amikor az ajánlatkérő a verseny mellőzésének alátámasztására kizárólagos jogokra hivatkozik. Az adott ügyben a spanyol társadalombiztosítási szerv kötött az irányelvnek megfelelő közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül szerződést egy vállalkozással gyógyszerek beszerzésére.

A Bíróság kimondta, hogy az irányelvek azon rendelkezéseit, amelyek eltérést engednek az áruk beszerzésére irányuló közbeszerzési szerződések területén a szerződés által elismert jogok ténylegességének biztosítását célzó szabályoktól, szorosan kell értelmezni. Továbbá, az eltérést indokló különleges körülmények tényleges fennállásának bizonyítása azt terheli, aki ezekre a körülményekre hivatkozik. Annak érdekében, hogy az akkor alkalmazandó 77/62/EGK 6. cikk (1) bekezdés b) pontjában foglalt rendelkezést alkalmazni lehessen, nem elegendő, hogy a gyógyszerkészítményeket és gyógyszerkülönlegességeket kizárólagos jogok védjék, az is szükséges, hogy e termékeket csak egy meghatározott szállító gyárthassa vagy szállíthassa. Ez a feltétel csak azon termékek és különlegességek vonatkozásában teljesül, amelyek tekintetében nincs verseny a piacon, a 6. cikk (1) bekezdés b) pontja egyetlen esetben sem indokolhatja azt, hogy általában véve és megkülönböztetés nélkül alkalmazza az egyszerű pályázati eljárást mindegyik gyógyszerkészítmény és gyógyszerkülönlegesség beszerzése céljából.

### **25. szövegdoxoz: A C-328/92. számú, Bizottság kontra Spanyolország-ügyben hozott ítélet – hirdetmény mellőzése kizárólagos jogra tekintettel**

Fontos szempont, hogy az ajánlatkérő a megfelelő irányelv hatálya alá tartozzon, és annak megfelelő eljárástípust folytasson le. Különösen fontos hangsúlyozni, hogy a közszolgáltatókra vonatkozó szabályok eltérnek többek között a hirdetmény nélküli eljárástípusok esetében a klasszikus ajánlatkérőkre vonatkozó szabályoktól, így például a közszolgáltatókra vonatkozó szabályozás nem tartalmazza a 2014/24/EU irányelv 32. cikk (2) a) pontja szerinti jogalapot. Fentiekre tekintettel ezen eljárások az uniós ellenőrzések során is fokozott figyelmet kapnak.

A közbeszerzési eljárás fajtájának vizsgálata során az ellenőrzés az alábbiakra terjed ki:

- a vizsgált közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérő milyen eljárás fajtát választott;
- gyorsított eljárás alkalmazására sor került-e;
- gyorsított eljárás alkalmazása során az eljárás jogcíme megalapozott volt-e;
- tárgyalásos eljárás alkalmazása esetén annak jogalapja megfelelő volt-e;
- ajánlatkérő hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást indított-e;
- a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárást mely jogcím alapján indították;
- a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalás nélküli eljárást mely jogcím alapján indították;
- a hirdetmény közzététele nélküli tárgyalás nélküli eljárás alkalmazása jogszerű volt-e.

**A felhívás, a dokumentáció és a kiegészítő tájékoztatás vizsgálata** a tekintetben történik, hogy az ajánlatkérő betartotta-e a nyilvánosság alapelvével összefüggő rendelkezéseit. Fentiek alapján a vizsgálat az alábbiakra terjed ki:

- a részvételi/ajánlati felhívás megjelent-e a TED-adatbankban / a közbeszerzési eljárással kapcsolatos információkat tartalmazó tagállami (elektronikus) kiadványban (Magyarországon *Közbeszerzési Értesítő*);
- hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás alkalmazása esetén az ajánlatkérő az eljárást indító ajánlattételi felhívást megküldte-e a nemzeti közbeszerzési hatóság,

jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv (Magyarországon Közbeszerzési Döntőbizottság [a továbbiakban: KDB]) részére;

- uniós értékhatárt el nem érő eljárás esetében, határon átnyúló tartalommal bíró szerződés esetén biztosítottak-e megfelelő nyilvánosságot a potenciális ajánlattevők részére;
- a vizsgált eljárásban az ajánlattevők kértek-e kiegészítő tájékoztatást;
- a kiegészítő tájékoztatást valamennyi ajánlattevő megkapta-e az előírt határidőben;
- ajánlatkérő tartott-e helyszíni bejárást/konzultációt;
- a helyszíni bejárást/konzultációt annak helyét és idejét az ajánlatkérő jelezte-e a részvételi/ajánlati felhívásban;
- a helyszíni bejárásról/konzultációról készült-e jegyzőkönyv, és valamennyi ajánlattevőnek megküldték-e.

**A kizáró okok és az alkalmasság vizsgálata** abból a szempontból történik, hogy az ajánlatkérő betartotta-e a Kbt.-nek és a közbeszerzési irányelvnek<sup>267</sup> e követelmények előírásával kapcsolatos rendelkezéseit.

Fentiek alapján a kizáró okok és az alkalmasság tekintetében az alábbiak vizsgálandók:

- a vizsgált eljárásban történt-e kizárás;
- a kizárás megfelelő indokok alapján történt-e;
- az alkalmassági követelmények kiterjednek-e a pénzügyi, gazdasági, illetve a műszaki, szakmai alkalmassági követelményekre;
- az előírt alkalmassági követelmények összhangban állnak-e az irányelv és a Kbt. irányadó rendelkezéseivel;
- az alkalmassági követelmények összhangban állnak-e az alapelvekkel;
- az alkalmassági követelmények összhangban állnak-e a beszerzés tárgyával és becsült értékével;
- az alkalmassági követelményeket a szerződés teljesítéséhez szükséges mértékig határozták-e meg;
- az alkalmassági követelmények tekintetében a jogszabályban meghatározott igazolási módokat írták-e elő.

---

<sup>267</sup> A 2014/24/EU irányelv 54–64. cikk.

Az Európai Bizottság auditjai során jogszerűtlennek ítélte azt a gyakorlatot, amely tervezési-mérnöki szolgáltatások beszerzése kapcsán az alkalmassági követelmények között megkövetelte az ajánlattevőktől annak igazolását, hogy a mérnök szakemberek szerepelnek a Magyar Mérnöki Kamara nyilvántartásában. Ugyan a kamarai nyilvántartásban a Magyarországon dolgozó külföldi mérnököknek is szerepelnie kell, annak az ajánlattétel időpontjában való megkövetelése a Bizottság álláspontja szerint diszkriminatív volt, mivel az ajánlattétel során indokolatlanul hátrányos helyzetbe hozta a külföldi gazdasági szereplőket. A „mérnök-ügy” tanulságait levonva a hatályos 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet kifejezetten rendelkezik róla, hogy az ajánlatkérő az alkalmasság vizsgálata körében az építési beruházáshoz kapcsolódó tervezői vagy mérnöki szolgáltatás tárgya szerinti illetékes országos szakmai kamara névjegyzékében szereplés követelményét, a nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők esetén azonban kizárólag a letelepedés szerinti ország nyilvántartásában szereplés, vagy a letelepedés szerinti országban előírt engedéllyel, jogosítvánnyal vagy szervezeti, kamarai tagsággal való rendelkezés követelményét írhatja elő. Az ajánlatkérő ugyanakkor az eljárást megindító felhívásban előírhatja, hogy a nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplőnek – vagy az általa az adott tervezési vagy mérnöki munka elvégzésére foglalkoztatott szakembernek – nyertessége esetén legkésőbb a szerződés megkötésének időpontjában szerepelnie kell az építési beruházáshoz kapcsolódó tervezői vagy mérnöki szolgáltatás tárgya szerint illetékes országos szakmai kamara névjegyzékében.

## 26. szövegdoz: A „mérnök-ügy”

Az előaudit során **az ajánlatok benyújtása és felbontása** tekintetében azt szükséges megvizsgálni, hogy az ajánlatkérő eljárásában biztosította-e a nyilvánosság, az átláthatóság, valamint az esélyegyenlőség elvének érvényesülését.

Fentiek alapján a vizsgált pontok a következők:

- az ajánlatkérő a vizsgált eljárásra a Kbt.-ben meghatározott részvételi/ajánlattételi határidőt biztosította-e;
- a bontási jegyzőkönyv vizsgálata:
  - a benyújtott részvételi jelentkezések/ajánlatok száma;
  - a jegyzőkönyv tartalmazza-e az ajánlattevők árajánlatait és a számszerűsíthető tartalmi vállalásait;
  - a jegyzőkönyvben szereplő egyéb megállapítás összhangban áll-e a Kbt. vonatkozó rendelkezéseivel
  - pl. történt-e szabálytalanság a bontás során, annak minősítését a jegyzőkönyv megfelelően tartalmazza-e; ajánlatok ajánlattételi határidő előtt/után történő felbontása.

Az ellenőrzési lista **az ajánlatok elbírálása** tekintetében – „sorvezetőként” – pontokba szedve követi azon tényezőket, amelyek az ajánlatok értékelése során a Kbt. szabályozása alapján előfordulhatnak.

Az ajánlatok elbírálása tekintetében a vizsgált pontok az alábbiak:

- az ajánlatkérő teljeskörűen biztosította-e a hiánypótlás lehetőségét;
- a számítási hiba kezelése a jogszabályban előírtaknak megfelelően történt-e;
- sor került-e felvilágosításkérésre;
- amennyiben az ajánlatkérő valamely ajánlatot érvénytelennek nyilvánított, az érvénytelenség megállapítása megfelelő volt-e;

- a nyertes ajánlat megfelel-e minden érvényességi szempontnak;
- az alkalmassági követelményeknek való megfelelés vizsgálata során az ajánlatkérő biztosította-e az esélyegyenlőséget és az egyenlő bánásmódot;
- a rendelkezésre álló dokumentumok alapján ajánlatkérő betartotta-e az összeférhetetlenséggel kapcsolatos követelményeket;
- a bírálóbizottság tagjai nyilatkoztak-e az összeférhetetlenség tekintetében;
- *ha az ajánlatok értékelési szempontja az összességében legelőnyösebb ajánlat, vizsgálni kell a következőket:*
  - a bírálóbizottság dokumentálta-e az egyes bírálati rész / alszempontokkal kapcsolatban megállapított pontszámok indokolását;
  - az egyes rész / alszemponttal kapcsolatban megállapított pontok összege megfelelő-e;
  - az értékelési szempontrendszernek megfelelően rangsorolták, értékelték az ajánlatokat;
  - az összességében legelőnyösebb ajánlatot választották-e ki;
  - az értékelési rész / alszempontok összhangban állnak-e a közbeszerzés tárgyával és a szerződés lényeges feltételeivel;
  - az értékelési rész / alszempontok tartalmazznak-e olyan feltételt, amely a Kbt. alapján csak alkalmassági feltételként vizsgálható;
- az ajánlatkérő kért-e indokolást az aránytalanul alacsony ár, illetve az ajánlat lehetetlen vagy túlzottan magas mértékű tartalmi eleme tekintetében:
  - amennyiben igen, az ajánlatot ezek alapján érvénytelené nyilvánították-e;
  - amennyiben az ajánlatot érvénytelennek nyilvánították, az jogszerű volt-e;
- az eljárás során keletkezett jegyzőkönyvek tartalma megfelelő-e;
- az eljárás során a bírálóbizottság vétett-e eljárási hibát.

Az előaudit a **szerződéskötés** tekintetében az irányelvnek és a nemzeti szabályozásnak a verseny tisztaságára, a nyilvánosságra és az átláthatóságra vonatkozó alapelvei és az ezekkel kapcsolatos rendelkezések betartását ellenőrzi.

Fentiek alapján a vizsgált pontok az alábbiak:

- az ajánlatkérő betartotta-e a szerződéskötési moratóriumot;
- a közbeszerzési eljárás eredményeként a szerződést az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő írta-e alá;
- amennyiben az ajánlatkérő nem a nyertes ajánlattevővel kötötte meg a szerződést, a másik szerződéskötő fél megegyezik-e a következő legkedvezőbb ajánlatot tevőnek minősített szervezettel;
- ajánlatkérő a megkötött szerződést közzétette-e a honlapján, illetve, ha nem rendelkezik honlappal, a Közbeszerzési Hatóság honlapján (nyilvánosság alapelve);
- megegyezik-e a szerződés tartalma az eljárás felhívásában, dokumentációjában foglalt adatokkal, illetve a nyertes ajánlat tartalmával, különös tekintettel az értékelési szempontokra megajánlott szempontokra.

Az ellenőrzési lista **az előzetes vitarendezés és jogorvoslat** tekintetében tényszerűen követi a vizsgált eljárással kapcsolatos történéseket.

Hangsúlyozandó azonban, hogy abban az esetben, ha a vizsgálatot végző álláspontja eltér az eljárással kapcsolatos, e pont szerint vizsgált megállapításoktól (pl. véleménye szerint a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv határozatában megállapított jogsértés pénzügyi érdeksérellemmel jár, azonban ezt az illetékes szervezetek nem állapították meg), észrevételeit, javaslatait az ellenőrzési listához csatolt felülvizsgálati lap tartalmazza.

Az előzetes vitarendezést és a jogorvoslatot érintő vizsgálati pontok az alábbiak:

- a vizsgált eljárással kapcsolatban volt-e előzetes vitarendezés, ajánlatkérő részéről betartásra kerültek-e az előírt határidők;
- a vizsgált eljárással kapcsolatban indult-e jogorvoslati eljárás;
- a jogorvoslati eljárásban született jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv által hozott határozat tartalmaz-e jogsértés megállapítását;
- amennyiben a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv határozata jogsértés megállapítását tartalmazza, a jogsértés alapján sor került-e az eljárással kapcsolatos támogatás kifizetésének felfüggesztésére;
- a jogorvoslati eljárások lefolytatásáért felelős szerv határozatát megtámadták-e bíróság előtt.

A közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött **szerveződések módosítása**<sup>268</sup> kiemelt auditkockázatot jelent, különösen, ha a módosítások a szerződés szerinti érték emelkedésével járnak, ezért a módosítások vizsgálata az uniós ellenőrzések fókuszában állnak. Az uniós ellenőrzések sok esetben arra irányulnak, hogy az ajánlatkérők jogszerűen alkalmazták-e a szerződésmódosítás jogintézményét, vagy a kiegészítő közbeszerzési eljárás szabályai szerint kellett volna eljárniuk.

A Finn Frogne-ügyben felvetődő fő kérdés az volt, hogy egy közbeszerzési szerződés teljesítésének akadályokba ütközése esetén a felek által elfogadott vitarendezési megállapodás, amely szűkíti az eredeti szerződés tárgyát, olyan szerződésmódosításnak minősül-e, ami új közbeszerzési eljárás lefolytatását indokolja.

Az ügy tényállása szerint a dán állam közbeszerzési eljárás eredményeként szerződést kötött a készenléti szolgálatok átfogó kommunikációs rendszerrel való ellátása és e rendszer több évig történő karbantartása érdekében. A szerződés teljesítése során olyan akadályok merültek fel, melyekért egyik fél sem vállalta a felelősséget. A jogviszonnyal kapcsolatos viták, illetve a szerződés teljesítésének a felek számára elfogadható lezárása érdekében a felek vitarendezési megállapodást kötöttek, amelynek alapján a nyertes ajánlattevő által nyújtandó szolgáltatás tartalma és értéke jelentősen leszűkül.

Ítéletében a Bíróság korábbi gyakorlatából felidézte, hogy az egyenlő bánásmód elvével és az abból fakadó átláthatóság kötelezettségével ellentétben az, hogy a közbeszerzési szerződés odaítélését követően az ajánlatkérő és a nyertes ajánlattevő olyan módosításokat eszközöljön a szerződés rendelkezéseiben, amelyek lényegesen eltérnek az eredeti szerződés rendelkezéseitől. Szintén idézte korábbi ítélezési gyakorlatának azon megállapítását, amely szerint lényegesnek minősül a módosítás olyan esetben, amikor ha a módosított rendelkezések szerepeltek volna az eredeti odaítélési eljárásban, más ajánlattevők részvételét/kiválasztását is lehetővé tették volna. Az adott esetben a szerződés tárgyának lényeges szűkítésében megnyilvánuló módosítás azzal a következménnyel járhat, hogy több gazdasági szereplő számára teszi elérhetővé a szerződést. Ugyanis amennyiben a szerződés eredeti nagyságrendje szerint kizárólag bizonyos vállalkozások voltak abban a helyzetben, hogy ajánlattevőként jelentkezzenek vagy ajánlatot nyújtsanak be, a szerződés tárgyának szűkítése érdekessé teheti azt a kisebb méretű gazdasági szereplők számára is.

Mindezek alapján a Bíróság úgy ítélte meg, hogy valamely közbeszerzési szerződés odaítélését követően e szerződés akkor sem módosítható lényegesen új közbeszerzési eljárás megindítása nélkül, ha e módosítás objektíven a két fél részéről kölcsönös lemondásokkal járó vitarendezést jelent, valamely bizonytalan kimenetelű, e szerződés teljesítése során felmerült nehézségekből eredő jogvita lezárása érdekében. Csak akkor lenne más a helyzet, ha az említett szerződés előírná bizonyos, akár lényeges feltételek kiigazításának lehetőségét a szerződés odaítélését követően, és meghatározná e lehetőség részletszabályait.

## **27. szövegdoboz: A C-549/14. számú, Finn Frogne-ügyben hozott ítélet – szerződésmódosítás**

Megjegyzendő, hogy annak megállapítása, hogy a kiegészítő közbeszerzés és a szerződésmódosítás, a két jogintézmény elhatárolása jogi szempontból sok esetben nehéz kérdés. Mindkét esetben ugyanis a szerződéskötést követően felmerült körülményekről van szó, továbbá a szerződéskötést követően keletkezett beszerzési igények előre nem láthatósága

<sup>268</sup> 2014/24/EU irányelv 72. cikk.

mind a kiegészítő közbeszerzés, mind a szerződésmódosítás törvényi feltétele. Vagyis az előre nem láthatóság mint körülmény elviekben mind a két jogintézmény alkalmazását megalapozhatja.

Az új irányelv előremutató a tekintetben, hogy rendelkezik a szerződésmódosításról, figyelemmel arra, hogy a régi irányelv (2004/18/EK) a szerződésmódosítással kapcsolatban nem tartalmazott rendelkezéseket. Az új irányelv (72. cikk) amellett, hogy meghatározza, mely esetekben van lehetőség a szerződés módosítására, azt is előírja, hogy melyek azok az esetek, amelyek lényeges módosításnak minősülnek, így a módosítás ezek fennállása esetén nem lehetséges. Az ellenőrzés során ezen „lényeges” körülmények fennállásának vizsgálatára kiemelt figyelmet kell fordítani.

A szerződés módosítása minden esetben lényegesnek tekintendő akkor, ha az alábbi feltételek közül valamelyik vagy több teljesül:<sup>269</sup>

- a) a módosítás olyan feltételeket vezet be, amelyek alapján – ha azok az eredeti közbeszerzési eljárás részét képezték volna – lehetőség lett volna az eredetileg kiválasztott részvételre jelentkezőktől eltérő jelentkezők részvételének az engedélyezésére, az eredetileg elfogadott ajánlattól eltérő ajánlat elfogadására, vagy amelyek további résztvevőket ösztönöztek volna a közbeszerzési eljárásban való részvételre;
- b) a módosítás a szerződő fél javára megváltoztatja a szerződés vagy keretmegállapodás gazdasági egyensúlyát olyan módon, amelyről az eredeti szerződés vagy keretmegállapodás nem rendelkezett;
- c) a módosítás jelentősen kibővíti a szerződés vagy keretmegállapodás hatályát;
- d) amennyiben új szerződő fél lép annak a félnek a helyébe, akinek az ajánlatkérő szerv eredetileg odaítélte a szerződést a 2014/24/EU irányelv 72. cikk (1) bekezdés d) pontjában szereplő esetektől eltérő esetekben.<sup>270</sup>

Fentiek alapján a vizsgálat pontjai az alábbiak:

- a felek módosították-e a vizsgált közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződést;
- amennyiben a felek módosították a szerződést,
  - a felek nem módosíthatják a szerződésnek a felhívás, a dokumentáció feltételei, illetve az ajánlat tartalma alapján meghatározott részét, ha az (a fent leírtaknak megfelelően) lényeges módosításnak minősül;

<sup>269</sup> 2014/24/EU irányelv 72. cikk. (4) bekezdés.

<sup>270</sup> A 2014/24/EU irányelv 72. cikk. (1) bekezdésének d) pontja szerint a szerződés új közbeszerzési eljárás nélkül módosítható, amennyiben új szerződő fél lép azon fél helyébe, amelynek az ajánlatkérő szerv eredetileg odaítélte a szerződést, az alábbi okok valamelyikének következtében:

i. egyértelmű visszavonási záradék vagy lehetőség;

ii. az eredeti szerződő fél helyébe egyetemes vagy részleges jogutódlás révén, vállalati átszervezést – többek között vállalatátvétel, egyesülést vagy felvásárlást – vagy fizetésképtelenséget követően egy másik gazdasági szereplő lép, amely megfelel az eredetileg megállapított minőségi kiválasztási kritériumoknak, feltéve, hogy ezzel nem jár együtt a szerződés egyéb lényeges módosítása, és hogy mindez nem ezen irányelv alkalmazásának a megkerülését célozza; vagy

iii. amennyiben az ajánlatkérő szerv átvállalja a fővállalkozónak az alvállalkozókkal szemben fennálló kötelezettségeit, amennyiben erről a nemzeti jogszabályok a 71. cikkel összhangban rendelkeznek.

- a módosítás a beszerzés általános jellegének megváltozását eredményezi-e (pl. a megvalósítandó, illetve beszerzendő építési beruházásokat, árukat vagy szolgáltatásokat valami mással helyettesítik, vagy alapvetően megváltoztatják a beszerzés fajtáját, mivel ilyen helyzetben feltételezhető az eredményre gyakorolt hatás);
- az eredeti közbeszerzési dokumentumokban világos, pontos és egyértelmű felülvizsgálati záradékok rendelkeznek-e a későbbi szerződés módosítás lehetőségéről;
- a módosítás helyett egy új közbeszerzés során vásárolt, meglévő berendezésekkel, szolgáltatásokkal vagy létesítményekkel való felcserélhetőség vagy kölcsönös átjárhatóság (kompatibilitás) megvalósítható lett volna e;
- az ajánlatkérő számára jelentős hátránnyal vagy a költségek megsokszorozódásával járt volna-e új közbeszerzés;
- vizsgálendő továbbá az árnövekedés mértéke, nem haladja-e meg az irányelvben meghatározott mértéket, különös figyelemmel arra, ha több szerződésmódosítás is tartalmazott ilyen;
- amennyiben új szerződő fél lép azon fél helyébe, amelynek az ajánlatkérő szerv eredetileg odaítélte a szerződést, vizsgálni kell, hogy
  - a) az eredeti szerződésben egyértelmű visszavonási záradék vagy lehetőség volt-e erre;
  - b) jogutódlás esetében az új szerződő fél megfelel-e az irányelvben meghatározott követelményeknek, a módosítás nem változtatta-e meg a szerződés vagy keretmegállapodás általános jellegét;
    - az ajánlatkérő közzétette-e a szerződésmódosításról szóló tájékoztató hirdetményt;
    - a szerződésmódosítás helyett hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást kellett volna lefolytatni új beszerzési igény jelentkezése esetén, hiszen ezen eljárás megindításának feltételei fennálltak.

Előaudit során vizsgálni szükséges, hogy sor került-e közbeszerzési eljárás mellőzése mellett **közvetlen szerződés odaítélésre** (in-house tényállás). Amennyiben igen, vizsgálni szükséges, hogy a vonatkozó hazai és uniós részletszabályoknak megfelelő módon történt-e a szerződéskötés.

### 2.7.5. Az előaudit nem közbeszerzési vonatkozásai

A következőkben az uniós ellenőrzésnek és így az ellenőrzésre való felkészülésnek azon aspektusait tekintjük át, amelyek nem a közbeszerzési szabályok betartásának ellenőrzésére, hanem a vizsgált projektek pénzügyi lebonyolításának ellenőrzésére, a megvalósítás helyszíni ellenőrzésére, a projekttel kapcsolatos tájékoztatási és nyilvánossági szabályok betartásának ellenőrzésére vonatkoznak.

A nem közbeszerzési kérdést érintő esetekben is fontos azt alátámasztani, hogy az intézményrendszer – irányító hatóságok, közreműködő szervezetek, igazoló hatóság és a tagállami ellenőrző hatóság (EUTAF) – hatékonyan működik együtt az ellenőrzések során feltárt szabálytalanságok kezelésében, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmében. Ezáltal amennyiben az előaudit során arra derül fény, hogy a korábbi ellenőrzések javaslatai



és a szabálytalansági eljárások nyomán született döntések nem kerültek végrehajtásra, ezt az előaudit-jelentésben az irányító hatóság tudomására kell hozni.

A **számlák és a pénzügyi teljesítés vizsgálata** során a rendelkezésre álló dokumentációtól függően az előaudit során a következő dokumentumalapú ellenőrzéseket kell elvégezni:

- a kifizetési kérelmek számszaki és tartalmi megfelelősége;
- a költségek az elszámolhatósági időszakban merültek fel;
- kétszeri finanszírozás kizárása (pl. pecsét az eredeti számlán);
- a költségek a jóváhagyott projekthez és a projekt költségvetésében megjelölt beszerzésekhez kapcsolódnak;
- az eredeti számlák, teljesítésigazolások és egyéb alátámasztó bizonylatok minden felmerült költség vonatkozásában rendelkezésre állnak;
- az operatív program feltételeinek teljesítése, ideértve a jóváhagyott finanszírozási arány betartását is;
- az elszámolhatóságra vonatkozó nemzeti és európai uniós szabályok betartása (pl. levonható áfát nem tartalmaznak az elszámolt költségek stb.).

A dokumentumalapú vizsgálatok önmagukban nem elégségesek ahhoz, hogy minden tekintetben bizonyosságot nyújtsanak az elszámolt költségek jogszerűségéről és szabályszerűségéről, ezért fontos a **fizikai megvalósulás helyszíni ellenőrzésének** lefolytatása, különösen a következők ellenőrzésére:

- a projekt a támogatási szerződésben meghatározott helyszínen került megvalósításra;
- a beszerzett eszközöknek a támogatási szerződés feltételeinek mindenben megfelelő módon történő leszállítása;
- a projekt során beszerzett/létrehozott eszközök a fenntartás helyszínén megtalálhatók, a kedvezményezett számviteli nyilvántartásában aktiválásra kerültek;
- a számlákon szereplő sorozatszámok és egyéb adatok megegyeznek a beszerzett eszközökön szereplő adatokkal.

Befejezett beruházások esetén fontos arról meggyőződni, hogy a támogatási szerződésben előírt fizikai (output) indikátorok teljesültek-e.

A kedvezményezettek tekintetében a **tájékoztatási és nyilvánossági kötelezettségek** teljesítésével kapcsolatban<sup>271</sup> a következők ellenőrzése szükséges:

- a kedvezményezett valamennyi tájékoztatási és kommunikációs intézkedésben elismerte-e a művellet számára kapott támogatást;
- a kedvezményezett megfelelő intézkedéseket hozott-e arra, hogy a közvéleményt a projekt uniós támogatásáról tájékoztassa (honlap, hirdetőtábla, poszter) a művellet végrehajtása közben;
- a projekt befejezését követően állandó tájékoztató tábla kihelyezése megtörtént.

<sup>271</sup> Az 1303/2013/EU rendelet XII. mellékletének 2.2 pontja.

**A befejezést követően nettó bevételt termelő műveletek**<sup>272</sup> esetében a „nettó bevétel” a művelet keretében kínált árukért vagy szolgáltatásokért közvetlenül a felhasználók által fizetett pénzeszköz-beáramlást jelenti, például az infrastruktúra használatáért közvetlenül a felhasználókat terhelő díjakat, a föld vagy az épületek eladásából vagy bérbeadásából származó bevételeket vagy a szolgáltatásokért kapott ellentételezést a működési költségek és az adott időszakban a rövid élettartamú felszerelések cseréjére fordított költségek levonásával. A művelet következtében megvalósuló működési költségmegtakarításokat úgy kell kezelni, mint a nettó bevételeket, kivéve, ha ezeket a működtetésre irányuló támogatások ugyanilyen mértékű csökkentése ellentételezi.

Amikor a beruházás teljes költsége nem társfinanszírozható, a nettó bevételt a beruházási költségek elszámolható és el nem számolható részeinek arányában kell felosztani.

A társfinanszírozható műveletek elszámolható kiadásait előzetesen csökkenteni kell úgy, hogy azokban kifejezésre jusson a műveletben rejlő potenciál a tekintetben, hogy egy meghatározott – a művelet végrehajtását és befejezését követő időszakot egyaránt felölelő – referencia-időszakban nettó bevételt termeljen.

A művelet potenciális nettó bevételét előre meg kell határozni az ágazatot, alágazatot vagy művelettípust irányító hatóság által a következők közül kiválasztott módszerrel:

A nettó bevétel százalékban meghatározott átalány formájában meghatározott százalékos arányának alkalmazása a művelethez kapcsolódó ágazatra vagy alágazatra. A művelet végrehajtása során és a befejezését követően termelt összes nettó bevételt figyelembe kell venni a százalékban meghatározott átalány alkalmazásakor, és az ezért később nem vonható le a művelet elszámolható kiadásaiból.

A művelet diszkontált nettó bevételének kiszámítása a művelethez kapcsolódó ágazatnak vagy alágazatnak megfelelő referencia-időszakot, az érintett beruházási kategória esetében rendesen elvárható nyereségességet, a „szennyező fizet” elv alkalmazását, és szükség esetén az érintett tagállam vagy régió viszonylagos fellendüléséhez kapcsolódó méltányossági megfontolásokat figyelembe véve. A művelet végrehajtása során termelt, olyan forrásokból származó nettó bevételt, amelyeket a művelet potenciális nettó bevételének megállapításakor nem vettek figyelembe, legkésőbb a kedvezményezett által benyújtott végső kifizetési kérelemben le kell vonni a művelet elszámolható kiadásaiból.

A nemzeti szabályoknak megfelelően meg kell határozni azt a módszert, amellyel a Bizottsághoz benyújtott kifizetési kérelemben foglalt művelet kiadásaiból a nettó bevétel levonásra kerül.

Amennyiben nem lehetséges előre meghatározni a bevételt a művelet befejezése utáni hároméves időszakon belül vagy a programok lezárásakor történő benyújtásának határidejéig, a megtermelt nettó bevételt le kell vonni a Bizottságnak bejelentett kiadásokból.

---

272 Az 1303/2013/EU rendelet 61. cikke.

# 3. SZABÁLYTALANSÁGKEZELÉS ÉS PÉNZÜGYI KORREKCIÓK

## 3.1. A szabálytalanságról általánosságban

Az 1303/2013/EU rendelet (CPR) preambulum rendelkezései értelmében kiemelkedően fontos az Unió pénzügyi érdekeinek védelme. Az uniós intézmények számára meghatározó jelentőségű annak folyamatos felügyelete, hogy az Unió költségvetéséből származó forrásokat a tagállamok megfelelő és szabályos módon használják-e fel. Ennek ellenőrzése elsősorban az Európai Bizottság és a nemzeti ellenőrző szervezetek és egyéb intézmények által végzett auditok során történik. Amennyiben az auditok az uniós forrásfelhasználás vonatkozásában jogsértő és ezáltal az Unió pénzügyi érdekeit veszélyeztető magatartást tárnak fel, akkor az uniós és tagállami szabályozásban meghatározott szabálytalansági eljárásokat szükséges lefolytatni. Az uniós szabályozás ennek megfelelően olyan intézkedésekről rendelkezik, amelyek időben korlátozottak, és amelyek a Bizottság számára lehetőséget biztosítanak arra, hogy megszakítsa a kifizetéseket, amennyiben egyértelmű bizonyítékokból arra lehet következtetni, hogy az irányítási és kontrollrendszer működésében jelentős hiányosság tapasztalható, bizonyíték van kifizetési kérelemmel kapcsolatos szabálytalanságokra vagy arra, hogy elmaradt az elszámolások vizsgálatához és elfogadásához szükséges dokumentumok benyújtása.<sup>273</sup> Célszerű, hogy a megszakítási időszak legfeljebb hat hónap legyen, amely időszakot a tagállam egyetértésével legfeljebb kilenc hónapra lehessen meghosszabbítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a megszakítás okainak megszüntetésére, és ezáltal elkerülhető legyen a felfüggesztések alkalmazása.

A CPR 2. cikk 36. pontja szerint a szabálytalanság nem más, mint az uniós jog vagy az annak alkalmazásához kapcsolódó nemzeti jog valamely rendelkezésének egy, az ESB-alapok megvalósításában részt vevő gazdasági szereplő cselekedetéből vagy mulasztásából adódó bármilyen megsértése, ami az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti. A 38. pont szerint „*rendszerszintű szabálytalanság*”-nak minősül bármely szabálytalanság, amely esetében fennáll az ismétlődés lehetősége, amely nagy valószínűséggel hasonló művelettípusok esetében következik be, és amelyet valamely irányítási és kontrollrendszer hatékony működésének súlyos hiányossága okoz, beleértve azt is, hogy nem történt meg az e rendelet és az alap specifikus szabályok szerinti megfelelő eljárások kialakítása.

---

<sup>273</sup> CPR (71) preambulum-bekezdés.

A C-260/14. és C-261/14. sz., Județul Neamț és Județul Bacău egyesített ügyekben két romániai megye az ERFA finanszírozásában részesült olyan beszerzésekhez, amelyek nem érték el az uniós közbeszerzési értékhatárt, így azok a nemzeti közbeszerzési szabályok voltak alkalmazandók. Az ellenőrzést végző illetékes minisztérium megállapította, hogy mindkét megye beszerzésének egyes feltételei jogellenesek voltak, és mindkét esetben a szóban forgó szerződések összegének 5%-át kitevő pénzügyi korrekciót alkalmazott.

A szabálytalanság fogalmának értelmezése kapcsán a Bíróság kimondta, hogy a „szabálytalanságnak” az 1083/2006 rendelet 2. cikke 7. pontja, valamint a 2988/95 rendelet 1. cikke (2) bekezdése értelmében vett fogalmát úgy kell értelmezni, hogy az a strukturális alapokból támogatott műveletekre alkalmazandó nemzeti jogi rendelkezések megsértésére is vonatkozik. Ezt az értelmezést erősíti, hogy a „szabálytalanságnak” – az 1083/2006 rendeletet 2014. januári 1-i hatállyal hatályon kívül helyező – 1303/2013 rendelet 2. cikkének 36. pontjában szereplő fogalom meghatározása már kifejezetten utal a nemzeti jog megsértésére is. Ennek megfelelően „szabálytalanságnak” minősülhet az, ha egy ajánlatkérő – amely olyan közbeszerzési szerződés odaítélésével összefüggésben részesül a strukturális alapokból származó támogatásban, amelynek becsült értéke nem éri el az uniós közbeszerzési értékhatárt – megsérti a nemzeti rendelkezéseket, feltéve hogy e jogsértés egy indokolatlan kiadási tétel elszámolása révén az Unió általános költségvetésének a sérelmével jár vagy járhat.

A pénzügyi korrekció jogi jellege kapcsán a Bíróság rámutatott, hogy a szabálytalanságokkal kapcsolatban a tagállamok által elvégzendő pénzügyi korrekciók célja az érintett gazdasági szereplők által jogtalanul megszerzett előny elvonása, a jogtalanul kapott összegek utáni visszafizetési kötelezettség formájában. A szabálytalanság révén jogalap nélkül szerzett előny visszafizetésének kötelezettsége nem szankció, hanem csupán annak a megállapításnak az egyszerű következménye, hogy az uniós szabályozásból származó előny megszerzéséhez szükséges feltételeket nem teljesítették, ami jogalap nélkül teszi a szerzett előnyt. A pénzügyi korrekció jogi jellegét arra tekintettel vizsgálta a Bíróság, hogy a kérdéses ügyben a román ellenőrző szerv egy olyan korrekciós mértéket alkalmazott, amelyre vonatkozó szabályozás a közbeszerzési jogsértések időpontjában még nem született meg, ezért azok alkalmazhatóságát a kedvezményezettek vitatták. A Bíróság ezzel összefüggésben úgy foglalt állást, hogy a bizalomvédelem elvének alkalmazási köre nem tárgyható ki annyira, hogy általános jelleggel megakadályozza az új szabályozásnak a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira történő alkalmazását. A jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal nem ellentétes az, ha egy tagállam olyan nemzeti rendelkezéssel szabályozott pénzügyi korrekciókat alkalmaz, amely a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó jogszabályok állítólagos megsértését követően lépett hatályba, feltéve hogy az új szabályozást a régi szabályozás hatálya alatt létrejött helyzetek jövőben bekövetkező hatásaira alkalmazzák.

## 28. szövegdoboz: A szabálytalanság fogalma és a pénzügyi korrekció jogi jellege

A szabálytalansági eljárások vonatkozásában a CPR csupán alapvető rendelkezéseket tartalmaz. A tagállami hatóságok kötelesek értesíteni a Bizottságot azokról a szabálytalanságokról, amelyeknél az alpból nyert támogatás mértéke meghaladja a 10 000 eurót. A tagállamok kötelesek folyamatosan tájékoztatni a Bizottságot a vonatkozó igazgatási és jogi eljárások előrehaladásáról. A tagállamoknak a szabálytalanságokról a következő esetekkel kapcsolatban *nem kell értesíteniük* a Bizottságot:

- a szabálytalanság kizárólag abban áll, hogy a társfinanszírozott operatív programban szereplő valamely művelet részben vagy egészen nem került kivitelezésre a kedvezményezett csődje miatt;

- a szabálytalanságot a kedvezményezett önként hozta az irányító vagy igazoló hatóság tudomására, még mielőtt e hatóságok bármelyike maga fedezte volna azt fel, akár a közpénzekből nyújtott hozzájárulás kifizetése előtt, akár azt követően;
- azon szabálytalanság, amelyet az irányító hatóság vagy az igazoló hatóság még azelőtt derített fel, mielőtt az érintett költség bekerült volna a Bizottságnak benyújtott költségnyilatkozatba.

Ezen utóbbi esetkőr a gyakorlatban nagyon fontos mechanizmust jelent: a tagállamokat arra ösztönzi, hogy igyekezzenek megelőzni, illetve felderíteni a szabálytalanságokat, hogy a szabálytalansággal érintett költségek ne kerüljenek a Bizottság felé elszámolásra.

Minden más esetben, különösen a csődöt megelőző szabálytalanságok vagy a csalás gyanújának esetében jelentést kell küldeni a Bizottságnak a tapasztalt szabálytalanságokról és az azokhoz kapcsolódó megelőző és korrekciós intézkedésekről. Amennyiben valamely, a kedvezményezettnek jogosulatlanul kifizetett összeg nem téríthető vissza, és ez a tagállam hibájából vagy hanyagságából kifolyólag következik be, a tagállam felelőssége, hogy az érintett összeget visszatérítse az Unió költségvetésébe. Ez alól kivételt képez, ha a kedvezményezett által visszatérítendő összeg nem haladja meg a 250 eurót.<sup>274</sup>

Kiemelendő, hogy az uniós támogatások felhasználásának ellenőrzése elsődlegesen a tagállamok feladata, illetve a CPR-ben meghatározott alapvető rendelkezéseken felül a tagállamok határozhatják meg a szabálytalansági eljárásokkal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket. Így elsősorban a tagállamok tartoznak felelősséggel a támogatások végrehajtásáért és ellenőrzéséért, elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása és a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése. A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet részletes szabályokat tartalmaz az uniós támogatások felhasználását érintő szabálytalanságok kezelése, a szabálytalansági eljárások lefolytatása tekintetében.

A szabálytalansági eljárás jelentősége abban áll, hogy ha az eljárás eredményeképpen az illetékes szervezetek – a támogatás nem jogszerű felhasználása miatt – szabálytalanságot állapítanak meg, az akár a projekt támogatás terhére elszámolható költségeinek csökkentésével és a jogosulatlanul igénybe vett támogatási összeg Európai Unió részére történő visszafizetésével is járhat.

A szabálytalanság tágabb fogalom a jogsértésnél, hiszen a szabálytalanság megállapításánál az uniós vagy nemzeti jogszabályi rendelkezés megsértésén túl az is szükséges, hogy ez a magatartás vagy mulasztás az Unió költségvetését a költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti, illetve amelynek következtében az Unió, illetve Magyarország pénzügyi érdekei sérülnek vagy sérülhetnek. Ennek megfelelően a szabálytalanság megállapításának lényeges feltételei a jogsértés megállapítása és az ebből fakadó pénzügyi érdeksérelem. Az uniós támogatásból megvalósuló közbeszerzések ellenőrzésének éppen ezért az elsődleges vezérlő elve a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve érvényesülésének vizsgálata.

Kiemelendő még, hogy a forrásfelhasználás megfelelősége szempontjából a szabálytalanságon kívül egyéb fogalmakról is beszélhetünk: a hiba, szabálytalanság vagy csalás,

<sup>274</sup> A fenti bekezdésekhez lásd a CPR 122. cikk (2) bekezdését.

azonban ezek a kifejezések – bár a köznyelvben szinonimaként is használatosak – eltérő jelenségeket takarnak.<sup>275</sup>

- *Hiba*: a végrehajtás során a szabályoknak való meg nem felelés. A hibaadatok megbízhatósági nyilatkozatokból és ellenőrzési eredményekből származnak.

- *Szabálytalanság*: a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként az Unió általános költségvetése vagy az Unió által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül az Unió nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.

- *Csalás*: az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértően:

- *A kiadásokat érintő csalás*: akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára vagy bemutatására irányul, amely hatásaként magával vonja az Európai Unió általános költségvetéséből származó, illetve az Európai Unió által vagy az Unió nevében kezelt költségvetésekből származó tőke elsikkasztását vagy szabálytalan visszatartását, információk kötelességszegő elhallgatását az előbbiekkal megegyező következményekkel, továbbá az említett források más célokra való felhasználását, mint amelyekre eredetileg megítélték azokat.

- *A bevételeket érintő csalás*: akármely tevékenység vagy szándékos mulasztás, amely hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok használatára, vagy bemutatására irányul, amely hatásaként magával vonja az Európai Unió általános költségvetését alkotó, illetve az Európai Unió által vagy az Unió nevében kezelt költségvetéseket alkotó tőke törvénytörő csökkentését, információk kötelességszegő elhallgatását az előbbiekkal megegyező következményekkel, továbbá a törvényes módon szerzett kedvezmények más célokra való felhasználását az előbbiekkal megegyező következményekkel.<sup>276</sup>

A szabálytalanságot a tagállami ellenőrző szervek és az Európai Bizottság is megálapíthatja.

## 3.2. A szabálytalansági eljárások jelentősége uniós forrású közbeszerzések esetén

Az uniós források szabályos felhasználása során jelentős szerepet kap az uniós forrásból megvalósított közbeszerzések szabályossága. Amennyiben a kedvezményezett árukat, szolgáltatásokat vagy építési beruházásokat közbeszerzés útján szerez be, akkor az érintett költségelemek tekintetében az uniós közbeszerzési szabályok és elvek betartása jelenti a forrásfelhasználás szabályosságát. Itt tehát fontos a közbeszerzési irányelvek és az azok

<sup>275</sup> NYIKOS Györgyi szerk. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 303. o.

<sup>276</sup> NYIKOS Györgyi szerk. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 303–304. o.

alapján megalkotott tagállami szabályok és a vonatkozó közbeszerzési alapelvek betartása (lásd bővebben az 1. fejezetben).

A 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet több rendelkezésében tartalmaz utalást a közbeszerzési eljárások ellenőrzésének szabályai és a szabálytalanságkezelési rendelkezések összefüggéseire vonatkozóan. A két szabályrendszer kapcsolata lényegében abból áll, hogy ha kedvezményezett a közbeszerzési eljárást (vagy annak egyes cselekményeit) már lefolytatta, és a későbbiekben kiderül, hogy az eljárás során jogsértés történt, akkor szabálytalansági eljárás lefolytatására kerül sor, amelynek eredményeképpen megfelelő szankció alkalmazható a kedvezményezett (ajánlatkérő) ellen. Amennyiben az ellenőrzést a KFF bonyolítja le, akkor az irányító hatóság általában a KFF véleményére alapozva indítja meg a szabálytalansági eljárást, külön azt nem ellenőrzi, illetve nem vizsgálja felül. Továbbá szabálytalansági eljárás elrendelhető akkor is, ha a kedvezményezett a közbeszerzés ellenőrzésével kapcsolatos kötelezettségeit nem, vagy nem megfelelően teljesíti (pl. elmulasztja az utóellenőrzés kezdeményezését).

Kiemelendő, hogy a szabálytalanság miatt kiszabott szankció minden esetben a kedvezményezettet (ajánlatkérőt) érinti, tehát a szabálytalanság megállapítása önmagában még nem érinti a közbeszerzés útján megkötött szerződést. Tehát az ajánlatkérőnek a kiszabott pénzügyi korrekciótól függetlenül a szerződést továbbra is teljesítenie kell, igaz, a támogatás csökkentése esetén ezt nem feltétlenül tudja majd teljes egészében uniós forrásból elszámolni. Viszont, ha a közbeszerzési eljárás vonatkozásában utóellenőrzés szükséges – azaz a kedvezményezett a közbeszerzés ellenőrzést nem határidőben kezdeményezte –, a Kormányrendelet kimondja, hogy az esetleges pénzügyi korrekciót elsődlegesen a projektmenedzsment, illetve a közbeszerzés sorokra kell terhelni.<sup>277</sup> Ez azt jelenti, hogy bár a szerződés elszámolható összegét az irányító hatóság megtéríti, a közbeszerzés költségeit (pl. FAKSZ igénybevétele) a kedvezményezettnek részben vagy egészben saját forrásból kell majd finanszíroznia. Azonban ha a szabálytalanság a Kbt. szabályainak megsértéséből ered (pl. diszkriminatív alkalmassági feltételek előírása), akkor az ügyben közbeszerzési jogorvoslati eljárás is kezdeményezhető a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, amely bizonyos esetekben akár a szerződés érvénytelenségét is eredményezheti. Amennyiben az adott közbeszerzés vonatkozásában szabálytalansági eljárás kerül lefolytatásra, ilyenkor a támogatás folyósítása tekintetében a szabálytalanságról vagy a szabálytalansági gyanú elutasításáról hozott döntés tartalma irányadó.<sup>278</sup> Tehát a támogatás abban az esetben folyósítható a kedvezményezett részére, ha a szabálytalansági eljárás már lezárult, illetve a szabálytalansági döntéssel összhangban megállapított támogatási összeg folyósítható a részére.

<sup>277</sup> 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 99. § (1) bekezdés, 100. § (3) bekezdés és 109. § (1) bekezdés.

<sup>278</sup> 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 99. § (4) bekezdés, 100. § (6) bekezdés és 107. § (2) bekezdés.

### 3.3. A szabálytalansági eljárás lényeges elemei

A szabálytalansági eljárást<sup>279</sup> az irányító hatóság folytatja le (abban az esetben is, ha közreműködő szervezet került kijelölésre), a szabálytalansági eljárás az irányító hatóság vezetőjének döntésével zárul. A szabálytalansági eljárásban meghozott döntés ellen egy alkalommal jogorvoslattal lehet élni. A jogorvoslati kérelmet az irányító hatóságnál kell benyújtani, de a kérelem tárgyában a miniszter dönt. A miniszter jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen ismételt jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye.

