

Kovács László: A NAV speciális területe – a közbeszerzés

Absztrakt

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mint a magyar állami bevételekért felelős legfőbb közigazgatási szervezet nem csak a személyi állományának összetétele miatt különleges szervezet számomra, hanem tevékenységének sokszínűsége miatt is. A közbeszerzési eljárások során egyes eljárásrendekben megkerülhetetlen szervezet, amelynek következtében megtudhatjuk, hogy az adott gazdasági szereplő eleget tett-e a központi költségvetésbe történő befizetési kötelezettségének.

Kulcsszavak: közbeszerzés, kizáró okok, köztartozásmentesség

Abstract

The National Tax and Customs Administration, as the main administrative body responsible for the Hungarian tax revenues, is a special organization for me not just because of the staff composition, but also because of the diversity of its activities. During the public procurement procedures in certain procedures it is an inevitable organization, therefore we can get to know if the economic operator meets its tax liabilities towards the central governmental budget.

Keywords: public procurement, reasons for disqualification, public debt free

1. Bevezetés

Magyarországon a közpénzek hatékony és felelős felhasználásának alapelve számos törvényben és jogszabályban megtalálható. Ezt az elvet figyelembevéve kell az állami szervezeteknek tevékenységük során felmerülő igényeiket kielégíteni amikor költségvetési forrást vagy Európai Unió támogatást használnak fel. A felhasználást megelőzően lefolytatott közbeszerzési eljárás során ennek az elvnek – és még számos másoknak – a következtében meghatározott feltételeknek kell megfelelniük azoknak a piaci, gazdasági szereplőknek, akik ajánlatot nyújtanak be a közbeszerzési eljárásban. Az ilyen meghatározott feltételeket tartalmazza a *kizáró okok* rendszere is.

A kizáró okok meghatározzák azokat az alapvető feltételeket a gazdasági szereplők számára, amelyeknek mindenképpen meg kell felelniük, különben az adott közbeszerzési eljárásban nem tudnak érvényes ajánlatot tenni. A Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), a központi költségvetés bevételeit biztosító központi államigazgatási szervként, az ehhez kapcsolódó államigazgatási és rendvédelmi feladatai mellett³²³, többek között segíti a közbeszerzési eljárásokban

³²³ V.ö.: SZABÓ Andrea: *Kormányhivatal – rendészet?* Magyar Rendészet. 2012/4. Budapest, 2012. p. 150. és SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai.* In: DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard.* Rendésztudományi tanulmányok prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszoigalati Egyetem. Budapest, 2016. p. 204.

benyújtott ajánlatok vizsgálatát, annak érdekében, hogy azok megfeleljenek, mind az alapelvekben, mind a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályokban meghatározottaknak, amelyet jelen munkám során mutatok be röviden.

A közbeszerzési eljárásokban előírható kizáró okok és azok igazolása igen nagy terjedelmű joganyag. Jelen munkámban általánosságban, egy kis szeletét mutatom be a köztartozásmentesség kizáró ok és annak igazolási lehetőségei körül felmerült kérdéseknek. Terjedelmi korlátokra tekintettel a nem érintem az egységes európai közbeszerzési dokumentumot, Európai Bírósági jogesetet, Belső Piaci Információs Rendszert, valamint az e-Certis rendszert sem.

2. Kizáró okok meghatározásának lehetőségei

„Az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki”³²⁴ mondattal kezdődő bekezdés, - amelyet egy hosszas taxatív felsorolás követ - szemlélteti, hogy melyek azok az alapvető feltételek, amelyeknek ma Magyarországon egy gazdasági szereplőnek meg kell felelnie, ha egy közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújt be. A Közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 50. § (2) bekezdés rögzíti, hogy az ajánlati³²⁵/ajánlattételi³²⁶ felhívásnak rögzítenie kell a kizáró okokat és azoknak az igazolási módját is. Az ajánlatkérő által előírt kizáró okok nem módosíthatóak, bővíthetők az ajánlattevő által.³²⁷ A kizáró okok szerves részét képezik a közbeszerzési eljárásoknak, amelyeket a Kbt. 62.-63. § szakasza tartalmaz. A kizáró okok rendszere széles körben támaszt feltételeket az ajánlattevőkkel szemben. Az előírások kiterjednek a bünszervezetben részvételre, pénzmosásra, terrorizmus finanszírozására, vagy a végelszámolásra, csődeljárásra, jogerősen elrendelt felszámolási eljárásra is. A NAV tevékenysége kirívóan a Kbt. 62. § (1) bekezdés b) pontjában előírt feltétel vizsgálata során válik fontossá.³²⁸

