



**KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG
KÖZBESZERZÉSI DÖNTŐBIZOTTSÁG**

1026 Budapest, Riadó u. 5.

1525 Pf.: 166.

Tel.: 06-1/882-8594,

Elektronikus kapcsolattartás: kozbeszerzes.hu

Az ügy iktatószáma: D.233/13/2021.

A tanács tagjai: Dr. Szathmári Réka közbeszerzési biztos, az eljáró tanács elnöke, Söpkéz Gusztávné közbeszerzési biztos, Dr. Hodnik Ákos közbeszerzési biztos

A hivatalbóli kezdeményező: Pénzügyminisztérium
(Budapest, József Nádor tér 2-4.)

A hivatalbóli kezdeményező képviselője: Hágen Andrea felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

Az ajánlatkérő: Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal
(Debrecen, Piac u. 54.)

Az ajánlatkérő képviselője: Dr. Tóth Csaba felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó

Az egyéb érdekelt: Focus Audit and Advisory Könyvvizsgáló és
Tanácsadó Kft.
(Budapest, Petneházy u. 52. 2/238.)

Az egyéb érdekelt képviselője: Dr. Domján Ákos ügyvéd
(Kecskemét, Rákóczi út 9. 1/7.)

A beszerzés tárgya, értéke: Az „Út a munkaerőpiacra” megnevezésű, kiemelt projekt [GINOP-5.1.1-15-2015-00001] 2019., 2020., 2021. és 2022. évekre vonatkozó folyamatos könyvvizsgálata (közbenső auditok elvégzése,-14.100.000.-Ft
EKR001491052019

A Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) a Közbeszerzési Hatóság nevében meghozta az alábbi

H A T Á R O Z A T - ot.

A Döntőbizottság megállapítja a hivatalbóli kezdeményezés alapján, hogy az ajánlatkérő megsértette a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 65. § (3) bekezdését.

A Döntőbizottság az ajánlatkérővel szemben 200.000.-Ft, azaz kettőszázezer forint bírságot szab ki.

A Döntőbizottság felhívja az ajánlatkérőt, hogy a bírság összegét a határozat kézbesítésétől számított 15 napon belül a Közbeszerzési Hatóság Magyar Államkincstárnál vezetett 10032000-01040360-00000000 számú központosított beszedési számlájára átutalással teljesítsék.

A jogorvoslati eljárás során felmerült költségeiket az ügyfelek maguk viselik.

A határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat ellen a Fővárosi Törvényszék előtt közigazgatási per indítható, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül. A keresetlevelet a Fővárosi Törvényszékhez címezve, de kizárólag a Döntőbizottsághoz kell elektronikus úton benyújtani. A keresetlevél benyújtásának a határozat végrehajtására/közigazgatási cselekmény hatályosulására nincs halasztó hatálya.

I N D O K O L Á S

A jogorvoslat alapjául szolgáló tényállás

1. Az ajánlatkérő szolgáltatásmegrendelés tárgyában 2019. november 19-én összefoglaló tájékoztatót küldött a felhívni kívánt gazdasági szereplőknek az EKR001491052019 azonosítószámú közbeszerzési eljárásban.

2. A felhívás szerint a közbeszerzés mennyisége:

Az „Út a munkaerőpiacra” megnevezésű, kiemelt projekt [GINOP-5.1.1-15-2015-00001] 2019., 2020., 2021. és 2022. évekre vonatkozó folyamatos könyvvizsgálata (közbenső auditok elvégzése).

A könyvvizsgálat célja, hogy az ajánlattevő a feladatai ellátása során véleményt alkosson a fenti időszak vonatkozásában a GINOP-5.1.1-15 projekt keretében megvalósított elszámolások megbízhatóságáról, valóságáról, a törvényes előírásokkal való összhangjáról, továbbá véleményt adjon a GINOP-5.1.1-15 program gazdálkodásáról és működtetésének rendjéről.

A könyvvizsgálatra helyszíni vizsgálatokkal, évközi könyvvizsgálat keretében a rendelkezésre bocsátott dokumentumok felülvizsgálatával, a Magyar Nemzeti Könyvvizsgálati Standardok figyelembevételével, a Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Bizottsága által jóváhagyott, az Államháztartás Szervezetei Könyvvizsgálatának Módszertani Útmutatója, továbbá az EU-s projektek vizsgálatára vonatkozó módszertani útmutató(k) alapján kerül sor.

A könyvvizsgálói feladatok közé tartozik a projekt keretében a kifizetési igénylésekben, illetve az időszakos beszámolóknak benyújtott pénzügyi és egyéb elszámolások hitelességének és szabályszerűségének vizsgálata és erről közbenső könyvvizsgálói jelentések kibocsátása. Ajánlattevő a projekt megvalósítás időtartama alatt 2019., 2020., 2021., 2022. évekre vonatkozóan könyvvizsgálói tevékenységet kell, hogy végezzen a 4400. számú „Megbízás pénzügyi számviteli információk megállapodás szerinti vizsgálatának végrehajtására” kapcsolódó szolgáltatásokra vonatkozó magyar nemzeti standardban foglaltaknak megfelelően.

A szerződés teljesítése során különösen az alábbi dokumentumokat kell ellenőrizni:

- kifizetési igények,
- projekt időszakos beszámolók,
- bizonylatok,
- szerződések,
- elszámolások,
- számfejtések,
- kifizetések dokumentumai.

A könyvvizsgálat magában foglalja a pénzügyi kimutatások tényszámait alátámasztó bizonylatok mintavételezésen alapuló vizsgálatát is.

A könyvvizsgálatnak ki kell terjednie a projekt megvalósításával kapcsolatban használt mindkét számlára (NFA lebonyolítási számla és GINOP-5.1.1 célszámla).

A feladat-ellátás részletes leírására az Ajánlati dokumentáció feladat-meghatározás fejezetében kerül sor.

A szerződés időtartama, a teljesítés határideje: 2023. január 31.

