KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG ÚTMUTATÓJA

2016. december 21.

2016

147.

1026 Budapest, Riadó utca 5.
1525 Budapest, Pf. 166.
www.kozbeszerzes.hu
info@kt.hu

KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG

A Közbeszerzési Hatóság módosított útmutatója

a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában

(KÉ 2016. évi 147. szám; 2016. december 21.)

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 2015. november 1-jei hatályba lépése érintette a becsült érték meghatározásának, valamint a részekre bontás tilalmának szabályait is, s azokat a korábbi, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) rendelkezéseihez képest némileg pontosította.

1. A becsült érték meghatározása

A becsült érték fogalma

A becsült érték a Kbt. 16. § (1) bekezdés alapján – a régi Kbt. 11. § (1) bekezdésétől eltérően – nem a legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást jelenti, hanem az adott piacon általában kért vagy kínált – nettó – teljes ellenszolgáltatás az alapja.

Emellett fontos kiemelni a Kbt. – 2014/24/EU irányelv 5. cikk (2) bekezdése[1] alapján bevezetett – fontos újítását, mely szerint, ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből (a továbbiakban: működési egység) áll, a közbeszerzés – 19. § (3) bekezdésében foglaltak figyelembevételével megállapított – becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel és működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben *a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni*[Kbt. 16. § (4) bekezdés]. A működési/szervezeti egység beszerzési igényeit akkor lehet tehát az ajánlatkérő beszerzési igényeitől elkülönülten figyelembe venni – az ajánlatkérő beszerzéseinek – becsült értéke számítása során, ha a működési/szervezeti egység – bár jogilag nem önálló – saját maga dönthet beszerzési igényeiről, azok tekintetében önállóan vállalhat kötelezettségeket a működési költségvetése terhére és valósíthatja meg gazdasági szervezetén keresztül.

Fentieken túl, a törvény meghatározza az innovációs partnerség becsült értékének fogalmát is [Kbt. 18. § (3) bekezdés], illetve pontosítja a keretmegállapodások becsült értékének fogalmát [Kbt. 18. § (1) bekezdés] azzal, hogy keretmegállapodások esetében a keretmegállapodás időtartama alatt kötendő szerződések becsült legmagasabb összértékét kell figyelembe venni becsült értékként.

1 2014/24/EU irányelv 5. cikk (2) Amennyiben az ajánlatkérő szerv több különálló működési egységből áll, a teljes becsült értéket kell figyelembe venni, valamennyi működési egységre együttesen számítva.
Az első albekezdés ellenére, amennyiben egy különálló működési egység önálló módon felelős a saját beszerzéséért vagy annak egyes kategóriáiért, az értékek becsülhetők az adott egység szintjén is.

A korábbi közbeszerzései törvényekkel szemben a Kbt. – a koncessziós beszerzési eljárás szabályainak bevezetésével egyidejűleg – 20. §-ában rögzíti az építési és a szolgáltatási koncesszió becsült értékének definícióját is (a szerződés időtartama alatt várható teljes nettó árbevétel formájában), valamint e becsült érték meghatározására vonatkozó szabályokat.

A becsült érték meghatározása, számítása a közbeszerzések előkészítése során

A Kbt. 28. § (1) bekezdése különös hangsúlyt fektet ajánlatkérő felelősségére a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposságú előkészítése tekintetében a beszerzés tárgyának és becsült értékének pontos meghatározása érdekében.

E felelősségi körben az ajánlatkérő köteles a becsült érték meghatározása céljából külön vizsgálatot végezni és annak eredményét dokumentálni. A vizsgálat során az ajánlatkérő objektív alapú módszereket alkalmazhat. Ilyen módszerek különösen

a) a beszerzés tárgyára vonatkozó indikatív ajánlatok bekérése,

b) a beszerzés tárgyára vonatkozó, arra szakosodott szervezetek által végzett piackutatás,

c) igazságügyi szakértő igénybe vétele,

d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,

e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értéken alapuló, részletes építési adatbázis,

f) a Közbeszerzési Hatóság által kiadott árstatisztika,

g) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése [Kbt. 28. § (2) bekezdés].

A Közbeszerzési Hatóság felhívja a figyelmet arra, hogy a Kbt. fentiekben idézett rendelkezése nem taxatív, hanem példálózó jellegű felsorolást tartalmaz, így az ajánlatkérők a közbeszerzés becsült értékének meghatározására más olyan módszert is alkalmazhatnak, amely a becsült érték objektív megállapítására alkalmas.

Milyen esetben kell az egy éves beszerzési értéket figyelembe venni becsült értékként?