A szabálytalansági eljárás megindítására,<sup>280</sup> illetve szabálytalanság megállapítására kizárólag az alábbi eseteket követően kerülhet sor:

- a támogatási szerződés megkötését,
- pénzügyi eszköz esetén a finanszírozási megállapodás megkötését,
- ha az alapok alapját végrehajtó szervezet a pénzügyi eszköz végrehajtására pénzügyi közvetítőt vesz igénybe – a finanszírozási megállapodás pénzügyi közvetítővel történő megkötését,
- a végső kedvezményezettel történő szerződéskötést,
- kezességvállalás esetén a kezességvállalási nyilatkozat kiadását

Kiemelendő, hogy közbeszerzések esetén is a támogatási szerződés megkötése számít, tehát az eljárás megindításának nem feltétele, hogy már megkötésre kerüljön a közbeszerzési szerződés, igaz, sok esetben a szabálytalansági eljárás lefolytatására már csak ezután kerül sor.

A szabálytalansági eljárás kezdete az a nap, amelyen az irányító hatóság vezetője az eljárás megindításáról döntött.

A szabálytalansági eljárást tehát az irányító hatóság folytatja le.<sup>281</sup> Az eljárás lefolytatásának azonban az alapja, hogy az irányító hatóság a szabálytalanság gyanújáról tudomást szerezzen. Ez úgy történik, hogy az irányítási és ellenőrzési szervezetrendszer azon tagja, aki a támogatási folyamat bármely – a támogatási szerződés megkötését követő – szakaszában szabálytalanság gyanúját észlelte, vagy akinek ilyen gyanú tudomására jutott, a tudomásra jutástól számított 3 napon belül írásban rögzíti a szabálytalanság gyanúját, és azt haladéktalanul megküldi az irányító hatóság szabálytalanságfelelősének. Közbeszerzések esetén a bejelentő legtöbb esetben az irányító hatóság közbeszerzés ellenőrzésért felelős szervezeti egysége, illetve a KFF lesz, bár természetesen ezt egyéb szervek (pl. ÁSZ) is jelenthetik. A szabálytalanságfelelősnek a kézhezvételtől számított 5 napon belül a szabálytalanság gyanúját rögzítenie kell a monitoring- és információs rendszerben, és a szabálytalansági gyanúról kapott tájékoztatást, a kapcsolódó dokumentumokat és véleményét – javaslatot téve az ügy kivizsgálására vagy annak mellőzésére – meg kell küldenie az irányító hatóság vezetőjének. Ezt követően az irányító hatóság vezetője – a kézhezvételtől

279 A szabálytalanságkezelés részletes szabályait a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 156–174. §-a, valamint a rendelet 1. számú mellékletét képező ún. Egységes Működési Kézikönyv 209–227. pontja tartalmazza.

280 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 156. § (1), (9) bekezdés.

281 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 159–161. §, 163. §.



számított 3 napon belül – dönt a szabálytalansági eljárás megindításáról vagy az arra irányuló javaslat elutasításáról.

Az irányító hatóságon belül a szabálytalanságfelelős gondoskodik

- a szabálytalanságok nyilvántartásáról,
- a szabálytalanságokkal kapcsolatos negyedéves jelentések összeállításáról,
- a monitoring- és információs rendszer szabálytalanságokkal kapcsolatos adatokkal történő feltöltéséről,
- az OLAF Koordinációs Irodával történő együttműködésről,
- az igazoló hatósággal történő együttműködésről,
- a központi koordinációs szervvel történő együttműködésről és
- döntési javaslatot terjeszt a szervezet vezetője elé a szabálytalansági eljárás megindításával és lezárásával kapcsolatban.

Ha a szabálytalansági gyanú az irányító hatóság tevékenységével összefüggésben merül fel, vagy a szabálytalansági gyanút az audit hatóság jelentette, az irányító hatóság vezetője a szabálytalanságfelelős szabálytalansági eljárás megindítására vonatkozó döntési javaslata alapján szabálytalansági eljárást indít.

Bizonyos esetekben az irányító hatóság vezetőjének lehetősége van arra, hogy szabálytalansági eljárás mellőzésével állapítson meg szabálytalanságot, és rendelhet el az a Korm. rendelet szerinti jogkövetkezményt. Ezek az esetek a következők:

- a szabálytalansággal érintett összeg nem haladja meg a százezer forintot;
- a kedvezményezett ellen adósságrendezési, felszámolási, végelszámolási, kényszer-törlési vagy a megszüntetésére irányuló egyéb eljárás vagy csődeljárás indult;
- a cégbíróság a kedvezményezett céget a törvényességi felügyeleti eljárásban hozott intézkedés vagy megszüntetési eljárás következtében hivatalból törli a cégjegyzékből;
- a kedvezményezett elismeri a szabálytalanság tényét;
- a szabálytalanság ténye még azelőtt derült ki, hogy a kedvezményezett részére bármilyen kifizetés történt volna;
- az Európai Bizottság, az adott szervezet belső ellenőrzési egysége, az igazoló hatóság vagy bármely, ellenőrzést végző szervezet megállapításait elfogadja;
- ha a kedvezményezett nem teljesíti a CPR 71. cikk (2) bekezdésében foglalt előírásokat;
- a 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 83. § (2) bekezdése szerinti esetben;
- rendszerszerű szabálytalanság esetén;
- a jogkövetkezményt közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktus határozza meg;
- a pénzügyi eszközzel kombinált vissza nem térítendő támogatás esetén
  - a vissza nem térítendő támogatás szabálytalanságát az irányító hatóság végleges, e rendelet szerinti jogorvoslattal már nem támadható döntéssel megállapította, akkor a pénzügyi eszköz végső kedvezményezettjével szemben,
  - a pénzügyi eszköz szabálytalanságát az alapok alapját végrehajtó szervezet végleges, e rendelet szerinti jogorvoslattal már nem támadható döntéssel megállapította, akkor a vissza nem térítendő támogatás kedvezményezettjével szemben.

Szabálytalansági eljárás megindítása esetén az eljárás megindításával egyidejűleg ki kell jelölni a szabálytalansági eljárás vezetőjét, aki az eljárás lefolytatásáért és a szabálytalan-

sági gyanú kivizsgálásáért felel. A szabálytalanságfelelős köteles a szabálytalansági eljárás vezetőjével együttműködni.

A szabálytalansági eljárás megindításáról a szabálytalanságfelelős az eljárás megindításától számított 5 napon belül – a szabálytalansági gyanú ismertetésével – írásban köteles tájékoztatni az érintett kedvezményezettet. Ezt követően a kedvezményezettnek lehetősége van, hogy észrevételeit – az azokat alátámasztó dokumentumok benyújtása mellett – a tájékoztatás kézhezvételétől számított 7 napon belül megtegye. A szabálytalanságfelelős a kedvezményezetti észrevétel megtételére ennél hosszabb határidőt is megállapíthat. A szabálytalanságfelelős az 5 napos határidőn belüli tájékoztatási kötelezettségétől eltekinthet, ha megalapozottan feltehető, hogy az eljárás sikerességét a tájékoztatás következtében az érintett kedvezményezett, különösen a tárgyi bizonyítási eszköz, okirat megsemmisítésével, meghamisításával vagy elrejtésével meghiúsítaná, megnehezítené vagy veszélyeztetné.

A szabálytalansági eljárás során a szabálytalansági eljárás vezetője betekinthez minden olyan dokumentumba, amely a szabálytalansági gyanú megítéléséhez szükséges, a projekt megvalósítási helyszínén ellenőrzést végezhet, és lehetősége van a kedvezményezett személyes meghallgatására. Közbeszerzési jogsértés gyanúja esetén a szabálytalansági eljárás vezetője kezdeményezi a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalból történő eljárását, melyről egyidejűleg tájékoztatja az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert is (hiszen a közbeszerzési jogsértések kivizsgálása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik).

Ha felmerül annak gyanúja, hogy a projekt megvalósításával összefüggésben a kedvezményezett vagy a kedvezményezett érdekkörébe eső más személy, illetve szervezet bűncselekményt követett el, az irányító hatóság köteles a bűncselekmény gyanújának felmerülésétől számított 5 napon belül feljelentést tenni vagy bűnügyi jelzéssel élni, egyidejűleg tájékoztatni az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert.

A szabálytalansági eljárásban a döntést a szabálytalansági eljárás megindításától számított 45 napon belül kell meghozni. A határidő, annak eltelte előtt indokolt esetben, egy alkalommal, legfeljebb 45 nappal meghosszabbítható. A határidő meghosszabbításáról az érintett kedvezményezettet értesíteni kell.

Ha a szabálytalanság megállapításához más hatóság előzetes döntése szükséges, vagy a szabálytalansági gyanú különleges szakértelmet igénylő előzetes kérdés eldöntésétől függ, a szabálytalansági eljárást az irányító hatóság vezetője mindaddig felfüggesztheti, amíg a hatáskörrel rendelkező hatóság döntést nem hozott, vagy a döntéshez szükséges szakértői állásfoglalás nem készült el. A felfüggesztés időtartama az elintézési határidőbe nem számít be.

A szabálytalansági eljárás **eredményéről** – szabálytalanság megállapításának hiányában is – a szabálytalansági eljárás vezetőjének **szabálytalanság-eljárási jegyzőkönyvet** kell készítenie.

Ha a szabálytalanság tényét az Európai Bizottság vagy az audit hatóság állapítja meg, az irányító hatóság köteles tájékoztatni a kedvezményezettet a szabálytalanság megállapításáról, valamint intézkedni a pénzügyi korrekció és egyéb jogkövetkezmények végrehajtásáról. Az irányító hatóság e döntése – így különösen a visszakövetelést elrendelő döntés számítási hibája – ellen kifogás benyújtására van lehetőség.

Ha az audit hatóság ellenőrzési tevékenysége során szabálytalanságot állapít meg, és annak alapján észleli, hogy a költségnyilatkozatban nem elszámolható költség szerepel, felkéri az irányító hatóságot, hogy kezdeményezze az átutalásigénylési dokumentáció korrekcióját. Az irányító hatóság a szabálytalanság kapcsán szükség szerint a 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet szerinti jogkövetkezmények alkalmazását is elrendelheti az igazoló hatóság egyidejű tájékoztatása mellett. Az igazoló hatóság gondoskodik az átutalásigénylési dokumentáció korrekciójáról.

Az Európai Bizottság, az audit hatóság által megállapított szabálytalanság és az annak vonatkozásában elrendelt jogkövetkezmény, pénzügyi korrekció végrehajtására meghozott döntés ellen a 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendeletben meghatározott jogorvoslati kérelem benyújtásának nincs helye. E döntés felülvizsgálatára csak az Európai Unió Bírósága előtt van lehetőség.

### **29. szövegdoz: Szabálytalanság Európai Bizottság vagy audit hatóság általi megállapítása**

A **szabálytalansági eljárás lezárásáról**<sup>282</sup> a szabálytalanságfelelős javaslata alapján az irányító hatóság vezetője a szabálytalanság-eljárási jegyzőkönyv alapján dönt.

A szabálytalansági eljárás lezárulhat:

- szabálytalanság megtörténtét megállapító és jogkövetkezményt vagy egyéb intézkedést elrendelő döntéssel, vagy
- annak megállapításával, hogy nem történt szabálytalanság, és – ha szükséges – támogatási jogviszonyt érintő intézkedést elrendelő döntéssel.

Szabálytalanság megállapítása esetén az irányító hatóság a következő jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

- a projekt támogatás terhére *elszámolható költségeinek csökkentése* és a jogosulatlanul igénybe vett támogatás *visszafizetésére kötelezés*;
- a *támogatási szerződéstől történő elállás* vagy pénzügyi eszköz esetén a végső kedvezményezettel kötött szerződés felmondása;
- pénzügyi eszközök esetén a finanszírozási megállapodás felmondása vagy a végső kedvezményezettel kötött szerződés felmondása;
- az alapok alapját végrehajtó szervezet vagy a pénzügyi közvetítő esetében az irányítási díj csökkentése;
- a Korm. rendelet hatálya alá tartozó támogatások igénybevételeiből történő kizárás határozott időre, legfeljebb öt évre, vagy
- uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezmény.

<sup>282</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 164. §.

A jogkövetkezményt úgy kell megállapítani, hogy az igazodjék a szabálytalanság súlyához.

A pénzügyi korrekcióval járó jogkövetkezményt minden esetben egyedileg, az egyes ügyiratok alapján kell megállapítani, és a korrekció összegének meg kell egyeznie a nemzeti költségvetésre, illetve az ESB-alapokra tévesen terhelt költségek összegével. **A pénzügyi korrekció célja olyan helyzet visszaállítása, ahol az alapok általi társfinanszírozásra benyújtott költségek 100%-a összhangban van a vonatkozó európai uniós és nemzeti szabályokkal.**

Ha nem lehetséges egyedi módon számszerűsíteni a pénzügyi korrekció mértékét, vagy adott esetben aránytalan lenne a kérdéses kiadás egészének visszavonása, vagy az félrevezető eredményt ad, átalányon alapuló korrekciót kell alkalmazni. Az átalányon alapuló korrekció mértékét az egyedi szabálysértés súlyosságának és a szabálytalanság pénzügyi következményeinek függvényében kell meghatározni.

A szabálytalanságfelelős a szabálytalansági eljárás eredményeit a döntéshozataltól számított 3 napon belül rögzíti a monitoring- és információs rendszerben. A szabálytalansági eljárás eredményéről a szervezet szabálytalanságfelelőse 5 napon belül értesíti a kedvezményezettet.

Az irányító hatóság az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által működtetett honlapon közzéteszi – a személyes adatok kivételével – a szabálytalansági eljárásban az irányító hatóság, EMVA-forrás esetén a kifizető ügynökség által hozott szabálytalanság megtörténtét megállapító jogerős döntéseket, a jogerőre emelkedést követő 10 napon belül a kedvezményezett nevének, a projekt címének, a szabálytalanság elkövetése módjának, a szabálytalanság következményének, és a szabálytalansággal érintett összegnek a feltüntetésével.

Rendszerszintű szabálytalanság megállapításáról az irányító hatóság vezetője köteles a szervezet belső ellenőrzését, az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert, az audit hatóságot és az igazoló hatóságot 5 napon belül értesíteni.

Közbeszerzés esetén a támogatás megvonása, illetve csökkentése azt eredményezi, hogy a közbeszerzés útján megkötött szerződést – amennyiben az a Kbt. alapján érvényesnek tekinthető – az ajánlatkérőnek részben vagy egészben saját forrásból kell finanszíroznia. Amennyiben az eljárásban még nem került sor eredményhirdetésre, illetve a szerződés még nem került megkötésre, akkor lehetőség van az eljárás eredménytelenné nyilvánítására arra való hivatkozással, hogy a rendelkezésre álló fedezet összege nem elegendő a szerződés nyertes ajánlattevővel való megkötéséhez.<sup>283</sup> További lehetőség, hogy az ajánlatkérő feltételes közbeszerzést ír ki. Ilyenkor már az eljárást megindító felhívásban jelezni kell, hogy az ajánlatkérő a támogatásra irányuló igény el nem fogadását, vagy az igényelnél kisebb összegben történő elfogadását olyan körülménynek tekinti, amely miatt az eljárást eredménytelenné nyilváníthatja.<sup>284</sup>

Amennyiben az ajánlatkérő a szerződést már megkötötte, akkor a szerződés érvényesége jogorvoslati eljárás keretében kerül meghatározásra. Érvénytelen a szerződés például, ha a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg, jogtalanul alkalmaztak hirdet-

<sup>283</sup> Kbt. 75. § (2) bekezdés b) pont,  
<sup>284</sup> Kbt. 53. § (5) és (6) bekezdés,

mény nélküli tárgyalásos eljárást, vagy nem tartották be a szerződéskötési moratóriumot.<sup>285</sup> Az érvényes szerződést természetesen az ajánlatkérő köteles végrehajtani. Megoldás lehet azonban, ha feltételes közbeszerzés esetén a megkötendő szerződés hatálybalépését felfüggesztő feltételként kikötésre kerül, az eljárást megindító felhívásban megjelölt azon feltételt, amely a közbeszerzési eljárás eredménytelenségét is eredményezte volna.

Az irányító hatóság vezetője dönt a szabálytalansággal érintett projekthez kapcsolódó **kifizetések felfüggesztéséről**.<sup>286</sup> A kifizetés felfüggesztése a szabálytalansági eljárás időtartama alatt bármikor lehetséges.

A kifizetés felfüggesztését meg kell szüntetni, ha annak indokai már nem állnak fenn. A kifizetés felfüggesztésének elrendeléséről és megszüntetéséről a kedvezményezettet tájékoztatni kell.

A kifizetésfelfüggesztés elrendelése indokolt, ha a kifizetés szabálytalanság megállapítása esetén veszélyeztetné a szabálytalansággal érintett összeg behajtását, így különösen, ha

- a szabálytalansággal érintett projektben a kedvezményezett nem nyújtott biztosítékot;
- a szabálytalanság gyanújához vezető cselekmény ismétlődő jellegű;
- bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel;
- a kedvezményezett terhére korábban azonos típusú szabálytalanságot állapítottak meg;
- ugyanazon kedvezményezettel szemben más szabálytalansági eljárás van folyamatban, vagy
- a kifizetést követően az eredeti pénzügyi állapot nem állítható helyre.

A kifizetést fel kell függeszteni abban az esetben, ha

- bűncselekmény elkövetésének gyanúja merül fel, vagy
- ha a kifizetést követően az eredeti pénzügyi állapot nem állítható helyre.

A szabálytalansági döntés ellen a szabálytalansági eljárással érintett támogatási szerződés szerinti kedvezményezett kezdeményezhet **jogorvoslatot**,<sup>287</sup> akire nézve a szabálytalansági döntés a támogatási jogviszonyból származó jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, módosít, illetve megszüntet. Jogorvoslat abban az esetben kezdeményezhető, ha a döntés jogszabálysértő, vagy támogatási szerződésbe vagy felhívásba ütközik. A szabálytalansági döntés ellen egy alkalommal lehet jogorvoslattal élni.

A **jogorvoslati kérelmet** a szabálytalansági döntés közlésétől számított 10 napon belül az indokok megjelölésével írásban kell előterjeszteni **az irányító hatóságnál**.

A jogorvoslati kérelmet az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás dokumentumaival, a jogorvoslati kérelem tárgyában kialakított álláspontjával és a szabálytalansági eljárás tárgyában folyamatban lévő szabálytalansági, közbeszerzési döntőbizottsági vagy egyéb hatósági, illetve bírósági eljárásról szóló tájékoztatással együtt a jogorvoslati kérelem beér-

<sup>285</sup> Kbt. 137. §,

<sup>286</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 162. §,

<sup>287</sup> 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 166–173. §.

kezését követő 10 napon belül **felterjeszti az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterhez.**

Az iratok felterjesztéséig az irányító hatóság elutasíthatja a jogorvoslati kérelmet, ha

- a jogorvoslati kérelmet az arra nyitva álló határidőn túl terjesztették elő;
- a jogorvoslati kérelmet nem az arra jogosult nyújtotta be;
- a jogorvoslati kérelmet ugyanazon kedvezményezett által ugyanazon szabálytalansági döntés ellen terjesztette elő.

Ha a jogorvoslati kérelem felterjesztése előtt a kérelem alapján az irányító hatóság megállapítja, hogy a szabálytalansági döntés jogszabályt sért, vagy a támogatási szerződésbe, illetve a felhívás szerinti tájékoztatásban foglaltakba ütközik, a szabálytalansági döntést visszavonja, és ha a szabálytalansági gyanú továbbra is fennáll, annak kivizsgálására új szabálytalansági eljárást folytat le.

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a jogorvoslati kérelmet érdelemi vizsgálat nélkül elutasítja, ha

- a jogorvoslati kérelmet az arra nyitva álló határidőn túl terjesztették elő;
- a jogorvoslati kérelmet nem az arra jogosult nyújtotta be;
- a jogorvoslati kérelmet ugyanazon kedvezményezett által ugyanazon szabálytalansági döntés ellen terjesztette elő;
- a jogorvoslati kérelmet szabálytalansági jogorvoslati eljárást lezáró döntés ellen terjesztették elő;
- ha a jogorvoslati kérelem az Európai Bizottság, audit hatóság által megállapított szabálytalanság, elrendelt jogkövetkezmény, pénzügyi korrekció végrehajtására meghozott döntés ellen irányul;
- ha a beadvány tartalmilag nem minősül jogorvoslati kérelemnek, vagy nem tartalmaz a megsértett jogszabályban, a felhívásban, a támogatási szerződésben vagy támogatói okiratban foglalt rendelkezésekre vonatkozó pontos hivatkozást vagy a megsértett rendelkezésre vonatkozó indokok részletes kifejtését.

A felterjesztett jogorvoslati kérelemről az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a kérelem hozzá beérkezésétől számított 45 napon belül köteles döntést hozni.

A miniszter a sérelmezett szabálytalansági döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja, ennek során nincs kötve a jogorvoslati kérelemben foglaltakhoz.

A miniszter az iratok felterjesztését követően az eljárás során bármikor utasíthatja az irányító hatóságot a kifizetés felfüggesztésére vagy a felfüggesztés megszüntetésére. A kifizetés felfüggesztésének elrendeléséről és megszüntetéséről az irányító hatóság haladéktalanul tájékoztatja a támogatási szerződésben szereplő valamennyi kedvezményezettet és az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert.

Az irányító hatóság vezetője a jogorvoslati eljárás alatt bármikor elrendelheti a kifizetések felfüggesztését. A kifizetés felfüggesztésének elrendelése vagy megszüntetése esetén a 272/2014 (XI. 5.) Korm. rendelet 162. § (2) bekezdés szerinti körülményeket kell figyelembe venni. A kifizetések felfüggesztésének elrendeléséről és megszüntetéséről az irányító ható-

ság vezetője haladéktalanul köteles tájékoztatni az európai uniós források felhasználásáért felelős minisztert és a kedvezményezettet.

Fontos kiemelni, hogy a szabálytalansági döntés ellen kezdeményezett jogorvoslat nem azonos a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt kezdeményezett jogorvoslati eljárással! A két eljárás formálisan egymástól független, azonban, a szabálytalansági döntés meghozatalakor az irányító hatóság rendszerint figyelembe veszi a Döntőbizottság határozatát. Természetesen ez igaz a szabálytalansági eljárás ellen kezdeményezett jogorvoslati eljárásra is.

A két típusú jogorvoslati eljárás kapcsolatát a 272/2014 (XI.5) Korm. rendelet is röviden megjeleníti. Eszerint, ha a jogorvoslati kérelem tárgyában a döntés olyan előzetes kérdés eldöntésétől, illetve elbírálásától függ, amelynek tárgyában az eljárás a Közbeszerzési Döntőbizottság vagy más hatóság, illetve a bíróság hatáskörébe tartozik, az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter, ha az eljárás

- a hatóság, illetve a bíróság előtt már folyamatban van, a jogorvoslati eljárást a kérdés eldöntéséig, illetve jogerős elbírálásáig felfüggeszti;
- még megindítva nincs, és annak megindítására jogszabályban meghatározott határidőn belül lehetősége van, az eljárás megindítását kezdeményezi a hatóságnál, illetve a bíróságnál, és annak megindítása esetén a jogorvoslati eljárást a kérdés eldöntéséig vagy jogerős elbírálásáig felfüggeszti.<sup>288</sup>

Az említett rendelkezések tehát annak elkerülését szolgálják, hogy egy feltételezett, uniós forrásból finanszírozott közbeszerzési eljárás vonatkozásában két párhuzamosan futó jogorvoslati eljárás legyen folyamatban. A főszabály azonban az, hogy az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter várja be a KDB, valamint a bíróság eljárását, és csak ezután hoz döntést a szabálytalanság vonatkozásában.

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a jogorvoslati kérelem tárgyában a következő döntéseket hozhatja:

- a szabálytalansági döntést helybenhagyja;
- a szabálytalansági döntést megsemmisíti;
- a szabálytalansági döntést megsemmisíti, és új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja az irányító hatóságot, ha a jogorvoslati döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy a jogorvoslati eljárás alatt új tény merült fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, és arra a jogorvoslati kérelem kiegészítése keretében nincs lehetőség, feltéve, hogy a szabálytalansági gyanú továbbra is fennáll.

Ha az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a szabálytalansági döntésben foglaltakhoz képest új szabálytalansági gyanút állapít meg, ennek kivizsgálása érdekében új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja az irányító hatóságot.

<sup>288</sup> 272/2014 (XI. 5) Korm. rendelet 172. § (8) bekezdés.

A jogorvoslati kérelmet elbíráló döntést az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a döntés közlését követő 30 napon belül visszavonja, és új döntést hoz, ha

- a jogorvoslati kérelem elbírálását követően tudomására jutott tény alapján a döntés
  - jogszabályt sért,
  - a támogatási szerződésben vagy a felhívásban foglaltakba ütközik, vagy
- a döntés meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték jut a tudomására.

Az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter köteles a 272/2014 (XI. 5) Korm. rendelet 164/A. § (2) bekezdése szerinti értesítéstől számított 45 napon belül a jogorvoslati kérelmet elbíráló döntést visszavonni, ha az a külső ellenőrző szerv jelentése alapján szükséges.

Az európai uniós források felhasználásáért felelős **miniszter jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen** ismételten a 272/2014 (XI. 5) Korm. rendelet szerint **jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye**. Ilyen esetben a döntés bírósági felülvizsgálatára van csak lehetőség.

### 3.4. Az Európai Bizottság ellenőrzésének eljárásrendje

#### 3.4.1. Az Európai Bizottság által lefolytatott ellenőrzések<sup>289</sup>

Az uniós forrásfelhasználás tagállami felhasználásának ellenőrzéséért uniós szinten az Európai Bizottság felelős. A Bizottságnak elsősorban arról kell meggyőződnie, hogy a tagállamok felállították-e a megfelelő irányítási és kontrollrendszereket, illetve hogy ezek a rendszerek megfelelően működnek-e. Az ellenőrzések (auditok) során azonban a Bizottság a tagállami ellenőrző rendszerek megfelelőségének vizsgálata mellett jogosult a programban vagy annak egy részében a műveletek ellenőrzésére, valamint a műveletek vagy programok hatékony és eredményes pénzgazdálkodásának vizsgálatára is. A műveletek ellenőrzésébe beletartozik a közbeszerzési eljárások mintavételes vizsgálata is.

A Bizottság tisztségviselői vagy meghatalmazott képviselői az auditok keretében helyszíni ellenőrzéseket is végezhetnek. Ilyenkor az illetékes tagállami hatóságot legalább 12 munkanappal az ellenőrzés előtt értesíteniük kell. A Bizottság az auditok során köteles tiszteletben tartani az arányosság elvét. Ez azt jelenti, hogy lehetőség szerint el kell kerülni a tagállamok által már lefolytatott ellenőrzések indokolatlan megkettőzését, és figyelembe kell venni az uniós költségvetésre jelentett kockázat mértékét és az adminisztratív terhek minimalizálásának elvét.

A Bizottság meghatalmazott képviselői számára hozzáférést kell biztosítani az ESB-alapokból támogatott műveletekkel, illetve az irányítási és kontrollrendszerekkel kapcsolatos minden szükséges nyilvántartáshoz, dokumentumhoz és adathoz. A Bizottság ezekről az információkról másolatokat kérhet. A Bizottság meghatalmazott képviselői nem vehetnek részt azonban olyan házkutatásokban vagy személyek hivatalos kihallgatásában, amelyek az érintett tagállam nemzeti jogszabályainak keretében zajlanak.

<sup>289</sup> CPR 75. cikk.



### 3.4.2. Az Ellenőrzési Jelentéstervezet Véleményezése<sup>290</sup>

Az Európai Bizottság az ellenőrzést követően ellenőrzési jelentéstervezetet bocsát ki a tagállam felé, tájékoztatva vizsgálatá ideiglenes következtetéseiről. Fontos megjegyezni, hogy a pénzügyi korrekció lehető legkisebb mértékűre történő leszorítása érdekében már a helyszíni ellenőrzés során, a megfelelő szakértő személyzet – elsősorban akik ismerik a vizsgált projektet, illetve rendelkeznek közbeszerzési ismeretekkel – biztosításával az ellenőrökben felmerülő valamennyi kérdést tisztázni szükséges. Amennyiben egy probléma a jelentéstervezetben leírásra kerül a Bizottság vagy a Számvevőszék részéről, már kisebb eséllyel van lehetőség ezen módosítani.

A tagállamnak az ellenőrzési jelentéstervezetnek a tagállam hivatalos nyelvén írt verziójának megküldésétől<sup>291</sup> számított 2 hónapon belül van lehetősége a jelentéstervezet véleményezésére. Amennyiben a jelentéstervezet megállapításaival nem ért egyet a tagállam, fontos annak dokumentumokkal történő alátámasztása, hogy a megállapításokkal érintett területek, illetve pénzügyi korrekcióval érintett költségek megfelelnek a vonatkozó uniós és nemzeti jogszabályoknak.

Amennyiben a Bizottság a jelentéstervezetben extrapoláció alapján vagy átalány formájában végrehajtott pénzügyi korrekciót javasol, a tagállamnak lehetőséget kell kapnia annak bizonyítására, hogy a szabálytalanság tényleges mértéke kisebb volt a Bizottság értékelésénél. A Bizottsággal egyetértésben a tagállam e vizsgálatot a dokumentumok megfelelően arányos részére vagy mintájára korlátozhatja. Ez a rendszerjellegű szabálytalansággal potenciálisan érintett projektek tagállami felülvizsgálatával és a pontos pénzügyi korrekció meghatározásával történik. A kellően indokolt esetek kivételével az ilyen vizsgálat időtartama nem haladhatja meg az első bekezdésben említett 2 hónapos időtartamot követő további 2 hónapot.

A Bizottság a további eljárása során figyelembe veszi a tagállam által az első bekezdésben említett 2 hónapos határidőn belül benyújtott valamennyi bizonyítékot, és ez alapján kialakítja a végleges álláspontját (végleges jelentés vagy „final position letter”).

### 3.4.3. Végleges jelentés véleményezése és a bizottsági meghallgatás

Abban az esetben, ha a Bizottság nem fogadja el a tagállami hatóságok által a fentiek alapján benyújtott érveket és bizonyítékokat, a végleges jelentésben fenntartja a pénzügyi korrekcióra vonatkozó javaslatát, és ezt közli az érintett operatív programért felelős irányító hatósággal.

Amennyiben a tagállami hatóságok nem értenek egyet a Bizottság végleges álláspontjával, és a javasolt pénzügyi korrekciót nem hajtják végre, úgy lehetőségük van az ún. „final position letter” véleményezésére, illetve meghallgatás keretében az érveik előadására és esetleges további alátámasztó bizonyítékok benyújtására.

<sup>290</sup> CPR 145. cikk.

<sup>291</sup> A gyakorlatban a jelentéstervezet angol nyelvű változata már korábban is megküldésre kerül a tagállam részére, így a gyakorlatban még több idő van a válasz elkészítésére.

Amennyiben a meghallgatás során megegyezés születik a Bizottság és a tagállami hatóságok között a pénzügyi korrekció mértékéről, és a pénzügyi korrekciót a tagállam végrehajtja – azaz levonja a Bizottságnak megküldött következő költségnyilatkozatból –, úgy a tagállam az érintett európai uniós támogatás összegét újra felhasználhatja más – szabálytalansággal nem érintett – műveletek finanszírozására az adott operatív program keretein belül.

#### **3.4.4. Bizottsági határozat**

Ha a meghallgatáson nem születik megegyezés, a Bizottság a meghallgatást követő 6 hónapon belül határoz a pénzügyi korrekcióról, figyelembe véve az eljárás folyamán benyújtott valamennyi információt és észrevételt. Amennyiben nem kerül sor meghallgatásra, a 6 hónapos időszak a Bizottság által küldött meghívás – azaz a végleges jelentés („final position letter”) megküldése – időpontjától számított 2 hónap elteltével kezdődik.

A Bizottság a pénzügyi korrekcióról határozatban („Commission Decision”) rendelkezik, melyet a Bizottság az érintett tagállam hatóságainak megküld. A pénzügyi korrekció végrehajtása a gyakorlatban az Európai Unió általános költségvetésébe teljesítendő visszafizetéssel történik, amelyet Költségvetési Rendelet 100. cikkével összhangban kiállított visszafizetési felszólításon feltüntetett esedékességi időpontig kell teljesíteni.

Amennyiben a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék olyan szabálytalanságokat tár fel, amelyek az irányítási és kontrollrendszerek súlyos működési hatékonyságbeli hiányosságairól tanúskodnak, az ennek kapcsán meghatározott pénzügyi korrekció csökkenti az alapokból az operatív programhoz nyújtott támogatás mértékét. Ezt a szankciót nem kell alkalmazni az irányítási és kontrollrendszerek hatékony működése azon súlyos hiányosságainak esetében, amelyek vonatkozásában a Bizottság vagy az Európai Számvevőszék általi feltárást megelőzően a Bizottságnak benyújtott egyéb auditjelentésekben már említést tettek, vagy a tagállam megfelelő javító intézkedéseket hozott.

A pénzügyi korrekcióra vonatkozó döntés során a Bizottság köteles tiszteletben tartani az arányosság elvét azáltal, hogy figyelembe veszi az irányítási és kontrollrendszer hatékony működése súlyos hiányosságának jellegét és mértékét, valamint az uniós költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatásait. A Bizottság a százalékban meghatározott átalányalapú vagy extrapolált korrekció alkalmazása során kizárja a tagállam által már korábban észlelt, az elszámolásokban kiigazított szabálytalan kiadásokat, valamint a jogszerűségi és szabályszerűségi értékelés alatt álló kiadásokat.

A Bizottság az uniós költségvetést érintő fennmaradó kockázat meghatározása során figyelembe veszi a tagállam által észlelt egyéb súlyos hiányosságok okán a tagállam által az érintett kiadásokra alkalmazott százalékban meghatározott átalányalapú vagy extrapolált korrekciókat.

### **3.5. Pénzügyi korrekciók**

Amennyiben egy adott uniós forrásból finanszírozott művelettel kapcsolatban szabálytalanság kerül megállapításra, akkor az egyik legfontosabb szankció az ún. pénzügyi korrekció. A pénzügyi korrekció a művelet vagy az operatív program számára közpénzből nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben történő visszavonásával jár. A pénzügyi korrekció lé-

nyegében tehát azt jelenti, hogy egy adott intézkedést nem lehet a tagállam rendelkezésére álló uniós források terhére elszámolni.

Közbeszerzés esetén a támogatás visszavonása az ajánlatkérőt érinti, hiszen ő az uniós forrás kedvezményezettje. A szerződő fél (ajánlattevő) nem tekinthető az uniós forrás kedvezményezettjének, tehát nem sújtható pénzügyi korrekcióval sem. A szerződést az esetleges pénzügyi korrekció annyiban érintheti, hogy előfordulhat, hogy az eljárást az ajánlatkérő eredménytelennek nyilvánítja fedezethiányra hivatkozva (ha azt még nem zárta le), vagy esetleg a szerződéstől eláll, ha a szerződés felfüggesztő klauzula tartalmaz, amely ezt lehetővé teszi. Továbbá súlyos jogsértés esetén – kiszabott pénzügyi korrekciótól függetlenül – a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB) a szerződést érvénytelennek nyilváníthatja.

### 3.5.1. A tagállamok által végrehajtott pénzügyi korrekciók<sup>292</sup>

Az uniós szabályozás alapján elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása és a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése, valamint a visszatérítések kezdeményezése. Rendszerszintű szabálytalanság esetén a tagállam minden potenciálisan érintett műveletre kiterjeszti a vizsgálatát. A tagállamok elvégzik a műveletek vagy az operatív programok esetében feltárt egyedi vagy az egész rendszert érintő szabálytalanságokkal kapcsolatban szükséges pénzügyi korrekciókat.

A C-406/14. számú Wrocław-ügyben tárgyalt fő kérdés az volt, hogy jogszerű-e az ajánlatkérő olyan kikötése, amely a nyertes ajánlattevő részéről az alvállalkozásba adás lehetőségét egy százalékos mértékben korlátozza, a Bíróság pedig e kérdéssel összefüggésben egyúttal a szabálytalanság fogalmának értelmezésével és a pénzügyi korrekció kiszámítására vonatkozó elvekkel is foglalkozott.

Az alapul fekvő esetben Wrocław város illetékes testülete meghívásos eljárást indított egy környűri egy részének megépítésére, és a dokumentációban előírta, hogy a gazdasági szereplő köteles a szerződés által felölt munkák legalább 25%-át saját eszközeivel elvégezni. Az említett projekt a Kohéziós Alap és az ERFA támogatásában részesült.

A Bíróság az alvállalkozás korlátozása körében megállapította, hogy a 2004/18/EK irányelvvel nem összeegyeztethető az ajánlatkérő említett kikötése, minthogy e kikötés a szerződés egy elvontan meghatározott, százalékos arányában korlátozza az alvállalkozók igénybevétele, függetlenül az esetleges alvállalkozók alkalmassága vizsgálatának lehetőségétől, és nem említve az érintett feladatok lényeges voltát.

A Bíróság az említett uniós alapokra vonatkozó, akkor hatályos jogszabályi rendelkezéseket értelmezve kimondta, hogy az uniós jog megsértése csak akkor minősül e cikk értelmében vett szabálytalanságnak, ha az Európai Unió általános költségvetését az általános költségvetésre rótt indokolatlan költség formájában sérti vagy sértheti. Ennélfogva az ilyen jogsértést szabálytalanságnak kell tekinteni, ha költségvetési kihatással járhat. Ezzel szemben nem szükséges pontos pénzügyi kihatás meglétét bizonyítani. A közbeszerzési szabályok megsértése így szabálytalanságnak tekinthető, amennyiben nem zárható ki az a lehetőség, hogy e jogsértés hatással lehetett az érintett alap költségvetésére.

292 1303/2013/ EU rendelet 143. cikk.

A nemzeti hatóságoknak három kritérium mentén, nevezetesen a feltárt szabálytalanságok természetére és súlyosságára, valamint az érintett alapot ért pénzügyi veszteségre tekintettel kell meghatároznia az alkalmazandó korrekció összegét. A Bíróság szerint ez ugyan nem zárja ki az arányosság elvét tiszteletben tartó kulcs (a szabálytalanságtípusokra vonatkozóan meghatározott irányadó korrekciós mérték) alapján történő megközelítést, de a korrekció végső összegének meghatározásakor figyelembe kell venni a feltárt szabálytalanság valamennyi sajátosságát az említett kulcs megállapítása alapjául szolgáló elemekhez viszonyítva, amely sajátosságok jelentősebb vagy ellenkezőleg, mérsékeltebb korrekciót indokolhatnak. A Bíróság azt a körülményt, hogy az alkalmazott kikötés a nemzeti jognak egyébként megfelelt, valamint azt, hogy a pénzügyi kihatásnak csak – esetlegesen csekély – kockázata állapítható meg, csak a korrekció mértékének meghatározása körében, enyhítő tényezőként tartotta figyelembe vehetőnek.

### **30. szövegdoboz: A szabálytalanság fogalma, a pénzügyi korrekció összegének meghatározása**

A tagállam figyelembe veszi a szabálytalanságok jellegét és súlyosságát, valamint az alapokat vagy az ETHA-t ért pénzügyi veszteséget, és arányos korrekciót alkalmaz. A pénzügyi korrekciókat az irányító hatóság rögzíti annak a számviteli évnek az elszámolásaiban, amelyben a megszüntetésről szóló határozat született.

A megszüntetett hozzájárulást a tagállam újra felhasználhatja az érintett operatív programban a következők figyelembevételével: a megfelelően törölt hozzájárulás nem használható fel újra sem a korrekció tárgyát képező művelethez, sem – amennyiben a pénzügyi korrekció az egész rendszert érintő szabálytalanság miatt szükséges – az egész rendszert érintő szabálytalanság által érintett más művelethez.

#### **3.5.2. A Bizottság által végrehajtott pénzügyi korrekciók<sup>293</sup>**

Az uniós források vonatkozásában pénzügyi korrekciókat a Bizottság is végrehajthat valamely programnak nyújtott hozzájárulás részben vagy egészben történő visszavonásával és a támogatás összegének a tagállam általi visszafizetésével. A pénzügyi korrekciók célja, hogy a Bizottság kizárja az uniós finanszírozásból az alkalmazandó jogot sértő kiadásokat. A pénzügyi korrekciós intézkedések természetesen érinthetik az uniós forrásból megvalósított közbeszerzéseket is.

<sup>293</sup> 1303/2013/EU rendelet 85. cikk.

A Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre-ügyben<sup>294</sup> a Bíróság a közbeszerzési szabályok megszegésével felhasznált támogatások visszakövetelése kapcsán tett megállapításokat.

A tényállás szerint az indre-i kereskedelmi kamara az ERFA-ból nyújtott támogatásban részesült egy vállalkozásosztónésszel kapcsolatos kutatás lefolytatására, a tagállami ellenőrző szervezet azonban utólag megállapította, hogy a közbeszerzési szabályokat megsértették, és már a közbeszerzést megelőzően kiválasztották, hogy ki legyen a szerződő fél, ráadásul a közbeszerzési hirdetményt nem tették közzé az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában. Az előbbiekre tekintettel az indrei prefektus a támogatás teljes összegének visszakövetelésére irányuló döntést hozott. A kedvezményezett ezt arra tekintettel kifogásolta, hogy a támogatás feltételei nem utaltak kifejezetten arra, hogy a közbeszerzési szabályok megszegése esetén a támogatást vissza lehetne vonni.

A Bíróság kimondta, hogy az ERFA-ra vonatkozó, akkor hatályos rendeleti szabályozás a visszaélésből vagy gondatlanságból származó veszteségek visszakövetelésére kötelezi a tagállamokat anélkül, hogy ehhez nemzeti jogi felhatalmazásra szükség lenne. Ugyan nem kizárt, hogy az arányosság elve alapján valamely enyhe szabálytalanság megállapítása csupán a kifizetett pénzeszközök részleges visszatérítését eredményezze, meg kell azonban állapítani, hogy amennyiben megállapítják a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés odaítélésére vonatkozóan a közbeszerzési eljárás megindítása előtt történt döntéshozatalhoz és a hirdetmény Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételének elmaradásához hasonló, alapvető kötelezettségnek a kedvezményezett általi megsértését, csak a támogatás teljes visszavonása biztosítja a strukturális alapok megfelelő igazgatásához szükséges visszatartó hatást. A szabálytalanság fogalmának értelmezéséhez kapcsolódóan a Bíróság kimondta, hogy a konkrét pénzügyi kihatással nem járó szabálytalanságok is komolyan érinthetik az Unió pénzügyi érdekeit, illetve a szabálytalanság fennállását nem befolyásolja, hogy a kedvezményezett még a támogatási döntést megelőzően tájékoztatta a támogatást nyújtót, hogy már döntött a megbízott személyéről. A támogatás visszaköveteléséhez kapcsolódóan a Bíróság megállapította, hogy a 2988/95 rendelet elvülési szabályainak alkalmazásakor „folyamatos szabálytalanságnak” kell tekinteni a közbeszerzési szabályoknak az ERFA-ból nyújtott támogatás kedvezményezettje általi megsértését, és e szabálytalanság a szolgáltató és az e támogatás kedvezményezettje között jogellenesen megkötött szerződés hatályának teljes időtartama alatt fennáll. Az elvülési idő ebből következően azon a napon kezdődik, amikor a szerződést teljesítették.

### **31. szövegdoz: Szabálytalanul felhasznált támogatás visszakövetelhetősége**

A vonatkozó jog megsértése kizárólag a Bizottságnak bejelentett kiadásokat illetően és abban az esetben vezet pénzügyi korrekcióhoz, ha a következő feltételek valamelyike teljesül:

- a jogsértés befolyásolta egy műveletnek az ESB-alapokból történő támogatásra történő kiválasztását, vagy az olyan esetekben, amikor a jogsértés jellege miatt nem lehet megállapítani ezt a hatást, de jelentős a kockázata annak, hogy a jogsértés ilyen hatással járt;
- a jogsértés befolyásolta az uniós költségvetésből visszatérítendőnek ítélt kiadás összegét, vagy az olyan esetekben, amikor a jogsértés jellege miatt nem lehet számszerűsíteni annak pénzügyi hatását, de jelentős a kockázata annak, hogy a jogsértés ilyen hatással járt.

<sup>294</sup> C465/10 számú, Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre-ügyben hozott ítélet.

A pénzügyi korrekció összegéről szóló határozat meghozatalakor a Bizottság köteles tiszteletben tartani az arányosság elvét, illetve ezen belül figyelembe venni a jogsértés jellegét és súlyosságát, valamint annak az uniós költségvetést érintő pénzügyi következményeit.

A Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.817/2017/II. sz. ítélete alapjául szolgáló ügyben a támogató és a kedvezményezett egy tananyag-fejlesztést és szoftverfejlesztést magában foglaló oktatási célú projekt megvalósítására kötött támogatási szerződést. A támogatási szerződés „ESZA Általános útmutató az elszámolható költségekről” című melléklete rögzítette, hogy a piaci ár igazolása a kedvezményezett feladata és felelőssége. A piaci ár igazolására alkalmatlanok különösen a nem egymástól független piaci szereplőktől származó árajánlatok, az ilyen költségek a projekt terhére nem elszámolhatók. A támogatási szerződés részét képező ÁSZF előírta a kizárólagos felhasználási jogok megszerzését a támogatásból megrendelt szellemi alkotások tekintetében. Utólagos ellenőrzés eredményeként a támogató szabálytalanságot állapított meg, és a szabálytalan elemek tekintetében 100%-os pénzügyi korrekciót alkalmazott. Ezzel szemben a felperes jogorvoslati kérelmet terjesztett elő, a Miniszterelnökség a szabálytalansági döntést helybenhagyta. Az ajánlatkérő kedvezményezett visszafizetési kötelezettségének eleget tett, de a támogatóval szemben keresetet nyújtott be, szerződésszegéssel okozott kár megtérítése címén a támogatási összeg visszafizetésére való kötelezés jogszerűtlensége miatt.

A jogerős szabálytalansági döntés két kötelezettség megsértésén alapult:

1. a kedvezményezett a szoftverbeszerzés vonatkozásában nem rendelkezett a támogató által meghatározott, a beszerzés tárgyát képező fejlesztéssel összefüggésben a kizárólagos felhasználási jogok megszerzéséről,
2. a közbeszerzési eljárásban érintett ajánlattevők tulajdonosi szerkezete alapján az ajánlattevők nem voltak függetlenek egymástól.

Az ellenőrzés azt is feltárta, hogy a szaktanári segédlet és a tanulói munkafüzetek elkészítésére irányuló beszerzés kapcsán a szállító ugyanazon tananyagokat más helyre is leszállította, a szoftver szállítója pedig a terméket/szoftverfejlesztést többszörösen értékesítette. A szabálytalansági döntés ugyanakkor nem ezt értékelte a kedvezményezett terhére, hanem a támogatási szerződés mellékletében foglalt követelmények megsértését.

