

# A KÖZBESZERZÉSI HATÓSÁG KERETÉBEN MŰKÖDŐ TANÁCS ÚTMUTATÓJA

2021.09.30.



**A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója  
a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények  
mesterséges egyesítése tárgyában**

(2021.09.30.)

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

### 1. A becsült érték meghatározása

#### A becsült érték fogalma

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

Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a Kbt. 16. § (1) bekezdés szerinti becsült érték meghatározása során a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni. Ha az ajánlatkérő a szerződés szerint beszerezni kívánt mennyiséget mennyiségi eltérés alkalmazásával határozza meg, abban az esetben – a Kbt. 16. § (1) bekezdésének 2021. február 1. napjától hatályos kiegészítésével összhangban – a szerződésben megjelölt legnagyobb mennyiséget kell figyelembe venni a becsült érték meghatározása során.<sup>1</sup>

Emellett fontos kiemelni a Kbt. – 2014/24/EU irányelv 5. cikk (2) bekezdése<sup>2</sup> 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

---

<sup>1</sup> A becsült érték meghatározásával összefüggésben fontos megjegyezni a Kbt. 58. § (1) bekezdését, mely szerint az ajánlatkérő az eljárást megindító felhívásban, valamint előzetes tájékoztatóval meghirdetett eljárás esetén az előzetes tájékoztatóban is köteles megadni a közbeszerzés tárgyát és mennyiségét, adott esetben opcionális rész, vagy – a 2021. február 1. napjától hatályos rendelkezés szerint – a szerződéstervezetben foglaltaknak megfelelő mennyiségi eltérés megadásával.

<sup>2</sup> 2014/24/EU irányelv 5. cikk (2) bekezdés: 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.

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.

Fentiekén túl, a törvény meghatározza az innovációs partnerség becsült értékének fogalmát [Kbt. 18. § (3) bekezdés], valamint rögzíti a becsült érték definícióját arra az esetre is, ha dinamikus beszerzési rendszer alkalmazására kerül sor [Kbt. 18. § (2) 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 értéként. A tervpályázat becsült értékébe beleszámítandó tételekről a Kbt. 18. § (4) bekezdése rendelkezik.

A korábbi közbeszerzési 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 alaposágú 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)<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Hatályon kívül helyezte: 2018. évi LXXXIII. törvény 67. § (1) bekezdés 1. pontja, hatálytalan: 2019. I. 1-től.

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

A Közbeszerzések Tanácsa 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 értéként?**

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 szükségesek, és előre látható módon rendszeres jelleggel vagy időszakonként visszatérően felmerülnek (például 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 Kbt. 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, amely nem képez a korábbi beszerzéssel műszaki-gazdasági funkcionális egységet. 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 (például 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 meghatározni, hanem a becsült érték meghatározására vonatkozó általános szabályok szerint. Mindez ugyanakkor azt is jelenti, hogy az ajánlatkérőnek a példa szerinti esetben a tárgyév során kezelésébe került további ingatlant a következő évre vonatkozó takarítás beszerzésének a Kbt. 17. § (2) bekezdése szerint meghatározott becsült értéke vizsgálatokor már figyelembe kell vennie.

A Kbt. 17. § (2) bekezdésének alkalmazása kapcsán a Közbeszerzések Tanácsa álláspontja szerint, 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 érne 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 ezen az uniós szemléleten alapul, azt követi. A Kbt. megalkotásakor a jogalkotó a közösségi jogi szabályozás<sup>4</sup> 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 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.**

---

<sup>4</sup> 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.

(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 egységes közbeszerzést több szerződéssel valósít meg úgy, hogy azok értékét külön-külön 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.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> Az Európai Unió Bíróságának C-574/10. sz. ítélete alapján.

Annak megítélésére vonatkozóan, hogy a becsült érték meghatározásával kapcsolatban fennáll-e a részekre bontás tilalma, elsődlegesen a **műszaki-gazdasági funkcionális egység** fennállásának vizsgálata szükséges, emellett vizsgálandók az ún. kiegészítő szempontok is. Amennyiben a műszaki-gazdasági funkció egysége, mint fő szempont alapján nem állapítható meg egyértelműen a részekre bontás tilalmának fennállása, illetőleg fennállásának hiánya, úgy segítségül hívhatóak a kiegészítő szempontok<sup>6</sup>, amelyek adott esetben az egy közbeszerzés fennállását támasztják alá a későbbiekben részletezettek szerint. Az uniós audittapasztalatokból kiindulva a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a figyelmet arra, hogy a műszaki-gazdasági funkcionális egység esetleges fennállásának megítélésekor - azzal egyidejűleg - minden esetben javasolt elvégezni a kiegészítő szempontok összességében történő vizsgálatát is, tekintettel arra, hogy az ellenőrző szervek kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a kiegészítő szempontok fennállásának.

