

Szerzeményezés a jogszabályok tükrében

Könyvek és folyóiratok beszerzése az egyetem számára, a közbeszerzési eljárás jogszabályi háttere, továbbá esetleges buktatói

A közbeszerzés alapjai

Európai unió (EU) tagállamként Magyarország kiemelt hangsúlyt fektet a közpénzek hatékony és felelős elköltésére, jogi keretrendszerét pedig összhangban kell tartania az EU közbeszerzési jogával és annak irányelveivel. Az EU egységes politikája ugyanis az unió összes tagállama számára kötelezően előírja, hogy az állam által finanszírozott szervezetek a felmerülő igényeiket egy szabályozott jogszabályi környezetben, szigorú jogszabályi keretek között szerezzék be. A törekvés célját legpontosabban a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) preambuluma foglalt alapelv tudja meghatározni, mely értelmében: *„Az ajánlatkérőnek a közpénzek felhasználásakor a hatékony és felelős gazdálkodás elvét szem előtt tartva kell eljárnia.”*¹

Ezt hivatottak elősegíteni az uniós jogban már kezdettől fogva megjelenő közbeszerzési irányelvek, melyek célja a különböző nemzeti szabályozások összehangolása, azaz a jogharmonizáció.

Ennek gyakorlati megvalósulása Magyarországon a közbeszerzésekről szóló törvények megjelenése, amelyből a jelenleg is hatályos, 2015. évi CXLIII. törvény immáron a negyedik közbeszerzési törvénye hazánknak a 1995. évi XL. törvény, a 2003. évi CXXIX. törvény, valamint a 2011. évi CVIII. törvény után. A jogszabályi környezetbe a közösségi irányelvek teljeskörűen implementálva lettek, eleget téve ezzel európai unió előírásoknak az átláthatóság és hatékonyság terén.

A közbeszerzés tárgya

A Kbt. értelmében *„közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszió e törvény szerinti megkötése. A közbeszerzési szerződés tárgya árubeszerzés, építési beruházás vagy szolgáltatás megrendelése lehet.”*²

1 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 2. § (4) bekezdés.

2 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 8. § (1) bekezdés.

A törvény tehát taxatíve felsorolja, hogy közbeszerzés tárgya lehet:

- árubeszerzés,
- építési beruházás,
- szolgáltatás megrendelése,
- építési koncesszió,
- szolgáltatási koncesszió.

Tekintettel arra, hogy az ELTE könyvtárainak beszerzései főként könyvtári, kisebb mértékben működési célt szolgáló könyvek és folyóiratok, jelen tanulmány összeállításakor igyekszem kizárólag az árubeszerzés részletes ismertetésére helyezni a hangsúlyt.

Az ajánlatkérők

Kik lehetnek alanyai egy közbeszerzési eljárásnak? Az ajánlattevők mellett természetesen legfontosabb kiemelni az ajánlatkérőket, ilyen szerepet foglal el többek között az ELTE is. Az, hogy mely állami szereplők kötelesek közbeszerzési eljárás lefolytatására, a Kbt. 5.§-a a teljesség igényével taxatíve felsorolja. Ezen ajánlatkérőket azonban lehet és célszerű is különböző szempontok alapján csoportosítani, ugyanis egyes ajánlatkérői körökre más-más szabályok vonatkoznak, például az értékhatárok tekintetében.

Első körben érdemes különválasztani az érintetteket azon szereplőkre, amelyek a Kbt.-t magukra nézve kötelező jelleggel alkalmazzák, illetve azon, törvény hatálya alá nem tartozó szervezetekre, amelyek a Kbt. szerinti közbeszerzési eljárás lefolytatását önként vagy szerződésben vállalják.³

A Kbt.-t kötelezően alkalmazók körében megkülönböztethetjük a támogatott szervezeteket, amelyekről részletesen a Kbt. 5.§ (2) bekezdése foglalkozik, illetve a törvényt saját jogon alkalmazókat. Utóbbiak a klasszikus ajánlatkérők⁴ és a közszolgáltatók⁵.

Valamennyi könyvtár, illetve egyetem, köztük az Eötvös Loránd Tudományegyetem, a Kbt. 5. § (1) bekezdés c) pontjának cb) alpontja szerinti klasszikus ajánlatkérő, ugyanis a hivatkozott pont értelmében egyetemünk oktatási tevékenységet ellátó központi költségvetési szerv.

