

Ezt az oldalt gépi fordítással [\[Link\]](#) fordították le. A gépi fordításokban előfordulhatnak az egyértelműséget és a pontosságot potenciálisan csökkentő hibák; az ombudsman nem vállal felelősséget az esetleges eltérésekért. A legmegbízhatóbb és jogilag korrekt tájékoztatásért olvassa el a fenti linken található, angol nyelvű forrásverziót. Bővebb információért tekintse meg nyelvi és fordítási politikánkat [\[Link\]](#).

Kizárás egy bosznia-hercegovinai építési munkára vonatkozó pályázatból - 178/2014/AN. sz. ügyben hozott határozata

Határozat

Ügy 178/2014/AN - **Vizsgálat megindítása** 06/02/2014 - **Határozat** 23/10/2014 - **Érintett intézmények** Európai Beruházási Bank (Kritikai megjegyzés) |

Az ügy az Európai Beruházási Bank egyik határozatával foglalkozott, amelynek értelmében jóváhagyta a panaszos (az olasz Impresa Pizzarotti & C. SpA vállalat) kizárását egy Bosznia-Hercegovinában finanszírozott pályázatból. A panaszost arra hivatkozva zárták ki, hogy az ajánlata állítólag nem felelt meg az ajánlattételhez szükséges dokumentációnak. A panaszos az EBB panaszkezelési mechanizmusához folyamodott, amely a panaszos javára ítélt, és úgy vélte, hogy a kizárás jogellenes volt. Az EBB vezetése mindazonáltal elutasította a saját panaszkezelési mechanizmusának megállapítását, és jóváhagyta a határozatot, hogy a panaszost kizárják a pályázati eljárásból.

Az ombudsman megvizsgálta a kérdést, és hivatali visszasságot állapított meg a tekintetben, hogy az EBB határozata jogi hibán alapult. Megoldási lehetőség nem maradt, mivel a szerződést már odaítélték egy másik ajánlattevőnek, és az építési munkálatok már megkezdődtek. Az ombudsman ezért kritikai megjegyzéssel zárta le az ügyet. Az ombudsman aggodalmának adott hangot amiatt is, hogy a Bank által elkövetett hivatali visszasság ebben az esetben azzal a veszéllyel jár, hogy megkérdőjelezi az Európai Unió elkötelezettségét a bosznia-hercegovinai jogállamiság megerősítése iránt. Bejelentette, hogy mérlegelni fogja egy hivatalból indított vizsgálat megkezdését az EBB ügykezelésének hátterében húzódó rendszerszintű kérdések ügyében.

A panasz hátteréről

1. Az Európai Beruházási Bank (a továbbiakban: EBB) az Európai Unió hosszú lejáratú



hitelnyújtó intézménye. Az EBB feladata az Európai Unió célkitűzéseinek előmozdítása azáltal, hogy hosszú távú finanszírozást biztosít a stabil beruházások számára. Az EBB-n belül létrehozták a panaszkezelési mechanizmust annak érdekében, hogy megkönnyítsék és kezeljék az EBB tevékenységei által érintett magánszemélyek, szervezetek vagy vállalatok által az EBB-vel szemben benyújtott panaszokat. Az európai ombudsman és az EBB közötti egyetértési megállapodás [1] kifejti, hogy az előbbi hogyan veszi figyelembe a panaszkezelési mechanizmus munkáját. A panaszkezelési mechanizmus független az EBB azon szolgálataitól, amelyek felelősek a panaszos által kifogásolt tevékenységekért. Azok a panaszosok, akik még mindig elégedetlenek a panaszkezelési mechanizmus igénybevételét követően, fokozhatják az európai ombudsmanhoz benyújtott panaszt.

2. 2012-ben a panaszos, az olasz Impresa Pizzarotti & C. SpA vállalat részt vett egy bosznia-hercegovinai viadukt építésére irányuló pályázatban, amelyet az EBB finanszírozott. A legalacsonyabb ajánlat benyújtása ellenére a bosznia-hercegovinai projektgazda azért zárta ki a panaszt, mert ajánlata nem felelt meg az ajánlattételhez szükséges dokumentációnak.

