

7. Közbeszerzési esettanulmány: a részekre bontás tilalma a közbeszerzésekben¹

7.1. Bevezetés

A közbeszerzésekben a részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályok alkalmazása gyakran okoz nehézséget a gyakorlatban. A részekre bontás tilalma értelmében egy beszerzés nem osztható részekre azzal a céllal, hogy az kikerüljön a közbeszerzési szabályok hatálya alól, vagy azért, hogy az uniós eljárásrend helyett a rugalmasabb nemzeti eljárásrendet lehessen alkalmazni. Ez azt eredményezi, hogy még ha egy ajánlatkérő különálló szerződéseket is köt egy beszerzés alkalmával, azok értékét a közbeszerzési értékhatárok alkalmazása szempontjából egybe kell számíttatnia.² Annak eldöntése azonban, hogy ez a szabály pontosan mely szerződésekre vonatkozik, sokszor kihívást jelent.

A részekre bontás tilalmának helyes alkalmazása azonban különösen fontos, hiszen a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzése súlyos következményekkel járhat. Uniós forrású közbeszerzések esetén a kedvezményezettől akár a teljes támogatási összeg megvonható, ha a szerződést jogtalanul nem tették közzé *Az Európai Unió Hivatalos Lapjában*. Ha a közzététel más adekvát módon biztosított volt, abban az esetben is 25%-os pénzügyi korrekció szabható ki a szabálytalanság miatt. Emellett a közbeszerzési eljárás mellőzése a szerződés semmisségét is eredményezi, és a hazai közbeszerzési szabályok alapján ilyen esetben bírságot is kiszabnak az ajánlatkérővel szemben.

Az uniós támogatások felhasználása során kiemelt fontosságú a közbeszerzési előírásoknak való megfelelés, ezt sajátos intézményi-ellenőrzési rend segíti.³ Jelen esettanulmány egy olyan (valós) esetet mutat be, ahol a kedvezményezett nem vette figyelembe a részekre bontás tilalmának szabályait. Az irányító hatóság, észlelve a szabálytalanságot, szabálytalansági eljárást indított, és a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz is fordult az ügyben.

7.2. Esetleírás

Egy magyarországi egyetem (a továbbiakban: Egyetem) sikeresen pályázott fejlesztési forrásokra a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének együttes javítását támogató EFOP-3.4.3-16 számú pályázat keretében. Ezt követően az Egyetem támogatási szerződést kötött az irányító hatósággal a támogatási szerződésben rögzített projekt elszámolható költségeinek – az Európai Szociális Alaphoz és hazai központi költségvetési előirányzatból – vissza nem térítendő támogatás formájában történő finanszírozására.

¹ A fejezet a Közbeszerzési Döntőbizottság alábbi határozata nyomán készült, amely tartalmazza az esettanulmány alapját képező ügy teljes leírását: Közbeszerzési Döntőbizottság: *D.481/15/2019. határozat*. 2020. január 22.

² Nyikos et al. (2019): i. m.

³ Györgyi Nyikos – Gábor Soós: The Impact of the Public Procurement Control System on the Hungarian Public Administration. *Central European Public Administration Review (CEPAR)*, 16. (2018), 2.

A támogatási szerződés 2.2. pontja szerint az Egyetem a támogatási szerződés aláírásával kötelezettséget vállalt arra, hogy a támogatási kérelemben és annak mellékleteiben vállalt projektet a támogatási szerződésben meghatározottak szerinti helyszínen és a támogatási szerződés melléklete szerinti mérföldkövek szerint lebonyolítja. Az Egyetem kötelezettséget vállalt továbbá arra, hogy a projekteket a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően, kellő alapossággal, hatékonysággal és gondossággal valósítja meg, illetve a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben rögzített feltételek fennállása esetén, az ott előírt módon a közbeszerzési eljárások lebonyolításába az irányító hatóságot és a Miniszterelnökséget bevonja.

A támogatási szerződés 4.4. pontja értelmében a támogatás mértéke legfeljebb 1 214 859 392 forint, és a támogatás intenzitása a projekt elszámolható összköltségének 100%-a. Az Egyetem jogosult volt előleg igénylésére, amelynek összege 1 114 859 378 forint.