A Kbt. 17. § (2) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezik:

17. § (2) Az árubeszerzés vagy a szolgáltatás becsült értéke a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött szerződés esetében:
***a)* az előző naptári év során kötött azonos tárgyú szerződés vagy szerződések szerinti tényleges ellenszolgáltatás, módosítva a következő naptári év alatt várható mennyiségi és értékbeli változással, vagy**
***b)* az első teljesítést követő, a következő tizenkét hónap alatti vagy a tizenkét hónapnál hosszabb időre kötött szerződés vagy szerződések időtartama alatti becsült ellenszolgáltatás.**

Az ajánlatkérőknél jellemzően vannak olyan áru- vagy szolgáltatás beszerzési igények, amelyek a feladatuk ellátása vagy a szervezeti működés biztosítása érdekében szüksége-

sek, és előre látható módon rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően felmerülnek (pl. irodaszerek, vagy folyamatosan ellátott étkeztetéshez szükséges élelmiszerek, rendszeres fuvarozás vagy takarítás, könyvelés, stb.). Ezeknek a beszerzési igényeknek a közös jellemzője, hogy rendszeresen, minden évben felmerülnek, és az ajánlatkérő folyamatos működésének biztosítása érdekében az ellátásukra vonatkozó szerződéseket az ajánlatkérőnek minden évben újra meg kell kötnie. E beszerzések esetében az uniós közbeszerzési irányelvek – és ennek megfelelően a Kbt. - speciális szabályokat adnak, és a becsült értéket éves szinten rendelik meghatározni. Ilyen esetekben akkor is a 17. § (2) bekezdés a) vagy b) pontja szerint meghatározott egy éves értéket kell figyelembe venni, ha az adott szerződés időtartama nem haladja meg az egy évet. A Kbt. 17. § (2) bekezdés a) és b) pontjának alkalmazása közül az ajánlatkérő a beszerzési igénye függvényében választhat.

A fenti szabály nem zárja ki, hogy egyedileg lehessen árukat vagy szolgáltatásokat beszerezni, amennyiben a rendszeres beszerzésektől eltérően nem előre tervezhető módon merül fel egy elkülönített beszerzési igény. Példaként említhető, ha egy intézmény minden évben előre tervezett módon nagy összegben rendel könyveket könyvtára számára, az éves megrendelések értéke nem bontható szét. Amennyiben azonban az előre tervezett éves beszerzésektől függetlenül merül fel, hogy adott alkalomra (pl. egy konferenciára) kisebb értékben könyvet vásárolnának, arra már nem alkalmazandóak az azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk rendszeres beszerzésére vonatkozó becsült érték számítási szabályok, hanem a Kbt. 19. § (3) bekezdése alkalmazandó és a beszerzés értéke önállóan határozandó meg, tekintettel a beszerzések funkcionális egységének hiányára. Egy másik példával élve, ha az ajánlatkérő minden évben köt szerződéseket az általa kezelt ingatlanokban végzendő takarítási szolgáltatásra, az előre láthatóan rendszeres jelleggel felmerülő beszerzési igényeire olyan módon kell a közbeszerzést megvalósítania, hogy – amennyiben nem egy ennél hosszabb idejű szerződést köt – a takarítási szolgáltatások egy éves összesített értékét veszi figyelembe. Ha azonban az adott év során a tervezéskor még nem előre látható módon egy olyan ingatlan is kezelésébe kerül, amelynek takarítására külön kell szerződést kötnie, ennek a beszerzésnek az értékét nem a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint kell meghatároznia, hanem a becsült érték meghatározására vonatkozó általános – a részekre bontás tilalmára is kiterjedő –szabályok szerint.
A Kbt. 17. § (2) bekezdésének alkalmazása kapcsán utalunk arra is, hogy ha egy beszerzés a Kbt. valamely becsült érték számítási szabálya alapján közbeszerzési kötelezettség alá tartozik, az ajánlatkérő nem hivatkozhat arra, hogy egy másik becsült érték számítási szabály alapján a becsült érték nem érné el a közbeszerzési értékhatárt [Kbt. 19. § (1) bekezdés].

Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követelik meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek egy egységes beszerzésnek minősülnek. A hazai közbeszerzési szabályozás 2013. július 1-je óta az uniós szemléleten alapul, azt követi. A Kbt. megalkotásakor a jogalkotó a közösségi jogi szabályozás[2] alapján, az uniós bírósági joggyakorlat figyelembevételével csupán néhány pontosítást eszközölt a jelen útmutató tárgyát képező rendelkezéseken. Alapvetően tehát a részekre bontás tilalmának szabályai nem változtak, maga a jogalkotó utal is e tényre a miniszteri indokolásban, miszerint a Kbt. követi a korábbi

[2] Ld. a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2014/24/EU Európai Parlament és Tanács (2014. február 26.) irányelvének (a továbbiakban: Irányelv) 5. cikkét.

szabályozás logikáját és a könnyebb kezelhetőség érdekében pontosít a törvény a szövegén.

2. Részekre bontás tilalma

Mit jelent a részekre bontás tilalma?

Kbt. 19. § (1) Tilos a becsült érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani.

(2) Tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerüléséhez vezet.

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

A Kbt. 19. § (1)-(2) bekezdései fogalmazzák meg, hogy tilos a közbeszerzési kötelezettség vagy a szigorúbban szabályozott uniós eljárásrend alkalmazásának megkerülése céljából a közbeszerzést részekre bontani. **Részekre bontás alatt azt kell érteni**, amikor az ajánlatkérő **egy közbeszerzést több szerződéssel valósít meg úgy, hogy azok értékét különkülön veszi figyelembe a becsült érték megállapításakor** és ez által nem alkalmazza a Kbt.-t, vagy nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatja le az egyes közbeszerzési eljárásokat.