A bíróság kimondta, hogy a szabálytalanságra tekintettel a támogató nem követett el szerződésszegést azzal, hogy a szabálytalansági döntés eredményeképpen pénzügyi korrekciót alkalmazott az ÁSZF értelmében. A támogatást nyújtó szerződésszegése azonban az alkalmazott pénzügyi korrekció mértékének meghatározásában megállapítható. A támogatást nyújtó ugyanis nem volt figyelemmel arra, hogy a szankció alkalmazása során a pénzügyi korrekcióval járó jogkövetkezményt minden esetben egyedileg, az egyes ügyiratok alapján kell megállapítani, és a korrekció összegének meg kell egyeznie a nemzeti költségvetésre, illetőleg az alapokra tévesen terhelt költségek összegével. A pénzügyi korrekció célja egy olyan helyzet visszaállítása, ahol az alapok általi társfinanszírozásra benyújtott költségek 100%-a összhangban van a vonatkozó Európai Unió és nemzeti szabályokkal. Ha pedig egyedi módon számszerűsíteni nem lehet a pénzügyi korrekció mértékét, vagy adott esetben aránytalan lenne a kérdéses kiadás egészének a visszavonása, vagy az félrevezető eredményt ad, úgy általánosan alapuló korrekciót kell alkalmazni. Ennek mértékét pedig az egyedi szabálysértés súlyosságának és a szabálytalanság pénzügyi következményeinek függvényében kell meghatározni. Az ÁSZF rendelkezéseiből a bíróság szerint ugyancsak az állapítható meg, hogy a jogszabálysértéssel, illetőleg a nem rendeltetésszerű, vagy szerződéssellenes, vagy jogosulatlan felhasználással arányos mértékű visszafizetés rendelhető el. Mivel a projekt megvalósult, elállásra nem került sor, az informatikai szoftver beszerzése megtörtént, a tananyag felhasználása pedig folyamatban van, nem indokolt a szerződések 100%-os költségének visszafizetése. A bíróság a szoftver tekintetében a korrekció mértékét 50%-ban, a tananyagfejlesztés tekintetében 40%-ban látta indokoltnak.

### **32. szövegdoxoz: Támogatási szerződés alapján pénzügyi korrekció érvényesítése, korrekció arányossága**

A Bizottság folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet a pénzügyi korrekciók alkalmazásáról hozott határozatokról.

A Bizottság valamely operatív programhoz nyújtott uniós hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetésével – a fent említett feltételek teljesülése esetén – a következő esetekben hajt végre pénzügyi korrekciókat:<sup>295</sup>

- az operatív program irányítási és kontrollrendszerének hatékony működésében olyan súlyos hiányosság van, amely kockáztatja az operatív program számára már korábban kifizetett uniós hozzájárulást;
- a tagállam a korrekciós eljárás megindítását megelőzően nem teljesítette a pénzügyi korrekcióra vonatkozó kötelezettségeit;
- valamely kifizetési kérelemben szereplő kiadás szabálytalan, és azt az érintett tagállam a korrekciós eljárás megindítását megelőzően nem helyesbítette.

A Bizottság a pénzügyi korrekciókat az esetek egyedi körülményeinek figyelembevételével határozza meg, és figyelembe veszi, hogy az adott szabálytalanság az egész rendszert érinti-e, vagy csak egy adott művelet esetében merült fel. Abban az esetben, ha nem lehetséges pontosan megállapítani a szabálytalanul elszámolt kiadás összegét, a Bizottság százalékban meghatározott átalányalapú vagy extrapolált pénzügyi korrekciót alkalmaz.

A Bizottság a korrekcióról szóló határozata során köteles tiszteletben tartani az arányosság elvét azáltal, hogy figyelembe veszi a szabálytalanság jellegét és súlyosságát, valamint az érintett operatív program irányítási és kontrollrendszerében feltárt hiányosságok nagyságát és pénzügyi hatásait.

---

<sup>295</sup> 1303/2013/ EU rendelet 144. cikk.

A C-140/15. P. sz., Európai Bizottság kontra Spanyol Királyság-ügyben a Bíróság a Bizottság fellebbezése alapján a Törvényszék azon ítéletének jogszerűségéről döntött, amellyel az megsemmisítette a Bizottság pénzügyi korrekciót kiszabó határozatát. A Törvényszék ítéletében a Bizottság határozatát arra tekintettel semmisítette meg, hogy a Bizottság nem tartotta be a pénzügyi korrekció kiszabására jogszabályban meghatározott határidőt. Az ügyben alkalmazandó 1083/2006 rendelet szerint „megegyezés hiányában a Bizottság a meghallgatást követő hat hónapon belül határoz a pénzügyi korrekcióról”. A 1303/2013 rendeletben előírtakkal ellentétben az 1083/2006 rendelet a határidő kezdete tekintetében még nem vette figyelembe a felek között a meghallgatást követően folytatott párbeszédet.

A Törvényszék megtámadott ítélete a korábbi ítélkezési gyakorlat felidézésével kimondta, hogy az a tény, hogy a Bizottság nem tartotta be ezeket a határidőket, a lényeges eljárási szabályok megsértésének minősül, amit az uniós bíróságnak hivatalból vizsgálnia kell.

Bár a Bizottság számára előírt határozathozatali határidőt az alkalmazandó szabályozás több ízben is módosította, az uniós jogalkotó minden alkalommal pontos határidőt kívánt előírni, úgy ítélve meg, hogy az Uniónak és az uniós tagállamoknak is az az érdeke, hogy a pénzügyi korrekcióra vonatkozó eljárás záróidőpontja előre látható legyen, ami azt jelenti, hogy a végleges határozat rögzítése egy előre megállapított, ám a Bizottság számára a határozat meghozatalára kellő időt biztosító határidőn belül lezárul. A Bíróság a fellebbezést egészében elutasította. Megerősítette korábbi gyakorlatát, amely szerint a Bizottság számára előírt határidő be nem tartásának szankciójával kapcsolatban irreleváns az a körülmény, hogy a vonatkozó uniós szabályozás nem írja elő kifejezetten, hogy a pénzügyi korrekcióra vonatkozó határozat elfogadása tekintetében előírt határidő be nem tartásának esetén a Bizottság már nem fogadhat el ilyen határozatot, tekintettel arra, hogy egy olyan határidőre történő utalás, amelyen belül egy ilyen jellegű határozatot el kell fogadni, önmagában elégséges. Felidézte, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata nemcsak a strukturális alapokkal kapcsolatos uniós szabályozás összességének rendszerére és céljára irányuló vizsgálaton alapul, hanem más megfontolásokon is, így például az észszerű és gondos uniós, illetve tagállami költségvetési gazdálkodáson, valamint a megfelelő ügyintézés elvének, valamint az intézmények és a tagállamok közötti jóhiszemű együttműködés elvének tiszteletben tartásán. Kiemelte, hogy a sérelmet okozó aktus elfogadására vonatkozó eljárási szabályok megsértése a lényeges eljárási szabályok megsértésének minősül, amelyet az uniós bíróságnak hivatalból is vizsgálnia kell, és hogy az a tény, hogy a Bizottság a vitatott határozatot nem az uniós jogalkotó által előírt határidőn belül fogadta el, a lényeges eljárási szabályok megsértésének minősül.

Az ítélet szerint az Unióban, amelyet a jogállamiság jellemez, az uniós bíróságok feladata az ilyen általános jellegű szabályok betartatása, adott esetben akár azáltal, hogy hivatalból elítéli az ilyen szabályok megsértését. A jogszerűség és a jogbiztonság elvével ellentétes ugyanis, hogy egy uniós rendeletben a sérelmet okozó aktus elfogadására előírt határidőt pusztán figyelmeztető jellegűnek tekintsék, és így ne érintse a jogi aktus érvényességét, ha a jogi aktus kibocsátója nem tartja be ezt a határidőt.

### **33. szövegdoboz: A pénzügyi korrekció kiszabására a Bizottság számára nyitva álló határidő**

Olyan eset is előfordulhat, hogy a Bizottság az álláspontját nem a saját auditorjai, hanem a tagállami ellenőrző szervek által megállapított jelentések alapján alakítja ki. Ilyenkor a pénzügyi korrekcióról szóló döntést a tagállam által meghozott intézkedések az erre vonatkozóan a Bizottságnak megküldött értesítések és a szabálytalansághoz kapcsolódó tagállami észrevételek alapján hozza meg.



A Bizottság pénzügyi korrekciót alkalmazhat akkor is, ha az eredményességmérési keretben meghatározott célok elérésével kapcsolatban súlyos mulasztást állapít meg az érintett prioritások vonatkozásában. Továbbá bizottsági korrekcióra akkor is lehetőség van, ha egy tagállam nem tartja fenn a beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe célkitűzéshez tartozó közkiadások vagy egyenértékű strukturális kiadások meghatározott referenciaszintjét. Kiemelendő, hogy amennyiben a tagállam és a Bizottság megállapodik a pénzügyi korrekció mértékéről, akkor a tagállam a korrekcióval érintett forrást újból felhasználhatja.<sup>296</sup> Ellenkező esetben a Bizottság által kiszabott pénzügyi korrekció végleges forrásvesztéssel jár.

A Bizottság a pénzügyi korrekciók következő típusait alkalmazza a tagállamok által bejelentett kiadásokra („utólagos” korrekciók):

- *egyedi esetekre vonatkozó pénzügyi korrekció*, a jogosulatlanul felhasznált összegek, valamint a költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatások pontos beazonosítása alapján;
- *extrapolált korrekció*, ha a kapcsolódó összeg reprezentatív statisztikai minta alapján elegendően magas konfidenciaszint (megbízhatósági szint) mellett számszerűsíthető;
- *átalánykorrekció*, ha a kapcsolódó összeg nem számszerűsíthető reprezentatív statisztikai minta alapján, vagy amikor az egyedi hibák kiadásra gyakorolt hatása nem számszerűsíthető pontosan (például egyedi közbeszerzési szerződések pénzügyi korrekciója elfogadott átalányok alapján).<sup>297</sup>

### 3.5.3. Kifizetések felfüggesztése<sup>298</sup>

Fontos szabály, hogy a pénzügyi korrekciók mellett a Bizottságnak lehetősége van bizonyos esetekben a kifizetések felfüggesztésére is. A prioritások vagy operatív programok szintjén a Bizottság részben vagy egészben felfüggesztheti az időközi kifizetések egészét vagy egy részét a következő feltételek közül egy vagy több teljesülése esetén:

- az operatív program irányítási és kontrollrendszerének hatékony működésében olyan súlyos hiányosság tapasztalható, amelyre nézve nem hoztak korrekciós intézkedéseket, és amely kockáztatja az operatív program számára kifizetett uniós hozzájárulást;
- egy költségnyilatkozatban szereplő kiadás olyan súlyos pénzügyi következményekkel járó szabálytalansághoz kapcsolódik, amelyet nem korrigáltak;
- a tagállam nem tette meg a szükséges tevékenységeket azon helyzet orvoslására, amely indokolta a CPR 83. cikke szerinti megszakítást;
- súlyos hiányosság tapasztalható a monitoringrendszerek minőségében és megbízhatóságában vagy az általános és specifikus mutatókra vonatkozó adatokban;
- nem tették meg a CPR 19. cikkében meghatározott előzetes feltételrendszer teljesítését célzó tevékenységeket;

<sup>296</sup> CPR 145. cikk (5) bekezdés.

<sup>297</sup> Nyikos Györgyi szerk. (2017): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 305. o.

<sup>298</sup> CPR 142. cikk.

- az eredményességi felülvizsgálat kimutatja, hogy egy adott prioritás tekintetében súlyos mulasztás történt a pénzügyi és kimeneti mutatókhoz, valamint a kulcsfontosságú végrehajtási lépésekhez kapcsolódó, a CPR 22. cikkében előírt feltételek szerinti eredményességmérési keretben meghatározott részcélok elérésével kapcsolatban.

A felfüggesztésre természetesen közbeszerzésekhez kapcsolódóan is lehetőség van. A Bizottság vizsgálhatja, hogy a közbeszerzésekre vonatkozó ellenőrzési rendszer megfelelően működik-e, és az ellenőrző szervek kiszűrnek-e a közbeszerzési szabálytalanságok jelentős részét. Amennyiben az audit során a Bizottság jelentős mértékű szabálytalanul lefolytatott közbeszerzést talál, akkor abból levonhatja az ellenőrzési és kontrollrendszerek nem megfelelő működésére vonatkozó következtetéseit, és felfüggesztheti a kifizetéseket. További lehetőség, hogy a Bizottság megállapítja, hogy a tagállam nem teljesíti a közbeszerzési előzetes (ex ante) feltételeket. Ilyen esetekben a Bizottság szintén a kifizetések felfüggesztéséről dönthet.

A Bizottság akkor szünteti meg részben vagy egészben az időközi kifizetések felfüggesztését, amikor a tagállam meghozta a felfüggesztés megszüntetését lehetővé tevő szükséges intézkedéseket.

#### 3.5.4. A visszafizetés<sup>299</sup>

Amennyiben a Bizottság az Európai Unió általános költségvetésébe teljesítendő visszafizetést rendel el, ezt a Költségvetési Rendelet 100. cikkének megfelelően kiállított visszafizetési felszólításon feltüntetett esedékességi időpontig kell teljesíteni. Az esedékesség az utasítás kiadását követő második hónap utolsó napja.

Késedelmes visszafizetés esetén az esedékesség időpontjától a tényleges visszafizetés napjáig terjedő időszakra vonatkozóan késedelmi kamatot kell fizetni. A kamatláb másfél százalékponttal haladja meg azt a kamatlábat, amelyet az Európai Központi Bank az irányadó refinanszírozási műveletekre az esedékesség napja szerinti hónap első munkanapján alkalmaz.

---

<sup>299</sup> CPR rendelet 147. cikk.

### **3.6. A Pénzügyi Korrekciókról szóló útmutató – Iránymutatás az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciókról**

Az Európai Bizottság a közbeszerzésekkel kapcsolatos szabálytalanságok esetén alkalmazandó korrekciók vonatkozásában iránymutatást tett közzé a jogsértések egyes típusaihoz kapcsolódó pénzügyi korrekciók mértékek meghatározásához. Az iránymutatás célja egyrészt a transzparencia megteremtése a bizottsági döntések vonatkozásában, másrészt a pénzügyi korrekciós szankciók egységességének biztosítása. Az iránymutatás nemcsak a Bizottságnak, hanem a tagállami hatóságoknak is útmutatásul szolgál ahhoz, hogy egyes jogsértéseknél milyen korrekciós mértéket kell alkalmazni. Az iránymutatás megléte egyben mutatja azt is, hogy a Bizottság kiemelt figyelmet fordít a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogsértések kezelésére.

A 2013-ban elfogadott, pénzügyi korrekciókról szóló útmutató<sup>300</sup> a Bizottság korábbi útmutatóját<sup>301</sup> felváltó, aktualizált iránymutatás. Tekintettel arra, hogy az új útmutató egy bizottsági határozat mellékletét képezi, kötelező érvényű mind a Bizottság, mind pedig a tagállamok számára. A pénzügyi korrekciókról szóló útmutatót az olyan szabálytalanságokra kell alkalmazni, amelyek az uniós költségvetésből megosztott irányítás keretében finanszírozott szerződésekre alkalmazandó közbeszerzési szabályok megsértését képezik. Ezeket a közbeszerzési szabályokat a közbeszerzési irányelvek és a vonatkozó nemzeti jogszabályok határozzák meg. A korrekciós mértékek az irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott szerződésekre (pl. az uniós értékhatárt el nem érő szerződésekre) is alkalmazandók.

Az aktualizált útmutató tükrözi az előző útmutató alkalmazása során nyert tapasztalatokat, és egyértelművé kívánja tenni az arányosság elvének megfelelően és a vonatkozó ítélkezési gyakorlat figyelembe vételével alkalmazandó korrekciók szintjét. A közbeszerzések esetén alkalmazott pénzügyi korrekciók alapja, hogy az uniós tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a finanszírozandó műveleteket az alkalmazandó uniós és nemzeti szabályoknak megfelelően választják ki.

300 A Bizottság Határozata (2013. 12. 19.) az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról.

301 COCOF 07/0037/03-HU bizottsági.

### 3.6.1. A Pénzügyi Korrekciókról szóló útmutató alkalmazási területe, a pénzügyi korrekció kiszámítása

Az útmutató a szabálytalanságok leggyakrabban előforduló típusait ismerteti. Ahol a Bizottság a közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanságokat tár fel, ezen iránymutatásnak megfelelően határozza meg az alkalmazandó pénzügyi korrekció összegét. A pénzügyi korrekció összegének kiszámítása a Bizottságnak bejelentett és a szabálytalanság által érintett szerződéshez (vagy annak egy részéhez) kapcsolódó kiadások összegének figyelembevételével történik. A szóban forgó szerződés tekintetében a Bizottságnak bejelentett, szabálytalanság által érintett kiadás összegére a megfelelő korrekciós mérték alkalmazandó.

Ugyanez a korrekciós mérték alkalmazandó bármilyen olyan jövőbeni kiadásra is, amely az ugyanazon érintett szerződéshez kapcsolódik, mielőtt az ilyen kiadást a Bizottság számára igazolják. Gyakorlati példa: a Bizottságnak egy, a jogellenes feltételek alkalmazását követően megkötött építési beruházásra irányuló szerződéssel kapcsolatban bejelentett kiadás összege 10 000 000 EUR. Ha az alkalmazandó korrekciós mérték 25%, a Bizottságnak benyújtott költségnyilatkozatból levonandó összeg 2 500 000 EUR. Az Unió finanszírozást ennek megfelelően a vonatkozó finanszírozási arány alapján kell csökkenteni. Amennyiben ezt követően a nemzeti hatóságok az ugyanazon szabálytalanság által érintett ugyanazon szerződéssel kapcsolatban szándékoznak további kiadásokat bejelenteni, ezekre a kiadásokra ugyanaz a korrekciós mérték vonatkozik. Végül, a szerződéshez kapcsolódó kifizetések teljes értékének korrekciója ugyanazon korrekciós mérték alapján történik.

Az útmutató utalást tartalmaz arra is, hogy mi a tagállam kötelezettsége a szabálytalanságok feltárása esetén, ha a szerződést még nem kötötték meg, illetve, ha azt már megkötötték és az finanszírozásra került.

- Ha a szerződést még nem írták alá, az irányító hatóságnak fel kell ajánlania a kedvezményezettnek, hogy indítson a közbeszerzési szabályoknak teljes mértékben megfelelő, új közbeszerzési eljárást, amennyiben az új eljárás elindítása nem jár jelentős többletköltségekkel. Amennyiben nem indít új eljárást, az irányító hatóságnak korigálnia kell a szabálytalanságot az útmutató alkalmazása révén (pénzügyi korrekciók megállapításával).
- Ha a szabálytalanságot a szerződés aláírását és a művelet finanszírozásra való jóváhagyását követően tárják fel (a projektciklus bármelyik szakaszában), az irányító hatóságnak korigálnia kell a szabálytalanságot az útmutató alkalmazása révén (pénzügyi korrekciók megállapításával).

Amint az a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló 2006/C 179/02 bizottsági értelmező közleményben szerepel, az Európai Unió Bírósága megerősítette, hogy az EUMSZ szabályai és alapelvei azokra szerződésekre is alkalmazandók, amelyek nem tartoznak az irányelvek hatálya alá (lásd a 2. fejezetben). Ilyen esetben az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata alapján megfelelő nyilvánosságot kell biztosítani, ami lehetővé teszi az adott piac európai uniós szintű verseny előtt történő megnyitását és az eljárás pártatlanságának ellenőrzését. Magyarországon ezt a Kbt. Harmadik Része szerinti

eljárás (nemzeti eljárásrend) hivatott biztosítani. Eszerint ha egy uniós forrásból finanszírozott közbeszerzés a nemzeti eljárás szabályai szerint kerül lefolytatásra, az útmutatóban meghatározott pénzügyi korrekciós mértékeket akkor is ugyanúgy kell alkalmazni.

Az útmutató 5%-os, 10%-os, 25%-os és 100%-os korrekciós mértékek alkalmazását irányozza elő a valamely szerződéshez kapcsolódó kiadásokra. A korrekciós mértékek figyelembe veszik a szabálytalanság súlyosságát és az arányosság elvét. Kiemelendő viszont, hogy ezek a korrekciós mértékek akkor alkalmazandók, amikor nem lehetséges pontosan számszerűsíteni a szóban forgó szerződést érintő pénzügyi hatásokat. Közbeszerzések esetén ez általában így van, hiszen legtöbb esetben nem lehetséges megmondani, hogy mi történt volna a jogsértés hiányában (pl. melyik ajánlattevő nyert volna, és milyen áron lehetett volna a beszerzést megvalósítani).

A közbeszerzési szabályok megsértéséhez kapcsolódó szabálytalanság súlyosságának és a szabálytalanság uniós költségvetésre gyakorolt pénzügyi hatásának értékelése a következő tényezők figyelembevételével történik:

- a verseny szintje,
- átláthatóság, és
- az egyenlő bánásmód.

Az útmutató szerint ha a közbeszerzési szabályok megsértésének eredményeként nem azt az ajánlatot választják ki, amelyiket jogszerűen kellene, az súlyos szabálytalanságra utal. Ha azonban a szabálytalanság csupán formális jellegű, és nincs semmilyen tényleges vagy potenciális pénzügyi hatása, nem kerül sor korrekcióra. Érdekes kérdés, hogy mi történik akkor, ha egy közbeszerzési eljárásban az ellenőrző szervek több szabálytalanságot is feltárnak. Az útmutató alapján ilyen esetben nem kerül sor a korrekciós mértékek kumulálására, hanem a pénzügyi korrekció mértékének meghatározása az adott eljárásban azonosított legsúlyosabb szabálytalanság alapján történik. Például, ha egy ajánlatkérő egy közbeszerzési eljárás során jogellenesen alkalmaz hirdetménnyel induló tárgyalásos eljárást (25%-os korrekció), és ezenkívül az eljárás során nem teszi közzé az ajánlattételi határidő meghosszabbítását (10%-os korrekció), akkor 25%-os pénzügyi korrekciót kell alkalmazni. Az útmutató számos esetben a korrekciós mérték csökkentését teszi lehetővé a jogsértés súlyától függően (lásd 1. melléklet).

Más esetekben viszont az útmutató bevezető része a korrekciós mértékek emelésére tesz felhatalmazást. Erre különösen akkor kerülhet sor, ha egy szabálytalanságtípus egy tagállam esetében gyakran ismétlődik, tehát a tagállam nem hozza meg a megfelelő intézkedéseket ezek kiküszöbölésére. Az útmutató alapján, miután egy bizonyos szabálytalanságtípus esetében korrekcióra került sor, és a tagállam nem hozott megfelelő korrekciós intézkedéseket az olyan közbeszerzési eljárásokat illetően, ugyanezen szabálytalansággal érintett közbeszerzési eljárások vonatkozásában, a pénzügyi korrekciós mértékek megemelték (10%, 25% vagy 100%-ra). 100%-os pénzügyi korrekció a legsúlyosabb esetekben alkalmazható, különösen akkor, ha a szabálytalanság bizonyos ajánlattevőket/részvételre jelentkezőket előnyben részesít, vagy a szabálytalanság a bíróság vagy egyéb illetékes szerv által megállapított csaláshoz kapcsolódik. Az egyes közbeszerzési jogsértéstípusokhoz kapcsolódó korrekciós mértékeket a mellékletben foglaljuk össze.

### 3.6.2. Jogorvoslat az Európai Unió Bírósága előtt – a semmisségi eljárás

#### eljárás

A pénzügyi korrekciókról szóló szabályok és iránymutatások ismertetése mellett fontosnak tartjuk megemlíteni az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 263–264. cikkében részletezett ún. semmisségi eljárást, ugyanis a tagállam a Szerződés e cikkei alapján indíthat eljárást az Európai Unió Bírósága előtt a Bizottság határozatával szemben, ha azt nem tartja jogszerűnek.

Az EUMSZ 263. cikkében foglaltak szerint az Európai Unió Bírósága megvizsgálja többek között a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét. E tekintetben kereset indítására általánosan jogosultak a tagállamok, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság. Továbbá bármely természetes vagy jogi személy eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, valamint az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem tartalmazzak végrehajtási intézkedéseket. A 263. cikkben szabályozott eljárásokat, az esettől függően, az intézkedés kihirdetésétől vagy a felperessel történő közlésétől, illetve ennek hiányában a felperes általi tudomásszerzéstől számított 2 hónapon belül kell megindítani. A Szerződés 264. cikke szerint ha az Európai Unió Bírósága megállapítja, hogy a kereset megalapozott, a megtámadott jogi aktust semmisnek nyilvánítja. Az Európai Unió Bírósága azonban, ha azt szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktusoknak azokat a joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak.

A gyakorlatban a semmisségi eljárást a döntés címzettje az uniós Törvényszék (a Lisszaboni Szerződést megelőzően Elsőfokú Bíróság) előtt kezdeményezheti, ahonnan az Európai Unió Bíróságához lehet fellebbezni. Uniós források esetén a döntés címzettje az az uniós tagállam, amellyel szemben a Bizottság az uniós forrásokat érintő határozatot hozott. Így a Törvényszék előtti eljárást elsősorban a tagállam, a mi esetünkben a magyar állam kezdeményezheti. A gyakorlatban természetesen az uniós kifizetések felfüggesztését, illetve a pénzügyi korrekciókat elrendelő határozat csak ritkán kerül az Unió Törvényszéke vagy Bírósága elé, valójában a legtöbb esetben minden tagállam igyekszik a Bizottsággal egyeztetve rendezni a helyzetet, hiszen egy bírósági ügy akár évekig is eltarthat, ami komoly zavart okozhat az uniós forrásfelhasználásban.

# 4. KÖZVETLEN EURÓPAI UNIÓS FINANSZÍROZÁSÚ PROJEKTEK JELLEMZŐI

## 4.1. Az Európai Unió költségvetésének közvetlen végrehajtása

Az Európai Unió pénzeszközeit a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével összhangban kell felhasználni. Ez leegyszerűsítve azt jelenti, hogy a pénz kezelői minden erőfeszítést megtesznek, hogy az elköltött pénzért a lehető legmagasabb értéket szerezzék meg. Ehhez valamennyi szabályt és előírást szigorúan be kell tartani, továbbá mindennek igazolása érdekében rendszeres értékeléseket kell végezni.

Az Európai Unió általános költségvetésére alkalmazandó rendelet<sup>302</sup> alapján az Európai Bizottság a költségvetést az alábbi módokon hajtja végre:

- a) közvetlenül szervezeti egységein, az illetékes küldöttségvezető felügyelete mellett az Unió küldöttségein dolgozó alkalmazottain, vagy a végrehajtó (lebonyolító) ügynökségeken keresztül (közvetlen irányítás);
- b) a tagállamokkal megosztott irányításban (megosztott irányítás); vagy
- c) közvetetten a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok átruházásával harmadik országok vagy az általuk kijelölt szervekre, nemzetközi szervezetekre és ügynökségeikre, az Európai Beruházási Bankra és az Európai Beruházási Alapra, közjogi szervekre, stb. (közvetett irányítás).

A közvetlen irányítás során az uniós támogatást vagy egy programot közvetlenül az Európai Bizottság vagy annak valamely ügynöksége hajtja végre. Ez magában foglalja a szerződő felek kiválasztását, a támogatások odaítélését, a kifizetéseket, valamint az ellenőrzést is. Az EU költségvetésének végrehajtása csupán kisebb részben történik közvetlen irányítással. A legtöbb, az EU költségvetésének 80%-át kitevő uniós támogatással megvalósuló projekt

---

<sup>302</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1046 (EU, Euratom) Rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014 EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1533845799343&uri=CELEX:32018R1046>

végrehajtása megosztott irányítás alá esik, azaz a végrehajtási feladatokat az EU a tagállamokra ruházta át.

## 4.2. Horizont 2020 keretprogram

A 2014–2020-as időszakban a Horizont 2020 Kutatási és Innovációs Keretprogram (Horizont 2020) az Európai Unió legnagyobb költségvetésű programja, amely közvetlen végrehajtási mód alá esik. A Horizont 2020 az Európai Unió eddigi legjelentősebb kutatási és innovációs programja. Ez a keretprogram támogatja a kutatási tevékenységeket, a kulcsfontosságú beruházásokat a technológia területén, a kis- és középvállalkozásokat (kkv), valamint az éghajlatváltozással, fenntartható fejlődéssel, a megújuló energiaforrásokkal kapcsolatos problémák megoldásait. A program sokrétű, hozzájárul az EU globális versenyképességének növeléséhez, a tagországok állampolgárai életminőségének javításához, a munkahelyteremtéshez, továbbá segíti a piac és a kutatás egymásrahangolását is azáltal, hogy a kutatások által elért új eredmények lehetőséget biztosítanak a jól értékesíthető termékek gyártásában. A segítségével több áttörés, felfedezés születhet meg úgy, hogy a laboratóriumok nagyszerű ötleteit elviszi az üzleti megvalósításig. Hét éven keresztül (2014 és 2020 között) csaknem 80 milliárd euró keret áll rendelkezésre.

A Horizont 2020 az intelligens, fenntartható gazdasági növekedés megvalósítását segíti. A cél annak biztosítása, hogy Európa olyan világszínvonalú tudománnyal és technológiával rendelkezzen, amely előrelendíti a gazdasági növekedést, segíti a kutatók és az ipar egymásra találását Európában és szerte a világon egyaránt, hogy a társadalom előtt álló kihívások széles körére együtt keressenek megoldást. Az általuk megvalósított innováció emberek életét tette jobbá, segített óvni a környezetet, és az európai ipart fenntarthatóbbá és versenyképesebbé tette. A Horizont 2020 keretprogramban a világ minden tájáról részt vehetnek kutatók.

A Horizont 2020 a kutatást összekapcsolja az innovációval, és három fő területre összpontosít: a kiváló tudományra, az iparági vezető szerepre és a társadalmi kihívásokra.

A Horizont 2020 mindenki számára nyitva áll, valamint leegyszerűsített szabályrendszerrel és eljárásokkal dolgozik. Ez azt jelenti, hogy a résztvevők arra összpontosíthatnak, ami igazán fontos: a kutatásra, az innovációra és az eredményekre. Ez a koncentrált megközelítés garantálja, hogy az új projektek gyorsan szárnyra kapjanak – és gyorsabban érjenek el eredményeket. A szabályokat úgy alakították ki, hogy szavatolják a méltányos elbánást, védjék a résztvevőket, és biztosítsák a közpénz megfelelő elköltését.

A sztenderd kutatási projektekre legalább három jogi személy alkotta konzorciumok jelentkezhetnek. Minden ilyen jogi személyt egy uniós tagállamban vagy egy társult országban<sup>303</sup> kell létrehozni. Más programoknál a részvétel minimális feltétele, hogy legalább az egyik jogi személyt egy tagállamban vagy egy társult országban hozzák létre, ilyen programok például az Európai Kutatási Tanács, a KKV-eszköz, a nemzeti vagy közszférába

<sup>303</sup> A társult országok jogi személyei az EU tagállamaival azonos feltételekkel vehetnek részt a Horizont 2020 keretprogramban. A társult országok listája angol nyelven elérhető az alábbi linken: [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants\\_manual/hi/3cpart/h2020-hi-list-ac\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/grants_manual/hi/3cpart/h2020-hi-list-ac_en.pdf)



tartozói felhívások és programok társfinanszírozása, koordináció és támogatás, vagy a képzés és mobilitás.

### 4.2.1. A Horizont 2020 program szerkezete

A Horizont 2020 keretprogram három pillérre épül:

#### I. Kiváló tudomány

A Kiváló tudomány pilléren belüli tevékenységek célja a tudományos kiválóság erősítése és kiterjesztése és az Európai Kutatási Térség megszilárdítása annak érdekében, hogy az EU kutatás-fejlesztési és innovációs rendszere globális szinten is versenyképesebbé váljon.

A Kiváló tudomány pillér négy specifikus területet foglal magába:

1. Az „Európai Kutatás Tanács” rugalmas támogatást nyújt tehetséges és kreatív egyéni kutatóknak és kutatócsoportjuknak a tudomány határterületein végzett ígéretes kutatásaikhoz.
2. A „Jövőbeli és feltörekvő technológiák program” olyan együttműködési projekteket támogat, amelyek radikálisan új, magas kockázatú, sok esetben multidiszciplináris megközelítést igénylő ötletek megvalósítását teszi lehetővé, a leggyorsabban fejlődő technológiai területeken.
3. A „Marie Skłodowska-Curie program” karrierfejlesztési és képzési lehetőségeket kínál egyéni kutatóknak nemzetközi mobilitásuk, illetve szektorok közti mobilitásuk támogatásán keresztül, illetve intézményi támogatást nyújt innovatív kutatóképzési programok megvalósításához.
4. A „Kutatási infrastruktúra program” (beleértve az e-infrastruktúrákat is) az európai kutatási infrastruktúrák fejlesztését támogatja, innovációs potenciáljuk és a kapcsolódó humán erőforrás erősítésén keresztül.

#### II. Ipari vezető szerep

Az Ipari vezető szerep pilléren belüli programok célja, hogy felgyorsítsák a versenyképes európai gazdaságot megalapozó kulcstechnológiai ágazatok fejlődését és innovációját, valamint támogassák az európai kkv-kat abban, hogy világszínvonalú cégekké fejlődhessenek.

A pillér három specifikus területet fog át:

1. A „Vezető szerep az alap- és ipari technológiák területén” célzott támogatást nyújt a kutatási, fejlesztési, demonstrációs és ha szükséges, standardizálást elősegítő tevékenységekhez az
  - információs és kommunikációs technológiák,
  - a nanotechnológiák,
  - a korszerű anyag- és gyártási technológiák,
  - a biotechnológiai alapú ipari folyamatok és
  - az űrkutatás területén.

- d) A programok ösztönözni kívánják a különböző technológiai területek együttműködését, a társadalomtudományi szempontok figyelembevételét. Minden területen bátorítják a felhasználók projektekbe való bevonását.
2. A „Kockázatfinanszírozáshoz való hozzáférés” program a hitel- és tőkefinanszírozási eszközökhöz való hozzájutást segíti az innovációvezérelt cégek és projektek esetében, a fejlesztés különböző szakaszaiban. Más európai uniós programok által nyújtott tőkefinanszírozási eszközökkel együtt, azokat kiegészítve javítja a kockázati tőkéhez való hozzáférés lehetőségeit uniós szinten.
3. Az „Innováció a kkv-k számára” program a kkv-k igényeihez igazított támogatást nyújt a kkv-k által végzett innováció minden formájához, elsősorban a komoly növekedési potenciállal bíró és a nemzetközi piacra való kilépésre kész cégeket célozza meg.

### III. Társadalmi kihívások

A Horizont 2020 struktúrája tükrözi az Európa 2020 stratégia prioritásait, és saját eszközeivel hozzájárul az európai állampolgárokat érintő legfontosabb társadalmi problémák megoldásához.

A problémaalapú megközelítés a különböző technológiai és tudományterületek tudásának és erőforrásainak együttes alkalmazását kívánja meg, ideértve a társadalom- és bölcsészettudományokat is. A tevékenységek a kutatástól a piacig terjedő fejlesztés teljes spektrumát lefedik, erős innovációorientált szemlélet érvényesül.

A „Társadalmi kihívások” pillér a következő területeket fogja át:

1. Egészségügy, demográfiai változás és jólét;
2. Élelmezésbiztonság, fenntartható mezőgazdaság és erdőgazdálkodás, tengerkutatás, tenger- és belvízhasznosítási célú kutatás, valamint a biogazdaság;
3. Biztonságos, tiszta és hatékony energia;
4. Intelligens, környezetkímélő és integrált közlekedés;
5. Éghajlatváltozás, környezetvédelem, erőforrás-hatékonyság és nyersanyagok;
6. Európa a változó világban, inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak;
7. Biztonságos társadalmak, Európa és az állampolgárok szabadságának és biztonságának védelme.

A Horizont 2020 struktúrájában a három fő pillérén kívül külön kezdeményezésként szerepel a következő két program:

1. Tudomány a társadalomban a társadalomért: a tudomány és a társadalom közti kapcsolatok fejlesztését szolgálja;
2. A kiválóság terjesztése, a részvétel szélesítése: a kevésbé fejlett kutatásfejlesztési és innovációs rendszerű régiók kiválóságának erősítését szolgálja.

Az EU-s szakpolitikák tudományos igényű megalapozásában kiemelkedő szerepet játszik a Horizont 2020 költségvetéséből közvetlen finanszírozásban részesülő Közös Kutatóközpont, amely kiterjedt kutatóintézeti hálózatot működtet az EU különböző tagállamaiban.

A Horizont 2020 Keretprogram rendszerébe ágyazódva, jelentős költségvetési kerettel működik továbbá az Európai Innovációs és Technológiai Intézet, melynek fő feladata az oktatás – kutatás – innováció (gyakorlati alkalmazás) közötti szinergiák megteremtése.

A Horizont 2020 átfogó szabályozó szerkezetéből adódóan egységes részvételi rendszerbe foglalja, valamint társfinanszírozást nyújt a különböző tagállamok, a vezető ipari vállalatok között létrejövő együttműködési formáknak. A különböző témaspecifikus kooperációk tovább bővítik a pályázható források palettáját.

A Közös Technológiai Kezdeményezések az Európai Unió működéséről szóló szerződésen, alapuló köz- és magánszféra között létrejött együttműködés, amelynek célja az összehangolt kutatási tevékenység ösztönzése az alábbi tématerületeken:

- ECSEL<sup>304</sup> - Vezető szerep az alap- és ipari technológiák területén;
- IMI<sup>305</sup> 2 - Innovatív gyógyászati kezdeményezés;
- Clean Sky 2 – “Tiszta égbolt” - Kezdeményezés a repüléstechnika és légi közlekedés területén;
- FCH<sup>306</sup> 2 - Üzemanyagcella és Hidrogén Kezdeményezés;
- Shift2Rail - A vasúti közlekedés területén létrehozott közös vállalkozás;
- BBI<sup>307</sup> - A Bioalapú Iparágak Közös Vállalkozás;
- SESAR<sup>308</sup> - Az új generációs európai légiforgalmi szolgáltatási rendszer megvalósítását célzó közös vállalkozás.

A Európai Unió működéséről szóló szerződésen alapuló Közös programok a tagállamok együttműködését, koncentrált finanszírozási modelljét teszi lehetővé az alábbi területeken:

- AAL<sup>309</sup> - Tevékeny és Önálló Életvitel programja;
- EUROSTARS - kutató-fejlesztő kkv-k nemzetközi együttműködését támogató program;
- EMPIR<sup>310</sup> - Európai Metrológiai Kutatási és Innovációs Program;
- EDCTP<sup>311</sup> - Európai és Fejlődő Országok közötti Partnerség a Klinikai Vizsgálatokban program.

A Közös Programozási Kezdeményezések a tagállami közfinanszírozású kutatási programok közötti kooperációt hivatott elősegíteni 10 tématerületen.

Az ERA-NET COFUND konstrukció célja a Horizont 2020 keretprogramban a köz- és magánszféra közötti partnerségek támogatása, beleértve a közös programozási kezdeményezéseket.

A köz és a magánszféra közötti társulások célja az európai termelés kulcságazataiban történő kutatás támogatása az állami és a magánszektort azonos arányú támogatásával.

304 Electronics Components and Systems for European Leadership.

305 Innovative Medicines Initiative.

306 Fuel Cells and Hydrogen Joint Undertaking.

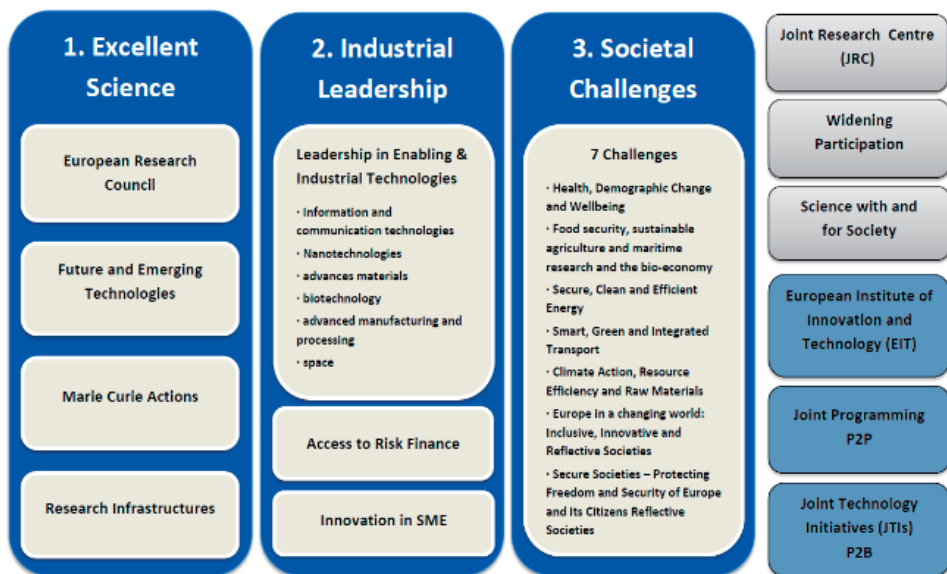
307 Bio-Based Industries.

308 *Single European Sky ATM Research*.

309 Active and Assistive Living.

310 European Metrology Programme for Innovation and Research.

311 European & Developing Countries Clinical Trials Partnership.



4. ábra: H2020-as programok és azok szerkezete

Forrás: Universität Siegen

#### 4.4.2. A Horizont 2020 keretprogram támogatási formái

A) Konzorciális jellegű együttműködések esetén:

##### I. Kutatási tevékenység

Az előző hétéves EU-s kutatási és fejlesztési keretprogram (FP7) együttműködési kiírásainak folytatása. A támogatás célja új tudás létrehozása, egy új technológia, termék, folyamat, szolgáltatás vagy megoldási metódus megvalósíthatóságának feltérképezése. Ezen célok mentén a pályázatok tartalmazhatnak alap- és alkalmazott kutatási, technológia-fejlesztési és integrációs tevékenységeket; tesztelési és validációs folyamatokat kisméretű prototípus laboratóriumi vagy szimulációs környezetben.

EU-támogatási intenzitás: 100%

##### II. Innovációs tevékenység

A támogatás célja olyan tevékenységek támogatása, amelyek új, módosított, javított termékek, eljárások, szolgáltatások létrehozására fókuszálnak. Ezen célok mentén a pályázatok tartalmazhatnak prototípusok elkészítését, tesztelését, demonstrációját, termékvalidálást és piaci bevezetést elősegítő tevékenységek.

EU-támogatási intenzitás: 70% (kivéve a nonprofit intézmények, ahol az intenzitás 100%)

### III. Koordinációs és támogató tevékenység

A szabványosítást, terjesztést, figyelemfelkeltést és kommunikációt, hálózatosodást segítő koordinációs és támogató szolgáltatások, a közös gondolkodást, tervezést elősegítő gyakorlatok és tanulmányok elkészítése.

EU-támogatási intenzitás: az adott pályázati felhíváshoz rendelt intenzitás

#### B) Egyéni kutatói ösztöndíjak, intézményi kutatócsoporti támogatás:

- Marie Skłodowska-Curie program, EU-támogatási intenzitás: 100%
- Az Európai Kutatási Tanács kutatói kiválóságot ösztönző támogatásai, EU-támogatási intenzitás: 100%
- KKV Eszköz

#### C) Társfinanszírozott tevékenység

EU-támogatási intenzitás: kiírás-specifikus (az EU közösen finanszíroz programokat tagállamokkal, vállalati szektorral, vagy egyéb szervezetekkel)

ERA-NET társfinanszírozott tevékenység: a különböző tagállami közintézmények, tagállamok közötti közös programozási kezdeményezések létrehozását, hálózatosodást elősegítő konstrukció. Az EU kiegészítő támogatást nyújt a programokat létrehozó szervezetek által kiírt közösen finanszírozott pályázati kiírásokra.

A támogatás célja az adott szakterületen belül közösen finanszírozott kutatási és innovációs pályázati kiírások megjelentetése a részt vevő államokban.

EU-támogatási intenzitás: a támogatható költségek maximum 33%-ban finanszírozhatóak az Unió által.

### 4.2.3. A Horizont 2020 projektek végrehajtásához szükséges erőforrások

Amennyiben egy jogi vagy természetes személy egy H2020 program alatti pályázaton támogatást nyer el, egy támogatási megállapodás vagy szerződés születik az azt nyújtó szervezet és az azt elnyerő kedvezményezett, illetve adott esetben kedvezményezettek között. E megállapodás szabályozza a megvalósítandó projekt végrehajtása céljából odaítélt támogatással kapcsolatos jogokat, kötelezettségeket és feltételeket.

Alapfeltételként az EU-támogatásban részesülő kedvezményezetteknek rendelkezniük kell a projekt végrehajtásához szükséges erőforrásokkal. Ez azt jelenti, hogy általában véve rendelkezésre áll a projekt kivitelezéséhez szükséges technikai és pénzügyi forrás. Mindennek a munka megkezdésekor kell rendelkezésre állnia, nem feltétlenül a pályázat benyújtásakor vagy a támogatási szerződés aláírásakor. Ez utóbbi esetben azonban a kedvezményezettnek a pályázatában vállalnia kell, hogy az erőforrások az előírt határidőre rendelkezésre állnak majd.

Ha a projekt végrehajtásához szükséges, a kedvezményezettek az alábbi módokon vehetnek igénybe harmadik fél által biztosított erőforrásokat:

- végrehajthatnak árura, építési beruházásra és szolgáltatásra irányuló beszerzéseket;
- igénybe vehetnek harmadik felek által pénzbeni ellenszolgáltatás fejében rendelkezésre bocsátott természetbeni hozzájárulásokat;
- igénybe vehetnek harmadik felek által térítésmentesen rendelkezésre bocsátott természetbeni hozzájárulásokat;
- a projekttervben előre meghatározott feladatok elvégzésére alvállalkozókat vehetnek igénybe;
- a projekttervben előre meghatározott feladatok elvégzésére kapcsolódó harmadik feleket (kapcsolt jogalanyok vagy a kedvezményezettek valamelyikéhez jogi értelemben kapcsolódó harmadik felek) vehetnek igénybe;
- a projekttervben az előre meghatározott feladatok elvégzésére nemzetközi partnereket vehetnek igénybe.

A projektben részt vevő harmadik felek nem írják alá a támogatási szerződést. Ezekben az esetekben a kedvezményezettek továbbra is kizárólagosan felelnek a projekt végrehajtásáért.

TÍPUS	JELLEMZŐ					
	Projekttervben előre meghatározott feladat elvégzése?	Projekt elvégzéséhez szükséges hozzájárulás?	Mi elszámolható?	Projekttervben fel kell tüntetni?	Közvetett költségek?	Harmadik fél kiválasztása
Kapcsolódó harmadik felek	IGEN	NEM	Költség	IGEN	IGEN	Kapcsolt jogalanyok vagy jogi értelemben kapcsolódó harmadik felek
Nemzetközi partnerek	IGEN	NEM	-	IGEN	-	Költségeik nem kerülnek visszatérítésre
Alvállalkozók	IGEN	NEM	Szerződés értéke (ár)	IGEN	NEM	Gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat, összeférhetetlenség kiküszöbölése
Természetbeni hozzájárulások harmadik felek által	NEM	IGEN	Költség	IGEN	IGEN	Nem lehet a szabályok megkerülése érdekében alkalmazni

Beszerezések (forgóeszközök, szolgáltatások és áruk beszerzése)	NEM	IGEN	Szerződés értéke (ár)	NEM	IGEN	Gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat, összeférhetetlenség kiküszöbölése
Pénzügyi támogatás harmadik feleknek	A harmadik felek a projektben kedvezményezettként vesznek részt.		Nyújtott támogatás összege	IGEN	NEM	A projekttervben meghatározott feltételek alapján

**12. táblázat: A projektben részt vevő lehetséges harmadik felek (szerző saját szerkesztése)**

Árura és szolgáltatásra irányuló beszerzések	Alvállalkozók
Ezek a szerződések nem a projekt előre meghatározott feladatainak elvégzésére irányulnak, viszont a beszerzett áruk és szolgáltatások szükségesek e feladatok elvégzéséhez	Ezek a szerződések a projekt előre meghatározott, specifikus feladatainak elvégzésére irányulnak
Nem szükséges feltüntetni a projekttervben	Fel kell tüntetni a projekttervben
A szerződések értéke a pénzügyi jelentésben az 'egyéb közvetlen költségek' kategóriában kerül elszámolásra, és az átalányfinanszírozás alapú közvetett költségek kiszámításánál figyelembe vételre kerül	A szerződések értéke a pénzügyi jelentésben az 'alvállalkozói szerződések közvetlen költségei' kategóriában kerül elszámolásra, és az átalányfinanszírozás alapú közvetett költségek kiszámításánál nem kerül figyelembe vételre

**13. táblázat: Az alvállalkozók és az árura, szolgáltatásra irányuló beszerzések közötti főbb különbségek (szerző saját szerkesztése)**

#### 4.2.4. Beszerzési költségelszámolhatósági szabályok

A kedvezményezetteknek az alvállalkozói szerződések odaítélésekor a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot vagy – ha az megfelelő – a legalacsonyabb árú ajánlatot kell kiválasztaniuk. Ennek során kötelesek elkerülni mindennemű összeférhetlenséget.