Az értékelés szempontjai:

Ajánlati ár	90
Az [M.2.1)] alkalmassági feltétel keretében bemutatott vezető könyvvizsgáló többlet szakmai tapasztalata Európai Unió forrásból finanszírozott projektek könyvvizsgálata tekintetében (max. 24 hónap)	10

A tájékoztató IV.1.1) pontja alatt ismertette az ajánlatkérő az alkalmassági minimumkövetelményeket:

Az ajánlattevő alkalmatlan a szerződés teljesítésére, ha

- [M.1)] az ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésétől visszafelé számított 3 évből nem tud bemutatni legalább 1 db olyan referenciát, mely minimum 1.000.000.000.-Ft összköltségvetésű, Európai Unió forrásból finanszírozott projekt tekintetében végzett, szerződésszerűen teljesített könyvvizsgálati tevékenységre vonatkozik;

- [M.2)] az ajánlattevő nem tud bemutatni

- [M.2.1)] legalább 1 (egy) fő vezető könyvvizsgálót, aki minimum 24 hónapos könyvvizsgálói gyakorlattal (szakmai tapasztalattal) rendelkezik,

- [M.2.2)] 1 (egy) fő könyvvizsgálót, aki minimum 1 éves könyvvizsgálói gyakorlattal (szakmai tapasztalattal) rendelkezik.

[Egy szakember csak egy alkalmassági feltételt igazolhat.]

A fenti alkalmassági feltételeknek a közös ajánlattevők együttesen, illetve az ajánlattevők bármely más szervezet vagy személy kapacitására támaszkodva is megfelelnének, a közöttük fennálló kapcsolat jogi jellegétől függetlenül. A Kbt. 65. § (1) bekezdés b) pont tekintetében a Kbt. 65. § (7), illetve (9) bekezdésében foglaltak az irányadók. Ajánlatkérő felhívja a figyelmet, hogy az ajánlattevő kapacitásait rendelkezésre bocsátó szervezetként csak olyan gazdasági szereplőt vehet igénybe, amely regisztrált az EKR-ben, vagy amelynek adatait az ajánlattétel vagy részvételre jelentkezés során az EKR-ben előzetesen rögzítette.

3. Az ajánlattételi felhívásban előírt határidőig öt ajánlat érkezett.

4. Az eljárás eredményéről szóló tájékoztató szerint az eljárás eredményes lett, a beérkezett öt ajánlatból három ajánlat volt érvényes.

5. Az ajánlatkérő 2020. február 28. napján kötötte meg a szerződést a nyertes ajánlattevő Focus Audit and Advisory Könyvvizsgáló és Tanácsadó Kft.-vel nettó 7.745.000.-Ft ellenszolgáltatás mellett.

A hivatalbóli kezdeményezés

6. A hivatalbóli kezdeményező 2021. május 11. napján nyújtotta be a Döntőbizottsághoz a kezdeményezését, amelyben az alábbiakra tekintettel kérte jogsértés megállapítását.

7. Az ajánlatkérő az alkalmassági követelmények előírását nem a közbeszerzés tárgyára korlátozottan, és a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig írta elő, minek következtében - az Európai Unió forrásból megvalósuló teljesítésre vonatkozó referencia indokolatlan és jogszerűtlen előírásával – az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 65. § (3) bekezdésében foglaltakat.

8. Az ajánlatkérő az összefoglaló tájékoztatóban, valamint az ajánlati felhívásban alkalmassági minimumkövetelményként az alábbiakat írta elő:

9. „[M.1)] az ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésétől visszafelé számított 3 évből nem tud bemutatni legalább 1 db olyan referenciát, mely minimum 1.000.000.000.-Ft összköltségvetésű, Európai Unió forrásból finanszírozott projekt tekintetében végzett, szerződészerűen teljesített könyvvizsgálati tevékenységre vonatkozik.”

10. A Kbt. 65. § (3) bekezdése alapján az alkalmassági követelmények előírását ajánlatkérő köteles - figyelembe véve az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra, valamint a verseny tisztaságára vonatkozó alapelveket - a közbeszerzés tárgyára korlátozni, és azokat a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig előírni.

A jogszabályi követelményre is tekintettel alkalmassági követelményt tehát csak akkor lehet előírni, ha az ténylegesen szükséges a szerződés teljesítéséhez, összefüggésben van az adott beszerzés tárgyával, mértékének megfelel, és megalapozott következtetést lehet levonni belőle az ajánlattevő/részvételre jelentkező alkalmasságát illetően. Minden ezzel ellentétes tartalmú előírással kapcsolatban felmerül, hogy az indokolatlanul túlzó, versenytorzító, versenykorlátozó, vagy a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét sérti.

11. Az ajánlatkérő nyilatkozatában előadta, hogy a közbeszerzési eljárás tárgya az „Út a munkaerőpiacra” megnevezésű, kiemelt projekt (GINOP-5.1.14-15-2015-00001) 2019., 2020., 2021 és 2022. évekre vonatkozó folyamatos könyvvizsgálata (közbenső auditok elvégzése). Álláspontja szerint a feladatok ennek megfelelően némileg eltérnek a standard könyvvizsgálói feladatoktól, melyet jól jellemez az a tény, hogy az ilyen típusú vizsgálatokra a MKK külön módszertani útmutatót tett közzé a honlapján.

12. Megvizsgálva az ajánlatkérő által hivatkozott, az Európai Unió projekt ellenőrzésére kiadott 4400. számú könyvvizsgálati standardot, megállapítható, hogy az nem tartalmaz olyan előírásokat, amelyek az egyéb könyvvizsgálati tevékenységhez viszonyítottan speciális ismereteket igényelnének.