A részekre bontás tehát mindig a becsült érték számításával kapcsolatban elkövetett jogsértés. Egy közbeszerzést több szerződéssel, külön időpontokban megvalósítani nem jogsértő, csak abban az esetben, ha az ajánlatkérő a becsült érték számításánál ezen szerződések értékét nem adja össze. A részekre bontás tilalma megsértésének megállapításához nem szükséges, hogy az ajánlatkérő magatartásában a megkerülésre irányuló szubjektív szándék, illetve célzat tetten érhető legyen.[3]

A Kbt. 19. § (3) bekezdésében foglalt szabály valójában a részekre bontás tilalmát kimondó előírások tükörképe. Amennyiben egy közbeszerzést több szerződéssel valósít meg az ajánlatkérő, ezek értékét a becsült érték megállapításakor össze kell adni, és minden egyes szerződésre vonatkozóan az alkalmazandó szabályokat a teljes becsült érték alapján kell meghatározni.

Mi számít egy közbeszerzésnek, amellyel kapcsolatban több szerződés értékét össze kell számítani?

Az Európai Unió Bírósága (Bíróság) ítéleteiben – amely az irányelveknek a tagállami jogalkalmazók számára is követendő értelmezését adja – funkcionálisan közelíti meg, hogy mit kell egy közbeszerzés alatt érteni. A funkcionális megközelítés azt jelenti, hogy a Bíróság

[3] Az Európai Unió Bíróságának C-574/10. sz. ítélete alapján.

egy, az irányelvek célját érvényre juttató tartalmi szempontrendszer alapján ítéli meg az egy beszerzés fennállását (függetlenül attól, hogy pl. államháztartási okok miatt az ajánlatkérő azt több szerződésként kötötte meg).

Műszaki-gazdasági funkcionális egység

A Bíróság a C-16/98. sz. ítéletében kimondta: az egy építési beruházás fennállásának megítélésekor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, azt kell vizsgálni, hogy a külön szerződésekben foglalt építési munkák együtt egy funkciót töltenek-e be, mind műszaki, mind gazdasági értelemben. Az ítéletből következik, hogy a közbeszerzés tervezésekor az építési munkák eredményének gazdasági és műszaki rendeltetése, funkciója a kiindulópont és attól függően kell megítélni, hogy egy szerződéssel vagy több szerződéssel valósíthatóak-e meg a beruházások. A Bíróság a C-574/10. sz. ítélete alapján a beszerzés egységének megítéléséhez az építési beruházások kapcsán alkalmazott **műszaki-gazdasági funkcionális egység** irányadó szempontja más beszerzési tárgyak esetében is mérvadó (lásd az ítélet 41. pontját).

Lényeges, hogy mindig **az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően** kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont tekintetében nem tehető egyértelmű megállapítás, úgy segítségül hívhatóak további **kisegítő szempontok**[4] is, melyek az adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá. Ilyen tényezők lehetnek különösen:

- az egységes tervezés és döntés
- ugyanazon ajánlatkérő személye
- azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor,
- időbeli összefüggés.

Fentiek közül kiemelendő az **időbeli összefüggés**, amely kapcsán hangsúlyozandó, hogy az nem feltétlenül jelent teljes egyidejűséget. Az egy közbeszerzés funkcionális megközelítését alkalmazva nem lehet az adott beszerzés tárgyától és feltételeitől függetlenül, általános érvénnyel megmondani, hogy pontosan milyen időtartam alatt megvalósított beszerzések értéke nem bontható meg. Egy hosszabb idő alatt megvalósuló építési beruházáshoz kapcsolódó mérnöki szolgáltatások beszerzésénél pl. nem bontja meg a beszerzés egységét az sem, ha évente kerül sor szerződések megkötésére, melyek egy időben összefüggő folyamatba épülnek. Ha viszont a beruházás valamilyen okból megszakad, és évek múlva kell újabb szerződéseket kötni a folytatásra, már nem az eredetivel egy közbeszerzésről beszélhetünk. Ehhez hasonlóan a Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint nem az eredetivel egy közbeszerzésről beszélhetünk az előre nem látható, előre nem tervezhető módon felmerülő, elkülönített beszerzési igények esetében.

A Bíróság gyakorlata alapján az ajánlatkérő költségvetési tervezésével összefüggő indokok nem törik meg egy beszerzés funkcionális egységét. Így például ha egy feladat elvégzésére ajánlatkérő azért köt két egymást követő évben egy-egy szerződést, mert a később elvég-

[4] Ld. pl. T-358/08 Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság ítéletet, melyben az került kimondásra, hogy a földrajzi és időbeli szempontok a műszaki és gazdasági egység mellett kvázi „komplementer" tényezők.

zendő részfeladatot érintően a költségvetési fedezettel csak a második évben fog rendelkezni, ez nem ad lehetőséget a szerződések értékének külön kezelésére.

Hogyan vizsgálható a műszaki-gazdasági funkció egysége?

A műszaki és gazdasági funkció egysége az **adott beszerzés tárgyával és feltételeivel összefüggésben** vizsgálható minden esetben. Nincs általános szabály, mindig a konkrét beszerzés a döntő.

Építési beruházások

Építési beruházásokkal kapcsolatban több európai ország gyakorlatában az az értelmezés vált elfogadottá, amely szerint egy több szakaszra tagolódó projekt elemei akkor értékelhetőek külön építési beruházásként, amennyiben teljes értékű és önálló műszaki-gazdasági funkció betöltésére önmagukban alkalmasak (pl. az egymást követően épülő útszakaszok közlekedésileg és műszakilag önállóan is teljes mértékben, egymásra utaltság nélkül betöltik funkciójukat).