### 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).

A funkcionális egység fennállásának megítélése kapcsán a Bíróság a C-574/10. sz. ügyben hozott ítéletében 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 Bíróság szerint a funkcionális és gazdasági folytonosságot mutató munka egységesnek tekintendő, és azt vizsgálta, hogy a munka különböző részei ugyanazt a gazdasági és műszaki és funkciót töltik-e be. Így annak megállapításához, hogy a több különböző szakaszban nyújtott szolgáltatásokat egy egységes közbeszerzési szerződésnek kell-e tekinteni, elegendő kimutatni gazdasági és műszaki funkciójuk egységes jellegét. Az a tény, hogy a projekt különböző megvalósítási szakaszaiban az építési beruházás tárgya eltérő volt - tehát például az épület tartószerkezetét, a tetőzetet vagy a világítást érintette -, nem jelenti azt, hogy a különböző szakaszokban nyújtott építészeti szolgáltatások tartalma és természete is eltérő volt. Minden esetben tipikus építész tervező szolgáltatásokról volt szó, amelyeknek tartalma ugyanaz, tehát

---

<sup>6</sup> 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.

lényegében a megvalósítandó építési beruházás megtervezése és ütemezése, valamint a kivitelezés felügyelete, továbbá e szolgáltatások egy egységes projektre irányultak. Következésképpen e szolgáltatások gazdasági és műszaki szempontból összhangban állnak egymással, és funkcionális folytonosságot mutatnak, márpedig ezt az összhangot és folytonosságot nem szakíthatta meg az a tény, hogy a fent említett szolgáltatásokat, a kapcsolódó építési beruházások ritmusát követve, több különböző szakaszra bontották.

A Bíróság megállapításai nyomán a beszerzéseket tehát elsősorban az egy közös cél, – amely 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 új épület építésére vonatkozó építési beruházás esetében ennek megfelelően a közvetlen cél az épület felépítése. Ha ugyanazon építési beruházáshoz az ajánlatkérő megrendel vázlatlattervet, 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.

### Kisegítő szempontok

Lényeges, hogy mindig **az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően** kell megítélni az egy közbeszerzés fennállását. Kisegítő szempontok 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 például 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 Közbeszerzések Tanácsa 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 az ajánlatkérő azért köt két egymást követő évben egy-egy szerződést, mert a később elvégzendő részfeladatot érintően a költségvetési fedezettel csak a második évben fog rendelkezni, ez nem ad lehetőséget a szerződések értékének külön kezelésére. A Közbeszerzések Tanácsa felhívja a figyelmet, hogy az adott tevékenységek vonatkozásában a földrajzi elkülönülés megtörheti a műszaki-gazdasági funkcionális egységet, azonban önmagában a földrajzi elkülönülés ténye nem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét abban az esetben, ha a műszaki-gazdasági funkcionális egység a földrajzi elkülönülés ellenére is megállapítható (lásd: T-358/08. ítéletet).

### 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.

### Szolgáltatás-megrendelések

Szolgáltatás megrendelések esetében a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuljanak. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetében az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni. Ahogyan arra a jogalkotói indokolás utal, e meghatározás jogszabályi szintre emelésére abból a célból került sor, hogy az kövesse a Közbeszerzési Hatóságnak a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) rendelkezéseihez született útmutatójában<sup>7</sup> foglaltakat. Alapvetően tehát nem változnak a szolgáltatás megrendelések becsült értékének összeszámitási szempontjai sem, melyek a következők szerint foglalhatóak össze.

Előre bocsátandó, hogy ennek megfelelően az Európai Bizottság auditjai során kiemelte, hogy a beszerzés tárgyának (szolgáltatások esetében azok tartalmának), rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése a döntő szempontok annak vizsgálata során, hogy a becsült értéküket részekre lehet-e bontani. Ez például az alábbiakban is kifejtettekre tekintettel objektív indokoltság esetén megalapozhatja, hogy a különböző épületekhez kapcsolódó tervezések funkcionálisan nem függenek össze.

