

A Közbeszerzések Tanácsa módosított útmutatója

a helyi önkormányzati költségvetési szervek beszerzéseiről¹

(KÉ 2010. évi 152. szám; 2010. december 22.)

A Közbeszerzések Tanácsa a *közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény* (a továbbiakban: Kbt.) 379. §-a (2) bekezdésének k) pontjában foglalt hatáskörében a Kbt. alkalmazásának tapasztalatai alapján az alábbi útmutatót bocsátja ki.

I. A helyi önkormányzati költségvetési szervek Kbt. alanyi hatálya alá tartozásának megítélése

1. A Kbt. 2. §-ának (1) bekezdése értelmében a Kbt. szabályai szerint kell eljárni a közbeszerzési eljárásokban, amelyeket a Kbt. alanyi hatálya alá tartozó szervezetek visszterhes szerződés megkötése céljából kötelesek lefolytatni megadott tárgyú és értékű beszerzések megvalósítása érdekében, feltéve, hogy a beszerzés nem tartozik a Kbt.-ben meghatározott kivételek körébe.

A Kbt. 22. §-a (1) bekezdésének d) pontja szerint ajánlatkérőnek minősülnek – többek között – *a helyi önkormányzatok, és a helyi önkormányzati költségvetési szervek.*

A költségvetési szervek jogállására, gazdálkodására, illetőleg jogügyleteire általános jelleggel az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) rendelkezéseit kell alkalmazni.²

A *költségvetési szerv* fogalmát az Áht. 87. §-a határozza meg. Eszerint a költségvetési szerv az államháztartás részét képező, e törvény szerint nyilvántartásba vett olyan jogi személy, amely jogszabályban meghatározott és az alapító okiratban rögzített állami, illetve önkormányzati feladatokat (a továbbiakban együtt: közfeladat) közérdekből, alaptevékenységként, haszonszerzési cél nélkül, jogszabályban meghatározott követelmények és feltételek alapján, jogszabályban meghatározott szerv vagy személy irányítása vagy felügyelete mellett, az alapító okiratban megjelölt működési körben közfeladat-ellátási kötelezettséggel, a költségvetéséből gazdálkodva végez.

¹ Jelen útmutató a Közbeszerzések Tanácsának a helyi önkormányzati költségvetési szervek beszerzéseiről szóló, a Közbeszerzési Értesítő 2010. évi 24. számában, 2010. február 26-án megjelent útmutatójának módosított változata. A korábbi útmutató szövegéhez képest újonnan beépített részeket aláhúzással jelöltük.

² Lásd a *költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvényt* hatályon kívül helyező az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló *2010. évi XC. törvény* 135. §-ának (2) bekezdését.

A helyi önkormányzatokról szóló **1990. évi LXV. törvény** (a továbbiakban: Ötv.) 1. §-ának (1) bekezdése szerint a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye önkormányzata (a továbbiakban: **helyi önkormányzat**) a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi érdekű közügyekben (a továbbiakban: helyi közügy) önállóan jár el.

A fentiekre tekintettel az Áht. 88. §-a (1) bekezdésének b)-d) pontjai határozzák meg a releváns költségvetési szerveket (illetve alapító szervüket), amelyek így az alábbiak lehetnek:

- **helyi önkormányzati költségvetési szerv**, amelyet a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, a többcélú kistérségi társulás alapíthat;
- **helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv**, amelyet külön törvény alapján a települési, a területi kisebbségi önkormányzat, valamint a települési vagy a területi kisebbségi önkormányzat jogi személyiségű társulása alapíthat;
- **országos kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv**, amelyet külön törvény alapján az országos kisebbségi önkormányzat, valamint az országos kisebbségi önkormányzat jogi személyiségű társulása alapíthat.

Az Áht. hivatkozott rendelkezéseit kiegészíti az *államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009. (XII. 19.) Korm. rendelet* (a továbbiakban: Ámr.) 8. §-ának (3) bekezdése, amely szerint a helyi önkormányzati és helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szervek

- a) a helyi önkormányzat, a helyi kisebbségi önkormányzat gazdálkodásának *végrehajtó szerve* [a főpolgármesteri hivatal, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a körjegyzőség, a társult képviselő-testület hivatala (a továbbiakban együtt: önkormányzati hivatal)];
- b) a többcélú kistérségi társulás *önálló munkaszervezete*;
- c) a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, a többcélú kistérségi társulás, továbbá a helyi kisebbségi önkormányzat, valamint a helyi kisebbségi önkormányzat jogi személyiségű társulása által alapított – az a)-b) pontban nem említett – *költségvetési szervek*.

