



SEGÉDLET A BESZERZÉSI ÚTMUTATÓHOZ

1. Alapelvek

A beszerzési eljárások átlátható lefolytatása, a diszkriminációmentesség, az egyenlő bánásmód, a nyilvánosság, a közpénzek költséghatékony és felelős módon történő felhasználása, a tisztességes és nyílt verseny biztosítása, az összeférhetetlenség megelőzése és elkerülése, a korrupcióval szembeni zéró tolerancia a beszerzési eljárások sarkalatos pontjai. Ezen alapelveknek való megfelelés a kedvezményezett felelőssége.

Az Európai Bíróság joggyakorlata alapján az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) alapvető rendelkezéseit alkalmazni kell a közbeszerzési irányelvek hatálya alá nem tartozó beszerzésekre is¹. A legfontosabb alapvető rendelkezések különösen az áruk szabad mozgása (az EUMSZ 28. cikke), a letelepedés szabadsága (49. cikk), a szolgáltatásnyújtás szabadsága (56. cikk), a megkülönböztetés-mentesség, az egyenlő bánásmód, az átláthatóság, az arányosság és a kölcsönös elismerés elve. Az alapelveket érvényesíteni kell a beszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a döntéshozatal, a szerződés megkötése, teljesítésének ellenőrzése és a szerződés esetleges módosítása során is.

Az ajánlatkérőként eljáró kedvezményezett köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását.

A beszerzési eljárások nem jogszerű, illetve az alapvető rendelkezéseknek és az Útmutatóban foglaltaknak nem megfelelő eljárás esetén az Európai Bizottság C(2019) 3452 final számú „az Unió által finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatások meghatározásáról” szóló határozata szerinti pénzügyi korrekciók kerülhetnek alkalmazásra. Amennyiben valamely esetre a határozat nem ad iránymutatást, úgy a szabálytalan eset jellege, súlyossága, az alapot ért pénzügyi veszteség, valamint az arányosság alapján kerül az el nem számolható összeg meghatározásra.

1.1. Egyenlő bánásmód

Az ajánlatkérő minden esetben köteles a beszerzési eljárás során valamennyi gazdasági szereplővel szemben egyenlő módon eljárni, így különösen:

- A gazdasági szereplőknek azonos határidőt kell biztosítani az azonos vagy hasonló terjedelmű eljárási cselekmények teljesítésére.

¹ https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/ertekhatar_alatti_hu.pdf

- A gazdasági szereplőknek azonos időt kell biztosítani az ajánlattételre.
- Az ajánlatkérő a gazdasági szereplők azonos vagy hasonló eljárását, cselekményeit nem értékelheti egymástól eltérően.
- Az ajánlatkérő köteles biztosítani, hogy a szerződés megkötését követően nem kerül sor annak oly módon történő módosítására, amely sértene az ajánlattételre felkért gazdasági szereplők közötti egyenlő bánásmódot (pl.: nem módosítja a teljesítési határidőt, ajánlati árat, bármely egyéb, az ajánlat elbírálása szempontjából kulcsfontosságú ajánlati elemet, szempontot oly módon, hogy az sértse az ajánlattevők közötti egyenlő bánásmódot.)

1.2. A verseny tisztasága

Az ajánlatkérőnek biztosítani kell, hogy a beszerzési eljárás és a döntéshozatal illetéktelen befolyástól mentes és pártatlan legyen.

Az ajánlatkérő minden körülmények között köteles biztosítani azt, hogy az ajánlattételre felkért gazdasági szereplőknek azonos információ álljon az ajánlattételhez rendelkezésre. Nem biztosított a verseny tisztasága, ha az ajánlattételre felkért gazdasági szereplő vagy az ahhoz köthető személy (rokonság, üzleti kapcsolat stb. miatt) korábban olyan többletinformációhoz jutott vagy juthatott, amely a többi gazdasági szereplő számára nem volt biztosítva, így a gazdasági szereplő a többiekénél kedvezőbb helyzetből tehetne ajánlatot. Így pl.: az ajánlattételre felkért gazdasági szereplő készítette a támogatáshoz a pályázatot és ennek kapcsán olyan többletinformációk jutottak a tudomására, amelyek elősegítik a kedvezőbb ajánlat megtételét. Nem megfelelő az az eljárás sem, ha a projektmenedzsment feladatokat ellátó gazdasági szereplő tesz egy olyan beszerzési eljárásban ajánlatot, amellyel kapcsolatban többletinformációkkal rendelkezett vagy rendelkezhetett. A többletinformáció hiányának igazolása a kedvezményezett kötelezettsége.