Szolgáltatások megrendelése esetében lényeges szempont a szolgáltatás tartalmának a vizsgálata a tekintetben, hogy annak mi a közvetlen célja. A közvetlen cél meghatározása során természetesen nem az adott szolgáltatás elnevezése dönt

---

<sup>7</sup> Ld. A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a részekre bontás tilalma alkalmazásához (KÉ 2013. évi 141. szám; 2013. november 29.)

(például pénzügyi és műszaki tervezés a tervezés ellenére jogszerűen részekre bontható).

Az egyes szolgáltatások szakmai tartalmának elkülönülését az ajánlatkérőnek minden esetben körültekintően kell megvizsgálnia. Eltérő szakmai tartalomra utalhat például, hogy az építészeti-műszaki tervezési szolgáltatás milyen típusú szakági tervezési tevékenységet foglal magában. Ennek megítélésére vonatkozóan iránymutatásul szolgálhat a Magyar Építész Kamara, illetve a Magyar Mérnöki Kamara díjszabása<sup>8</sup>, a szakmai tartalomra utalhatnak az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 6. §-ában foglaltak is. A kérdés megítélésében segítségül szolgálhat még az építésügyi és az építésüggyel összefüggő szakmagyakorlási tevékenységekről szóló 266/2013. (VII. 11.) Korm. rendelet is, amely a szakmagyakorlási követelményeket határozza meg (tervezési jogosultságok).

Építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezési szolgáltatások (tipikusan építészeti-műszaki tervezési szolgáltatások) esetében a földrajzi hely (például az egyes telephelyek, amelyekkel kapcsolatban az ajánlatkérő tervezési szolgáltatást rendel meg) különbözősége önmagában nem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét, hiszen a műszaki-gazdasági funkcionális egység egyes esetekben ilyenkor is fennállhat. Előfordulhatnak ugyanakkor olyan speciális helyzetek, amikor a különböző helyszínen végzett tevékenység egybeesik a szakmai tartalom elkülönülésével. Hangsúlyozandó, hogy ilyen esetekben sem a teljesítési helyek különbözősége, hanem például a szolgáltatások szakmai tartalmának (tárgyának) különbözősége és/vagy az egyes szolgáltatások felhasználásának nem közvetlenül összefüggő mivolta alapozhatja meg a részekre bontás jogszerűségét. Előfordulhat továbbá, hogy az egyes szolgáltatások rendeltetésének különbözősége, az azok közötti funkcionális összefüggés hiánya (például az a tény, hogy azok különböző építési beruházásokhoz kapcsolódnak) jogszerűvé teheti azok részekre bontását. Ennek megfelelően, amennyiben az eltérő földrajzi elhelyezkedés révén a tevékenységek felhasználása közvetlenül nem függ össze, ez a körülmény megtöri a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását és megalapozza a részekre bontást. A Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét, hogy önmagában az a tény, hogy az egyes szolgáltatások különböző földrajzi helyszíneken valósulnak meg, nem alapozza meg azok jogszerű részekre bontását. Ehhez hasonlóan, önmagában az a tény, hogy az egyes szolgáltatásokat különböző támogatáspolitikai értelemben vett projektekből finanszírozzák, nem alapozza meg azok jogszerű részekre bontását.

Amennyiben a vizsgált szolgáltatások, tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága nem áll fenn, vagy a tevékenységek szakmai tartalmának hasonlósága

---

<sup>8</sup> [http://mek.hu/index.php?link=Dijszabas\\_dijszamitas](http://mek.hu/index.php?link=Dijszabas_dijszamitas), illetve <https://www.mmk.hu/tudastar/dijszabas>

ugyan fennáll, de a tevékenységek felhasználása nem függ össze közvetlenül, a részekre bontás megalapozott.

Szolgáltatások megrendelése esetében tehát az ajánlatkérőnek a műszaki-gazdasági funkció egysége körében elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a szolgáltatások egy közvetlen cél megvalósítását szolgálják-e.