Értékhatárok és eljárásrendek

A közbeszerzési eljárásokat értékük és fajtájuk szerint tudjuk csoportosítani. Mind ajánlatkérőkre, mind ajánlattevőkre más-más szabályok vonatkoznak minden eljárásrendben és eljárástípusban, ezért ennek a megkülönböztetésnek és a csoportosításnak az eljárás lefolytatásának szempontjából kiemelt jelen-

3 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 5. § (4) bekezdés.

4 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 5. § (1) bekezdés.

5 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény 6–7. §.

tősége van. Egy közbeszerzési eljárás típusát elsősorban annak becsült értéke határozza meg, amelynek megállapítása az egybeszámítási szabályokkal összhangban kizárólag az ajánlatkérő feladata és felelőssége. A teljesség igénye nélkül és valamennyi eljárástípus részletes ismertetésétől eltekintve fontos megemlíteni a két eljárási rezsimet, a közbeszerzési értékhatárokat meghaladó, de az uniós értékhatár alatti nemzeti⁶, valamint az afölötti uniós⁷ eljárásrendet. Összességében főszabályként elmondható, hogy minél magasabb egy beszerzés becsült értéke, annál szigorúbb szabályok vonatkoznak az eljárás lefolytatására. Ennek értelmében egy uniós eljárásrendben lefolytatott közbeszerzésre kötöttebb határidők, kógens jogszabályok, szigorúbb ellenőrzési folyamatok, az ajánlattevőkre pedig szélesebb alkalmassági követelmények és kizáró okok vonatkoznak, mint egy adott esetben nemzeti eljárásrendben lefolytatott eljárásra.

Milyen szabályok vonatkoznak azonban az ELTE-re, vagy akár bármely más azonos körbe tartozó klasszikus ajánlatkérőre? Tekintettel arra, hogy a könyvtári és működési célú beszerzések főként belföldi, illetve külföldi kiadású könyvekre, e-könyvekre, valamint időszak kiadványokra, térképekre vonatkoznak, az árubeszerzésre vonatkozó értékhatárok az irányadók, amely esetben nettó 15 000 000 Ft beszerzési érték a közbeszerzési értékhatárt meghaladó összeg. Főszabály szerint efölötti beszerzés esetében nemzeti, nettó 75 245 700 Ft⁸ felett pedig uniós eljárásrendben köteles az ajánlatkérő lefolytatni a beszerzést. Azonban elengedhetetlen kiemelni, hogy a jogalkotó 2021. november 11-étől egy új, számunkra igen fontos kivételi körrel bővítette a Kbt.-t, amely értelmében: „*E törvényt nem kell alkalmazni az uniós értékhatárt el nem érő nyomtatott és elektronikus könyvek, újságok, folyóiratok, időszakos kiadványok, valamint az elsődlegesen az előbbieket tartalmazó, kutatási, közművelődési vagy oktatási célt szolgáló elektronikus adatbázisok, illetve azok felhasználására vonatkozó jogok, a kulturális javak körébe tartozó tárgyak és rájuk vonatkozó jogok megszerzésére, hangszerek, hangszerartozékok és hangszeralkatrészek beszerzésére.*”⁹

Tehát a könyvtári folyóiratok, könyvek, újságok beszerzése csak akkor közbeszerzés-köteles, amennyiben annak egybeszámított becsült értéke eléri vagy meghaladja az uniós értékhatárt, ez az összeg 2022-ben nettó 75 245 700 Ft.

6 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény III. rész.

7 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény II. rész.

8 2022. évi közbeszerzési értékhatárok. <https://www.e-kozbeszerzes.com/kozbeszerzesi-ertekhatarak/> (2022. október 16.)

9 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 111. § n) pont.

Az egybeszámított becslt érték meghatározása és a részekre bontás tilalma

A becslt értéken a Kbt. 16. § (1) a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyért az adott piacon általában kért vagy kínált általános forgalmi adó nélkül számított teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Ennek meghatározása, valamint az eredmény dokumentálása az ajánlatkérő kötelezettsége és felelőssége is.

