

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi  
Karának Doktori Iskolája

dr. Pfeffer Zsolt

**A közbeszerzések és a közteherviselés  
kapcsolata – a közbeszerzések adójogi és  
számviteli összefüggéseiről**

**Tézisfüzet**

Témavezető: Dr. habil. Szilovics Csaba  
tanszékvezető egyetemi docens

Pécs, 2015

## I. A kitűzött kutatási feladat rövid összefoglalása

A kutatás alapvetően arra irányult, hogy a közbeszerzési jog gyakorlati alkalmazásához kapcsolódó, a pénzügyi jog más területeit érintő problémákat, illetve e területek közötti összefüggéseket feltárja, elemezze. A közbeszerzési eljárásokban időszakonként visszatérően felmerülnek olyan jogalkalmazási kérdések, amelyekre a választ az adójogi, illetve számviteli normákban lehet megtalálni.

E feladat csak úgy teljesíthető, ha az egyes területek kapcsolódási pontjainak elméleti, történeti megközelítésben történő kidolgozása is megtörténik. Ennek keretében elvégeztem a kapcsolódási pontok fejlődésének vizsgálatát, továbbá a konkrét jogalkalmazási kérdéseken túlmutatóan a közbeszerzési politika és az adópolitika kapcsolatát is elemeztem mindkét terület részlemeinek részletes kidolgozásán túlmenően.

Mind az elméleti (tudományos, oktatói), mind pedig a gyakorlati tevékenységem során különös érdeklődéssel fordultam azon területek, problémák felé, amelyek megoldása megkövetelte más jogágak, jogterületek fogalmainak, jogintézményeinek, megoldásainak az értelmezését, alkalmazását. Különösen érdekes feladat ezen összefüggések meghatározása, részleteinek feltárása, megértése. Mivel – az önálló jogágként nem kezelhető – közbeszerzési jog számos más jogterülettel, jogággal kapcsolatban áll (pl. versenyjog, polgári jog, közigazgatási jog), ezért a kutatási feladat meghatározásakor le kellett szűkíteni egy meghatározott területre a vizsgálódás körét. E választást megkönnyítette, hogy lényegében egy folyamatnak a két oldalát kell vizsgálni: míg az adójog feladata a közkiadásokhoz szükséges anyagi fedezet megteremtése a jövedelmek, illetve vagyon egy részének egyoldalú elvonásával, addig a közbeszerzési jog feladata, hogy az ajánlatkérőként meghatározott szervezetek (állam, önkormányzatok, társulások, költségvetési szervek stb.) egyes (meghatározott beszerzési igények kielégítését célzó) kiadásait jogilag szabályozott, átlátható, a hatékony közpénzfelhasználás követelményeit érvényesítő jogi folyamattá tegye. Különösen hangsúlyos egy jogállamban, hogy a közpénzből gazdálkodó, illetve közpénzben részesülő szervezetek a rábízott vagyoni értékeket – amelyek az adóalanyok áldozatvállalásának eredményei jellemzően – a lehető legkörültekintőbben kezeljék, hiszen az adóalanyok nem azért hoznak áldozatot, hogy e szervezetek önkényesen és átláthatatlan módon a rendelkezésre álló erőforrásokkal pazarló módon gazdálkodjanak. Ennek megfelelően rögzíti a Kbt. az alapelvek és a célok körében többek között a közpénzek ésszerű és hatékony felhasználásának és a nyilvános ellenőrizhetőség, valamint a verseny tisztaságának követelményét.

## II. Az elvégzett vizsgálatok, elemzések rövid leírása, a feldolgozás módszerei

1. Az értekezésnek két alapvető célját lehet meghatározni: egyrészt teljesítettem a választott tárgykör elméleti alapjainak kidolgozását a szakirodalomban megfogalmazott álláspontok felhasználásával, másrészt a vonatkozó joggyakorlat lehető legszélesebb körben történő feldolgozását végeztem el. Mivel az értekezés tárgya sajátos módon interdiszciplináris, ezért alig lelhető fel olyan tudományos munka, amely kifejezetten e kérdéskörrel foglalkozik. Ebből adódóan az általános pénzügyi jogi, pénzügytani szakirodalmat kellett az értekezés elkészítéséhez alapul venni, és e művekben megfogalmazott nézeteket, álláspontokat kellett a választott téma szempontjából elemezni, idézni.

Az értekezés elkészítésekor különös hangsúlyt fektettem a klasszikus magyar pénzügytani szakirodalom feldolgozására, ugyanis ez képezte az elméleti részek kidolgozásának alapját. Különösen fontosnak tartottam olyan szerzők vonatkozó műveinek feldolgozását, mint *Heller Farkas*, *Mariska Vilmos*, *Navratil Ákos* vagy *Földes Béla*. A külföldi szerzők közül kiemelném *Paul Leroy-Beaulieu* francia és *Norbert Andel* német szerzők munkásságát. A vonatkozó álláspontok szó szerinti – az eredeti, korabeli helyesírás megtartása mellett –

idézését részesítettem előnyben az átfogalmazás, rövidítés helyett, ugyanis parafrázisok elvették volna nézetem szerint az eredeti szövegek tényleges tartalmát, megközelítését.

2. Az értekezés második pillérét a joggyakorlati elemzések, problémafelvetések képezik. A joggyakorlat feldolgozását értelemszerűen elsődlegesen a közbeszerzési jogviták elbírálására, illetve a közbeszerzési jogsértések vizsgálatára hatáskörrel rendelkező szervezet, a Közbeszerzési Döntőbizottság (KDB), illetve a felülvizsgálatot végző bíróságok döntéseinek vizsgálatával, elemzésével kellett elvégeznem. E döntésekben megfogalmazott tényállások, ütköztetett érvek nyitják meg a lehetőséget az összefüggések feltárására. Mivel a jogszabályi környezet gyakran változik, ezért arra törekedtem, hogy a viszonylag állandó elemeket, fogalmakat, intézményeket tárgyaló döntéseket mutassam be, illetve e szempont szerint törekedtem a szükséges következtetések levonására, megfogalmazására.

Tekintettel arra, hogy a pénzügyi jog egyes területeivel – különös tekintettel a közbeszerzési jogra – több, mint hét éve foglalkozom, a felmerült problémákhoz e gyakorlati tapasztalatok alapján közelíték. Úgy vélem, hogy a megfelelő elméletalkotás előfeltétele a pénzügyi jog területén a gyakorlati nézőpont alkalmazása. Ennek megfelelően sokkal hangsúlyosabbnak vélem a gyakorlati kérdések megválaszolását, illetve a levont következtetések gyakorlati hasznosítására vonatkozó lehetőség biztosítását.