Az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdése ugyanazon építési beruházásnak minősíti az egy építési engedélyben több megvalósulási szakaszra bontott építési beruházást. Ez a szabály további segítséget nyújt az ugyanazon építési beruházás megítéléséhez, az egy építési engedély is a beruházás egységét mutatja. Több engedély ugyanakkor természetesen nem zárja ki az egy építési beruházás megvalósulását.

A Közbeszerzési Hatósághoz a részekre bontás tilalmát kimondó rendelkezések 2013. július 1-jei hatályba lépése óta számos olyan kérdés érkezett, amely az olyan azonos vagy hasonló tartalmú építési tevékenységek (pl. nyílászáró csere, hőszigetelés, akadálymentesítés, tetőjavítás, bádogozás) becsült értékének összeszámítását érintette, amelyek ugyan egy ajánlatkérő szervezet beszerzési igényeként jelentkeztek, azonban azok megvalósítására eltérő földrajzi helyszíneken (pl. más helységekben, avagy egy helységen belül, de különböző utcákban, vagy más helyrajzi számokon) található épületeken[5] kerülne sor.

Az irányadó rendelkezések alapján a Közbeszerzési Hatóság álláspontja az, hogy a fizikailag különálló épületek önálló műszaki egysége alkalmas arra, hogy megtörje a funkcionális egységet az egyes beszerzések között. Másképpen szólva, *ha az épületek elhelyezkedése egyben azt is jelenti, hogy az építési tevékenységek önállóan is megvalósíthatóak, s későbbi működésében sem áll fenn az épületek között semmilyen kapcsolat vagy (műszaki) egymásra utaltság, úgy az ajánlatkérő megteheti, hogy a különböző földrajzi helyszíneken álló épületeken elvégzendő építési tevékenységek becsült értékét egyenként vegye figyelembe, s eszerint határozza meg az irányadó eljárásrendet is. Fontos hangsúlyozni, hogy az eltérő földrajzi helyszíneken elhelyezkedő, létesítendő épületek, különösen például épületkomplexumok esetében fokozottan vizsgálandó az egyes épületek, épületrészek fizikai, műszaki, funkcionális elkülönültsége a részekre bontás jogszerűsége kapcsán.*

[5] Épület fogalmát ld. az épített környezet alakításáról és védelméről szóló **1997. évi LXXVIII. törvény** (Étv.) 2. § 10. pontjában.

Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy az egyes épületek használati szempontból ne képeznének egy funkcionális egységet, hiszen azt megalapozza az a körülmény, hogy az érintett épületek tipikusan egy adott intézmény működéséhez/működtetéséhez szükségesek. Az egyes épületeket érintő konkrét építési munkálatok elvégzése azonban nem tekintehető egy és ugyanazon építési beruházásnak.

Előzőeken túl hangsúlyozandó, hogy amennyiben az önálló műszaki egység egyéb építmények[6] (műtárgyak[7]) esetében is fennáll, úgy az azokat érintő építési tevékenységek esetében is irányadóak a fent kifejtettek.

Árubeszerzések

A Kbt. 19. § (3) bekezdése kifejezetten utal arra, hogy az egy közbeszerzés fennállása tekintetében *az áruk azonossága, illetve azok hasonló felhasználási célja* a meghatározó szempont. A Kbt.-hez fűzött miniszteri indokolás értelmében a gyakorlat által sokszor kifogásolt „hasonló áruk" kifejezés pontosítása volt a célja az új rendelkezésnek. A hatályos Kbt. szerint tehát az „azonos" áruk becsült értékét összevontan kell kezelni, a „hasonló" kifejezést, pedig a „hasonló felhasználásra szánt áruk" kifejezés váltja, ami az indokolás szerint alkalmas arra, hogy segítse a jogalkalmazást annak megítélésében, hogy mit kell hasonló árunak tekinteni e szabály alkalmazásakor.

Az azonos áruk megítélése nem igényel különösebb magyarázatot. Áruk tekintetében hasonló felhasználásra szolgálhatnak például különféle élelmiszerek vagy különböző irodabútorok. Tipikusan egy az adott területen működő gazdasági szereplő tartana ilyen termékeket árukészletében. A Közbeszerzési Hatóság álláspontja szerint a felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítélhető meg, így az áruk esetében e két vizsgálati szempont nem feltétlenül válik el egymástól, s a hasonló felhasználási cél – amennyiben nem állnak fenn objektív indokok, amelyek egyértelműen e beszerzések funkcionális önállóságát igazolják - kifejezi a funkcionális egységet is. Ha pl. az ajánlatkérő feladatainak ellátásához szoros időbeli összefüggésben irodabútorokat szerez be, nem különítheti el ezek értékét arra hivatkozással, hogy azokat eltérő területi kirendeltsége fogja használni. Adott esetben lehetnek azonban objektív körülmények, amelyek hasonló áruk esetében megalapozzák a beszerzések önállóságát. Például egyes áruk beszerzésére nemzetközi társfinanszírozással, kifejezetten egy meghatározott, konkrét külön célhoz kötötten és eltérő feltételek szerint kerül sor.

