

# A BECSÜLT ÉRTÉK MEGHATÁROZÁSÁNAK VÁLTOZÁSA AZ ÚJ KBT. TÜKRÉBEN

*Herczeg Ágnes*

*tanársegéd, hivatalos közbeszerzési tanácsadó*

*Szegedi Tudományegyetem  
Állam- és Jogtudományi Kar  
Civilisztikai Tudományok Intézete*

## **Az új Kbt. megalkotásának indokai**

Az Országgyűlés 2015. szeptember 22 – én elfogadta a közbeszerzésekről szóló új, 2015. évi CXLIII. törvényt.

Az új törvény megalkotásának indoka az uniós közbeszerzési jog reformja. Az uniós jogalkotó 2014. február 26. napján három új, a közbeszerzésekre vonatkozó irányelvet fogadott el<sup>1</sup>, amelyek az Európai Unió Hivatalos Lapjában 2014. március 28. napján kerültek kihirdetésre. Az új közbeszerzési tárgyú irányelveket a tagállamoknak főszabály szerint legkésőbb 2016. április 18. napjáig, az elektronikus közbeszerzésre vonatkozó részeket a központi beszerző szervek tekintetében 2017. április 18. napjáig, valamennyi ajánlatkérő szervezetre vonatkozóan pedig 2018. október 18. napjáig kell átültetniük a tagállami jogokba.

Az Európai Unió három új közbeszerzési tárgyú irányelvének elfogadása az uniós közbeszerzési jog átfogó reformját valósítja meg.

Az új irányelvek az uniós közbeszerzési jog, a hazai szabályozást meghatározó irányelvi háttér alapvető változását jelentik, amely a közbeszerzési törvény szabályai többségének módosítását mindenképpen szükségessé tették volna. A fentiek a jogalkalmazók számára megfelelően áttekinthető formában új törvény alkotásával valósultak meg.

Az uniós jogi háttér változása kapcsán ki kell emelni, hogy az új irányelvek megközelítésmódjukban, a közbeszerzésekre vonatkozó szemléletük tekintetében is újdonságot hoznak. Míg a korábbi évek szabályozását az határozta meg, hogy az EU tagállamai között létrejőjön egy egységes belső piac a közbeszerzések területén, ahol a piaci verseny előnyei torzulásmentesen érvényesülhetnek, az uniós vállalkozások egyenlő eséllyel hozzáférhetnek más tagállami közbeszerzésekhez, most előtérbe kerül az a látásmód, hogy a szabályozás a közbeszerzések különböző stratégiai célokra való felhasználását elősegítse. Az egyes jogintézmények szabályaiban a tagállamok számára szélesebb lehetőség nyílik arra, hogy a fontos társadalmi-gazdasági célkitűzések, különösen az *innováció*, a *szociális célkitűzések* (ennek körében többek között a foglalkoztatás, munkahelyteremtés), valamint a *fenntarthatóság* (környezetvédelem) a közbeszerzési politika integráns részévé váljanak.

---

<sup>1</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 és az Európai Parlament és a Tanács 2014/25/EU irányelve (2014. február 26.) a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai szolgáltatási ágazatban működő ajánlatkérők beszerzéseiről és a 2004/17/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve (2014. február 26.) a koncessziós szerződésekről.

Az uniós tagállamok társadalmi értékeinek hangsúlyosabb megjelenését tükrözi az is, hogy az új irányelveken végigvonnul az a követelmény, hogy a környezetvédelmi, szociális és munkajogi előírásokat a közbeszerzések során be kell tartani. Mindez hozzájárul az európai társadalmi-gazdasági értékeket tiszteletben tartó gazdasági szereplők versenyképességének fenntartásához.<sup>2</sup>

Azok a közbeszerzésekkel kapcsolatos igények, első sorban a hatékonyabb, gyorsabb és egyszerűbb eljárások szükségessége, amelyek európai szinten a szabályozás reformjához vezettek, a hazai jogalkalmazásban is jelentkeztek.

Az uniós szabályok átültetése során figyelemmel kellett lenni a kis- és középvállalkozások hazai gazdaságban játszott kiemelkedő szerepére, olyan jogi környezetet kellett teremteni, amely tekintettel van ezen vállalkozások képességeire, és a lehető legnagyobb mértékben megnyitja számukra a közbeszerzésekben való részvétel lehetőségét.