3. Ugyancsak fontosnak tartottam a közbeszerzési és az adópolitika kölcsönhatásainak feltárását. A jogalkotó a jogalkotási tevékenységet az aktuális gazdasági környezet sajátosságaira is tekintettel teljesíti, az egyes gazdaságpolitikai döntések, célkitűzések tükröződnek a közbeszerzési jogi normák szövegében. Az értekezés szempontjából azok a döntések relevánsak, amelyek az adópolitikát is érinthetik, hiszen nem egy esetben a jogalkotónak mérlegelnie kell, hogy a közbeszerzések bővítését kívánja-e azon az áron is, hogy ezzel egyes adópolitikai célkitűzéseket háttérbe szorít. Különösen hangsúlyossá válnak e kérdések válságkörnyezetben és akkor, amikor az államháztartás fokozott bevételforrásokat igényel.

4. Álláspontom szerint kitekintő jelleggel célszerű volt megvizsgálni a számviteli jogszabályok és a közbeszerzési törvény összefüggéseit is, ugyanis számos esetben számviteli jogi problémák is felmerülhetnek egy-egy közbeszerzési jogi probléma megítélésekor. A számvitel és az adózás szoros kapcsolatban van, hiszen az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) által nevesített bizonylat kiállítására és megőrzésére, valamint a nyilvántartás vezetésére (könyvvezetésre) vonatkozó kötelezettséget a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény rendelkezéseinek megfelelően kell a gazdasági szereplők jelentős részének teljesítenie.

5. Az értekezésben vizsgálom a *koncessziók* kérdéskörét is. Úgy vélem, hogy az értekezés nem mellőzhette a koncessziókról szóló részt, ugyanis a koncessziók – és azon belül a PPP-k – mint közbeszerzési tárgyak alkalmazása attól függ, hogy milyen szemlélettel közelítenek a közpénzekről döntő szervezetek a közbevételekhez, és ennek megfelelően egy-egy konkrét beszerzési igény kielégítésének feltételrendszerét hogyan alakítják ki: sor kerül-e hasznosítási jog átengedésére, melyik fél milyen kockázatot visel, milyen ellenszolgáltatáshoz jut a koncessziós jogosult stb. Különösen fontosnak minősíthető ez a kérdés abban az esetben, ha egy adott időszak negatív tapasztalatai azt mutatják, hogy egy korábban rendkívül kedvezőnek minősített konstrukció – az ún. PPP-beruházás – mégsem olyan előnyös.

6. Szükségesnek tartottam azt is, hogy néhány gondolat erejéig megvizsgáljam, mennyire támaszthatóak alá azok a kritikát megfogalmazó álláspontok, amellyel általában illetni szokták mind a közbeszerzési, mind pedig az adójogot. Ennek megfelelően szükségesnek gondoltam, hogy kitérjek az értekezésben a bonyolultság, egyszerűség, gyakori változás problémakörének elemzésére is, különös tekintettel arra, hogy célul tűztem ki a közhelyszerűnek is mondható álláspontok cáfolatát. Ennek keretében vizsgáltam az

egyszerűsítés lehetőségét és azt, hogy ennek mi lehet az általános határa. *Az a határozott álláspontom, hogy számos esetben megalapozatlanul bírálják a szabályozás terjedelmét, jellegét, ugyanis tudomásul kell venni, hogy napjaink bonyolult társadalmi-gazdasági környezetében a tényállások, felmerülő problémák is sokrétűek, így a jogalkotónak a tipikus problémákat jogi úton kell szabályoznia.* Ha nem elégséges a jogi szabályozás terjedelme, mélysége, akkor az nézetem szerint nagyobb problémát jelent, hiszen ilyen esetben felesleges és költséges jogviták keletkezhetnek, és a joggyakorlat (az egyes döntésekben kimunkált elvek, megközelítések) ismerete értékelődik fel. (Megjegyzem, hogy a joggyakorlat ismerete megfelelő jogi szabályozásnál is elengedhetetlen, de ilyen esetben ennek jelentősége, aránya kisebb).

### **III. A tudományos eredmények rövid összefoglalása, azok hasznosítása illetve a hasznosítás lehetőségei**

#### *A tudományos eredmények rövid összefoglalása*

1. A közbeszerzési jog – hasonlóan az adójoghoz – rendkívül gyakran változik, általában egy-másfél évente novelláris reformot jelentő jogszabály-módosításokat léptetnek életbe. Vannak azonban olyan esetek, amikor adójogi jogszabályváltozások kényszerítik arra az ajánlatkérőket, hogy újragondolják egy-egy beszerzési igényük kielégítésének módját, feltételeit. Minden változtatás egyben kockázatot is jelent. A korábbi, viszonylagos állandóságot mutató joggyakorlati tapasztalatok felhasználásával e kockázatokat minimalizálni lehet. Az értekezés vizsgál olyan eseteket is, amikor az ajánlatkérőt valamilyen változás kényszerítette olyan lépés megtételére, amely később jogsértőnek minősült. Ezen esetek tapasztalataiból kikristályosítható elvek segíthetnek abban, hogy más ajánlatkérők ezekre tekintettel mérlegeljék jogi lehetőségeiket, elkerülve ezzel az esetleges későbbi hátrányos jogkövetkezményeket.

Nézetem szerint nem a jogi szabályozás terjedelme a fő probléma önmagában, hanem annak túlságosan gyakori változása: *ha az adott jogterület alkalmazásával kapcsolódóan kialakultak a megfelelő jogalkalmazói munkamenetek, gyakorlatok, ügyintézési rutinok, abban az esetben a jogi szabályozás terjedelme nem jelenthet nagy problémát. Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy ne kelljen kerülni a felesleges bonyolításokat, túlszabályozásokat.* Annak ellenére tartom e megállapítást megalapozottnak, hogy a szakirodalomban jellemzően – a közelebről meg nem határozható tartalmú és határú – „egyszerűség”, „rövidség” mellett érvelnek jellemzően. A modern, komplex társadalmi és gazdasági viszonyok között tehát illúziónak tekinthető az a célkitűzés, hogy rövid, bárki számára könnyen érthető és kezelhető normarendszereket kell létrehozni.

Ebből a tézisből adódik az is, hogy álláspontom szerint *a normák címzettjei elsősorban nem az állampolgárok, hanem az adott területhez értő szakemberek, akik nem feltétlenül jogászok (hanem például közgazdászok, adótanácsadók, jogi végzettséggel nem rendelkező hivatalos közbeszerzési tanácsadók).* Ahhoz ugyanis, hogy a normák tartalmát, a jogalkotói szemléletmódot, sajátos megfogalmazásokat megértsük, szükség van annak a területnek az ismeretére, amelyre a jogi szabályozás vonatkozik. Hogyan lehetne például olyan „egyszerű” számviteli törvény írni, hogy abból olyanok is megértsék a számvitel, a könyvelés módszertanát, rendszerét, akik nem rendelkeznek az alapot képező folyamatok ismeretével: annyira sosem lehet leegyszerűsíteni, lerövidíteni egy jogi szabályozást, hogy abból bárki, különösebb képzettség, gyakorlat, szemléletmód nélkül különösebb erőfeszítés nélkül, kellő megalapozottsággal megállapíthassa jogait és kötelezettségeit. Erre vannak a (jogi) szakértők, akiknek kifejezetten az a feladata a társadalomban (a gazdaságban), hogy az összetettebb

területek tartalmát közvetítsék mások számára. Mivel mindenki mindenhez nem érthet, ezért alakult ki a társadalomban a munkamegosztás,<sup>1</sup> amelyben az adószakértők és közbeszerzési szakértők is elfoglalják a maguk helyét.