A T-402/06. sz., Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló esetben a katalán vízügynökség és Katalónia hulladékügynöksége több projektben alkalmazott olyan értékelési szempontokat, amelyeket az Európai Bizottság jogszerűtlennek ítélt. A Bizottság pénzügyi korrekciót kiszabó határozatával szemben előterjesztett kereset alapján a Törvényszék e szempontok megfelelőségét vizsgálta.

Az ajánlatkérők által az értékeléskor alkalmazott ún. átlagár módszer abban állt, hogy először minden egyes ajánlatot összevetettek az ajánlatkérő rendelkezésére álló költségvetéssel, azaz független mérnöki iroda által – piacvizsgálat után – előzetesen meghatározott ún. alapárral. Az átlagármódszernek ebben a szakaszban történő alkalmazása az egyes ajánlattevők ajánlata alapárhoz képest történő „csökkenésének” kiszámításából állt. Ha az ajánlat alacsonyabb volt az alapárnál, úgy tekintették, hogy az ajánlattevő „pozitív csökkenést” alkalmazott. Ezzel szemben ha az ajánlat magasabb volt az alapárnál, úgy tekintették, hogy az ajánlattevő „növekedést” hajtott végre. Ezt követően kiszámították az egyes ajánlattevők által elvégzett csökkenések átlagát, az ún. átlagos csökkenést. Ezzel analóg módon határozták meg az azon százalékos csökkenést jelölő „merész csökkenést”, amelyet már olyan mértékűnek tekintettek, hogy a projekt ilyen áron nem megvalósítható, vagy nem érheti el a minimális műszaki minőséget. A pontkiosztás során nem kaptak pontot azok az ajánlattevők, amelyek az alapárat meghaladó, tehát negatív „csökkenést” mutató ajánlatokat nyújtottak be. A gazdasági értékelési szempont alapján nem kaptak pontot azok az ajánlatok, amelyek „csökkenése” meghaladta a „merész csökkenést”, azaz azok az ajánlatok, amelyek igencsak alacsonyak voltak. A további ajánlatok az „átlagos csökkenéshez” való közelítésüknek megfelelő mértékben kaptak növekvő pontokat.

A Törvényszék e módszer kapcsán kimondta, hogy bár nem jelenthető ki, hogy abszolút tilos lenne, hogy az értékelési szempontok egyes részletei csak az ajánlattételi határidőt követően derüljenek ki, ez csak három együttes feltétel szigorú tiszteletben tartása mellett lehetséges. Elsősorban ez az utólagos meghatározás nem módosíthatja a szerződésnek a dokumentációban, illetve a közbeszerzési eljárást megindító hirdetményben meghatározott odaítélési szempontjait; másodsorban nem tartalmazhat olyan elemeket, amelyek ismerete az ajánlat elkészítésének időpontjában befolyásolhatta volna annak elkészítését; harmadsorban pedig nem születhet meg olyan szempontok figyelembevételével, amelyek bármelyik ajánlattevővel szemben hátrányosan megkülönböztető hatással járhatnak. Az átlagármódszer alkalmazása feltételezte annak szükségességét, hogy utólagosan kell meghatározni egy, a szerződések odaítélésére vonatkozó határozat tekintetében döntő tényezőt, azaz azt az átlagárat, amellyel valamennyi ajánlatot össze kell vetni az ajánlatok benyújtását követően. Az ajánlattevőket – az ajánlataik benyújtásának szakaszában az említett átlagár ismeretének hiányában – azonban olyan tényezőitől fosztották meg, amely – ha korábban ismerték volna – befolyásolhatta volna az ajánlat elkészítését. E tényező ismeretének hiánya megakadályozta, hogy ajánlataikat az említett ajánlatok értékeléséhez igazítsák. Az átlagár tekintetében az átláthatóság hiánya a leginkább versenyképes ajánlattevők tekintetében „irracionális” versenyhelyzetet eredményezett, amely ajánlattevők – ha meg akarták őrizni a szerződés megszerzésével kapcsolatos esélyeiket – olyan ajánlat benyújtására kényszerültek, amely magasabb árat tartalmazott ahhoz képest, amelyet be tudtak volna nyújtani, azaz az összes ajánlat előrelátható átlagárának megfelelő árat tartalmazó ajánlat, nem pedig kevésbé költséges ajánlat benyújtására kényszerültek.

A közbeszerzési irányelvek ugyan az ajánlatkérőre bízzák, hogy mely értékelési szempontokat kívánja alkalmazni, ezzel együtt e választási lehetőség csak olyan szempontokra terjedhet ki, amelyek célja az összességében legelőnyösebb ajánlat megtalálása. Márpedig a gazdaságilag összességében legelőnyösebb ajánlat akként határozható meg, hogy az az, amely esetében a különböző benyújtott ajánlatok közül a legelőnyösebb a minőség és az ár aránya, figyelembe véve a szerződés tárgya által indokolt szempontokat. Jóllehet a gazdaságilag összességében legelőnyösebb ajánlat nem mindig az, amely a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatást tartalmazza, amennyiben minden más releváns – köztük műszaki – szempont tekintetében az ajánlatok tökéletesen azonosak, a kevésbé költséges ajánlat gazdasági szem-



pontból szükségszerűen előnyösebbnek kell tekinteni egy drágább ajánlatnál. A fentiekre tekintettel a Törvényszék az átlagár módszert ellentétesnek találta a közbeszerzési irányelveknek az értékelési szempontokra vonatkozó szabályaival.

A „merész csökkenést” mutató ajánlatok megítélése kapcsán az ítélet úgy foglalt állást, hogy a nulla pont ilyen ajánlat tekintetében történő hozzárendelésének ugyanaz az eredménye, mint valamely ajánlat kirívóan alacsonyként történő elutasításának. Nem volt ezért jogszerű, hogy az ajánlatkérők – szemben azzal az eljárással, amelyet az irányelvek a kirívóan alacsony összegű ajánlatok kezelésére előírnak – nem biztosítottak kontradiktórium vizsgálati eljárást, nem biztosítottak lehetőséget az érintett ajánlattevőknek arra, hogy ésszerűen kifejtessék álláspontjukat, és ajánlataik különféle elemeire vonatkozóan igazolásokkal szolgálhassanak.

Az ítélet egy további megállapítása a korábbi munkálatokból szerzett tapasztalatokra vonatkozó értékelési szempontokra kimondta, hogy az az ajánlattevőknek a szerződés teljesítésére való alkalmasságára vonatkozik, ezért nem lehetett a szóban forgó eljárások keretében odaítélési szempontként alkalmazni.

### **34. szövegdoz: A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása<sup>312</sup>**

Ez a követelmény a korábbiakban bemutatott általános támogathatósági feltételhez kapcsolódik, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvére utal kifejezetten az alvállalkozói szerződések vonatkozásában.

A legjobb ár-érték arány elve nem igényel minden esetben a különböző beszállítók és szolgáltatók versenyeztetésén alapuló kiválasztási eljárást. Mindazonáltal ha a kedvezményezett nem kért több ajánlatot, kétséget kizáró módon tudnia kell bizonyítani, hogy milyen módon biztosította a legjobb ár-érték arány elvének teljesülését.

A legjobb ár-érték arány tekintetében, bár az ár lényeges szempont (az olyan minőségi kritériumokkal együtt, mint például a műszaki minőség stb.), de nem szükséges minden esetben a legalacsonyabb árral rendelkező ajánlatot kiválasztani. Mindazonáltal a legalacsonyabb ár kiválasztása megfelelő módszer lehet egy olyan automatikus elbírálási eljárás esetén, ahol az alvállalkozói szerződést annak az ajánlattevőnek ítélik, amely az előre megszabott feltételek biztosítása mellett a legalacsonyabb árajánlatot teszi.

A ár-érték arány megfelelő elbírálhatóságának érdekében a minőséget meghatározó szempontoknak egyértelműnek és az alvállalkozásba adott feladat céljával összhangban kell lenniük.

Az alvállalkozói szerződések csak a projekt egy lehatárolt részének végrehajtására vonatkozhatnak. A projekttervben minden alvállalkozói szerződésre vonatkozóan meg kell jelölni az elvégzendő feladatokat és a becsült költségeket, a projekt költségvetésében pedig kedvezményezettenkénti bontásban meg kell adni az alvállalkozói szerződések becsült összköltségét. A projekttervben meg kell jelölni azt a munkát (projektfeladatot), ami alvállalkozói szerződés útján kerül elvégzésre. Az alvállalkozó nevének feltüntetése általában nem szükséges. A tervnek szintén tartalmaznia kell az egyes alvállalkozói szerződések becsült költségét, továbbá az alvállalkozói szerződések szükségességének indoklását, tipikusan a feladat speciális jellemzői miatt.

<sup>312</sup> T-402/06. sz., Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság-ügyben hozott ítélet.

Amennyiben a Támogatási Szerződés aláírásakor nem volt előrelátható az alvállalkozói szerződés szükségessége, a kedvezményezettnek a Támogatási Szerződés módosítását kell kezdeményeznie, hogy mindez szerepeljen a projekttervben és a becsült költségvetésben. Ugyanakkor lehetséges a Támogatási Szerződés módosítása nélkül is olyan alvállalkozói szerződéseket jóváhagyni, amelyek eredetileg nem szerepelnek a projekttervben és költségvetésben, amennyiben:

- ennek szükségessége kifejezetten indokolt, és
- nem igénylik a Támogatási Szerződés olyan módosítását, amely megkérdőjelezi a támogatást odaitélló határozatot, vagy sérti a pályázók közötti egyenlő bánásmód elvét.

Azonban nem jóváhagyható az alvállalkozói szerződés, ha fennáll annak a kockázata, hogy a projekt ettől alapjaiban megváltozik, kétségessé válik, hogy a projekt lényegét tekintve még ugyanaz, mint amit elbíráltak, vagy ha megkérdőjeleződik, hogy a kedvezményezett továbbra is képes végrehajtani a projektet.

Az támogatás kedvezményezettjei kötelesek biztosítani az Európai Bizottság, illetve a lebonyolító Ügynökség, az Európai Számvevőszék és az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) jogosultságát az alvállalkozók ellenőrzésére, auditálására, illetve ezzel kapcsolatos vizsgálatok elvégzésére. Ezenfelül biztosítaniuk kell, hogy a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség teljesíteni tudja a támogatott projekt értékelésével kapcsolatos feladatait. Ezen kötelezettségek elfogadása az alvállalkozókkal a kedvezményezettek felelőssége. Abban az esetben, ha az alvállalkozó megtagadja a hozzáférést, és ezért az Európai Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség nem tudja ellenőrizni a költségek támogathatóságát, akkor elutasítja azokat.

Ezen túlmenően a kedvezményezettnek biztosítania kell, hogy a Támogatási Szerződésben foglalt bizonyos kötelezettségeket az alvállalkozó teljesítsen, amelyeket emiatt célszerű az alvállalkozói szerződésben is rögzíteni. Kötelezettségek, amelyek az alvállalkozóra is vonatkoznak:

- Összeférhetetlenség elkerülése;
- Titoktartási kötelezettség;
- A projekt eredményeinek terjesztése és tájékoztatás az EU-finanszírozásról;
- Kárfelelősség.

Azon kedvezményezettek, amelyek az EU közbeszerzési irányelvek<sup>313</sup> tekintetében „ajánlatkérő szervnek”, „ajánlatkérőnek” vagy „közszolgáltató ajánlatkérőnek” minősülnek, kötelesek betartani a közbeszerzés területén irányadó nemzeti jogi rendelkezéseket.

### **Az alvállalkozói szerződésből eredő költségek különleges esetei**

- Egy bizonyos Támogatási Szerződés keretében megvalósított projekt során a kedvezményezettek egymás közötti alvállalkozói szerződéskötése tilos. Minden kedvezményezett résztvevő és érdekelt a projektben; amennyiben egy kedvezményezettnek szüksége van egy másik szolgáltatásaira azért, hogy a saját feladatát elvégezze, ez utóbbi (tehát

<sup>313</sup> 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelvek.

aki elvégzi a szükséges munkarészt) fogja megállapítani az elvégzett munka költségét és lejelenteni a támogatást nyújtó szerv felé.

- Kapcsolt jogalanyok<sup>314</sup> alvállalkozókénti bevonása tilos, hacsak nincs keretmegállapodásuk, vagy ha a kapcsolt jogalany a kedvezményezett állandó beszállítója, és az alvállalkozói szerződés piaci feltételekkel jött létre. Ettől eltekintve a kapcsolt jogalanyok részt vehetnek a projekt végrehajtásában, de csak mint kapcsolódó harmadik fél, és a költségeiket is így számolhatják el.
  - A koordinátori feladatok (mint például a támogatás elosztása a többi kedvezményezett között, a jelentések áttekintése stb.) nem kerülhetnek alvállalkozásba. A koordinátor egyéb, nem koordinációs feladatai elvben alvállalkozói szerződéssel elvégezhetők.
  - Keretszerződést lehet kötni alvállalkozókkal, ha egyébként a kedvezményezettnek ez a szokásos gyakorlata (például egy bizonyos szolgáltatásra). A támogathatóság érdekében követelmény, hogy a keretszerződés formájában szerződtetett alvállalkozó a legjobb ár-érték arány elv alapján és az összeférhetlenség elkerülésének elvét betartva legyen kiválasztva. A keretszerződést nem kell feltétlenül a projekt megkezdése előtt megkötni.
- e) Egyéb áruk és szolgáltatások beszerzése.

Ha a projekt megvalósításához szükséges, a kedvezményezettek végrehajthatnak árura, építési beruházásra és szolgáltatásra irányuló beszerzéseket. Ezeknek egyik fő jellemzője, hogy általában a beszerzés tárgyát és költségeit tekintve korlátozottak.

Az egyéb áruk és szolgáltatások beszerzésének költségei – beleértve a kapcsolódó vámokat és illetékeket, adókat és járulékokat, például a kedvezményezett által befizetett nem levonható általános forgalmi adót (áfa) is – akkor támogathatóak, ha:

- beszerzésük kifejezetten a projekt végrehajtásának céljából történt; vagy
- pénzügyi ellenszolgáltatás fejében, természetbeni hozzájárulásként lettek rendelkezésre bocsátva.

Ez a költségvetési kategória magában foglalja a megvásárolt vagy pénzügyi ellenszolgáltatás fejében, természetbeni hozzájárulásként átadott áruk és szolgáltatások költségeit, beleértve:

- fogyóeszközök és készletek költségei;
- terjesztési költségek, ideértve a tudományos publikációkhoz való nyílt hozzáférést is, mint például tudományos cikkekhez, kutatási adatokhoz való nyílt hozzáféréshez kapcsolatos költségek, az adatmegőrzés vagy a tárolás költségei, valamint a projektekhez kapcsolódó kutatások bemutatása céljából szervezett konferenciák költségei;
- szellemi tulajdonhoz fűződő jogok költségei, ideértve a projekt végrehajtásához szükséges hozzáférési jogokért fizetett költségeit;
- pénzügyi kimutatásokra vonatkozó igazolások költségei;

314 Kapcsolt jogalany az a szervezet:

- amelyben egy kedvezményezett közvetlenül vagy közvetve többségi befolyással rendelkezik, vagy
- amely a kedvezményezettel azonos közvetlen vagy közvetett többségi befolyás alatt áll, vagy
- amely közvetlenül vagy közvetve többségi befolyással rendelkezik egy kedvezményezettben.

- fordítási költségek, ha indokolhatóak és szükségesek a projekt végrehajtásával kapcsolatban.

Abban az esetben ha a kedvezményezett szokásos számviteli gyakorlatának megfelelően ezen költségek némelyike (vagy mindegyike) közvetett költségnek számít, akkor nem számolhatók el közvetlen költségként, mivel a 25%-os közvetett költségekre vonatkozó átalányfinanszírozási ráta ezeket már magában foglalja.

Az áruk és szolgáltatások beszerzését tényleges költségként kell elszámolni, a következő szabályok figyelembevételével:

- megfelelnek a tényleges költségek általános támogathatósági feltételeinek (a projekt-időszak alatt keletkező, a projekthez kapcsolódó szükséges költség stb.)

f) ÉS

- kifejezetten a projekt végrehajtása érdekében kerültek beszerzésre, a későbbiekben ismertetett feltételeknek megfelelően,

g) VAGY

- természetbeni hozzájárulásként lettek rendelkezésre bocsátva, pénzbeli ellenszolgáltatás fejében.

A kedvezményezetteknek e beszerzések során a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot (figyelembe véve az adott áru vagy szolgáltatás minőségét, azaz a legjobb ár-érték arányt) vagy – ha az megfelelő – a legalacsonyabb árú ajánlatot kell kiválasztaniuk. Ennek során kötelesek elkerülni mindennemű összeférhetlenséget.

Ez a követelmény a korábbiakban bemutatott általános támogathatósági feltételhez kapcsolódik, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvére utal kifejezetten a beszerzések vonatkozásában.

Bizonyos esetekben, jellemzően csak a 60 000 eurót meghaladó értékű szerződések esetén, a támogatást nyújtó szerv további feltételeket támaszthat a lehetséges pénzügyi kockázatok, szerződés várható értéke és ezzel kapcsolatos EU-támogatás mértékének figyelembevételével. Ezeket a beszerzések költségére vonatkozó különleges elszámolhatósági feltételeket a pályázati felhívásban közzé kell tenni. Ezek a többletfeltételek többnyire az EU-s szervek saját beszerzési gyakorlatában alkalmazott szabályokon alapulnak. Példák ilyen feltételekre: a beérkezett ajánlatok minimális száma; közzététel a Európai Unió Hivatalos Lapjában<sup>315</sup> vagy bizonyos médiafelületeken, például az interneten, nemzeti újságokban stb.

Az támogatás kedvezményezettjei kötelesek biztosítani az Európai Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség, az Európai Számvevőszék és az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) jogosultságát a szolgáltatók és beszállítók ellenőrzésére, auditálására, illetve az ezzel kapcsolatos vizsgálatok elvégzésére. Ezen felül biztosítaniuk kell, hogy a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség teljesíteni tudja a támogatott projekt értékelésével kapcsolatos feladatait. Ezen kötelezettségek elfogadtatása a szolgáltatókkal és beszállítókkal a kedvezményezettek felelőssége. Abban az esetben, ha a szolgáltató vagy beszállító megtagadja a hozzáférést, és ezért az Európai Bizottság, illetve a lebonyolító Ügynökség nem tudja ellenőrizni a költségek támogathatóságát, elutasítja azokat.

315 <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=hu>

Azon kedvezményezettek, amelyek az EU közbeszerzési irányelvek<sup>316</sup> tekintetében „ajánlatkérő szervnek”, „ajánlatkérőnek” vagy „közszolgáltató ajánlatkérőnek” minősülnek, kötelesek betartani a közbeszerzés területén irányadó nemzeti jogi rendelkezéseket.

#### **Az áruk és szolgáltatások beszerzéséből eredő költségek különleges esetei**

- Szellemi tulajdonhoz való hozzáférési jogdíjak alapesetben elszámolhatók, ha megfelelnek az általános támogathatósági feltételeknek (a projektidőszak alatt keletkező, a projekthez kapcsolódó szükséges költség stb.).
- h) A következő tételek azonban nem támogathatók, vagy csak bizonyos keretek között:
  - kizárólagos használati engedély jogdíja, kivéve ha a kedvezményezett hitelt érdemlően bizonyítani tudja, hogy a kizárólagosság (és emiatt a magasabb jogdíj) feltétlenül szükséges a projekt végrehajtásához;
  - használati megállapodások jogdíjai, amelyek már érvényben voltak a projekt megkezdése előtt, illetve a használati díjnak csak azon része számolható el, amely közvetlenül a projekthez kapcsolódik (mivel feltehetőleg a használati jogosultság túlmutat az adott projekten);
  - más kedvezményezettek által biztosított meglévő információkhoz és jogokhoz való hozzáférés díja, mivel alapesetben a kedvezményezettek kötelesek – jogdíjmentes alapon – hozzáférést biztosítani egymás számára a projekt körébe tartozó saját feladataik ellátásához szükséges meglévő információkhoz és jogokhoz. Ettől csak abban az esetben lehet eltérni, ha ezt a felek előre rögzítik a támogatási szerződés aláírásakor, és az összes többi támogathatósági feltétel teljesül (a projektidőszak alatt keletkező, a projekthez kapcsolódó szükséges költség stb.). Ha a kedvezményezettek el kívánják térni az alapesetben alkalmazott szabálytól, ezt részletesen indokolni kell a projekttervben;
  - Harmadik feleknek fizetett jogdíjak eredmények hasznosítása céljából nem elszámolhatók.
- A projekt eredményeinek oltalmával kapcsolatos költségek (tanácsadói díjak, szabadalmi hivatalnak fizetett szabadalom bejegyzésének díja) elszámolhatók, ha megfelelnek a támogathatósági feltételeknek. Szellemi tulajdon kezelésével kapcsolatos (például meglévő információkra és jogokra vonatkozó szabadalmak) költségek nem elszámolhatók.
- Az eredmények hasznosítására és terjesztésére vonatkozó terv elkészítésével kapcsolatban felmerült költségek alapesetben nem elszámolhatók, mivel a projekt végrehajtási időszak előtt, a pályázat vagy ajánlat elkészítésének részeként kellett hogy felmerüljenek. Viszont e terv felülvizsgálatával kapcsolatos, későbbiekben a projekt végrehajtása során felmerült költségek elszámolhatóak lehetnek.
- Tudományos publikációkhoz és kutatási adatokhoz való nyílt hozzáféréshez kapcsolódó költségek elszámolhatók, ha megfelelnek a támogathatósági feltételeknek.
- A kedvezményezett készletén már meglévő áruk és fogyóeszközök elszámolhatók közvetlen költségként, ha a projekt végrehajtásával kapcsolatban kerülnek felhasználásra, és megfelelnek a támogathatósági feltételeknek.

316 2014/24/EU és 2014/25/EU irányelvek.

- A kedvezményezett által előállított áruknak, fogyóeszközöknek nincs vételára; a termelési költségek általában a kedvezményezett könyvelésében kerülnek nyilvántartásra (a készletek részeként). Ezért a saját előállítású áruk és fogyóeszközök elszámolható költségeit a számviteli érték alapján a következő feltételekkel kell meghatározni:
  - csak az áru vagy fogyóeszköz számviteli értékében benne foglalt közvetlen költségei (gyártási, előállítási költségek) számíthatók be. Ha nem lehetséges a számviteli értéken belül pontosan meghatározni a közvetlen költségeknek megfelelő részt, akkor a kedvezményezett elszámolhatja a teljes számviteli költséget elosztva 1,25-tel (a közvetett költségek átalányfinanszírozási ráta által számított összegének kiszűrése érdekében),
- i) és
  - a fenti számítás alapján kapott összeg nem lehet jelentősen magasabb, mint az adott áru vagy fogyóeszköz piaci értéke.
- Egy bizonyos Támogatási Szerződés keretében megvalósított projekt során a kedvezményezettek egymástól árut vagy szolgáltatást főszabályként nem szerezhetnek be. Amennyiben egy kedvezményezettnek szüksége van egy másik szolgáltatására, ez utóbbi (tehát a szolgáltatást nyújtó) fogja megállapítani az ezzel kapcsolatosan felmerült költségeket, és lejelenteni a támogatást nyújtó szerv felé. Ellenkező esetben fennáll annak a kockázata, hogy a támogatást kereskedelmi haszonkulcs (profit) finanszírozására használják fel. Kedvezményezettek közötti beszerzések csak kivételes és indokolt esetekben fogadhatóak el, például ha az egyik kedvezményezett a másíknak a szokásos beszállítója egy bizonyos fogyasztási cikk tekintetében, amelyre szükség van a projekt végrehajtása során.
- Keretszerződést lehet kötni beszállítókkal és szolgáltatókkal, ha egyébként a kedvezményezettnek ez a szokásos gyakorlata (például egy bizonyos fajta áru tekintetében). A támogathatóság érdekében követelmény, hogy a keretszerződés formájában szerződtetett beszállító vagy szolgáltató a legjobb ár-érték arány elv alapján és az összeférhetetlenség elkerülésének elvét betartva legyen kiválasztva. A keretszerződést nem kell feltétlenül megkötni a projekt megkezdése előtt.
- j) Az általános adó (áfa) kezelése.

A levonható áfa nem elszámolható költségként. Levonható áfának tekinthető a nemzeti áfarendszer, azaz a nemzeti adójogszabályok szerinti beszedési és levonási rendszer alapján visszaigényelhető áfa. Az áfa nem valódi és végleges költség, és a számviteli szabályoknak megfelelően nem is lehet költségként nyilvántartani, ezért nem tekinthető a kedvezményezett által ténylegesen felmerült költségnek.

A beszerzések során a szállítóknak fizetett áfa az adóhatósággal szembeni követelésnek minősül, amelyet a kedvezményezett mérlegének „Eszközök” oldalán kell nyilvántartani. Ezeket a tételeket nem lehet költségként kimutatni az eredménykimutatásban, ugyanis költségként az áruk és szolgáltatások vételárát kell könyvelni, áfa nélkül. Hasonlóképpen a beszerzett tárgyi eszközök esetében a mérlegben kimutatott bekerülési értéket a nettó beszerzési ár alapján (áfa nélkül) kell meghatározni, és az értékcsökkenési költségeket ezen érték alapján kell kiszámítani.

Ezzel szemben ha az áfa nem vonható le, illetve azt a kedvezményezett semmilyen formában nem tudja az adóhatóságtól visszaigényelni, akkor az támogatható költségnek

minősül. Ebben az esetben a kedvezményezettek által beszerzett áruk vagy szolgáltatások teljes bruttó beszerzési árát költségként lehet elszámolni, tehát a nettó ár és az áfa összege lesz az elszámolható költség. Hasonlóképpen a beszerzett tárgyi eszközök bekerülési értékét a bruttó ár alapján kell meghatározni és a mérlegben kimutatni, és ez alapján kell a projekt időtartamára jutó értékcsökkenési költséget kalkulálni.

### **Speciális esetek**

Nem azonosítható áfa: Kivételes esetekben, amikor a kedvezményezett a számla alapján nem tudja azonosítani a beszállító által felszámított áfa összegét (pl. nem uniós tagországból történő beszerzésnél), a teljes vételár elszámolható költségnek minősül, a be nem azonosítható áfa összegét is beleértve.

Részben levonható áfa: Egyes társaságok részleges áfamentességet élveznek, vagy áfamentes tevékenységeket és áfakörbe tartozó tevékenységeket is végeznek. Amennyiben az ilyen kedvezményezettek által beszerzett árukra vagy szolgáltatásokra vonatkozó áfa nem rendelhető közvetlenül az egyik vagy másik tevékenységcsoporthoz, az részben levonhatónak és ezáltal részlegesen támogatható költségnek minősül. Az áfa azon része lesz elszámolható, amely az adott kedvezményezett számára nem vonható le. Ezekben az esetekben a kedvezményezett egy becsült levonási arányt alkalmaz az év során, és a végső arányt a pénzügyi év végén határozza meg. Amennyiben a végső levonási arány a becsült aránytól eltér, a kedvezményezettnek a zárójelentés leadásakor módosítania kell az időközi jelentések során lejelentett költségeket, hogy a végső pénzügyi kimutatásokba beállított költségek csak a ténylegesen le nem vonható, illetve vissza nem igényelhető áfaösszegeket tartalmazzák.

Egyéb adók, vám- és közterhek: Bármely egyéb közteher elszámolhatósága attól függ, hogy a költségtétel, amelyhez kapcsolódik, elszámolható-e, illetve hogy a közterhet végső soron a kedvezményezett viseli-e, és azért semmilyen ellentételezést harmadik féltől nem kap. Amennyiben ez a két feltétel fennáll, a közteher elszámolható költségnek minősül.

#### **k) A nyilvántartások és más igazoló dokumentumok megőrzése**

Annak érdekében, hogy bizonyítani tudják a projekt helyes végrehajtását és az általuk elszámolt költségek támogatható voltát, a kedvezményezetteknek a támogatás utolsó részletének kifizetését követően általában öt, kis értékű, 60 000 euró alatti támogatások esetében három évig meg kell őrizniük nyilvántartásaikat és más igazoló dokumentumaikat.

Ezeket a nyilvántartásokat és igazoló dokumentumokat kérésre, illetőleg ellenőrzések, felülvizsgálatok és auditok alkalmával rendelkezésre kell bocsátaniuk.

Azon költségek, amelyeket nem megfelelő és elegendő bizonyosság támaszt alá, elutasíthatók. Az „elégesség” a bizonyosság mennyiségére vonatkozik, míg a „megfelelőség” a minőségére. A bizonyosság elegendőnek és megfelelőnek tekinthető, ha elégséges az általánosan elfogadott audit és vizsgálati sztenderdek alapján.

A kedvezményezetteknek az eredeti dokumentumokat kell megőrizniük. A digitális dokumentum és a digitális formában rögzített dokumentum akkor minősül eredetinek, ha az alkalmazandó nemzeti jog rendelkezései értelmében akként felhasználható. Az Európai

Bizottság nem eredeti dokumentumokat is elfogadhat, ha úgy ítéli meg, hogy az eredetihez mérhető szintű bizonyossággal szolgálnak.

Példák:

- Az Európai Bizottság elfogadja a hitelesített másolatokat vagy digitálisan aláírt dokumentumokat, ha ezek a nemzeti jog szerint eredetiként elismerhetők.
- Az Európai Bizottság elfogadja a dokumentumok digitalizált másolatait (nyomtatott példány helyett), ha ezek a nemzeti jog alapján is elfogadhatók.

Alapesetben a dokumentumokat az eredetileg kapott vagy létrehozott formátumban kell tárolni. Ez azt jelenti hogy:

- a papír formában kapott vagy létrehozott dokumentumokat papír formában kell tárolni;
- a digitális formában kapott vagy létrehozott dokumentumokat digitális formában kell tárolni.

Az eredeti elektronikus dokumentumok nyomtatott példányainak megőrzése nem feltétlenül szükséges.

A kedvezményezetteknek a projekt tudományos és szakmai szempontból vett végrehajtására vonatkozó nyilvántartásokat és más igazoló dokumentumokat az adott szakterületen elfogadottnak tekintett módon kell megőrizniük.

A kedvezményezettek kötelesek megőrizni az elszámolt költségeket igazoló nyilvántartásokat és más dokumentumokat, köztük különösen:

- a) A tényleges költségekre vonatkozóan azokat a nyilvántartásokat és más igazoló dokumentumokat, amelyek elegendőek az elszámolt költségek igazolásához, így például az alvállalkozói szerződéseket, a számlákat és a könyvviteli nyilvántartásokat. Emellett a kedvezményezettek szokásos költségszámítási gyakorlatának és belső kontrolleljáráásainak lehetővé kell tenniük az elszámolt adatok, a számviteli adatok és az igazoló dokumentumokban található adatok egyeztetését;
- b) Az egységköltség-alapú költségmeghatározás alapján elszámolt költségekre vonatkozóan azokat a nyilvántartásokat és más igazoló dokumentumokat, amelyek elegendőek az elszámolt egységek igazolásához. A kedvezményezetteknek nem kell megjelölniük azokat a támogatható költségeket, amelyekre a nyilvántartott adatok vonatkoznak, sem igazoló dokumentumokat (például számviteli kimutatásokat) nem kell tudniuk bemutatni az egységre vetített összegek alátámasztására;
- c) Az átalányfinanszírozás keretében elszámolt költségekre vonatkozóan azokat a nyilvántartásokat és más igazoló dokumentumokat, amelyek elegendőek azon költségek támogathatóságának igazolásához, amelyekre az átalányfinanszírozási ráta alkalmazandó. A kedvezményezetteknek nem kell megjelölniük azokat a támogatható költségeket, amelyekre a nyilvántartott adatok vonatkoznak, sem igazoló dokumentumokat (például számviteli kimutatásokat) nem kell tudniuk bemutatni az átalányfinanszírozás keretében elszámolt összegek alátámasztására.



#### 4.2.5. A Horizont 2020 ellenőrzési rendszere

A Horizont 2020 ellenőrzési keretrendszere a Bizottság belső ellenőrzési standardjain alapul, és számos olyan ellenőrzési pontot tartalmaz, amelyek a támogatások kezelésének teljes spektrumát, illetve a teljes projektciklust lefedik. A Horizont 2020 programok és projektek irányítási ellenőrzési rendszerének fő alkotóelemei a következők:

- Megfelelő eljárások a legjobb projektek kiválasztására és azok leszerződésére;
- A projektek és szerződések megfelelő kezelése a projektek élettartama alatt;
- A pénzügyi elszámolások és kifizetési kérelmek előzetes vagy folyamatba építet („ex ante”) ellenőrzése, beleértve az erőforrások felhasználásának vizsgálatát és a lejelentett technikai előrehaladással kapcsolatban felhasznált költségvetés arányát. Az előzetes ellenőrzési követelmények szándékosan korlátozottak és egyszerűsítettek más programokhoz – például az Európai Strukturális és Beruházási Alapok ellenőrzési rendszeréhez – képest, a kutatási program vonzerejének növelése érdekében és az egyszerűsítés átfogó célkitűzésének megfelelően, és nagyobb hangsúlyt fektetnek a hatékony utólagos ellenőrzési stratégia szükségességére.
- Utólagos („ex post”) ellenőrzések mintavételes alapon; és
- A projekt eredményeinek tudományos kiértékelése.

Az ellenőrzések fő célkitűzései a következők:

- Elegendő bizonyítékot és ésszerű bizonyosságot szerezni arról, hogy a célokat a kedvezményezettek teljesítik, és a pénzeszközöket hatékonyan és eredményesen használják fel;
- Pénzügyi korrekciók alkalmazása az uniós költségvetés kockázatának kezelésére azon projektek esetében, ahol hiányosságokat vagy szabálytalanságokat tártak fel.

A Bizottságon, illetve a támogatást lebonyolító Ügynökségen kívül utólagos ellenőrzést végezhet még az Európai Számvevőszék is. Az utóbbi ellenőrzések célja annak megállapítása, hogy a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség által kifizetett támogatások jog- és szabályszerűek voltak-e. Ennek érdekében az Európai Számvevőszék ellenőrei pénzügyi, jogi közbeszerzési és műszaki szempontból értékeli a projektek megvalósítását.

#### 4.2.6. A beszerzések ellenőrzése során alkalmazott szempontok

##### **Alvállalkozók igénybevétele esetén**

A kedvezményezett a könyvvizsgáló részére rendelkezésre bocsátja az alvállalkozói költségek részletes bontását, amelyből a könyvvizsgáló véletlenszerűen választott mintát vesz. Tíznel kevesebb költségtétel esetében teljes körű ellenőrzés szükséges, egyébiránt a mintának legalább tíz tételt kell tartalmaznia vagy az összes tétel 10%-ára kell kiterjednie attól függően, hogy melyik eredményez nagyobb elemszámot.

Ezt követően a könyvvizsgáló a mintában szereplő tételek tekintetében ellenőrzi a következőket:

- A Támogatási Szerződés részeként elfogadott projektterv előirányozta az alvállalkozók igénybevételét;
- Az alvállalkozói költségeket a pénzügyi kimutatás alvállalkozási kategóriájában számlolták el;
- Kedvezményezett betartotta a kiválasztási és az odaítélési eljárásra vonatkozó releváns (jog)szabályokat;
- Kedvezményezett gondoskodott a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásáról:
  - Ezen alapelv betartásának legfőbb ismérvei: az alvállalkozói szerződést az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása mellett a legjobb ár-érték arányú ajánlat ajánlattevőjének ítélik oda.
  - Egy meglévő keretszerződés igénybevétele esetén a kedvezményezett gondoskodott arról, hogy az említett szerződés a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának elvén, valamint az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvén alapuljon.
  - Ha a kedvezményezett a 2014/24/EU irányelv vagy a 2014/25/EU irányelv szerinti ajánlatkérő szervként járt el, a könyvvizsgáló meggyőződik arról, hogy a közbeszerzés területén irányadó nemzeti jogi rendelkezéseket betartották, valamint hogy az alvállalkozók igénybevétele a Támogatási Szerződésben foglalt feltételek szerint történt;
  - Ha a kedvezményezett nem tartozik a fent említett kategóriába, a könyvvizsgáló meggyőződik arról, hogy a kedvezményezett a saját beszerzési szabályai szerint járt el, és betartotta a Támogatási Szerződésben foglalt feltételeket.
- A mintában szereplő tételek vonatkozásában a könyvvizsgáló az alábbiakat is ellenőrzi:
  - A projektkonzorcium más kedvezményezettjeinek nem ítélték oda alvállalkozói szerződéseket;
  - A kedvezményezett és az alvállalkozó között aláírt megállapodás volt érvényben;
  - Bizonyíték van arra, hogy a szolgáltatásokat ténylegesen az alvállalkozó nyújtotta.

### **A tárgyi eszközök értékcsökkenésének költségei esetén**

A könyvvizsgáló első lépésben egy véletlenszerűen kiválasztott mintát vesz: tíznél kevesebb tétel esetében teljes körű ellenőrzés szükséges, egyébiránt a mintának legalább tíz költségételt kell tartalmaznia vagy az összes tétel 10%-ára kell kiterjednie attól függően, hogy melyik eredményez nagyobb mintát. A mintában szereplő tárgyi eszközök vonatkozásában a könyvvizsgáló megbizonyosodik a következőkről:

- Az eszközök beszerzése a kedvezményezett belső eljárásrendjével összhangban történt;
- Az eszközöket megfelelően hozzárendelték a projekthez, amit dokumentumok is igazolnak, mint például szállítólevél, számla vagy bármilyen más olyan bizonyíték, amely igazolja a projekt és az adott eszközök közötti kapcsolatot;
- Az eszközök a kedvezményezett számviteli rendszerében nyilvántartásra kerültek; és

- Megbízható dokumentumok, mint például a felhasználást áttekintő táblázat, támasztják alá az eszközöknek a projekt keretében való igénybevételenek mértékét (százalékos arányban).

### **Az egyéb áruk és igénybe vett szolgáltatások költségei esetén**

A könyvvizsgáló első lépésben egy véletlenszerűen kiválasztott mintát vesz: tíznél kevesebb tétel esetében teljes körű ellenőrzés szükséges, egyébiránt a mintának legalább tíz tétel kell tartalmaznia vagy az összes tétel 10%-ára kell kiterjednie attól függően, hogy melyik eredményez nagyobb elemszámot. A mintában szereplő, árubeszerzésre és szolgáltatásra irányuló beszerzések vonatkozásában a könyvvizsgáló megbizonyosodik a következőkről:

- A szerződések nem terjedtek ki a projekttervben ismertetett feladatokra, tehát nem minősülnek alvállalkozói szerződésnek;
- A szóban forgó beszerzéseket a megfelelő projekthez rendelték hozzá, és rögzíteték a számviteli rendszerben, tehát azok visszakereshetők a számviteli nyilvántartás alapjául szolgáló dokumentumokban, például a megrendelésekben, a számlákban és a számviteli dokumentumokban;
- Az árukat nem vették fel a tartós berendezések leltárába (ebben az esetben ugyanis tárgyi eszköznek minősülnek, és főszabályként csak a projekt időtartama alatt a projektre történő felhasználás arányában kalkulált értékcsökkenés elszámolható);
- A projekt terhére elszámolt költségeket a kedvezményezett szokásos számviteli gyakorlata szerint könyvelték;
- Nem számoltak el nem támogatható költségeket, illetve túlzott vagy felelőtlen kiadásokat.

Ezen túlmenően a könyvvizsgáló meggyőződött arról, hogy az említett áruk és szolgáltatások beszerzése a kedvezményezett belső eljárásaival összhangban történt, továbbá különösen:

- Ha a kedvezményezett a 2014/24/EU irányelv vagy a 2014/25/EU irányelv szerinti ajánlatkérő szervként járt el, a könyvvizsgáló meggyőződött arról, hogy a közbeszerzés területén irányadó nemzeti jogi rendelkezéseket betartották, valamint hogy a közbeszerzési szerződés megfelelt a megállapodásban foglalt feltételeknek;
- Ha a kedvezményezett nem tartozik a fent említett kategóriába, a könyvvizsgáló meggyőződött arról, hogy a kedvezményezett a saját beszerzési szabályai szerint járt el, és betartotta a Támogatási Szerződésben foglalt feltételeket.
- A mintában szereplő tételek vonatkozásában a könyvvizsgáló ellenőrizte, hogy a kedvezményezett gondoskodott a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásáról. Ezen alapelv tiszteletben tartásának legfőbb ismérvei: a szerződést az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása mellett a legjobb ár-érték arányú ajánlat részére ítélik oda. Egy meglévő keretszerződés igénybevétele esetén a könyvvizsgáló azt is ellenőrizte, hogy a kedvezményezett gondoskodott-e arról, hogy az említett szerződés a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztásának elvén, valamint az átláthatóság és az egyenlő bánásmód elvén alapuljon.

### 4.2.7. Ellenőrzési lépések

#### Minden kedvezményezett esetén

A könyvvizsgáló első lépése az ellenőrzött projekt Támogatási Szerződésének bekérése, és annak megerősítése, hogy a projektterv tartalmazza az alvállalkozásba adandó feladatok leírását és az alvállalkozói költségek becslését. Az ellenőrzést végző ezt követően összehasonlítja a projekttervben található leírást azokkal a feladatokkal, amelyeket a kedvezményezett ténylegesen alvállalkozásban hajtott végre, és amelyre a költségeket lejelentették. Az ellenőrnek meg kell győződnie arról, hogy a tervek és a tényadatok között nincs jelentős eltérés az alvállalkozásba adott feladatok jellege, valamint a becsült érték és a tényleges költségek tekintetében.

Azon alvállalkozói tevékenységek költségeit, amelyeket a projektterv nem tartalmaz, a kedvezményezettnek az auditált projekt műszaki jelentésében kifejezetten indokolnia kell, és azt az Európai Bizottságnak, illetve a lebonyolító ügynökségnek hivatalosan el kell fogadnia. A könyvvizsgálónak az indokoltságot és a támogató szervezet általi jóváhagyást meg kell erősítenie.

A következő lépésben a könyvvizsgáló beszerzi azoknak a tételeknek a listáját, amelyeknél a kedvezményezett a költségeket az alvállalkozó költségek kategóriában jelentette, és megerősíti, hogy a tételek listájának végösszege megfelel a pénzügyi kimutatásokban feltüntetett összegnek. Azon kedvezményezettek esetében, amelyek a helyi számviteli szabályok alapján nem euróban tartják nyilván a költségelszámolásait, könyvvizsgáló ellenőrzi, hogy a költségek a Támogatási Szerződésben meghatározott árfolyamon kerültek átváltásra.

Ezt követően az ellenőrzést végző mintát vesz az alvállalkozói költségek kategóriájában bejelentett elemek listájából a következőképpen:

1. Ha a teljes alvállalkozói költségek nem érik el az ún. tervezési lényegességi küszöböt (a bejelentett összes költség 5%-a), akkor a költségpopuláció legmagasabb értékével rendelkező elemet (szerződést) kell kiválasztani;
2. Ha a teljes alvállalkozói költség meghaladja a bejelentett összes költség 5%-át, akkor
  - a. Ha a költségek populációja kevesebb vagy egyenlő 5 elemmel, akkor minden elemet meg kell vizsgálni; vagy
  - b. Ha a populációt több mint 15 elem alkotja, akkor legfeljebb 15 darab vizsgálandó. Ebben az esetben az összes olyan elemet tesztelni kell, amelynek értéke nagyobb vagy egyenlő a bejelentett alvállalkozói költségek 10%-ával. Ezen felül a könyvvizsgáló véletlenszerűen kiválasztott elemeket ad a mintához, amíg az alvállalkozói költségek 50%-os lefedettségét vagy a 15 darab maximális elemszámot el nem éri.

Az alábbi ellenőrzési eljárásokat csak a mintában kiválasztott szerződésekre kell elvégezni.

A könyvvizsgáló az egyes mintavételezett elemekhez a kedvezményezettől bekéri a mögöttes dokumentációt, úgymint számlákat, kifizetési bizonylatokat, teljesítési igazolásokat stb. Első lépésként pénzügyi szempontból kell egyeztetni minden egyes költségételt az adott alátámasztó dokumentummal (számlákkal, terhelési értesítésekkel stb.). A könyvvizsgálónak meg kell győződnie arról, hogy az alvállalkozói költségeket igazoló számviteli dokumentumok a kedvezményezett törvényes számviteli nyilvántartásaiban szerepelnek.

Minden egyes mintavételezett tételnél ellenőrizni kell, hogy a kedvezményezett nem fizette-e vissza az alvállalkozói költségeket egy másik jogi személynek, beleértve a kapcsolt vállalkozásokat és független harmadik személyeket. Az utóbbiak megerősítése érdekében ellenőrizni kell a kedvezményezett könyvviteli elszámolását az alátámasztó dokumentum (számla) rögzítésének időpontjától számított 6 hónapig bezárólag. A könyvvizsgáló ezenfelül meggyőződik arról, hogy a költségeket ténylegesen a kedvezményezett fizette, és ennek érdekében ellenőrzi a bankszámlakivonatokat és a pénztári bizonylatokat.

A könyvvizsgáló ellenőrzi, hogy az érintett beszerzésekkel kapcsolatosan lejelentett költségek nem tartalmazzák-e az áfát, amennyiben az áfa a kedvezményezett számára a vonatkozó nemzeti adójogszabályok alapján levonható. Ennek érdekében ellenőrizni kell a nemzeti adójogszabályokat, ellenőrizni kell a nemzeti adóhatóságok felé benyújtott nyilatkozatokat, valamint felül kell vizsgálni a kedvezményezett számviteli rendszerét. Az ÁFA csak azon kedvezményezettek számára elszámolható a projekt beszerzései után, akik a nemzeti adójogszabályok alapján az áfát nem tudják levonni, illetve visszaigényelni.

Fontos a beszerzések teljesítési időpontjának ellenőrzése annak biztosítása érdekében, hogy a költségek valóban a Támogatási Szerződés által meghatározott projektidőszak során merültek fel. Ennek érdekében könyvvizsgáló felülvizsgálja a számlák, teljesítési igazolások, illetve átvételi elismervényeken szereplő teljesítési dátumokat. A projekt időtartama előtt vagy után felmerülő költségek a projekt terhére nem elszámolhatóak.

A könyvvizsgáló ezenfelül meggyőződik arról, hogy az alvállalkozói költségeket alátámasztó könyvelési dokumentumok a beszámolási időszak alatt a kedvezményezett törvényes számviteli nyilvántartásaiban szerepelnek, amelyben a költségeket bejelentették. Ezenkívül meg kell erősíteni, hogy az alvállalkozói költségek alátámasztására szolgáló mögöttes dokumentációban szereplő eredeti elsődleges számviteli dokumentumok (számlák, kifizetési bizonylatok stb.) megfelelnek a nemzeti számviteli jogszabályoknak és a nemzetközileg elfogadott számviteli standardoknak.