A hazai gazdasági környezet igényeinek való megfelelés tekintetében szintén fontos szempont volt, hogy a közbeszerzések jelentős hányada valósul meg európai uniós források felhasználásával, a közbeszerzések eredményes, hatékony és szabályos lebonyolítása egyben az uniós források megfelelő felhasználásának előfeltétele is.

A fentiekre tekintettel az új közbeszerzési törvény előkészítését – a Kormány által elfogadott koncepciónak megfelelően – a következő jogpolitikai célok határozták meg: a közbeszerzések átláthatóságának garantálása, az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása, a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentése, a társadalmilag és gazdaságilag legmegfelelőbb beszerzési eredmény elérése, a kis- és közepes vállalkozások sikeres szereplésének, és a közbeszerzésekben a szélesebb körű verseny előmozdítása.<sup>3</sup>

Az új szabályozásban továbbra is a keret-törvényi koncepció érvényesül, ahol az alapvető törvényi szabályokat egyes részterületeken végrehajtási rendeletek egészítik ki.

## A becsült érték meghatározása általánosságban

A közbeszerzési eljárások előkészítése során az egyik legfontosabb tevékenység a becsült érték meghatározása, hiszen ezen múlik az eljárás sorsa, ennek meghatározásától függ, hogy milyen eljárásrendben, adott esetben milyen eljárásfajtaiban indítjuk a beszerzést.

Rendkívül fontos tehát, hogy a becsült érték jól, pontosan legyen meghatározva, ehhez pedig a rá vonatkozó szabályok alapos ismerete szükséges.

A becsült érték meghatározását a hatályos Kbt. két jogszabályi előzménye, a 2003. évi CXXIX. törvény és a 2011. évi CVIII. törvény azonos módon szabályozta, miszerint:

*11. § (1) A közbeszerzés értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 12-18. §-okban foglaltakra tekintettel megállapított – legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást kell érteni (a továbbiakban: becsült érték).*

<sup>2</sup> Általános indoklás a közbeszerzésekről szóló T/4849. számú törvényjavaslathoz. Az elfogadott törvényhez külön indoklás nem készült.

<sup>3</sup> Általános indoklás a közbeszerzésekről szóló T/4849. számú törvényjavaslathoz

Ezt a meghatározás a 2011-es Kbt. – ben csak annyiban változott, hogy kiegészült azzal, hogy:

*A teljes ellenszolgáltatásba bele kell érteni az opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén az opcionális rész értékét.*

Lényeges változást hozott az **új Kbt.** a becslt érték fogalmának meghatározásában azzal, hogy a „legmagasabb” követelményt törölte a fogalomból, és ezáltal az alábbi új becslt érték fogalmat határozta meg:

**16. § (1)** *A közbeszerzés becslt értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyért az adott piacon általában kért vagy kínált – általános forgalmi adó nélkül számított, a 17-20. §-ban foglaltakra tekintettel megállapított – teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Opcionális részt tartalmazó ajánlatkérés esetén a teljes ellenszolgáltatásba az opcionális rész értékét is bele kell érteni.*

Új Kbt. indoklása kifejti, hogy a közbeszerzések egyszerűbb és gyorsabb megvalósításához járulhat hozzá a közbeszerzés egyik alapvető fogalmának, a becslt értéknek a változása. A korábbi szabályozástól eltérően becslt érték alatt a piaci árat kell érteni, és az ajánlatkérő nem köteles a becslt értéket a legmagasabb piaci árban meghatározni. Ezzel elkerülhetővé válik, hogy az ajánlatkérő indokolatlanul legyen köteles beszerzését szigorúbb eljárásrendben megvalósítani,

Lényeges eltérés tehát a korábbi törvényi szabályozáshoz képest, hogy a törvény szerint a becslt érték alatt már nem a közbeszerzése megkezdésekor kért vagy kínált legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatást, hanem az adott piacon általában kért vagy kínált teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Ennek indoka az irányelvi előírásokhoz való igazításon túlmenően, hogy a legmagasabb összegű teljes ellenszolgáltatás meghatározása sok esetben nem volt reális, és problémát okozott a fedezet előzetes rendelkezésre bocsátása tekintetében is, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérők a fedezetet a becslt értékhez igazítják általában. További probléma volt a korábbi szabállyal kapcsolatban, hogy amennyiben az eljárás során olyan ajánlat érkezett, amely meghaladta az ajánlatkérő által előzetesen kalkulált „legmagasabb” ellenszolgáltatás összegét, akkor az lényegében minden esetben az ajánlatkérő hibás eljárását feltételezte, tekintettel arra, hogy becslt értéként nem a piacon elérető legmagasabb ellenszolgáltatást vette figyelembe előzetesen becslt értéként.

