

## A részekre bontás tilalma az audit tapasztalatok tükrében Audit Findings On Artificial Splitting

Dr. Dencső Balázs – Dr. Lipták Beáta – Dr. Végh-Berta Bianka

DOI: 10.37371/KEP.2020.2.3

Címszavak: közbeszerzés, eljárás előkészítése, becsült érték, részekre bontás, funkcionális egység, audit, korrekció, joggyakorlat

### Absztrakt

A közbeszerzési eljárások egyik legvitatottabb területe a részekre bontás tilalmának értelmezése. Az elmúlt években egyre jobban kikristályosodnak az alkalmazhatósággal kapcsolatos elvárások, de az eljárások egyedisége, az egyértelmű összehasonlíthatóság miatt fontos az egyedi jogesetek, auditmegállapítások ismertetése. Jelen cikk bemutat pár példát az Európai Unió Bírósága, az Európai Bizottság auditjai és a hazai ellenőrző szervezet gyakorlatából, melyek igyekeznek rámutatni a műszaki-gazdasági funkcionalitás megközelítésének fontosságára.

### Abstract

One of the most disputed areas of public procurements is the interpretation of artificial splitting. In past years the conditions for the application for splitting are getting more clear but – since procedures are mostly unique and hardly comparable – it is useful to get to know particular legal cases and audit findings. This article introduces some examples from cases of the Court of Justice of the EU and Commission audits, furthermore presents practice of the national audit authority; all of the above trying to emphasize the importance of the approach of technical-economical function.

### Az előkészítés fontossága

A közbeszerzési eljárások előkészítési fázisának talán egyik legneuralgikusabb pontja a részekre bontás tilalmának vizsgálata. Ajánlatkérőnek a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényben (továbbiakban: Kbt.) is rögzített kötelezettsége a közbeszerzési eljárás megfelelő alaposággal történő előkészítése, figyelemmel a becsült értékre is.<sup>1</sup>

Az előkészítés során az ajánlatkérőnek azt kell eldöntenie, hogy mely beszerzései tartoznak egy beszerzési igény alá. A történet szemléletváltás – amely az egységes megítélésben nem hozott változást – azonban már a szóhasználatban is tetten érhető, hiszen a korábbi közbeszerzési törvények alapján lefolytatott eljárások esetében a közbeszerzői szakmában az „egybeszámítás” jelent meg mint vizsgálandó tényező, azaz az ajánlatkérő mely beszerzési igényeit kell egybeszámítani a fennálló körülmények miatt. A részekre bontás tilalma ezzel pontosan ellentétes irányú megközelítést sugall,

hiszen ebben az esetben arról van szó, hogy egy egységként kezelendő beszerzési igényt nem lehet több részre bontani annak érdekében, hogy az ajánlatkérő megkerülje a közbeszerzési törvény rendelkezéseit.

*„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.”<sup>2</sup>*

Az egység meghatározásához számos tényező vizsgálata szükséges. Az előkészítés és az egy beszerzési igény mérlegelésekor a konkrét beszerzési tárgyon kívül természetesen figyelembe kell venni például az ajánlatkérő szerv státuszát, beszerzési szokásait, a beszerzéseinek gyakoriságát, uniós forrásból történő beszerzési igényeinek specialitásait is (pl. egy építési beruházás támogatásból történő megvalósítása esetén a több

<sup>1</sup> Kbt. 28.§.

<sup>2</sup> A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.) 2. pontja.

ütemben, több év alatt történő megvalósítás nem bontja meg az egységet).

Az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság (továbbiakban Főigazgatóság) auditjai során a részekre bontás tilalma kapcsán több olyan megállapítás is született, mely alapján egyértelműen látható, hogy az egy beszerzési igény kapcsán elvégzett, több tényezőre is kiterjedő gondos tervezés megakadályozhatta volna a szabálytalanságot.

Az egy beszerzési igény és ennek alapján a becsült érték meghatározásához elsődlegesen segítséget nyújt a Közbeszerzések Tanácsának útmutatója, valamint a Közbeszerzési Hatóság-Miniszterelnökség-EUTAF-Megyei Jogú Városok Szövetsége közös példatára is, melyben számos olyan jogeset szerepel, mely irányt mutat az ajánlatkérőknek.