Abban az esetben, ha a szolgáltatások eltérő feladatokat foglalnak magukban, és nem képeznek műszaki és gazdasági-funkcionális egységet, a két tevékenység eltérő közvetlen cél megvalósítására irányul. Az ugyanazon közvetlen cél hiánya miatt két ilyen tevékenység szolgáltatás megrendeléseként történő beszerzésére nem vonatkozik a részekre bontás tilalma, tekintettel arra, hogy a gazdasági-funkcionális egység hiánya miatt erre vonatkozóan egyértelmű megállapítás tehető. Például a beruházás-lebonyolítói, valamint a projektmenedzseri tevékenységek esetében egyértelműen megállapítható, hogy a két tevékenység tartalmában más feladatot takar. A beruházás-lebonyolító az ajánlatkérő általános megbízottjaként koordinálja az építési beruházás megvalósítását, ennek során gondoskodik az építési beruházás előkészítéséről, a tervező kiválasztásának előkészítéséről és koordinálásáról, a közbeszerzési eljárás előkészítéséről és kiválasztja a műszaki ellenőrt, amíg a projektmenedzser alkalmazási köre nem korlátozódik az építési beruházások lebonyolítására, kiterjed az egyes európai uniós alapokból származó támogatások terhére történő kötelezettségek vállalására, a programok tervezésére, végrehajtására, nyomon követésére, a teljesítés ellenőrzésére. Az eltérő jellegű tevékenységre ugyanígy példaként említhető a tervezés és a műszaki ellenőrzés elkülönülése (utóbbi feladatainak részletezése az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendeletben). Hasonlóan az előzőekhez, eltérő jellegű tevékenységet jelent a megvalósíthatósági tanulmány készítése és a tervezés.

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

A Közbeszerzési Döntőbizottság több határozatában hangsúlyozza, hogy a műszaki és gazdasági funkcionális egység szolgáltatásmegrendelés esetében abban az esetben állapítható meg, ha az egyes szolgáltatásmegrendelések ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányulnak. Határozataiban azt is kiemeli a Közbeszerzési Döntőbizottság, hogy a közös közvetett cél nem szolgál alapul ahhoz, hogy a beszerzés egységes volta megállapítható legyen. A műszaki és gazdasági funkcionális egység abban az esetben áll fenn szolgáltatásmegrendelések között, ha az elérni

kívánt, közvetlen cél megvalósításához a beszerezni kívánt szolgáltatások mindegyikére szükség van. Továbbá szolgáltatásmegrendelések esetében a műszaki és gazdasági funkcionális egység megléte szempontjából a közös közvetlen cél mellett szükséges az is, hogy a beszerezni kívánt szolgáltatások hasonlóak legyenek egymáshoz.

**Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projektcél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.**

### Építési beruházások

A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján **az egy építési beruházás értéke nem bontható részekre.** Az egy építési beruházás meghatározása a vizsgálat elsődleges szempontja annak megítélésével kapcsolatban, hogy építési beruházások esetében mi számít a Kbt. hivatkozott rendelkezése szerinti egy egységnek. A műszaki tartalom vizsgálatához a Kbt. 8. § (3) bekezdésében foglaltak jelentik a kiindulópontot. A Kbt. 8. § (3) bekezdése szerint az építési beruházás a következő valamely munka megrendelése (és átvétele) az ajánlatkérő részéről:

- a) a Kbt. 1. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikéhez kapcsolódó munka kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- b) építmény kivitelezése vagy kivitelezése és külön jogszabályban meghatározott tervezése együtt;
- c) az ajánlatkérő által meghatározott követelményeknek megfelelő építmény bármilyen eszközzel vagy módon történő kivitelezése.

A fentiek alapján a kiindulópontot az „egy épület”, „egy építmény”, illetve a Kbt. 1. számú melléklete szerinti tevékenységek egysége jelenti.

Építési beruházások esetében is a műszaki-gazdasági funkcionális egység vizsgálata az irányadó, amely során építési beruházások esetében a fentiekre tekintettel a következők szerint javasolt eljárni.

*Épület, építmény építésére* vonatkozóan a műszaki-gazdasági funkcionális egységet az adott épület (építmény) vélhetően önmagában megvalósítja. A becsült érték meghatározása során az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet nyújthat segítséget. A 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 azzal, hogy az egy építési engedély is a beruházás egységét mutatja. Több engedély ugyanakkor természetesen nem zárja ki az egy egységes építési beruházás megvalósulását.

*Összefüggő épület, építmény, épületkomplexum építése* esetében az egység adott esetben az adott épületkomplexum szintjén valósulhat meg. Az egy beruházás fennállásának megítélése szempontjából azt kell vizsgálni, hogy az épületek egy beruházás keretében épülnek-e, egységesen az adott épületkomplexum részét képezik-e. Ebben az esetben szintén segítséget nyújthat az, ha az épületkomplexum építése egy építési engedély alapján történik.