Az ajánlatkérő a fentiekben meghatározott felelősségi körében köteles a becslt 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 igénybevétele,
- d) szakmai kamarák által ajánlott díjszabások,
- e) szakmai kamarák által előállított és karbantartott, megvalósítási értékben alapuló, részletes építési adatbázis,
- g) az ajánlatkérő korábbi, hasonló tárgyra irányuló szerződéseinek elemzése.¹⁰

A becslt érték meghatározása kapcsán fontos azonban kiemelni a részekre bontás tilalmát. A Kbt. rögzíti, hogy tilos a becslt érték meghatározásának módszerét e törvény megkerülése céljával megválasztani, továbbá tilos a közbeszerzést oly módon részekre bontani, amely e törvény vagy e törvény szerinti uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becslt értékű beszerzésekre vonatkozó szabályai alkalmazásának megkerülésére vezet.¹¹

Mi számít azonban egy közbeszerzésnek, amellyel kapcsolatban több szerződés értékét össze kell számítani? Tekintettel arra, hogy az ELTE Egyetemi Könyvtár és Levéltár, továbbá az egyetem egyéb szervezeti egységeinek szempontjából szinte kizárólag az árubeszerzés a releváns, így csupán annak részletes ismertetésére szorítkozom.

A Kbt. 19. § (3) bekezdése kifejezetten utal arra, hogy egy közbeszerzés fennállása tekintetében az áruk azonossága, illetve azok hasonló felhasználási célja a meghatározó szempont. A Kbt.-hez fűzött miniszteri indokolás értelmében a gyakorlat által sokszor kifogásolt „hasonló áruk” kifejezés pontosítása volt a célja az új rendelkezésnek. A hatályos Kbt. szerint tehát az „azonos” áruk becslt értékét összevontan kell kezelni, a „hasonló” kifejezést pedig a „hasonló felhasználásra szánt áruk” kifejezés váltja, ami az indokolás szerint alkalmas

10 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 28. § (2) bekezdés.

11 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 19. § (1)–(2).

arra, hogy segítse a jogalkalmazást annak megítélésében, hogy mit kell hasonló árunak tekinteni e szabály alkalmazásakor. A Közbeszerzések Tanácsa álláspontja szerint a felhasználási cél az adott áru közvetlen funkciójának szem előtt tartásával ítélni meg.¹²

Hangsúlyozandó továbbá, 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.¹³

A közbeszerzési eljárás megkerülése vagy nem szabályszerű lefolytatása

Miután a kérdéskör alapját körbejártuk, végül, de nem utolsósorban célszerű kitérni arra, mi történik akkor, ha a közbeszerzési kötelezettségünk mellőzésével megszereznénk be az érintett árukat, vagy esetleg törvénybe ütközően jártunk el az eljárás lefolytatása kapcsán.

Amennyiben a Közbeszerzési Döntőbizottság tudomására jut a jogsértés ténye, az hivatalból kezdeményezi az eljárást. A Kbt. 152. § (1) bekezdése szerinti felsorolás értelmében ezt a következő szervezetek vagy személyek kezdeményezhetik, ha a közbeszerzésekről szóló törvénybe, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény felhatalmazása alapján alkotott rendeletbe ütköző magatartás vagy mulasztás jut tudomásukra:

- a) a Közbeszerzési Hatóság elnöke;
- b) az Állami Számvevőszék;
- c) a kormányzati ellenőrzési szerv;
- d) a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős szerv;
- e) a Magyar Államkincstár;
- f) az alapvető jogok biztosa;
- g) a közbeszerzéshez támogatást nyújtó, illetve a támogatás felhasználásában jogszabály alapján közreműködő szervezet;
- h) a Kormány által kijelölt központi beszerző szerv;
- i) a Gazdasági Versenyhivatal;
- j) az európai támogatásokat auditáló szerv;
- k) az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter;
- l) az ügyész;

12 A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (2021.09.30.) 14–15. p. https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/utmutato_az_epitesi_beruhazas_targyu_kozbeszerzesi_eljarasok_szabalyairol_2021_314uiv8.pdf (2022. október 16.)

13 A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója (2021.09.30.) 16. p. https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/utmutato_az_epitesi_beruhazas_targyu_kozbeszerzesi_eljarasok_szabalyairol_2021_314uiv8.pdf (2022. október 16.)

- m) a közbeszerzésekért felelős miniszter;
- n) az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter.¹⁴

Számos olyan esetet sorol fel továbbá a Kbt. 165. § (6) bekezdése, amelyben a Közbeszerzési Döntőbizottság a jogsértés tényének megállapítása mellett bíróságot is szab ki. Ilyen a már említett eset, amikor a jogsértés a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével valósult meg, vagy az, ha a felek a szerződéskötési moratóriumra vonatkozó szabályok megsértésével kötöttek szerződést.¹⁵ Előbbi esetében tovább súlyosbítja a jogsértés tényét az, hogy a Kbt. 137. § értelmében semmis a szerződés, ha azt a közbeszerzési eljárás jogtalan mellőzésével kötötték meg.