2. Meg kell teremteni az elméleti kapcsolatot a költségvetési bevételek – azaz a közteherviselés (az adók) és a költségvetési kiadások között. A történelmi fejlődés egy igen fontos vívmánya volt, hogy a költségvetések elfogadását – azaz a bevételi és kiadási oldal megállapításának jogát – a demokratikusan választott parlamentek jogkörébe utalták.

A történelmi fejlődés során elsődleges jelleggel az államháztartás bevételi oldalának szabályozására helyeződött a hangsúly, mivel az adók az adóalanyok, illetőleg az uralmuk alatt álló személyek gazdasági helyzetét, anyagi lehetőségeit alapjaiban érintették. Erre tekintettel a közbevételek fajtájának, mértékének és kivethetőségének szabályozásába való beavatkozási lehetőség (hozzájárulási, korlátozási jog) megszerzése bizonyult a középkorban a legfontosabb feladatnak az uralkodótól elkülönülő érdekcsoportok (rendek) számára.

A történelmi tapasztalatok azt mutatták, hogy a kiszámítható állami gazdálkodás – és erre tekintettel a kiszámítható gazdasági környezet – biztosításának nem elégséges záloga az, ha a különböző érdekcsoportok (pl. rendek) az államháztartás bevételi oldalát ellenőrzik: az említett célkitűzések akkor valósulhatnak meg kizárólag, ha a különböző jogosítványaik kiterjednek a kiadási oldal részleteinek meghatározására, továbbá nemcsak a tervezésre, hanem a végrehajtás kontrollálására is.

Miután a költségvetés elfogadásának különös jelentősége lett, a magyar jogban is megjelent ennek egyik fontos biztosítója az „országgyűlés” évenkénti üléseiről szóló 1848. évi IV. törvénycikk 6. §-ában, mégpedig a következőképpen: „Az évi ülés az utolsó évről számadásnak, és következő évi költségvetésnek a ministerium által leendő előterjesztése, s az irántoki határozatnak meghozatala előtt be nem rekesztethetnek, sem az országgyűlés fel nem oszlathatik.”

A kiadási oldal előirányzataira vonatkozó meghatározási jog önmagában azonban nem jelenti azt, hogy a kiadások teljesítése ténylegesen is a közérdeknek megfelelően történik. Az ugyanis, hogy a kiadási előirányzatok egy része – amely polgári jogi szerződések útján megvalósítható beszerzési igények kielégítésére szolgál – hogyan kerül elköltésre, különös jelentőséggel bír, vagyis az alapvető kérdés az, hogy mely szervezetek (gazdasági szereplők) részesülhetnek „közszállítási” szerződések alapján közpénzekből finanszírozott ellenszolgáltatásból.

A „közszállítók” kiválasztásának tehát nem állami önkény alapján kell megvalósulnia, hanem egy átlátható, a nyilvánosság által kontrollálható folyamat eredményeképpen: erre a célra szolgálnak a különböző – tradicionális elnevezéssel élve – versenytárgyalási eljárásokra vonatkozó szabályok. Nem elegendő az, hogy a kiadási előirányzatok meghatározásának jogát birtokolják a demokratikusan megválasztott szervezeteket, ugyanis ezen előirányzatok rögzítése elvi jellegű, ebből adódóan rendkívül lényeges kérdés, hogy ezekből az elvi jellegű tervezetekből miképpen válik ténylegesen elköltött közpénz. Azaz milyen feltételek mellett, milyen gazdasági szereplőkkel, milyen eljárás eredményeképpen kerül sor azon gazdasági szereplők kiválasztására, amelyekkel a különböző tárgyú és tartalmú polgári jogi szerződések megkötésre kerülnek. Alapvető követelmény tehát az átlátható és nyilvános közpénzfelhasználás, továbbá biztosítani kell a nyilvánosságot a tervezés, a megvalósítás, valamint az ellenőrzés területén. Az adóalanyok nem azért vállalják az adófizetés terhét, hogy az állam saját belátása szerint, adott esetben az államháztartás stabilitását veszélyeztető módon költsékezzen, hanem azért, hogy a befizetett közterhekért a lehető legtöbb és

---

<sup>1</sup> A munkamegosztás kialakulásának okairól ld. SMITH, Adam: A nemzetek gazdagsága I. (Akadémiai Kiadó, Budapest, 1959), 63-66. o.

legmagasabb szintű ellenszolgáltatásokban részesüljenek, még abban az esetben is, ha az adó fogalmából eredően csak közvetett módon lehet ellenszolgáltatásról beszélni.

Az egyes történelmi korszakok alapvető jellemzőinek áttekintését követően arra a legfőbb következtetésre lehet jutni, hogy nem elegendő az államháztartási bevételek kialakítására vonatkozó jogokat megszerezniük a képviseleti (választott) szerveknek, hanem a kiadások meghatározásának lehetőségét is birtokolniuk kell. Ennek hiányában ugyanis nem garantálható, hogy az állam az adók és egyéb közterhek, bevételek felett megfelelő módon rendelkezik, nem biztosítható az, hogy az adóalanyok áldozatvállalása célt ér, ugyanis az adóalanyoktól csak annyit szabad az államnak elvonnia, amennyi ténylegesen szükséges az állami, illetve közfeladatok finanszírozásához. Ha hiányzik ez a kontrollfunkció, akkor az állami kiadások teljesítése önkényessé válhat, ami pazarláshoz, illetve az államháztartás destabilizálásához vezethet.

A bemutatott történelmi példák alapján a következő összegező jellegű megállapításokat lehet megfogalmazni a közbeszerzések és az adózás (közteherviselés) között:

a) A pénzügyi jog fejlődésében rendkívül lényeges előrelépés volt a bevételek meghatározási jogának megszerzése a választott testületek részéről, azonban ez csak az egyik fontos lépés volt. A második jelentős vívmány a kiadások meghatározására vonatkozó jogkör birtoklásának kivívása volt, azaz a (demokratikusan) választott testületek nemcsak az adók és egyéb közterhek megállapításának jogát gyakorolták, hanem az azokból teljesítendő kiadási előirányzatok definiálását is immár ők végezhették.