A verseny tisztaságát veszélyeztető helyzet áll fenn továbbá akkor is, ha a tulajdonosi jogviszonyon túlmutatóan, az ajánlatkérő részéről a beszerzési eljárásban olyan személyek/szervezetek vesznek részt és gyakorolnak befolyást a beszerzési eljárás eredményére, akik/amelyek az ajánlattevő gazdasági társaságban az ajánlatkérői/tulajdonosi érdekeket funkciójuknál fogva testesítik meg.

Minden körülmények között az ajánlatkérő felelőssége annak bizonyítása, hogy a verseny tisztasága biztosított és az ajánlattételre felkért gazdasági szereplők egyike sem rendelkezett a másikkal képest többletinformációkkal.

Az ajánlatkérőnek már a beszerzési eljárás tervezési, előkészítési szakaszában is erre tekintettel kell eljárnia, így az eljárás ajánlatkérői oldalon megjelenő szereplőit is fokozott gondossággal kell kiválasztania. E tekintetben lényeges elvárás, hogy az ajánlatkérő a tőle elvárható gondos eljárás mellett a teljesítésre alkalmas ajánlattevőket kérjen fel az ajánlattételre. Arról, hogy mely gazdasági szereplő minősül teljesítésre

alkalmasnak, azaz potenciális gazdasági szereplőnek, az Útmutatónak a "Beszerzési eljárás lefolytatása" c. fejezete tartalmaz további rendelkezéseket.

1.3. Összeférhetetlenség

A verseny tisztaságának biztosítása érdekében az ajánlatkérő köteles elkerülni az összeférhetetlenség kialakulását.

Összeférhetetlenségnek minősül, ha egy adott tevékenységben érintett személynek olyan közvetlen vagy közvetett érdekeltségei vannak, amelyek összeegyeztethetetlenek vagy összeegyeztethetetlennek tűnnek a tevékenységhez kapcsolódó funkciók pártatlan és/vagy tárgyilagos gyakorlásával. Az ilyen érdekek kapcsolódhatnak gazdasági érdekekhez, politikai vagy nemzeti hovatartozáshoz, családi vagy érzelmi kötelékekhez, vagy bármely más olyan érdekhez, amely befolyásolhatja a tevékenységben érintett személy pártatlan és tárgyilagos teljesítményét.

Összeférhetetlen, és az eljárás előkészítésében és lefolytatásában, a döntéshozatalban, a szerződés megkötésében és teljesítésének ellenőrzésében nem vehet részt olyan személy vagy szervezet, amely funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlására bármely okból nem képes. Nem független az az ajánlattevő, amelyben a támogatást igénylő, illetve kedvezményezett vagy tulajdonosa (irányító vagy felügyeleti szerve), annak tagja, a szervezet nevében nyilatkozattételre, képviselőre jogosult személy, ezen személy Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója, tulajdonosi, fenntartói, vagyongazdálkodói, irányítási, képviselői, munkáltatói, vagy kinevezési jogokat gyakorol, vagy fordítva, amely olyan szállítótól származik, amelynek tulajdonosa (irányító vagy felügyeleti szerve), annak tagja, a szervezet nevében nyilatkozattételre, képviselőre jogosult személy, ezen személy Ptk. 8:1. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti hozzátartozója a kedvezményezett szervezetében vagy a másik ajánlattevő szervezetében tulajdonosi, fenntartói, vagyongazdálkodói, irányítási, képviselői, munkáltatói vagy kinevezési jogokat gyakorol. Nem független továbbá az ajánlattevő, ha a támogatást igénylő, illetve kedvezményezett vagy másik ajánlattevő vonatkozásában partner vagy kapcsolt vállalkozásnak minősül.

Különösen ilyen oknak minősül a gazdasági vagy más érdek illetve az eljárásban részt vevő gazdasági szereplővel fennálló más közös érdek.

Külön mérlegelés nélkül összeférhetetlenek mindazok az esetek, amelyeket a végrehajtási megállapodás, illetve a támogatási szerződés tartalmaz.

Az ajánlatkérést megelőzően az ajánlatkérő dokumentáltan köteles elvégezni az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők összefonódás-vizsgálatát az interneten ingyenesen elérhető közhiteles cégjegyzék-adatok alapján. Amennyiben a vizsgálat alapján olyan adat áll az ajánlatkérő rendelkezésére, amely alapján a gazdasági szereplővel szemben vagy a gazdasági szereplők között összeférhetetlenségi ok áll fenn, úgy az ajánlatkérő más gazdasági szereplőt köteles felhívni az ajánlattételre.