További gyakorlati problémaként jelentkezett az is, hogy az irreális vállalások tekintetében a becslt értékhez viszonyítottan kellett vizsgálni az ajánlatokat, és az alapján a becslt értékhez képest 20 %-al alacsonyabb ajánlati árat adó ajánlattevőktől árindoklást kérni, holott a becslt érték a legmagasabb piaci ellenszolgáltatásként volt szabályozva, így méltatlanul kötelezte a törvén sokszor a valós piaci árat adó gazdasági szereplőket indoklás adásra, irreális ár miatt.

Ezt a problémát rendezte tehát akként az új törvény, hogy egyrészt már nem a legmagasabb ár a becslt érték alapja, másrészt az irreális vállalások tekintetében a 20%-os mértéket kivette, ezzel jobban Ajánlatkérőre bízva azt, hogy mit tekint irreálisnak, és ez alapján mely ajánlati ár tekintetében kér be indoklást.

Másik lényeges változás annak deklarációja, hogy ha az ajánlatkérő szervezet több különálló működési vagy szervezeti egységből áll, a 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.<sup>4</sup>

A törvényben újdonságként szerepel, hogy a szabályozás lehetőséget teremt arra, hogy az ajánlatkérő különálló (például területileg elkülönülő, decentralizált), önállóan gazdálkodó szervezeti egységei esetében a becsült érték külön-külön kerüljön meghatározásra. Ennek megfelelően a törvény rögzíti, hogy amennyiben az ajánlatkérő szervezet több különálló működési egységből áll, a közbeszerzés becsült értékének meghatározása során valamennyi működési egység beszerzési igényét együttesen kell figyelembe venni, kivéve, ha egy különálló működési egység saját gazdasági szervezettel, és ily módon működési költségvetése felett önálló rendelkezési joggal bír. Ez utóbbi esetben a közbeszerzés becsült értékét az érintett különálló működési egység szintjén is meg lehet határozni.<sup>5</sup>

Ugyanakkor a visszaélések megelőzése érdekében a törvény azt is kimondja, hogy ha az ajánlatkérő az eljárást olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak akkor, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékeként ezt a szerződéses értéket határozta volna meg, az eljárást eredménytelenné kell nyilvánítani.<sup>6</sup>

## A becsült érték meghatározása egyes beszerzési tárgyak tekintetében

A dolog használatára, vagy hasznosítására vonatkozó jog megszerzésére irányuló árubeszerzések, a rendszeresen vagy az időszakonként visszatérően kötött árubeszerzés vagy szolgáltatás-megrendelés tárgyú szerződések esetében a becsült érték meghatározására vonatkozó részletszabályok nem változnak, mint ahogyan az egyes, a törvényben meghatározott szolgáltatások (olyan szerződés esetében, amely nem tartalmazza a teljes díjat, biztosítás, banki és egyéb pénzügyi szolgáltatások tervezés) esetében sem. Az építési beruházások becsült értékének meghatározására vonatkozó szabályozás logikája a régi törvény által meghatározott irányt követi, a szöveg azonban a korábbi törvényhez képest pontosításra kerül.

A 2011 – es Kbt. legutolsó változata szerint

**16. § (1)** *Az építési beruházás becsült értéke megállapításakor a teljes beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Annak megítéléséhez, hogy mit kell egy építési beruházásnak tekinteni, a gazdasági és egyben műszaki funkció egységét kell döntő szempontként figyelembe venni.*

<sup>4</sup> Kbt. 16. § (4) bekezdés

<sup>5</sup> Általános indoklás a közbeszerzésekről szóló T/4849. számú törvényjavaslathoz

<sup>6</sup> **Kbt. 114. § (8)** *Ha az értékelés alapján legkedvezőbb ajánlatot tett ajánlattevővel történő szerződéskötés esetén a szerződés értéke a becsült értéket meghaladná, és az ajánlatkérő az eljárást olyan szabályok szerint indította meg, amelyek nem lettek volna jogszerűen alkalmazhatóak, ha az ajánlatkérő az eljárás becsült értékeként ezt a szerződéses értéket határozta volna meg, az ajánlatkérő köteles az eljárást eredménytelenné nyilvánítani.*

Az Európai Bíróság C-16/98.sz. ítéletében kimondta: az egy építési beruházás fennállásának megítélésekor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. Ennek kimondása lényeges arra tekintettel, hogy e §, valamint a 18. § (2) bekezdése alapján figyelmet kell fordítani arra, hogy a becsült érték kiszámítása során az egy beruházásért járó ellenértéket vegye figyelembe az ajánlatkérő.