Előzőeken túl a Kbt. 4. §-ának 10. pontja rögzíti, hogy a Kbt. alkalmazásában mely szervek, intézmények minősülnek helyi önkormányzati költségvetési szervnek. Eszerint **helyi önkormányzati költségvetési szerv**: a (fő)polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a körjegyzőség, a közös képviselő-testület hivatala, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testületének felügyelete alá tartozó egyéb költségvetési szerv, ideértve a hatósági igazgatási, intézményi és egyéb igazgatási társulást is.

A költségvetési szervek működésének és gazdálkodásának részletes szabályait az Ámr., illetve az Áht. VII. fejezete tartalmazza. Mindezekon túl *a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Ptk.) 36-37. §-aiban található rendelkezések a költségvetési szervek működésére vonatkozóan.

Az Ámr. 8/A. §-a értelmében a költségvetési szerveket gazdálkodási jogkörük alapján **önállóan működő** vagy **önállóan működő és gazdálkodó** költségvetési szervként kell besorolni.

Az Ámr. 9. §-ának (1) bekezdése alapján, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv

- a) a központi költségvetési szerv irányító szerve,
- b) a középírányító szerv,
- c) a kormányhivatal és – az Országos Rádió és Televízió Testület kivételével – az autonóm államigazgatási szerv,
- d) a központi hivatal,
- e) az önkormányzati hivatal,
- f) az országos területi hálózattal rendelkező költségvetési szerv központi szerve,
- g) a többcélú kistérségi társulás önálló munkaszervezete.

A fentiekben meghatározott költségvetési szerveken kívül az Ámr. 9. §-ának (2) bekezdése szerint **önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek** az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amelynél

- a) az ellátandó feladat, szakmai tevékenységi kör összetett, és az ehhez szükséges működési és felhalmozási előirányzatokkal saját költségvetésében rendelkezik,
- b) jelentős terjedelmű és összetett gazdálkodási feladatokat lát el,
- c) a foglalkoztatottak száma és a munkamegosztás szervezeti egységekre való tagozódást igényel,
- d) a feladatellátásban országos, regionális, megyei vagy egyéb, a településinél nagyobb területi jellegű illetékességgel jár el, vagy
- e) a szolgáltatás terjedelme, az ellátottak száma, az ügyfélforgalom volumene, az alaptevékenység ellátását támogató szellemi és fizikai (technikai) tevékenységet végző szervezeti egységek működtetése e besorolást indokolja.

Az Ámr. 9. §-ának (3) bekezdése szerint továbbá **önállóan működő költségvetési szervnek** az a költségvetési szerv sorolható be különösen, amely

- a) kizárólag szakmai szervezeti egységekre tagozódik, ideértve a jogszabályban szakmai alapfeladat-ellátásként megjelölt fizikai (ellátó) tevékenységeket is, és szakmai alaptevékenysége nem eszközigényes, vagy

b) a szellemi, fizikai (technikai) támogató funkciókat ellátók száma külön szervezeti egység létrehozását nem igényli, e funkciók más költségvetési szerv által hatékonyan, gazdaságosan elláthatók.

Az Ámr. 9. §-a (1) bekezdésének e)-g) pontjai alapján, ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, **az önkormányzati hivatal**, az országos területi hálózattal rendelkező költségvetési szerv központi szerve, valamint a többcélú kistérségi társulás önálló munkaszervezete **önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek minősül.**

Az Ámr. 15. §-a (4) bekezdésének a) pontja értelmében gazdasági szervezettel az önállóan működő költségvetési szerv nem rendelkezik.

Az Ámr. 15. §-a (4) bekezdésének b) pontja szerint az önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv gazdasági szervezettel jogszabály vagy az irányító szerv döntése alapján rendelkezhet.