Tipikusan az informatikai beszerzések kapcsán felmerülő kérdés, hogy egy, az informatikai rendszer működését is biztosító hálózat kiépítésének értékét szükséges-e egyben kezelni például az ajánlatkérő hardver beszerzésének értékével, amennyiben az adott hálózat nem kizárólag az említett hardver eszközökkel kompatibilis, illetve fordítva, az adott hardver eszközök működtetése nem feltételezi konkrét hálózat meglétét. Ilyenkor ugyanis a funkcionális egység megtörhet a kiépítendő hálózat és a hardver eszközök között. Ha a beszerzendő hardver eszközök – bár részben az ajánlatkérő egyéb tevékenységének ellátását is

[6] Az építmény fogalmát ld. Étv. 2. § 8. pontjában.
[7] A műtárgy fogalmát ld. Étv. 2. § 15. pontjában.

szolgálják – egy adott informatikai rendszer működéséhez szükségesek, felmerülhet a részekre bontás tilalma. Hasonló következtetésre juthatunk a hardver eszközök és a szoftver beszerzése kapcsán, azaz a funkcionális egység e két beszerzés között is megtörhet, amennyiben a szoftver működését nem kizárólag a beszerezni kívánt hardver eszközök tudják biztosítani. További példával élve, amennyiben a beszerzendő tonerek kizárólag nyomtatókhoz használhatóak és a beszerzendő fénymásoló gépekkel nem kompatibilisek, akkor azok értékét – főszabály szerint – részekre lehet bontani, hiszen a műszaki egység hiánya miatt nem minősülnek egy beszerzésnek.

Szolgáltatás-megrendelések

Szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. Ahogyan arra a jogalkotói indokolás utal, e meghatározás jogszabályi szintre emelésére abból a célból került sor, hogy az kövesse a Közbeszerzési Hatóság régi Kbt. rendelkezéseihez született útmutatójában[8] foglaltakat. Alapvetően tehát nem változnak a szolgáltatás megrendelések becsült értékének összeszámítási szempontjai sem, melyek a következők szerint foglalhatóak össze.

Szolgáltatások kapcsán a C-574/10. sz. ügyben hozott ítéletében a Bíróság több szakaszra bontott tervezői és mérnöki szolgáltatások egységét arra tekintettel mondta ki, hogy azok egy építési beruházás megvalósításához kapcsolódtak és ugyanolyan tartalmú szolgáltatások voltak. A beszerzéseket tehát első sorban az egy közös cél, - mely a hivatkozott esetben az ugyanazon építési beruházáshoz kapcsolódás volt - kapcsolja össze, ennek keretein belül fontos szerephez juthat adott esetben a beszerzés egységének megítélésekor a szolgáltatások tartalmi hasonlósága. Az egy cél megvalósítására irányuló szolgáltatások egységét alátámasztó szempontok között lehet az is, ha a szolgáltatások funkciójuk betöltésére csak együttesen alkalmasak (pl. egy tanulmány írása és az azt megalapozó közvélemény kutatás). Az ítélet alapján felhívjuk a figyelmet arra, hogy ha ugyanazon építési beruházáshoz az ajánlatkérő megrendel vázlattervet, engedélyezési és kiviteli terveket – amennyiben sajátos egyedi körülmények nem támasztják alá az ellenkezőjét – ezeket a becsült érték szempontjából egy közbeszerzésként kell kezelni már a folyamatot elindító első tervezési feladat megrendelésekor. Abban az esetben pedig, ha a különböző tervezési munkák így meghatározott becsült értéke eléri vagy meghaladja a legalacsonyabb – nemzeti, vagy a Kbt. 111. § r)-s) pontja szerinti szolgáltatások esetében uniós – értékhatárt, a szerződés megkötésére közbeszerzési eljárás lefolytatása nem mellőzhető.

Olyan jellegű szolgáltatások esetében, melyek többféle egyértelműen eltérő területhez kötődhetnek (pl. különféle, egymástól szakmailag lényegesen eltérő tárgyú oktatás, vagy eltérő szakterületeken nyújtott tanácsadás), alapvetően azok a beszerzések tekinthetőek tartalmilag egységesnek, amelyek azonos szakterülethez vagy szakmához tartoznak, de a megítélés során szerephez juthat a szükséges végzettség-képzettség is, illetve, hogy tipikusan egy vállalkozó képes lehet-e a szolgáltatásokat teljesíteni. Így például egy képzésért

[8] Ld. A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a részekre bontás tilalma alkalmazásához (KÉ 2013. évi 141. szám; 2013. november 29.)

felelős szervezet nyelvoktatásra és mérlegképes könyvelői szakma oktatására kötött szerződéseit nem kell egy beszerzésnek tekinteni.

Szolgáltatások megrendelése esetében tehát az ajánlatkérőnek a műszaki-gazdasági funkció egysége körében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a szolgáltatások egy cél megvalósítását szolgálják-e. Amennyiben igen, akkor kell a szolgáltatások egységét alátámasztó további szempontokat vizsgálnia.