Az ellenőrzési tapasztalatok alapján a teljesség igénye nélkül az előkészítés során vizsgálandó három olyan szempontot szeretnénk kiemelni, melyek átgondolása jelentős segítséget nyújt a szabálytalanságok elkerüléséhez.

Az ajánlatkérő beszerzéseinek rendszerezéséhez és tervezéséhez hozzájáruló, kötelezően elkészítendő közbeszerzési terv nagyon jó alapot nyújt a részekre bontás tilalmának vizsgálatához, mely természetesen minden közbeszerző számára ismert. A közbeszerzési értékhatárt el nem érő beszerzési igények esetében azonban tapasztalataink szerint nem minden esetben kerül átgondolásra és rögzítésre az ajánlatkérő ilyen típusú beszerzéseinek terve és listája. A közbeszerzési terv és a beszerzési terv összevetése több olyan azonosságot és hasonlóságot tárhat fel, mely megalapozhatja az egy beszerzési igény megállapítását és ez által a nyilvánosság megfelelő szintű biztosítását.

Az ajánlatkérők egy jelentős részét bizonyos adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése, valamint az átláthatóság és a közérdekű adatok megismerése érdekében nyilvántartások vezetése terheli, melyből szintén megállapítható a szerződések tárgya, értéke, ideje.

Az államháztartás pénzeszközei felhasználásával, az államháztartáshoz tartozó vagyonnal történő gazdálko-

dással összefüggő, ötmillió forintot elérő vagy azt meghaladó értékű árubeszerzésre, építési beruházásra, szolgáltatás megrendelésre, vagyonértékesítésre, vagyonhasznosításra, vagyon vagy vagyoni értékű jog átadására, valamint koncesszióba adásra vonatkozó szerződések nyilvántartását és honlapon történő közzétételét írja elő a 2011. évi CXII. törvény<sup>3</sup> 1.sz. melléklete. Az Info tv. 1.sz. mellékletének III.4. pontja szerint „Az időszakonként visszatérő – egy évnél hosszabb időtartamra kötött – szerződéseknel az érték kiszámításakor az ellenszolgáltatás egy évre számított összegét kell alapul venni. Az egy költségvetési évben ugyanazon szerződő féllel kötött azonos tárgyú szerződések értékét egybe kell számítani”.

A közbeszerzési és beszerzési terv készítéséhez kapcsolódóan kiemelendő továbbá, hogy a tervekben felsorolt beszerzések egy egységként történő kezelésében nem releváns az adott beszerzés finanszírozási forrása, sem az, hogy az ajánlatkérő saját vagy költségvetési forrásból finanszíroz bizonyos beszerzési egységeket, az egységes beszerzés más része pedig uniós forrásból, vagy minden egység uniós forrásból kerül ugyan finanszírozásra, de nem azonos (támogatáspolitikai értelemben vett) projekt/támogatás a forrás. A közbeszerzések és beszerzések adott projektekre vagy támogatási forrásra történő összesítése esetén is össze kell vetni azokat más, az ajánlatkérő által megvalósítani tervezett beszerzésekkel, közbeszerzésekkel.

Ennek kapcsán szeretnénk felhívni a figyelmet a részekre bontás tilalmának megítélése során a kiegészítő szempontok vizsgálatának fontosságára, hiszen ha az ajánlatkérő bizonytalan az egység megítélése kapcsán, akkor a beszerzésekre vonatkozó egységes tervezés és döntés, azonos jogalap és azonos feltételek a szerződések megkötésekor, az azonos időbeliség, az ugyanazon ajánlatkérő esetében megalapozhatja az egy beszerzési igényt. Pontosan ezen kiegészítő szempontok tűnhetnek ki nagyon jól az ajánlatkérő beszerzési igényeinek összesítésekor és a külön készült tervek összevetésekor.