A fent említett gazdasági szervezet a költségvetési szerv, illetve – a munkamegosztás és a felelősségvállalás rendjét rögzítő megállapodás szerint – hozzá rendelt költségvetési szervek működtetéséért, a gazdálkodás megszervezéséért és irányításáért, a vagyon használatával, védelmével összefüggő feladatok teljesítéséért, a pénzügyi, számviteli rend betartásáért felelős szervezeti egység.

2. A Kbt. 305. §-ának (3) bekezdése értelmében az ajánlatkérőként szerződő fél, illetőleg – európai uniós támogatások esetén szállítói kifizetés során – a kifizetésre köteles szervezet (a továbbiakban együtt: ajánlatkérőként szerződő fél) köteles teljesíteni az ellenszolgáltatást az ajánlattevőnek. Az ellenszolgáltatást azonban csak az a szervezet képes teljesíteni, amely az ehhez szükséges anyagi fedezet felett – az 1. pontban kifejtettekre is tekintettel – rendelkezési jogosultsággal bír. Előzőek alapján tehát az adott beszerzési igény megvalósítására irányuló közbeszerzési eljárás megkezdése és lefolytatása szempontjából az a szervezet minősül ajánlatkérőnek, amely az Áht. és az Ámr. 1. pontban idézett rendelkezései alapján rendelkezési jogosultsággal bír azon fedezet felett, amelyből az ellenszolgáltatást teljesítik, és ebből a fedezetből az ellenszolgáltatást is teljesíti. A Közbeszerzések Tanácsa hangsúlyozza azonban, hogy a közbeszerzési eljárás megkezdése és lefolytatása szempontjából a támogatást nyújtó szervezet nem minősül ajánlatkérőnek.

Így annak eldöntéséhez, hogy a megvalósítani kívánt beszerzés tekintetében az önállóan működő és gazdálkodó önkormányzati költségvetési szerv minősül-e ajánlatkérőnek, vagy az önállóan működő önkormányzati költségvetési szerv, azt szükséges megvizsgálni, hogy mely szervezet bír rendelkezési jogosultsággal az adott pénzügyi fedezet felett, illetőleg mely szervezet teljesíti abból az ellenszolgáltatást. Ennek megállapításában – az Ámr. és az Áht. vonatkozó rendelkezésein túlmenően – segítséget nyújthat a költségvetési szerv alapító okirata is.

Amennyiben fentiek alapján az önállóan működő és gazdálkodó, illetőleg az önállóan működő költségvetési szervek (valamennyi, vagy egyes) *saját előirányzataik felett rendelkezési jogosultsággal* bírnak, illetve ezen előirányzatok keretei között önállóan vállalhatnak kötelezettséget és köthetnek szerződést, *az e fedezet terhére megvalósított beszerzések tekintetében az önállóan működő és gazdálkodó, illetőleg az önállóan működő költségvetési szervek Kbt. szerinti ajánlatkérői minősége megállapítható.*

Az a körülmény, hogy adott esetben az önállóan működő költségvetési szerv kötelezettségvállalásai, szerződéskötései vonatkozásában az önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szervnek ellenjegyzési jogosultsága van, nem befolyásolja az önállóan működő költségvetési szerv ajánlatkérői minőségének fennállását.

3. Amennyiben adott szervezet megállapítja, hogy a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik a Kbt. 18. §-ának (1) bekezdése alapján köteles erről – a törvény hatálya alá kerülésétől számított 30 napon belül – a Közbeszerzések Tanácsát értesíteni.

4. A Kbt. 17/B. §-ának (1) bekezdése alapján az általa irányított szervezetek vonatkozásában a helyi önkormányzat jogosult **a közbeszerzéseket összevontan, helyben központosítva lefolytatni.**

Ebben az esetben a helyi önkormányzatnak a közbeszerzés helyben központosításáról önkormányzati rendeletet kell alkotnia, amelyben – többek között – kijelöli a helyben központosított közbeszerzés keretében **ajánlatkérésre kizárólagosan feljogosított szervezetet**, illetőleg meghatározza a helyben központosított közbeszerzés szabályai szerint eljárni köteles önkormányzati költségvetési szervek körét, továbbá a többségi önkormányzati tulajdonú társaságok részére az eljáráshoz való önkéntes csatlakozás lehetőségét; valamint meghatározza a helyben központosított közbeszerzés hatálya alá tartozó áruk és szolgáltatások körét [Kbt. 17/B. § (3) bekezdés a)-c) pontok].