Meg kell azonban említeni, hogy önmagában a parlamentek fent említett jogosítványai nem jelentik azt, hogy ne lenne pazarlás vagy felelőtlen közpénzfelhasználás, tehát nem lehet azt állítani, hogy a rendszer minden problémára megfelelő megoldást kínál. E sajátosságokra már a XIX. századi pénzügytani szakirodalom is rámutatott. *Paul Leroy-Beaulieu* a következő bírálatot fogalmazta meg: „Némelyek azt hiszik, hogy, hogy a szabadelvű intézmények, a parlamentáris rendszer, leszállítják a nemzetek közköltségeit. Ez az általánosan elterjedt nézet. Elméletileg igaz e tétel, s úgy látszik, nagy vakmerőség kellene hozzá, hogy azt valaki kétségbe merné vonni. Ámde a parlamentáris rendszer minden alakjában elég régi és elterjedt a mai világban, hogy bizton megítélhessük következtéseit. És ha tudományos pártatlansággal és elfogulatlansággal vizsgáljuk a tényeket, kénytelenek leszünk bevallani, hogy az általános felfogás, melyet az imént jeleztünk, valóságos előítélet. A parlamentáris rendszer nem bír ama erényekkel, a melyeket a takarékoság szempontjából neki tulajdonítanak. [...] A közigazgatásban előforduló visszaéléseket a jól felfogott parlamentáris rendszer, kivált értelmes és erkölcsös népnél, kétségkívül szűkebb korlátok közé szorítja. A mi azonban a kiadások leszállítását, a pénzügyekben uralkodó szigorú takarékoságot illeti, ezt a jótéteményt nem szabad a képviseleti rendszerrel keresnünk. [...] Minden modern országban, Anglia kivételével, a parlamentek a kiadások gyarapítására ösztönzik a kormányokat, a helyett hogy visszatartanák őket ez iránytól. Olaszország, Ausztria, Magyarország, Németország, Franciaország s az Egyesült-Államok elég bizonyítékot szolgáltatnak e tekintetben. Nincs ez országok között egy sem, melyben roppant összegeket ne öltek volna gyakran botor és meddő közmunkákba; melyben ne teremtettek vagy fönn ne tartottak volna fölösleges állásokat csak azért, hogy azzal a választók bizonyos osztályát kielégítsék. [...] A kamarák minden országban igen takarékosak, midőn a kormány nem tetszik nekik; de ellenben nagyon is hajlandók a bőlköltésre, midőn a végrehajtó hatalom tetszésük szerint van. Ilyenkor ritkán követelik a kiadások leszállítását, ellenkezőleg gyakran a kiadások növelését ajánlják, különösen a közmunkáknál, iskoláknál és a kis fizetéseknel. Ellenben némely országban (kiveszszük Franciaországot 1870 óta), legyőzhetetlen ellenszenvvel viseltetnek minden új adó megszavazása iránt, melyet saját bőkezűségük tesz elkerülhetetlenül szükségessé. Ha azonban valamely adó már be van hozva, és nem idéz elő valami nagy ellenszenvet a

lakosságnál, úgy a kamarák sem mutatnak valamely nagy hajlandóságot annak eltörlésére; még akkor sem, ha fölöslegessé válik.”<sup>2</sup>

Valóban nem tökéletes a parlamentáris, jogállami és piacgazdasági rendszer, azonban más korszakok – ahogyan arról a következő bekezdésben szó esik – jóval elmaradnak e rendszer által biztosítható szinttől.

b) Vannak olyan történelmi korszakok, amelyek kifejezetten nem kedveztek a nyilvános és átlátható közpénzfelhasználásra vonatkozó feltételek megteremtésének. Ilyenek volt például az abszolút monarchiák vagy a szocialista társadalmi-gazdasági berendezkedések időszaka. Az abszolút monarchiák esetében az állami költségvetések az uralkodók és kormányaik „magánügyei” voltak, igyekeztek azokat titokként kezelni, ellenőrizhetőségről, átláthatóságról így nem lehet beszélni. A szocializmus időszakára nézve pedig elmondható, hogy egyrészt hiányoztak az általános politikai feltételek, másrészt pedig a gazdasági-társadalmi feltételek. Az állami megrendelések, beruházások sorsa felől ugyanis jellemzően nem piaci, gazdasági alapon döntöttek, hanem elsősorban ideológiai alapon: így jöttek létre a később veszteséges iparágak, nagyüzemek („A vas és az acél országa leszünk”). Az állami gazdaságpolitika független, közvélemény általi ellenőrzését, különösképpen a bírálatát, megkérdőjelezését pedig az államhatalom nem tűrte. A politikai környezetben kívül az átlátható és hatékony közpénzfelhasználás másik komoly akadályát az általános gazdasági feltételek hiánya jelentette: hiányzott a versenyfeltételeken nyugvó piacgazdasági környezet, amely például a „versenyárgyalás” széles körben való alkalmazását lehetővé tette volna. A szocialista rendszerre nézve tehát a mai kategóriák nem alkalmazhatóak, hiszen a piacgazdaság megszokott jellemzőinek hiánya teljesen más irányú „fejlődést” eredményezett: a kompetitív, magántulajdonban álló gazdasági szereplők hiányában az állami tulajdonban álló vállalatok rendszerétől idegen volt a versenyben rejlő hatékonyság, az állami tervezőgazdálkodás keretei között még az olyan alapfogalmak meghatározása is nehézségbe ütközött, mint az adó.

c) A fentiek alapján tehát meg kell határozni azt, hogy milyen feltételei vannak a hatékony és felelős közpénzfelhasználás kialakulásának, és ebben milyen szerepet játszik az adózás és a közbeszerzések kapcsolata.

ca) Az első feltétel, hogy az állami bevételek és kiadások feletti általános kontrollt demokratikusan megválasztott szervezetek (parlamentek, helyi önkormányzatok) gyakorolják, a költségvetési döntések nyilvános vita eredményeképpen alakuljanak ki.

cb) A második feltétel a modern adórendszer kialakulása, azaz a feudális kötöttségek teljes lebontása, az általános közteherviselés megvalósítása. Ettől a pillanattól kezdve ugyanis az adóalanyok a közterheiket törvény, illetőleg az általa biztosított felhatalmazás alapján állami, önkormányzati szerveknek teljesítik, azért semmilyen közvetlen ellenszolgáltatásban nem részesülnek. Ebből következik, hogy az adózók nem azért mondanak le jövedelmük (vagyonuk) egy részéről, hogy az ebből származó közpénzeket az állam pazarló, átláthatatlan módon kezelje, hanem azért, hogy a lehető legkisebb elvonás (adóteher) mellett a legtöbb és legmagasabb szintű közfeladat-ellátásban és közszolgáltatásokban részesüljenek. A közfeladatok teljesítését, illetve a közszolgáltatások nyújtását az állam csak úgy tudja véghez vinni, ha különböző dologi kiadásokat, beruházásokat eszközöl.

cc) Szintén lényeges feltétel a piacgazdasági környezet működtetése, azaz különböző politikai rendszerek ne torzítsák, illetve ne iktassák ki a versenyfeltételeket, az állampolgári szabadságjogokat. E szabadságjogok jelentik ugyanis az államhatalom kontrollálásának – és egyben korlátok közé szorításának – a garanciáit.

cd) További fontos feltétel, hogy a demokratikusan választott szervezetek a polgári jogi igények kielégítését szolgáló kiadások teljesítése során egy jogilag meghatározott, nyilvánosságot és átláthatóságot biztosító rend szerint járjanak el. Nem elegendő tehát a

---

<sup>2</sup> LEROY-BEAULIEU, Paul: Pénzügytan (A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-Vállalata, Budapest, 1880), III. kötet, 236-244. o.

kiadások meghatározásának absztrakt joga, hanem a kiadások „konkretizálása” során is garanciális szabályokat kell érvényesíteni.

ce) Végül szintén lényeges feltétel a döntéshozói, az állampolgári és vállalkozói jogismeret, a közpénzkezelési kultúra általános állapota. Jogszabályi úton nem lehet minden visszasságot megelőzni, kiküszöbölni, így fontossá válik az ellenőrizhetőség, az igény arra, hogy az állampolgárok megköveteljék a hatékony közpénzfelhasználást. Fontos kezdeményezésként értékelhetőek például a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó törekvés, egy-egy állami beruházás kimenetelének, jellemzőinek megismerhetőségének kikényszerítése.