A módosítás beemeli a jogszabályba az ennek megítéléséhez az Európai Bíróság gyakorlatában irányadó szempontot. Az építési beruházások közbeszerzésének részletes szabályairól szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése további segítséget nyújt az ugyanazon építési beruházás határainak megítéléséhez azzal, hogy ugyanazon építési beruházásnak minősíti az egy építési engedélyben több szakaszra bontott beruházást is.

Az új Kbt. értelmében:

**17. § (5)** *Az építési beruházás becsült értékének megállapításakor a teljes – műszaki és gazdasági szempontból funkcionális egységet képező – építési beruházásért járó ellenértéket kell figyelembe venni. Az építési beruházás becsült értékébe be kell számítani a megvalósításához szükséges, az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott áruk és szolgáltatások becsült értékét is.*<sup>78</sup>

---

<sup>7</sup> 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet az építési beruházások, valamint az építési beruházásokhoz kapcsolódó tervezői és mérnöki szolgáltatások közbeszerzésének részletes szabályairól

**10. Az építési beruházás becsült értéke**

**13. § (1)** *Az építési beruházás becsült értékének meghatározásakor – a Kbt. 17. § (5) bekezdésében foglaltak figyelembevételével – az ajánlatkérőnek az engedélyhez kötött építési tevékenység esetén a jogerős építési engedéllyel jóváhagyott engedélyezési terv, vagy kiviteli terv vagy egyesített engedélyezési és kiviteli terv alapján, a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónaponál nem régebben készült – szükség esetén a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára aktualizált – költségvetést kell irányadónak tekinteni, amely tartalmazza az építési beruházással kapcsolatban felmerülő valamennyi szükséges munkatételt. A 14. § (4) bekezdés a) pontja szerinti esetben az építési beruházás becsült értékének meghatározásakor a jóváhagyási terv alapján elkészített, az építési beruházással kapcsolatban felmerülő valamennyi szükséges munkatételt tartalmazó, a közbeszerzés megkezdését megelőző 12 hónaponál nem régebben készült – szükség esetén a közbeszerzési eljárás megkezdésének időpontjára aktualizált – költségbeclést kell irányadónak tekinteni.*

*(2) A Kbt. 19. § (3) bekezdése alkalmazásában ugyanazon építési beruházásnak tekintendő az építési engedélyben több megvalósulási szakaszra bontott építési beruházás is (az egyes megvalósulási szakaszokban megépített építmények, építményrészek együttesen).*

*(3) Az ajánlatkérő a közbeszerzés becsült értékébe a tartalékkeretet is köteles beszámítani.*

<sup>8</sup> **20. § (1)** *Ha az ajánlatkérő tartalékkeretet kíván a szerződésbe foglalni, a közbeszerzési dokumentumok részét képező szerződésben vagy szerződéses feltételekben részletesen rögzíteni szükséges a tartalékkeret felhasználásának szabályait, valamint meg kell jelölni annak mértékét.*

*(2) A tartalékkeret mértéke legfeljebb a szerződés szerinti teljes ellenszolgáltatás 10%-a lehet.*

*(3) A tartalékkeret kizárólag az építési beruházás teljesítéshez, a rendeltetésszerű és biztonságos használathoz szükséges munkák ellenértékének elszámolására használható fel.*

*(4) A (3) bekezdésben meghatározott keretek között a tartalékkeret felhasználása a Kbt. alapján nem vonja maga után szerződésmódosítás vagy közbeszerzési eljárás lefolytatásának szükségességét, a szerződésben azonban egyértelműen, minden ajánlattevő számára előre megismerhető módon rögzíteni kell a tartalékkeret felhasználásának lehetséges eseteit és pénzügyi feltételeit.*

*(5) A tartalékkeret a szerződés teljesítése során szükségessé váló, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:244. § (2) bekezdése szerinti pótmunka elvégzésére is felhasználható, feltéve, hogy a (3) bekezdésben foglaltaknak megfelel.*

## Egybeszámítás – részekre bontás tilalma

A 2003. évi CXXIX. törvény az egybeszámítást akként szabályozta, hogy azon beszerzéseket kellett egybeszámítani, amelyek beszerzésére egy költségvetési évben vagy tizenkét hónap alatt kerül sor, és egy ajánlattevővel lehetne szerződést kötni, továbbá rendeltetésük azonos vagy hasonló, illetőleg felhasználásuk egymással közvetlenül összefügg.