13. Az ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban a közbeszerzés tárgyaként a 4400. számú könyvvizsgálati standardnak megfelelő könyvvizsgálói tevékenységet határozta meg. Ugyanakkor a fentiek alapján megállapítható, hogy a felhívásban rögzített, a 4400. számú standardra történő hivatkozás egy olyan általános, objektív követelménynek tekinthető, amely önmagában még nem indokolja az ajánlatkérő azon elvárását, hogy az ajánlattételt emellett 1.000.000.000.-Ft-os Európai Unió projekt referenciához is kösse, a standardnak való megfelelés ugyanis nincs összefüggésben azzal, hogy egy könyvvizsgáló végzett-e Európai Unió pályázatban könyvvizsgálatot. A közbeszerzési eljárás tárgyának meghatározásánál tehát közbeszerzési szempontból nem az érintett uniós pályázat az irányadó, mert bár egy Európai Unió projektben a könyvvizsgáló nem az adott szervezet éves beszámolóját véleményezi, ez nem jelenti azt, hogy feladata relevánsan eltérne az általános könyvvizsgálói tevékenységtől.

14. Álláspontja szerint az ajánlatkérő által, kiegészítő hiánypótlás keretében benyújtott indokolásában hivatkozott döntőbizottsági határozatok is (D.476/2013., D.307/2009.) azt támasztják alá, hogy az uniós tapasztalat csak abban az esetben elfogadott, ha speciális európai uniós elvárásoknak kell az ajánlattevőnek megfelelni, illetve speciális feladatokat kell elvégeznie (D.346/2014.), ami jelen esetben nem állapítható meg.

15. A Közbeszerzések Tanácsának az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról szóló útmutatója is utal arra, hogy az audittapasztalatokra figyelemmel kerülendő az EU forrásból támogatott teljesítésre vonatkozó referencia megkövetelése, ha nem mutatható ki egy speciális körülmény, amely alapján csak és kizárólag ezen referenciák bemutatása igazolhatja a gazdasági szereplők alkalmasságát az adott szerződés teljesítésére.

16. Mindezek alapján a közbeszerzési eljárás tárgyaként meghatározott szolgáltatás esetében nem áll fenn olyan speciális feltétel, illetve többlet követelmény, amely azt igazolná, hogy csak és kizárólag az 1.000.000.000.-Ft-os Európai Unió projekt referencia bemutatása támaszthatja alá a gazdasági szereplők alkalmasságát az adott szerződés teljesítésére. Az Európai Unió forrásból megvalósuló teljesítésre vonatkozó referencia előírásával ajánlatkérő tehát indokolatlanul korlátozta a gazdasági szereplők közötti versenyt, amely körülményt az eljárásban érdeklődő és ajánlattevő gazdasági szereplők száma is alátámaszt (az eljárás iránt összesen 9 gazdasági szereplő jelezte érdeklődését, és 5 gazdasági szereplő tett csak ajánlatot, amelyből 3 ajánlattevő ajánlata bizonyult érvényesnek).

17. A kezdeményező szerint az ajánlatkérő táblázatos összehasonlításából is egyértelműen kiderül, hogy a könyvvizsgálat szempontjából releváns különbség csak a jogszabályi háttér, illetve a speciális minősítés vonatkozásában áll fenn. Ugyanakkor ez a különbség nem abból adódik, hogy a közbeszerzés tárgya uniós projektre vonatkozó könyvvizsgálat, hanem abból, hogy ajánlatkérő költségvetési szerv, és mint ilyen, könyvelésére a számviteli törvény mellett speciális számviteli előírások is vonatkoznak, valamint a könyvvizsgálónak költségvetési minősítéssel is kell rendelkeznie.

18. A Magyar Könyvvizsgálói Kamara honlapja szerint is a 4400-as standard a könyvvizsgáló által végzett – könyvvizsgálaton kívüli – könyvvizsgálói tevékenység körébe tartozó, szakmai szolgáltatások nyújtására vonatkozó magyar nemzeti standardnak minősül, és „azokra a kapcsolódó szolgáltatásokra szóló megbízásokra kell alkalmazni, amelyek esetében a megbízási szerződés, valamint a ténymegállapításokról szóló jelentés 2019. január 1-jei vagy azt követő keltezésű”.

19. Az ajánlatkérő által hivatkozott, az Uniós támogatások könyvvizsgálói ellenőrzésének módszertani útmutatója 2011. évi megjelenésű és a 2007-2013. programozási időszakra vonatkozott, ebből adódóan a dokumentumban rögzített szabályok semmilyen kötelező előírást nem tartalmaznak a pályázókra illetve az ellenőrzést végző intézményrendszerre a 2014-2020. programozási időszak pályázatainak tekintetében.

Minden programozási időszak működésére új kormányrendelet vonatkozik, így a 2007-2013 programozási időszakra a 4/2011. (I. 28.) Kormányrendelet, míg a 2014-2020. programozási időszakra az ajánlatkérő által is hivatkozott 272/2014. (XI. 5.) Kormányrendelet.

20. Sem a pénzügyi elszámolásról szóló tájékoztató, sem a pályázati felhívás, sem az útmutatók - a kommunikációval ellentétben, melyre külön előírások vonatkoznak – nem tartalmaznak olyan többletelőírást, amely indokolná az uniós projektre vonatkozó referencia

előírását alkalmassági feltételként. Állítása alátámasztására csatolta a projekt során keletkezett könyvvizsgálati jelentést.

21. Az irányító hatóság ellenőrzése során megvizsgálta, hogy a közbeszerzés tárgyát képező beszerzésre vonatkozóan történt-e bármilyen olyan speciális előírás a pályázati dokumentumokban (<https://www.palyazat.gov.hu/doc/4510>), amely a könyvvizsgálat tekintetében szigorúbb feltételeket támasztana.

22. A GINOP-5.1.1-15-2015-00001 számú pályázati felhívás 3.1.2.1 h) pontja a könyvvizsgálói feladattal összefüggésben az alábbiakat rögzítette:

„3.1.2.1 Kötelezően megvalósítandó, önállóan nem támogatható tevékenységek:

h) Könyvvizsgálat:

ha) legalább évenkénti egy könyvvizsgálat;

hb) projekt végi (záró) könyvvizsgálat.”