Ellenőrizni kell továbbá, hogy az eredeti alátámasztó dokumentumok kizárólag az ellenőrzött, közvetlen uniós finanszírozású projektekre vonatkoznak vagy az ellenőrzött uniós támogatású projektekre való utalással vannak ellátva. Ha az eredeti alátámasztó dokumentumok arra utalnak, hogy a beszerzést egy másik uniós projektből finanszírozták, ideértve a tagállamok irányító hatóságai által odaitélt, de az Európai Unió költségvetéséből finanszírozott támogatásokat, valamint más szervek által az EU költségvetésének végrehajtása céljából nyújtott támogatásokat, a költségeket el kell utasítani. Ennek érdekében a könyvvizsgálónak információt kell szereznie arra vonatkozóan, hogy az auditált szervezet részt vesz-e más uniós programokban, különösen a Strukturális Alapokban. Amennyiben ez a helyzet, a könyvvizsgáló beszerzi az auditált időszak alatt futó egyéb uniós projektek listáját és legalább az öt legnagyobb költségvetésű projektekre vonatkozóan a bejelentett költségek és beszerzések tételes listáját, majd ellenőrzi, hogy a mintában szereplő elemek közül egyik sem szerepel az öt másik projekt költségelszámolásaiban.

Végezetül a könyvvizsgáló felülvizsgálja a kedvezményezett és alvállalkozói közötti szerződéseket annak megállapítása érdekében, hogy az Európai Bizottság, az Európai Számvevőszék és az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) számára biztosítandó jogokat (elsősorban az ellenőrzés jogát) az alvállalkozói szerződésekbe is átültették.

### Ajánlatkérő szervezetek esetén

A fenti ellenőrzési lépések elvégzését követően meg kell állapítani, hogy az ellenőrzött kedvezményezett a vonatkozó Európai Uniói irányelvek és nemzeti jogszabályok alapján ajánlatkérő szervezetnek minősül-e. Amennyiben ez a helyzet, akkor könyvvizsgáló beszerzi a közbeszerzésre vonatkozó nemzeti jogszabályokat, és felülvizsgálja, hogy a közbeszerzésre vonatkozó nemzeti jogszabályokat helyesen alkalmazták-e, különösen az alábbi ellenőrzési lépések során:

- Az alkalmazandó nemzeti jogszabály által előírt közbeszerzési eljárás végrehajtására sor került;
- Kedvezményezett megfelelő ajánlattételi felhívást tett közzé, amennyiben a közbeszerzésre vonatkozó nemzeti jogszabályok ezt megkövetelik;
- Az ajánlattételre vonatkozóan a közbeszerzési jogszabályokban előírt minimális időtartamot biztosították-e;
- A közbeszerzési jogszabályokban előírt minimálisan beszerzendő ajánlatok számát elérték-e;
- Az azonos rendeletetésű szolgáltatások és áruk beszerzését a projekt során egy beszerzési eljárás keretében végezték el, tehát nem történt mesterséges részekre osztás az ajánlattételi felhívás közzétételének elkerülése érdekében;
- Megerősíti, hogy az alvállalkozói szerződés a beszerzési eljárásban legelőnyösebb ajánlatot tevő gazdasági szereplő javára történt;
- Kedvezményezett betartotta a közbeszerzési szerződések odaítélése és aláírása közötti minimális várakozási időt;
- Megerősíti, hogy a meglévő keretszerződések nem kerültek meghosszabbításra új közbeszerzési eljárás lefolytatása nélkül, illetve a keretszerződések lényeges elemei nem kerültek módosításra (ideértve az árak és a szerződés tárgyának módosítását).

### Nem ajánlatkérő szervezetek esetén

Amennyiben a kedvezményezett saját belső beszerzési eljárásrendje pályázati eljárás lefolytatását írja elő az alvállalkozó kiválasztásához, a könyvvizsgáló az alábbi ellenőrzési lépéseket hajtja végre.

Első lépésként a következő dokumentumok beszerzése szükséges:

- eredeti pályázati felhívás;
- tenderdokumentáció, vagy részletes műszaki specifikáció;
- a beérkezett pályázatok összes példánya, beleértve a vesztes ajánlattevőket;
- az értékelőbizottság összetétele;
- a végső döntés;
- az pályázat nyertesének és a sikertelen pályázók értesítése (valamint az esetleges pontosítási kérelmekre vagy panaszokra adott utólagos válaszok).

A könyvvizsgálónak meg kell győződnie arról, hogy a kedvezményezett a belső eljárásrendjének megfelelő beszerzési eljárást alkalmazta. Például ha az eljárásrend a 10 000 euró értéket meghaladó szolgáltatások esetén legalább három ajánlat beszerzését követeli meg,

a kedvezményezett a szükséges ajánlatokat valóban beszerezte. Amennyiben a beszerzés nyílt pályázat útján történt, meg kell győződni arról is, hogy a kedvezményezett a beszerzés során az előírásoknak megfelelő nyilvánosságot biztosította közbeszerzési eljárásban (például a pályázati felhívást a megfelelő médiában közzétette).

Nyílt pályázat esetén könyvvizsgáló megerősíti, hogy a pályázati feltételek vagy az ajánlatok minimumkövetelményei nem módosultak a pályázati felhívás közzététele után. Amennyiben módosítás történt, azt a kedvezményezett az eredeti felhívással azonos módon közzétette, valamint minden olyan ajánlattevőt értesítettek, akik már benyújtották az ajánlatot, és ezeknek az ajánlattevőknek lehetőséget biztosított arra, hogy újra benyújtsák az ajánlatukat.

A könyvvizsgáló megerősíti, hogy az ajánlatok értékelését a pályázatban közzétett szempontok alapján végezték el, és nem szabtak új kritériumokat vagy feltételeket a pályázatok értékelése során. Fontos annak ellenőrzése, hogy az ajánlati ár megfelelő súllyal szerepel azon szempontok között, amelyek alapján az ajánlatok értékelését elvégezték, valamint hogy a legalacsonyabb árat ajánló gazdasági szereplő kapta a legmagasabb pontszámot az ajánlati ár szempont tekintetében.

Amennyiben a kedvezményezett az alvállalkozói szerződést nem a legalacsonyabb árat ajánló gazdasági szereplő számára ítéli oda, ellenőrizni kell, hogy a döntésről szóló dokumentum megfelelően megindokolja-e azokat a szempontokat, amelyek alapján a drágább ajánlatot választották.

A közvetlen uniós finanszírozású projektek ellenőrzése során rendkívül fontos annak vizsgálata, hogy az alkalmazott beszerzési eljárás nem tesz különbséget a finanszírozás módja szerint, tehát nem a kedvezményezett ugyanazon eljárástípust és szempontrendszer alkalmazza az EU által finanszírozott és nem uniós finanszírozású tevékenységekhez.

Azokban az esetekben, amikor a kedvezményezett a beszerzési szabályzatának megfelelően folytatta le az ellenőrzésre kiválasztott beszerzési eljárást, az alvállalkozói szerződésre lejelentett költségeket észszerűnek tekinthetjük, valamint elfogadhatjuk, hogy a legjobb ár-érték arány elve érvényesült.

Azokban az esetekben azonban, amikor a kedvezményezett beszerzési szabállyal rendelkezik ugyan, de azt nem alkalmazták helyesen, vagy az EU által finanszírozott és nem uniós finanszírozású beszerzések közötti megkülönböztetés ténye megállapítható, a vonatkozó költségeket el kell utasítani.

#### *4.2.8. A támogatási szerződés rendelkezései megszegésének következményei*

##### **Költségek elutasítása**

Ha egy kedvezményezett megszegi a fent előírt bármely kötelezettségét, és erre vonatkozóan az ellenőrzés megfelelő bizonyítékot szerzett, úgy az érintett szerződéssel kapcsolatban felmerülő költségek nem támogathatóknak fognak minősülni, és elutasításra kerülnek.

Ha a Bizottság időközi kifizetés alkalmával vagy a támogatás végső kifizetésekor utasít el költségeket, az elutasított költségeket levonja a projekt kapcsán elszámolt összes támogatható költségből. Ezután kiszámítja az időközi kifizetés vagy a támogatás végső egyenlege kifizetése keretében járó összeget.

Ha a költségek elutasítását nem kíséri visszafizettetés, a Bizottság, illetve a lebonyolító Ügynökség hivatalosan értesíti a projektkoordinátort vagy az érintett kedvezményezettet a költségek elutasításáról, az érintett összegekről és az elutasítás okairól. A koordinátor, illetve az érintett kedvezményezett – az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül – hivatalosan közölheti a Bizottsággal, illetve a lebonyolító ügynökséggel egyet nem értését és annak indokait.

A költségek elutasítása két esetben vezethet a kedvezményezett visszafizetési kötelezettségéhez:

1. A támogatás végső egyenlegének kifizetésekor abban az esetben, ha az ellenőrzést követően megállapított végső elszámolható költségek alapján számított támogatás összege alacsonyabb, mint a kedvezményezett részére már átutalt előzetes kifizetések és időközi kifizetések összege. Vegyünk egy példát, amelyben a Támogatási Szerződésben meghatározott támogatás maximális összege 700 000 euró, a támogatási arány 70%, a költségvetésben szereplő betervezett költségek összege 1 000 000 euró, az előfinanszírozás mértéke 65%, és a támogatás kifizetése egy összegben a projekt végrehajtását követően történik (tehát nincsenek időközi kifizetések). Ebben az esetben a Bizottság, vagy a lebonyolító ügynökség a Támogatási Szerződés hatálybalépésének napjától számított 30 napon belül, vagy a projekt kezdési időpontjától számított 20 napon belül, átutalja a kedvezményezett számára a támogatás előzetes kifizetését, azaz összesen 455 000 eurót (700 000 euró maximális támogatás szorozva a 65%-os előfinanszírozási aránnyal). Tegyük fel, hogy a kedvezményezett a zárójelentésben összesen 800 000 euró költséget jelent le, amelyből az előzetes (más néven folyamatba épített, „ex ante”) ellenőrzés 200 000 euró összeget beszerzési szabálytalanságok miatt nem támogathatónak minősít és elutasít. Ebben az esetben a végső elszámolható költségek összege 600 000 euró (800 000 mínusz 200 000), amely alapján a támogatás végső összege 420 000 euró (600 000 euró költség besorozva a 70%-os támogatási aránnyal). Tekintettel arra, hogy a kedvezményezett számára a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség már 455 000 euró összeget előzetes kifizetés jogcímén átutalt, a kedvezményezett a különbözet (35 000 euró) visszafizetésére lesz kötelezett.
2. A támogatás végső egyenlegének kifizetését követően, amennyiben egy utólagos („ex post”) ellenőrzés szabálytalanságokat tár fel, amely alapján bizonyos költségek elutasításra kerülnek. A fenti példával élve tegyük fel, hogy a folyamatba épített ellenőrzés nem tárt fel szabálytalanságot, ezért a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség a zárójelentés és pénzügyi beszámolók alapján a támogatás végső egyenlegét kifizeti. Ebben az esetben a támogatás végső összege 560 000 euró lesz (800 000 euró költség besorozva a 70%-os támogatási aránnyal). Ez alapján a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség 105 000 eurót utal át a támogatás végső egyenlegeként (560 000 euró mínusz az előfinanszírozásként már átutalt 455 000 euró). Tegyük fel továbbá, hogy a Bizottság által elvégzett utólagos („ex post”) ellenőrzés vagy az Európai Számvevőszék ellenőrzése beszerzési szabálytalanságok miatt egy 50 000 euró értékű szolgáltatási szerződést nem támogathatónak minősít. Ebben az esetben az utólagos ellenőrzést követően megállapított végső támogatható költségek összege 750 000 euró lesz (800 000 euró mínusz az 50 000 euró, amelyet a szabálytalan szerződésre jelentettek le). Ez alapján a támogatás maximális összege 525 000 euró (750 000 euró költség



beszorozva a 70%-os támogatási aránnyal), így a már kifizetett 560 000 euróból 35 ezer eurót a kedvezményezettől vissza kell követelni (másként számolva a visszafizetetés összege a szabálytalan költségre jutó támogatás, tehát 50 000 euró beszorozva a 70%-os támogatási aránnyal).

Ha a költségek elutasítását visszafizetetés kíséri, a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség egy előzetes tájékoztató levéllel induló ún. kontradiktórius eljárást folytat le a kedvezményezettel.

Az előzetes tájékoztató levélben a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség:

- tájékoztatja a projektkoordinátort a visszafizetetésre vonatkozó szándékáról, az egyenlegként visszafizetendő összegről és a visszafizetetés okairól,
- felkéri a projektkoordinátort, hogy az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül nyújtson be jelentést a kifizetések kedvezményezetteknek történt szétosztásáról,
- valamint felkéri a koordinátort, hogy az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül tegye meg észrevételeit.

Ha nem kerülnek benyújtásra észrevételek, vagy a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség úgy dönt, hogy a beérkezett észrevételek ellenére is fenntartja a visszafizetési igényt, megerősíti a visszafizetést, valamint hivatalosan terhelési értesítést küld a koordinátornak a visszafizetendő összegre vonatkozóan.<sup>317</sup>

Ha a koordinátor nem fizeti vissza a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség felé fennálló tartozását a terhelési értesítésben szereplő határidőig, de benyújtotta a kifizetések szétosztására vonatkozó jelentést, akkor a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség azonosítja azokat a kedvezményezetteket, amelyeknél a kedvezményezettre jutó kifizetett támogatás és a kedvezményezett összefoglaló pénzügyi zárókimutatásban elszámolt és jóváhagyott költségei alapján számított maximális támogatás különbsége negatív. Ezt követően a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség minden egyes kedvezményezettnek hivatalosan terhelési értesítést küld, amely meghatározza a fizetési feltételeket és a fizetési határidőt.

Ha a terhelési értesítésben megszabott határidőig nem történik meg a befizetés, a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség a következő módok egyikén hajtja be az összeget:

- a. A kedvezményezett beleegyezése nélkül beszámítja azt a Bizottságnak, a lebonyolító ügynökségnek vagy egy másik végrehajtó ügynökségnek az érintett kedvezményezett felé fennálló tartozásába.
- b. A Horizont 2020 keretprogramban nyújtott közvetlen uniós finanszírozású projektek esetében igénybe veszi a garanciaalapot.
- c. Jogi lépéseket tesz, vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 299. cikkének és a 2018/1046 (EU, Euratom) költségvetési rendelet 100. cikke (2) bekezdésének megfelelően végrehajtható határozatot hoz.

<sup>317</sup> A Horizont 2020 keretprogramban alkalmazott Garancia Alap működésének ismertetésétől itt eltekintünk.

## A támogatás csökkentése

Azok a kedvezményezettek, amelyek a 2014/24/EU irányelv alkalmazásában „ajánlatkérő szervnek” vagy a 2014/25/EU irányelv alkalmazásában „közszolgáltató ajánlatkérőnek” minősülnek, kötelesek betartani a közbeszerzés területén irányadó nemzeti jogi rendelkezéseket. Ha egy érintett kedvezményezett megszegi bármely ezirányú kötelezettségét, a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség jogosult a támogatás csökkentésére.

A Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség csökkentheti a támogatás összegét, amennyiben:

- egy kedvezményezett vagy egy, a képviselőjére vagy a nevében történő döntéshozatalra feljogosított természetes személy:
  - súlyos hibát, szabálytalanságot vagy csalást követett el; vagy
  - a Támogatási Szerződés végrehajtása során vagy egy beszerzés odaítélési eljárásában súlyos kötelezettségszegést követett el (ideértve a projekt helytelen végrehajtását, valótlan információk benyújtását, és az előírt információk közzétételének elmulasztását és az etikai elvek megsértését is);
- egy kedvezményezett vagy egy, a képviselőjére vagy a nevében történő döntéshozatalra feljogosított természetes személy más, az EU által neki hasonló feltételekkel nyújtott támogatással összefüggésben olyan rendszerjellegű vagy többször visszatérő hibát, szabálytalanságot, csalást vagy súlyos kötelezettségszegést követett el, amely érdemben kihat az ellenőrzéssel érintett támogatásra is.

A támogatási összeg csökkentésének mértéke a hiba, szabálytalanság, csalás vagy kötelezettségszegés súlyosságával arányos kell hogy legyen. A támogatás csökkentését megelőzően a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség hivatalosan előzetes tájékoztató levelet küld a projektkoordinátornak vagy az érintett kedvezményezettnek. A levélben tájékoztatja a címzettet a támogatás csökkentésére vonatkozó szándékáról, a csökkentés tervezett mértékéről és okairól, és felkéri, hogy az értesítés kézhezvételétől számított 30 napon belül tegye meg észrevételeit. Ha a Bizottsághoz, illetve a lebonyolító ügynökséghez nem érkeznek észrevételek, vagy ha úgy dönt, hogy a beérkezett észrevételek ellenére is végrehajtja a csökkentést, hivatalosan közli a csökkentés megerősítését.

T-384/10. sz. (GIASA) ügy – Spanyolország kontra Európai Bizottság ítéletében a Törvényszék a Bizottság pénzügyi korrekciót kiszabó határozatban foglaltakat megerősítve megállapította, hogy a vizsgált szerződéseket több esetben jogellenesen bontotta részekre az ajánlatkérő.

A korrekciót kiszabó határozatában a Bizottság, mivel nem volt lehetséges, illetve nem volt megvalósítható a szabálytalan kiadások összegének pontos meghatározása, általán alapon szabott ki korrekciót. A pénzügyi korrekciók meghatározására vonatkozó bizottsági iránymutatások kapcsán az ítélet kimondta, hogy a Bizottság – azáltal, hogy külső joghatás kiváltására irányuló igazgatási magatartási szabályokat fogad el, és azok közzétételével kihirdeti, hogy a továbbiakban e szabályokat fogja alkalmazni az általuk érintett esetekre – korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában, és nem térhet el e szabályoktól, ellenkező esetben ugyanis adott esetben az általános jogelveknek, mint az egyenlő bánásmód, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének a megsértése címén felelősségre vonható. Az adott ügyben a pénzügyi korrekciók Bizottság által alkalmazott összegek megfeleltek a 2007. évi iránymutatásokban meghatározott összegeknek, és ennél fogva az átláthatóság semmilyen hiánya nem volt felróható a Bizottságnak, mivel tiszteletben tartotta azokat a rátákat, amelyek rá nézve is kötelezők.

### 35. szövegdoz: Arányos pénzügyi korrekció<sup>318</sup>

Ha a Bizottság, illetve a lebonyolító ügynökség az egyenleg kifizetésekor csökkenti a támogatást, kiszámítja a projekthez kapcsolódó támogatás csökkentett összegét, majd meghatározza az támogatás végső egyenlegének kifizetése keretében járó összeget. Amennyiben a támogatás csökkentésére az egyenleg kifizetését követően kerül sor (például egy utólagos ellenőrzés eredményeképpen), akkor kiszámítja az érintett kedvezményezettnek járó támogatás felülvizsgált végleges összegét. Bármelyik esetben, ha az érintett kedvezményezettnek járó támogatás felülvizsgált végleges összege alacsonyabb, mint az adott kedvezményezettre a támogatás végleges összegéből jutó rész, akkor a Bizottság, illetve az ügynökség a fent ismertetett lépések útján visszafizetteti a különbözetet.

318 T-384/10. sz. (GIASA) ügy – Spanyolország kontra Európai Bizottság.



# 5. A PRAG ÉS ALKALMAZÁSI TERÜLETEI

A Practical Guide (a továbbiakban: PRAG), a *Gyakorlati Útmutató az EU Bizottság külső segélyeinek szerződés-kötési eljárásaihoz* eredetileg az Európai Unióból érkező segítséggel kapcsolatos szerződéses eljárásokat mutatta be, és azon országok számára készült, akik az Európai Unió külső segítség programjaiban, illetve az előcsatlakozási támogatásokban érintettek.

Az ún. előcsatlakozási alapok a bővítéssel kapcsolatos fejlesztési kérdések finanszírozását célozzák és a tagjelölt államok csatlakozást megelőző időszak strukturális átalakításainak és a koppenhágai kritériumok teljesítéséhez szükséges intézkedések támogatását. Az Agenda 2000 két finanszírozásmechanizmust állított fel (ISPA<sup>319</sup> és SAPARD<sup>320</sup>) a PHARE<sup>321</sup> program folytatására, ami 1990-től biztosította az uniós támogatási programok forrásait az EU-12<sup>322</sup> számára. 2007. január 1-jétől az EU előcsatlakozási támogatásai egycsatornássá váltak az előcsatlakozási támogatási eszköz – Instrument for Pre-accession Assistance (IPA) – felállításával.

A PRAG részletes útmutatást ad a közbeszerzési és egyéb támogatott eljárások lefolytatásához, az eljárások kezdő lépésétől az eljárás nyertesének kiválasztásán és a szerződés aláírásán át egészen a szerződések teljesítésének szakaszáig, körvonalazza továbbá az Európai Bizottság előzetes jóváhagyása vagy utólagos ellenőrzése mellett lefolytatott beszerzési eljárások szabályait is. A szerződéses eljárások a harmadik országok által az Európai Unió említett támogatásaiból megvalósuló árubeszerzésekre, szolgáltatásokra és építési beruházásokra terjednek ki. A PRAG szabályai 2001. január 1-jén léptek hatályba.

---

319 ISPA-program a környezetvédelmi és közlekedési nagyprojektek beruházási támogatására a tagjelölt államokban.

320 SAPARD-program az agrár és vidékfejlesztési támogatásokra a tagjelölt államokban.

321 PHARE-program a tagjelölt országok számára, elsősorban intézményfejlesztési intézkedéseket (és a kapcsolódó beruházásokat) érintő, valamint a gazdasági és társadalmi kohéziót, beleértve a határokon átnyúló együttműködést célzó intézkedések támogatására.

322 EU-12: a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamok.

## 5.1. Előcsatlakozási Alapok

### 5.1.1. PHARE (*Pologne, Hongrie Aide à la Reconstruction économique*)

A PHARE-programot az Európai Közösség 1989-ben indította útjára eredetileg azzal a céllal, hogy támogatást nyújtson a politikai demokrácia megszilárdításához és a piaci átalakulásokhoz szükséges szakemberek képzéséhez, új intézmények kiépítéséhez.

A PHARE-programokon belül 1995-től nagyobb hangsúlyt kaptak a pénzügyi és beruházási támogatások, a környezetvédelem és a privatizáció. 1998-tól kezdve a program célja, hogy a támogatásban részesülő országokban segítse a teljes jogú EU-tagság elnyeréséhez szükséges feltételek kialakítását.

2000-től kezdődően a PHARE főként a gazdasági és szociális kohézióra összpontosított, súlyt helyezve az intézményépítésre, különös tekintettel a kapcsolódó támogató befektetésre, illetve a „twinning” programokra, amelyek lehetővé tették, hogy a magyar szakemberek európai uniós kollegáikkal együtt dolgozva növeljék intézményeink hatékonyságát.

A PHARE a strukturális, az ISPA a kohéziós, a SAPARD pedig a mezőgazdasági alapok előfutára volt.

### 5.1.2. Előcsatlakozási Támogatási Eszköz – IPA

#### *(Instrument for Pre-accession Assistance)*

A 2007 előtti különböző előcsatlakozási támogatásokat (PHARE, CARDS, ISPA, SAPARD) a 2007–2013-as pénzügyi időszakban az összevont új előcsatlakozási támogatási eszköz, az IPA váltotta fel. Az előcsatlakozási támogatási eszköz létrehozásáról szóló, 2006. július 17-i 1085/2006/EK tanácsi rendelet rendelkezik a tagjelölt országok és a potenciális tagjelölt országok részére nyújtandó támogatásokról az Unió előírásaihoz és politikáihoz az EU-tagság céljából való fokozatos igazodásuk érdekében.

Az IPA I előcsatlakozási támogatási eszköz az Európai Unióhoz csatlakozó országoknak nyújt segítséget a 2007–2013-as, az IPA II pedig a 2014–2020 közötti időszakokban.

**Kedvezményezett országok:** Horvátország, Törökország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Albánia, Bosznia-Hercegovina, Montenegró, Szerbia, Koszovó, Izland

Az IPA elsődleges célja az intézmények és a jogállamiság megerősítése, az emberi jogok – ideértve az alapvető szabadságokat, a kisebbségi jogokat, a nemek közötti egyenlőséget és a megkülönböztetés tilalmát is – tiszteletben tartásának előmozdítása, a közigazgatási és gazdasági reformok segítése, a gazdasági és társadalmi fejlődés előmozdítása, a békítési folyamat és az újjáépítés támogatása, valamint a regionális és határokon átnyúló együttműködés ösztönzése. Elősegíti továbbá a tagjelölt és potenciális tagjelölt országok stabilizációs és társulási folyamatát, sajátosságaik és az általuk követendő folyamatok tiszteletben tartásával.

Az IPA **öt alkotóelemből** épül fel, melyek mindegyikének megvannak a kedvezményezett országok szükségletei alapján meghatározott saját prioritásai.

Az első két alkotóelem alatt elkülönített források az összes kedvezményezett ország által elérhetők:

- **I. komponens – Átmeneti támogatás és intézményfejlesztés:** célja az intézmények átalakításának és megszilárdításának elősegítése, valamint az intézményi kapacitások megerősítésének finanszírozása;
- **II. komponens – Határokon átnyúló együttműködés:** célja a kedvezményezett országok támogatása az egymás közötti, az uniós tagállamokkal folytatott, illetve nemzetek vagy régiók közötti fellépések keretében megvalósított, határokon átnyúló együttműködési programok területén.

A másik három alkotóelem támogatási forrásai kizárólag a tagjelölt országokra irányulnak:

- **III. komponens – Regionális fejlesztés:** célja az országok támogatása a Közösség kohéziós politikájának végrehajtására, különös tekintettel az Európai Regionális Fejlesztési Alapra és a Kohéziós Alapra való felkészülésükre;
- **IV. komponens – Humán erőforrás-fejlesztés:** a kohéziós politikában való részvételre, különösen az Európai Szociális Alapra való felkészüléshez nyújt segítséget;
- **V. komponens:** – *Vidékfejlesztés:* a közös agrárpolitikára és kapcsolódó szakpolitikákra, különösen az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra (EMVA) való felkészülést támogatja.

Az Európai Unió a 2014–2020 közötti időszakban a megújított Előcsatlakozási Eszközön (IPA II) keresztül támogatja tovább az érintett tagjelölt és potenciális tagjelölt országokat, továbbra is a jövőbeni tagságra való felkészüléshez szükséges átfogó reformstratégiák végrehajtásának érdekében. Ezen belül kiemelt fontossággal bír a regionális együttműködés támogatása, az uniós jogszabályok és normák végrehajtása, az Unió belső politikáinak igazgatásához a csatlakozás pillanatától kezdve szükséges kapacitások fejlesztése, valamint kézzelfogható társadalmi-gazdasági eredmények elérésére a kedvezményezett országokban.

### 5.1.3. Az Európai Szomszédságpolitikai és Partnerségi Eszköz –

#### *ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument)*

A területi együttműködések egyik csoportja azon országok felé irányul, amelyek várhatóan tartósan az Európai Unión kívül maradnak. A támogatás célja annak megakadályozása, hogy az új, külső határok mély politikai-gazdasági választóvonalként húzódjának végig a kontinensen. Az ENPI egy többirányú fejlesztési program, amelyben közösen vesznek részt EU-tagállamok, EU-tagjelölt és potenciális tagjelölt országok, valamint a tartósan az EU-n kívül maradó országok.

**Kedvezményezett országok:** EU-tagállamok, Algéria, Örményország, Azerbajdzsán, Egyiptom, Grúzia, Fehéroroszország, Izrael, Jordánia, Libanon, Moldova, Marokkó, Oroszország, Ukrajna, Szíria, Líbia, Palesztin Terület

Az ENPI-ből elsősorban azok az intézkedések juthatnak támogatáshoz, amelyek célja a programok és projektek megvalósítása, a technikai segítségnyújtás és a közigazgatási együttműködés, például szakértők kirendelése. Ezek az intézkedések lehetnek a rendelet végrehajtását segítő támogató intézkedések. Az ENPI-ből ezenfelül beruházások, illetve mikroprojektek is finanszírozhatók. Felhasználható átlátható, megbízható és hatékonyan kezelt költségvetések támogatására, továbbá ágazati és makrogazdasági politikák végre-

hajtásához. Támogatást nyújthat a partnerországok által a nemzetközi pénzügyi intézmények vagy a regionális fejlesztési bankok tőkájéhez való hozzájáruláshoz is, a költségvetési intézkedések azonban nem tartoznak a hatálya alá.

#### 5.1.4. Szakmai Segítségnyújtási és Információcsere Program –

##### TAIEX (*Technical Assistance and Information Exchange*)

**Kedvezményezett országok:** tagjelölt (Horvátország, Izland, Montenegró, Törökország, Macedónia) és potenciális tagjelölt országok (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Szerbia); ciprusi török közösség; az Európai Szomszédáspolitikában részes országok (Algéria, Örményország, Azerbajdzsán, Belorusszia, Egyiptom, Grúzia, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Moldova, Marokkó, a Palesztin Területek, Szíria, Tunézia, Ukrajna) és Oroszország

A TAIEX-programot 1996-ban hozta létre az Európai Bizottság. Célja a politikai és gazdasági együttműködés erősítése több területen, elsősorban az EU joganyagának megértése, átültetése és alkalmazásának vonatkozásában. A TAIEX egy rendkívül rugalmas, keresletvezérelt, rövid távú szakértői támogatásra lehetőséget biztosító eszköz. Keresletvezérelt és rugalmas, mivel a kedvezményezett ország nyújtja be igényét az Európai Bizottság felé, pontosan megjelölve azt a területet, melyben támogatásra van szüksége, és lehetősége nyílik konkrét ország, szervezet és személy megjelölésére is, amiktől/akitől a szakértői támogatást várja. Emellett rövid távú, mivel a projekt időtartama a segítségnyújtás formájától függően 2-5 napig terjedhet.

A TAIEX-támogatás a következő 3 célra vehető igénybe:

- *szeminárium, workshop* (maximum 2 nap, célja az uniós *acquis* bemutatása és magyarázata szélesebb hallgatóság számára – helyszín a kedvezményezett ország)
- *szakértői kiküldetés* (maximum 5 nap, célja a jogszabálytervezetek megvitatása, legjobb gyakorlati megoldások bemutatása – helyszín a kedvezményezett ország)
- *tanulmányút* (maximum 5 nap, célja a tagállami közigazgatási folyamatok első kézből való megismertetése – helyszín az adott tagállam)

A segítségnyújtás szinte kizárólag a tagállamok közzsférában dolgozó szakértőinek bevonásával történik (közigazgatási intézmények, bírói és bűnüldöző szervek, nemzeti parlamentek, kormányzati ügynökségek, szakszervezetek képviselői). Az Európai Bizottság és más EU-s intézmények szakértőinek bevonására van még példa. A szakértők a TAIEX honlapján történő regisztrációval bekerülnek egy adatbázisba, ahonnan az általuk megjelölt szakterületek és a beérkező igények egyezésének megfelelően kéri fel őket a projektben való részvételre. A kapcsolatfelvétel hatékonyságát fokozza, hogy lehetőség van *intézményi összekötő* regisztrációjára is – beiktatása a szakértői igényt benyújtó ország, a Bizottság, valamint a szakértő közötti kommunikációs láncba nagymértékben segíti a megfelelő szakértő megtalálását az adott projektre.



## 5.2. A szakértői segítségnyújtás/intézményfejlesztés megvalósításának lehetséges formái

### 5.2.1. Szolgáltatási (service) tenderek/Szolgáltatási szerződések

A PRAG által szabályozott eljárások közül a szolgáltatási tenderek keretei között történik az IPA/ENPI-programokhoz kapcsolódó szaktanácsadási, szakértői tevékenységek pályáztatása. A főként a magánszektor tanácsadói cégeinek élénk érdeklődését kísérő tevékenységek elsősorban oktatásra, képzésre, tanulmánykészítésre, programértékelésre, programozásra, szervezetfejlesztésre, kapacitásbővítésre terjednek ki.

A szolgáltatási tendereljárások értékhatár alapján a következőképpen kerülnek felosztásra:

- a 300 000 EUR-t meghaladó, meghívásos nemzetközi tenderek;
- keretszerződések (framework contracts) – a 20 000–300 000 EUR értékhatár közé eső tárgyalásos eljárásokat hivatott kiváltani.

A PRAG által szabályozott szolgáltatási szerződések keretében történő szakértői részvétel lehetséges formái: rövid, közép-, illetve hosszú távú szakértői munkák.

### 5.2.2. Twinning programok (ikerintézményi programok)

A Twinning, vagyis ikerintézményi programot az Európai Bizottság 1998-ban hozta létre. Célja, hogy a tagjelölt, potenciális tagjelölt, valamint az EU határain kívüli további partneri országokban a közigazgatás fejlesztését, az uniós joganyag átvételét és alkalmazását elősegítse. Az ikerintézményi program keretében az EU-tagállamok államigazgatásának szervei szakértők kiutaztatásával valósítanak meg a fogadó ország intézményrendszerének kapacitásfejlesztését célzó, tudásátadásra és tapasztalatcserére épülő együttműködési projekteket.

Az ikerintézményi program kiváló lehetőséget biztosít a fogadó országokkal való tapasztalatcserére, személyes kapcsolatok kiépítésére. A szakértőket küldő intézmények részt vehetnek az adott ország közigazgatási gyakorlatának alakításában, közvetlen információkat kaphatnak annak működéséről. A projektekből részt vevő szakértők számára szakmai fejlődési lehetőséget nyújt, melyet küldő intézményükbe visszatérve kamatoztatni tudnak. A projektek megvalósítását az Európai Unió és a fogadó ország együttesen 100%-ban támogatja.

A twinning programok valójában kétirányú tanulási folyamatot teremtenek, hiszen a résztvevők kölcsönösen megismerik egymás közigazgatási struktúráit, államfelépítését és eljárásrendjeit. Egyben az országok közötti kétoldalú kapcsolatokat is erősítik, gazdaságpolitikai és biztonságpolitikai hasznot is hajtva.

A twinning programok végrehajtásával kapcsolatos rendelkezéseket a *Twinning Kézikönyv* (Institution Building in the Framework of European Union Policies Common Twinning Manual) szabályozza.

A twinning projektek nagyobb méretű projektek, a projektek a végrehajtási szakasza **12–24 hónapig** tart.

A *twinning light* projektek kisebb intézmények fejlesztésére vagy speciálisabb és rövidebb idő alatt végrehajtható feladatokra irányulnak, időtartamuk legfeljebb **6 hónap**.

## 5.3. A PRAG-ról általánosságban

### 5.3.1. Jogi háttér

A PRAG – ahogy azt a fentiekben láttuk – eredetileg az Európai Unióból érkező segítséggel kapcsolatos szerződéses eljárásokat mutatta be, és azon országok számára készült, amelyek az Európai Unió külső segítség programjaiban, illetve a PHARE-, ISPA- és SAPARD-támogatásokban voltak érintettek. A PRAG szabályai 2001. január 1-jén léptek hatályba.

A későbbiekben az Európai Unió külső fellépések finanszírozására vonatkozó eszközei kibővültek, így a PRAG-ot jelenleg az Európai Unió általános költségvetése, valamint az Európai Fejlesztési Alap által finanszírozott külső fellépésekre, külső tevékenységekre vonatkozó szerződéses eljárásokra kell alkalmazni.

Az EU külső fellépéseinek, külső tevékenységeinek finanszírozására vonatkozó szabályokat az ún. költségvetési rendelet (az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, EURATOM rendelete; módosította a 2015/1929/EU, EURATOM rendelet), valamint a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 236/2014/EU rendelete tartalmazza.

A külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtásáról szóló 236/2014/EU rendelet alapján a 2014–2020-as időszakban a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó eszközök a következők:

- a 233/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott fejlesztési együttműködési eszköz (DCI);
- a 235/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott, a demokrácia és az emberi jogok előmozdításának európai eszköze (EIDHR);
- a 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott európai szomszéd-sági támogatási eszköz (ENI);
- a 230/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott, a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz;
- a 231/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA II);
- a 234/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet által létrehozott, harmadik országokkal való együttműködésre vonatkozó partnerségi eszköz.

A PRAG nem terjed ki azonban azokra az eljárásokra, amelyekben ajánlatkérőként az Európai Bizottság jelenik meg. Az Európai Bizottság saját közbeszerzési eljárásaira az ún. költségvetési rendelet szabályait kell alkalmazni (966/2012/EU, EURATOM rendelete; módosította a 2015/1929/EU, EURATOM rendelet).

A PRAG szabályai nem terjednek ki továbbá a Humanitárius Segélyek Főigazgatóság által végrehajtott humanitárius segítségnyújtás és válságkezelési segélyekre, a polgári védelmi műveletekre, a humanitárius segítségnyújtási műveletekre.

A PRAG nem alkalmazandó a következő ajánlatkérőkre sem: partner országok, nemzetközi szervezetek, azon nemzeti szervek, amelyeket az Európai Bizottság felhatalmazott a saját beszerzési vagy támogatás odaítélési szabályaik alkalmazására, továbbá azon közvetlen támogatás kedvezményezettjei, amelyek a támogatási szerződésük IV. mellékletében foglalt beszerzési szabályokat kell hogy alkalmazzák beszerzéseik során.

### 5.3.2. A PRAG általános szabályai

A beszerzések és grant eljárások lefolytatása szigorú szabályok alapján történik. Ezek a szabályok biztosítják, hogy az eljárásokban a legalkalmasabb ajánlattevő vagy legmegfelelőbb grant kedvezményezett kerüljön kiválasztásra, objektív módon, a legjobb ár-érték arány elvének figyelembevételével, biztosítva a közpénzek felhasználásának teljes átláthatóságát.

A PRAG az Európai Bizottság által az egyes uniós külső támogatási program tekintetében kialakított beszerzési és grant eljárásokat is magában foglalja. A PRAG és mellékleteiben foglalt szabályoktól való bármilyen eltéréshez az Európai Bizottság illetékes szolgálatának az engedélye szükséges. A beszerzési vagy grant eljárások csak az eljárást jóváhagyó támogatási döntés (financing decision), illetve – adott esetben – támogatási megállapodás (financing agreement) alapján kezdhetők meg. A támogatás összegének az eljárás megkezdésekor rendelkezésre kell állnia, kivéve az ún. felfüggesztő záradék esetét: a beszerzési vagy grant eljárások – kellően megindokolt esetekben és előzetes jóváhagyást követően – akkor is megindíthatók, ha a financing decision még nem született meg, vagy ha a financing agreementet még nem írták alá. Ezekben az esetekben az eljárást megindító felhívásnak egy ún. felfüggesztő záradékot kell tartalmaznia, amely szerint az eljárás nyertesének kiválasztása, illetve a szerződéskötés csak akkor következik be, ha megszületik a financing decision, illetve adott esetben, ha megkötik a financing agreementet. Ha az Európai Bizottság nem hozza meg a financing decisiont, illetve ha a financing agreementet nem írják alá, az eljárást eredménytelenné nyilvánítják.

### 5.3.3. Projektmenedzsment (projektirányítási) módok

Az EU külső támogatási programja által támogatott projektekre különböző projektirányítási szabályok irányadóak.

Az Európai Unió általános költségvetésének végrehajtása tekintetében – az Európai Bizottság végrehajtásban betöltött szerepe alapján – háromféle módszer létezik (a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok delegálásának szintjétől függően):

- *közvetlen irányítás*: a Bizottság közvetlenül szervezeti egységein, az illetékes küldöttségvezető felügyelete mellett az Unió küldöttségein dolgozó alkalmazottain, vagy a végrehajtó ügynökségeken keresztül;
- *közvetett irányítás*: a Bizottság közvetetten a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat átruházza harmadik országok vagy az általuk kijelölt szervekre, nemzetközi szervezetek és ügynökségeikre, az EBB és az Európai Beruházási Alapra, közjogi szervekre, stb.
- *megosztott irányítás*: a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal megosztott irányításban hajtja végre.

## 5.4. A PRAG által szabályozott eljárások bemutatása

### 5.4.1. Az eljárásban való részvétel feltételei

#### Nemzetiségi és származásra vonatkozó szabályok

Az Európai Unió külső finanszírozási eszközeinek alkalmazása során speciális szabályokat kell alkalmazni a nemzetiség és származás tekintetében.

Az Európai Unió általános költségvetéséből érkező finanszírozás esetén 2014. március 15-étől a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 236/2014/EU rendelet alkalmazandó (8. cikk).

Az Európai Fejlesztési Alap által finanszírozott külső fellépésekre, külső tevékenységekre vonatkozó szerződéses eljárások tekintetében pedig 2014. június 20-ától az AKCS–EK<sup>323</sup> partnerségi megállapodás IV. mellékletének felülvizsgálatáról szóló, az AKCS-EU Miniszterek Tanácsának 1/2014. számú határozata az irányadó.

Az Európai Unió általános költségvetéséből érkező finanszírozás esetén az eljárásokban részt vehetnek:

- a nemzetközi szervezetek,
- az Unió tagállamainak, az Európai Gazdasági Térség tagállamainak valamennyi természetes és jogi személye, továbbá
- az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz II. kedvezményezettjei,
- az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról szóló 2001/822/EK Bizottsági határozat hatálya alá tartozó tengerentúli országok.

Az Európai Fejlesztési Alap által finanszírozott külső fellépésekre, külső tevékenységekre vonatkozó szerződéses eljárásokban részt vehetnek:

- az AKCS-országok (afrikai, karibi és csendes-óceáni államok),
- az EU tagállamai,
- az Európai Gazdasági Térség tagállamai,
- az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz II. kedvezményezettjei,
- az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról szóló 2001/822/EK Bizottsági határozat hatálya alá tartozó tengerentúli országok.

---

<sup>323</sup> Az afrikai, karibi és csendes-óceáni államok (AKCS-országok), illetve az Európai Közösség és tagállamai között létrejött, 2000. június 23-án Cotonouban aláírt és 2005. június 25-én Luxemburgban felülvizsgált partnerségi megállapodásra (Cotonou-i megállapodás).

## 5.4.2. A beszerzési és a közvetlen támogatási (grant) eljárásokban

### érvényesülő kizáró okok

Az eljárásokban nem vehet részt olyan gazdasági szereplő, aki

- végelszámolás alatt áll, vonatkozásában csődeljárás elrendeléséről szóló bírósági végzést közzétettek, az ellene indított felszámolási eljárást jogerősen elrendelték, vagy ha a gazdasági szereplő személyes joga szerinti hasonló eljárás van folyamatban, vagy aki személyes joga szerint hasonló helyzetben van;
- tevékenységét felfüggesztette, vagy akinek tevékenységét felfüggesztették;
- gazdasági, illetve szakmai tevékenységével kapcsolatban bűncselekmény elkövetése az elmúlt három éven belül jogerős bírósági ítéletben megállapítást nyert;
- esetében az összeférhetlenségből eredő versenytorzulást a gazdasági szereplő kizárásán kívül nem lehet más módon orvosolni;
- megszegte adófizetési vagy társadalombiztosításijáradék-fizetési kötelezettségeit, amennyiben ezt olyan bírósági vagy közigazgatási határozat állapítja meg, amely a gazdasági szereplő székhelye szerinti ország vagy az ajánlatkérő szerv székhelye szerinti tagállam jogi rendelkezései szerint jogerős és kötelező;
- jogerősen elmarasztalták szakmai magatartása révén okozott jogsértés miatt;
- az alábbi bűncselekmények valamelyikét elkövette, és a bűncselekmény elkövetése az elmúlt öt évben jogerős bírósági ítéletben megállapítást nyert, amíg a büntetett előlélethez fűződő hátrányok alól nem mentesült:
  - bünszervezetben részvétel, ideértve a bűncselekmény bünszervezetben történő elkövetését is;
  - vesztegetés, befolyással üzérkedés, befolyás vásárlása, vesztegetés nemzetközi kapcsolatokban, befolyás vásárlása nemzetközi kapcsolatokban, hűtlen kezelés, hanyag kezelés, korrupciós bűncselekmények, hűtlen kezelés vagy hanyag kezelés;
  - költségvetési csalás, európai közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése, illetve a Btk. szerinti költségvetési csalás;
  - terrorcselekmény, valamint ehhez kapcsolódó felbujtás, bűnsegély vagy kísérlés;
  - pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása;
  - emberkereskedelem, valamint a Btk. szerinti kényszermunka.

### 5.4.3. Összeférhetlenség

Az összeférhetlenség több területet érinthet. Ezek a következők lehetnek:

- az ajánlatkérő összeférhetlensége,
- súlyos szakmai kötelezettségszegés,
- a beszerzési eljárás dokumentumainak előkészítésében való részvétel, ezáltal a verseny torzítása,
- szakmai összeférhetlenség.

Összeférhetlenség abban az esetben merül fel, ha az ajánlatkérő funkcióinak tárgyilagos és objektív ellátása, valamint a beszerzés alapelvei, úgymint tisztességes verseny, a rész-

vételre jelentkezők, ajánlatkérők esélyegyenlősége, az egyenlő bánásmód családi, érzelmi okok, politikai vagy nemzeti hovatartozással kapcsolatos, illetve gazdasági érdek vagy bármely más, EU-s program kedvezményezettjével közös érdek miatt veszélyeztetve van.

Összeférhetlenség felmerülhet abban az esetben is, ha az eljárás bíráló bizottságának valamely tagja vagy az ajánlatkérő valamely tagja az adott eljárás tekintetében indokolatlan közvetlen vagy közvetett előnyhöz jut az eljárás eredményének befolyásolásával.

Az, akivel szemben a fenti összeférhetlenségi okok felmerülnek, vagy fennáll a kockázata annak, hogy az összeférhetlenségi okok felmerülhetnek, köteles a feletteseit írásban tájékoztatni, és a felettesek ennek alapján megteszik a szükséges intézkedéseket az összeférhetlenség megszüntetése érdekében.

Az eVigilo-ügyben a Bíróság az összeférhetlenséget felvető helyzetek kezelése kérdésében adott fontos iránymutatást.

Az alapul fekvő ügyben a litván belügyminisztériumhoz tartozó tűzoltó és mentőszolgálat indított nyílt közbeszerzési eljárást a lakosság figyelemztetésére és tájékoztatására szolgáló, a nyilvános mobiltelefonszolgáltatók hálózati infrastruktúráját használó rendszer beszerzésére. Az ajánlatok értékelési szempontjai között szakmai mérlegelés alapján megítélhető szempontok is szerepeltek. A versenyben alulmaradt társaság, az eVigilo egyik kereseti kérelmében az értékelést végzők elfogultságára hivatkozott, tekintettel arra, hogy a közbeszerzési eljárás nyerteseinek ajánlatában említett szakemberek az ajánlati dokumentációt kidolgozó és az ajánlatokat értékelő ajánlatkérő szerv hat szakértője közül háromnak munkatársai voltak a kaunasi műszaki egyetemen.