II. Közbeszerzési eljárások előkészítése és lefolytatása (közbeszerzési szabályzat, felelősségi rend, bírálóbizottság, egybeszámítás)

1. A Kbt. 6. §-ának (1) bekezdése értelmében az ajánlatkérőnek meg kell határoznia a közbeszerzési eljárásai előkészítésének, lefolytatásának, belső ellenőrzésének felelősségi rendjét, a nevében eljáró, illetőleg az eljárásba bevont személyek, illetőleg szervezetek felelősségi körét és a közbeszerzési eljárásai dokumentálási rendjét, *összhangban a vonatkozó jogszabályokkal.* Ennek körében különösen meg kell határoznia az eljárás során hozott döntésekért felelős személyt, személyeket, illetőleg testületeket.

Ugyanezen § (3) bekezdése szerint, ha az ajánlatkérő nem rendelkezik általános jellegű, az (1) bekezdésnek megfelelő *közbeszerzési szabályzattal*, vagy a szabályzattól – az abban meghatározott módon – való eltérés feltételei fennállnak, legkésőbb az

adott közbeszerzési eljárás előkészítését megelőzően kell meghatároznia az (1) bekezdésben foglaltakat.

Fenti jogszabályhelyek értelmezése alapján valamennyi, *saját jogán ajánlatkérőnek minősülő szervezetnek – így adott esetben az önállóan működő és gazdálkodó, illetve az önállóan működő költségvetési szervnek is – külön-külön kell a Kbt. 6. §-a szerinti közbeszerzési szabályzattal rendelkeznie.*

Amennyiben tehát az 1. pontban kifejtettek alapján megállapítást nyer, hogy az önállóan működő költségvetési szerv

- saját jogán ajánlatkérőnek minősül, e szervezetnek külön közbeszerzési szabályzattal kell rendelkeznie. (Ez nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy az ajánlatkérőnek minősülő szervezet a közbeszerzési eljárásokkal összefüggő adminisztratív feladatok ellátásával lebonyolító szervezetet bízson meg, amely adott esetben egy másik költségvetési szerv is lehet.)
- nem minősül saját jogán ajánlatkérőnek, nincs akadálya annak, hogy az önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv közbeszerzési szabályzata e szervezetre is kiterjedjen.

2. A közbeszerzési eljárás ajánlatkérőinek – így az önkormányzati költségvetési szerveknek is – mindenkor **a működésükre vonatkozó jogszabályi** (például: az Ötv., az Ámr., az Áht., illetőleg a vonatkozó önkormányzati rendeletek) **rendelkezésekkel összhangban kell a közbeszerzési szabályzatukat megalkotniuk**, és ennek keretein belül az ajánlatkérő nevében a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő szerződést megkötő személyt/személyeket/testületet megjelölniük, mint ahogy arra a Kbt. 6. §-ának (1) bekezdése is utal.

Az Áht. 100/C. §-ának (1) bekezdése szerint a költségvetési szerv kiadási előirányzatait terhelő fizetési kötelezettség vállalása (a továbbiakban: kötelezettségvállalás) vagy ilyen követelés (bevételi előirányzat teljesítése érdekében történő) előírása – törvényben meghatározott kivétellel – a *költségvetési szerv vezetőjének vagy az általa – kormányrendeletben foglaltak szerint – írásban megbízott személynek a hatáskörébe tartozik.*

Fentiek alapján, amennyiben az önállóan működő költségvetési szerv a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik, a közbeszerzési eljárás eredményeként létrejövő szerződést – az Áht. fenti rendelkezésével összhangban – kizárólag *a költségvetési szerv vezetője, vagy az általa megbízott személy kötheti meg*, így a közbeszerzési szabályzatban is csak e személy kerülhet megjelölésre.

A költségvetési szerv vezetője köteles olyan szabályzatokat kiadni, eljárási rendet kialakítani és működtetni a szervezeten belül, amelyek biztosítják a rendelkezésre álló

források szabályszerű, szabályozott, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását az Áht. 94. §-ának (1) bekezdésében, illetve az Ámr. 20. §-ában meghatározottakkal összhangban.