Mindhárom kiemelt szempont esetében jól látszik, hogy a gondos ajánlatkérőnek mennyire fontos feladata a jó előkészítés és tervezés, beszerzéseinek lehető legpontosabb meghatározása mind tárgyban és időben,

<sup>3</sup> 2011. évi CXII. törvény (továbbiakban Info tv.) az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról 1.sz. melléklete (Általános közzétételi lista).

valamint ezek tervben történő rögzítése és aktualizálása.

A Főigazgatóság a részekre bontás tilalma kapcsán összegezett audit tapasztalatok megosztása révén kívánja segíteni az ajánlatkérőket a szabályszerű közbeszerzési eljárások lebonyolításában. Ennek megfelelően a továbbiakban saját ellenőrzési tapasztalatainkból merítve, bemutatásra kerül néhány, a témában tett megállapításunk és szeretnénk az Európai Bizottsági audit megállapításait is megemlíteni, továbbá az Európai Bíróság témában hozott ítéleteire is felhívni a figyelmet.

Az audit tapasztalatok elemzése és a hozott példák során célunk elsősorban annak megvilágítása volt, hogy a részekre bontás tilalmának kérdésköre nemcsak a már többször felmerült és a közbeszerzők előtt is ismert építési beruházások egy vagy több helyszínen történő megvalósításának egysége, vagy a munkanemek azonosságának kérdése, vagy az adott épületek műszaki-gazdasági funkcionális egységének meghatározása tárgykörben merül fel, hanem az árubeszerzések és a szolgáltatás megrendelések során is.

#### A Főigazgatóság audit tapasztalatai – szolgáltatás

A Kbt. 19. § (3) bekezdésének megfelelően, ha ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatás megrendelés 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 vizsgálatkor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni.

Az Európai Bizottság auditjai során kiemelte, hogy a szolgáltatás tartalmának, rendeltetésének azonossága és felhasználásuk egymással közvetlen összefüggése a döntő szempontok annak vizsgálata során, hogy a becsült értéküket részekre lehet-e bontani.<sup>4</sup>

A Főigazgatóság által a szolgáltatás-megrendelés részekre bontás tilalmával érintett megállapítására az alábbiak szerint került sor:

#### 1. Részekre bontás tilalmának megszegése informatikai szolgáltatás tárgyú beszerzés kapcsán

A költségvetési szervként működő ajánlatkérő „e-ügyviteli rendszer fejlesztése” tárgyban a Kbt. 115. § (1) bekezdése szerinti közbeszerzési eljárást (ajánlattételi felhívás megküldése ajánlattevők részére: 2016. november 28.), továbbá „e-menedzsment rendszer kialakítása” tárgyban a 113. § (1) bekezdése szerinti összefoglaló tájékoztatással (összefoglaló tájékoztató megjelenése: 2016. szeptember 12.) meghirdetett közbeszerzési eljárást folytatott le.

A részekre bontás tilalmának ellenőrzése során a Főigazgatóság megvizsgálta az Ajánlatkérő közbeszerzési tervét, valamint az ellenőrzési mintával érintett közbeszerzési eljárások dokumentumait, amik alapján megállapításra került, hogy az ajánlatkérő ugyanazon időszakban további egy hasonló tárgyú beszerzést folytatott le, szintén hirdetmény nélkül induló nemzeti eljárásrendben. A Főigazgatóság az eljárások eredményeként született szerződések 1. számú módosításait is vizsgálta, melyben szerződésmódosítási előzményként az alábbiak szerepelnek, valamennyi szerződésmódosításban:

A szerződéses összeg módosítása mellett kizárólag az eredeti szolgáltatással azonos, illetve hasonló informatikai fejlesztési szolgáltatásokat rendelnek meg, melyek célja az e-menedzsment rendszerrel történő automatikus adatátadási mechanizmusok megvalósítása.

A projektben zajló fejlesztések egymástól eltérő határidővel és egymástól függetlenül, az eredeti tervek szerint szigetrendszerként kerültek volna kivitelezésre. Tekintettel arra, hogy az Ajánlatkérő céljait megfelelően kiszolgáló rendszer, csak az integrált megvalósítást követően alakulhat ki, így az egyes fejlesztések párhuzamos, egymásra épülő fejlesztése vált szükségessé.