A Bíróság kimondta, hogy az egyenlő és hátrányos megkülönböztetéstől mentes bánásmód és az átláthatóság elveinek biztosítása az ajánlatkérőkre aktív szerepet ró. Az ajánlatkérő szerv minden esetben köteles ellenőrizni az esetleges összeférhetlenségek fennállását, és meghozni a megfelelő intézkedéseket annak érdekében, hogy meg lehessen előzni és fel lehessen tárnai az összeférhetlenségeket, valamint hogy orvosolni lehessen azokat. Márpedig ezen aktív szereppel nem egyeztethető össze az, hogy a jogorvoslati eljárásban a felperesre (a versenytárs ajánlattevőre) hártják az ajánlatkérő szerv által kinevezett szakértők konkrét elfogultsága bizonyításának terhét. Az ilyen megoldás ellentétes a tényleges érvényesülés elvével, valamint a hatékony jogorvoslatnak a követelményével is, különösen arra tekintettel, hogy az ajánlattevő általában nincs abban a helyzetben, hogy hozzáférjen az elfogultság bizonyítását számára lehetővé tévő információkhoz és bizonyítékokhoz. Amennyiben az olyan tényezők, mint az alapügyben szereplő, az ajánlatkérő szerv által kinevezett szakértők és a szerződést elnyerő vállalkozások szakemberei közötti kapcsolatra vonatkozó állítások, különösen pedig az a körülmény, hogy e személyek együtt dolgoznak ugyanazon az egyetemen, ugyanazon kutatási csoporthoz tartoznak, illetve ugyanezen az egyetemen alá és fölérendeltségi viszonyban állnak, valósnak bizonyulnak, olyan objektív tényezőkné minősülnek, amelyek alapján meg kell indulnia az ajánlatkérő szerv vagy adott esetben a közigazgatási vagy igazságügyi felügyeleti hatóságok beható vizsgálatának.

A Bíróság arra is kitért, hogy az „elfogultság” fogalmát és jogkövetkezéseit egyébként a nemzeti jogban kell meghatározni. Az uniós joggal nem ellentétes az, ha a tagállamokban egy szakértő elfogultsága a kockázatok elkerülése érdekében kizárólag valamely objektív helyzet alapján állapítható meg.

### **36. szövegdozoz: A C-538/13. sz., eVigilo-ügyben hozott ítélet – összeférhetlenség**

#### 5.4.4. Az eljárás alapelvei

Minden, az Európai Unió általános költségvetéséből vagy Európai Fejlesztési Alap által finanszírozott beszerzési eljárásban érvényesülniük kell a következő alapelveknek: átláthatóság, arányosság, egyenlő bánásmód és esélyegyenlőség.

A szerződések az utolsó aláíró aláírását követően lépnek hatályba. Minden szerződésben annak a valós dátumnak kell szerepelnie, amikor a szerződő felek a szerződést aláírták. Kivételes esetekben a szerződések korábbi időpontban lépnek hatályba (például a szerződés hatálybalépése előtt felmerült költségek utólagos elszámolása esetén).

Az eljárásokban a megadott formanyomtatványokat kell alkalmazni.

A beszerzési és a grant eljárások során keletkezett jegyzőkönyveket bizalmasan és az ajánlatkérő szerv nyilvántartási politikájával összhangban kell kezelni.

Amennyiben az eljárás szabályai a jegyzőkönyvek bizalmas kezelését illetően ütköznek az ajánlatkérő szerv személyes joga szerinti szabályokkal, a jegyzőkönyvek tartalmának nyilvánosságra hozatalához az Európai Bizottság előzetes engedélye szükséges. Az érvénytelen ajánlatokat az ajánlattételi határidőtől számított 5 évig meg kell őrizni (grant eljárásokban 3 évig). A szerződéses és a pénzügyi dokumentumokat minimum a végső egyenleg kifizetésétől számított 7 évig kell megőrizni.

A megőrzendő dokumentumok a következők: az eljárást előkészítő dokumentumok, a vonatkozó támogatási megállapodás, az ajánlatok, részvételi jelentkezések eredeti példánya, és a kapcsolódó levelezés. Az eljárásokban benyújtott pénzügyi biztosítékokat az érvényességi idejük lejártáig biztonságos helyen kell őrizni.

A beszerzési eljárás megindításakor a támogatásnak rendelkezésre kell állnia. Kivételes esetekben a beszerzési vagy grant eljárások ún. felfüggesztő záradékkal is megindíthatók. Ebben az esetben a beszerzési vagy grant eljárás a financing decision meghozatala előtt vagy az Európai Bizottság és a partner ország közötti financing agreement aláírását megelőzően indul meg. Ha az Európai Bizottság nem hozza meg a financing decisiont, illetve ha a financing agreementet nem írják alá, az eljárást eredménytelenné nyilvánítják. A szerződés azonban ezekben az esetekben is csak akkor írható alá, ha a támogatás összege rendelkezésre áll.

Egy európai uniós intézmény és egy EU-tagállam vagy EFTA-tagállam vagy EU-tagjelölt ország közös beszerzése esetén a beszerzési eljárást az uniós intézmény és az ajánlatkérő közösen folytatják le. Ebben az esetben az eljárásra az Európai Bizottság eljárásrendje alkalmazandó. Bizonyos egyedi esetekben az ajánlatkérő eljárásrendje is alkalmazható, amennyiben az egyenértékűnek tekinthető az Európai Bizottság eljárásrendjében foglaltakkal.

Az egyes beszerzési eljárástípusokra irányadó közzétételi szabályok mellett az Európai Bizottság évenkénti jelleggel információkat tesz közzé az uniós támogatások kedvezményezettjeiről. Az információk a következő oldalon érhetők el: [http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/funding-recipients\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/funding-recipients_en).

Tilos a beszerzést oly módon részekre bontani, amely a szabályok megkerülésére vezet. Abban az esetben, ha az ajánlatkérő számára nem egyértelmű, hogyan kell meghatározni az eljárás becsült értékét, az ajánlatkérőnek konzultációt kell kezdeményeznie az Európai Bizottsággal a beszerzési eljárás megkezdését megelőzően. Az ajánlatkérőnek minden beszerzési eljárásban biztosítania kell a tisztességes verseny elvének érvényesülését.

Abban az esetben, ha nyilvánvaló és jelentős eltérés van az ajánlattevő által ajánlott ár és az általa ajánlott szolgáltatás között, vagy az ajánlattevők által ajánlott ár között (különösen figyelembe véve azon eseteket, amikor a magánszektor szereplői versenyeznek a közszféra szereplőivel, nonprofit szervezetekkel vagy civil szervezetekkel), az ajánlatkérőnek szükség esetén kiegészítő információt kell kérnie az érintett ajánlattevőktől. Az ajánlattevők által megadott információkat bizalmasan kell kezelni.

## 5.5. A beszerzési eljárások

A beszerzési eljárások meghatározó alapelve a verseny biztosítása. Ennek két célja van:

- biztosítja, hogy az eljárások összhangban álljanak a beszerzési alapelvekkel; valamint
- biztosítja magas minőségű áruk, szolgáltatások, építések beszerzését a lehető legjobb áron.

A PRAG alapján többféle eljárás folytatható le, ezek mindegyike különböző mértékű versenyt tesz lehetővé.

A beszerzési eljárások a tárgyak alapján a következők lehetnek:

- szolgáltatás megrendelése (technikai segítségnyújtás, tanulmányok),
- árubeszerzés (eszközök, anyagok) és
- építési beruházás (infrastruktúra, mérnöki tevékenység).

Amint az Európai Bizottság financing decision keretében jóváhagyja az adott tevékenységet, az ajánlatkérő megkezdheti az eljárást.

Az eljárások értékhatárát a lenti táblázat tartalmazza.

Az értékhatárok az adott eljárásra (szerződésre) rendelkezésre álló maximum költségvetésen (társfinanszírozás esetén a társfinanszírozás összegét is beleértve) alapulnak. Abban az esetben, ha az eljárás részekből (lots) áll, az eljárás értékhatárát valamennyi rész összegét figyelembe véve kell megállapítani.

Az eljárás alapelvei valamennyi eljárásfajta tekintetében irányadók.

A beszerzési eljárást tilos oly módon részekre bontani, amely a beszerzési értékhatárok megkerülésére vezet.



Szolgáltatások	Nemzetközi meghívásos eljárás	< 300 000 EUR de > 20 000 EUR		
		1. Keretszerződés	2. Tárgyalásos eljárás	
Árubeszerzések	≥ 300 000 EUR Nemzetközi nyílt eljárás	< 300 000 EUR de ≥ 100 000 EUR Helyi, az adott országon belül meghirdetett, nyílt eljárás	< 100 000 EUR de > 20 000 EUR Tárgyalásos eljárás	≤ EUR 20 000 Egyszerű eljárás Ha az eljárás értékhatára ≤ 2500 EUR, a kifizetés számla ellenében is történhet
Építési beruházások	≥ 5 000 000 EUR Nemzetközi nyílt eljárás  Nemzetközi meghívásos eljárás	< 5 000 000 EUR de ≥ 300 000 EUR Helyi, az adott országon belül meghirdetett, nyílt eljárás	< 300 000 EUR de > 20 000 EUR Tárgyalásos eljárás	

#### 14. táblázat: Összefoglaló PRAG beszerzési eljárásokról (szerző saját szerkesztése)

##### 5.5.1. Nyílt eljárás

A nyílt eljárás (nemzetközi és a helyi is) ajánlati felhívással indul („open call”). Az eljárásban minden érdekelt gazdasági szereplő ajánlatot tehet.

Az eljárás számára teljes körű nyilvánosságot kell biztosítani: az ajánlati felhívást a következő fórumokon kell meghirdetni:

- *Európai Unió Hivatalos Lapja* (S sorozat) – kizárólag a nemzetközi eljárások tekintetében;
- AKCS-országok hivatalos lapja – az Európai Fejlesztési Alapból történő finanszírozás esetén;
- European Aid weboldala;
- minden, a meghirdetésre alkalmas médiában.

A meghirdetéssel kapcsolatos részletszabályokat a PRAG A11e számú melléklete tartalmazza. Bármely, az eljárással kapcsolatban érdeklődő potenciális ajánlattevő az ajánlati felhívásban foglaltak alapján igényt tarthat az eljárással kapcsolatos ún. ajánlatkérési dokumentációra (egyes esetekben díj ellenében).

Az eljárás során az ajánlatkérő az ajánlatokat a formai szempontok, a kizáró okok, a műszaki, szakmai és pénzügyi alkalmassági követelmények alapján megvizsgálja, és azokat az ajánlatokat, amelyek ezen vizsgálat alapján érvényesnek minősülnek, értékeli a felhívásban megadott értékelési szempontok szerint.

Az C-218/11. sz., Hochtief-ügyben hozott ítélet alapjául szolgáló esetben a közbeszerzési eljárásban a magyarországi fióktelepén keresztül részvételi jelentkezést benyújtó német társaság kifogásolta azt az alkalmassági követelményt, amely szerint az ajánlattevő mérleg szerinti eredménye az utolsó három lezárt üzleti évben nem lehet egy alkalomnál többször negatív. A német társaság mérleg szerinti eredménye rendszeresen negatív vagy nulla volt, mivel nyereségátadási szerződés alapján az eredményét minden évben át kellett adnia az anyavállalatának. A társaság arra hivatkozott, hogy az alkalmazott gazdasági követelmény nem teszi lehetővé a részvételre jelentkezők hátrányos megkülönböztetéstől mentes és objektív összehasonlítását, mivel a társaságok éves beszámolójára vonatkozó szabályok a vállalatcsoportokon belüli osztalékfizetéseket illetően tagállamonként eltérők lehetnek. A német jog szerinti társaságokra, de legalábbis a német jog szerinti vállalatcsoportokra alkalmazandó, az éves beszámolókra vonatkozó szabályok alkalmazásában lehetséges, hogy valamely társaság pozitív adózás utáni eredményt érjen el, ám mérleg szerinti eredménye negatív legyen az adózás utáni eredményt meghaladó osztalék elszámolása vagy nyereségátadás miatt, míg a magyar szabályozás nem teszi lehetővé az osztalék olyan elszámolását, amelynek eredményeképpen a mérleg szerinti eredmény negatív lenne.

Az Európai Unió Bírósága ítéletében megállapította, hogy az ajánlatkérő jogosult a gazdasági és pénzügyi alkalmasság minimális teljesítményszintjét a mérleg egy vagy több mutatószámára való utalással meghatározni, feltéve, hogy azok objektíve megfelelnek arra, hogy információt nyújtsanak a gazdasági szereplő ezen alkalmasságáról, és hogy az előírt követelmény objektív mutatója annak, hogy az adott gazdasági szereplő megfelelő gazdasági és pénzügyi helyzetben van a szerződés teljesítéséhez, anélkül azonban, hogy túlmenne az e célból észszerűen szükséges mértéken. Az éves beszámolókra vonatkozó tagállami jogszabályok teljes harmonizációjának hiányában előfordulhat, hogy a tagállami jogszabályok eltérően szabályozzák a mérleg azon elemét, amelyre való utalással az alkalmasság minimális szintje meghatározásra került. A gazdasági és pénzügyi alkalmasság minimális szintjének előírása nem minősül főszabály szerint jogellenesnek pusztán azért, mert e szint elérését a mérleg egy olyan elemére való utalással kell igazolni, amely vonatkozásában a tagállamok jogszabályai eltérőek lehetnek.

Az eljárás nyertese az az ajánlattevő, aki az értékelési szempontok szerint a legkedvezőbb ajánlatot tette, és ajánlata érvényes. Az eljárásban tárgyalni nem lehet.

### **37. szövegdozoz: A számviteli mérleghez kapcsolódó pénzügyi alkalmassági követelmény**

#### **5.5.2. Meghívásos eljárás**

A meghívásos eljárás olyan, két szakaszból álló eljárás, amelynek első, részvételi szakaszában az ajánlatkérő a részvételre jelentkezőnek a szerződés teljesítésére való alkalmasságáról vagy alkalmatlanságáról dönt. A részvételi szakaszban a részvételre jelentkező nem tehet ajánlatot. Az eljárás második, ajánlattételi szakaszában csak az ajánlatkérő által alkalmasnak minősített és ajánlattételre felhívott részvételre jelentkezők tehetnek ajánlatot.

Az alkalmassági követelményeket és a feladatleírást a meghirdetett felhívás tartalmazza. Az eljárás első szakaszában bármely, az eljárással kapcsolatban érdeklődő gazdasági szereplő benyújthatja jelentkezését. Ezek a jelentkezők alkotják az ún. hosszú listát („long list”). Az ajánlatkérő a hosszú listát alkotó gazdasági szereplők jelentkezéseit megvizsgálja, hogy azok megfelelnek-e a felhívásban szereplő alkalmassági követelményeknek. Azon jelentkezőket, amelyeket az eljárás bírálóbizottsága az alkalmassági követelmények alapján megfelelőnek talált, az ajánlatkérő felhívja ajánlattételre („shortlist notice”). Ezen ajánlattevők alkotják az ún. rövid listát („short list”). Az ajánlattételre felhívást megelőzően

az ajánlatkérő ellenőrzi, hogy a rövid listán lévő gazdasági szereplőkkel szemben fennállnak-e a kizáró okok.

Az eljárás számára teljes körű nyilvánosságot kell biztosítani: az eljárást megindító felhívást (részvételi felhívás) a következő fórumokon kell meghirdetni:

- *Európai Unió Hivatalos Lapja* (S sorozat) – kizárólag a nemzetközi eljárások tekintetében;
- AKCS-országok hivatalos lapja – az Európai Fejlesztési Alapból történő finanszírozás esetén;
- European Aid weboldala;
- minden, a meghirdetésre alkalmas médiában.

Az ajánlatkérő az ún. rövid listáról szóló felhívást („shortlist notice” – azon gazdasági szereplők listája, amelyeket ajánlatkérő felhív ajánlattételre) a megadott mintadokumentum alapján készíti el, és a megadott határidőn belül, elektronikusan megküldi az Európai Bizottság részére. Az ajánlatkérő továbbá megküldi az ajánlatkérési dokumentációt a rövid listán szereplő gazdasági szereplők részére.

A rövid listát az Európai Bizottság teszi közzé a European Aid weboldalán. A verseny tisztaságának biztosítása érdekében az ajánlatot kizárólag az a gazdasági szereplő vagy konzorcium nyújthatja be, amely a rövid listán szerepelt, és amelyet az ajánlatkérő felhívott ajánlattételre.

Az ajánlattételre felhívott, rövid listán szereplő gazdasági szereplők személyében változás nem következhet be, kivéve, ha azt alaposan alátámasztják, és az indokokat az ajánlatkérő írásban jóváhagyja. Amennyiben szükséges, az ajánlatkérő a kérdésben konzultálhat az eljárás bírálóbizottságával.

Azok az esetek, amelyekben az ajánlatkérő írásbeli jóváhagyást adhat, feltéve, hogy a verseny feltételei nem változnak meg, példaként a következők lehetnek:

- ha a rövid listán szereplő valamely jelentkező (vagy konzorcium valamely tagja) egyesül egy gazdasági szereplővel, és az új gazdasági szereplő megfelel a kizáró okoknak és az alkalmassági feltételeknek, és vele szemben összeférhetetlenség nem merül fel;
- konzorcium esetén, ha a konzorciumon belüli pozíciók felcserélődnek, amennyiben ez nem jár a technikai értékelés során a konzorcium által kapott pontszám csökkenésével;
- konzorcium esetén, ha a valamely konzorciumi partner kilép a konzorciumból, azonban a konzorcium így is megfelel azon követelményeknek, amely alapján a konzorciumot a rövid listára kiválasztották (vagyis a konzorcium a megmaradt tagjaival is megfelel az alkalmassági követelményeknek, és a kilépett partner nélkül is kiválasztották volna).

Az ajánlatkérő a rövid listán szereplő gazdasági szereplők ajánlatait megvizsgálja, a felhívásban megadott értékelési szempontok szerint értékeli, majd kiválasztja a nyertes ajánlattevőt. Az eljárásban tárgyalni nem lehet.

### 5.5.3. Tárgyalásos eljárás

Ajánlatkérő a 300 000 EUR-nál kisebb értékű szolgáltatás megrendelés vagy építési beruházás esetén, illetve a 100 000 EUR-nál kisebb értékű árubeszerzés esetén alkalmazhat tárgyalásos eljárást. A tárgyalásos eljárásban az ajánlatkérő a 3 általa kiválasztott gazdasági szereplőt hívja fel ajánlattételre. Az ajánlattételre történő kiválasztást ajánlatkérőnek indokolnia kell.

A 300 000 EUR-nál kisebb értékű *szolgáltatás megrendelésekre* irányuló tárgyalásos eljárás szabályai:

Az ajánlatkérő a három, általa kiválasztott gazdasági szereplő részére megküldi az ajánlattételi felhívást, valamint az ajánlatkérési dokumentációt. Az ajánlattételi felhívást ebben az eljárástípusban nem kell meghirdetni. Az ajánlatokat a felhívásban megadott határidőn belül kell benyújtani.

A gazdasági szereplők részére legalább az ajánlattételi felhívás megküldésétől számított 30 napot kell biztosítani az ajánlattételre. Az ajánlatokat az ajánlatkérő által kiválasztott, megfelelő szakértelemmel rendelkező tagokból álló bírálóbizottság bontja fel és értékeli.

Abban az esetben, ha az eljárásban csak egy ajánlat érkezett, és az ajánlat érvényes, a szerződés odaítélhető az ajánlattevőnek, feltéve, hogy az ajánlat megfelel az értékelési szempontoknak is. Abban az esetben, ha a tárgyalásos eljárás eredménytelen, a szerződés hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás útján is megköthető.

A 300 000 EUR-nál kisebb értékű építési beruházásokra irányuló tárgyalásos eljárás szabályai:

Ajánlatkérő a három, általa kiválasztott gazdasági szereplő részére megküldi az ajánlattételi felhívást, valamint az ajánlatkérési dokumentációt. Az ajánlattételi felhívást ebben az eljárástípusban nem kell meghirdetni. Az ajánlatkérőnek azonban meg kell indokolnia a három ajánlattevő eljárásba történő kiválasztását.

Az ajánlattevőknek az ajánlattételi felhívásban megadott címre és határidőben kell ajánlatukat benyújtani. Az ajánlattevők részére legalább az ajánlattételi felhívás megküldésétől számított 30 napot kell biztosítani az ajánlattételre. Az ajánlatokat az ajánlatkérő által kiválasztott, megfelelő szakértelemmel rendelkező tagokból álló bíráló bizottság bontja fel és értékeli.

Abban az esetben, ha az eljárásban csak egy ajánlat érkezett és az ajánlat érvényes, a szerződés odaítélhető az ajánlattevőnek, feltéve, hogy az ajánlat megfelel az értékelési szempontoknak is. Abban az esetben, ha a tárgyalásos eljárás eredménytelen, a szerződés közvetlen odaítélés útján is megköthető, az Európai Bizottság illetékes szolgálatának engedélyével. Az eljárást egyebekben a nemzetközi nyílt eljárás szabályai szerint kell lefolytatni.

A 100 000 EUR-nál kisebb értékű árubeszerzésekre irányuló tárgyalásos eljárás szabályai:

Ajánlatkérő a három, általa kiválasztott gazdasági szereplő részére megküldi az ajánlattételi felhívást, valamint az ajánlatkérési dokumentációt. Az ajánlattételi felhívást ebben az eljárástípusban nem kell meghirdetni. Az ajánlatkérőnek azonban meg kell indokolnia a három ajánlattevő eljárásba történő kiválasztását.

Az ajánlattevőknek az ajánlattételi felhívásban megadott címre és határidőben kell ajánlatukat benyújtani. Az ajánlattevők részére legalább az ajánlattételi felhívás megküldésétől számított 30 napot kell biztosítani az ajánlattételre.

Az ajánlatokat az ajánlatkérő által kiválasztott, megfelelő szakértelemmel rendelkező tagokból álló bírálóbizottság bontja fel és értékeli.

Abban az esetben, ha az eljárásban csak egy ajánlat érkezett, és az ajánlat érvényes, a szerződés odaítélhető az ajánlattevőnek, feltéve, hogy az ajánlat megfelel az értékelési szempontoknak is. Abban az esetben, ha a tárgyalásos eljárás eredménytelen, a szerződés közvetlen odaítélés útján is megköthető. Az eljárást egyebekben a nemzetközi nyílt eljárás szabályai szerint kell lefolytatni.

#### 5.5.4. Keretszerződések

A keretszerződés egy megállapodás egy vagy több ajánlatkérő és egy vagy több ajánlattevő között, amely a felek által később megkötendő eseti szerződésekre általánosan vonatkozó szerződéses feltételeket rögzíti (pl. időtartam, tárgy, ár, a teljesítés szabályai, az előrelátható mennyiségek).

A több gazdasági szereplővel kötött keretszerződés a többszereplős keretszerződés. A több szereplővel kötött keretszerződés formailag több szerződés is lehet, azonban ezeknek a szerződéseknek tartalmukban egyeznie kell.

A keretszerződés megkötésére irányuló eljárás felhívásának tartalmaznia kell, hogy az ajánlatkérő minimum és maximum mennyi gazdasági szereplővel kötheti meg a keretszerződést, azzal, hogy a gazdasági szereplők minimális száma három kell hogy legyen.

A keretszerződések időtartama nem haladhatja meg a négy évet, kivéve a keretszerződés tárgya által indokolt, kivételes eseteket. Az ajánlatkérők azonban a keretszerződéseket nem alkalmazhatják jogosulatlanul vagy olyan módon, amelynek célja vagy hatása a verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.

A keretszerződés alapján megkötött egyedi szerződéseket a keretszerződés rendelkezései alapján kell megkötni az átláthatóság, az arányosság, az egyenlő elbánás, a diszkriminációmentesség és a tisztességes verseny alapelvek figyelembevételével.

#### 5.5.5. Dinamikus beszerzési rendszer

Az ajánlatkérő szervek a gyakori beszerzéseik lebonyolítására dinamikus beszerzési rendszert használhatnak. A dinamikus beszerzési rendszer egy teljes mértékben elektronikus folyamat. A dinamikus beszerzési rendszerhez annak időtartama alatt bármely olyan gazdasági szereplő csatlakozhat, amely megfelel az ajánlatkérő által meghatározott alkalmassági feltételeknek és a formai követelményeknek.

A dinamikus beszerzési rendszer alkalmazása tekintetében nincs irányadó értékhatár. Az egyes szerződések megkötése érdekében az ajánlatkérő ajánlattételi felhívást útján valamennyi, a rendszerben részt vevő gazdasági szereplőt felhív ajánlattételre. Ajánlatkérő az eljárás nyertesét az összességében legelőnyösebb ajánlat értékelési szempontja alapján választja ki (azaz a legjobb ár-értéke elve alapján).

Az eljárás jogi keretét a jövőbeni alkalmazás céljából alakították ki, jelenleg az eljárás alkalmazásához szükséges elektronikus eszközök a Bizottságnál még nem állnak rendelkezésre.

### 5.5.6. Versenypárbeszéd

Az ajánlatkérő olyan bonyolultabb beszerzések esetében, amikor megítélése szerint sem a nyílt, sem a meghívásos eljárás alkalmazása nem vezetne a legjobb ár-érték arány eléréséhez, az Unió költségvetési rendeletében meghatározott versenypárbeszédet alkalmazhat.

A beszerzés abban az esetben minősül „bonyolultnak”, ha az ajánlatkérő nem tudja objektív módon meghatározni, hogy igényei milyen eszközzel teljesíthetők, vagy nem tudja meghatározni a projekt jogi vagy pénzügyi jellemzőit. A versenypárbeszéd alkalmazása tekintetében nincs irányadó értékhatár, az eljárás ugyanakkor csak kivételesen alkalmazható.

A versenypárbeszéd során az ajánlatkérő részvételi felhívást tesz közzé, amelyben meghatározza igényeit és a gazdasági szereplőkkel szemben támasztott elvárásait. A versenypárbeszéd esetén a részvételi szakaszt követően az ajánlatkérő által alkalmasnak minősített jelentkezők a párbeszéd eljárási szakaszába lépnek, ahol a pábeszéd arra irányul, hogy megtalálják azokat a megoldásokat, amelyek leginkább alkalmasak az ajánlatkérő beszerzési igényeinek kielégítésére. A párbeszédet az ajánlatkérő minden jelentkezővel külön folytatja az adott jelentkező által javasolt megoldások alapján.

Az ajánlatkérő a párbeszédet az egyenlő bánásmód elvének megfelelően köteles lefolytatni, a jelentkezők megoldási javaslatait köteles bizalmasan kezelni. Ajánlatkérő nem teheti meg azt, hogy a legjobb javaslatokat kiemeli a különböző jelentkezők megoldásaiból.

Ezt követően az ajánlatkérő lezárja a párbeszédet, és erről tájékoztatja a fennmaradó résztvevőket, valamint az ajánlatkérő felkéri őket, hogy a párbeszéd folyamán ismertetett és meghatározott megoldás vagy megoldások alapján nyújtsák be végleges ajánlatukat. Ezeknek az ajánlatoknak tartalmazniuk kell minden, a projekt megvalósításához előírt és szükséges elemet. Az ajánlattételre felhívott jelentkezők száma minimum három.

Az ajánlatkérő, mielőtt felhívja a jelentkezőket ajánlattételre, ellenőrzi, hogy a jelentkezők nem állnak-e a kizáró okok hatálya alatt. Abban az esetben, ha az ajánlattételre felhívandó jelentkezők száma nem éri el a hármat, az ajánlatkérő a fennmaradó, a követelményeknek megfelelő kettő vagy egy jelentkezővel folytathatja tovább az eljárást.

Az ajánlatkérő nem egészítheti ki a jelentkezők számát olyan gazdasági szereplőkkel, akik nem vettek részt az eljárásban vagy olyan jelentkezőkkel, akik nem felelnek meg az ajánlatkérő által előírt kiválasztási követelményeknek.

### 5.5.7. Egyszereplős tárgyalásos eljárás

#### *(negotiated procedure/single tender procedure)*

A szerződést a következő esetekben lehet közvetlenül, versenyeztetési eljárás nélkül megkötni: amennyiben a keretösszeg nem haladja meg a 20 000 eurót; és az alábbi esetek egyikében merül fel.

Az egyszereplős tárgyalásos eljárás kizárólag az Útmutatóban meghatározott esetekben alkalmazható. Egyéb – az Útmutatóban meghatározottakon kívüli – esetekben az eljárás nem engedélyezhető.

A jelentkezők kiválasztását megelőzően az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy a jelentkezők nem esnek-e a kizáró hatálya alá.

Az egyszereplős tárgyalásos eljárás esetében a bírálóbizottság tagjait oly módon kell kiválasztani, hogy a tárgyalást le tudják folytatni.

Ugyanakkor – az ajánlatkérő kockázatelemzése alapján – az eljárásban nem szükséges bírálóbizottság kijelölése a következő esetekben:

- a rendkívüli sürgősség nem az ajánlatkérő mulasztásából, vagy az ajánlatkérő által előidézett okból ered;
- krízishelyzet;
- a szolgáltatásnyújtásra vagy építésre irányuló szerződés meghosszabbítása – az eredeti szerződés gazdasági szereplőjétől az eredeti szerződésben szereplő szolgáltatások, munkák ismételt megrendelése;
- kiegészítő szolgáltatások megrendelése;
- olyan jogi szolgáltatások megrendelése, melyek esetén nem kötelező a versenyen alapuló tárgyalásos eljárás alkalmazása.

Abban az esetben, ha a szerződés értéke nem haladja meg a 20 000 EUR-t, az eljárásban nem kell bírálóbizottságot kijelölni.

Minden eljárás esetében jegyzőkönyvet kell készíteni a tárgyalásról. Az eljárás minimum feltételeiről, valamint a végleges ajánlatokról nem lehet tárgyalni. A tárgyalás jegyzőkönyvét az ajánlatkérőnek jóvá kell hagynia.

### ***5.5.8. Alkalmassági követelmények***

Az ajánlatkérő minden eljárás tekintetében az ajánlattevők szerződés teljesítésére való alkalmasságát objektív kritériumok alapján vizsgálja.

Az ajánlatkérők egyértelmű és diszkriminációmentes követelmények alapján vizsgálják, hogy az ajánlattevők rendelkeznek-e megfelelő jogi, pénzügyi, műszaki és szakmai feltétellel, valamint hogy képesek a szerződés teljesítésére.

Az adott ügyben eljáró jogorvoslati fórumoknak arról kellett döntést hozniuk, hogy az uniós finanszírozású projekteknél meglévő adminisztrációs, műszaki és pénzügyi sajátosságok indokolhatják-e azt, hogy az ajánlatkérő az alkalmassági követelmények körében a referenciákat illetően kifejezetten uniós finanszírozású projekthez kötődő tapasztalatot várjon el.

Az adott ügyben az ajánlatkérő előírta, hogy olyan korábbi műszaki ellenőri munkát kellett bemutatni referenciaként, amely európai uniós társfinanszírozásból megvalósuló környezetvédelmi (tárgyadalkodási, természetvédelmi, vízgazdálkodási, hulladékgazdálkodási) beruházáshoz kapcsolódott. Az elsőfokú bíróság – a Döntőbizottság határozatát megváltoztatva – az alkalmassági feltétel kapcsán még elfogadta azt a felperesi érvelést, hogy a vállaltak végrehajtásához szükséges volt ezen feltétel előírása az uniós forrás következtében felmerült többletkövetelmény miatt.

A Fővárosi Törvényszék jogerős ítélete az ilyen szűkítő feltételt jogsértőnek minősítette. A másodfokú bíróság vizsgálta, hogy a kiírás szerinti tevékenység keretén belül az ajánlattevőnek mi volt a feladata. A másodfokú eljárásban a Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a megrendelni kívánt műszaki ellenőri feladatok között vannak olyanok, melyek a beruházás azon jellemzőjéhez kötődnek, hogy az európai uniós társfinanszírozásból valósul meg. A bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy a „munka ellátásánál nincs jelentősége annak, hogy a beruházást az építetető saját vagy egyéb, köztük uniós forrásból valósítja meg. A többletkövetelmények fennállását az elsőfokú bíróság indokolásában csak állította, de a kereseti érveket a határozati megállapítások ellenében az egyes feladatkörök elemzésével nem ütköztette. A másodfokú bíróság a fentiek szerint ezt megtette és az alperessel értett egyet abban, hogy az uniós tapasztalat önmagában a forrás felhasználás okán nem indokolható.”

### **38. szövegdozoz: Uniós forrásból megvalósított projektben szerzett referencia előírása<sup>324</sup>**

Az alkalmassági követelményeket a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékig lehet előírni.

Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás tárgyát képező közbeszerzési eljárásban belterületi vízrendezés tervezésére és kivitelezésére írt ki közbeszerzési eljárást. Az egyik alkalmazott alkalmassági követelmény körében előírta, hogy az ajánlatkérő alkalmatlannak minősíti az ajánlattevőt, ha nem rendelkezik az alábbi saját tulajdonú eszközökkel: 1 db forgórakodó, 3 db árokásó, 4 db tehergépkocsi, melyből az egyik darus gépkocsi. A Döntőbizottság szerint az ilyen alkalmassági követelmény meghaladja a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékét. Nem kizárólag a tulajdonjog alapozza azt meg, hogy a vizsgált eszközök az ajánlattevő rendelkezésére álljanak, hiszen a tulajdonjogtól eltérő jogok alapján is használhatja az eszközöket az ajánlattevő – különösen bérleti vagy lízingszerződések alapján. A tulajdonjog fennállásának megkövetelése ezért egyértelműen meghaladja a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges mértéket. Nem jogszerű tehát az ajánlatkérő részéről olyan előírás, amely ajánlattevő/részvétellel jelentkező saját tulajdonában álló eszközök, berendezések, egyéb műszaki felszereltség meglétét követeli meg.

### **39. szövegdozoz: D.636/11/2011. – verseny indokolatlanul korlátozó, aránytalan alkalmassági követelmény**

324 a Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.009/2015/5. ítélete.



Abban az esetben, ha az eljárás több részből áll, az alkalmassági követelményeket minden rész tekintetében külön kell meghatározni. A pénzügyi alkalmassági követelményeket az elmúlt három év tekintetében lehet vizsgálni, a szakmai, műszaki követelmények tekintetében a vizsgált időtartam eljárástípusonként különböző lehet.

A Fővárosi Törvényszék jogellenesnek ítélte az ajánlatkérőnek azt az előírását, hogy a projektvezetőnek három év, európai uniós társfinanszírozású projektben megvalósult kommunikációs és nyilvánosságbiztosítási területen szerzett szakmai tapasztalattal kell rendelkeznie.

Az ajánlatkérő az adott ügyben nyílt közbeszerzési eljárás indított a „Kis-Balaton Vízdédelmi rendszer II. ütem megvalósítása” című projekt megvalósításával és hatékony üzemeltetése előkészítésével kapcsolatos PR- és tájékoztatási tevékenység teljes körű ellátására. A projekt a Kohéziós Alap támogatásával valósult meg. Az alkalmassági feltételek között szerepelt, hogy az ajánlattevőknek rendelkeznie kell olyan projektvezetővel, akinek legalább három év projektvezetői tevékenység és legalább öt év stratégiai kommunikációs tanácsadói és három év európai uniós társfinanszírozású pályázati projektben megvalósult kommunikációs és nyilvánosságbiztosítására vonatkozó tevékenység területen szerzett tapasztalata van. A bíróság megállapította, hogy az ajánlatkérő „nem tudott sem a jogorvoslati, sem a bírósági eljárásban, beleértve a másodfokú eljárást is, egyetlen olyan körülményt sem megjelölni, amelyre figyelemmel elengedhetetlen alkalmassági feltétel az európai uniós támogatásból megvalósuló projektekkel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségek ismerete. Az *Arculati Kézikönyv*ben megjelenített táblák – amelyre a felperes hivatkozott – olyan tartalmi elemeket hordoznak, amelyekhez szükségtelen európai beruházási tapasztalat, hiszen a tábla minden, a magyar nyelvet ismerő kedvezményezett által elkészíthető. A szerződés keretében ellátandó feladatokat nem érinti az európai uniós társfinanszírozású pályázati projektben szerzett tapasztalat, hiszen magát a kommunikációs feladatot, például a cselekvési terv készítését, sajtóesemények szervezését, nyomtatott tájékoztatók, lakossági fórum, közmeghallgatás tervezését vagy a fotódokumentáció elkészítését nem befolyásolja az, hogy a projekt milyen beruházásból valósul meg. A hivatkozott útmutatók olyan különleges, a beszerzés specifikumát érintő előírást nem tartalmaznak, amely megértéséhez, megfelelő alkalmazásához ilyen szakmai tapasztalat szükséges lenne. Az *Arculati Kézikönyv* és a tájékoztató tartalmazza, hogy egy ilyen nagyságrendű projekthez milyen jellegű tájékoztatási kötelezettség járul. Az EU-társfinanszírozásból megvalósított beruházás során szerzett tapasztalat nem szükséges a szerződés teljesítéséhez, mert ha a kommunikációs szakember a PR- és kommunikációs tevékenység alapjainak ismeretében van és ismeri a magyar nyelvet, meg tud felelni a tájékoztatóban és az *Arculati Kézikönyv*ben foglalt feltételeknek. Mindezekre figyelemmel helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság, hogy az alperes határozata jogszerű volt, mert az ajánlati felhívás IIL2.3.M.2.1. pontjában megjelölt feltétel a Kbt. (a 2003. évi CXXIX. törvény) 69. § (3) bekezdésébe ütköző túlzó előírás volt.”

#### **40. szövegdoboz: A szakember uniós forrásból megvalósított projektben szerzett tapasztalatának megkövetelése<sup>325</sup>**

Ugyanakkor a megfelelő szintű verseny biztosítása érdekében a szolgáltatások és áru-beszerzések esetében a vizsgált időtartam általában az elmúlt 5 év, építési beruházások tekintetében az elmúlt nyolc év lehet. A gyors technológiai vagy gazdasági fejlődéssel érintett szektorok tekintetében rövidebb időtartam is meghatározható, úgymint három és öt év.

<sup>325</sup> Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.010/2015/5. ítélete.

Az Insalud-ügyben vizsgált esetben a spanyol nemzeti egészségügyi intézet (az Insalud) házi oxigénterápiás szolgáltatásra, illetve egyéb lélegeztetőberendezésekre irányuló két ajánlati felhívást tett közzé. Az eljárásban alkalmassági feltételként szerepelt, hogy az ajánlattevő vállalkozásnak az ajánlat benyújtásakor rendelkeznie kell a szolgáltatásnyújtás szerinti tartomány fővárosában legalább egy nyilvános irodával. Másrészt az ajánlatok értékelésekor figyelembe vett szempontok között többletpontokat jelentett az ajánlat benyújtásakor meglévő, a szolgáltatás helye szerinti tartomány fővárosától 1000 kmes körzeten belül található saját oxigéngyártó, kezelő és -palackozó berendezések megléte, illetve a tartomány egyes helyeiseiben található nyilvános irodák rendelkezésre állása. Több ajánlat pontjainak egyenlősége esetén az a vállalkozás élvezett előnyt, amely az adott szolgáltatást korábban is biztosította.

A Bíróság mind az alkalmassági feltétel, mind az értékelési szempontok kapcsán megállapította, hogy azok a szolgáltatásnyújtás szabadságának korlátozását valósítják meg. Az ítélet szerint az alkalmazott alkalmassági feltétel a vállalkozások számára olyan költségeket hoz létre, amelyek elszámolása csak abban az esetben volna lehetséges, ha az ő ajánlatuk nyer, ezáltal tehát sokkal kevésbé érdemes ajánlatot benyújtaniuk. Mindez arra az értékelési szempontra is vonatkozik, amelynek értelmében többletpont jár, ha az adott vállalkozásnak az ajánlati felhívásban felsorolt város egyikében már van irodája. Az oxigéngyártó, kezelő és -palackozó létesítményekre vonatkozó értékelési szempontok pedig – mivel a vállalkozásnak 1000 kmes körzeten belül már rendelkeznie kell ilyen létesítményekkel – önmagukban is korlátozzák a szolgáltatás nyújtásának szabadságát.

A Bíróság ezt követően vizsgálta, hogy az említett korlátozások jogszerűek lehetnek-e, igazolhatja-e azokat az a cél, hogy minél jobban biztosítsák a betegek életének és egészségének védelmét. Az Insalud szerint ugyanis ezen elemek célja az oxigénellátással és a berendezések működésével kapcsolatos problémák orvoslása, illetve az említett szolgáltatások megfelelő, szükségtelen késedelem és a betegnek való károkozás nélküli betegellátás biztosítása. A Bíróság részletesen vizsgálta az adott helyzet körülményeit és az előírt feltételeket, és arra a következtetésre jutott, hogy a kifogásolt feltételek részben nem alkalmasak az említett cél elérésére, részben pedig aránytalan előírást jelentenek.

Az ítélet egy része annak az értékelési szempontnak a jogszerűségével foglalkozik, amely szerint attól függően járt többletpont az ajánlattevőknek, hogy előállító létesítményeik éves gáz össztermelése mennyivel haladja meg a megadott határértékeket. Az ítélet szerint az ilyen értékelési szempont nem kapcsolódik a szerződés tárgyához. Még ha azt is feltételeznénk, hogy az a szolgáltatás ellátásának biztonságát szolgálja, az adott esetben olyan határértékek meghaladásáért is többletpont járt, amelyek lényegesen meghaladták a szerződés szerint előállítandó mennyiséget, amely az ellátás akadálytalan biztosításához szükséges, így a nagyobb termelőképességért adott többletpontokra vonatkozó értékelési szempontok nem kapcsolódnak a szerződés céljához, és még kevésbé alkalmasak annak megvalósítására.

#### **41. szövegdoxoz: Az értékelési szempontok és alkalmassági követelmények összeegyeztethetősége a belső piaci szabadságokkal<sup>326</sup>**

Az alkalmassági követelmények meghatározása során az ajánlatkérőknek azt is figyelembe kell venniük, hogy az adott követelmény milyen módon, milyen dokumentummal igazolható. Az alkalmassági követelményeket az eljárást megindító hirdetményben kell meghatározni; a követelmények nem változtathatók meg, kivéve, ha az ajánlatkérő az ajánlattételi határidőt

<sup>326</sup> A C234/03. sz., Insalud-ügyben hozott ítélet.

megelőzően az eljárást megindító hirdetményt módosította, amelyről egy módosító hirdetményt tett közzé.

Az eljárást megindító hirdetménynek azt is egyértelműen tartalmaznia kell, hogy az ajánlatkérő hogyan vizsgálja az alkalmassági követelményeket konzorcium ajánlattevő esetén. Például a pénzügyi, gazdasági követelmények tekintetében előfordulhat, hogy az előírt mértéknek a közös ajánlattevőknek nem együttesen, hanem a közös ajánlattevők minden tagjának egyenként kell megfelelnie.

Az ajánlattevő/jelentkező egyes esetekben az alkalmassági követelmények igazolása tekintetében más szervezetek kapacitására is támaszkodhat, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. A műszaki, szakmai alkalmasság körében csak abban az esetben van lehetőség más szervezet erőforrásaira támaszkodni, ha az adott szervezet (amely az erőforrásokat biztosítja az alkalmasság igazolásához) részt vesz az adott szolgáltatás vagy építés teljesítésében. A pénzügyi, gazdasági követelmények tekintetében az ajánlattevő és a kapacitást biztosító szervezet együttesen felelnek a szerződés teljesítéséért.

Az ügyben felvetődő fő kérdés az volt, hogy egy ajánlattevő a korábbi szolgáltatásokra vonatkozó referenciakövetelményt előíró alkalmassági követelménynek való megfelelés érdekében hivatkozhat-e egy külső szervezet kapacitására akkor, ha ez a szervezet ténylegesen nem vesz részt a szerződés teljesítésében.

A tényállás szerint a varsói köztisztasági hivatal Varsó úthálózatának takarítására vonatkozóan írt ki közbeszerzést. Az egyik ajánlattevő az előírt referenciakövetelményeknek részben egy másik vállalkozás kapacitására hivatkozva felelt meg, mely utóbbi vállalkozásnak a szerződés teljesítésében való részvétele azonban egyszerű konzultációs és oktatási tevékenységekre korlátozódott volna.

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy amennyiben, figyelembe véve az adott szerződés természetét és célját, a harmadik szervezet rendelkezésére álló kapacitást nem lehet átadni az ajánlattevőnek, ilyen körülmények között az ajánlattevő csak akkor hivatkozhat az említett kapacitásra az alkalmassága igazolásához, ha a harmadik szervezet közvetlenül és személyesen vesz részt a kérdéses szerződés teljesítésében.

A Bíróság arra is rámutatott, hogy a 2014/24/EU irányelv lényeges módosításokat tartalmaz a gazdasági szereplők arra vonatkozó joga tekintetében, hogy a közbeszerzési szerződések keretében az egyéb szervezetek kapacitását igénybe vehessék, hiszen az olyan új feltételeket vezet be, amelyeket a korábbi jogi szabályozás nem írt elő. Ebben a tekintetben meg kell jegyezni, hogy a 2004/18/EK irányelv 48. cikke (3) bekezdésének megfogalmazása általános jellegű, és nem jelöli meg kifejezetten azokat a módokat, amelyek szerint valamely gazdasági szereplő a közbeszerzési szerződés odaítélési eljárása keretében egyéb szervezetek kapacitására támaszkodhat. Ezzel szemben a 2014/24/EU irányelv 63. cikkének (1) bekezdése már úgy rendelkezik, hogy a gazdasági szereplők csak akkor vehetik igénybe más szervezetek kapacitásait, „ha az adott szervezet valósítja meg azokat az építési beruházásokat vagy szolgáltatásokat, amelyekhez e kapacitásokra szükség van”. A 2014/24/EU irányelv az adott ügyben még nem volt alkalmazható, a Bíróság pedig úgy foglalt állást, hogy az előbbiekre tekintettel annak idézett rendelkezését nem lehet a 2004/18/EK irányelv 48. cikke (3) bekezdésének értelmezési szempontjaként felhasználni, ez ugyanis helytelenül megelőlegezné a korábitól eltérő jogi szabályozást.

#### 42. szövegdoz: A kapacitást nyújtó szervezet igénybevétele<sup>327</sup>

327 C-324/14. számú, Partner Apelski Dariusz-ügyben hozott ítélet.

Az ajánlatban csatolni kell a kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezet kötelezettségvállalását tartalmazó okiratot, amely alátámasztja, hogy a szerződés teljesítéséhez szükséges erőforrások rendelkezésre állnak majd a szerződés teljesítésének időtartama alatt.

### 5.5.9. *Értékelési szempontok*

Az ajánlatokat a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempont figyelembevételével kell értékelni. Az ajánlatok értékelési szempontját az eljárást megindító hirdetményben kell meghatározni. A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat szempont az alábbi két módon határozható meg:

- a legjobb ár-minőség arány elve szerint: ebben az esetben az ajánlatkérő az árat és a minőségi követelményeket egyaránt értékeli; a minőségi követelményeknek kapcsolódniuk kell a beszerzés tárgyához; a követelményekhez az ajánlatkérő súlyszámokat rendel;
- a legalacsonyabb összegű ellenszolgáltatás alapján.

Az értékelési szempontokat objektív és diszkriminációmentes módon kell meghatározni, az értékelési szempontok nem veszélyeztethetik a tisztességes verseny érvényesülését.

Az Ambisig-ügyben az Európai Unió Bírósága a szerződés teljesítésében részt vevő személyekre vonatkozó értékelési szempontok megengedhetőségével foglalkozott. Az ítélet tanulságait a 2014/24/EU és a 2014/25/EU irányelvek beépítették a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztására vonatkozó szabályok közé.