23. Fentiek alapján megállapítható, hogy a GINOP-5.1.1-15-2015-00001 számú pályázati felhívás, az általános útmutató, az általános szerződési feltételek, továbbá a kedvezményezettnek az irányító hatósággal kötött támogatási szerződése, illetve a konzorciumi megállapodás nem tartalmaz speciális előírást a könyvvizsgálattal kapcsolatban. Az ajánlatkérőnek tehát a támogatási szerződés, illetve az ahhoz kapcsolódó dokumentumok alapján kizárólag a magyar jogszabályok szerinti könyvvizsgálati standardoknak kellett megfelelnie.

Az ajánlatkérő észrevétele

24. Az ajánlatkérő álláspontja szerint a kiírásban szereplő referenciatétel megfelel a Kbt. 65. § (3) bekezdésében szereplő szükségességi, illetve az arányossági követelménynek az alábbiak szerint.

25. A kiírásban szereplő és jelen jogorvoslat tárgyát képező referenciatétel biztosította a gazdasági szereplők közötti minél szélesebb versenyt, melyet az is alátámaszt, hogy öt ajánlat érkezett, szemben azzal a hivatalbóli kérelmezői állásponttal, hogy az 5 beérkezett ajánlat azt mutatná, hogy a referenciatétel indokolatlanul korlátozta a gazdasági szereplők közötti versenyt.

26. Az alkalmassági feltétel jogszerűségét mindig a konkrét közbeszerzési eljárás specifikumai, körülményei alapján kell megítélni.

27. A Közbeszerzési Hatóságnak az alkalmassági feltételek előírásával kapcsolatos szabályokról szóló útmutatója alapján lehet Európai Unió forrásból megvalósuló teljesítésre vonatkozó referenciát előírni, de azt speciális körülménynek, valamilyen többlet követelménynek kell alátámasztania. A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint Európai Unió forrásból támogatott projektek keretében végzett szolgáltatások tekintetében minden esetben fel kell merülnie valamilyen többlet követelménynek, speciális feltételnek ahhoz, hogy az említett előírás jogszerű legyen.

28. Az ajánlatkérő hivatkozott a D.476/2013., D.307/2009., és D.346/2014. számú döntőbizottsági határozatokra.

29. Egy EU-s projektben a könyvvizsgáló nem az adott szervezet éves beszámolóját véleményezi, mint általában, ami kifejezetten a tulajdonosoknak/hitelezőknek készül és azt hivatott alátámasztani, hogy a beszámoló valósan mutatja be a megbízó pénzügyi, jövedelmi, vagyoni helyzetét, illetve az elért eredményt. Az európai uniós projektek könyvvizsgálói ellenőrzését a 4400-as „Megbízás pénzügyi információk megállapodás szerinti vizsgálatának végrehajtására” c. standard szerint kell lefolytatni. A standard speciális követelményeket ró az alkalmazójára, a standard és az egyéb vonatkozó szabályozások ismerete nélkül az európai uniós projektek könyvvizsgálói ellenőrzése lehetetlen.

30. A projektek könyvvizsgálói ellenőrzése a 4400-as standard előírásai mellett a Magyar Nemzeti Könyvvizsgálói Standardok figyelembevételével a Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Bizottsága által jóváhagyott, az Államháztartás Szervezetei Könyvvizsgálatának módszertani útmutatója, az Uniós támogatások könyvvizsgálói ellenőrzésének módszertani útmutatója, a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet] 5. melléklete szerinti Nemzeti szabályozás az elszámolható költségekről 2014-2020 programozási időszak című Útmutató, az adott projektre vonatkozó pályázati felhívás, támogatási szerződés, költségvetés, továbbá az adott projektre és a megbízóra vonatkozó belső eljárásrendek és szabályzatok alapján történik. A „szokásos” könyvvizsgálatokkal ellentétben, melyek a 200-810-es könyvvizsgálói standardok szerint történnek, a projektellenőrzések során nem készül éves beszámoló, így nem a mérleg, eredménykimutatás és kiegészítő melléklet ellenőrzésére kerül sor. A projektellenőrzés során többek között a projekt kifizetési igényléseit, időszakos beszámolóit, bizonylatait, szerződéseit, pénzügyi elszámolásait, számfejtéseit, kifizetések dokumentumait, összesítőit, elkülönített könyvelését ellenőrzi a könyvvizsgáló, hogy az azokban szereplő valamennyi elszámolás összhangban van a valós teljesítéssel, a bizonylatokkal és elszámolható a felhívás, a támogatási szerződés és a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet előírásai szerint. Jelen kiírás tárgya is ezen elvekhez igazodik, mely szerint a „könyvvizsgálat célja, hogy az ajánlattevő a feladatai ellátása során véleményt alkosson a fenti időszak vonatkozásában a GINOP-5.1.1.-15 projekt keretében megvalósított elszámolások megbízhatóságáról, valódiságáról, a törvényes előírásokkal való összhangjáról, továbbá véleményt adjon a GINOP-5.1.1-15 program gazdálkodásáról és működésének rendjéről. ... A könyvvizsgálói feladatok közé tartozik a projekt keretében a kifizetési igénylésekben, illetve az időszakos beszámolóknak benyújtott pénzügyi és egyéb elszámolások hitelességének és szabályszerűségének vizsgálata és erről közbenső könyvvizsgálói jelentések kibocsátása.” A könyvvizsgálók által rutinszerűen végzett éves beszámolóknak könyvvizsgálatának teljesen mást, más módszertan és más standard előírásai szerint kell elvégezni. Teljesen más a jelentés formátuma is, hiszen azt mást standard előírásaival összhangban kell készíteni. Fentiekből következik, hogy a két megbízástípus teljesen eltérő gyakorlatot követel meg az alkalmazótól, más teljességi nyilatkozat is készül a két eltérő standardcsalád miatt.

31. Az ajánlatkérő szerint a 4400-as standard tartalmaz olyan előírásokat, amelyek az egyéb könyvvizsgálói tevékenységhez viszonyítottan speciális ismereteket igényelnének, az állítása alátámasztására szolgáló indokokat az alábbi táblázatban foglalta össze.