Az egy (köz)beszerzés határait nehezebb általános fogalmakkal körülírni, mint az adott helyzetben az ésszerűséget figyelembe véve felismerni. Kétségtelen, hogy az ajánlatkérőnek a törvényi szabályok egyedi esetre alkalmazása során a körülményeket mérlegelve kell döntést hoznia az egy közbeszerzés fennállásáról. Ennek során különösen a **Kbt. alapelveire** hívjuk fel a jogalkalmazók figyelmét. A közbeszerzés lényege, hogy a közszféra megrendelései során biztosítsa a versenyt. Különösen az uniós forrásból megvalósuló közbeszerzések esetén kell figyelmet fordítani arra, hogy az utólagos ellenőrzés során nehezen lesz alátámasztható a beszerzések külön egységként kezelése, ha egy projekten belül ugyanazzal a vállalkozással köt ajánlatkérő több ugyanolyan, de legalábbis hasonló tárgyú szerződést, amelyeket nem a szerződések összeadott becsült értéke alapján megállapított eljárási szabályok szerint kötött meg.

Milyen példák találhatóak az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában?

A **C-16/98. sz.** ügyben hozott ítéletében a Bíróság a gazdasági és műszaki funkció egységének szempontja alapján megállapította, hogy az egyidejűleg megkezdett, a villamosenergia-ellátó hálózaton és a közvilágítás hálózatán végzendő építési munkákra vonatkozó, területileg felosztott beszerzések közül a villamosenergia-ellátó hálózatra vonatkozó munkák értékét össze kellett volna számítani. Ezzel szemben a közvilágítási hálózat munkáinak felosztása nem minősült jogsértőnek, mert az egyes települések közvilágítása nem feltétlenül áll összeköttetésben, illetve függ egymástól, és bár az ilyen hálózatok gazdasági és műszaki funkciója egyébként ugyanaz, a perben a Bizottság nem támasztotta alá, hogy az adott esetben *egy közös funkciót* szolgálnának. A Bíróság kifejtette, hogy az „egy beruházás meglétének mérlegelését (…) a betöltött gazdasági és műszaki funkcióhoz képest kell mérlegelni" [38. bekezdés]. Ezt mindenkor a vizsgált beszerzések „kontextusa és sajátosságai függvényében kell mérlegelni" [65. bekezdés].

A C-187/04. és C-188/04. sz. egyesített ügyekben az Európai Unió Bírósága úgy ítélte meg, hogy két összekötő út építésére és üzemeltetésére vonatkozó építési koncesszió együtt azon közös műszaki funkció betöltésére irányult, hogy összekösse az úthasználat problémájával súlyosan érintett területeket.

C-271/08. sz. ügy alapjául szolgáló esetben egyes önkormányzatok keretmegállapodásokat írtak alá munkáltatói nyugdíj szolgáltatás biztosítására – az önkormányzati munkáltatói és munkavállalói érdekképviseleti szervezetek által kollektív szerződésben megnevezett – egy vagy több szolgáltatóval, amely megállapodások rögzítették, hogy az egyedi biztosítási jogviszonyt létrehozó szerződés megkötése iránt milyen feltételekkel fordulhatnak maguk a munkavállalók a szolgáltatókhoz. A Bíróság megállapította, hogy az egyes önkormányzatoknak a szolgáltatókkal külön-külön kötött keretmegállapodásaik értékét együtt kellett volna figyelembe venni, mert egy ilyen esetben,

ahol a szerződések tárgya lényegét tekintve egységes, mesterséges részekre bontást jelentene, amennyiben a becsült érték kiszámítása a szerződések számától függene.

A **C-574/10. sz.** ügyben egy önkormányzat egy sport- és rendezvénycsarnok felújításához kapcsolódóan 2008-2010. évek között minden évben megbízta ugyanazon irodát a következő kivitelezési szakaszhoz kapcsolódó tervezési, műszaki ellenőrzési és egyes szakmérnökök kiválasztására vonatkozó feladatokkal. A Bíróság megállapította, hogy az ugyanazon építménnyel kapcsolatosan tervezői és mérnöki szolgáltatásokra kötött több szerződés műszaki és gazdasági szempontból egységet képzett, annak ellenére, hogy a beruházás előrehaladása során egyes szakaszokra külön-külön kötötték meg a szerződéseket. A Bíróság kiemelte, hogy a szolgáltatások mindegyike ugyanazon épület egy felújítási beruházásához tartozott, és bár az egyes szakaszokhoz kapcsolódó feladatok között voltak eltérések, alapvetően mindig tipikus mérnöki feladatok ellátásáról volt szó, amelyek díjazási módja is megegyezett. Következésképpen ezek a szolgáltatások gazdasági és műszaki szempontból belső koherenciát és funkcionális folytonosságot mutatnak, amelyet nem tör meg a szolgáltatások szakaszolása.

Előfordulhat-e, hogy eltérő beszerzési tárgyakra kötött szerződések értékét is egységként kell kezelni?

Az uniós esetjogból ismert eddigi példák arra vonatkoznak, hogy több szerződés értékének összeadására azonos beszerzési tárgyak esetében van szükség. A hazai gyakorlat sokáig elkülönítetten kezelte a különböző beszerzési tárgyakhoz tartozó szerződéseket. Az egy közbeszerzés műszaki-gazdasági funkcionális egysége szempontját előtérbe helyező megközelítés is jellemzően azt az eredményt hozza, hogy a különböző beszerzési tárgyak értéke megbontható. Így e tekintetben a korábbi gyakorlat főszabály szerint továbbra is követhető.