Az ajánlatkérő által az elszámoláshoz benyújtott, az összeférhetetlenségi esetekről szóló nyilatkozat(ok) nem mentesíti(k) az ajánlatkérőt /beszerzést lebonyolító szervezetet az alól, hogy kétség esetén minden olyan alátámasztó dokumentumot becsatoljon az ellenőrzést végző hitelesítő szervezet részére, amely igazolja azt, hogy az összeférhetetlenségi körülmények valóban nem álltak fenn.

Az esetleges jogsértés vizsgálatának szükségességét vetik fel az alábbi esetek²:

- Két nem nyertes cég tulajdonosai azonos személyek voltak, vagy a nyertes egyéni vállalkozó és egy nem nyertes cég képviselője közötti vezetéknevű azonosság utalt az egymástól való függetlenség hiányára.
- Az egyik vállalkozás tulajdonosa vagy vezetője a másik vállalkozás tulajdonosának vagy vezetőjének rokona.
- A projekt/programkomponens/komponens elem végrehajtása során kapcsolattartóként megadott személy ugyanabban a projektben/programkomponensben/komponens elemében beszállítónak válik.
- Egy (nyertes) ajánlattevő a tervezői költségvetéssel teljesen azonos árakat tartalmazó ajánlatot nyújt be, azonban a többi ajánlattevő árai ettől az árszinttől jelentősen eltérnek.
- Az ajánlatkérő a beszerzés becsült értékét nem hozta nyilvánosságra, és az eljárásban sem közölte, a (nyertes) ajánlattevő pedig a becsült értékkel – forintra – megegyező összegű ellenszolgáltatást tartalmazó ajánlatot nyújt be (és adott esetben más ajánlattevőtől nem is érkezik ajánlat).
- Olyan gazdasági szereplő nyújt be ajánlatot, részvételi jelentkezést, amelynek az adott beszerzési eljárással kapcsolatos döntéshozói személyükben átfedést mutatnak az ajánlatkérő – adott beszerzési eljárással kapcsolatos – döntéseinek meghozatalára jogosultakkal.

1.4. Az ajánlattevői minőséggel össze nem férő magatartások

Ajánlattevő ugyanabban a beszerzési eljárásban – részajánlat-tételi lehetőség biztosítása esetén ugyanazon rész tekintetében – nem jelenhet meg a sajátjától eltérő másik ajánlatban sem ajánlattevőként, sem alvállalkozóként.

Amennyiben a beszerzési eljárás nyertes ajánlattevője a szerződés teljesítésébe olyan alvállalkozót von be, aki a beszerzési eljárásban maga is ajánlattevő volt, felvetheti a beszerzési eljárás szabályainak, illetve a jelen Útmutató fentiekben részletezett alapelveinek megsértését, és súlyosan veszélyeztetheti a szerződéshez adott esetben kapcsolódó támogatási forrás felhasználhatóságát.

Az ajánlatkérővel szemben az ellenőrzés különösen azt célozza, hogy az eljárásban részt vett – nem nyertes – ajánlattevőnek a teljesítésbe alvállalkozóként történő

² A felsorolt gyakorlati példák nem teljes körűen és nem kizárólagosan mutatják be a szabálytalan eseteket.

bevonása a beszerzési eljárás szabályainak, illetve alapelveinek megsértését megvalósítja-e.

1.5. Gazdasági szereplők jogsértő kiválasztása

A beszerzési ellenőrzési gyakorlatban és a már lefolytatott auditok során – többek között³ – az alábbi tényállások merültek fel, amelyek esetleges jogsértés vizsgálatának szükségességét vetik fel:

- Egyes költségek el nem számolhatósága vetődött fel tekintettel arra, hogy a megelőző szerződéskötési eljáráshoz benyújtott három ajánlat valamely okból nem számított független ajánlatnak.
- Különböző kedvezményezettek számára benyújtott három-három indikatív ajánlat számos esetben ugyanazoktól a vállalkozásoktól származott, a piaci ártól való indokolatlan eltérésekkel és a különböző ajánlatok közötti formai egyezőségekkel.
- Az egyik vállalkozás tulajdonosa vagy vezetője a másik vállalkozás tulajdonosának vagy vezetőjének rokona.
- Az ajánlatokat benyújtó vállalkozások közül legalább kettő esetében rokoni kapcsolat áll fenn és az audit megállapítás szerint nem tekinthető biztosítottnak az ajánlatok függetlensége.