Az állampolgári tudatosság leginkább az adózáshoz kapcsolódóan az áldozatelmélettel, valamint az ekvivalencia-elmélettel hozható összefüggésbe. Alapvető tézisként fogalmazható meg e körben, hogy az adózók áldozatot hoznak a közterhek viselésével, bizonyos szolgáltatásokért cserébe lemondanak jövedelmük, vagyonuk egy részéről. Erre tekintettel joggal várják el, hogy az adóztató hatalmak (az állam, önkormányzatok) a befizetett vagyoni értéket a lehető legkörültekintőbben kezeljék, azokat a legmegfelelőbb és leghatékonyabb módon használják fel. Ez csak úgy lehetséges, ha biztosított az ellenőrizhetőség, az átláthatóság és a nyilvánosság. Ezen követelmények csak úgy érvényesülhetnek, ha az egyének a közbeszerzési körbe tartozó adatokat is megismerhetik, kutathatják, vizsgálhatják azt, hogy mely gazdasági szereplőkkel szerződött az állam milyen tárgyra, milyen feltételek mellett, és a szerződések hogyan teljesültek. Nem elegendő csak az absztrakt kiadási tételek nevesítése egy költségvetési jogszabályban, hanem a konkrét megvalósulásnak is nyomomonkövethetőnek kell lennie.

3. Az elméleti alapok megfogalmazását követően az értekezés a *gyakorlati kérdések* vizsgálatára helyezi a hangsúlyt rámutatva a szabályozás fejlődésére és adott esetben néhány elméleti kérdésre.

Vannak olyan fogalmak, jogintézmények a közbeszerzési jogban, amelyek tartalommal csak az adójogi jogszabályok ismeretének birtokában, az adójogszabályok megfelelő értelmezésével tölthetőek meg tartalommal.

a) Elsőként említhető az *aránytalanul alacsony ellenszolgáltatást* tartalmazó ajánlat problémája tekintettel arra, hogy a közterhek megfizetésének szempontjából kulcsjelentőségű az, hogy az ajánlattevők az általuk alkalmazott személyeket szabályszerűen bejelentsék, és a foglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint az egyéb közterheket az előírt módon megfizessék. Elméleti megalapozásként *Heller Farkas* álláspontját érdemes ebben a körben idézni: „A közszállításoknál arra is gondot szoktak fordítani, hogy a köznek szállító vállalatok megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák munkásaikat. Sem erkölcsi, sem állambölcseleti szempontból ugyanis nem helyes az, ha a közület azzal akar szükségletei beszerzésénél előnyhöz jutni, hogy kedvezőtlen munkafeltételekkel dolgoznak a vállalkozók, vagy ha ilyeneket szállításainál eltűr.”<sup>3</sup>

Az ellenszolgáltatás megalapozottságának vizsgálatakor különös tekintettel kell figyelni a közterhek (bér- és járulékköltségek) teljesíthetőségét, azaz hogy a vállalt ár fedezetet biztosít-e a közterhek teljesítésére. Ehhez kapcsolódóan gazdag esetjog áll rendelkezésre, azonban a kérdés nemcsak jogi, hanem az általános gazdasági, társadalmi környezet szempontjából is vizsgálendő, különös tekintettel a korrupcióra.

b) Az egyes adókötelezettségek tartalma szintén vizsgálat tárgyát képezi az értekezésben, ugyanis Art. 14. §-a által felsorolt adókötelezettségeknek közbeszerzési jogi relevanciája is lehet. Így vizsgálendő többek között a bejelentési kötelezettség – egyrészt a be nem jelentett alkalmazott foglalkoztatása mint munkaügyi szabálysértés és az ebben megnyilvánuló kizáró

<sup>3</sup> HELLER Farkas: Pénzügytan (Magyar Közgazdasági Társaság, Budapest, 1943), 84. o.



ok szabályozásának kérdései, lehetőségei, másrészt a jogviszonyok átláthatóságának mint alapvető célnak az érvényesülésének kérdései merülhetnek fel –, az adófizetési kötelezettség – a köztartozás mint kizáró ok, a helyi adók tekintetében fennálló tartozás mint kizáró ok –, valamint a bizonylatkiállítási kötelezettség, amely az ellenszolgáltatás megfelelő megfizetésének, továbbá az alvállalkozók, illetve a lánc- és körbetartozások visszaszorításának egyik fontos biztosítéka.

c) Az egyes *anyag adójogszabályokban* – így az általános forgalmi adóról, a személyi jövedelemadóról és a társasági adóról szóló törvényben – meghatározott fogalmak, jogintézmények egy-egy közbeszerzés, illetve közbeszerzési eljárás jogi megítélésénél is komoly jelentőséggel bírhatnak.

A *személyi jövedelemadó* 1%-ának felajánlása nem keletkeztet támogatott ajánlatkérői státuszt. A Közbeszerzési Döntőbizottság egyik határozatában a következőket fogalmazta meg, miután a Kbt. szempontjából nem ítélte támogatásnak azt a juttatást, amely közpénzből történik, és amelyet jogszabály kifejezetten költségvetési támogatásnak minősít. A döntésből a következő mondat emelendő ki ehhez kapcsolódóan: „*a törvényi definíció feltételezi, hogy a támogatást nyújtó vagy arról rendelkező ismeri a támogatás felhasználásának célját, közbeszerzési eljárást lefolytatni és annak eredményeként szerződést kötni ugyanis csak meghatározott tárgyra, konkrét beszerzési igény kielégítésére lehet.*” Vagyis csak az minősül a Kbt. szempontjából támogatásnak – és így ajánlatkérői státuszt keletkeztető tényezőnek –, amelyet kifejezetten meghatározott célra rendelnek. Az adózók értelemszerűen nem rendelkezhetnek arról, hogy a kedvezményezett milyen konkrét célra fordítsa a felajánlásukat, a kedvezményezett bevételei és kiadásai között nincs közvetlen kapcsolat. Államháztartási jogi párhuzamot alkalmazva is megfogalmazhatjuk az elv lényegi tartalmát: mivel a kedvezményezettnek juttatott ilyesfajta támogatás tekintetében érvényesül a *globális fedezet elve*, viszont nem érvényesül a *felhasználási kötöttség elve*, az 1%-os felajánlás nem minősül a Kbt. szempontjából közbeszerzési eljárás lefolytatására vonatkozó kötelezettséget keletkeztető támogatásnak a Döntőbizottság értelmezése szerint.” Ugyancsak relevanciája lehet a személyi jövedelemadózáásban megállapított béren kívüli juttatásoknak a beszerzési igények meghatározása tekintetében. Több KDB-határozat foglalkozik azzal a kérdéssel, hogy a jogszabályi változásokból eredő beszerzési igény-módosulások hogyan kezelhetők a Kbt. rendszerében (a hirdetmény nélküli tárgyalásos közbeszerzési eljárások, illetőleg a szerződésmódosítások keretében).

