

9. A közbeszerzési eljárás mellőzése és egyéb szabálytalanságok EU-forrású projektek végrehajtása során¹

9.1. Bevezetés

Bármely európai uniós tagállamban, ha egy uniós támogatás kedvezményezettje egy ajánlatkérő szerv, akkor a támogatás áruk, szolgáltatások vagy építési beruházások beszerzése útján történő felhasználását csak a közbeszerzési szabályokkal összhangban valósíthatja meg.² A tételes szabályok alkalmazása mellett fontos az alapelveket is figyelembe venni: különösen a transzparenencia, az egyenlő bánásmód és a diszkriminációmentesség elvét. Kiemelt figyelmet kell fordítani a részekre bontás tilalmának alkalmazására is, amely alapján tilos egy közbeszerzési eljárást a közbeszerzési szabályok megkerülésének céljával részekre bontani.

Az uniós forrású közbeszerzések esetén a közbeszerzési szabályok és elvek megsértésének egyik következménye pénzügyi korrekció lehet, amely az uniós támogatás egy részének vagy egészének egy vagy több projekttől történő visszavonását jelenti. Így különösen fontos a közbeszerzési eljárások gondos előkészítése és az irányelveken alapuló nemzeti szabályok megfelelő alkalmazása az Európai Unió egész területén.³ A szabálytalanságok feltárását és pénzügyi korrekciók alkalmazását az alábbi esettanulmány illusztrálja.

9.2. Kifejtés

Az Európai Bizottság támogatást juttatott a Kohéziós Alapból Spanyolország számára *A Guadiana folyó vízgyűjtő területén élő lakosság vízellátása: Andévalo kerület* című projektre (a továbbiakban: I. projekt). A projekt célja az említett folyó mentén fekvő önkormányzati területek vízszolgáltatási és -ellátási feltételeinek javítása volt. A projekt támogatható összköltsége 11 419 216 euró volt, amelyhez a Kohéziós Alap terhére 9 135 373 euróval járult hozzá az Európai Unió.

Az I. projekt keretében az alábbi építési beruházásra irányuló szerződéseket kötötték meg:

- 1. sz. szerződés: Nyugat-Andévalóra vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 6 393 693,58 euró; végleges értéke bruttó 6 729 606,04 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában tették közzé.
- 2. sz. szerződés: Kelet-Andévalóra vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés I., IV. és VI. szakasz; végleges értéke bruttó 2 286 142,95 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem hirdették meg.
- 3. sz. szerződés: Kelet-Andévalóra vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés II., III., V. és VII. szakasz; becsült értéke nettó 2 491 978,77 euró; végleges értéke bruttó

¹ Az esettanulmány az alábbi jogeset alapján készült: A Törvényszék ítélete. T-384/10. sz. Spanyolország kontra Európai Bizottság ügy. 2013. május 29.

² Nyikos et al. (2019): i. m. 2. fejezet.

³ Tünde Tátrai – Györgyi Nyikos: The Uses and Abuses of Public Procurement in Hungary With a Focus on SMEs. In Gian Luigi Albano – Keith F. Snider – Khi V. Thai (szerk.): *Charting a Course in Public Procurement Innovation and Knowledge Sharing*. Boca Raton, PrAcademics Press, 2013. 29–54.

2 461 997 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem hirdették meg. E szerződést később bruttó 172 867,02 euró értékben módosították, megnövelve annak értékét.

Spanyolország a Kohéziós Alapból a *Granada és Malaga megye önkormányzati társulási rendszereinek vízellátása* című projektcsoporthoz (a továbbiakban: II. projekt) is támogatásban részesült. E projektcsoport célja a Granada és Malaga megyében található önkormányzati területek vízszolgáltatási és -ellátási feltételeinek javítása volt. E projekt teljes költségét 22 406 817 euróban, a Kohéziós Alap hozzájárulását pedig 17 925 453 euróban határozták meg.