A támogatási szerződés elválaszthatatlan részét képező általános szerződési feltételek 5. (Közbeszerzésekre vonatkozó szabályok) pontja szerint, amennyiben a projekt megvalósítása során a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége fennáll, úgy a közbeszerzési eljárások szabályos lefolytatásáért kizárólag a kedvezményezett felel. Ennek megfelelően bármely közbeszerzési eljárással kapcsolatos jogsértés, illetve szabálytalanság megállapítása esetén a támogatás egészére vagy egy részére vonatkozó visszafizetési kötelezettség kizárólag a kedvezményezettet terheli.

A beszerző a projekt megvalósításakor a támogatási források igénybevételéhez kapcsolódó *szakmai munkatársi* tevékenység ellátása tárgyában az alábbi beszerzéseket valósította meg.

Szerződés 4 megbízással az alábbi feladatok ellátására:

- közreműködés a közösségi felsőoktatási képzési központ szolgáltatásfejlesztésében a képzési kínálat bővítése érdekében;
- a területi lefedettség bővítésekor a helyi közösség és vállalkozások felé irányuló tudásslolgáltatás kereteinek megteremtése, az ezzel kapcsolatos helyi igények felmérése. Az egész életen át tartó tanulás céljait szolgáló nem formális tanulási eszközök fejlesztésének, bővítésének formális végzettséget nem adó, egyéni motiváción és társadalmi igényen alapuló képzési programok, nem formalizált ismeretterjesztő kurzusok fejlesztésének, biztosításának támogatása;
- közreműködés a felsőoktatási szakképzés és egyéb rövid ciklusú képzések, a fejlesztő jellegű képzések fejlesztésében és biztosításában, valamint a vállalati igényeket kielégítő továbbképzések fejlesztésében.

Szerződés 2 megbízással az alábbi feladatok ellátására:

- a területi lefedettség bővítésekor a helyi közösség és vállalkozások felé irányuló tudásslolgáltatás kereteinek megteremtése, az ezzel kapcsolatos helyi igények felmérése;
- közreműködés a felsőoktatási szakképzés és egyéb rövid ciklusú képzések, a fejlesztő jellegű képzések fejlesztésében és biztosításában, valamint a vállalati igényeket kielégítő továbbképzések fejlesztésében.

Szerződés 1 megbízással az alábbi feladatok ellátására:

- oktatói közreműködés a közösségi felsőoktatási képzési központ oktatási feladataiban és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatásfejlesztésben és képzési kínálatának bővítésében;
- részvétel a területi lefedettség bővítésekor a helyi közösségek és vállalkozások felsőoktatás felé irányuló tudásslolgáltatása kereteinek megteremtésében;

- kutatási tanácsadás az életen át tartó tanulás céljait szolgáló, nem formális tanulási eszközök fejlesztése és bővítése érdekében;
- oktatói közreműködés a felsőfokú végzettséget nem adó, egyéni motiváción és társadalmi igényen alapuló képzési programok ismeretterjesztő kurzusain, illetve azok szakmai tartalmi fejlesztésében és bővítésében;
- közreműködés a felsőoktatási szakképzésben és egyéb rövid ciklusú képzésekben, a fejlesztő jellegű képzésekben, illetve a vállalati igényeket kielégítő képzésekben és azok tudásszakmai megalapozásában.

Az Egyetem a beszerzések megvalósítására nem folytatott le közbeszerzési eljárást annak ellenére, hogy a szerződések összértéke (66 000 000 forint) meghaladta a nemzeti közbeszerzési értékhatárt.

Az irányító hatóság helyszíni ellenőrzés keretében ellenőrizte a projekt végrehajtását, és szabálytalanságot tárt fel, így megindították a szabálytalansági eljárást. Ennél az intézkedésénél az irányító hatóság kezdeményezte azt is, hogy hivatalból járjon el a Közbeszerzési Döntőbizottság.