d) Az *általános forgalmi adó*nak jelentősége van a becsült érték meghatározásánál (a nettó szemléletre tekintettel áfa nélkül kell a becsült értéket meghatározni), továbbá az ajánlatok elbírálásánál – nevezetesen az ajánlati ár megfelelő meghatározásánál – is problémát okozhat. Így egy-egy ajánlat érvényességénél (a hiány pótolhatóságánál) vizsgálni kell az áfatörvény tartalmát is. A KDB egyik döntésében a fordított áfa-fizetési kötelezettséget vizsgálta: „A Döntőbizottság megítélése szerint ugyanis változatlanul ezen beruházásokat, szolgáltatásokat terheli ÁFA, nem ÁFA mentesek, az már egy adózástechnikai, számlázási kérdés, hogy a teljesítés során az ajánlattevőnek miként kell a számlát kiállítani, illetve ajánlatkérőnek elvégezni a bizonylatolást, befizetni az ÁFA-t. Az ÁFA és a bruttó összeg feltüntetésének hiányában ajánlatkérő jogszerűen állapította meg kérelmező ajánlatának érvénytelenségét, így a fentiekben részletezettek alapján a kérelmező e kérelmi elemét annak megalapozatlansága miatt elutasította.”<sup>4</sup> Ugyanakkor nem lehet automatikusan megállapítani egy-egy döntésben kimunkált elv alkalmazhatóságát, hiszen a jogszabályi környezet folyamatosan változik. Az idézett döntéshez kapcsolódóan mindenképpen meg kell jegyezni, hogy 2009-es a jogszabályi környezetben született, a hatályos előírások alapján másképpen kellene vizsgálni pl. a hiánypótlás kérdéskörét. Ebből adódóan egy kérdést mindenképpen érdemes megválaszolni:

<sup>4</sup> D.221/9/2009. számú döntőbizottsági határozat (döntéshozatal időpontja: 2009. június 15., a határozat közzétéve a Közbeszerzési Értesítő 2009/85. számában)

hogyan lehetne egy hasonló esetet a hatályos jogszabályi környezetben kezelni? Milyen jogintézmények lennének alkalmazhatóak tehát abban az esetben, ha az ajánlatkérői előírást figyelmen kívül hagyva valamely ajánlattevő csak az általános forgalmi adó nélkül számított ellenszolgáltatást tünteti fel ajánlatában, és az áfát, illetve az áfával növelt összeget nem?

A Kbt.-ben e probléma megoldására vonatkozóan két jogintézmény is alkalmazható, mégpedig a hiánypótlás és a számítási hiba javítása. Az első a hiánypótlás kérdése: a *hiánypótlás* szabályai sokkal engedékenyebbek, ugyanis a hivatkozott döntés meghozatalakor (az alapul fekvő közbeszerzési eljárás megindításakor) hatályos régi Kbt. 83. §-ában meghatározott szabályok alapján a hiánypótlás határait megszorítóan kellett értelmezni. A hatályos szabályozás ugyanis annyit rögzít általános jelleggel, hogy a hiánypótlás vagy a felvilágosítás megadása nem járhat a meghatározott alapelvek sérelmével.<sup>5</sup> A másik alkalmazható lehetőség a számítási hiba alkalmazásának lehetősége. Hogy pontosan milyen elvek mentén lenne e jogintézmény igénybevétele a hiba javítható, arra a kérdésre a válasz egy olyan bírósági ítéletben<sup>6</sup> található, amely a *tartalékkerethez* kapcsolódóan határozta meg a számítási hiba jogintézmények alkalmazhatóságát oly módon, hogy definiálta az *alapadat* és a *származtatott adat fogalmát* is. Az ítélet rögzítette többek között, hogy alapvető feltétele a számítási hiba keretében történő orvoslásnak, hogy a „kijavított érték ne minősüljön alapadatnak”, az *alapadat* pedig „*olyan származtatott adat, amelynek kiszámítási módszere egyértelműen meghatározott.*” A felülvizsgálati ítélet alapjául szolgáló jogerős ítéletből a következőket idézték: „Az ítélet indokolása szerint a Kbt. 84. §-ának alkalmazása körében elsőként azt kellett tisztázni, hogy milyen adat tekinthető alapadatnak. Arra az álláspontra helyezkedett, hogy alapadatnak a tartalékkeret százalékos mértéke az 5 % minősül, az 5 %-os százaléklábbal képzett adat, tehát a tartalékkeret számított összege nem minősül alapadatnak. Ennek megfelelően a felperesnek lehetősége volt a [rég]i Kbt. 84. §-ának keretében a helytelenül elvégzett matematikai művelet kijavítására, és a tartalékkeret 5 %-os mértékben történő meghatározására.” A Legfelsőbb Bíróság is osztotta ezt az álláspontot: „az alapadat fogalmi elemeit illetően a Legfelsőbb Bíróság osztotta a felperesi felülvizsgálati ellenkérelemben kifejtett azon álláspontot, hogy az olyan származtatott adat, amelynek kiszámítási módszere egyértelműen meghatározott. A jelen esetben oly módon, hogy a számítás alapja az ajánlati ár teljes összege ÁFA nélkül, a százalékláb az ajánlati felhívásban meghatározott 5 %, a százalékszámítás eredménye pedig nem lehet más, mint az ajánlati ár ÁFA nélküli teljes összegének 5 %-a. Ezt a százalékszámítás eredményeként kapott tartalékkeret összeget alapadatnak tekinteni nem lehet. [...] A kifejtettekre figyelemmel a Fővárosi Ítéltábla a [rég]i Kbt. 84. §-ának értelmezése körében nem lépte túl a jogszerű jogértelmezés kereteit, amikor azt állapította meg, hogy a felperes a nyertes konzorcium tartalékkeret összegét a [rég]i Kbt. 84. §-ának keretei között kijavíthatta.”

Az ítéletben kifejtett logika szerint az általános forgalmi adó – amelynek mértékét az áfatörvény egyértelműen meghatározza – egy származtatott adatnak tekinthető az ajánlati áron belül, így az áfa nem megfelelő feltüntetése számítási hiba keretében is javítható.