A II. projekt keretében a következő szerződéseket kötötték meg:

- 1. sz. szerződés: az Antequera város ellátását szolgáló külső csatornagyűrü építési munkáinak megvalósítására vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 4 922 173,86 euró; végleges értéke bruttó 5 100 083,94 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé;
- 2. sz. szerződés: az Antequera város ellátását szolgáló külső csatornagyűrü és szabályozó medence építésére vonatkozó projekt kidolgozására és az építési munkák irányítására vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 347 136,30 euró; végleges értéke bruttó 349 708,28 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé;
- 3. sz. szerződés: az Antequera város ellátását szolgáló szabályozó medence építési munkáinak megvalósítására vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 3 514 731,79 euró; végleges értéke bruttó 3 632 124,71 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé;
- 4. sz. szerződés: Axarquía ellátórendszerének 1. medencéjére és veez-málagai (Spanyolország) rácskerítésre vonatkozó projektre irányuló építési munkák megvalósítására vonatkozó, építési beruházásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 9 605 655,66 euró; végleges értéke bruttó 10 959 270 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában közzétették;
- 5. sz. szerződés: Axarquía ellátórendszerének 1. medencéje és veez-málagai (Spanyolország) rácskerítés építésére vonatkozó projekt kidolgozására és az építési munkák irányítására vonatkozó, szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés; becsült értéke nettó 383 922,38 euró, amelyből 180 821,74 euró a projekt kidolgozása és 203 100,64 euró az építési munkák irányítása; végleges értéke bruttó 341 043,97 euró; a közbeszerzési eljárást Az Európai Unió Hivatalos Lapjában nem tették közzé.

Elsőként a felsorolt projektek kapcsán több szerződésnél felmerült a gyanú, hogy a spanyol hatóságok mesterségesen osztottak fel bizonyos, egyetlen építési beruházásnak megfelelő közbeszerzési szerződéseket azért, hogy elkerüljék a közbeszerzési irányelv alkalmazását, valamint a közbeszerzési eljárást megindító hirdetménynek *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételére vonatkozó kötelezettségét (azok gazdasági vagy műszaki egységére tekintettel). Az egybeszámítási kötelezettségre utaló bizonyítékul szolgálhat például a szerződések megkötésének egyidejűsége, a közbeszerzési eljárást megindító hirdetmények hasonlósága, azon földrajzi környezet egysége, ahol a szerződéseket megkötötték, és az ajánlatkérő személyének azonossága.

Másodsorban minden említett szerződés értékelési szempontjai között szerepelt a Spanyolországban, Andalúziában és a projektek végrehajtásáért felelős szervezettel (GIASA társaság) szerzett tapasztalatra vonatkozó szempont, amellyel az ajánlatkérő szűkítette a versenyt

a közbeszerzési eljárásban. Az ajánlatkérő több esetben alkalmazta továbbá az úgynevezett átlagár módszerét az érintett szerződések többségének értékelési szakaszában. Ennek alkalmazása során – a többi szemponttal megegyező feltételek mellett – a többi, kevésbé drága ajánlathoz képest előnyben részesülhettek azok a drágább ajánlatok, amelyek inkább az „átlagár” határához közelítettek.

Harmadsorban az I. projekt 3. sz. szerződése kapcsán az ajánlatkérő tárgyalásos eljárást alkalmazott egy olyan szerződés kiegészítő építési munkáinak odaítélésére, amelyet közbeszerzési eljárást megindító hirdetmény előzetes közzététele nélkül ekkor már odaítéltek. Az ajánlatkérő ennek indokaként olyan előre nem látható körülményekre hivatkozott, amelyek miatt nem tudta megfelelően alkalmazni ezen eljárásnak az uniós szabályozásban erre vonatkozóan megállapított kivételeit.

Negyedsorban a II. projekt keretében odaítélt szerződések ajánlattételhez szükséges dokumentációjában „előzetes odaítélési” eljárást írtak elő, amely tartalmazta az említett szerződések feltételei megtárgyalásának lehetőségét az ajánlattevővel, még az eredményhirdetés után is.

Ötödsorban az ajánlatkérő a II. projekthez kapcsolódóan megkötött 2. és 5. sz. szerződés tekintetében – a közbeszerzési irányelv követelményeivel ellentétben – túl rövid határidőt írt elő az ajánlatok benyújtására.