Ugyanakkor említést kell tenni azon döntőbizottsági gyakorlatról is, amely bizonyos esetekben eltérő beszerzési tárgyak becsült értékének összeszámítását tartotta jogszerűnek. Példaként a D.887/9/2014. sz. határozatban[9] a Döntőbizottság bizonyos villanyszerelési munkák körébe tartozó felújítási és karbantartási, javítási munkák körébe tartozó építési beruházások, valamint a villanyszerelési munkák elvégzéséhez szükséges műszaki, karbantartási anyagok tekintetében kimondta, hogy „az azonos időszakban megvalósuló építési munkák és szolgáltatások, valamint az azokkal összefüggő anyagbeszerzések azonos funkciót töltöttek be, közös műszaki és gazdasági rendeltetéssel bírtak, erre figyelemmel az értékegybefoglalási kötelezettség alá estek".

Fentieken túl a Kbt. maga is nevesít azonban néhány esetet, amikor különböző tárgyú szerződések funkcionálisan annyira szorosan kapcsolódnak, hogy nem tekinthetőek önálló beszerzésnek, hanem egy közbeszerzést alkotnak. Ilyen – többek között – a Kbt. 8. § (2) bekezdésében nevesített eset, amikor is az árubeszerzés becsült értékébe a beállítás és üzembe helyezés értékét is be kell számítani.

Hogyan viszonyul az egy közbeszerzés fogalma a támogatott projektéhez?

[9] A döntőbizottsági határozat bírósági felülvizsgálata folyamatban van.

Az egy közbeszerzés fogalmát a **közbeszerzési irányelvek céljának megfelelő,** a Bíróság által kialakított **önálló szempontrendszer** szerint kell értelmezni. Ugyanezen szempontrendszert kell alkalmazni abban az esetben is, ha a vizsgált szerződések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt (a továbbiakban: projekt) keretébe tartoznak. A támogatási projekt tehát semmi esetre sem azonosítható az egy közbeszerzés kereteivel.

A közbeszerzési jog által alkalmazott, egy közbeszerzéshez tartozó szerződések funkcionális egységének megállapítása körében ugyanakkor releváns lehet az a körülmény, hogy egyes beszerzések egy projekt keretében valósulnak meg. Ha ugyanis az ajánlatkérő az egyes, azonos projekt keretében megvalósítandó beszerzései tekintetében önmagában nem tud megállapítást tenni a funkcionális egységre, úgy az egy projekt ténye egy olyan ún. kisegítő szempont[10] lehet, mely érvként hozható fel a becsült értékek összeszámításának kötelezettsége mellett. Ezzel összefüggésben azonban kiemelendő, hogy az a körülmény, hogy egyes, lényegesen eltérő célra irányuló szolgáltatások egy projekt keretében kerülnek megvalósításra, nem vezethet ahhoz az eredményhez, hogy ezeket a szolgáltatásokat a részekre bontás tilalma szempontjából egységesen kezelje az ajánlatkérő (például az egy projekt keretében megvalósuló műszaki ellenőr beszerzésére irányuló szerződés értékét nem kell összevontan kezelni a nyilvánosság biztosítására vonatkozó szerződéssel, vagy a projektmenedzsment szerződéssel). Ehhez hasonlóan nem követelmény az eltérő projektekhez kötődő hasonló szolgáltatások értékének összevonása – feltéve hogy sajátos körülmények, pl. hogy az ajánlatkérő egy időben összevontan bonyolítja a beszerzést – nem alapozzák meg kifejezetten a szerződések egységét.

Amikor az ajánlatkérő olyan helyzettel szembesül, amelyben nem tudja egyértelműen eldönteni, hogy több szerződés egy közbeszerzésnek tekintendő-e, a mérlegelés során javasolt figyelembe vennie továbbá azt is, hogy az Európai Unióból származó forrás felhasználása esetén az utólagos ellenőrzések egy projektet és a projekten belül megvalósított közbeszerzéseket vizsgálnak és a közbeszerzés mellőzése – az egyéb jogkövetkezmények mellett – a támogatás teljes összegének visszafizetését vonhatja maga után.

Hogyan kell értelmezni a Kbt. 19. § (4) bekezdését?

A Kbt. 19. § (4) bekezdése lehetővé teszi egy közbeszerzésről kisebb értékű szerződések leválasztását, ezáltal segíti a kisebb vállalkozások piacra jutását és egyben megkönnyíti az ajánlatkérők helyzetét is. A szabály értelmében a Kbt. Harmadik Része szerinti eljárás alkalmazható a közbeszerzésről leválasztott, a törvényben rögzített értékhatárt el nem érő összegű egy vagy több szerződés megkötésére, amelynek korlátját jelenti azonban, hogy az így leválasztott részek összértéke nem haladhatja meg annak az értéknek a húsz százalékát, amely a teljes közbeszerzés becsült értéke.

A Kbt. 19. § (4) bekezdése alkalmazásának konjunktív feltételei tehát az alábbiak:

- a közbeszerzés becsült értéke eléri vagy meghaladja a mindenkori uniós értékhatárt,

[10] Ld. a már említett T-358/08 Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság ítéletet, melyben az került kimondásra, hogy a földrajzi és időbeli szempontok a műszaki és gazdasági egység mellett kvázi „komplementer" tényezők.