3. A panaszos ezt a határozatot a támogatóval szemben támadta meg, amely fenntartotta álláspontját. A helyi jog kizárt minden jogorvoslatot a helyi bíróságokon az ilyen jellegű pályázatok tekintetében. A panaszos az EBB panaszkezelési mechanizmusához fordult, amely egy vizsgálatot követően megállapította, hogy a panaszosnak igaza van. A panaszkezelési mechanizmus azt ajánlotta az EBB-nek, hogy vonja vissza a szerződés másik ajánlattevőnek történő odaítélésére vonatkozó jóváhagyását (a továbbiakban: kifogás mellőzése). Az EBB azonban támogatta a projektgazda álláspontját, és fenntartotta kifogásmentességét.

A vizsgálat

4. 2014. február 6-án az ombudsman vizsgálatot indított a panasz ügyében azzal az állítással kapcsolatban, hogy az EBB tévesen nem vizsgálta felül a szóban forgó ügyben a kifogás elutasítását, és azt kérte, hogy az EBB vizsgálja felül a kifogás elutasítását és függessze fel a projekt finanszírozását.

5. A vizsgálat során az ombudsman megkapta az EBB véleményét a panaszról, és ezt követően a panaszos e véleményre adott észrevételeit. Szolgálatai az EBB ügyiratait is megvizsgálták. Ez a határozat figyelembe veszi a felek által előadott érveket és véleményeket.

A kifogás megtagadásának és a kapcsolódó követelésnek a téves fenntartásával kapcsolatos állítás

Az ombudsmanhoz benyújtott érvek

6. Az EBB lényegében jóváhagyta a bosznia-hercegovinai projektgazda azon álláspontját, hogy a panaszos által az ajánlatában javasolt építési módszer eltér az ajánlattételi dokumentációban



előírttól, ami nem tette lehetővé az eltéréseket.

7. Az EBB úgy vélte továbbá, hogy a panaszos által javasolt építési módszer jelentős többletidőt jelentett volna, nemcsak az áttervezés elvégzésére, hanem a bosznia-hercegovinai hatóságoktól származó új adminisztratív engedélyek beszerzésére is. A bosznia-hercegovinai promóter azon döntését, hogy a panaszos ajánlata nem felelt meg az ajánlattételi dokumentáció követelményeinek, a projektgazda által megbízott három külső szakértő támogatta. Ezenkívül az EBB egy negyedik nemzetközi szakértőt bízott meg az ügy felülvizsgálatával, aki egyetértett az utóbbi álláspontjával. Ezenkívül az EBB saját műszaki szolgálatai arra a következtetésre jutottak, hogy a panaszos ajánlata nem felelt meg a pályázati követelményeknek.

8. Az egyik külső szakértő azt is megállapította, hogy az ajánlattételi dokumentáció egyértelmű és egyértelmű volt. Az EBB különösen úgy vélte, hogy a szükséges építési módszertant kellően világos és pontos módon fogalmazták meg ahhoz, hogy egy ésszerűen tapasztalt építőmérnök megérthesse, hogy pontosan mire van szükség. Az EBB szerint ez nyilvánvaló abból, hogy a pontosítási eljárás során az ajánlattevők részéről nem merült fel kérdés az építési módszerrel kapcsolatban, valamint abból, hogy az összes többi ajánlattevő a helyes építési módszer alapján nyújtotta be ajánlatait.

9. Tekintettel a panaszkezelési mechanizmusnak a kifogás elutasításának felülvizsgálatára vonatkozó ajánlására, az EBB szolgálatai újra megvizsgálták az ügyet, és megerősítették a kifogás eredeti elutasítását. Az EBB tehát fenntartotta döntését.

10. A panaszos a maga részéről úgy vélte, hogy az ajánlattételi dokumentáció nem igényel konkrét építési módszertant, ezért a javasolt módszertan nem tekinthető úgy, hogy eltérne az ajánlattételhez szükséges dokumentációtól. Ezt az álláspontot a panaszkezelési mechanizmus is támogatta. A panaszos többször elmondta, hogy a pályázatból való kizárása nemcsak jelentős gazdasági károkat okozott neki, hanem az EBB-t is egy 11%-kal drágább ajánlat finanszírozására készítette, ami körülbelül 18 millió euró többletkiadást eredményezett.