A Bizottság helyszíni ellenőrzést folytatott Spanyolországban az I. és II. projektre vonatkozóan, amely során a közbeszerzési szerződések odaítélésére irányadó szabályok megsértését eredményező szabálytalanságokat azonosított. Bár a spanyol kormány vitatta ezeket a megállapításokat, a Bizottság arról értesítette őket, hogy megkezdte az időközi kifizetések felfüggesztését, és pénzügyi korrekciókat fog alkalmazni.

Az I. projektet illetően a Bizottság úgy határozott, hogy a teljes támogatási összeget 1 642 572,60 euróval csökkenti az alábbi korrekciós arányoknak megfelelően:

- a 3. sz. szerződés vonatkozásában annak jogellenes megosztása és Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététel hiánya miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- az 1. és 3. sz. szerződés vonatkozásában szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak az 1. és 3. sz. szerződésre vonatkozóan bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. sz. szerződésre vonatkozóan szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását, amely szerződés összege nem érte el az uniós értékhatárt;
- a 3. sz. szerződés módosítása vonatkozásában 25%-kal csökkenti a szerződés módosításának igazolt értékét annak szabálytalan közvetlen odaítélése miatt.

A II. projektet illetően a Bizottság úgy határozott, hogy a teljes támogatást 2 295 581,47 euróval csökkenti az alábbi korrekciós arányoknak megfelelően:

- az 1. és a 3. sz. szerződések vonatkozásában azok jogellenes megosztása és Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzététel hiánya miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a szerződésekre vonatkozóan bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- az 1., 3. és 4. sz. szerződésekre vonatkozóan 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak a bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt, tekintettel arra, hogy az „átlagárra” vonatkozó jogellenes szempontot alkalmazták a szerződésekre;

- az 1., 3. és 4. sz. szerződésekre vonatkozóan az idevágó dokumentációkban szabálytalan „előzetes odaítélési” eljárás előírása miatt 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. és 5. sz. szerződésekre vonatkozóan szabálytalan és hátrányosan megkülönböztető értékelési szempontok alkalmazása miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. és 5. sz. szerződések vonatkozásában, Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételük hiánya és a vonatkozó dokumentációkban szabálytalan „előzetes odaítélési” eljárás előírása miatt 25%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását;
- a 2. és 5. sz. szerződések vonatkozásában 10%-kal csökkenti a Kohéziós Alapnak bejelentett, igazolt kiadások összegéhez való hozzájárulását, mivel az említett szerződésekre vonatkozó ajánlatok benyújtására elégtelen határidőt írtak elő.⁴

A fenti pénzügyi korrekciókat a Bizottság nem halmozta, hiszen ugyanazon szerződésnél kiszabott több korrekció esetén a leg súlyosabb szabálytalansághoz tartozó korrekciós rátát kell alkalmazni.⁵

Spanyolország vitatta a megállapításokat, és megtámadta a Bizottság határozatát az Európai Unió Törvényszékén. A spanyol kormány szerint a megtámadott határozatban a Bizottság tévesen alkalmazott pénzügyi korrekciókat a közbeszerzési irányelv megsértése miatt, mivel az érintett szerződések közül egyik sem tartozott az irányelv alá. Továbbá vitatta a szerződések mesterseges felosztásának tényét. Végül hivatkozott az átláthatóság hiányára a pénzügyi korrekciók meghatározása során, valamint szerinte a Bizottság megsértette az arányosság elvét.

A Törvényszék azonban teljes egészében elutasította a Spanyolország által benyújtott kereset valamennyi pontját. A Törvényszék szerint a Bizottság helyesen állapította meg a spanyol ajánlatkérők által elkövetett szabálytalanságokat. Megállapította továbbá, hogy a szabálytalanságok döntő módon befolyásolták a projektekre vonatkozó közbeszerzési eljárásokat. Így a Bizottság köteles volt azon helyzet helyreállításához szükséges pénzügyi korrekciókat előírni, amelyben a Kohéziós Alappal való társfinanszírozás iránti kérelem tárgyát képező költségek összessége megfelel a közbeszerzési szerződésekre vonatkozó uniós szabályozásnak, mégpedig az arányosság elvét figyelembe véve.