- a leválasztott rész becsült értéke a 19. § (4) bekezdés a) pontja szerinti összeget nem éri el,
- a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a közbeszerzés teljes becsült értékének 20 %-át.

A jogszabályhelyhez fűzött jogalkotói indokolás e helyütt is utal arra, hogy a szabályozás csupán a könnyebb érthetőség érdekében tesz pontosítást, a rendelkezés első fordulata egyértelművé teszi azt, hogy az ún. „leválasztás" lehetősége kizárólag a Kbt. Második Része szerinti eljárásrendben alkalmazható.

A Kbt. 19. § (5) bekezdése iránymutatást ad azzal kapcsolatban, hogy az így leválasztott részek tekintetében a nemzeti eljárásrendben szabályozott, Kbt. 111. § szerinti kivételek nem alkalmazhatóak.

A leválasztott szerződések becsült értékének meghatározása tekintetében is felhívjuk azonban az ajánlatkérők figyelmét a Kbt. alapelveire. Amennyiben egy közbeszerzés keretében 20%-ot meg nem haladó értékű, tárgyukat tekintve elkülöníthető beszerzések merülnek fel, erre vonatkozóan alkalmazható a Kbt. 19. § (4) bekezdése, az ajánlatkérő magatartása azonban nem irányulhat egy tárgyát tekintve egyértelműen egységes szerződés mesterséges szétdarabolására. Az ajánlatkérőnek a tárgy szerint leválasztott szerződések becsült értékét kell először meghatároznia, nem pedig az eljárási rezsimhez igazítania a becsült értéket.

A Kbt. 19. § (4) bekezdésében foglaltak szerint leválasztott kis értékű közbeszerzések esetében a nemzeti eljárási rendben alkalmazandó eljárási szabályokat a leválasztott rész önmagában vett becsült értéke alapján kell kiválasztani. A Közbeszerzési Hatóság felhívja azonban a figyelmet arra, hogy a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok a nemzeti eljárási rendbe tartozó beszerzések esetében is alkalmazandók és azokat figyelembe kell venni az egyes beszerzések becsült értékének meghatározása során. Tekintettel arra, hogy a Kbt. nem tartalmazza a régi Kbt. 18. § (4) bekezdése[11] szerinti szabályt, abban az esetben, ha az ajánlatkérő az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó értékű szerződéséről több olyan részt is leválaszt, amelyeknek önmagukban vett becsült értéke nem éri el árubeszerzés és szolgáltatás megrendelés esetén a tizennyolcmillió, építési beruházás esetén a százmillió forintot, akkor ezek becsült értékét össze kell vonnia, és a Kbt. 115. §-a szerinti eljárási típus nem alkalmazható. Bármely más, a nemzeti eljárási rendben található eljárástípus azonban szabadon alkalmazható valamennyi leválasztott beszerzés esetében.

Különösen európai uniós forrásból megvalósuló beszerzések kapcsán szükséges arra is a felhívni a figyelmet, hogy az uniós értékhatárt el nem érő beszerzések esetében is meg kell felelni az uniós alapszerződésből következő átláthatósági követelményeknek.[12] Jelentős kockázatot jelent ezért az uniós szempontú ellenőrzések során, amennyiben az ajánlatkérő egy, az uniós értékhatárt elérő, ennél fogva határon átnyúló jelentőséggel bíró közbeszer-

11 régi Kbt. 18. § (4) Amennyiben a beszerzés becsült értéke a (2) bekezdés szerint az uniós értékhatárt elérné, a (3) bekezdés alapján nem alkalmazhatóak azok a rendelkezések, amelyeket e törvény Harmadik Része a törvény alkalmazása alól kivételként határoz meg [120. §]. A (3) bekezdés alkalmazásakor annak megítéléséhez, hogy a Harmadik Rész szerint milyen eljárás folytatható le, az egyes leválasztott szerződések értéke önállóan vehető figyelembe.

12 Lásd erről a Bizottság értelmező közleményét:
http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Ertekhatar_alatti_HU.pdf

zés egyes elemeit a Kbt. 19. § (4) bekezdése alapján annak érdekében darabolja fel mesterségesen, hogy azok hirdetmény nélküli eljárástípusban legyenek megvalósíthatóak.

A beszerzési igények mesterséges egyesítésének tilalma

A Közbeszerzési Hatóság felhívja az ajánlatkérők figyelmét arra, hogy európai uniós forrásból megvalósuló beszerzések esetében fokozott audit kockázatot jelent, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban olyan beszerzési igényeket kíván egységes szerződésben megvalósítani, amelyek szorosan nem kapcsolódnak egymáshoz. Ennek oka, hogy az ilyen szerződések teljesítésére csak korlátozott számú, jellemzően széles körű kapacitásokkal rendelkező gazdasági szereplő lehet alkalmas, ennek következtében a beszerzési igények ily módon történő megvalósítása korlátozza a versenyt, illetve a kis- és közepes vállalkozások közbeszerzésekbe való bekapcsolódását. Ezen beszerzések esetében a Közbeszerzési Hatóság hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérőnek minimálisan a részekre történő ajánlattétel lehetőségét kell biztosítania az egyes beszerzési igények tekintetében.