Az alapul fekvő ügyben az ajánlatkérő továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások beszerzésére indított közbeszerzési eljárást, amelynek során a szerződés teljesítésére ajánlott szakmai csoport összetételére, tapasztalatára vonatkozó értékelési szempontot alkalmazott. Ennek jogszerűsége kapcsán a Bíróság kimondta, hogy a „gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat[ot]” „az ajánlatkérő szerv szempontjából” kell meghatározni, és ezért az uniós jog ezen ajánlatkérő szervnek jelentősebb mérlegelési mozgásteret biztosít. Az uniós irányelvek nem sorolják fel kimerítően a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározása érdekében az ajánlatkérő szervek által figyelembe vehető szempontokat. E rendelkezések tehát meghagyják a választást az ajánlatkérő szervek számára a szerződés azon odaítélési szempontjait illetően, amelyeket figyelembe kívánnak venni. E választás azonban a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat meghatározására szolgáló szempontoktól eltérő szempontokra nem vonatkozhat, az irányelvi szabályok ezért írják elő kifejezetten, hogy az odaítélési szempontok a szerződés tárgyától függenek. A Bíróság szerint a közbeszerzési szerződés teljesítésének a minősége meghatározó módon függhet a teljesítéséért felelős személyek szakmai értékétől, amelyet szakmai tapasztalatuk és képzettségük határoz meg. Ez különösen így van akkor, amikor a szerződés tárgyát képező szolgáltatás szellemi jellegű, és az alapügyhöz hasonlóan továbbképzési és tanácsadási szolgáltatásokra vonatkozik. Amikor az ilyen szerződést egy csoportnak kell teljesítenie, e csoport szakmai minőségének az értékelése során a tagjainak az ismeretei és tapasztalata a meghatározó. E minőség az ajánlat lényegi jellemzője lehet, és a 2004/18 irányelv 53. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a szerződés tárgyától függhet. Az ítélet szerint a továbbképzési és tanácsadási szolgáltatások nyújtására irányuló szerződések odaítélése esetén az ajánlatkérő szerv meghatározhatott olyan szempontot, amely lehetővé teszi az ajánlattevők által kifejezetten az adott szerződés teljesítésére ajánlott konkrét csoportok minőségének értékelését, figyelembe véve a csoport összetételét, valamint tagjainak tapasztalatát és szakmai életrajzát.

### **43. szövegdoboz: A szerződés teljesítésében részt vevő személyekre vonatkozó értékelési szempontok<sup>328</sup>**

<sup>328</sup> A C601/13. sz., Ambisig-ügyben hozott ítélet.

### 5.5.10. A beszerzési eljárás megszüntetése

Az ajánlatkérő a szerződés aláírását megelőzően megszüntetheti az eljárást anélkül, hogy a jelentkezők vagy ajánlattevők kártérítésre tarthatnának igényt. Abban az esetben, ha az eljárás több részből áll, az egyes részek külön is megszüntethetők.

Az eljárás megszüntethető, ha

- az eljárás sikertelen volt – az eljárásba kizárólag érvénytelen ajánlatokat nyújtottak be;
- a projekt pénzügyi, műszaki paraméterei alapjaiban megváltoztak;
- a szerződés teljesítése kivételes körülmények vagy vis maior miatt lehetetlenné vált;
- valamennyi műszakilag alkalmas/megfelelő ajánlat túllépi a rendelkezésére álló anyagi fedezet összegét;
- az eljárásban súlyos szabálytalanság történt, amely megakadályozta a tisztességes versenyt;
- a szerződés megkötése nem állna összhangban a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével – pl. az eljárás nyertese által ajánlott ár nem áll összhangban a piaci árral.

Az eljárás megszüntetése esetén az ajánlatkérő az ajánlattevőket írásban értesíti a megszüntetésről, a megszüntetés okának felmerülésétől számítva a lehető leghamarabb. A megszüntetés tényéről hirdetményt kell közzétenni.

Az eljárás megszüntetését követően az ajánlatkérő eldöntheti, hogy

- új eljárást indít;
- megismétli az eljárást az eredeti eljárásban meghatározott feltételekkel;
- tárgyalásokat kezdeményez az eljárásban részt vevő azon ajánlattevőkkel, amelyek megfeleltek az alkalmassági követelményeknek, feltéve, hogy az eredeti szerződés rendelkezései alapvetően nem változtak meg (ez a megoldás nem alkalmazható abban az esetben, ha az eljárást amiatt szüntették meg, mert az eljárásban súlyos szabálytalanság történt);
- egyáltalán nem indít eljárást a szerződés megkötésére.

### 5.5.11. Az eljárással szembeni jogorvoslatok

Az ajánlattevő – az egyéb jogorvoslati lehetőségek sérelme nélkül – **panaszt nyújthat be az ajánlatkérőhöz.**

A panasz benyújtása nem érinti az ajánlattevő kereset benyújtására rendelkezésre álló határidejét; kereset benyújtására abban az esetben van lehetősége, ha megítélése szerint az ajánlatkérő által az eljárás során esetlegesen elkövetett szabálytalanságok hátrányosan befolyásolták.

Abban az esetben, ha az ajánlatkérő az Európai Bizottság, a panaszt azon személy részére kell elküldeni, aki a megtámadott határozatot hozta. A panasszal kapcsolatban a benyújtásától számított 15 munkanapon belül kell döntést hozni. Amennyiben a panasz elbírálásával kapcsolatos válaszban foglaltakkal az ajánlattevő nem ért egyet, megkeresheti az érintett térségi igazgatót.

A panaszt indokolni kell. A panasz benyújtása továbbá nem irányulhat arra, hogy ajánlattevő ok nélkül az ajánlatok ismételt értékelését kérje, kivéve, ha nem ért egyet az ajánlatkérőnek a nyertes kiválasztásával kapcsolatos döntésével.

Az egyéb jogorvoslati lehetőségek sérelme nélkül, különösen a kereset benyújtására rendelkezésre álló határidő sérelme nélkül az Európai Unió bármely polgára vagy bármely természetes vagy jogi személy, aki valamely tagállamban bejelentett lakcímmel vagy létesítő okirat szerinti székhellyel rendelkezik, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 228. cikke alapján **panaszt nyújthat be az európai ombudsmanhoz** az uniós intézmények által tevékenységük során elkövetett hivatali visszaosságok esetén.

Abban az esetben, ha a jelentkező vagy az ajánlattevő úgy ítéli meg, hogy az ajánlatkérő által az eljárás során esetlegesen elkövetett szabálytalanságok helyzetét hátrányosan befolyásolták, **jogorvoslattal élhet**, feltéve, hogy a jogorvoslat benyújtásának feltételei fennállnak.

Amennyiben az ajánlatkérő az Európai Bizottság, a jogorvoslatot az Európai Unió működéséről szóló szerződés 256. és 263. cikke alapján lehet benyújtani.

Abban az esetben, ha nem az Európai Bizottság az ajánlatkérő, a jogorvoslatot az ajánlatkérő személyes joga szerint meghatározott határidőben és módon kell benyújtani.

### **5.5.12. Szerződésmódosítások**

Abban az esetben, ha a szerződés aláírását követően a projekt végrehajtása tekintetében változás áll be, a szerződés módosítható. A módosítás azonban nem érintheti a szerződés fő tárgyát, valamint a szerződés csak a teljesítésének időtartama alatt módosítható (a szerződés aláírásától az utolsó számla kifizetéséig terjedő időtartam alatt).

A szerződés bármely módosítása vagy adminisztratív intézkedés (az ajánlatkérő által a vállalkozónak/szolgáltatást nyújtónak küldött írásbeli utasítás a szerződés teljesítésével kapcsolatban), vagy a szerződéshez csatolt, a szerződés módosításáról szóló kiegészítés útján mehet végbe.

Amennyiben a szerződés módosítása lényeges, a módosítása a szerződéshez csatolt, a szerződés módosításáról szóló kiegészítés útján történhet. A kiegészítést mindkét szerződő félnek alá kell írnia.

# 1. melléklet: A pénzügyi korrekciókról szóló útmutató által meghatározott szabálytalanság főbb típusai és a megfelelő korrekciós mértékek

A pénzügyi korrekciókról szóló útmutató csoportokba foglalva határozza meg azokat a jog-sértés-kategóriákat, amelyek esetén pénzügyi korrekciót szükséges alkalmazni. Ezeket az alábbiak mentén lehet összefoglalni.

## 1. Hirdetmény és ajánlattételi dokumentáció:

- Nem tettek közzé eljárást megindító hirdetményt:

A szabálytalanság leírása: az eljárást megindító hirdetményt nem tették közzé a vonatkozó szabályoknak megfelelően (pl. nem történt meg az irányelvekben előírt közzététel az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*).

A korrekciós mérték: 100%. 25%-os korrekció alkalmazandó, ha az irányelvek előírják a hirdetmény(ek) közzétételét, de a hirdetmény(ek)e)t nem az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, hanem oly módon tették közzé, amely biztosítja egy másik tagállamban bejegyzett vállalkozás hozzáférését a megfelelő információkhoz a szerződés odaítélését megelőzően, így a vállalkozásnak, amennyiben úgy kívánja, módjában állna ajánlatot benyújtani vagy jelezni a részvételi szándékát. A gyakorlatban ez vagy azt jelenti, hogy a szerződési hirdetményt nemzeti szinten közzétették (az erre vonatkozó nemzeti jogszabálynak vagy szabályoknak megfelelően), vagy azt, hogy betartották a hirdetmény közzétételére vonatkozó alapvető előírásokat. Magyarországon ilyen eset lehet például, ha uniós helyett nemzeti eljárásrendben folytatták le a közbeszerzési eljárást.

- Építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések mesterséges megosztása (jogellenes részekre bontása):

A szabálytalanság leírása: egy építési beruházási projektet vagy áruk és/vagy szolgáltatások bizonyos mennyiségének tervezett beszerzését felosztották, vagyis úgy bontották részekre, hogy a projekt/beszerzés kikerült az irányelvek hatálya alól, így a szóban forgó építési beruházást, szolgáltatásnyújtást vagy árubeszerzést nem tették közzé az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*.

A korrekciós mérték: 100%. 25%-os korrekció alkalmazandó, ha az irányelvek előírják a hirdetmény közzétételét, de a hirdetményt nem az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, hanem oly módon tették közzé, amely biztosítja egy másik tagállamban bejegyzett vállalkozás hozzáférését a megfelelő információkhoz a szerződés odaítélését megelőzően, így a vállalkozásnak, amennyiben úgy kívánja, módjában állna ajánlatot benyújtani vagy jelezni a szerződés megszerzéséhez fűződő érdekét. A gyakorlatban ez vagy azt jelenti, hogy a szerződési hirdetményt nemzeti szinten közzétették (az erre vonatkozó nemzeti jogszabály-

nak vagy szabályoknak megfelelően), vagy azt, hogy betartották a hirdetmény közzétételére vonatkozó alapvető előírásokat. Magyarországon tehát, ha nemzeti eljárásrendben kerül lefolytatásra az eljárás (olyan eljárásfajta alkalmazásával, amelynek keretében az eljárást meghirdetik), akkor a pénzügyi korrekciós mérték csökkenthető.

- Lerövidítették- az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidőt, vagy a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidőt:

A szabálytalanság leírása: az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő (vagy a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidő) rövidebb az irányelvekben meghatározott határidőnél.

A korrekciós mérték: 25%, ha a határidő lerövidítése  $\geq 50\%$ ; 10%, ha a határidő lerövidítése  $\geq 30\%$ ; még ha egyéb határidő-lerövidítés esetében (ez a mérték 2% és 5% közé csökkenthető, amennyiben a szabálytalanság jellege és súlyossága nem indokolja az 5%-os korrekciós mérték alkalmazását).

- A potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára nem áll rendelkezésre elegendő idő a közbeszerzési dokumentumok megszerzésére:

A szabálytalanság leírása: a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára túl rövid a közbeszerzési dokumentumok megszerzéséhez szükséges idő, ami indokolatlanul korlátozza a versenyt a közbeszerzési eljárás vonatkozásában. A korrekciók alkalmazása mindig az adott eset körülményeinek figyelembevételével kell hogy történjen. A korrekció szintjének meghatározásakor figyelembe kell venni a szerződés jellegéhez és összetettségéhez kapcsolódó lehetséges enyhítő tényezőket, mint pl. lehetséges adminisztratív teher vagy nehézségek a közbeszerzési dokumentumok rendelkezésre bocsátásában.

A korrekciós mérték: 25%, amennyiben a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára a közbeszerzési dokumentumok megszerzéséhez szükséges idő rövidebb az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő 50%-ánál (a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően). 10%, amennyiben a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára a közbeszerzési dokumentumok megszerzéséhez szükséges idő rövidebb az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő 60%-ánál (a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően). 5%, amennyiben a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára a közbeszerzési dokumentumok megszerzéséhez szükséges idő rövidebb az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő 80%-ánál.

- Nem tették közzé az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidő meghosszabbítását, vagy a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidő meghosszabbítását.

A szabálytalanság leírása: az ajánlatok beérkezésére vonatkozó határidőt (vagy a részvételi jelentkezések beérkezésére vonatkozó határidőt) a vonatkozó szabályoknak megfelelő közzététel (vagyis – amennyiben a közbeszerzés az irányelvek hatálya alá tartozik – az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététel) nélkül hosszabbították meg.



A korrekciós mérték: 10%. A korrekció mértéke 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás jogalap nélküli alkalmazása:

A szabálytalanság leírása: Az ajánlatkérő hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás keretében ítéli oda közbeszerzési szerződést, holott a szabályozás nem teszi lehetővé ennek az eljárásfajtának az alkalmazását.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- A honvédelem és biztonság területén a 2009/81/EK irányelv (védelmi irányelv) hatálya alá tartozó szerződések odaítélése esetében a hirdetmény közzétételének indokolatlan elmaradása:

A szabálytalanság leírása: az ajánlatkérő a védelmi irányelv hatálya alá tartozó közbeszerzési szerződést versenypárbeszéd vagy hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás keretében ítéli oda, holott az adott beszerzés esetében a szabályok nem tesznek lehetővé ilyen eljárás alkalmazását.

A korrekciós mérték: 100%. A korrekció mértéke 25%-ra, 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Nem határozták meg az alkalmassági feltételeket a hirdetményben; és/vagy az értékelési szempontokat (és azok súlyszámait) a hirdetményben vagy a közbeszerzési dokumentumokban:

A szabálytalanság leírása: a hirdetményben nem határozták meg az alkalmassági feltételeket, és/vagy sem a hirdetmény, sem a közbeszerzési dokumentumok nem határozzák meg elég részletesen az értékelési szempontokat és azok súlyszámait.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető, ha az alkalmassági feltételek/értékelési szempontok szerepelnek ugyan a hirdetményben (vagy az értékelési szempontok a közbeszerzési dokumentumokban), de ezek nincsenek kellően részletezve.

- A hirdetményben vagy a közbeszerzési dokumentumokban jogellenes és/vagy diszkriminatív alkalmassági feltételeket és/vagy értékelési szempontokat határozták meg:

A szabálytalanság leírása: olyan esetek, ahol a gazdasági szereplőket visszatartják az ajánlattételtől a hirdetményben vagy a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott jogellenes alkalmassági feltételek és/vagy értékelési szempontok. Idetartozik például az arra vonatkozó kötelezettség előírása, hogy az ajánlattevő már letelepedett vagy képviselővel rendelkezik az országban vagy a régióban, vagy például az a feltétel, hogy az ajánlattevők-

nek korábbi szerződések teljesítését kell bemutatniuk az adott tagállam vagy régió vonatkozásában (vagyis más tagállamból származó tapasztalat vagy referencia nem fogadható el).

*A korrekció mértéke:* 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Az alkalmassági feltételek nem kapcsolódnak a szerződés tárgyához és azzal nem arányosak:

*A szabálytalanság leírása:* bizonyítható, hogy egy meghatározott szerződésre vonatkozóan az alkalmassági minimumkövetelmények nem kapcsolódnak a szerződés tárgyához és azzal nem arányosak. Emiatt nem biztosított az ajánlattevők egyenlő esélyekkel történő részvétele, vagy indokolatlanul akadályozott a közbeszerzési szerződés versenyeztetése.

*A korrekciós mérték:* 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Diszkriminatív műszaki leírás:

*A szabálytalanság leírása:* a műszaki előírások túl specifikusak, emiatt nem biztosított az ajánlattevők egyenlő esélyekkel történő részvétele, vagy indokolatlanul akadályozott a közbeszerzési szerződés versenyeztetése.

*A korrekciós mérték:* 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- A szerződés tárgyának elégtelen meghatározása:

*A szabálytalanság leírása:* a hirdetményben és/vagy a közbeszerzési dokumentumokban szereplő leírás nem elég részletes ahhoz, hogy a potenciális ajánlattevők/részvételre jelentkezők számára megállapítható legyen a szerződés tárgya.

*A korrekciós mérték:* 10%. A korrekció mértéke 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

## 2. Az ajánlatok elbírálása:

- Az alkalmassági feltételeknek az ajánlatok bontása utáni, az ajánlattevők jogtalan elfogadását eredményező megváltoztatása:

*A szabálytalanság leírása:* az alkalmassági feltételeket megváltoztatták a bírálati szakaszban, melynek eredményeként olyan ajánlattevőket fogadtak el, akiket a közzétett kiválasztási feltételek alapján el kellett volna zárni az eljárásból vagy alkalmatlanná kellett volna nyilvánítani.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Az alkalmassági feltételeknek az ajánlatok bontása utáni, az ajánlattevők jogtalan elutasítását eredményező megváltoztatása:

A szabálytalanság leírása: az alkalmassági feltételeket megváltoztatták a bírálati szakaszban, melynek eredményeként olyan ajánlattevőket utasítottak el, akiket a közzétett alkalmassági feltételek alapján el kellett volna fogadni.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Az ajánlattevők/részvételre jelentkezők értékelése jogellenes alkalmassági feltételek vagy értékelési szempontok alkalmazásával történt:

A szabálytalanság leírása: az ajánlattevők/részvételre jelentkezők értékelése folyamán az alkalmassági feltételeket alkalmazták értékelési szempontokként, vagy nem követték a hirdetményben vagy a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott értékelési szempontokat (vagy a megfelelő részszerzőpontokat vagy súlyszámokat), ami jogellenes alkalmassági feltételek vagy értékelési szempontok alkalmazását eredményezte. Példa: A szerződés odaítéléséhez használt részszerzőpontok nem kapcsolódnak a hirdetményben/közbeszerzési dokumentumokban szereplő értékelési szempontokhoz.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Az átláthatóság és/vagy egyenlő bánásmód alapelve nem érvényesül az értékelés során:

A szabálytalanság leírása: az egyes ajánlatokra adott pontszámra vonatkozó ellenőrzési nyomvonal nem egyértelmű/indokolatlan/nem átlátható vagy nem létezik, és/vagy nincs értékelő jelentés, vagy az nem tartalmazza a vonatkozó rendelkezésekben előírt összes elemet.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Az ajánlatot módosították az értékelés alatt:

A szabálytalanság leírása: az ajánlatkérő megengedi az ajánlattevőnek/részvételre jelentkezőnek, hogy az ajánlatok értékelése alatt módosítsa az ajánlatát.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Tárgyalás az értékelési szakaszban:

A szabálytalanság leírása: nyílt vagy meghívásos eljárás keretében az ajánlatkérő az értékelési szakaszban tárgyal az ajánlattevőkkel, azzal az eredménnyel, hogy jelentősen megváltoztatja a hirdetményben vagy a közbeszerzési dokumentumokban eredetileg meghatározott feltételeket.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás a szerződési hirdetményben vagy az ajánlattételi dokumentációban meghatározott feltételek jelentős módosításával:

A szabálytalanság leírása: hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás keretében jelentősen megváltoztatták a szerződés eredeti feltételeit, ami indokolta volna új közbeszerzési eljárás meghirdetését.

A korrekciós mérték: 25%. A korrekció mértéke 10%-ra vagy 5%-ra csökkenthető a szabálytalanság súlyosságától függően.

- Az aránytalanul alacsony ajánlatok elutasítása (árindoklás kérése nélkül).

A szabálytalanság leírása: az ajánlat aránytalanul alacsony az áruk, az építési beruházás vagy a szolgáltatások tekintetében, azonban az ajánlatkérő – az ilyen ajánlatok elutasítását megelőzően – nem kéri írásban az ajánlat azon releváns elemeinek részletes alátámasztását.

#### **A korrekciós mérték: 25%.**

- Összeférhetetlenség:

A szabálytalanság leírása: a bíróság vagy egyéb illetékes szerv összeférhetetlenséget állapított meg, vagy az uniós hozzájárulás kedvezményezettje, vagy az ajánlatkérő tekintetében.

#### **A korrekciós mérték: 100%.**

- A hirdetményben vagy a közbeszerzési dokumentumokban meghatározott szerződési elemek jelentős módosítása:

A szabálytalanság leírása: szerződés odaítélésének alapvető elemei tartalmazzák az árat, az építési beruházás jellegét, a teljesítés időszakát és a felhasznált anyagokat, de nem korlátozódnak ezekre. Mindig eseti alapon, az adott szerződést megvizsgálva kell elemezni, hogy melyek az alapvető elemek.

A korrekciós mérték: a szerződés összegének 25%-a plusz a szerződés kiegészítő összegének értéke, ami a szerződés elemeinek jelentős módosításából adódik.

- A szerződés tárgyi hatályának szűkítése:

A szabálytalanság leírása: a szerződést az irányelvnek megfelelően ítélték oda, de ezt követően szűkítették a szerződés tárgyi hatályát.

A korrekciós mérték: a szerződés tárgyi hatálya szűkítésének értéke plusz a végleges tárgyi hatály értékének 25%-a (csak abban az esetben, ha jelentős a szerződés tárgyi hatályának szűkítése).

- Kiegészítő építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló szerződések versenyztetés nélküli odaítélése (amennyiben az ilyen odaítélés az eredeti szerződési feltételek jelentős módosítását képezi) a következő feltételek egyikének nem teljesülése esetén:
  - előre nem látható események miatt előállt rendkívüli sürgősség,
  - előre nem látható körülmény miatt előállt kiegészítő építési beruházások, szolgáltatások, árubeszerzések.

A szabálytalanság leírása: a főszerződést a vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően ítélték oda, azonban azt egy vagy több kiegészítő építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló (írásban vagy egyéb módon kötött) szerződés követte, mely(ek) et az irányelvek rendelkezéseinek – vagyis az előre nem látható események miatt előállt rendkívüli sürgősségre tekintettel indított hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra vonatkozó rendelkezések, vagy kiegészítő áruk, munkák és a szolgáltatások odaítélésére vonatkozó rendelkezések – megsértésével ítélték oda.

A korrekciós mérték: a kiegészítő szerződések értékének 100%-a. Ahol a kiegészítő építési beruházásra/szolgáltatásnyújtásra/árubeszerzésre irányuló, az irányelvek rendelkezéseinek megsértésével odaítélt (írásban vagy egyéb módon kötött) szerződések teljes értéke nem haladja meg az irányelvek szerinti értékhatárokat és az eredeti szerződés értékének 50%-át, a korrekció mértéke 25%-ra csökkenthető.

- A jogszabályi rendelkezésekben meghatározott értékhatárt meghaladó kiegészítő építési beruházások vagy szolgáltatások:

A szabálytalanság leírása: a főszerződést az irányelvek rendelkezéseinek megfelelően ítélték oda, amit azonban az eredeti szerződés értékének több mint 50%-át meghaladó, egy vagy több kiegészítő szerződés követett.

A korrekciós mérték: az eredeti szerződés értékének 50%-át meghaladó összeg 100%-a. Az 50%-os értékhatár kiszámításához az ajánlatkérőnek figyelembe kell vennie a kiegészítő építési beruházásokat/szolgáltatásokat. E kiegészítő építési beruházások/szolgáltatások értéke nem kompenzálható a törölt építési beruházások/szolgáltatások értékével. A törölt építési beruházások/szolgáltatások összege nincs hatással az 50%-os értékhatár számítására.

## 2. melléklet: Pénzügyi korrekciót eredményező jelenségek, tapasztalatok az EU-források ellenőrzési gyakorlatából

A Bizottság által közbeszerzési szerződésekkel kapcsolatban (különösen uniós támogatású projektek esetében) végzett értékelések azt mutatják, hogy miközben a gyakorlat általában formálisan megfelel a meglévő közbeszerzési jogi kereteknek Magyarországon, a következő **kockázatok** a leggyakoribbak, amelyek elsősorban nagyobb infrastrukturális beruházásokat érintenek. És míg nemzeti szabályozást nem sért az eljárás, nem zárható ki, hogy az uniós jogértelmezés következtében szabálytalanság kerül megállapításra. Összeférhetetlenség, adott cégek gyakori sikeres részvétele az uniós társfinanszírozású szerződésekre kiírt pályázatokon, **aránytalan kiválasztási és értékelési szempontok alkalmazása** bizonyos ajánlattevők előnyben részesítése érdekében.

Az uniós kohéziós és strukturális alapokhoz kapcsolódóan a Bizottság felkérte Magyarországot, hogy határozzon meg és vezessen be olyan intézkedéseket, amelyek a fenti kockázatokat csökkentik, különösen a következőket: piaci koncentráció-elemzés, előzetes és utólagos közbeszerzési ellenőrzések, képzések és iránymutatások az eljárások gyakorlati kérdéseiről, lépések a személyzet és a vezetés stabilizálására.

A Bizottság 2011-ben reputációs fenntartásokat is megfogalmazott a 2007–2013 programokkal kapcsolatosan, és felkérte Magyarországot, hogy tegyen intézkedést a fent említett kockázatok kezelésére. Magyarország lépéseket tett ezen ajánlások követésére, és rendszeres jelentéseket tett. Ennek megfelelően 2012-ben a fenntartást megszüntették. 2012 januárjában új közbeszerzési törvény lépett hatályba, amelynek célja az átláthatóság javítása és a közbeszerzési keretek egyszerűsítése volt. 2013 júniusában a közbeszerzési törvényt tovább módosították. Ezen módosításokat követően a szerződő hatóságoknak a honlapjukon közzé kell tenniük az olyan tárgyalásos eljárásokról szóló információkat, amelyekre szerződési hirdetmények közzététele nélkül került sor, továbbá a közbeszerzési nyilvántartás terjedelme is kiszélesült.

A Kbt. szerint, hasonlóan a korábbi magyar közbeszerzési törvényekhez, az ajánlatkérő részéről eljáró személyeknek vagy szervezeteknek, valamint az eljáráshoz vagy az előkészítő munkához kapcsolódó bármilyen tevékenységbe a szerződő hatóságok által bevont személyeknek vagy szervezeteknek írásbeli nyilatkozatot kell tenniük az összeférhetetlenségről. Az ajánlatkérő nevében a szerződést odaítélő döntést meghozó tisztviselő nem lehet az értékelő bizottság tagja. Kollektív döntéshozatali eljárás során a döntéshozó testület által az értékelő bizottságba delegált személyek csak tanácsadó és nem döntéshozó szerepkört láthatnak el. Az összeférhetetlenségi rendelkezések megszegése az ajánlat érvénytelenségéhez vezet. Ezen túlmenően a gazdasági szereplők nem vehetnek részt az eljárásban, ha hamis adatokat adtak meg vagy hamis nyilatkozatokat tettek, amelyek sérthetik a tisztességes versenyt.

## Ellenőrzési tapasztalatok (az Európai Bizottság ellenőrzéseinek megállapításai alapján)

### Eljárás jogalapjának hibája

#### *Alkalmazott eljárástípus:*

Ajánlatkérő hirdetménnyel induló gyorsított eljárást alkalmazott.

A gyorsított eljárás jogalapját kérdőjelezte meg a Bizottság. A késői támogatási szerződésre hivatkozó ajánlatkérő esetében a Bizottság kifogásolta, hogy miért telt el több hónap a támogatási szerződés megkötése és a tender kiírása között? Ha valóban sürgős lett volna az ügy, a kedvezményezettnek gondosabban kellett volna eljárni. Ráadásul a szerződés teljesítési határideje 7 hónappal túlmutatott a támogatási szerződésben rögzített elszámolhatósági perióduson, tehát az ajánlatkérő előre számolhatott a fennálló késedelemmel.

A tagállami érvek alapján végül a Bizottság elfogadta a gyorsított eljárás jogalapját, de felkérte a tagállamot, hogy a jövőben korlátozza a gyorsított eljárások alkalmazását a rendkívül szükséges és igazolt esetekre.

Korrekción mértéke: 25%, de mivel a nyertes ajánlattevő alkalmassága felől sem tudott meggyőződni a Bizottság, a korrekció mértéke a szerződés értékének 100% lett.

#### *Alkalmazott eljárástípus:*

Kedvezményezett központosított közbeszerzés keretében szerzett be IT-eszközöket a verseny újrainyítása nélkül. Az egyes ajánlattevők árai közt minimális különbségek mutatkoztak. Ajánlatkérő szerint ez arra a körülményre vezethető vissza, hogy az egyes cégek ugyanazon termékek esetében viszont eladói pozícióban vannak, és a listaárakat ajánlják meg.

A Bizottság álláspontja szerint: az árak közel vannak egymáshoz, nincs verseny. Ha versenyújrainyítás lenne, valószínűsíthetően kedvezményesebb áron tudnának ajánlatot tenni az egyes cégek.

Megállapítás: a verseny újrainyításának kötelezővé tétele szükséges a jövőben a keretmegállapodások esetében, ha a második rész értéke eléri az uniós értékhatárt.

### A szerződés teljesítése

Ajánlatkérő kommunikációs szolgáltatásokat szerzett be, melynek részét képezte média-tervezés, médiavásárlás. Az egyes médiumok tekintetében a nyertes vállalta a bírálati szempontoknak megfelelően, hogy bizonyos mértékű kedvezményt biztosít a díjakból. Az ügynökségi díj pedig 0,35%-ban került megállapításra. Az egyes médiumok leszámlázták szolgáltatásaikat a nyertes irányába, aki azt az ügynökségi díjjal emelten továbbszámlázta ajánlatkérő felé.

Bizottság álláspontja szerint nem került dokumentálásra, hogy az egyes médiumok az ajánlatban szereplő egyes árakat (kedvezményeket) alkalmazták-e a teljesítés során.

Korrekción mértéke: -

## Nyilvánosság alapelveinek megsértése

Ajánlatkérő egy közbeszerzési eljárásban szerezte be a következő tevékenységeket: rendezvények, roadshow-k, PR filmek készítése, grafikai, tervezési szolgáltatások.

Kedvezményezett egyszerűsített eljárást folytatott le arra való hivatkozással, hogy a roadshow és a konferencia szervezése „egyéb” kategóriába tartozik ajánlatkérő szerint. Mivel ezen feladatok értéke meghaladta a többi feladat értékét, egyszerűsített eljárást folytattak le.

A Bizottság álláspontja szerint a három részfeladat egymástól elválasztható lett volna, mivel tartalmukban teljesen különálló szolgáltatásokat takartak, valamint az ajánlattevőknek lehetőségük volt a részekre történő ajánlattételre. A Bizottság nem fogadta el a tagállam azon érveit, mely szerint a három szolgáltatás egyazon integrált kommunikációs stratégia részét képezte, illetve azt sem, mely szerint külön szerződés keretében nehézkes lett volna összeegyeztetni a három szolgáltatást.

Korrekción mértéke: az érintett részfeladatok értékének 25%-a.

## Versenykorlátozó alkalmassági kritérium

### 1. példa:

Az ajánlatkérő hirdetésménnyel induló tárgyalásos eljárást folytatott le, mely a TED-en megjelent részvételi felhívással indult. A tárgyalásos eljárás jogalapjaként az szolgált, hogy a szerződéses feltételek nem voltak kellő pontossággal meghatározhatók. Ajánlattevőknek 3 évből olyan, a közszféra számára (public sector) szállított IT-fejlesztési referenciát kellett bemutatniuk, melyek a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT, az első, 2004–2006 évekre vonatkozó uniós pénzügyi lebonyolítási időszak Magyarországon) keretében valósultak meg. Be kellett mutatni továbbá 3 szakértőt, akik 8 éves szakmai tapasztalattal rendelkeztek. Egy 3 cégből álló konzorcium volt az egyedüli ajánlattevő.

Bizottság álláspontja szerint a tárgyalásos eljárás során a dokumentációban szereplő, kellően részletes feladatléírás nem változott semmit a tárgyalások során, így a tárgyalásos eljárás jogalapját a Bizottság nem fogadta el eleinte, de a tagállami válasz után, mely részletezte, hogy nem csak a műszaki specifikáció képezheti a tárgyalások alapját, továbbá, hogy az eljárás során az ajánlattevőknek részletes menedzsment tervet kellett kidolgozniuk, elfogadta a tárgyalásos eljárás jogalapját.

Az NFT keretén belül csak két konstrukció volt, melyekben a közszféra számára kellett IT-szolgáltatást nyújtani, így gyakorlatilag ezen konstrukciókra szűkítették a lehetséges ajánlattevők körét. A kritérium versenykorlátozó jellegét igazolja az a körülmény is, hogy csupán egy ajánlattevő jelentkezett. A Bizottság nem fogadta el, hogy az NFT meghatározás akár más tagállamra is utalhat.

Korrekción mértéke: 25%, de mivel a nyertes ajánlattevő alkalmassága felől sem tudott meggyőződni a Bizottság, a korrekcion mértéke a szerződés értékének 100% lett.



## 2. példa:

A 2012/HU/REGIO/J2/1161/1. sz. horizontális közbeszerzési audit a magyar tagállam irányítási és ellenőrzési rendszerének működése tekintetében végzett ellenőrzés során a Bizottság megállapította, hogy diszkriminatív feltétel az építési beruházási és mérnöktanácsadói közbeszerzési eljárások esetén az ajánlati szakaszban a Magyar Mérnöki Kamarai regisztrációval, tagsággal való rendelkezés kötelező előírása, a műszaki szakemberek tekintetében a magyar szakmai nyelvismeret előírása. A Bizottság kötelezte a magyar hatóságokat a gyakorlat megszüntetésére, a jövőbeli elkerülésére, valamint 5% mértékű átalánykorrekció végrehajtására. Ez vonatkozott minden 2013. február 1-jét megelőzően megkötött, európai uniós értékhatárt meghaladó szerződésre vonatkozó és a már benyújtott költségigazolásokban szereplő költségtelekre, az elszámolhatósági időszak végéig benyújtásra kerülő, 2013. február 1-jét megelőzően megkötött, európai uniós értékhatárt meghaladó szerződés jövőben igazolandó költségtelei.

A korrekció összesen 296 db vállalkozási/megbízási szerződést érintett, melynek összértéke 1060,4 Mrd Ft (EU-rész: 835,2 Mrd Ft, melynek 5%-a 41,8 Mrd Ft).

## Szerződésmódosítás

### 1. példa:

Útépítéshez műszaki ellenőri feladatokat ellátó mérnök került beszerzésre 2005-ben, fix projektzárási határidővel (2010. november 30.). A kivitelezés késedelmet szenvedett, emiatt a mérnök szerződésteljesítési határidejét kitolták a felek 10 hónappal (2011. szeptember 30.) és a szerződéses árat megemelték 28%-os mértékben. A kivitelezési szerződés a kisajátítási eljárások elhúzódása miatt szenvedett késedelmet.

A Bizottság álláspontja szerint a módosítás kapcsán megvizsgálták, hogy teljesültek-e a kiegészítő közbeszerzési eljárás (hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás) feltételei és a módosítást előre nem látható körülmények idézték-e elő. Megállapították, hogy a kisajátítást az ajánlatkérő 5 évvel a szerződés megkötése előtt megkezdte, de a szerződéskötésig csupán közel 50-60%-os mértékig sikerült megszerezni a földeket, ez a körülmény nem tekinthető előre nem láthatónak.

Azt elfogadta a Bizottság, hogy a meghosszabbodott időszakban a mérnök többlétszolgáltatást nyújtott, csupán az előre nem láthatóságot nem fogadta el. Kizárólag egy megfelelően megfogalmazott módosítási záradék tette volna lehetővé a szerződés módosítását. Elfogadta a kisajátítási eljárás összetettségét, de nem vette figyelembe, hogy önkormányzati rendeletalkotás és bírósági eljárás is nehezítette az eljárásokat. Ezen körülményekkel kalkulálni kellett volna, ennek megfelelő klauzulát kellett volna beépíteni a szerződésbe, ami szabályozza, hogy csúszás esetén milyen mértékben/arányban jogosult többletforrásra a mérnökszervezet.

A Bizottság 100%-os korrekciót írt elő. A nemzeti hatóságok nem fogadták el a korrekció mértékét.

## 2. példa

2006-ban kötött mérnökelőgyelő szerződésben a felek az eredeti teljesítési határidőt 2009. júliusról 2010. decemberi határidőre módosították. A szerződés összegét 50%-kal megemelték a felek. A szerződésben a díjazás két módon történt, kikötöttek a felek egy mérőldkövekhez kapcsolódó díjazást és egy folyamatos, rendelkezésre állási jellegű díjazást, mely független volt a teljesítés előrehaladásának mértékétől. 50%-os volt a megoszlás a két összeg tekintetében.

A módosítás során a mérőldköves értékek nem kerültek módosításra, csupán a folyamatos díjazás mértéke, tekintettel a többletidőtartamra.

Jelen esetben is vizsgálta a Bizottság, hogy fennálltak-e a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás feltételei. Mivel a csúszás itt is a kivitelezés elhúzódása miatt következett be, a Bizottság megvizsgálta a kivitelezés késedelmének okát.

Bizottság álláspontja szerint a kivitelezési szerződés egyik része tekintetében a vállalkozó csődöt jelentett, a szerződést fel kellett mondani és új eljárást kellett kiírnia ajánlatkérőnek. Ezt a körülményt a Bizottság elfogadta előre nem látható körülménynek.

A hosszan tartó régészet esetében egyes, kirívó eseteket elfogadtak előre nem látható körülménynek, de alapvetően a régészeti eljárást is olyan körülménynek tekinti a Bizottság, hogy azzal számolnia kell ajánlatkérőnek.

A Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a bíróság 9 hónapig tartó, az eredeti eljárással kapcsolatos jogorvoslati procedúráját nem fogadta el a Bizottság előre nem láthatónak, tekintettel arra, hogy Magyarországon rendkívül gyakoriak a jogorvoslatok.

Egyes szennyvízvezeték-szakaszok esetében kiderült a kivitelezés alatt, hogy azok állapota rosszabb a vártnál, ahogy azt a korábbi diagnosztikai felmérések mutatták. Emiatt kiegészítő közbeszerzési eljárást kellett lefolytatnia a kedvezményezettnek. A Bizottság szerint a kedvezményezett nem járt el gondosan, amikor régi dokumentumok alapján ítélte meg a vezetékek állapotát.

A szerződés egyik pontja tartalmazta, hogy amennyiben a meghatározott ideig nem kerül sor a projekt lezárására, és a vállalkozó még nem jogosult a teljes kifizetésre, tekintettel a mérőldkövek nem teljes körű teljesülésére, a felek jóhiszemű tárgyalásokat kezdeményeznek a díjazás kifizetésének felülvizsgálata és/vagy átütemezése érdekében. Ezt a klauzulát a Bizottság nem tartotta egyértelműnek, nem felelt meg a C-496/99 (Succhi di frutta) ügyben leírt követelményeknek.

Bizottság 50%-os korrekciót írt elő, tekintettel valamennyi körülményre. A nemzeti hatóságok elfogadták.

## Gyakori közbeszerzési hibák

### *Tárgyalásos és gyorsított eljárások alkalmazása*

- o hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás esetén a szolgáltatás tárgya nem kellő részletességgel meghatározott;
- o hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásnál nem állnak fenn a kizárólagos jogok,
- o gyorsított eljárás alkalmazása nem indokolt, illetve a rendelkezésre álló határidő nem elegendő az ajánlatok elkészítésére (pl. uniós támogatás (a közbeszerzési eljárásban

a rendelkezésre álló fedezet) elnyeréséhez szükséges pályázat benyújtásának szűkös határideje),

- o egyéb speciális eljárások (központosított közbeszerzés, nemzetbiztonsági érdeket érintő beszerzések) esetében a verseny és a legkedvezőbb ár kialakulása nem biztosított.

### ***Műszaki és gazdasági alkalmassági feltételek***

- o a beszerzés tárgyához nem kapcsolódó vagy nem releváns, illetve a szerződés végrehajtásához nem szükséges szempontok alkalmazása;
- o a beszerzés tárgyához, jellegéhez képest az előírt referencia követelmények mennyisége, mértéke, jellege indokolatlan nagyságú, jellegű;
- o diszkriminatív vagy indokolatlan szektor-specifikus szempontok alkalmazása.

### ***Hiánypótlások és a részvételi jelentkezések/ajánlatok elbírálása***

- o nem egyértelmű hiánypótlási kérések vagy túlzottan rövid hiánypótlási határidők;
- o olyan ajánlatok érvénytelenné nyilvánítása, amelyek hiánypótlást követően megfelelnek az ajánlati felhívás és az ajánlati dokumentáció feltételeinek;
- o az érvényes ajánlatok nem felelnek meg az ajánlati felhívás és a dokumentáció minden feltételének, ajánlatkérő mégis elmulasztotta a hiánypótlásra való felszólítást;
- o aránytalan pontozást eredményező módszer alkalmazása (pl. legjobb maximális vagy ahhoz közeli pontot kap, leggyengébb minimumot, így két ajánlattevő esetén aránytalan különbség jön ki).

### ***Ajánlatok elbírálása***

- o a beszerzés tárgyához nem kapcsolódó bírálati szempontok alkalmazása;
- o szubjektív bírálati szempontok túlsúlya az ár és egyéb objektív szempontok rovására;
- o alkalmassági feltételek újbóli értékelése a bírálati szakaszban;
- o a pontkiosztás nem a felhívásban megjelentnek megfelelő vagy számszakilag nem pontos.

Az Európai Bizottság az elmúlt években lefolytatott ellenőrzései során különös hangsúlyt fektetett az értékelési szempontok alkalmazásának vizsgálatára.

A beszerzés típusának és tárgyának függvényében jelentős különbség mutatkozik a legalacsonyabb ajánlati árat preferáló eljárások és az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztására irányuló eljárások aránya között. Az építési beruházások esetében az ár, mint a gazdaságosság szempontjának kifejezője rendkívül nagy szerepet kap az Európai Bizottság közbeszerzéseinél: a vizsgált eljárások 78%-ban alkalmazták a legalacsonyabb ajánlati árat, mint egyetlen bírálati szempontot. Ezzel szemben a szolgáltatási szerződések esetében az Európai Bizottság célja jellemzően az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztása: a vizsgált eljárások 93%-ában az összességében legelőnyösebb ajánlatot preferálta az Európai Bizottság illetékes szolgálata.

A beszerzés típusának függvényében jelentős különbség figyelhető meg az ajánlati ár, mint értékelési szempont súlyozásában is, amennyiben csak az összességében legelőnyösebb ajánlat kiválasztására irányuló eljárásokat vizsgáljuk. A vizsgált építési beruházások esetében az ajánlati ár átlagos súlyszáma 75% volt. Ugyanakkor a szolgáltatási szerződések megkötésére irányuló eljárások esetében az ajánlati ár átlagos súlyozása mindössze 47%

volt. Levonható a következtetés, hogy szolgáltatások beszerzésekor a szakmai ajánlathoz kapcsolódó minőségi bírálati szempontok legalább olyan fontosak az Európai Bizottság számára, mint az ajánlati ár. Ezt tükrözi az új közbeszerzési irányelv szabályozása is, hiszen az új irányelvi rendelkezések – a preambulumban megfogalmazottak szerint – kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a közbeszerzések során előtérbe kerüljön a minőség értékelése, ezért az irányelv a minőség értékelésével kapcsolatban általános útmutatásokat (preambulum) és részletszabályokat is megállapít.

Javasolt tehát építési beruházások esetében az ajánlati árnak megfelelően magas súlyt adni, ugyanakkor a szolgáltatások beszerzése során az ajánlat minőségéhez kapcsolódó tényezőknek is megfelelő fontosságot kell biztosítani.

A szakmai ajánlat minőségéhez kapcsolódó értékelési részszerzőpontok értékelése az Európai Bizottság gyakorlatában az abszolút értékelés módszerével történik, az egyes ajánlatok tehát egymástól függetlenül kerülnek minősítésre. Az ajánlatok abszolút értékelésének fontos előnye, hogy azok egyértelműen leképezik az ajánlatkérő szerv preferenciáit, valamint az, hogy az ajánlatok sorrendje nem függ a benyújtott érvényes ajánlatok számától.

Az összességében legelőnyösebb ajánlat meghatározása során az Európai Bizottság szolgálatai jellemzően a következő két fő számítási módszert alkalmazzák:

- Ajánlati ár és a minőségi pontszám hányadosa: Ebben az esetben ajánlatkérő a szó szoros értelmében a legkedvezőbb „ár/érték” arányú ajánlatot választja ki; az ajánlati ár és a minőségi bírálati szempontok egyenlő súllyal kapnak szerepet.
- Ajánlati árak és minőségi pontszámok súlyozott átlaga: Ajánlatkérő a vizsgált ajánlati árat arányosítja a legkedvezőbb ajánlati árhoz, ezt beszorozza az ajánlati árhoz rendelt súllyal, majd ehhez adódik a szakmai ajánlatra kapott pontszám súlyozott összege. Ebben az esetben lehetőség van az ajánlati árhoz és a szakmai ajánlat minőségéhez különböző súllyal rendelni.

Javasolt a szakmai ajánlatok értékelése során az abszolút értékelés módszerének használata, amely eredményeképpen a kiosztott pontszámok egyértelműen leképezik ajánlatkérő preferenciáit. Az összességében legelőnyösebb ajánlat meghatározása során megfontolandó az Európai Bizottság által gyakran alkalmazott „ajánlati ár és minőségi pontszám hányadosa” számítási módszer alkalmazása, amellyel egyértelműen meghatározható a legkedvezőbb ár-érték arányú ajánlat.

### 3. melléklet: Esettanulmányok

Az alábbi esetek mindegyike az EU által finanszírozott projektek kedvezményezettjei által tipikusan elkövetett hibákat, illetve szabálytalanságokat mutat be.

## Gyárüzem tervezésére, felépítésére és üzemeltetésére vonatkozó alvállalkozói szerződés

### Háttér

Egy magánvállalat által kezdeményezett és végrehajtott projekt egy gyártóüzem felépítésére vonatkozott, amelyben biomasszából innovatív módon állítanának elő üzemanyagot. A projekt három szakaszból áll:

- 1) Tervezés és kivitelezés
- 2) A gyárüzem felépítése
- 3) A gyárüzem működtetése

### Tények

- A Kedvezményezett a 2016-os pénzügyi évre alvállalkozói költségeket jelentett le az XYZ társasággal a biomassza tüzelőanyag-üzem tervezésére, kivitelezésére, építésére és üzemeltetésére vonatkozóan megkötött alvállalkozói szerződések alapján.
- Az 1. szakaszra vonatkozóan (tervezés és kivitelezés) az alvállalkozó kiválasztása pályázati eljárás útján történt, amely során Kedvezményezett három ajánlatot kapott. A szerződést a nyertes ajánlattevővel 2016. december 18-án írták alá, az 1. szakaszra vonatkozóan 300 000 ezer eurós összértékben. A megkötött szerződés alapján XYZ társaság 2016. december 19-én a teljes 300 000 eurós összeget leszámlázta a Kedvezményezett felé, amelyet Kedvezményezett elszámolható költségként beállított a 2016-os pénzügyi elszámolásába a Bizottság felé.
- Kedvezményezett tájékoztatása szerint a tervezési munkák ténylegesen 2016. szeptemberében kezdődtek, tehát a szerződés megkötését három hónappal megelőzően. A nyertes ajánlat alapján 2016. év végére a teljesítés 60%-70%-os mértéket ért volna el.
- A 2. és 3. szakaszokra (építés és üzemeltetés) vonatkozóan nem került sor pályázati eljárásra, ugyanakkor ezek a munkák és szolgáltatások is részét képezték a 2016. december 18-án aláírt szerződésnek a Kedvezményezett és XYZ társaság között. A szerződés a 2. és 3. szakaszokra vonatkozóan sem az árat, sem a teljesítés időzítését nem határozta meg, csak egy egyszerűsített költségvetési becslést tartalmazott.
- 2016. december 30-án az alvállalkozó a 2. szakaszra vonatkozóan 1 200 000 eurós számlát küldött a Kedvezményezettnek, amelyből 30% azonnal esedékes volt, a fennmaradó 70% pedig később fizetendő, ugyanakkor a fizetési határidőt vagy feltételeket a számla nem tartalmazta. Kedvezményezett ezt az 1 200 000 eurós összeget is lejelentette elszámolható költségként a 2016-os pénzügyi elszámolásában a Bizottság felé.