Szempontok	Európai Unió projekt ellenőrzése	Könyvvizsgálat
Standard	4400	200-810
Bizonyosság	A végrehajtott vizsgálat nem könyvvizsgálat vagy átvilágítás, és mint ilyen, semmilyen bizonyosságot nem szolgáltat	Bizonyosságot nyújtó ellenőrzés
Hatókör	Korlátozott, a megbízási szerződésben rögzített feladatokra vonatkozik	Teljeskörű
Módszertan	A Magyar Könyvvizsgálói Kamara által kiadott módszertani kézikönyv előírásai alapján	A 200-810-es standardok módszereivel: pl.: egyenlegközlőztetés, újszámolás, interjú, folyamatfelmérés, kontrollvizsgálat, ismételt végrehajtás, stb.
Ellenőrzés tárgya	A kifizetési kérelemben szereplő tételek elszámolhatóak a felhívás és a támogatási szerződés szerint, azok bizonylati alátámasztottsága megfelelő, azok valós teljesítményt tartalmaznak, záradékoltak, az elkülönített főkönyvi nyilvántartás megfelelően elkészült; a projektelszámolás megfelel a felhívás és a támogatási szerződés előírásainak	Az éves beszámoló hitelesítése, hogy az megfelel a jogszabályi előírásoknak és hűen tükrözi a megbízó pénzügyi, jövedelmi, vagyoni helyzetét
Jogszabályi háttér	Számviteli törvény; Áht; Áhsz; Ávr., 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet, 18/2013. (VI. 11.) NGM rendelet	Számviteli törvény
Egyéb speciális szabályozók	Pályázati felhívás, Támogatási szerződés és módosításai, projekt költségvetések, keretlevelek, módszertani útmutatók (pl. pénzügyi elszámolásról szóló tájékoztató), belső szabályzatok	Belső szabályzatok
Speciális minősítés	Költségvetési szerv esetén költségvetési	Alapvetően nincs elvárás, speciális gazdasági szereplőknél lehetséges

Mindebből látszik, hogy a 4400-as standard bizony tartalmaz olyan előírásokat, amelyek az egyéb könyvvizsgálati tevékenységhez viszonyítottan speciális ismereteket igényelnek.

32. Speciális ismeretet feltételez továbbá az is jelen projekt kapcsán, hogy a támogatási elemeket a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (hatályos elnevezése Gazdaságvédelmi Foglalkoztatási Alap) finanszírozza, melyre külön rendelkezések vonatkoznak a 18/2013. (VI. 11.) NGM rendelet alapján. Jelen közbeszerzési eljárás tárgya tartalmazta, hogy „A könyvvizsgálatnak ki kell terjednie a projekt megvalósításával kapcsolatban használt mindkét számlára (NFA lebonyolítási számla és GINOP-5.1.1 célelszámolási számla).”

33. Jelentős különbség pl. a kormányhivatalok európai uniós projektjeinek könyvvizsgálata kapcsán az is, hogy a kormányhivatalok költségvetési szervek, melyeknek speciális számviteli előírásai vannak. Jelen esetben pl. könyvvizsgálati megbízást csak költségvetési minősítéssel rendelkező könyvvizsgáló társaság és személyében felelős könyvvizsgáló végezhet. Az 1 mrd forint főösszegű projektek jellemzően nem piaci gazdasági szereplők, hanem költségvetési szervek (kiemelt) projektjei, így ez az alkalmassági feltétel áttételesen a költségvetési minősítés – szükségszerű – meglétét is előírja.

34. A Könyvvizsgálói Kamara Uniós támogatások könyvvizsgálói ellenőrzésének módszertani útmutatója szerint „A jogszabályi kötelezettségeknek és a belső szabályrendszernek egyaránt megfelelő működést a folyamatba épített ellenőrzés rendszere – a könyvvizsgáló igénybevételével – biztosíthatja... Az ellenőrzési funkció biztosítása és az ellenőrzési folyamatok megszervezése szorosan illesztendő a projekt megvalósításához és a könyvvizsgálótól folyamatkövető projekt szemléletet követel meg, ami az eddig végezett általános könyvvizsgálói tevékenység speciális dimenziója.” Tehát a megvalósítás során felmerülő esetleges hibák előzetes kiszűrése is a könyvvizsgálati feladatok specialitását támasztja alá.

35. A projektek ellenőrzésének része az elkülönített főkönyvi nyilvántartás ellenőrzése is, mely „általános” könyvvizsgálati megbízások esetén nem értelmezhető feladat. Jelen projekt esetében ezen előírást az uniós projekt pályázati felhívásának 5.6. aa) pontja írja elő mely szerint „Jelen pályázat keretében elnyert támogatás szakmai megvalósítással összefüggő költségeinek elszámolásával összefüggésben kiemelt elvárás a költségek egyéb uniós és költségvetési támogatások keretében elszámolt költségektől való elhatárolása és az elhatárolást alátámasztó nyilvántartása.”