A fentiekből arra lehet következtetni, hogy az ajánlatkérő azon magatartása, amikor saját szabad választása alapján olyan gazdasági szereplőket hív fel ajánlattételre, akiket egymással gazdasági érdek köt össze (pl. közös tulajdonosi kör vagy azonos vezető tisztségviselő), automatikusan jogsértésnek tekinthető, mivel az ajánlattételre felhívás már önmagában kimeríti a verseny tisztaságának biztosítására vonatkozó ajánlatkérői kötelezettség megszegését. (Ugyanez vonatkoztatható arra az esetre is, ha az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplőt és az ajánlatkérőt köti össze gazdasági érdek.)

Az ajánlatkérő a beszerzési eljárások során köteles különösen

- biztosítani a verseny tisztaságát, fokozott gondossággal eljárni a jogsértések elkerülése érdekében;
- írásban dokumentálni, hogy elvégezte az összeférhetetlenségre vonatkozó előzetes ellenőrzést ;
- dokumentumokkal alátámasztottan bizonyítani az előírások betartását, a verseny tisztaságát, átláthatóságát.

1.6. Gazdasági szereplők összehangolt magatartása

Az eljárásban résztvevő gazdasági szereplők a tiszta verseny biztosítása érdekében nem tanúsíthatnak összehangolt magatartást.

1.7. A verseny átláthatóságának biztosítása

³ A felsorolt gyakorlati példák nem teljeskörűen és nem kizárólagosan mutatják be a szabálytalan eseteket.

A verseny csak akkor tekinthető átláthatónak, ha a beszerzési eljárásban alkalmazott alkalmassági feltételek és értékelési szempontok az ajánlattevők számára előre megismerhetőek voltak és az ajánlatkérő ezeket következetesen alkalmazza a bírálat és értékelés során.

A megfelelő alkalmassági feltételek és az értékelési szempontrendszer kialakításában segítséget nyújtanak a Közbeszerzési Hatóság honlapján elérhető útmutatók.

Amennyiben az ajánlatkérő saját honlappal rendelkezik, köteles azon a beszerzési eljárást megindító felhívást, illetve a felhívás esetleges módosítását közzétenni, valamint az erre adott ajánlatokat az értékelésbe bevonni.

Az ajánlatkérő köteles megfelelően dokumentálni a beszerzési eljárás minden lépését, amely biztosítja a verseny átláthatóságát, szabályos lefolytatását, különös tekintettel az alábbiakra:

- Az eljárás során a gazdasági szereplőkkel folytatott valamennyi kommunikáció.
- Az eljárásban közreműködő személyek személyazonossága, az eljárásban betöltött szerepük és felelősségük terjedelme.

Összefoglalva a verseny átláthatóságának megsértése szempontjából gyanúsnak tekinthető jelek a beszerzési eljárásokban (a teljesség igénye nélkül⁴):

- valamely ajánlattevő árajánlata jóval magasabb egy adott szerződés esetében, mint ugyanazon ajánlattevő árajánlata más hasonló szerződések esetén;
- egy (nyertes) ajánlattevő a tervezői költségvetéssel azonos árakat tartalmazó ajánlatot nyújt be, azonban a többi ajánlattevő árai (amennyiben más ajánlattevő is nyújt be egyáltalán ajánlatot) ettől az árszinttől jelentősen eltér;
- formai azonosságok, a szélsőséges (részletekbe menő és indokolatlan) tartalmi egyezések, valamint a túlságosan szabályos eltérések;
- közös ajánlattétel (konzorcium) és alvállalkozói szerződések, amelyek akkor korlátozzák a versenyt, ha a résztvevők önállóan is képesek lennének a feladat elvégzésére;
- bármilyen, az ajánlattevők közötti megállapodásra utaló, szóbeli vagy írásos hivatkozás;
- a nyertes ajánlattevő bevonja a vesztes ajánlattevőket alvállalkozóként;
- egy vagy több ajánlattevő visszavonja az ajánlatát (vagy a döntés felülvizsgálatára vonatkozó kérelmét), majd a nyertes ajánlattevő alvállalkozóként vonja be őt/őket a teljesítésbe;
- a nyertes ajánlattevő nem köti meg a szerződést, későbbi ismételt beszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés végrehajtásakor azonban alvállalkozóként részt vesz annak teljesítésében;

⁴ [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2019\)3452&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2019)3452&lang=en)