A következmények nem állnak meg ennyiben, ugyanis ha a Közbeszerzési Döntőbizottság az eljárás során más jogszabály megsértésére utaló körülményt észlel, köteles azt jelezni a hatáskörrel rendelkező szervnek, így különösen a nyomozó hatóságnak, az ügyészségnek, az Állami Számvevőszéknek, a kormányzati ellenőrzési szervnek vagy a Gazdasági Versenyhivatalnak.¹⁶

A fentiek tükrében kijelenthető, hogy egy közbeszerzés jogtalan mellőzése roppant súlyos következményeket vonhat maga után, ennek értelmében valamennyi ajánlatkérő köteles betartani a rá vonatkozó jogszabályokat, szem előtt tartva ezzel az adott intézmény és az egész költségvetés hatékony és felelős gazdálkodásának elvét.

Rezümé

A közbeszerzés alapjainak rövid összefoglalásából kiderül, hogy a szabályozás elsődleges célja egy transzparens és hatékony rendszer kiépítése az eljárás lefolytatására, mely szabályozásnak az alapjait az európai uniós irányelvek és normák adják. Magyarországon a témát érintő legfontosabb jogszabálya Kbt., amely részletesen rögzíti az eljárások tárgyát, alanyait, típusait és azok lefolytatásának menetét.

Az Eötvös Loránd Tudományegyetem oktatási tevékenységet ellátó központi költségvetési szerv, amely szervezeti egységeinek dokumentumbeszerzései árubeszerzésnek minősülnek. 2021. november 11. óta az említett áruk beszerzése csak akkor közbeszerzés-köteles, amennyiben annak egybeszámított becslült értéke eléri vagy meghaladja az uniós értékhatárt, egyéb esetben közbeszerzés lefolytatása nem szükséges.

Becsült értéken a piacon általában kért vagy kínált általános forgalmi adó nélküli számított teljes ellenszolgáltatást kell érteni. Ennek kalkulációira a gyakorlat számos módszert ismer, ám minden alkalommal szükséges szem előtt tartani a részekre bontás tilalmát, amely alatt a jogalkotó azon szándéka húzódik, hogy ajánlatkérők a közbe-

14 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 152. § (1) bekezdés.

15 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 165. § (6) bekezdés.

16 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 158. § (3) bekezdés.

szerzést oly módon ne bonthassák részekre, hogy az a Kbt. vagy az uniós értékhatárt elérő vagy meghaladó becsült értékű beszerzésekre vonatkozó szabályok alkalmazásának megkerülésére vezessen. Ezen rendelkezések megszegése súlyos következményeket vonhat maga után, így a közbeszerzési eljárás minden szereplőjének – kiváltképp az ajánlatkérőknek – kötelessége a hatályos törvények betartása, valamint a hatékony és felelős gazdálkodás elvének szem előtt tartása a közbeszerzések lebonyolítása során.

**Procurement in the light of the legislation
Procurement of books and periodicals for the university,
the legal background of the public procurement procedure and
the possible pitfalls of it**

The primary goal of Hungarian public procurement regulations is to build a transparent and efficient system for conducting the procedure. The basis of the regulation is provided by the European Union directives and standards. In Hungary, the most important legislation on the subject is the Act CXLIII of 2015 on Public Procurement, which regulates all details of the procedures.

The Eötvös Loránd University carries out educational activities, whose library-related purchases are almost exclusively newspapers, books and magazines, which are considered goods purchases. Since 11th of November, 2021, the application of the law is mandatory for the purchase of books and periodicals only if their combined estimated value reaches or exceeds the EU value limit. Otherwise, public procurement is not obligatory.

The estimated value is the amount of total consideration calculated without VAT generally requested or offered in the market. Practice knows many methods for calculating this, but it is always necessary to keep in mind the prohibition of dividing into parts. The purpose of this is to prevent tenderers from dividing the public procurement into parts in such a way as to lead to the non-application of the rules. Violation of these provisions may result in serious consequences, so it is the duty of all actors in the public procurement procedure to comply with the laws in force.

SÁNDOR ENDRE MÁRTON
közbeszerzési referens
ELTE Eötvös Loránd Tudományegyetem Kancellária