36. A közbeszerzési eljárás tárgya ugyanakkor az „Út a munkaerőpiacra” megnevezésű, kiemelt projekt [GINOP-5.1.1-15-2015-00001] 2019., 2020., 2021. és 2022. évekre vonatkozó folyamatos könyvvizsgálata (közbenső auditok elvégzése), melyre „a rendelkezésre bocsátott dokumentumok felülvizsgálatával, a Magyar Nemzeti Könyvvizsgálati Standardok figyelembevételével, a Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Bizottsága által jóváhagyott, az Államháztartás Szervezetei Könyvvizsgálóinak Módszertani Útmutatója, továbbá az EU-s projektek vizsgálatára vonatkozó módszertani útmutató(k) alapján kerül sor”. A 4400-as standardot is figyelembe véve kell elvégezni a szerződés szerinti feladatokat, de ehhez képest a fenti említett útmutatók speciális feltételeket is megállapítanak egyrészt az államháztartási szervezetek vonatkozásában, másrészt EU-s projektek könyvvizsgálata esetén. A Könyvvizsgálói Kamarának az uniós támogatások könyvvizsgálói ellenőrzéséhez használatos módszertani útmutatója szerint a 4400-as standard az EU-s projektek könyvvizsgálata során alkalmazható, ugyanakkor pl. a 25. oldalon használata a vizsgálat során az egyik alternatívaként jelenik meg, mellyel összefüggésben a módszertani útmutató 26. oldala úgy fogalmaz, hogy a »Magyar Nemzeti Könyvvizsgálati Standardok közül a Kapcsolódó Szolgáltatásokra vonatkozó 4400. témaszámú „Megbízás pénzügyi információk megállapodás szerinti vizsgálatának végrehajtására” standard a gyakorlatban általánosan alkalmazott alternatíva«. Mindez azonban nem jelenti azt, hogy ezen standardon kívül más, speciálisan az EU-s támogatásokra vonatkozó szabályokat, különös tekintettel jogszabályokra ne kellene figyelembe venni az elvégzendő feladatok között, illetve a Könyvvizsgálói Kamarának az uniós támogatások könyvvizsgálói ellenőrzéséhez kiadott módszertani útmutatója is határoz meg a 4400-as standardon kívüli egyéb feltételeket. E tekintetben az ajánlatkérő kiemelte, hogy a költségek elszámolhatóságával kapcsolatos általános előírásokat, továbbá az egyes költség típusokra vonatkozó részletes szabályozást a

2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. mellékletét képező Nemzeti szabályozás az elszámolható költségekről – 2014-2020 programozási időszak c. útmutató tartalmazza.

37. Összefoglalva: a projektek könyvvizsgálata során nem az éves beszámoló hitelesítése és annak vizsgálata történik, hogy a beszámoló megfelel-e a számviteli törvény szerinti előírásoknak és hűen tükrözi-e a megbízó pénzügyi, jövedelmi és vagyoni helyzetét, hanem meghatározott ellenőrzési feladatok elvégzésére kerül sor annak érdekében, hogy a támogatás feltételeinek való megfelelés megállapításra kerüljön. Az ajánlatkérő által a kiírás tárgyában meghatározott feladatok speciális szaktudást és tapasztalatot igényelnek. A speciális körülményeket, illetve többletkövetelményeket a fentiekben tételesen felsorolt és hivatkozott dokumentumok összessége jelenti és tartalmazza, azaz nem kifejezetten és önállóan a 4400-as standard. A feladat megfelelő szintű ellátása feltételezi a vonatkozó jogszabályok, a külön speciális szabályok, módszertanok, standardok (a projektekre vonatkozó összes részletszabály) ismeretét és betartását, illetve egy egészen más szemléletet és munkamódszert is megkövetel. Továbbá az egyes projektek tartalma és előírásai (pl. egyes operatív programok) között is vannak különbségek, amit kifejezetten a támogató fogalmaz meg. Tehát általános feladatnak a projektek könyvvizsgálata semmiképpen sem nevezhető, szükséges a speciális tudás és tapasztalat.

38. A fentiekre tekintettel az ajánlatkérő által alkalmazott referencia-feltétel megfelel a Kbt. 65. § (3) bekezdés szerinti szükségességi feltételnek, ugyanis annak előírását az ismertetett speciális feltételek, a projekt-könyvvizsgálat speciális körülményei indokolták, az előírt referencia-feltétel nem nyúlik túl a jogszerű szükségességi mértéken.

39. Mindezek alapján az ajánlatkérő szerint a kifogásolt referencia-feltétel az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével mellett került megállapításra, indokolatlanul egyetlen gazdasági szereplőt sem hozott hátrányosabb helyzetbe, a jogszabályi kereteken és mértéken nem terjeszkedett túl, a közbeszerzés tárgyára korlátozottan, és a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig került előírásra.

Az egyéb érdekelt észrevétele

40. Az egyéb érdekelt Focus Audit and Advisory Könyvvizsgáló és Tanácsadó Kft. előadta, hogy a könyvvizsgálat és a 4400-as standard szerinti megbízások pénzügyi információk megállapodás szerinti vizsgálatára jelentősen eltérő szakmai munkát jelent. Utóbbi, melynek keretében a projektek pénzügyi elszámolásának hitelesítése történik nem minősül könyvvizsgálatnak. Számos más eltérés is van a két szakmai munka között. Fontos különbség még a két megbízástípus között, hogy a 4400-as standard a könyvvizsgálatoktól eltérő dokumentációs háttérrel követel meg, így eltérő szerződést, teljességi nyilatkozatot és a munka végtermékének számító jelentést kell alkalmazni, mint a könyvvizsgálatok során. Hasonlóság a két megbízási típus szerint, hogy mindkét esetben három részből épül fel a megbízás: tervezés, végrehajtás és riportálás; de minhárom munkaszakasz teljesen más munkát kíván meg a könyvvizsgálótól könyvvizsgálat és 4400-as standard szerinti megbízás esetén. Más az ellenőrzés hatóköre, a bizonyosság mélysége, a feladat tartalma, a módszertan és dokumentációs háttér, így különösen a kiadott jelentés. A 4400-as standard ugyan egy általános iránymutató standard, azonban az ezen standard alapján végzett munkák

specialitása, hogy a megbízó megjelölhet olyan speciális kritériumokat, elvárásokat, amelyekre normál könyvvizsgálat során nincsen jogköre.

Jellemző, hogy 4400-as standard szerint vizsgálják egy gazdasági szereplő folyamatainak hatékonyságát, ám az a 4400-as standard szerinti megbízás teljes egészében eltér egy normál könyvvizsgálattól és eltér a projektek 4400-as standard szerinti ellenőrzésétől is. Emiatt a standard ismerete még nem eredményezi automatikusan a projektelszámolás hitelesítésre való képességet. Fentiek miatt nem helytálló azon állítás, hogy nincs jelentős különbség a két megbízási típus között, hiszen szinte minden paraméterében eltér a két megbízástípus.