A Törvényszék továbbá kimondta, hogy a Bizottság sem az átláthatóság, sem pedig az arányosság elvét nem sértette meg. A Bizottság az adott ügy körülményeire tekintettel úgy ítélte meg, hogy a feltárt szabálytalanságok súlyához képest aránytalan lett volna a szóban forgó projektek összes költségének törléséből álló korrekció alkalmazása. Ezenkívül megállapította, hogy mivel nem volt lehetséges, illetve nem volt megvalósítható a szabálytalan kiadások összegének pontos meghatározása, átalányalapon volt szükséges a korrekciókat alkalmazni. A pénzügyi korrekciók Bizottság által alkalmazott összegei pedig megfeleltek a pénzügyi korrekciókról

⁴ A korrekció mértékét a határidő-csökkentés mértékének függvényében határozzák meg. Lásd Európai Bizottság: *A Bizottság határozata az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról*. C(2019) 3452 végleges (2019. május 14.). 8–9. (2.1. pontban szereplő táblázat 4. pontja).

⁵ Európai Bizottság (2019): i. m. 5–6. (1.4. pont).

szóló iránymutatásokban⁶ meghatározott összegeknek, és így az átláthatóság semmilyen hiánya nem volt felróható a Bizottságnak.

Végül a Bizottság nem halmozta az ugyanazon közbeszerzési szerződést érintő különböző jogsértésekből eredő pénzügyi korrekciókat. Éppen ellenkezőleg, mindegyik szóban forgó közbeszerzési szerződés tekintetében a legmagasabb pénzügyi korrekciót vette kiindulási pontként, és ebbe foglalta az e szerződésre vonatkozó pénzügyi korrekciókat. Így az arányosság elve sem sérült.⁷

9.3. Összegzés

A fentiekből kitűnik, hogy a projektek keretében történő beszerzéseket lebonyolító ajánlatkérő számos súlyos szabálytalanságot követett el a közbeszerzési szabályok alkalmazásakor. Ide tartozott a közbeszerzésekben a részekre bontás tilalma, hiszen azonos vagy hasonló tárgyú szerződéseket nem hirdettek meg *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában* annak ellenére, hogy azok összesített értéke meghaladta a vonatkozó közbeszerzési értékhatárt. Ezenkívül diszkriminatív értékelési szempontokat használtak, jogellenesen alkalmaztak hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást, valamint a minimális ajánlattételi határidőkre vonatkozó szabályokat is megsértették. Ezeket tárta fel a Bizottság az audit során, így Spanyolország súlyos összegű uniós támogatástól esett el. A Törvényszék pedig nem csupán elutasította a spanyol kormány által benyújtott kérést, de megerősítette azt is, hogy a közbeszerzési szabályok megsértése beletartozik a kohéziós politikai értelemben vett „szabálytalanság” fogalmába. Ezzel lényegében „legitimálta” a pénzügyi korrekciókról szóló iránymutatásokban szereplő korrekciós mértékeket, így a Bizottság az iránymutatások kiadásával és alkalmazásával eleget tett az átláthatóság és az arányosság elveinek.

Feladatok

1. Miért különösen fontos az uniós támogatású projektek végrehajtása során a közbeszerzési szabályok és alapelvek betartása?
2. Mit jelent a pénzügyi korrekció fogalma, és a közbeszerzésekkel összefüggésben mikor alkalmazhatják?
3. Foglalja össze, milyen közbeszerzési jogsértéseket követettek el a spanyol ajánlatkérők az esettanulmányban említett projektek végrehajtása során!
4. A két projekt keretében megkötött egyes szerződések kapcsán milyen mértékű és összegű pénzügyi korrekciókat szabtak ki?
5. Milyen módon próbált a spanyol kormány védekezni a pénzügyi korrekciók kiszabása ellen?
6. A pénzügyi korrekciók alkalmazása miért felelt meg az átláthatóság és az arányosság elvének?

⁶ Ennek jelenleg hatályos változata: Európai Bizottság (2019): i. m.

⁷ Európai Bizottság (2019): i. m. 5–6. (1.4. pont).