Amennyiben a beszerzés tárgya valamely, a Kbt. 1. számú melléklete szerinti *építési/műszaki tevékenység, de az nem épület, építmény építésre irányul*, az adott tevékenység szakmai tartalmát kell vizsgálni.

A műszaki-gazdasági funkcionális egység témakörében meghatározottak itt is alkalmazandóak, amelynek fennállása elsődlegesen az adott tevékenység tárgya alapján ítélt meg. Amennyiben az ajánlatkérő különböző telephelyeken azonos tárgyú műszaki tevékenységeket rendel meg, akkor különös tekintettel vizsgálandó azok egysége.

Az audit tapasztalatokból kiindulva a Közbeszerzések Tanácsa a vizsgálatot azzal javasolja kibővíteni, hogy a beszerzések tárgya és rendeltetése azonosságának és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggésének vizsgálata során lehet megítélni, hogy a Kbt. 1. számú melléklete szerinti munkák, mint építési beruházások becsült értékét részekre lehet-e bontani. Tekintettel arra, hogy ezeket a szempontokat egységesen kell kezelni, az, ha az egyes tevékenységek tárgya megegyezik, de a rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggése nem állapítható meg, objektív indokoltság esetén alapot adhat a becsült értékük részekre bontására. Ugyanakkor abban az esetben, ha az ajánlatkérő egy adott épület, építmény felújítása keretében – egyidőben – különböző tartalmú, a Kbt. 1. melléklete szerinti munkákat rendel meg, azok értékét jogszerűen nem bonthatja részekre.

Annak vizsgálatát, hogy a különböző épületekkel kapcsolatos felújítást és egyúttal új épületrész építését is tartalmazó beruházások értékét részekre lehet-e bontani, a Közbeszerzések Tanácsa a következők szerint javasolja elvégezni. A konkrét tevékenységeket minden esetben a beszerzési igény egységességéből kiindulva kell az ajánlatkérőnek vizsgálnia, így a különböző tevékenységeket magukban foglaló összetett munkák esetében azok egységes célját és felhasználását alátámasztó szempontokat kell vizsgálnia. Így ha a felújítást és építést is magában foglaló tevékenységek közvetlen célja egy adott épülethez köthető, az egység adott esetben a konkrét épület szintjén is megállapítható, amely ugyanakkor nem jelenti azt, hogy adott esetben további épületek ne tartozhatnának bele az egységbe.

Annak vizsgálatát, hogy a különböző helyszíneken megvalósított útépitések vagy útfelújítások becsült értékét az útépitéssel, illetve útfelújítással összefüggő magasépítési beruházások becsült értékével összevontan kell-e kezelni, az alábbi szempontok mentén javasolt elvégezni. A vizsgálat szempontjából egyrészt nem releváns, hogy új út építéséről vagy régi út felújításáról van szó, abban az esetben, ha az egyes utak, illetve érintett útszakaszok önállóan funkcionálnak, vagyis

rendeltetésüket önállóan is megvalósítják, egyik szakasz a másik nélkül is használható, azok értéke jogszerűen részekre bontható. Ha viszont az egyes útszakaszok a funkciójuk betöltésére önállóan nyilvánvalóan nem alkalmasak, az azok építésére vonatkozó becsült értékeket jogszerűen nem lehet részekre bontani<sup>9</sup>. Például körforgalom és a hozzá csatlakozó út értékét azok műszaki egységére tekintettel nem javasolt részekre bontani, ugyanakkor, ha két eltérő földrajzi helyen egymáshoz nem kapcsolódó, önállóan funkcionáló útszakaszokat érint a beruházás, azok értékét jogszerűen részekre lehet bontani. Másrészt az útépités és a hozzá kapcsolódó magasépítés vonatkozásában az ajánlatkérőnek szintén az egy építési beruházás fogalmából kell kiindulnia, ami a teljesen eltérő szakmai tartalmú beruházások esetében vélhetően nem áll fenn.