Normál éves beszámoló könyvvizsgálatára vonatkozó megbízások esetén piaci gyakorlat, hogy a könyvvizsgáló beszerzése, kiválasztása során az ajánlatkérők a könyvvizsgálati engedélyen túl az adott megbízásra jellemző referenciatételre támasztanak. Pl. egy pénzügyi vállalkozás, egy bank, egy nyugdíjpénztár vagy épp egy önkormányzat, energetikai vagy egyéb speciális szektorban működő vállalkozások normál könyvvizsgálati beszerzésénél (tehát nem 4400-as szerint projektvizsgálatánál) egy termelő cég könyvvizsgálatában szerzett tapasztalat nem elegendő, hiszen szektorismeret nélkül a megbízás nehezen teljesíthető. Megítélése szerint az adott megbízáshoz hasonló típusú kisebb megbízásokban szerzett tapasztalat elvárása jellemző a könyvvizsgálati piacon, így a projektaudit tapasztalat elvárása egy projekt 4400-as standard szerinti vizsgálatához megszokott alkalmassági feltétel.

A Döntőbizottság döntése és annak indokai

41. A Döntőbizottság a hivatalbóli kezdeményezés vizsgálata során a Kbt. 2019. november 19. napján hatályos Kbt. rendelkezések szerint jár el, figyelemmel arra, hogy az összefoglaló tájékoztatót ezen a napon küldte meg az ajánlatkérő.

42. A Döntőbizottság elsőként rögzíti, hogy megvizsgálta a hivatalbóli kezdeményezésben foglaltakat és a kezdeményező nyilatkozatait és annak alapján megállapította, hogy a kezdeményező egyértelműen megjelölte megsértett jogszabályi rendelkezésként a Kbt. 65. § (3) bekezdését, ezért a Döntőbizottság a megnevezett és alább idézett jogszabályi rendelkezés keretei között folytatta le a vizsgálatát.

A Kbt. 65. § (3) bekezdés értelmében az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével mellett a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat - a közbeszerzés becsült értékére is tekintettel - legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni.

43. A Kbt. 65. §-ának szabályozása alapján a jogalkotó az ajánlatkérő döntési kompetenciájába utalta az alkalmassági feltételrendszerek meghatározását. Ugyanakkor az ajánlatkérő döntési jogköre nem korlátok nélküli, a jogalkotó meghatározta azokat a kötelező jogi kereteket, amelyek között az ajánlatkérő a konkrét közbeszerzési eljárás alkalmassági követelményeit meghatározhatja: az alkalmassági követelmények maximum a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig írhatók elő.

Az ajánlatkérőnek tehát körültekintően kell meghatároznia, hogy milyen feltételeket támaszt a közbeszerzési eljárás során. Nem zárhat ki a közbeszerzési eljárásban való részvételből olyan potenciális ajánlattevőket, akik egyébként alkalmasak lennének a szerződés teljesítésére. Nem elegendő úgy meghatározni az alkalmassági feltételeket, hogy több ajánlattevő is tudjon annak alapján ajánlatot tenni, hanem akként kell megállapítani, hogy az a szerződés teljesítésére képes potenciális ajánlattevők számára egyenlő eséllyel biztosítsa a megfelelő ajánlattétel lehetőségét.

44. A Döntőbizottság az ajánlatkérő által a tájékoztató IV.1.1) pontjában előírt alkalmassági minimumkövetelményt vizsgálta meg, amelyben az ajánlatkérő akként rendelkezett, hogy alkalmatlannak minősül az ajánlattevő a szerződés teljesítésére, ha - [M.1)] az ajánlattételi felhívás közvetlen megküldésétől visszafelé számított 3 évből nem tud bemutatni legalább 1 db olyan referenciát, mely minimum 1.000.000.000.-Ft összköltségvetésű, Európai Unió forrásból finanszírozott projekt tekintetében végzett, szerződészerűen teljesített könyvvizsgálati tevékenységre vonatkozik.

45. A Döntőbizottság álláspontja szerint a vizsgált esetben megállapítható a Kbt. 65. § (3) bekezdésének megsértése. Ezen törvényi előírás alapján a jogalkotó kötelező korlátként határozta meg az ajánlatkérők felé, hogy csak a szerződés teljesítéséhez szükséges mértékben állapíthatnak meg alkalmassági feltételeket. A Döntőbizottság megítélése szerint mindig a konkrét közbeszerzési eljárás tárgyra, értékére, specifikumaira tekintettel – a Kbt. 65. § (3) bekezdésére tekintettel – kell egyedileg meghatározni, hogy mely konkrét alkalmassági követelmény meghatározása indokolt.

Jelen esetben a Döntőbizottság megállapította, hogy a beszerzés tárgya könyvvizsgálat, amelynek során a GINOP-5.1.1-15 projekt keretében megvalósított elszámolások megbízhatóságáról, valóságáról, a törvényes előírásokkal való összhangjáról, továbbá a GINOP-5.1.1-15 program gazdálkodásáról és működtetésének rendjéről kell a szerződést teljesítő ajánlattevőnek véleményt adni.

46. Az ajánlatkérő rögzítette a közbeszerzési eljárás rendelkezései között, hogy a könyvvizsgálatra a Magyar Nemzeti Könyvvizsgálati Standardok figyelembevételével, a Magyar Könyvvizsgálói Kamara Oktatási Bizottsága által jóváhagyott, az Államháztartás Szervezeti Könyvvizsgálóinak Módszertani Útmutója, továbbá az EU-s projektek vizsgálatára vonatkozó módszertani útmutató(k) alapján kerül sor.

47. A Döntőbizottság a kérelmező és az egyéb érdekelt nyilatkozatai alapján sem tudott megállapítani olyan konkrétumot, speciális előírást a hivatkozott dokumentumokban, amelyből arra a következtetésre lehetne jutni, hogy a szerződés tárgyát képező könyvvizsgálói feladatot kizárólag Európai Unió forrásból finanszírozott projekt tekintetében szerzett könyvvizsgálói gyakorlattal lehet elvégezni.