Az ombudsman értékelése

11. A felek eltérő álláspontjai ebben az esetben magukban foglalják az építőmérnöki kérdésekkel kapcsolatos műszaki érveket. Nem helyénvaló és nem is szükséges, hogy az ombudsman állást foglaljon ezekkel a kérdésekkel kapcsolatban, mivel az alapkérdés az ajánlattételi dokumentáció jogi jelentésétől függ, különösen az ajánlattételhez szükséges műszaki szabadság mértékére vonatkozó rendelkezésektől.

12. A jogvita középpontjában az a jogi kérdés áll, hogy **az ajánlattételhez szükséges dokumentáció egyértelműen és egyértelműen meghatározott építési módszertant igényelt** -e, amint azt az EBB állította, vagy teret hagytak-e más módszereknek, amint azt a panaszos és a panaszkezelési mechanizmus feltételezte.

13. Az ombudsman szolgálatai által megvizsgált ajánlattételi dokumentáció egy sor



dokumentumból áll, amelyek közül néhány írott (a továbbiakban: írásbeli rész), némelyik rajzokból (a továbbiakban: rajzok), végül pedig pénzügyi információkat tartalmazó dokumentumokból (a továbbiakban: mennyiségi tétel) áll. A pályázati dokumentációt az úttervezésre, építésre, karbantartásra és felügyeletre, valamint a hídtervezésre vonatkozó iránymutatások (a továbbiakban: iránymutatások) kísérték.

14. Miután megvizsgálta az EBB ajánlattal kapcsolatos teljes aktáját, az ombudsman osztja a panaszos és a panaszkezelési mechanizmus álláspontját, miszerint az ajánlattételi dokumentáció nem határozza meg egyértelműen és egyértelműen, hogy milyen építési módszert kell alkalmazni. Ebben a tekintetben nincs semmi az írásbeli részben. Ezenkívül, amint azt az EBB véleményében elismerte, a rajzok az ajánlattevőknek „fő formatervezési mintára” hivatkoztak, anélkül, hogy említést tettek volna arról, hogy az ilyen fő formatervezési minta végleges. Éppen ellenkezőleg, a mennyiségi törvény 1.1.2. szakasza olyan tételt tartalmaz, amely a főterv módosításának becsült költségét fedezi, ami azt mutatja, hogy ez utóbbit nem tekintették megváltoztathatatlannak az ajánlattételi dokumentációban.

15. A fentiekén túlmenően meg kell jegyezni, hogy az iránymutatás 13. szakasza, amely kifejezetten a hídépítési módszerekre vonatkozik, felsorolja és részletezi a lehetséges építési módszereket, beleértve a panaszos által javasoltat is. Bár az iránymutatások nem képezik részét az ajánlattételhez szükséges dokumentációnak, azokat az ajánlattételhez szükséges dokumentációhoz csatolták, és céljuk az volt, hogy segítséget nyújtsanak az ajánlattevőknek a műszaki döntések megválasztásában. Tekintettel arra, hogy az ajánlattételi dokumentáció egyértelműen nem követelt meg konkrét építési módszertant, az a tény, hogy az iránymutatás több módszerre is hivatkozott, ésszerűen lehetővé tette a panaszos és bármely más ajánlattevő számára, hogy arra a következtetésre jussanak, hogy egyiket sem zárták ki.

16. Az ombudsman elfogadja az EBB azon álláspontját, miszerint a bosznia-hercegovinai projektgazda szándéka az volt, hogy a szerződést a panaszos által javasoltól eltérő építési módszertant alkalmazó vállalkozónak ítélje oda. Ezenkívül az ombudsmannak nincs oka kételkedni abban, hogy a szóban forgó módszertan ésszerűen – több okból is – a legmegfelelőbbnek tekinthető az adott körülmények között. Ezek azonban nem a releváns kérdések. A valamely uniós intézmény által finanszírozott nyilvános ajánlattételi eljárásban részt vevő ajánlattevőknek képesnek kell lenniük arra, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy mit követelnek meg tőlük, és milyen mértékben térhetnek el a megállapított követelményektől, vagy milyen mértékben tehetnek olyan ajánlatokat, amelyek különböző eszközökkel ugyanarra az eredményre vezetnek. A jelen ügyben bármi legyen is a projektgazda mögöttes szándéka, azokat az ajánlattételi dokumentációban nem fogalmazták meg kellő egyértelműséggel ahhoz, hogy kizárják a panaszos értelmezését.