- valamely ajánlattevőtől érkező ajánlat egy másik ajánlattevő levelezési cégjelzését, logóját, vízjelét, telefonszámát, faxszámát tartalmazza, vagy egyéb, a másik ajánlattevő ajánlatában szereplő sajátos részt tartalmaz;
- különböző ajánlattevők által benyújtott iratokban hasonló hibák, pl. szokatlan vagy azonos helyeken szereplő helyesírási hibák és elírások vannak;
- különböző ajánlattevőktől érkező ajánlatok hasonló kézírást tartalmaznak vagy írásképet mutatnak, vagy azonos irodai eszközök használatának nyomát viselik;
- különböző ajánlattevőktől érkezett ajánlatok azonos számítási hibákat tartalmaznak;
- különböző ajánlattevőktől érkezett ajánlatokból ugyanazon kellékek, mellékletek, igazolások hiányoznak (és ezt nem magyarázza az ajánlatkérés egyértelműségének hiánya vagy egyéb hibája);
- több ajánlattevő teljesen egyforma, részleteiben is (indokolatlanul) azonos árakat jelöl meg.

Több eljárás összefüggésében azonosítható főbb jelek:

- körbenyerés: mindig más ad nyerő ajánlatot, a nyertesség előre leosztottan körbejár a kartelltagok között;
- ajánlat visszatartás: csak a kartell által „nyertesnek kijelölt” ajánlattevő tesz érvényes ajánlatot, míg a többi kartelltag nem tesz ajánlatot vagy szándékosan érvénytelen ajánlatot tesz, esetleg később ezzel egyenértékűen viselkedik (pl. visszalép vagy nem teljesít hiánypótlást);
- színlelt ajánlattétel: csak a kartell által „nyertesnek kijelölt” ajánlattevő tesz érvényes ajánlatot, míg a többi kartelltag szándékosan eleve versenyképtelen ajánlatot tesz;
- piacfelosztás: az ajánlattevők egymás között felosztják a piacot és megállapodnak, hogy adott megrendelőként, vagy adott földrajzi piacokon nem fognak versenyezni;
- a nyertes ajánlatok valamilyen földrajzi rendszerezettséget mutatnak;
- a rendszeres ajánlattevők nem tesznek ajánlatot olyan esetben, amikor arra számítani lehetett volna, más esetekben viszont továbbra is rendszeresen adnak ajánlatokat;
- az ajánlatok hirtelen romlása vagy egységesülése a korábbiakhoz képest.

2. A közpénzek költségghatékony és felelős módon történő felhasználása

2.1. A többes elszámolás tilalma

Ugyanarra a konkrét tevékenységre vonatkozó költség csak egyszer számolható el bármelyik projektben/programkomponensben/komponens elemében. Amennyiben a konkrét beszerzési eljárás több támogatási programot is érint, pontosan dokumentálni szükséges azt, hogy az egyes beszerzésekből mekkora költség melyik programban kerül/került elszámolásra. A dokumentációt alátámasztásként kérés esetén a hitelesítő szervezet rendelkezésére kell bocsátani az elszámolni kívánt költségek hitelesítése során.

Ajánlatkérő köteles biztosítani, hogy a megkötött és elszámolásra benyújtott szerződésekben, valamint a projektben/programkomponensben/komponens elembe elszámolt személyek (pl.: munkavállalók) által ellátandó feladatok között ne legyen átfedés, azoknak minden esetben pontosan elhatárolhatónak kell lenniük.

Amennyiben a többes elszámolás gyanúja felmerül és a kedvezményezett nem tudja hitelt érdemlően bizonyítani, hogy az adott költség más forrásból nem került finanszírozásra, a kapcsolódó költség nem hitelesíthető, ezáltal nem elszámolható.

2.2. A minőségi ajánlatokat elősegítő alkalmassági feltételek és értékelési szempontrendszer

Az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevétele mellett a beszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat – a beszerzés becsült értékére is tekintettel – legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni. E tekintetben indokolt a beszerzési eljárások esetében is a Kbt. releváns rendelkezéseinek megfelelő alkalmazása. Az ajánlatkérő által kialakított értékelési szempontok nem biztosíthatnak az ajánlatkérő részére önkényes döntési lehetőséget, hanem mennyiségi és szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön kell alapulnia, biztosítva a benyújtandó ajánlatok objektív összehasonlíthatóságát.

2.3. Jóhiszeműség és tisztességesség

Az ajánlatkérő a beszerzési eljárás előkészítése és lefolytatása során köteles jóhiszeműen és tisztességesen eljárni.

A fentiekben részletezett alapelvek bármelyikének megsértése esetén, vagy ha a beszerzés dokumentumaiból nem állapítható meg azok betartása, a beszerzés eredményeképpen megkötött szerződésben/megrendelőben meghatározott munka ellenértéke részben vagy egészben nem lesz elszámolható.