Az ellenőrzés álláspontja szerint ezek az informatikai fejlesztések CPV kód alapján is egy főcsoportba sorolhatók (72. főcsoport: IT-szolgáltatások: tanácsadás, szoftverfejlesztés, internet és támogatás).

Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a szerződésmódosításokban leírta, hogy a két rendszer egymástól

<sup>4</sup> A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.).

függetlenül nem készülhet el, és egymásba integrálásuk alapvető, a részekre bontás tilalma már az eljárás tervezésekor is fennállt.

Egy gondosan eljáró ajánlatkérőnek egy, vagy az ajánlatkérő döntése alapján több Kbt. 113. § szerinti közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, egy eljárás esetén lehetőséget biztosítva a részenkénti ajánlattételre. A szerződések tárgya és célja megegyezik, felhasználásuk pedig egymással szorosan összefügg, hiszen egy egységes, integrált rendszer kialakítása érdekében még a szerződéseket is módosította az ajánlatkérő. Az ajánlatkérő valamennyi eljárás tekintetében a becsült érték meghatározásához bekért indikatív árajánlatok esetében is ugyanazon szakemberekre vonatkozóan kérte a szakember óraszámokat meghatározni.

A Főigazgatóság álláspontja szerint azzal, hogy az ajánlatkérő a szerződésmódosítás és nem a beszerzések kiírása során döntött a két informatikai rendszer integrációjáról, megsértette a részekre bontás tilalmának szabályait, valamint a nyilvánosság elvét. A részekre bontás tilalma miatt, egy nemzeti nyílt eljárás kiírása nagyobb versenyt biztosított volna, valamint a potenciális ajánlattevők is a megfelelő teljesítési határidőkkel számolva tudtak volna ajánlatot adni.

Az ajánlatkérő azzal, hogy nem kezelte egyben az egy projekt keretében, egyazon évben felmerülő, egy tárgykörben kiírt és egymásra épülő közbeszerzési eljárásainak értékét és a vizsgált két esetben a Kbt. 115. § (1) bekezdése, valamint 113. § szerinti – kivételesen alkalmazható – eljárásfajta választotta, és nem a magasabb érték szerint alkalmazandó eljárási szabályok szerint folytatta le a közbeszerzési eljárásokat, indokolatlanul korlátozhatta a versenyt, megsértve ezzel a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdését és a 19. § (1) bekezdést, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét.

A Főigazgatóság álláspontja szerint amennyiben az ajánlatkérő nem bontotta volna részekre a becsült értékeket, úgy olyan eljárásfajta kellett volna választania, ahol a potenciális ajánlattevők nagyobb számban

értésültek volna az eljárásról. A vizsgált beszerzési eljárásban az ajánlatkérő megsértette a 2014/24/EU irányelv 4. cikkének (3) bekezdését, amely kimondja, hogy „...A beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy kikerüljön ezen irányelv hatálya alól, kivéve, ha azt objektív okok indokolják.”<sup>5</sup>

Az irányelv megsértése miatt a fentiek alapján a Főigazgatóság a szabálytalanság megállapítására az Európai Bizottság 2013. december 19-i C(2013) 9527. számú Határozatának 2. szabályát alkalmazta, mely alapján a szerződés értékének 25%-át érintő pénzügyi korrekció alkalmazandó.

### Főigazgatóság audit tapasztalatai – árubeszerzés

A Kbt. 19. § (3) bekezdése alapján, ha az 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.

A hasonló felhasználási cél alapvetően megfeleltethető a funkcionális egység fogalmi körének. 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. 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.<sup>6</sup>

### 2. Részekre bontás tilalmának megszegése árubeszerzés kapcsán

A költségvetési szervként működő ajánlatkérő uniós támogatásból finanszírozott projekt keretében az irodabútorokat (szék, asztal stb.) három árajánlat bekérésével történő beszerzési eljárás keretében szerezte be, tekintettel arra, hogy azok összértéke nem érte el a közbeszerzési értékhatárt és engedélyt kapott a

<sup>5</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2014/24/EU Irányelve (2014. február 26.) a közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről 4. cikk (3) bekezdése.