4. Elméleti és egyben gyakorlati problémák felvázolását és elemzését teszik indokolttá a közbeszerzésekhez kapcsolódó *igazgatási-szolgáltatási díjak*, amelyek bár nem adók, mégis sajátos helyet foglalnak el a közbevételek rendszerében.

a) Az első vizsgálandó tárgykör a jogorvoslati eljárásért fizetendő igazgatási-szolgáltatási díj, amelynek mértéke akár 25 millió forint is lehet. Különösen hangsúlyos e kérdés vizsgálata, hiszen az Európai Unió irányelvi szabályozása által biztosítandó „gyors és hatékony” jogorvoslathoz való jog érvényesülését akadályozó tényezőként határozható meg

<sup>5</sup> Ld. Kbt. 67. § (7) bekezdés a) pontját.

<sup>6</sup> A Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kfv.III.37.060/2008/8. számú ítélete

az, ha a tagállami jogalkotó indokolatlanul magas mértéket állapít meg. Ugyanakkor – a 2012-es esztendő megelőző tapasztalatokból kiindulva – törekedni kell arra is, hogy a gazdasági szereplők indokolatlan jogorvoslati kérelmekkel (kérelmi elemekkel) ne akadályozzák a közbeszerzési eljárások lezárását, illetve ne terheljék a Közbeszerzési Döntőbizottságot. A jogalkotó 2012. január 1-jétől egyfajta „biztosítéki” rendszert alkotott meg: a díj alapja a közbeszerzés becsült értékének 1%-a, mértéke pedig a kérelmi elemek számához igazodva emelkedik. Ha a kérelem (kérelmi elem) megalapozott, akkor a vonatkozó díj visszajár a kérelmezőnek (a 200.000,- Ft mértékű „tényleges” díj levonását követően), ha viszont nem megalapozott, akkor a megfizetett díjat a kérelmező elveszíti. E magas szintű kérelmezői kockázat egyrészt arra ösztönzi az ajánlattevőket, hogy mellőzzék a nyilvánvalóan alaptalan kérelmek benyújtását, másrészt pedig – ezzel párhuzamosan – elrettentheti őket az adott esetben ténylegesen megalapozott kérelem előterjesztésétől is, ha valamilyen bizonytalan jogértelmezési kérdésen múlhat az eredményesség. Ezen túlmenően az ajánlatkérők helyzetét is vizsgálni kell: az ajánlatkérő is kerülhet ugyanis olyan helyzetbe, hogy saját eljárási cselekményét kell „megtámadnia”, hogy ez eljárás jogszerűsége helyreállítható legyen (hiszen az adott döntés KDB általi megsemmisítésével lehetősége van a korrekcióra). Ha saját, „beismerésen” alapuló jogorvoslati eljárásról van szó, akkor indokolt lenne mindenképpen az ilyen jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó díjra nézve differenciált szabályok megállapítása (például kedvezőbb díjakkal lehetne ösztönözni az önkorrekciót).

b) A másik kérdéskör a *hirdetményellenőrzésért fizetendő díj*. A Kbt. hatályba lépésétől kezdve a legfontosabb hirdetmények Közbeszerzési Hatóság általi ellenőrzésre kötelező. E szolgáltatás azonban nem ingyenes, hanem jelentős díjfizetési kötelezettség kapcsolódik hozzá. Az értekezés részletesen vizsgálja a szabályozás fejlődését és a rendszer jellemzőit. Alapvető kérdésként merülhet fel, hogy szükséges-e, indokolt-e a hirdetményellenőrzés teljes körű kötelezővé tétele?

E kérdésre nemleges válasz adható, ugyanis alapvetően az ajánlatkérőkre kellene bízni annak eldöntését, hogy kívánnak-e élni ezzel a lehetőséggel vagy sem. Ha egyszer rendelkezésre áll a megfelelő szakértelem, amely külön költségként jelentkezik az ajánlatkérők esetében, indokolatlannak és szükségtelennek tekinthető további kötelező – és jelentős kiadási tételt jelentő – kontrollfunkciók közbeiktatása. Alapvetően tehát a 2010. évi LXXXVIII. törvény által bevezetett megoldás lenne a megfelelő (azzal lehet egyetérteni), hiszen az azt a szemléletmódot tükrözte, hogy a jogalkotó bízik az ajánlatkérők döntési képességében: az ajánlatkérők ismerik saját erőforrásaikat, lehetőségeiket a szakértők tekintetében, és önállóan meg tudják ítélni azt a kérdést, hogy szükségük van-e e további kontrollra vagy nincs. Ha úgy döntenek, hogy nem veszik igénybe ezt a szolgáltatást, akkor természetesen felvállalják a hirdetmény közzétételéhez kapcsolódó magasabb fokú kockázatot.

A jogalkotó egyébként a hirdetményellenőrzés kötelező jellegének feloldását korábban a következőkkel indokolta: „a hirdetmények jelenlegi ellenőrzése költséges, továbbá késlelteti a közbeszerzési eljárások megkezdését. A kötelező hirdetmény-ellenőrzés a közbeszerzési kötelezettség bevezetésekor hasznos volt, mert az ajánlatkérők nem rendelkeztek gyakorlattal a hirdetmények készítése terén. De mostanra számos ajánlatkérő és tanácsadó megfelelő szakértelemmel rendelkezik.”<sup>7</sup> A hirdetményellenőrzés kötelezővé tétele (fenntartása) tehát nem tekinthető túlságosan előre mutató lépésnek, az új jogszabályi környezethez kapcsolódóan idővel kialakuló, megfelelő alapot jelentő joggyakorlat rendelkezésre állása esetén mindenképpen célszerűnek mutatkozik a rendszer felülvizsgálata és a kötelező jelleg

<sup>7</sup> 2010. évi LXXXVIII. törvény javaslati állapotához fűzött általános indokolás, IV. 3.

oldása különös tekintettel arra, hogy a hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás megindításához kapcsolódó kockázatok csak egy részének a kiküszöbölésére alkalmas, hiszen a dokumentációt, illetőleg a közbeszerzés tárgya szerinti tartalmat a Közbeszerzési Hatóság részéről nem vizsgálják.<sup>8</sup>

A fenti jellemzők alapján összegző jelleggel megállapítható, hogy az ajánlatkérő által fizetendő ellenőrzési díjért konkrét szolgáltatást is kaphat, nevezetesen a hirdetmény ellenőrzését. Ami azonban bármely más polgári jogi szolgáltatás-ellenszolgáltatás relációtól elhatárolja, az a szolgáltatás igénybevételének kötelező jellege: a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett ajánlatkérő terhére további kötelező költségelemeket állapít meg a jogalkotó. *Az a határozott álláspontom, hogy a hirdetményellenőrzés kötelezővé tétele nem indokolt, az ajánlatkérőkre kellene bízni, hogy kívánna-e egy speciális szolgáltatást igénybe venni vagy sem.* Ha pedig a jogalkotó úgy dönt, hogy fenntartja a kötelező jelleget, akkor mindenképpen indokolt lenne a díj mértékének csökkentése (véleményem szerint hozzávetőlegesen a jelenlegi díjak mértékének harmada-negyede lenne megfelelő, illetőleg indokolható).