Ezt követően a 2011. évi CVIII. törvény 1. változata akként került megfogalmazásra, hogy az ajánlatkérőnek egybe kell számítania azon hasonló áruk beszerzésére, vagy szolgáltatások megrendelésére irányuló szerződések értékét, amelyekkel kapcsolatban a beszerzési igény egy időben merül fel, valamint ugyanazon építési beruházás megvalósítására irányuló szerződések értékét.

A 2011 – es Kbt. 2013. évi CXVI. törvénnyel módosított, 2013. július 1 – től hatályos szabályozása bevezette az “egy beszerzés” funkcionális megközelítésén alapuló szermléletét a magyar jogban, az EU Bíróság gyakorlatának megfelelően.<sup>9</sup>

A 2013. évi CXVI. törvényhez készült indoklás szerint a módosítás új alapokra helyezi az arra vonatkozó szabályokat, hogy mely esetekben kell több szerződést egy közbeszerzés körébe tartozónak tekinteni, és ezért értéküket egybeszámítani.

Az Európai Unió közbeszerzési irányelvei és a hozzájuk kapcsolódó uniós bírósági gyakorlat azt követeli meg, hogy az ajánlatkérő – értékét tekintve – ne bontson részekre olyan közbeszerzéseket, amelyek funkcionális megközelítésben egy egységes beszerzésnek minősülnek. A beszerzés egységének megítéléséhez az Európai Bíróság gyakorlatában a műszaki-gazdasági funkcionális egység az irányadó szempont (C-16/98. sz., Bizottság v. Franciaország; C-574/10. sz., Bizottság v. Németország ügyben hozott ítéletek).

Az új<sup>10</sup> közbeszerzési törvény megalkotásakor a jogalkotó az építési beruházások kapcsán már figyelembe vehette a C-16/98. sz. ítélet megállapításait, építési beruházások esetében ezért már a Kbt. hatályos szabályai is lehetővé teszik az uniós gyakorlattal összhangban történő funkcionális értelmezést. Szolgáltatások tekintetében az Európai Bíróság irányadónak tekinthető C-574/10. sz. ítélete 2012. március 15-én született, a törvény jelen módosítása azt szolgálja, hogy a hazai jogalkalmazásban is az uniós megközelítéssel megegyező értelmezés legyen alkalmazható, és a hazai szabályok e tekintetben se térjenek el az irányelvek által támasztott követelményektől. A Bíróság fenti ítéletéből az következik, hogy a korábban építési beruházások tekintetében alkalmazott funkcionális megközelítés szempontjai más beszerzési tárgyakra is alkalmazandóak.

A C-16/98. sz. ítéletben a Bíróság kimondta: az egy építési beruházás fennállásának megítélésakor a gazdasági és műszaki funkció egysége a döntő szempont. A Bíróság rámutatott, hogy egyéb tényezők, mint az ugyanazon ajánlatkérő személye vagy, hogy a különböző szerződésekben foglaltakat ugyanazon vállalkozás is tudná teljesíteni, a körülményektől függően utalhatnak egy építési beruházás fennállására, a döntő szempont azonban az építési

---

<sup>9</sup> 18. § (1) Tilos e törvény, vagy e törvény Második Része alkalmazásának megkerülése céljából a közbeszerzést részekre bontani.

(2) Amennyiben egy építési beruházás vagy szolgáltatás-megrendelés, vagy hasonló áruk beszerzésére irányuló közbeszerzés részekre bontva, több szerződés útján valósul meg, a becsült érték meghatározásához az összes rész értékét kell figyelembe venni.

<sup>10</sup> 2011. évi CXXIX. törvény

munkák eredményének funkcionális egysége. Több európai ország gyakorlatában ennek alapján az az értelmezés vált elfogadottá, amely szerint egy több szakaszra tagolódó projekt elemei akkor értékelhetők külön építési beruházként, amennyiben teljes értékű és önálló műszaki-gazdasági funkció betöltésére önmagukban alkalmasak.