<sup>6</sup> A Közbeszerzések Tanácsának útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában (KÉ 2017. évi 95. szám; 2017. június 9.).

Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóságtól a saját hatáskörben történő beszerzéshez.

Az ellenőrzés során a Főigazgatóság megállapította, hogy az ajánlatkérő a vizsgált eljáráson kívül bútorbeszerzés tárgyban azonos és hasonló, több esetben még cikkszámra is egyező irodabútor árukat szerzett be más uniós támogatásból finanszírozott projektek keretében, mely bútorok felhasználási célja megegyezik a vizsgált projekt irodabútor beszerzésével. A részekre bontás tilalma tekintetében a vizsgált két beszerzési eljárás esetében a szállítás ugyanúgy az ajánlatkérő székhelyére történt.

Mindkét uniós támogatásból finanszírozott projekt Pályázati Felhívásában szerepel az a feltétel, hogy nem közbeszerzéshez és közbeszerzéshez kapcsolódó költség esetén is a piaci árak való megfelelés ellenőrzése céljából a támogatást igénylőnek a támogatási kérelemmel egyidejűleg, annak mellékleteként szükséges benyújtania legalább egy részletes indikatív árajánlatot minden releváns költségvetési tétel esetében.

Látható tehát, hogy az ajánlatkérő már a pályázat benyújtásának idején tisztában volt azzal, hogy mindkét uniós támogatásból finanszírozott projektben beszerzésre kerülnek majd azonos paraméterekkel irodabútorok, ezért a részekre bontás tilalmának szabályait alkalmaznia kellett volna.

A beszerzések tekintetében megküldésre került az ajánlatkérés 3 független gazdasági szereplő részére, ahol 3 felkért gazdasági szereplőből kettő azonos volt.

A 168/2004. (V. 25.) Korm. rendelet 8. § (3) bekezdése értelmében „Az intézmény a saját hatáskörben megvalósítani kívánt közbeszerzés becsült értékének kiszámítása során köteles figyelembe venni a közbeszerzési törvény 16. § (3) bekezdésében és a 19. § (2) és (3) bekezdésében meghatározott feltételeket és a beszerzések értékét így megállapítani, függetlenül attól, hogy azokat a központosított közbeszerzési rendszer keretében vagy saját hatáskörben szerzi be.”

A Főigazgatóság álláspontja szerint az ajánlatkérő nem alkalmazta a részekre bontás tilalmának szabályait és két külön beszerzési eljárást folytatott le azonos és hasonló felhasználásra szánt áruk tekintetében két különböző uniós támogatásból finanszírozott projekt keretében. Az árubeszerzés egybeszámított értéke elérte a nemzeti értékhatárt, így az ajánlatkérőnek a beszerzési eljárások helyett nemzeti nyílt közbeszerzési eljárást

kellett volna lefolytatnia a Kbt. szabályai szerint. Az ajánlatkérő ezzel megsértette a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdését és a 19. § (1) bekezdést, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét (966/2012/EU EURATOM Rendelet 30. cikke), valamint megsértette a 2014/24/EU irányelv 4. cikkének (3) bekezdését.

Az irányelv és a Kbt. megsértése miatt a fentiek alapján az Audit Hatóság a szabálytalanság megállapítására az Európai Bizottság 2013. december 19-i C(2013)9527 számú Határozatának 2. szabályát alkalmazta, mely alapján a szerződés értékének 25%-át érintő pénzügyi korrekció alkalmazandó.

### Az Európai Bizottság audit megállapításai

Az Európai Bizottság a Magyarországon folytatott ellenőrzése során a 2007-2013 programozási időszakot érintően szolgáltatás megrendelés tárgyú közbeszerzési eljárás kapcsán az alábbi megállapításokat tette.

Ajánlatkérő (a Bizottság által vizsgált Kedvezményezett) informatikai tanácsadási és fejlesztési szolgáltatások tárgyában 12 különböző szolgáltatási szerződést kötött.