- A 2016-os költségekkel kapcsolatban feltárt problémák miatt Kedvezményezett 2017-ben úgy döntött, hogy újraindítja a pályázatot a projekt 2. szakaszára. Azonban mivel a pályázati dokumentáció részletes műszaki specifikációt nem tartalmazott, a három beérkezett ajánlat mindegyike teljesen eltérő műszaki tartalmat fedett le. A három ajánlat összehasonlíthatósága érdekében az értékelési folyamat során a Kedvezményezett „kiigazította” az ajánlattevők által benyújtott ajánlatokat, amely során fiktív értékeket adott hozzá az ajánlatokhoz a hiányzó elemek kompenzálására.
- Kedvezményezett pénzügyi beszámolói szerint a társaság összesen két vezető munkavállalót foglalkoztatott 2016 során, és ez a két vezető az adott pénzügyi évben a teljes uniós támogatás 2,5%-ának és 1,8%-ának megfelelő bónuszra volt jogosult. Kedvezményezett ezeket a személyi jellegű költségeket is lejelentette a Bizottság felé.

### **Szabálytalanságok és következmények**

- Az 1. szakasz vonatkozásában 2016-ban végzett tervezési szolgáltatás költsége 300 000 euró összegben nem támogatható, ugyanis azt érvényes szerződés nélkül teljesítették 2016. szeptember és 2016. december között.
- A 2. és 3. szakasz tekintetében a szerződés szabálytalannak minősült a pályázati eljárás hiánya miatt.
- A 2. szakasz vonatkozásában lejelentett költségek nyilvánvalóan nem merültek, és nem merülhettek fel 2016-ban, ezért az 1 200 000 euró összegű lejelentett költség nem támogatható, és visszautasításra került.
- Ami a 2017-es újraindított pályázati eljárást illeti, az ajánlattevők értékelése nem bizonyult megfelelőnek, ugyanis az sem volt átlátható, sem objektív, mert az értékelők által hozott „kiigazítások” önkényesek voltak. Az ajánlatok értékelése lényeges hiányosságokat szenvedett, amely nem biztosította a tisztességes versenyt.
- Ami a vezető munkavállalóknak jutott bónuszt illeti, a költségek túlzott mértékűek, valamint nem felelnek meg a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének, ezért nem elszámolhatóak.

## **Alvállalkozói szerződés jogi szolgáltatások nyújtására**

### **Háttér**

Egy közvetlen uniós finanszírozású projekt kedvezményezettje külső ügyvédi iroda jogi szolgáltatásait vette igénybe. A szolgáltatás tekintetében a 2017-es pénzügyi évre jelentett alvállalkozói költségek 100 000 eurót tettek ki.

### **Tények**

- A 2014 júliusában, a Kedvezményezett és egy egyéni jogtanácsos, LL között aláírásra került alvállalkozói szerződés a teljesítés időtartamát 2014 augusztus és 2015 július között határozza meg, míg a tanácsadói óradíj mértékét 100 euróban rögzítette.
- A 2017-ben 100 000 euró összegű lejelentett költség alátámasztására érdekében a Kedvezményezett benyújtott több, az Innovatív Jogi Tanácsadó Kft. nevű társaság által kibocsátott 2017-es számlát.
- A 2017-es számlákon feltüntetett óradíj 120 euró/óra.

## Szabálytalanságok és következmények

- Nem áll rendelkezésre dokumentáció az alvállalkozó korábbi, 2014-es kiválasztására vonatkozóan.
- Nem áll rendelkezésre hitelt érdemlő dokumentáció a szerződés 2015 utáni meghosszabbításáról, ennek feltételeiről, illetve többek között a 2017-ben elszámolt 120 eurós óradíj jogalapjáról.
- Nincs magyarázat LL egyéni jogtanácsos és Innovatív Jogi Tanácsadó Kft. közötti kapcsolatról, különösen tekintettel arra, hogy míg az eredeti szerződést a Kedvezményezett és LL egyéni jogtanácsos írták alá, addig a számlákat az Innovatív Jogi Tanácsadó Kft. bocsátotta ki.
- A fenti okokból kifolyólag a teljes 2017-ben felmerült 100 000 euró költség nem támogatható.

## Építési anyag beszerzése

### Háttér

2017-ben az Építkezz! Zrt. nevű magánvállalat 200 000 euró értékben számolt el egyéb áruk és igénybevett szolgáltatások közvetett költségeként, a Tégla Nyrt. nevű cégtől beszerzett építési anyagokra vonatkozóan. A 2017. december 31-én végződő pénzügyi évben az Építkezz! Zrt. 70%-os részesedéssel rendelkezett a Tégla Nyrt.-ben. Az építési anyagok beszerzésének feltételeit a két cég között kötött 'Átmeneti Szolgáltatási Megállapodás' szabályozza. Ezen megállapodás árképzési struktúrája alapján az értékesítési árban benne foglalják egy felár, amely megfelel a harmadik feleknek felszámított felár mértékének.

### Tények

- 2017-ben Tégla Nyrt. leszállított az Építkezz! Zrt.-nek építési anyagot 180 000 euró értékben, míg 2018 januárjában további 20 000 euró értékben.
- Az Építkezz! Zrt. indoklása alapján, a társaság a Tégla Nyrt.-nek csupán intézményi befektetője, amely nem biztosít semmiféle többségi befolyást. Ezen felül a Tégla Nyrt. egy független, tőzsdén jegyzett társaság. Noha az Építkezz! Zrt. a Tégla Nyrt.-ben több, mint 50%-os részesedéssel rendelkezik:
  - 2017-ben a Tégla Nyrt nem volt az Építkezz! Zrt. 100%-os tulajdonában lévő leányvállalata;
  - Az Építkezz! Zrt. nem gyakorol semmiféle befolyásolási vagy ellenőrzési jogkört a Tégla Nyrt. felett, tehát magatartását tekintve nem anyavállalatként jár el. Ez okból kifolyólag tisztán intézményi befektetőknek tekinthető;
  - 2017. szeptember 1-je óta a Építkezz! Zrt. intézményi befektetőként, illetve kockázati tőkebefektetőként tekint a Tégla Nyrt.-re. Az intézményi befektető nyereség termelése céljából szerez részesedést egy társaságban, de nem kíván semmilyen szinten beleavatkozni stratégiai, üzletviteli vagy napi operatív ügyekbe. A két szervezet között még nyereségátruházási megállapodás sincs.
- Az ellenőrzési folyamat során az Európai Bizottság könyvvizsgálói betekintést nyertek a Tégla Nyrt. könyvvitelébe, ami alapján megállapításra került hogy az építési anyag melynek előállításai költsége 120 000 euróra rúgott, 200 000 euró értékben került értékesítésre az Építkezz! Zrt.-nek (tehát az előállítási költség az értékesítési bevétel 60%-a).

## **Szabálytalanságok és következmények**

- A 2018 januárjában 20 000 euró értékben leszállított anyag költsége a 2017-es év támogatási időszakán kívül esik, ezért nem elszámolható 2017-ben.
- Mivel az Építkezz! Zrt. 70%-os részesedéssel rendelkezik a Tégla Nyrt.-ben, ezért a hatályban lévő jogszabály alapján a 2017. december 31-én végződő pénzügyi évben a két cég kapcsolt jogalanynak tekintendő. A cég állításán kívül nem létezik semmiféle bizonyíték ami arra utalna, hogy az Építkezz! Zrt. valóban intézményi befektető és nem rendelkezik befolyással a Tégla Nyrt. felett. Kapcsolt jogalanyként a két cég között bármiféle tranzakció vagy beszerzés csak költség alapon számolható el az EU felé.
- Az 'Átmeneti Szolgáltatási Megállapodás'-ban szereplő információk alapján lehetetlen beazonosítani a felár mérékét, ám a Tégla Nyrt. könyvviteléből megállapítható, hogy az anyagok előállításának költsége az értékesítési ár 60%-a. Ezért a 2018-ban felmerült, és emiatt már korábban szabálytalannak tekintett 20 000 euró levonása után maradt 180 000 euróból 72 000 euró (azaz 40% szorozva 180 000 euró) nem elszámolható, míg a fennmaradó 108 000 euró elszámolható 2017-ben.

## **Informatikai eszközök beszerzése**

### *Háttér*

A Kedvezményezett Európai Bizottságnak benyújtott 2016-os beszámolójában szereplő 400 000 euró értékű alvállalkozói szerződésből 280 000 euró tárgya informatikai tanácsadás, míg a maradék, ugyanezen szolgáltató által nyújtott, de külön szerződés alá tartozó 120 000 euró IT eszköz (hardware) beszerzést érint. A Kedvezményezett hitel érdemlően, dokumentumokkal (szerződések, számlák) alá tudta támasztani, hogy a költségek ténylegesen felmerültek 2016-ban.

### *Tények*

- Az informatikai tanácsadói szerződés odaítélésekor a Kedvezményezett a szolgáltatót egy nyílt és tisztességes verseny során választotta ki, ám egy 2018-ban végzett ellenőrzés során kiderült, hogy az ajánlatkérés nem terjedt ki az informatikai eszközök beszerzésére.
- Mivel az alvállalkozó tisztességes versenyt biztosító eljárás során lett kiválasztva informatikai tanácsadásra, mely tanácsadás következményeként jelentős értékű informatikai eszköz beszerzése is szükségessé vált, a Kedvezményezett úgy ítélte meg, hogy erre a feladatra a jelenlegi tanácsadót célszerű szerződtetni, mivel ő ismeri legjobban a Kedvezményezett informatikai igényeit, és az árai is elfogadhatónak, a piaci viszonyoknak megfelelőnek tűnnek.
- Egy 2018-ban végzett uniós ellenőrzés során a Kedvezményezett további, a korábbiakkal összhangban lévő magyarázatot adott arról, hogy az informatikai eszközöket miért a már korábban leszerződött informatikai tanácsadó cégen keresztül szerezte be. Ezen kívül különböző árösszehasonlításokat is végzett a 2018-as évben elérhető piaci árakra vonatkozóan, ám ezek a 2016-os évre visszamenőleg (amikor a költségek felmerültek) már nem álltak rendelkezésre. Továbbiakban a Kedvezményezett megjegyezte, hogy



noha az ár tartalmaz egy bizonyos felárat a tanácsadó eszközbeszerzéssel kapcsolatos szolgáltatásaiért, ez ésszerűnek tekinthető, mivel hozzávetőlegesen hasonló költséggel járt volna, ha a beszerzés lebonyolítására egy megfelelő szakértelemmel rendelkező alkalmazottat vettek volna fel munkaállományba.

- Továbbá a Kedvezményezett tisztázta, hogy noha a beszerzés értéke magas, a beszerzett tételek is száma magas, körülbelül 400, tehát az egyes tételek átlagára kb. 300 euró. Úgyhogy magas volumen mellett az egyedi tételek értéke viszonylag alacsonynak tekinthető.

### **Szabálytalanságok és következmények**

- A beszerzett informatikai eszközök jelentős mennyiségét és értékét figyelembe véve a kedvezményezettnek az eszközbeszerzésre egy nyílt, tisztességes versenyen alapuló eljárást kellett volna lefolytatnia, vagy legalább egy alapos ár-érték arány vizsgálatot például egy részletesen dokumentált piackutatás keretében, vagy más lehetséges szolgáltatóktól bekért ajánlatok összehasonlításával, hogy megbizonyosodjon az informatikai tanácsadó által ajánlott árak versenyképességéről.
- Noha döntésének igazolása érdekében a Kedvezményezett utólagosan a könyvvizsgáló kérésére végzett árösszehasonlítást, az nem a beszerzés évére vonatkozott és ezért nem fogadható el megbízható referenciaként. Ezen kívül nyilvánvaló, hogy az árban benne foglaltatik a tanácsadó felára, viszont nem áll rendelkezésre elegendő bizonyosság arra, hogy a felár mértéke összhangban lenne a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elvével. A Kedvezményezettnek külön beszerzési eljárást kellett volna lefolytatni az informatikai eszközöket illetően.
- Ennek következményeként, a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat elvének megsértése miatt az eszközbeszerzés költsége 120 000 euró értékben nem elszámolható.

## **Alvállalkozói szerződés honlap készítésére és karbantartására**

### **Háttér**

A Kedvezményezett Európai Bizottságnak benyújtott 2017-es beszámolójában szerepelt egy informatikai vállalkozással kötött 72 000 euró értékű alvállalkozói szerződés, melynek tárgya honlap készítése és karbantartása.

### **Tények**

- A Kedvezményezett saját beszerzési eljárásrendje szerint 30 000 euró feletti becsült értéknel három ajánlatot kell bekérni különböző szolgáltatóktól, és ezek közül a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlatot kell kiválasztani. 100 000 euró feletti becsült értéknel legalább öt ajánlat szükséges. Azonban ebben az esetben a 2017-es évre csak egy szolgáltatótól kért ajánlatot a Kedvezményezett, ahol egyébként a megjelölt árajánlat alacsonyabb volt, mint a végső szerződésben megkötött összeg.

- A szolgáltató még két évvel ezelőtt, 2015-ben lett kiválasztva három ajánlat közül verseny alapján, az eredetileg kötött szerződés a 2015-ös évre vonatkozott, 60 000 euró értékben. Az eredeti szerződés nem rendelkezik a hosszabbítás feltételeiről.
- Az Európai Bizottság könyvvizsgálóinak költségellenőrzési eljárása során a Kedvezményezett megjegyezte, hogy a szolgáltatás egy meglévő weboldal folyamatos fejlesztésére és karbantartására vonatkozik. Egy szolgáltatóváltás jelentős késlekedést okozna és valószínű többletköltségek is felmerülnének, ezért a legegyszerűbb a már meglévő szolgáltatóval aláírni a egy új szerződést mindig egy újabb évre.
- A Kedvezményezett azt is kihangsúlyozta, hogy a szerződés szerinti szolgáltatás megfelelő minőségben teljesítésre került, ezért véleménye szerint a szerződéses összeg legalább 80%-a (ami megfelel az eredeti, 2015-ös szerződésben megkötött díjnak) elfogadható és elszámolható kell legyen az Európai Bizottság felé.

### **Szabálytalanságok és következmények**

- Mivel a 2017-es évre vonatkozóan a Kedvezményezett a saját beszerzési eljárásrendjét megszegve nem kért és kapott három ajánlatot, ezért nem járt el kellő körültekintéssel. A 2015-ben kötött szerződés nem mérvadó ebből a szempontból, mert annak az időtartama kifejezetten a 2015-ös évre vonatkozott, és a szerződés nem rendelkezik az esetleges hosszabbítás feltételeiről.
- Visszatérő vagy folyamatos igények esetén célszerű keretszerződést kötni, és azon belül évenkénti megbízásokat adni a szolgáltatónak, bizonyos előre meghatározott feltételek teljesítése mellett. Ebben az esetben viszont a szerződés több évet átfedő összértéke a mérvadó a beszerzési eljárás tekintetében, tehát a Kedvezményezettnek egy másféle eljárást kellett volna lefolytatnia.
- A szolgáltatás minősége és teljesítése nem lett kétségbe vonva a könyvvizsgáló által, de ez nem is mérvadó szempont annak elbírálásánál, hogy a kiválasztás során a legjobb ár-érték arány elve elve érvényesült-e.
- A fentiek következtében a 2017-es évben lejelentett 72 000 euró nem elszámolható.

## **Pályázati eljárás nélkül odaitélt alvállalkozói szerződések**

### **Háttér**

Egy EU által támogatott, klímaváltozás hatásait kutató projektet egy konzorcium hajt végre: egy egyetem, egy kutatóközpont és egy helyi önkormányzat. A következő alvállalkozókra a konzorcium egyik tagja, az egyetem 70 000 euró költséget jelentett le az éves pénzügyi beszámolójában:

- 'A' alvállalkozó: 15 000 euró
- 'B' alvállalkozó: 17 000 euró
- 'C' alvállalkozó: 18 000 euró
- 'D' alvállalkozó: 20 000 euró

A projektre lejelentett teljes költség az adott évben 100 000 euró.

## Tények

- Az egyetem a szerződéseket közvetlenül, pályázati eljárás nélkül kötötte meg az alvállalkozókkal, mivel az egyetem elmondása szerint az alvállalkozók által nyújtott szolgáltatások elengedhetetlenek a projekt sikeres végrehajtásához. Ezen kívül néhány a jelenlegi alvállalkozók közül a jövőben akár konzorciumi taggá is válhat.
- Az Európai Unió könyvvizsgálóinak kérdéseire a Kedvezményezett az alábbi rövid szóbeli indoklással szolgált, ám dokumentummokkal nem tudta alátámasztani a magyarázatok helytállóságát:
  - 'A' alvállalkozót egy másik konzorciumi tag javasolta, mivel korábban sikeresen dolgoztak együtt több kutatási és innovációs projekten.
  - 'B' alvállalkozó leszerződésének indoka elsősorban az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának nyomon követése terén szerzett hosszú ideje fennálló szakértelme, amely elengedhetetlen a projekt sikerességéhez. Másodsorban a 'B' alvállalkozó széleskörű beágyazottsága a szakterületen nagyban elő tudja segíteni a projekt eredményeinek minél szélesebb körű terjesztését.
  - 'C' alvállalkozó leszerződésének oka egyedülálló képessége a nagy adatbázisok és adatvizualizációs eszközök összekapcsolására, ami a projekt legjelentősebb, központi feladata. Már jelenleg is a 'C' alvállalkozó szerverei tárolják a projekttel kapcsolatos digitális információkat, mivel ez az egyetlen cég a környéken amelynek megvannak az eszközei ilyen nagy mennyiségű adat biztonságos tárolására.
  - 'D' alvállalkozó szerződése esetén döntő fontosságú szempont volt az egyetemnek az alvállalkozóval való korábbi együttműködésük során szerzett pozitív tapasztalata, illetve az alvállalkozó kiváló kapcsolatai és eredményei a régióban fellelhető start-upok támogatását illetően, ami a projektnek egy nagyon fontos eleme.
- Továbbá az egyetem felhívta a könyvvizsgáló figyelmét, hogy a helyben hatályos közbeszerzési törvény alapján a szerződések mindegyike a közbeszerzési küszöbérték alatt van, ezért nem volt szükség hivatalos közbeszerzési eljárás lefolytatására.

## Szabálytalanságok és következmények

- Bizonyos esetekben az egyetem érvei a pályáztatás nélküli kiválasztásra túl általánosak, mint például a hivatkozás korábbi együttműködésre. Ezen kívül az egyetem nem tudott benyújtani semmiféle dokumentációt, amellyel alátámasztaná az állításait. Nem világos, hogy ezek a megfontolások a szerződések megkötése idején történtek, vagy csupán az Európai Unió könyvvizsgálóinak nyújtott utólagos magyarázatok.
- A probléma nem a hatályos közbeszerzési törvény rendelkezéseinek a megsértése, ám a törvénytől függetlenül a legjobb ár-érték arány elvének minden alvállalkozó kiválasztása esetén érvényesülnie kell.
- Az egyetem elmondása alapján a projekt jelentős részét képző, központi feladatok ki lettek szervezve alvállalkozóknak. Ez nincs összhangban azzal a szabállyal, amely kimondja hogy a projektet elsősorban a kedvezményezettnek kell végrehajtania (tehát rendelkeznie kell a projekt végrehajtásához szükséges személyi és technikai erőforrásokkal), és részfeladatok csak indokolt esetben, korlátozott mértékben adhatóak ki alvállalkozóknak. Az a tény hogy némely alvállalkozó a jövőben konzorciumi taggá válhat, nincs hatással a múltban felmerült költségeire.

- A fentiek következtében a legjobb ár-érték arányt elve sérült az alvállalkozók leszerződéskor, így ezek költségei nem elszámolhatóak.

## **Alvállalkozói szerződés adótanácsadásra**

### *Háttér*

Egy többéves, EU által finanszírozott projekt első évében a Kedvezményezett 300 000 eurót jelentett le a pénzügyi beszámolójában egy alvállalkozóra adótanácsadás címén.

### *Tények*

- A Kedvezményezett adótanácsadásra egy multinacionális céget választott ki közvetlenül, pályázati kiírás nélkül.
- A Kedvezményezett az Európai Bizottság könyvvizsgálóinak kérdéseire a következő magyarázatot nyújtotta:
  - Az EU támogatás elnyerése előtt ugyanez az adótanácsadó cég részt vett a projekt előkészítésében is mind stratégiai, mind operatív szempontból. Ennek köszönhetően már rengeteg információval rendelkezett a projektről, és a projektet végrehajtó konzorciumi tagok teljeskörű bizalmát is élvezte.
  - A projekttervben megszabott szűkös határidők miatt az adótanácsadási szolgáltatás azonnal, már a projekt legelső napjától kezdve szükséges volt a projekt sikeres megkezdéséhez. Egy adótanácsadó cég pályázati úton való kiválasztása túl sok időt vett volna igénybe, és már a projekt végrehajtási időszak elején csúszásokat okozott volna.
  - Az adózási kérdések összetettsége miatt csak nagy, multinacionális cégek jöhetnek szóba alvállalkozóként, és a Kedvezményezett tapasztalatai alapján a nagy nemzetközi cégek óradíjai ezen a szakterületen, ilyen jellegű szolgáltatásokra nagyon hasonlóak.
  - A kiválasztott adótanácsadó cég már bizonyította rátermettségét a múltban egy hasonló, a Kedvezményezett által két évvel ezelőtt végrehajtott EU által támogatott projekt során.
  - A projekt tervezésekor a Kedvezményezett nem látta előre, hogy az adótanácsadás költségei oly mértékűek lesznek aminek okán kötelezően egy nyílt versenyen alapuló eljárást kellett volna lefolytatni.

### *Szabálytalanságok és következmények*

- Nagyértékű szerződés odaítélése egy bizonyos alvállalkozónak további ajánlatok figyelembevételével nélkül egy olyan jellegű szolgáltatás esetén, ahol valós és éles piaci verseny létezik.
- Az érvényes szabályozás alapján azon szerződések esetében, amelyeket technikai, művészeti, vagy kizárólagos jogok védelméhez kapcsolódó okokból csak egy adott gazdasági szereplő teljesíthet, nincs szükség előzetes meghirdetésre. Ám e tekintetben a sürgősség nem tekinthető elfogadható indoknak.
- Az alvállalkozó által szerzett korábbi ismeretek a projektről nem tekinthetők elfogadható indoknak a közvetlen, pályázati kiírás nélküli kiválasztási eljárás alkalmazására.

- 
- A legjobb ár-érték arányt elvének megsértése miatt a projekt első évében lejelentett 300 000 euró adótanácsadásra nem elszámolható. Hasonlóképpen, ugyanazén alvállalkozói szerződés terhére az elkövetkező években lejelentett költségek nem lesznek elszámolhatóak mindaddig, amíg a kiválasztási eljárás során elkövetett hibák nem kerülnek kiküszöbölésre, például egy adótanácsadó kiválasztásával új, tisztességes és nyílt versenyt biztosító pályáztatás során.



# FORRÁSOK

## Felhasznált irodalom

ARROWSMITH, Sue (2011): EU PUBLIC PROCUREMENT LAW: AN INTRODUCTION. Asia Link Project.

ARROWSMITH, Sue (2014): *The Law of Public and Utilities Procurement*, Volume 1, 3rd ed. Sweet & Maxwell.

GYULAI-SCHMIDT Andrea – SZABÓ István szerk. (2015): *Közbeszerzések a fenntartható és innovatív fejlődés szolgálatában*. Pázmány Press.

HAJDU Szilvia – KONDOR Zsuzsanna – KONDRIK Kornél – MIKLÓS-MOLNÁR Marianna – NYIKOS Györgyi – SÓDAR Gabriella (2017): *Kohéziós politika 2014–2020*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

HORKAY Nándor – NYIKOS Györgyi – PÉTI Márton: Területfejlesztés és kistérségi tervezés. In NÉMETH Jenő szerk. (2006): *Kistérségi tervezési módszertan*. Budapest, Mackensen Kft. 119–146.

Közbeszerzés és a Kohéziós Politika. Tanulmány, Európai Parlament, Belső Politikák Főigazgatóság, B. Tematikus Főosztály: Strukturális és Kohéziós Politikák. Jürgen Pucher – Christine Hamzam– Michael Leckey – Herta Tödtling–Schönhofer (Metis GmbH), 2012

NYIKOS Györgyi: Dilemmas of the renewal of the Public Procurement system. *Public Procurement Review*, 2011/III. 56–57 p. – 2011. Április 30.

NYIKOS Györgyi – Soós Gábor: Financial Instruments in EU Cohesion Policy and Public Procurement: Challenges for the 2014-2020 Programming Period. (2018) 27 *Public Procurement Law Review*. Issue 3. 120–137.

NYIKOS Györgyi – Soós Gábor (2016): Kohéziós politika és közbeszerzés együttes alkalmazásának lehetőségei és kihívásai az új szabályozás fényében. *Közbeszerzési Szemle*, VI. évfolyam, 5. szám.

NYIKOS Györgyi: A közfinanszírozásból megvalósított fejlesztések hatásai, különös tekintettel az EU kohéziós politikára. *Pénzügyi Szemle/Public Finance Quarterly*, 2. 165 –185.

NYIKOS Györgyi: Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn pp. 141-156. , 16 p. In: Eckardt, Martina; Pállinger, Zoltán Tibor (szerk.) *Schuldenregeln als goldener Weg zur Haushaltskonsolidierung in der EU? : Fiskalregeln als Instrumente für einen nachhaltigen Haushalt in Ungarn* Baden-Baden, Németország : Nomos, (2013) 232 p

NYIKOS Györgyi: A közbeszerzés és a kohéziós politika viszonya és egymásra hatása a gyakorlatban. In Dr. TÁTRAI Tünde szerk.: *A közbeszerzés gyakorlata. Szakértők útmutatói ajánlatkérőknek és ajánlattevőknek.* Raabe Kiadó.

NYIKOS Györgyi (2016): *Financial Instruments in the 2014-20 Programming Period: First Experiences of Member States.* Brussels, European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies.

NYIKOS Györgyi: *A PPP finanszírozási technika és az EU fejlesztési támogatásai a közcélú beruházások megvalósításában.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. (ELTE Jogi Kari Tudomány 8.)

PATAY Géza szerk. (201): *A közbeszerzés joga.* Budapest, HVG-Orac.

Soós Gábor (2014): *A közbeszerzésekre vonatkozó európai uniós szabályozás alapjai. Európai Tükör, 2.* (Tematikus szám)

Soós Gábor (2015a): *A kizáró okok és az alkalmassági feltételek az új közbeszerzési törvényben. Közbeszerzési Szemle, V. évf. 11–12. sz. 40–49. o.*

Soós Gábor (2015b): *A nyilatkozati elv bevezetése a közbeszerzésben. Közbeszerzési Szemle, V. évf. 8. sz. 41–50. o.*

TALAGA, Robert – NYIKOS Györgyi: *Cohesion Policy in Transition. Comparative Aspects of the Polish and Hungarian Systems of Implementation. Comparative Law Review (Torun) 18. 111–139.*

TÁTRAI Tünde – NYIKOS Györgyi (2013): *The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary.* In: ALBANO, Gian Luigi – SNIDER, Keith F.– THAI, Khi V.: *Charting a Course in Public Procurement: Innovation and Knowledge Sharing.* Boca Raton (FL), Praacademics Press. 29–54.

## Jogszabályok

### EU

71/305/EGK Irányelv az építési beruházásokra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésének összehangolásáról

77/62/EGK Irányelv az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésének összehangolásáról



89/665/EGK Irányelv az árubeszerzésre és az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélésével kapcsolatos jogorvoslati eljárás alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról.

A 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014 (XI.5.) Korm. rendelet

A Bizottság (EU) 2015/1986 Végrehajtási Rendelete (2015. november 11.) a közbeszerzési hirdetmények közzétételére használandó hirdetményminták létrehozásáról és a 842/2011/EK végrehajtási rendelet hatályon kívül helyezéséről

A Bizottság 215/2014/EU Végrehajtási rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi végrehajtási rendeletre vonatkozó szabályoknak az európai strukturális és beruházási alapokat illetően az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodáshoz nyújtott támogatás módszerei, az eredményességmérési keretben foglalt mérföldkövek és célok meghatározása, valamint a beavatkozási kategóriákra vonatkozó nomenklatúra tekintetében történő megállapításáról

A Bizottság Határozata (2013.12.19.) az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén a Bizottság által végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás meghatározásáról és jóváhagyásáról. Brüsszel, 2013.12.19. C(2013) 9527 final

A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete (1995. december 18.) az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről

A Tanács 92/13/EGK irányelve a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő állalkozások beszerzési eljárásairól szóló közösségi szabályok alkalmazására vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések összehangolásáról

A Tanács 92/50/EGK Irányelve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról;

A Tanács 93/36/EGK Irányelve az árubeszerzésre irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról;

A Tanács 93/37/EGK Irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról;

A Tanács 93/38/EGK Irányelve a vízügyi, energiaipari, szállítási és távközlési ágazatokban működő vállalkozások beszerzési eljárásainak összehangolásáról.

A Tanács határozata az Európai Közösség és a tengerentúli országok és területek társulásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (Common Provisions Regulation - CPR)

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK Irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK Irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2009/81/EK Irányelve a honvédelem és biztonság területén egyes építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló, ajánlatkérő szervek vagy ajánlatkérők által odaítélt szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, valamint a 2004/17/EK és 2004/18/EK irányelv módosításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU Irányelve a koncessziós szerződésekről

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU Irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2014/55/EU Irányelve az elektronikus számlázás közbeszerzésben történő alkalmazásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2018/1046 (EU, Euratom) rendelete (2012. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a

223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről (Költségvetési Rendelet)

Az Európai Parlament és a Tanács 2195/2002/EK Rendelete (2002. november 5.) a Közös Közbeszerzési Szószedetről (CPV)

Az Európai Parlament és a Tanács 230/2014/EU rendelete a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 231/2014/EU rendelete az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 232/2014/EU rendelete az Európai Szomszédági Támogatási Eszköz létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU rendelete a 2014-2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 234/2014/EU rendelete a harmadik országokkal folytatott együttműködésre irányuló Partnerségi Eszköz létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 235/2014/EU rendelete a demokrácia és az emberi jogok világszintű előmozdítását szolgáló finanszírozási eszköz létrehozásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 236/2014/EU rendelete a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről

## ***Magyar szabályozás***

2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről

2016. évi XXX tv. A védelmi és biztonsági célú beszerzésekről

272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről.

307/2015. (X.27.) Korm. rendelet A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról

- 308/2015. (X.27.) Korm. rendelet A közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának Közbeszerzési Hatóság által végzett ellenőrzéséről
- 310/2015 (X.28.) Korm. rendelet A tervpályázati eljárásokról
- 320/2015 (X.30.) Korm. rendelet A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről
- 321/2015 (X.30.) Korm. rendelet A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
- 322/2015 (X.30.) Korm. rendelet Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól
- 323/2015 (X.30.) Korm. rendelet Az egyes közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról
- 44/2015 (XI.2.) MvM rendelet A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összefoglalóról
- 45/2015 (XI.2.) MvM rendelet A Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról
- 14/2016. (V. 25.) MvM rendelet A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről
- 46/2015 (XI.2.) MvM rendelet A felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók előzetes regisztrációjáról
- 310/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet A közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
- 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet Az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól
- 305/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet A tervpályázati eljárások szabályairól
- 289/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet A közszolgáltatók közbeszerzéseire vonatkozó sajátos közbeszerzési szabályokról

288/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet A Közbeszerzési Döntőbizottság által kiszabható szankciókról és alkalmazásuk részletes szabályairól, valamint a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárásáért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjról

287/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet Egyes közbeszerzési tárgyú kormányrendeletek módosításáról

218/2011. (X. 19.) Korm. rendelet A minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól

93/2011. (XII. 30.) NFM rendelet A hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenységről

92/2011. (XII. 30.) NFM rendelet A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről

46/2011. (III. 25.) Korm. rendelet A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről

215/2010. (VII. 9.) Korm. rendelet Az építési beruházások közbeszerzési eljárás során készítendő dokumentációjának tartalmáról

14/2010. (X. 29.) NFM rendelet 14/2010. (X. 29.) NFM rendelet A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények, a bírálati összegezések és az éves statisztikai összegezések mintáiról

8001/2007. (MK. 102.) KüM-IRM együttes tájékoztató A Magyar Köztársaságnak és az Európai Közösségnek a közbeszerzések terén fennálló nemzetközi kötelezettségeiről

257/2007. (X. 4.) Korm. rendelet A közbeszerzési eljárásokban elektronikusan gyakorolható eljárási cselekmények szabályairól, valamint az elektronikus árlejtés alkalmazásáról

302/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet A védett foglalkoztatók részére fenntartott közbeszerzések részletes szabályairól

224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet A hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről

168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet A központosított közbeszerzési rendszerről, valamint a központi beszerző szervezet feladat- és hatásköréről

143/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet Az államtitkot vagy szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól

137/2004. (IV. 29.) Korm.rendelet A tervpályázati eljárások részletes szabályairól

34/2004. (III. 12.) Korm. rendelet A közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények megküldésének és közzétételének részletes szabályairól, a hirdetmények ellenőrzésének rendjéről és díjáról, valamint a Közbeszerzési Értesítőben történő közzététel rendjéről és díjáról

30/2004. (IX. 8.) IM-PM együttes rendelet A hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező felelősségbiztosításra vonatkozó szabályokról

29/2004. (IX. 8.) IM rendelet A hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező közbeszerzési gyakorlatra és annak igazolására vonatkozó szabályokról

44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről

### *Útmutatók és egyéb dokumentumok*

A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról (HL C 179 2006.8.1., 2.o.)

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Teljesen elektronizált közbeszerzés a közigazgatás korszerűsítéséért. Brüsszel, 2013.6.26. COM(2013) 453 final

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE. A 2014/23/EU, a 2014/24/EU és a 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv értékhatárainak megfelelő értékek. (2015/C 392/01)

A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.)

A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a közbeszerzési eljárások eredményeként megkötött szerződések Kbt. szerinti módosításával, valamint teljesítésével kapcsolatos egyes kérdésekről (KÉ. 2017. évi 81. szám; 2017. május 19.)

A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról (KÉ, 2016. évi 147. szám, 2016. december 21.)

ECA Annual Report concerning the financial year 2011

Magyarország Partnerségi Megállapodása a 2014–2020-as fejlesztési időszakra

SIGMA Public procurement policy briefs, Brief 28: Audit of Public Procurement, September 2016

Special Report. Efforts to address problems with public procurement in EU cohesion expenditure should be intensified, European Court of Auditors 2015

Útmutató közbeszerzési szakemberek számára az európai strukturális és beruházási alapok által finanszírozott projektek közbeszerzési eljárásai során elkövetett leggyakoribb hibák elkerüléséhez, Európai Bizottság, 2015, 2018

Útmutatók a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet szerinti ellenőrzéshez

## Jogesetek

### *EU*

45/87 sz. eset Bizottság vs. Írország (Dundalk)

C 234/03. sz. eset Insalud

C 465/10 sz. eset Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre

C- 601/13. sz. eset Ambisig

C-115/12. P sz. eset Franciaország v Bizottság

C-140/15. P. sz. eset Bizottság v Spanyolország

C-16/98. sz. eset Bizottság v Franciaország

C-19/00 sz. eset SIAC Construction

C21/03. és C34/03. sz. eset Fabricom

C-21/88 sz. eset Du Pont de Nemours Italiana SpA v Unità sanitaria locale N° 2 di Carrara

C-218/11. sz. eset Hochtief

C-231/03 sz. eset Consorzio Aziende Metano (Coname) v Comune di Cingia de' Botti

C-243/89 sz. eset Bizottság v Dánia (Storebaelt)

C-260/14. és C-261/14. sz. eset Județul Neamț és Județul Bacău

C-267/91 és C-268/91sz. eset Keck and Mithouard

C-271/08. sz. eset Bizottság v Németország

- C-272/91 sz. eset Bizottság v Olaszország (Lottomatica)
- C-3/88 sz. eset Bizottság v Olaszország (Re Data Processing)
- C-324/14. sz. eset Partner Apelski Dariusz
- C-324/98 sz. eset Teleaustria v Telekom Austria
- C-328/92. sz. eset Bizottság v Spanyolország
- C-360/90 sz. eset Bizottság v Olaszország
- C-379/98 sz. eset PreussenElektra
- C-406/14. sz. eset Wrocław
- C-412/04. sz. eset Bizottság v Olaszország
- C-454/06 sz. eset Pressetext Nachrichtenagentur v Republik Österreich
- C-458/03 sz. eset Parking Brixen v Gemeinde Brixen
- C-507/03 sz. eset An Post
- C-538/13. sz. eset eVigilo
- C-549/14. sz. eset Finn Frogne
- C-55/94 sz. eset Reinhard Gebhard v Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano.
- C-59/00 sz. eset Bent Moustén Vestergaard
- C-87/94 sz. eset Bizottság v Belgium (Walloon Buses)
- T-384/10. sz. eset GIASA
- T-402/06. sz. eset Spanyolország v Bizottság

### ***Hazai***

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.24/22/2017 sz. határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.52/12/2018 sz. határozata

A Közbeszerzési Döntőbizottság D.636/11/2011 sz. határozata



A Közbeszerzési Döntőbizottság D.638/12/2017 sz. határozata

Debreceni Ítéltábla Gf. I. 30.151/2013/6. sz. ítélete

Fővárosi Bíróság a 25.K.32.392/2008/8. sz. ítélete

Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.817/2017/7/II. sz. ítélete

Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.20.817/2017/7/II. sz. ítélete

Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.009/2015/5. sz. ítélete

Fővárosi Törvényszék 3.Kf.650.010/2015/5. sz. ítélete

## **Weboldalak**

<http://ec.europa.eu/>

[http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/funding-recipients\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/funding/about-funding-and-procedures/funding-recipients_en)

<http://kba.kozbeszerzes.hu>

<http://www.kozbeszerzes.hu/>

<http://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/nyilvantartott-ajanlatkerok>

<http://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/kozbeszerzesi-hatosag-utmutatoi>

<http://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/kozbeszerzesi-statisztikak>

<https://eur-lex.europa.eu/>

[https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention\\_hu](https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_hu)

<https://www.palyazat.gov.hu/>

[https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi\\_segedanyagok](https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_segedanyagok)

<https://www.szechenyi2020.hu/>

## Rövidítések jegyzéke

**COSME** – EU programme for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises

**CPR** – közös rendelkezésekről szóló rendelet (1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet)

**DG EMPL** – Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság (Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion).

**DG GROW** – Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs

**DG REGIO** – Regionális és Várospolitikai Főigazgatóság (Directorate-General for Regional and Urban Policy)

**EB** – Európai Bizottság

**EGK** – Európai Gazdasági Közösség

**EMVA** – Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

**ERFA** – Európai Regionális Fejlesztési Alap

**ESZA** – Európai Szociális Alap

**ESB-alapok** – Európai Strukturális és Beruházási Alapok (EMVA, ETHA, ERFA, ESZA és a Kohéziós Alap)

**ETHA** – Európai Tengerügyi és Halászati Alap

**EU** – Európai Unió

**EUB** – Európai Unió Bírósága

**EUMSZ** – Európai Unió működéséről szóló Szerződés

**HL** – Hivatalos Lap

**H2020** – Horizon2020

**IH** – irányító hatóság/irányító hatóság

**KA** – Kohéziós Alap

**KSZ** – közreműködő szközreműködő ervezet

**KKV** vagy **kkv**: kis- és középvállalkozás

**KDB** - Közbeszerzési Döntőbizottság

**NAV** - Nemzeti Adó- és Vámhivatal

**OLAF** – Európai Csalás Elleni Hivatal

**OLAF KI** – NAV OLAF Koordinációs Iroda

**PHARE** – Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy

**PRAG** – Procedures and practical guide

**Ptk.** – 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (új Ptk.)

**Szerződések** – Az Európai Unió alapító szerződesei, valamint azok módosításai

**TED** – Tenders Electronic Daily

## Ábrajegyzék

1. ábra: Az EU támogatásokhoz kapcsolódó eljárások aránya az összes közbeszerzésen belül (az elmúlt 10 évben)	58
2. ábra: A 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó megállapítások, kategóriák szerint	59
3. ábra: A közbeszerzések ellenőrzésében részt vevő szervezetek	103
4. ábra: H2020-as programok és azok szerkezete	164

## Táblázatjegyzék

1. táblázat: A 2018. január 1-jétől hatályos közbeszerzési értékhatárok	30
2. táblázat: Uniós eljárásfajták – klasszikus ajánlatkérők	34
3. táblázat: A nemzeti eljárásrendben alkalmazható eljárásfajták főbb sarokkövei	36
4. táblázat: Uniós társfinanszírozású eljárások (2013-2017)	58
5. táblázat: Irányító hatóságok rendszere a 2014-20-as programozási időszakban	65
6. táblázat: Uniós forrású közbeszerzésekre vonatkozó specifikus szabályok a 2014/24/EU irányelvben és a 2015. évi CXLI. törvényben	71
7. táblázat: Támogatásból (uniós/hazai) megvalósuló közbeszerzésekre vonatkozó egyéb szabályok a 2014/24/EU irányelvben és a 2015. évi CXLI. törvényben	72
8. táblázat: Közbeszerzésre utaló rendelkezések a 1303/2013/EU Rendeletben	76

9. táblázat: A kohéziós politika végrehajtási és ellenőrzési rendszerének intézményei	99
10. táblázat: A hazai közbeszerzési ellenőrzési rendszer összefoglalása	102
11. táblázat: A legfontosabb általános ellenőrző szervek, melyek adott esetben a közbeszerzéseket, illetve a közbeszerzési rendszer működését is ellenőrizhetik	103
12. táblázat: a projektben részt vevő lehetséges harmadik felek	166
13. táblázat: Az alvállalkozók és az árura, szolgáltatásra irányuló beszerzések közötti főbb különbségek	167
14. táblázat: Összefoglaló PRAG beszerzési eljárásokról	201

## Szövegdoboz jegyzék

1. szövegdoboz: A belső piaci szabályokkal kapcsolatos jogsértés közbeszerzési eljárások során	13
2. szövegdoboz: Az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása	20
3. szövegdoboz: Fabricom egyesített ügyek - összeférhetetlenség	21
4. szövegdoboz: Előzetes piaci konzultációk	22
5. szövegdoboz: A szolgáltatási koncesszió, az irányelv hatálya alá nem tartozó beszerzések esetén irányadó követelmények	23
6. szövegdoboz: Az irányelvek által részletesen nem szabályozott beszerzések	24
7. szövegdoboz: A hirdetmény közzétételével induló tárgyalásos eljárás választása	33
8. szövegdoboz: Hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás kizárólagos jogokra tekintettel Forrás: Várhomoki-Molnár szerkesztése	33
9. szövegdoboz: Részekre bontás tilalma	39
10. szövegdoboz: Diszkriminatív alkalmassági feltétel – nemzeti szabványok/ képezések előírása az „azzal egyenértékű” szabványok/ képezések elismerése nélkül	40
11. szövegdoboz: Az „aszfaltkeverő-ügy”	43
12. szövegdoboz: Referenciák és alkalmassági követelmények	44
13. szövegdoboz: Rossz gyakorlatok az értékelési szempontok alkalmazásában Forrás: Várhomoki-Molnár szerkesztése	45
14. szövegdoboz: Gyorsított eljárás alkalmazása	46
15. szövegdoboz: D.52/12/2018.- részekre bontás, az irányító hatóság által hivatalból kezdeményezett jogorvoslati eljárás kérelmezettjének hibás megjelölése	53
16. szövegdoboz: A legfőbb intézmények az uniós források felhasználás terén	63
17. szövegdoboz: További hazai intézmények	67
18. szövegdoboz: Támogatottak közbeszerzési kötelezettsége	70
19. szövegdoboz: Részekre bontás, a közbeszerzési tanácsadó kártérítési felelőssége pénzügyi korrekció esetén, eljárási előfeltétel	82
20. szövegdoboz: A szerződéstől eltérő teljesítés	84
21. szövegdoboz: Az eljárás előkészítése – ajánlatkérő beszerzési igényének előzetes felmérése	85
22. szövegdoboz: A szerződés időbeli hatályának meghosszabbítása	89

---

23. szövegdoboz: A szerződésmódosítások közbeszerzési jogi megítélésével kapcsolatos alapelvek	107
24. szövegdoboz: D.638/12/2017. – szakember rendelkezésre állására vonatkozó, sürgős alkalmassági követelmény	118
25. szövegdoboz: A C-328/92. számú, Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet – hirdetmény mellőzése kizárólagos jogra tekintettel	121
26. szövegdoboz: A „mérnök-ügy”	123
27. szövegdoboz: A C-549/14. számú, Finn Frogne ügyben hozott ítélet - szerződésmódosítás	126
28. szövegdoboz: A szabálytalanság fogalma és a pénzügyi korrekció jogi jellege	132
29. szövegdoboz: Szabálytalanság Európai Bizottság vagy audit hatóság általi megállapítása	139
30. szövegdoboz: A szabálytalanság fogalma, a pénzügyi korrekció összegének meghatározása	147
31. szövegdoboz: – Szabálytalanul felhasznált támogatás visszakövetelhetősége	149
32. szövegdoboz: Támogatási szerződés alapján pénzügyi korrekció érvényesítése, korrekció arányossága	150
33. szövegdoboz: A pénzügyi korrekció kiszabására a Bizottság számára nyitva álló határidő	152
34. szövegdoboz: A gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztása	169
35. szövegdoboz: Arányos pénzügyi korrekció	187
36. szövegdoboz: A C-538/13. sz., eVigilo ügyben hozott ítélet - összeférhetetlenség	198
37. szövegdoboz: A számviteli mérleghez kapcsolódó pénzügyi alkalmassági követelmény	202
38. szövegdoboz: Uniós forrásból megvalósított projektben szerzett referencia előírás	208
39. szövegdoboz: D.636/11/2011. – versenyt indokolatlanul korlátozó, aránytalan alkalmassági követelmény	208
40. szövegdoboz: A szakember uniós forrásból megvalósított projektben szerzett tapasztalatának megkövetelése	209
41. szövegdoboz: Az értékelési szempontok és alkalmassági követelmények összeegyeztethetősége a belső piaci szabadságokkal	210
42. szövegdoboz: A kapacitást nyújtó szervezet igénybe vétele	211
43. szövegdoboz: A szerződés teljesítésében részt vevő személyekre vonatkozó értékelési szempontok	212

# A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa



## **Kiadó:**

Nemzeti Közszolgálati Egyetem;  
Államtudományi és Közigazgatási Kar  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

## **Felelős kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert dékán  
Címe: 1083 Budapest, Üllői út 82.

## **Olvasószerkesztő:**

Dorogi Katalin

## **Tördelőszerkesztő:**

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-140-4 (elektronikus)