Áru és szolgáltatás megrendelések esetében a közbeszerzés műszaki és gazdasági funkcionális egysége elsősorban abban érhető tetten, hogy a szolgáltatások vagy áruk egyetlen cél megvalósítását szolgálják és emellett tartalmilag is hasonlóak vagy funkciójuk betöltésére együttesen alkalmasak.

Áruk tekintetében hasonló áru alatt olyan termékeket kell érteni, amelyek azonos vagy hasonló felhasználásra szolgálnak, például különféle élelmiszerek vagy különböző irodabútorok. Tipikusan egy az adott területen működő gazdasági szereplő tartana ilyen termékeket árukészletében. A C-574/10. sz. ügyben hozott ítéletében az Európai Bíróság a szolgáltatások tartalmi hasonlósága körében elegendőnek tartotta, hogy általánosságban a szolgáltatások természete (a megvalósítandó munkák tervezése és annak ellenőrzése) azonos volt.

Az egyetlen közbeszerzés jellemzője a fenti tényezők mellett az időbeli összefüggés is, amely nem feltétlenül jelent teljes egyidejűséget vagy folyamatosságot, de ha az egyes szerződések megkötése között valamilyen oknál fogva hosszabb idő telik el, az megbonthatja a beszerzések egységét.

A beszerzések egy egységként történő értékelését az uniós gyakorlat értelmében egyéb tényezők is alátámaszthatják az adott esetben pl. az egységes tervezés és döntés.

Az Európai Bíróság által alkalmazott fő szempontot, a gazdasági és műszaki funkció egységét jeleníti meg a Kbt. 16. § (1) bekezdésének új második mondata. Szolgáltatások és áruk tekintetében a Kbt. módosításának szövege [18. § (2) bekezdés] az irányelvekhez igazodik, és nem részletezi a figyelembe veendő szempontokat, a funkcionális egység megítéléséhez az indokolásban kifejtettek a jogalkotó álláspontja szerint az Európai Bíróság gyakorlatából adódóan irányadónak tekinthetők.

A szolgáltatások és áruk tekintetében jelenleg a Kbt. megköveteli azon szerződések értékének egybeszámítását, amelyek hasonló szolgáltatás vagy áru beszerzésére irányulnak, és a rájuk vonatkozó beszerzési igény egy időben merül fel. A beszerzési igény egy időben történő felmerüléséhez iránymutatást adott a Közbeszerzési Hatóság vonatkozó útmutatója, amely szerint egybe kell számítani a hasonló áruk vagy szolgáltatások beszerzésének értékét, amelyeknek a szerződési tervezésekor (különös tekintettel a költségvetés tervezésekor vagy az üzleti terv összeállításakor vagy az egy projekt keretében megvalósuló beszerzések felmérésekor) az ajánlatkérő tudatában van, vagyis amely beszerzésekkel az adott eljárásán kívül számolhat, és amelyeket képes lenne egyidejűleg is megvalósítani, mert rendelkezik a szükséges forrással. Ez a szabály kifejezetten az ajánlatkérők tervezési kötelezettségére helyezi a hangsúlyt, és fontos szerepet tulajdonít a költségvetési szempontoknak is. A C-574/10. sz. ítéletben az Európai Bíróság ugyanakkor úgy ítélte meg, hogy az ajánlatkérő költségvetési tervezésével összefüggő indokok nem meghatározóak egy beszerzés funkcionális egységét illetően.

A részekre bontás tilalmára vonatkozó új megközelítés több fontos gyakorlati változást is eredményez majd. Nem kell például egybeszámítani a hasonló, de funkcionálisan nem összefüggő, eltérő célra irányuló és különállóan megvalósított szolgáltatások beszerzésének értékét akkor sem, ha az ajánlatkérő már mindkét beszerzésre rendelkezik forrással. Egybe kell azonban számítani azokat a szerződéseket, amelyek egyetlen célra irányulnak

és tartalmilag is hasonlóak vagy funkciójuk betöltésére együttesen alkalmasak, akkor is, ha az ajánlatkérő még nem rendelkezik mindegyik szerződésre forrással. Az uniós források gyorsabb és hatékonyabb felhasználásához is hozzájárul a módosítás azáltal, hogy nem követeli meg az eltérő projektekhez kötődő hasonló szolgáltatások egybeszámítását – feltéve hogy sajátos körülmények, pl. hogy az ajánlatkérő egy időben összevontan bonyolítja a beszerzést – nem alapozzák meg kifejezetten a szerződések egységét.