Az irányító hatóság álláspontja szerint a beszerző részéről fennállt a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a megbízási szerződések alapján megvalósított beszerzések jellegére tekintettel. Azok ugyanis a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) 8. § (4) bekezdése szerinti szolgáltatásmegrendelésnek minősülnek, mivel a szerződések tárgya egységesen a képzési-szervezési feladatok elvégzése volt a szakmai munkatársak részéről. Ezek mellett a beszerzések tekintetében a visszerhesség is kétséget kizáróan megállapítható, hiszen a feladatok végzésére nem munkaviszony keretében került sor, hanem a megbízottak foglalkoztatása a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:272. §-a alapján munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonynak minősül.

Továbbá az érintett projekt költségvetése, valamint a beszerző adatszolgáltatása alapján a beszerzések esetében megállapítható volt, hogy azok egy társadalompolitikai értelemben vett projekt keretében, annak sikeres megvalósítására irányulnak, azonos az ajánlatkérő személye, az eljárások tárgya, elnevezése, a beszerzés megindításának időpontja, valamint a szerződéses feltételek és a szerződéskötés körülményei egyaránt.⁴ A szakmai munkatársak által ellátott feladatok minden esetben azonosak voltak számos feladat tekintetében.

Az irányító hatóság szerint a Kbt. 19. § (1)–(3) bekezdései előírják, hogy a közbeszerzési eljárás megkezdése előtt mely elvek és szabályok figyelembevételével szükséges kiszámítani a közbeszerzés tárgyának értékét. A Kbt. 19. § (3) bekezdésének utolsó mondata alapján szolgáltatás megrendelése esetén a vizsgálat elsődleges szempontja az, hogy az egyes beszerzések ugyanazon közvetlen célra irányulnak-e. Az ugyanazon közvetlen célra irányultság vizsgálatakor az egyes szolgáltatások műszaki és gazdasági funkcionális egységét kell alapul venni, amelynek keretében vizsgálendő a szolgáltatás szakmai tartalmának azonossága, hasonlósága és a felhasználás egymással történő közvetlen összefüggése. Amennyiben uniós támogatásból finanszírozott projekt keretében valósítják meg a beszerzéseket, már önmagában ez a tény is összekapcsolhatja

⁴ A részekre bontás tilalmához kapcsolódó kiegészítő szempontok és egyéb részletek összefoglalásához lásd a következő útmutatót: Közbeszerzési Hatóság: *A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a becsült érték számítása, a részekre bontás tilalma és a beszerzési igények mesterséges egyesítése tárgyában*. 2021. szeptember 30.

az egyes beszerzéseket a becsült érték meghatározása szempontjából. Különösen akkor van ez így, ha a funkcionális egységet a közösen elérendő projektcél jelenti. Az irányító hatóság európai bizottsági audittapasztalatai alapján döntő szempont a szolgáltatások tartalmának rendeltetési azonossága és felhasználásuk egymással való közvetlen összefüggése annak vizsgálatakor, hogy becsült értéküket részekre lehet-e bontani.

Egy közbeszerzés fennállását mindig az adott eset egyedi körülményeinek megfelelően kell megítélni, illetve elsődlegesen mindig a műszaki-gazdasági funkcionális egység fennállását kell vizsgálni. Így az irányító hatóság álláspontja szerint az Egyetem a projekt keretében lefolytatott beszerzések becsült értékét nem bonthatta volna jogszerűen részekre, ezért közbeszerzési eljárást kellett volna lefolytatnia.

Az Egyetem nem értett egyet az irányító hatóság megállapításaival, és hangsúlyozta, hogy szerinte a beszerzések esetében nem kellett az „egybeszámítást” alkalmaznia, külön-külön pedig az egyes szerződések becsült értéke nem éri el a közbeszerzési értékhatárt. Érvelésében az Egyetem aláhúzta, hogy a szakmai munkatársak feladatleírása nem volt teljesen azonos, csupán a feladatkör megnevezése („szakmai munkatárs”) egyezett. Kiemelte azt is, hogy több esetben az időt tekintve sem egyeztek meg a beszerzések.