Az összes említett szolgáltatás egyetlen, egységes informatikai rendszer és adatbázisainak fejlesztéséhez kapcsolódik. Az e szerződések végrehajtásához kapcsolódó feladatok jellegükben hasonlóak, és ugyanolyan tapasztalatot, alkalmazottakat és erőforrásokat igényelnek. A szerződések többségét ráadásul egy éven belül kötötték. Ezért az előbbieken ismertetett helyzet a tevékenységek mesterséges felosztásának esete, mivel ugyanazon tevékenységek beszerzését 12 alrészre osztották fel (8 db hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárás, 3 db újabb versenyeztetéssel járó keretszerződés és 1 db nemzeti nyílt eljárás). Egy gondosan eljáró ajánlatkérőnek uniós szintű közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia, és lehetőséget kellett volna biztosítani a részenkénti ajánlattételre. Ezzel jelentős adminisztratív szinergiákat érhetek volna el, hiszen a közbeszerzésnek, a 12 szerződés végrehajtásának és a 10 társaság eltérő minőségű teljesítményének a koordinálása erőforrás-igényes feladat. A szerződések tárgya és célja megegyezik, felhasználásuk pedig egymással szorosan összefügg, hiszen ugyanarra a rendszerre vonatkoznak a szoftverfejlesztési folyamat különböző szakaszaiban.

A kedvezményezett ezért megsértette a 2004/18/EK irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amely kimondja, hogy „[...] szolgáltatások nem oszthatók fel az ezen irányelv hatálya alá kerülés megakadályozása céljából.”

Az irányelv megszegése miatt az Unió által megosztott irányítás keretében finanszírozott kiadásokra vonatkozóan a közbeszerzési szabályok megsértése esetén végrehajtandó pénzügyi korrekciók megállapításáról szóló iránymutatás (a Bizottság 2013. december 19-i C(2013)9527 számú Határozata) 2. szabályával összhangban a szerződések értékének 100%-át kitevő pénzügyi korrekció indokolt.

E korrekció alkalmazandó azon 8 szolgáltatási szerződés esetében, amelyeknél hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárásra került sor (az eljárások meghirdetése 2017. január 1. előtt történt), mivel a pályázatok nem voltak minden érdekelt gazdasági szereplő számára hozzáférhetőek.

A fent említett iránymutatás 2. szabályával összhangban 25%-os pénzügyi korrekciót kell alkalmazni azon szerződésre, amelynek beszerzése a nemzeti rendszer szerint zajlott, mivel az ajánlati felhívás nemzeti szinten jelent meg.

Nem kell pénzügyi korrekciót alkalmazni azon szerződésekre, melyek beszerzése újabb versenyeztetéssel járó keretszerződéssel történt.

A Főigazgatóság az Európai Bizottsági ellenőrzésekkel kapcsolatban szeretné felhívni a figyelmet, hogy a Bizottság a 2014-2020. programozási időszak alatt életre hívott projekt megvalósítást segítő kvázi „központosított” összefogó, és (köz)beszerzéseket centralizáltan több projekt számára is lebonyolító szervezeteket is górcső alá vette már.

Közbeszerzési szempontból e szervek működése és feladatvégrehajtása alkalmával a hazai intézményrendszer számára fokozottan vizsgálendő a részekre bontás tilalmának tárgyköre.

Egy nemrégiben lezajlott európai bizottsági ellenőrzés során több vizsgált projekt keretében a közbeszerzési értékhatárokat el nem érő beszerzések kapcsán vetette fel a Bizottság, hogy a központilag a projekteket összefogó szervezet által lebonyolított beszerzési eljárások, minden projekt esetében azonosak voltak (pl. a közbeszerzés műszaki dokumentációjának elkészítése a

tervezésre és az építésre vonatkozóan, megvalósíthatósági tanulmány és költség-haszon elemzés készítése), azokat egy beszerző szervezet folytatta le jellemzően azonos ajánlattételre felhívott gazdasági társaságokkal, valamint közel egy hónapos időtávon belül került megkötésre az összes vizsgált szerződés.

Amennyiben nincs objektív indok a beszerzések külön-külön történő lefolytatására, felmerül a részekre bontás tilalma megszegésének lehetősége.