A funkcionális szemlélet alapján nem mondható ki kategorikusan, hogy többféle tárgyú szerződés értéke biztosan nem lehet egybeszámítandó. Vannak ugyanis olyan szorosan, szükségszerűen egybe tartozó vegyes tárgyú beszerzések [Kbt. 8. § (1) bekezdése], amelyek részekre bontása szintén jogellenes lehet, maga az irányelv rendelkezik róla például, hogy az árubeszerzés magában foglalhatja a beállítási és üzembe helyezési mellékszolgáltatásokat. A Kbt. hatályos szövege a vegyes, de egybe tartozó közbeszerzések esetét a 13. § (3) bekezdésében szabályozza, a továbbiakban a 18. § (2) bekezdésének új megfogalmazásához képest a 13. § (3) bekezdése nem kivételes szabályt fog jelenteni, hanem illeszkedik a Kbt. funkcionális egységből kiinduló értelmezésébe.

A 18. § (3) bekezdésének módosítása a hatályos szabály megfogalmazását pontosítja az irányelv-konform értelmezésnek megfelelően tekintettel arra, hogy a hatályos szabály értelmezésével kapcsolatban az eredeti jogalkotói szándéktól eltérő értelmezés is kialakult. A szabály megfogalmazásának pontosítása egyértelművé teszi, hogy a (2) bekezdés alkalmazásával uniós eljárásrendbe tartozó beszerzések esetében akár több, a rögzített értékhatárt el nem érő szerződés leválasztására is lehetősége van az ajánlatkérőnek, ennek korlátját jelenti azonban, hogy az így leválasztott részek összértéke nem haladhatja meg annak az értéknek a húsz százalékát, amely a teljes közbeszerzés értéke.

A 18. § (4) bekezdése iránymutatást ad azzal kapcsolatban, hogy az így leválasztott részek értéke a nemzeti eljárásrendben alkalmazható eljárásfajta meghatározása szempontjából külön kezelhető. A közbeszerzés azon részének becsült értékeként, amelyről az ajánlatkérő a részeket leválasztotta, a 11. § (1) bekezdés és 18. § (1)-(2) bekezdése alapján továbbra is a teljes közbeszerzés becsült értékét kell tekinteni.

## A 2015. évi CXLI. törvény<sup>11</sup>

Az új törvény a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályokat az építési beruházások becsült értékének meghatározására vonatkozó szabályokhoz hasonlóan szabályozza újra. A törvény e tekintetben is követi a hatályos szabályozás logikáját, azonban a könnyebb kezelhetőség érdekében pontosítja a törvény szövegét. Ennek megfelelően a törvény akként rendelkezik, hogy amennyiben egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél meg-

<sup>11</sup> 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 megkerülésére vezet.

(3) Ha egy építési beruházás vagy ugyanazon közvetlen cél megvalósítására irányuló szolgáltatás megrendelés, 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.



valósítására irányuló szolgáltatás megrendelés, 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. Ezen szabály tekintetében az „egy építési beruházás” kifejezés a törvény fentiekben már említett, 17. § (5) bekezdése szerinti meghatározásra, a szolgáltatás megrendelések esetében pedig az „ugyanazon közvetlen cél” a Közbeszerzési Hatóság hatályos törvény szabályaira vonatkozó útmutatójában meghatározott tartalomra utal (eszerint például a különböző oktatási tárgyú szolgáltatások esetében a kőműves képzést nem kell a szülész nőképzéssel egységesen kezelni, illetve nem kell azok értékét összevonnai a becsült érték meghatározása szempontjából, ahogyan a különböző építési beruházáshoz vagy támogatáspolitikai értelemben vett projektekhez kapcsolódó azonos vagy a hasonló szolgáltatás megrendeléseket sem, azonban például az ugyanazon épületre vonatkozó engedélyezési tervdokumentáció elkészítésének értékét az esetleges kivitelezési tervdokumentáció értékével össze kell vonni, adott esetben még akkor is, ha azok különböző projektekhez kapcsolódnak). Az árubeszerzések esetében a korábban sokszor kifogásolt „hasonló áruk” kifejezést is pontosítja a törvény szövege. A törvény szerint az „azonos” áruk beszerzésének értékét összevontan kell kezelni, a „hasonló” kifejezést pedig a „hasonló felhasználásra szánt áruk” kifejezés váltja fel, ami segíti a jogalkalmazást annak megítélésében, hogy mit kell hasonló árunak tekinteni e szabály alkalmazása szempontjából.