17. E tekintetben nincs jelentősége annak, hogy – amint azt az EBB említette – nem merültek fel tisztázásra irányuló kérdések, és hogy a panaszos volt az egyetlen ajánlattevő, aki az ajánlattételhez szükséges dokumentációt nem a szándékolt módon értelmezte. Ennek számos oka lehet, például, hogy egyetlen más ajánlattevő sem férhetett hozzá a panaszoséval azonos építési módszer javaslatához szükséges technológiához, vagy hogy más ajánlattevők egyszerűen más módon olvasták el az ajánlattételi dokumentációt. Továbbra is **az a kérdés,**



hogy az ajánlattételhez szükséges dokumentáció lehetővé tette a panaszos értelmezését, és így megakadályozta a projektgazdát abban, hogy kizárja a panaszost, azzal az indokkal, hogy ez utóbbi úgy értelmezte a vonatkozó szabályokat, hogy az eltért attól, amelyet a projektgazda előnyben részesített.

18. A fentiekén túlmenően az ombudsman nem tudja elfogadni az EBB azon érvét, amely szerint a panaszos ajánlata szintén nem volt megfelelő, mivel a javasolt építési módszertan késleltette volna a projekt végrehajtását, mivel új építési engedélyek kiadását tette szükségessé. Bár az ombudsman a lehető leghamarabb teljes mértékben tisztában van a végrehajtott projekt gazdasági indokaival, rámutat arra, hogy – hacsak az ajánlattételi dokumentáció nem tartalmazza – az ilyen indok nem vezethet az ajánlattevő kizárásához.

19. Ha az EBB vagy a projektgazda alapvető követelménysé kívánta tenni a projekt gyors végrehajtását, ezt kifejezetten meg kellett volna említeni az ajánlattételi dokumentációban. Ehelyett az ajánlattételhez szükséges dokumentáció IV. szakaszának 1. része csupán azt említi, hogy az ajánlattevőnek „*bizonyítania kell, hogy képes 20 hónapon belül befejezni az összes építési beruházást*”. Amint arra a panaszkezelési mechanizmus helyesen rámutatott, a vállalkozó által elvégzendő munkák időtartama nem foglalja magában azt az időt, amelyre a projektgazdának szüksége van az építési engedélyek megszerzéséhez. Ezen túlmenően a panaszos ajánlatában pontosította, hogy az általa javasolt módszer lehetővé tenné számára, hogy a munkálatokat ezen határidőn belül elvégezze.

20. Ebből következik, hogy az EBB azon döntése, hogy a panaszos ajánlatának kizárásával fenntartotta a kifogás elutasítását, az ajánlattételhez szükséges dokumentáció jogilag téves olvasatán alapult. Ez hivatali visszásság volt.

21. A hivatali visszásság különösen súlyos, mivel – amint azt az OECD is elismerte – a közbeszerzési eljárások megfelelővé tétele kulcsfontosságú eszköz a közzsférában tapasztalható korrupció elleni küzdelemben. Az OECD szerint a közbeszerzés az a kormányzati tevékenység, amely leginkább ki van téve a hulladéknak, a csalásnak és a korrupciónak az érintett pénzmozgások mérete miatt. A közbeszerzések integritása elengedhetetlen a polgárok kormányba vetett bizalmának fenntartásához [2] .

22. Ezenkívül az EBB-nek mint az uniós finanszírozás jelentős szolgáltatójának és a harmadik országbeli hatóságok, projektgazdák és vállalkozók számára tiszteletre méltó uniós intézménynek az az érdeke, hogy az EBB harmadik országokban nyújtott hiteleiből finanszírozott pályázatok résztvevői számára hozzáférést kell biztosítani az EBB-n belüli, teljes mértékben működőképes belső jogorvoslati mechanizmushoz. Ez különösen akkor fontos, ha az EBB olyan országokban vesz részt, amelyek alulfejlett vagy nem hatékony igazságszolgáltatási rendszerekkel rendelkeznek.