5. A helyi adók tekintetében fennálló adótarozás mint kizáró előírható volt az előző közbeszerzési törvény, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (régii Kbt.) alapján. A Kbt. hatálybalépésével az önkormányzatok, illetve az általuk fenntartott intézmények már nem alkalmazhatják e kizáró okot. A jogalkotó „adminisztratív terhek” csökkentésével indokolta e kizáró ok alkalmazhatóságának megszüntetését. Ebből adódhat olyan helyzet, hogy egy önkormányzat (illetve egy általa fenntartott intézmény) köteles lehet egy olyan gazdasági szereplővel egy közbeszerzési eljárás eredményeképpen szerződést kötni, amely jelentős tartozást halmozott fel vele szemben (ugyanakkor központi adónem tekintetében nincs tartozása). Ebből adódik, hogy nem feltétlenül célszerű minden kérdést az „adminisztratív terhek” szempontjából megközelíteni.

6. A *számviteli jogszabályok* szerinti beszámolók és a számviteli jogszabályok vizsgálatának az alkalmassági követelmények körében van jelentősége. A beszámoló részei, a beszámolóban rögzített adatok, illetve a számviteli törvényhez kapcsolódó igazolások (pl. tárgyi eszköz karton), valamint egyéb érvényességi feltételek [„előző év fogalma” – a Kbt. 122. § (9) bekezdése szerint fenntartott közbeszerzések] megfelelő vizsgálata nem végezhető el a számviteli törvény és a kapcsolódó számviteli jogszabályok ismerete nélkül. Mivel a számvitel szoros összefüggésben áll az adótörvényekkel, ezért szükséges volt kitékintő jelleggel vizsgálni ezen összefüggéseket is az értekezés keretében.

7. Végül megemlítenédek a *koncesszió* egyes jogi kérdései. A koncessziók mind a közbeszerzési jophoz (miután a szolgáltatási és az építési koncesszió a Kbt. hatálya alá tartozik), mind pedig az adójophoz – a közteherviseléshez – is kapcsolódnak, ugyanis elviekben takarékosabb, kedvezőbb finanszírozású konstrukciók alkalmazását teszik lehetővé. Ennek megfelelően vizsgálja az értekezés a fogalmat, a történeti fejlődést, a főbb jogi problémákat és az ún. PPP-konstrukciókat. A koncesszió fogalmi elemei a következőképpen határozhatóak meg álláspontom szerint:

- monopólium (kizárólagos jog) fennállása, és e monopólium biztosítása (átengedése) gazdasági szereplő(k) részére, egy adott tevékenység végzése tekintetében;
- a tárgyak speciális jellegűek (előre meghatározottak jogszabályi szinten);
- a gazdasági szereplő kockázatot vállal azáltal, hogy hasznosítási jogot szerez;
- speciális állami kontroll érvényesül és az állam speciális pozícióban van;

---

<sup>8</sup> A közbeszerzések más szervezetek általi ellenőrzéséről ld. még a 4/2011. (I. 28.) Korm. rendeletet.

- hosszabb időtartamra szól;
- speciális eljárás a koncessziós jogosult kiválasztására;
- szerződéses jogviszony keletkeztetése.

#### *Az eredmények hasznosítása illetve a hasznosítás lehetőségei*

Elsődleges jellemzőként kell megfogalmazni, hogy a közbeszerzési jog – a keretjellegű szabályozásból eredően – fokozottan igényli a döntéshozó fórumok (Közbeszerzési Döntőbizottság, illetve a KDB határozatait felülvizsgáló bíróságok, valamint az Európai Unió Bírósága) által megfogalmazott elvi jellegű megállapítások ismeretét. E megállapítás a szerző személyes tapasztalatain alapul: egy-egy közbeszerzési eljárás számtalan kérdést felvet, és e kérdések megválaszolása többféle eredménnyel zárulhat. Bár Magyarországon nincs precedensrendszer, a fórumok által kidolgozott elveket követik mind a fórumok, mind pedig a közbeszerzések szereplői, azok rendszeresen hivatkozásként jelennek meg mind a közbeszerzési eljárásokban, mind pedig a kapcsolódó jogorvoslati eljárásokban.<sup>9</sup>

Az értekezés legnagyobb részben az adójogból eredő közbeszerzési jogi kérdéseket vizsgálja megvalósult esetek elemzésével: egy-egy adójogi rendelkezés milyen hatást gyakorolhat egy-egy közbeszerzési eljárásra. A múlt tapasztalatainak megfelelő ismerete segítséget nyújthat a közbeszerzési eljárások megfelelő tervezéséhez, az eljárásfajta megválasztásához, az ajánlatkérői előírások fejlesztéséhez és a bírálatához kapcsolódó kockázatok mérsékléséhez. Ugyancsak ilyen megközelítésben és ilyen jellegű hasznosíthatósággal vizsgálja az értekezés a számviteli törvényhez kapcsolódó összefüggéseket.

Az Európai Unió 2014-ben megalkotta a közbeszerzési jogi szabályozásra vonatkozó új irányelveket, amelyeket a tagállamoknak – főszabály szerint – 2016 áprilisáig kell átültetni a saját jogrendszerükbe. Ennek megfelelően kezdődött el az új magyar közbeszerzési törvény kidolgozásának folyamata. Mindenképpen érdemes lehet a jogalkotásra vonatkozó általános megállapítások, valamint az igazgatási szolgáltatási díjak átalakítására szempontok mérlegelése, vitaindító pontként való felhasználása e folyamatban.

#### **IV. A munka témaköréből készült publikációk jegyzéke**

1. A magyar közbeszerzési jog elmélete és gyakorlata (Scriptnum Kft., Pécs, 2013; terjedelem: 715 oldal)
2. A közbeszerzési törvény és a Polgári Törvénykönyv viszonya – magánjogi jogintézmények és szerződések a pénzügyi jogban. 1. rész In Jura, 2010/2., 164-177. o.
3. A közbeszerzési törvény és a Polgári Törvénykönyv viszonya – magánjogi jogintézmények és szerződések a pénzügyi jogban. 2. rész In Jura, 2011/1., 179-190. o.
4. A magyar közbeszerzési jogalkotás útkeresései. In Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga, 2011/1., 24-46. o.
5. A közbeszerzésekhez kapcsolódó költségekről. In Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga, 2012/2., 103-127. o.
6. A közbeszerzési jog 2013. évi reformjáról. In Jura, 2013/2., 208-214. o.

<sup>9</sup> A jelenség leírását ld. PFEFFER Zsolt: A magyar közbeszerzési jog elmélete és gyakorlata (Scriptnum Kft., Pécs, 2013), 628-638. o.