Az Egyetem szerint abban az esetben, amennyiben a szolgáltatások eltérő feladatokat foglalnak magukban, és nem képeznek műszaki és gazdasági-funkcionális egységet, a két tevékenység eltérő közvetlen cél megvalósítására irányul. A beszerző határozott álláspontja szerint a tárgyi eljárás során vizsgált beszerzések esetében sem az eljárások tárgya és tartalma, sem a beszerzések megindításának időpontjai, sem a szerződéses feltételek és a szerződéskötés körülményei nem voltak azonosak. Hangsúlyozta még azt is, hogy a kiválasztott munkatársaknak jelentős munkatapasztalata van, és közbeszerzési eljárással nem tudták volna alkalmazni őket. Ezen túl a szakmai munkatársi munka kifejezetten személyes feladatellátásra irányuló jogviszonyt jelent.

A Közbeszerzési Döntőbizottság részletesen megvizsgálta az ügyet, és az irányító hatóság álláspontját fogadta el, megállapítva, hogy az Egyetem megsértette a Kbt. részekre bontás tilalmára vonatkozó szabályait. E miatt bírságot szabott ki, és a megkötött szerződéseket is semmissé nyilvánította a közbeszerzési eljárás mellőzése miatt.

7.3. Összegzés

Ahogy a fenti eset is illusztrálja, a részekre bontás tilalmának megsértése súlyos következményekkel járhat. A közbeszerzési kötelezettség potenciálisan bármilyen beszerzésre kiterjedhet, amelyet a Kbt. nem határoz meg kivételként. Így akár magánszemélyekkel kötött megbízási szerződések is közbeszerzési kötelezettség alá tartozhatnak, amennyiben azok hasonló célokra irányulnak, egy azonos projekt miatt kötik meg őket, és összértékük meghaladja a közbeszerzési értékhatárt. A közbeszerzési kötelezettség alól az sem mentesít, ha egy megbízási szerződés tartalmilag lényegében egy munkavégzésre irányuló szerződés, amelynek keretében a szerződő fél részére számfejtett, bérjellegű kifizetés történik (a Kbt. alól csak a munkaviszony és az ahhoz hasonló, a Kbt. 9. § (8) bekezdés g) pontjában felsorolt egyéb hasonló jogviszonyok jelentenek kivételt).

Megjegyzendő, hogy az egy időben beszerzendő azonos vagy hasonló tárgyú szolgáltatások esetén, ha az ajánlatkérő a beszerzést egy közbeszerzési eljárás keretében bonyolította volna le, akkor járt volna el helyesen, ha lehetővé teszi a részekre történő ajánlattételt az egyes feladatok

vonatkozásában (összhangban a Kbt. 61. § (4) bekezdése szerinti vizsgálattal), ezzel is segítve az eljárásban a kkv-k részvételét és a szélesebb körű versenyt.

Kiemelten fontos tehát, hogy egy ajánlatkérőnek minősülő kedvezményezett az egy projekt keretében megkötendő szerződések esetén gondosan felmérje, melyik tartozik azok közül közbeszerzési kötelezettség alá, illetve melyek esetén kell azok értékét egybeszámítani.

Feladatok

Az esettanulmány szövegének elolvasását követően válaszoljon a következő kérdésekre:

1. Mit jelent a részekre bontás tilalma a közbeszerzésekben, és mikor kell alkalmazni?
2. Milyen szempontok szerint kell eldönteni, hogy egyes beszerzések értékét egybe kell-e számítani?
3. Miben hibázott az Egyetem a megbízási szerződések megkötésekor, és milyen szabály(oka)t szegezt meg azok során?
4. A Közbeszerzési Döntőbizottság milyen szankciókkal sújtotta az Egyetemet?
5. Fejlesztéspolitikai szempontból milyen egyéb szankciót szabhat ki az irányító hatóság az Egyetemre?
6. Mi a különbség a részekre bontás tilalma és a részekre történő ajánlattétel biztosítása között? Mik az előnyei, ha egyszerre érvényesül a kettő a közbeszerzési eljárásban?