23 . Ezzel összefüggésben az ombudsman tudomásul veszi az Európai Bizottság Bosznia-Hercegovináról szóló 2013. évi eredményjelentésében (COM(2013) 700 final) szereplő alábbi nyilatkozatot: *A bosznia-hercegovinai jogrendszer tekintetében nem lehet jelentős javulásról beszámolni, ami továbbra is összetett és kihívást jelent. Egyes területeken a*



jogszabályok színvonala viszonylag magas; mindazonáltal a jogszabályok gyakorlati végrehajtása gyakran gyenge a kulcsfontosságú intézmények gyenge végrehajtási kapacitása miatt. Az igazságszolgáltatási rendszer gyakran nem működik hatékonyan, és nem terjed ki megfelelően a kereskedelmi tevékenységekre. A kereskedelmi szerződések végrehajtása továbbra is hosszadalmas folyamat, amely 37 eljárást foglal magában, és átlagosan 595 napot vesz igénybe, az előző évhez képest változatlan formában. Összességében a gyenge jogállamiság, a korrupció és a szerződések megbízhatatlan végrehajtása továbbra is akadályozza az üzleti környezetet [3] .

24 . Mindezek alapján az EBB ebben az ügyben alkalmazott megközelítése teljes mértékben elfogadhatatlan. Azzal a kockázattal jár, hogy nemcsak az EBB jó hírnevét kérdőjelezi meg, hanem az Unió elkötelezettségét is a jogállamiság Bosznia-Hercegovinában történő megerősítése iránt. Ez a hírnévbeli kár elkerülhető lett volna, ha az EBB a saját belső panaszkezelési mechanizmusának tanácsait követte volna.

25. Az európai ombudsman alapokmánya 3. cikkének (5) bekezdése előírja, hogy hivatali visszásság megállapítása esetén az ombudsman lehetőség szerint megoldást keres az érintett intézménnyel a hivatali visszásságok megszüntetésére. A jelen ügyben a hivatali visszásság súlyos jellege és lehetséges rendszerszintű következményei miatt nem lenne helyénvaló ilyen megoldást keresni. Mindenesetre ebben az esetben most nem lehetséges a megoldás, tekintettel arra, hogy az építési projektet egy másik ajánlattevőnek ítélték oda, és az építkezés több hónappal ezelőtt kezdődött. A panaszos ebben az esetben nem kérte, hogy kompenzálják az ajánlattételi kérelem elkészítésének költségeit, amelyeket jogellenesség miatt kizártak a pályázati eljárásból. Ennek megfelelően az ombudsman nem javasol pénzügyi ellentételezést e költségeikért. Következésképpen az ombudsman kritikai megjegyzéssel lezárja a vizsgálatot, és tájékoztatás céljából megküldi e határozat másolatát az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság elnökének.

26. Az ombudsman bízik abban, hogy a Bank nyomon fogja követni a kritikus megjegyzést, és megfelelő tanulságokat fog levonni ebből az ügyből a jövőre nézve. Mérlegelni fogja továbbá, hogy saját kezdeményezésű vizsgálatot indítson az ügy által felvetett rendszerszintű kérdésekkel kapcsolatban.

Következtetés

A panasz kivizsgálása alapján az ombudsman a következő kritikai megjegyzéssel zárja be azt:

Az EBB azon döntése, hogy a panaszos ajánlatának kizárásával fenntartotta a kifogás elutasítását, az ajánlattételi dokumentáció jogilag hibás olvasatán alapult. Ez hivatali visszásság volt.

Az EBB tevékenysége kihat az Európai Unió hírnevére, és összhangban kell állnia az Unió értékeivel és elveivel. Az EBB hivatali visszássága ebben az esetben azzal a veszéllyel jár, hogy nemcsak az EBB saját hírnevét kérdőjelezi meg, hanem az Unió



elkötelezettségét is a jogállamiság Bosznia-Hercegovinában történő megerősítése iránt. Ez a hírnévbeli kár elkerülhető lett volna, ha az EBB a saját belső panaszkezelési mechanizmusának tanácsait követte volna.

A panaszost és az EBB-t tájékoztatni fogják erről a döntésről. Az ombudsman határozatának másolatát tájékoztatás céljából megküldi az Európai Parlament, az Európai Bizottság és az Európai Unió Tanácsa elnökének is.

Emily O'Reilly

Kelt Strasbourgban, 2014. október 23-án.

[1] Elérhető a következő internetcímen:

<http://www.ombudsman.europa.eu/cooperation/en/20080709-1.htm> [Link]

[2] Lásd: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/integrityinpublicprocurement.htm> [Link]

[3] http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ba_rapport_2013_en.pdf [Link], 26. o.