Fentiekre tekintettel egységet képezhet az azonos tárgyú építési/műszaki tevékenység akkor is, ha azokat az ajánlatkérő különböző szervezeti egységei tekintetében kell elvégezni abban az esetben, ha azok rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggése megállapítható. A földrajzi hely különbözősége önmagában az építési beruházások esetében sem alapozza meg a becsült érték részekre bontásának lehetőségét, hiszen a műszaki-gazdasági funkcionális egység egyes esetekben ilyenkor is fennállhat (pl. épületkomplexum). Amennyiben azonban az eltérő földrajzi elhelyezkedés révén a tevékenységek felhasználása közvetlenül nem függ össze, ez a körülmény megtöri a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását és megalapozza a részekre bontást (lásd: T-358/08. ítéletet).

A különböző helyszíneken lezajló beruházások tekintetében segítségül szolgálhat a kiegészítő szempontok vizsgálata, mint például az egységes tervezés és döntés, ugyanazon ajánlatkérő személye, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, időbeli összefüggés, a beruházás céljának, időtartamának vizsgálata mellett az eredményének jellemzői vizsgálata. A közbeszerzés tervezett időszakánál az időbeliség szempontjából szintén az egységet erősíti, ha az igények azonos közbeszerzési tervben jelennek meg.

Az eltérő földrajzi helyen található épületeken végzett felújítások megvalósítása, melyek keretében az egyes munkanemek között alapvető eltérések vannak, megalapozhatja a becsült értékük részekre bontását. Így például az ajánlatkérő két különböző épületén végzett beruházások értéke – melyek keretében az egyik épület festésére, míg a másik épületben a csaptelepek cseréjére kerül sor – jogszerűen részekre bontható. Ugyanakkor például az azonos ajánlatkérő által fenntartott két különböző helyrajzi számon található óvoda felújításának (amelyek mindegyike energetikai felújítást, az ablakok cseréjét, a fűtési rendszer korszerűsítését és a homlokzat felújítását foglalja magában) értékét az ajánlatkérő nem bonthatja részekre, amennyiben a beszerzés egyéb körülményei (például, hogy az egységes igényként megfogalmazott beszerzéseket az ajánlatkérő egy időben kívánja megvalósítani) az

---

<sup>9</sup> Ld. 517/6/2015. KDB határozat

egybeszerzések rendeltetésének azonosságára, felhasználásuk közvetlen összefüggésére utalnak, azzal, hogy a különböző épületek a funkciójuk betöltésére önállóan nem, csak együttesen alkalmasak. A Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét, hogy önmagában az a tény, hogy az egyes építési tevékenységek különböző földrajzi helyszíneken valósulnak meg, nem alapozza meg azok jogszerű részekre bontását. Ezt az álláspontot erősítik a D.394/11/2020. sz. határozatban foglaltak is, amelyben a Közbeszerzési Döntőbizottság rögzítette, hogy nem alapozza meg a részekre bontást kizárólag az, hogy külön helyrajzi számon valósult meg az építési beruházás, mivel a projekt egésze építési beruházás és iskolák felújítására, energetikai korszerűsítésére irányult, a beszerzés célja is azonos volt, az energetikai korszerűsítés ugyanazon projekt keretében valósult meg, hasonló műszaki tartalommal. Ehhez hasonlóan, önmagában az a tény, hogy az egyes építési tevékenységeket különböző támogatáspolitikai értelemben vett projektekből finanszírozzák, nem alapozza meg azok jogszerű részekre bontását.

Előzőeken túl hangsúlyozandó, hogy amennyiben az önálló műszaki egység egyéb építmények<sup>10</sup> (műtárgyak<sup>11</sup>) esetében is fennáll, úgy az azokat érintő építési tevékenységek esetében is irányadóak a fent kifejtettek.

Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján az építési beruházások körében is hangsúlyozandó, hogy a beszerzés tárgyának, rendeltetésének azonossága, és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése a döntő szempontok annak vizsgálata során, hogy a becsült értéküket részekre lehet-e bontani.

**Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján a Közbeszerzések Tanácsa felhívja az építési beruházások körében is a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, ez a tény az egyes beszerzéseket összekapcsolhatja a becsült érték meghatározása szempontjából, hiszen a közösen elérendő projekt cél önálló funkcionális egységet is létrehozhat.**

### 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

---

<sup>10</sup> Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 2. § 8. pontja szerint építmény: építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított, – rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készülségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).

<sup>11</sup> Az Étv. 2. § 15. pontja szerint műtárgy: mindazon építmény, ami nem minősül épületnek és épület funkciót jellemzően nem tartalmaz (pl. út, híd, torony, távközlés, műsorszórás műszaki létesítményei, gáz-, folyadék-, ömlesztett anyag tárolására szolgáló és nyomvonalas műszaki alkotások).