### Az Európai Unió Bíróságának részekre bontás tilalmát érintő ítéletei

Az alábbiakban fel szeretnénk hívni a figyelmet 3 uniós bírósági ítéletre, melyek alapvető iránymutatásokat tartalmaznak a részekre bontás tilalmával kapcsolatban.

A **C-16/98.** sz. ügyben („Villamosítási és közvilágítási építési beruházás Vendée megyében”) egy franciaországi szervezet 37 szerződést kötött (különböző településközi villamosítási társulásokat képviselve) villamosítási, illetve közvilágítási munkák tárgyában (külön eljárások alapján). A Bíróság ítélete alapján

- I. a területi villamosítási munkákat egybe kellett volna számítani, mivel
  - a hálózatok összekapcsolhatóak, ugyanazt a gazdasági és műszaki rendeltetést töltik be: céljuk az áram eljuttatása a fogyasztóhoz;
  - az egyéni fogyasztó köteles fogyasztása függvényében fizetni a szolgáltatónak;
  - egyidejűleg lettek meghirdetve;
  - a hirdetések hasonlóak;
  - a földrajzi terület egységes;
  - azonos az ajánlatkérő, aki összehangolta a projekteket.
- II. a területi közvilágítási munkákat nem kellett egybeszámítani, mivel
  - a közvilágítási hálózatok nem szükségszerűen függenek egymástól, nem alkotnak egy hálózatot;
  - az érintett helyi szervezetek maguk viselik az üzemeltetési költségeket;
  - utóbb a lakosságtól beszedi a költségek összegét, de anélkül, hogy a követelt összegeket az érintett személyek használatában kiigazítaná.

A bíróság kimondta tovább, hogy a villamosítási munkákat sem kell egybeszámítani a közvilágítási munkákkal.

A Törvényszék **T-358/08.** sz. ügyében kimondásra került, hogy egy település esetében a különböző városrészek vízgyűjtőivel kapcsolatos munkákat egybe kellett volna számítani, mivel azok – a beruházások műszaki-gazdasági, földrajzi és időbeli vizsgálata alapján – egységesen a település vízhálózatának globális javítását szolgálták, hiába voltak eltérő körzetekben, illetve egyes esetekben még fizikailag is szeparálva. A bíróság kiemelte továbbá az egyidejűséget (a szerződéseket 5-7 hónapon belül kötötték meg), valamint szempont volt az, hogy a végfelhasználóknak használatától függően a szolgáltatásnyújtó részére kellett fizetniük.

A **C-574/10.** sz. ügyben megállapításra került, hogy egy középület felújításával kapcsolatos tervezési szolgáltatásokat egybe kell számítani még akkor is, ha maga a felújítás több ütemben/projektben, több év alatt valósul meg; a kapcsolódó szolgáltatásokat nem lehet (éves) részekre bontani.

A fenti hazai és uniós jogesetekben közös, hogy az ügyek vizsgálata során érvényesült a funkcionális megközelítés alkalmazása, azaz annak vizsgálata, hogy a munka különböző részei ugyanazt a gazdasági és műszaki funkciót töltik-e be.

Az eljárások tervezése során az ajánlatkérőnél vagy tanácsadóknál felmerülő kétség, bizonytalanság esetén javasolt mindig a szigorúbb, magasabb rezsimet választani, hiszen mostanára már a Kbt. új rendelkezései, az elektronikus közbeszerzési rendszer alkalmazása tovább gyengítette az alacsonyabb rezsímű (ezáltal kisebb nyilvánosságú), de „hatékonyabb, gyorsabb” eljárás választásának indokoltságát, védhetőségét. A fenti szempontok figyelembe vételével csökkenthető annak kockázata, veszélye, hogy egyes eljárásokkal kapcsolatban utólag megállapításra kerüljön a jogellenes részekre bontás, mely komoly pénzügyi korrekciókkal járhat (melyek mértékét, illetve egyéb közbeszerzésekkel kapcsolatos szabálytalansági tényállásokat és szankciókat az időközben felülvizsgálatra került útmutatás tartalmazza: **C(2019)3452.** számú Bizottsági Határozat).