48. A GINOP pályázat nem írt elő olyan kitételt, ami indokolja az európai uniós forrásból finanszírozott project tekintetében végzett könyvvizsgálati tevékenység alkalmassági minimumkövetelményként történő előírását.

49. Az ajánlatkérő által közbeszerzési dokumentumokban felhívott és a jogorvoslati eljárás során is hivatkozott útmutatók az ajánlatkérő által sem vitatottan magyar nemzeti standardnak minősülnek, tehát annak alapján valamennyi, megfelelő szakmai képzéssel rendelkező könyvvizsgáló képes eljárni, alkalmas lehet a szerződés teljesítésére.

50. Az ajánlatkérő helyesen hivatkozott arra, hogy a Közbeszerzési Hatóság alkalmassági követelményekre vonatkozó útmutatója szerint az európai uniós forrásból megvalósuló teljesítés vonatkozásában referencia előírható, amelynek feltétele speciális körülmény, többlet követelmény megléte, azonban a Döntőbizottság a vizsgálat során éppen ilyen körülményt nem talált. Az ajánlatkérő a jogorvoslati eljárás során sem hivatkozott konkrétan olyan feltételre, előírásra, követelményre, amit a Döntőbizottság e körben értékelhetett volna.

51. A fentiek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 65. § (3) bekezdésének megsértésével határozta meg a tájékoztató IV.1.1) M1 pontjában foglalt alkalmassági követelményt.

52. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (2)-(3) bekezdéseiben meghatározott hatáskörében eljárva a fenti indokokra tekintettel a Kbt. 165. § (2) bekezdés d) pontja alapján a jogsértés megtörténtét megállapította a rendelkező részben foglaltak szerint.

A Kbt. 165. § (3) bekezdés d) pontja szerint amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság határozatában jogsértést állapít meg bírságot szabhat ki a jogsértő szervezettel vagy személlyel, valamint a jogsértésért felelős személlyel vagy szervezettel jogviszonyban álló, a jogsértésért felelős személlyel és szervezettel szemben.

A Kbt. 165. § (4) bekezdése szerint a (3) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege – a (11) bekezdésben foglaltak figyelembevételével – a közbeszerzési eljárás becsült értékének, illetve részajánlattétel esetében a jogorvoslattal érintett rész értékének legfeljebb 10%-a.

A Kbt. 165. § (11) bekezdése szerint a Közbeszerzési Döntőbizottság annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, valamint a bírság összegének megállapításában az eset összes körülményét, így különösen

- a) a jogsértés súlyát,
 - b) a közbeszerzés tárgyát és értékét,
 - c) a jogsértésnek a közbeszerzési eljárást lezáró döntésre gyakorolt befolyását,
 - d) az e törvénybe ütköző magatartásnak az adott közbeszerzés vonatkozásában történt ismételt tanúsítását,
 - e) a jogsértés megtörténte és a jogorvoslati eljárás megindítása között eltelt hosszú időtartamot,
 - f) támogatásból megvalósult beszerzés esetén azt a körülményt, ha a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat
- figyelembe veszi. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt.

53. A Döntőbizottság a rendelkező részben meghatározott összegű bírságot szabta ki, melynek során figyelembe vette a jogsértés súlyát, a közbeszerzés tárgyát és értékét.

A Döntőbizottság azt is figyelembe vette, hogy a jogsértés a szerződés megkötésére tekintettel nem reparálható.

A Döntőbizottság a bírság mértékénél figyelembe vette, hogy az adott közbeszerzés vonatkozásában korábban nem állapított meg jogsértést az ajánlatkérővel szemben, valamint nem talált arra utaló körülményt, hogy a jogsértés nyilvánvalóan szándékos volt. Az érintett beszerzés támogatásból valósult meg, és a jogsértéshez más szerv eljárásában a támogatás visszafizetésére vonatkozó szankció kapcsolódhat.

A bírságösszeg megállapítása körében a Döntőbizottság értékelte a közbeszerzési eljárás megindítása és a jogorvoslati eljárás megindítása közötti hosszabb időtartamot.

54. A Döntőbizottság a Kbt. 145. § (1) bekezdése szerint alkalmazandó Ákr. 125. § (1) bekezdése alapján rendelkezett az eljárási költségek viseléséről.

55. A Döntőbizottság hatásköre és illetékessége a Kbt. 145. § (2)-(5) bekezdésein alapul.

56. A határozat közigazgatási perben történő elbírálását a Kbt. 170. §-a biztosítja. A Döntőbizottság tájékoztatja a feleket, hogy jelen határozat közigazgatási perben történő felülvizsgálatára a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban:

Kp.) 12. § (1) bekezdés és a 13. § (3) bekezdése a) pont aa) alpontja szerint a Fővárosi Törvényszék kizárólagosan illetékes. A jogi képviselet a Kp. 27. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező.

A kereseti kérelem elektronikus úton történő benyújtása az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény 9. § (1) bekezdése és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 608. § (1) bekezdése alapján kötelező.

B u d a p e s t, 2021. július 13.

Dr. Szathmári Réka sk.
közbeszerzési biztos

Söpkéz Gusztávné sk.
közbeszerzési biztos

Dr. Hodnik Ákos sk.
közbeszerzési biztos

A kiadmány hitelül:

Tóth Zoltánné
titkárságvezető

Kapják:

1. Hágén Andrea faksz – kérelmező képviseletében (kizárólag elektronikus úton)
2. Dr. Tóth Csaba faksz – ajánlatkérő képviseletében (kizárólag elektronikus úton)
3. Dr. Domján Ákos ügyvéd – Focus Audit Kft. képviseletében (kizárólag elektronikus úton)
4. Miniszterelnökség (kizárólag elektronikus úton)
5. Közbeszerzési Hatóság Titkárság (kizárólag elektronikus úton)