3. A Kbt. 8. §-ának (3) bekezdése szerint az ajánlatkérő az ajánlatoknak a 83-87. §-ok alkalmazását (vagyis az adott esetben szükséges hiánypótlás biztosítását, számítási hiba kijavítását, felvilágosítás-, illetve indokolás kérést) követő vagy – ha ezen rendelkezések egyikét sem kellett a közbeszerzési eljárásban alkalmazni, az eljárást lezáró döntést megelőző – 81. § (3)-(4) bekezdése szerinti elbírálására legalább háromtagú bírálóbizottságot köteles létrehozni, amely írásbeli szakvéleményt és döntési javaslatot készít az ajánlatkérő nevében a közbeszerzési eljárást lezáró döntést meghozó személy vagy testület részére.

Fentiek alapján tehát valamennyi, ***saját jogán ajánlatkérőnek minősülő szervezetnek – így adott esetben az önállóan működő és gazdálkodó, illetve az önállóan működő költségvetési szervnek is – külön-külön kell*** a Kbt. 8. §-ának (3) bekezdése szerinti ***bírálóbizottságot létrehozniuk*** a működésükre vonatkozó jogszabályi (például: az Ötv., az Ámr., az Áht., illetőleg a vonatkozó önkormányzati rendeletek) rendelkezésekkel összhangban.

Amennyiben az önállóan működő költségvetési szerv nem minősül ajánlatkérőnek, a II. 1. pontban írtakkal összhangban e szerv közbeszerzései vonatkozásában az önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv bírálóbizottsága jogosult lehet eljárni. Ebben az esetben azonban indokolt biztosítani az önállóan működő költségvetési szerv vezetőjének, vagy az általa kijelölt személy bírálóbizottságban való részvételének lehetőségét.

A Közbeszerzések Tanácsa felhívja a figyelmet arra, hogy tekintettel a Kbt. 8. §-ának (3) bekezdésében foglalt azon előírásra, mely szerint a bíráló bizottság feladata az írásbeli szakvélemény és döntési javaslat készítése az ajánlatkérő nevében a közbeszerzési eljárást lezáró döntést meghozó személy vagy testület számára, a bírálóbizottság tagjai és a közbeszerzési eljárást lezáró döntést meghozó személy, illetve testület tagjai feladat- és hatáskörének el kell határolódnium és közöttük nem lehet átfedés.

4. Hangsúlyozni szükséges, hogy ***az ajánlatkérőnek minősülő szervezeteknek külön kell meghatározniuk, illetőleg nyilvántartaniuk a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozó beszerzéseiket.***

Amennyiben tehát az önállóan működő költségvetési szerv a Kbt. alanyi hatálya alá tartozik, az adott szervezet a saját beszerzései vonatkozásában köteles vizsgálni azoknak a Kbt. tárgyi hatálya alá tartozását, e beszerzések vonatkozásában a Kbt. 40. §-a szerinti egybeszámítási feltételek fennállását, továbbá külön köteles közbeszerzési



tervet [Kbt. 5. §], illetőleg éves statisztikai összegezést [Kbt. 16. §] készíteni, és külön készíthet előzetes összesített tájékoztatót [Kbt. 42.§].

5. A Közbeszerzések Tanácsa szükségesnek tartja végül megjegyezni a közbeszerzési eljárások megindítását illetően, hogy a Kbt. 44. §-ának (5) bekezdése szerint a közösségi értékhatárt elérő értékű beszerzések esetén a hirdetmény-ellenőrzési díj megfizetése alól mentesség illeti meg az ezer fő lakosnál kevesebb lélekszámú települések esetében a Kbt. 22. §-a (1) bekezdésének d) és f) pontja szerinti ajánlatkérőket. A díjból továbbá ötven százalék kedvezmény illeti meg a külön jogszabály szerinti kedvezményezett kistérségekben található, tízezer főnél kevesebb lakosú, a Kbt. 22. §-a (1) bekezdésének d) pontja szerinti ajánlatkérőket [Kbt. 44. § (6) bekezdés].

A nemzeti értékhatárt elérő értékű beszerzések tekintetében a Kbt. 246. §-ának (5) bekezdése értelmében a szerkesztési díj megfizetése alól mentesség illeti meg az ezer fő lakosnál kevesebb lélekszámú települések esetében a Kbt. 22. §-a (1) bekezdésének d) és f) pontja szerinti ajánlatkérőket.