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 D.533/5/2019. sz. határozattal érintett ügyben iskolai és kollégiumi bútorok - mint hasonló felhasználásra szánt áruk - beszerzésére került sor, a beszerzés idején árubeszerzésre irányadó nemzeti értékhatárt meghaladó értékben, ugyanakkor mindössze beszerzési eljárás keretében, melyre való tekintettel a Közbeszerzési Döntőbizottság megállapította a jogsértést. A Közbeszerzések Tanácsa álláspontja szerint a felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítélni meg, így az áruk esetében e két vizsgálati szempont nem feltétlenül válik el egymástól, és a hasonló felhasználási cél – amennyiben nem állnak fenn objektív indokok, amelyek egyértelműen e beszerzések funkcionális önállóságát igazolják – kifejezi a funkcionális egységet is. Ha például az ajánlatkérő feladatainak ellátásához szoros időbeli összefüggésben irodabútorokat szerez be, nem különítheti el ezek értékét arra hivatkozással, hogy azokat eltérő területi kirendeltsége fogja használni, ugyanígy nem különíthető el az azonos fenntartó különböző telephelyei számára szoros időbeli összefüggésben beszerzett áruk értéke, amelyek azonosak vagy hasonló felhasználási célra irányulnak. Adott esetben lehetnek azonban objektív körülmények, amelyek hasonló felhasználásra szánt áruk esetében megalapozzák a beszerzések önállóságát.

Hangsúlyozandó, hogy különböző támogatáspolitikai értelemben vett projektek keretében megvalósuló azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzése esetében önmagában a forrás különbözősége nem alapozza meg a beszerzések becsült értékének részekre bontását. Például óvodai játékok beszerzése esetében, ha az áruk azonosak vagy hasonló felhasználásúak, az egyes óvodákat fenntartó azonos ajánlatkérő azokat egy időben szerzi be, azok értékét nem bonthatja jogszerűen részekre önmagában a finanszírozás forrására tekintettel, figyelemmel arra, hogy a beszerzés sajátos körülményei az azok közötti funkcionális egység fennállása felé mutatnak.

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 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.

Valamennyi beszerzési tárgyra vonatkozóan általánosságban elmondható, hogy 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 közsféra megrendelése során biztosítsa a versenyt.

### 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. 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].

Az Európai Törvényszék a Bizottság kontra Spanyol Királyság **T-358/08. sz.** ügyben hozott ítéletében több vonatkozásban is a Bíróság C-16/98 sz. ügy kapcsán hozott ítéletének logikáját követve járt el, így azt, hogy az egyes építési szerződések egy építési beruházásnak minősülnek-e az építési munkák eredményének műszaki és gazdasági szempontú vizsgálata mentén állapította meg, figyelembe véve, de nem kritériumként értelmezve olyan egyéb körülményeket is, mint az egyazon ajánlatkérő személye, a munkák megvalósításának időbelisége, a földrajzi-fizikai elhelyezkedés, vagy a projekt, melynek keretében a munkákat megvalósították. A Zaragoza város csatornázási és szennyvíztisztító létesítményeinek fejlesztése és kibővítése tárgyú eljárásban a Törvényszék arra tekintettel állapította meg a részekre bontás tilalmának fennállását, hogy amennyiben a különböző építési munkák eredménye szerves részét képezi a Zaragoza csatornázási hálózata által betöltött rendeltetésnek, az e hálózat által lefedett terület alkotja a releváns földrajzi területet, akár a városi agglomerációhoz tartozik, akár az önkormányzat területéhez.

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.

A **C-271/08. sz.** ügy alapjául szolgáló esetben egyes önkormányzatok keretmegállapodásokat írtak alá munkáltatói nyugdíj szolgáltatás biztosítására – az önkormányzati munkáltatói és munkavállalói érdekképviselői 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 esetjogról 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. A műszaki-gazdasági funkcionális egység 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.

A Kbt. maga is nevesít 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.