A jogalkalmazás elősegítése érdekében rögzíti, hogy szolgáltatás megrendelések esetében – hasonlóan az építési beruházásokra vonatkozó szabályokhoz – a beszerzések műszaki és gazdasági funkcionális egységét is figyelembe kell venni a becsült érték meghatározásakor.

A törvény megtartja, azonban a könnyebb érthetőség érdekében pontosítja a kisebb értékű közbeszerzések leválasztására vonatkozó szabályt.<sup>12</sup>

## A becsült érték megállapításának módszerei

Az előkészítés fázisának kötelező elemeként nevesíti a törvény a becsült érték meghatározását, és példalódzó felsorolást ad arról, hogy ennek meghatározásához milyen módszerek fogadhatóak el.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Kbt. 19. § (4) Ha a közbeszerzés (3) bekezdés szerint megállapított becsült értéke eléri vagy meghaladja az e törvény szerinti uniós értékhatárokat, a (3) bekezdéstől eltérően a Harmadik Rész szerinti eljárás alkalmazható olyan szerződések megkötésére, amelyek

a) önmagában vett becsült értéke szolgáltatás megrendelése és árubeszerzés esetében 23.455.200,- forintnál, építési beruházások esetében pedig 293.190.000,- forintnál kevesebb, és

b) a leválasztott részek összértéke nem haladja meg a (3) bekezdés alkalmazásával megállapított teljes becsült érték 20%-át.

(5) A (4) bekezdés szerinti esetben a 111. § szerinti kivételek nem alkalmazhatók.

(6) A (2) bekezdést a külképviseletek számára történő beszerzéskor külképviseletenként, az országgyűlési képviselőcsoportok törvény alapján biztosított működési és ellátási kerete terhére lefolytatandó beszerzésekkor pedig képviselőcsoportonként külön kell alkalmazni.

<sup>13</sup> Kbt. 28. § (1) Az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési eljárást – a beszerzés tárgyára és becsült értékére tekintettel – megfelelő alapossggal előkészíteni. Az ajánlatkérő által rendelkezésre bocsátott közbeszerzési dokumentumoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag

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.<sup>14</sup>

Építési beruházások esetében az eljárás csak a külön jogszabályban meghatározott követelményeknek megfelelő tervek birtokában indítható meg. Külön jogszabályban foglalt esetekben az ajánlatkérőnek tervellenőrzésről és tervezői művezetésről is gondoskodnia kell.<sup>15</sup>

A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő előzetes piaci konzultációkat folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők – tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó – tájékoztatása érdekében. Az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést – különösen a releváns információk közlését a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a megfelelő ajánlattételi határidő meghatározását – megtenni a verseny tisztaságára, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesülése érdekében.<sup>16</sup>

## Összefoglalás

Látható tehát, hogy az új Kbt. ha csak a tárgyalásos eljárások tükrében vizsgáljuk, de egészében is elmondható, hogy jelentős változást hozott a gyakorlat számára, amely változás azonban a részletszabályok rendkívül aprólékos tanulmányozásával érhető csak tetten, ugyanakkor rendkívül sok új helyzetet és kérdést fog felvetni a gyakorlati alkalmazás során.

Ezen kérdések megválaszolása azonban éveket vesz majd igénybe, mire újra kialakul a hatékony, jogalkotói szándéknak megfelelő, és a jogalkalmazói szférának is elfogadható értelmezés.

Új kihívás állt tehát a szakma ismét, amely tovább specializálja a közbeszerzés területét.

---

*megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek már a közbeszerzési eljárás előkészítése során törekednie kell a magas minőségű teljesítés feltételeinek biztosítására, a környezet – beszerzés tárgyára tekintettel biztosítható – védelmére és a fenntarthatósági szempontok figyelembe vételére, valamint a beszerzés tárgyát érintő szerződésmódosítások megelőzésére. Az ajánlatkérő alkalmazhatja az értékelemzés módszerét is.*

<sup>14</sup> Kbt. 28. § (2)

<sup>15</sup> Kbt. 28. § (3)

<sup>16</sup> Kbt. 28. § (4)