### **Különböző ajánlatkérők beszerzései és a részekre bontás tilalmának vizsgálata**

Több ajánlatkérő egységes közös beszerzési igénye esetében az ajánlatkérő személye pusztán kiegészítő szempont (lásd: T-358/08. ítéletet). Önmagában arra alapozva, hogy az egységes beszerzési igényt (például egy épület felépítését) több ajánlatkérő valósítja meg, a beszerzések becsült értéke nem bontható részekre (nem jogszerű ennek megfelelően például, ha az egyik ajánlatkérő ugyanazon épület tekintetében a tetőfedést, a másik ajánlatkérő ugyanazon épület tekintetében a villanszerelési munkák elvégzését rendeli meg, és ezek becsült értékét ajánlatkérőnként külön-külön veszik figyelembe). Ezzel együtt több ajánlatkérő részben közös, részben saját beszerzési igényével kapcsolatos beszerzései esetében az egyes ajánlatkérőknek a részekre bontást a közös beszerzési igény vonatkozásában kell csak vizsgálni. A kizárólag egy adott ajánlatkérőhöz kapcsolódó beszerzései értékét az egyes ajánlatkérők külön-külön vehetik figyelembe, azonban, ha a különböző ajánlatkérők a saját beszerzési igényeiket egy eljárás keretében kívánják megvalósítani, azok becsült értékét jogszerűen nem bonthatják részekre, függetlenül a részajánlattétel lehetőségének biztosításától,

### **Hogyan viszonyul az egy közbeszerzés fogalma a támogatott projekthez?**

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 támogatáspolitikai projekt tehát semmi esetre sem azonosítható az egy közbeszerzés keretével.

*Projektek*ről alapvetően támogatáspolitikai szempontból beszélhetünk, a Kbt. projektszemlélete egybe esik a Kbt. 19. § (3) bekezdésében megjelenő egy építési beruházás, ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatásmegrendelés, illetve azonos vagy hasonló felhasználásra szánt áruk beszerzés szerinti elkülönítéssel, ennél fogva a támogatáspolitikai értelemben vett projekt és a Kbt. 19. § (3) bekezdésében szereplő „projektbeniség” nem azonos. Ennél fogva nem az uniós forrású pályázat/projekt vagy hazai támogatási pályázat/projekt a döntő szempont a „részekre bontás tilalma” szabály vizsgálatakor, hanem a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállása. Ha az ajánlatkérő az egységesnek minősülő beszerzését több támogatáspolitikai értelemben vett projektből finanszírozza, azok értékét önmagában a finanszírozás forrásának különbözőségére tekintettel jogszerűen nem bonthatja részekre.

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. kiegészítő szempont<sup>12</sup> lehet, mely érvként hozható fel a becsült értékek összeszámításának kötelezettsége mellett. Ezzel összefüggésben azonban kiemelendő, hogy önmagában 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).

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.

Európai bizottsági audit tapasztalatok alapján ugyanakkor a Közbeszerzések Tanácsa felhívja a jogalkalmazók figyelmét arra, hogy amennyiben a beszerzések egy uniós támogatáspolitikai értelemben vett projekt keretében kerülnek megvalósításra, az az egyes beszerzéseket a becsült értékük meghatározása szempontjából összekapcsolhatja.

### 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 mindenkor uniós értékhatárt,
- 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.

---

<sup>12</sup> 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 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, tárgyakat tekintve elkülöníthető beszerzések merülnek fel, erre vonatkozóan alkalmazható a Kbt. 19. § (4) bekezdése, az ajánlatkérő magatartása azonban nem irányulhat egy tárgyat 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 Közbeszerzések Tanácsa 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<sup>13</sup> 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 építési beruházás esetén a háromszázmillió 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<sup>14</sup>. Jelentős kockázatot jelent ezért az uniós szempontú ellenőrzések során, amennyiben az ajánlatkérő egy, az uniós értékhatárt elérő, ennél fogva határon átnyúló jelentőséggel bíró közbeszerzés egyes elemeit a Kbt. 19. § (4) bekezdése

<sup>13</sup> régi Kbt. 18. § (4) bekezdés: 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.

<sup>14</sup> Lásd erről a Bizottság értelmező közleményét:

[http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Ertekhatar\\_alatti\\_HU.pdf](http://www.kozbeszerzes.hu/static/uploaded/document/Ertekhatar_alatti_HU.pdf)

alapján annak érdekében darabolja fel mesterségesen, hogy azok hirdetmény nélküli eljárástípusban legyenek megvalósíthatóak.

### **A beszerzési igények mesterséges egyesítésének tilalma**

A Közbeszerzések Tanácsa 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 Közbeszerzések Tanácsa hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérőnek minimálisan a részekre történő ajánlattétel lehetőségét kell biztosítani az egyes beszerzési igények tekintetében.