A Kbt. által felsorolt kizáró okok előírásának is megvannak a sajátos lehetőségei. Bizonyos értékhatár alatt³²⁹ a törvény által felsorolt kizáró okok közül nem kötelező mindegyik előírása. A nem kötelező vagy fakultatív pontok előírását a jogalkotó az ajánlatkérő mérlegelésére bízta. Tehát azok előírásában nagy szerepet tölt be az ajánlatkérő megítélése és az eljárás – becsült – értéke is. A becsült érték -egy fiktív érték³³⁰ - választja el egymástól a közbeszerzési eljárások két eljárásrendjét, amely lehet *közösségi uniós* vagy *nemzeti*.

³²⁴ 2015. évi CXLI. törvény 62. § (1) bekezdés

³²⁵ Nyílt eljárás alkalmazása esetén pl.: Kbt. 81. § szerinti nyílt eljárás

³²⁶ Ajánlatkérő közvetlenül hív fel gazdasági szereplőket ajánlattételre pl.: Kbt. 115. § szerinti nyílt eljárás

³²⁷ Közbeszerzések Tanácsának útmutatója KÉ 2017. évi 81. szám

³²⁸ BOROS Anita: *Általános jogi ismeretek*. In: BOROS Anita – JUHÁSZ Péter – LAKATOS Ottó – TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzés alapjai*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. pp. 10-15.

³²⁹ A beszerzés tárgya szerinti közösségi értékhatár alatti becsült értékű eljárások esetében.

Közbeszerzési értékhatárok <https://www.kozbeszerzes.hu/kisokos/ertekhatarak/ertekhatarak-tablazatos-formaban/> (Letöltés dátuma: 2019. március 20.)

³³⁰ Kbt. 16. § (1) bekezdés A közbeszerzés becsült értékén a közbeszerzés megkezdésekor annak tárgyáért az adott piacon általában kért vagy kínált - általános forgalmi adó nélkül számított (...) teljes ellenszolgáltatást kell érteni.

1. sz. táblázat: Közbeszerzési törvény szerinti kizáró okok előírására vonatkozó szabályok³³¹

KIZÁRÓ KÖRE	OKOK	KÖTELEZŐ VÁLASZTHATÓ (UNIÓS ELJÁRÁSRENDBEN)	VAGY KÖTELEZŐ VÁLASZTHATÓ (NEMZETI ELJÁRÁSRENDBEN)
<i>Kbt. 62. § (1) bek. a)-f)</i> <i>Kbt. 62. § (1) bek. b)</i>		<u>KÖTELEZŐ</u>	<u>VÁLASZTHATÓ</u>
<i>Kbt. 62. § (1) bek. g)-k)</i>		KÖTELEZŐ	KÖTELEZŐ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. l)</i>		KÖTELEZŐ	VÁLASZTHATÓ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. m)</i>		KÖTELEZŐ	KÖTELEZŐ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. n)-p)</i>		KÖTELEZŐ	VÁLASZTHATÓ
<i>Kbt. 62. § (1) bek. q)</i>		KÖTELEZŐ	KÖTELEZŐ
<i>Kbt. 62. § (2) bek. a)-b)</i>		KÖTELEZŐ	VÁLASZTHATÓ
<i>Kbt. 63. § (1) bek. a)-d)</i>		VÁLASZTHATÓ	VÁLASZTHATÓ

A táblázatos forma jobban szemlélteti, hogy melyek azok a kizáró okok, amelyek közösségi és nemzeti eljárásrendben előírhatók, illetve, hogy melyek azok, amelyeket kötelező előírnia az ajánlatkérőnek. A nemzeti eljárásrendben kötelezően előírandó kizáró okok a *Kbt. 62. § (1)* bekezdés *g)-k)*, *m)* és a *q)* pontja³³². Ezzel szemben közösségi eljárásrend alkalmazásakor a *Kbt. 62. § (1)-(2)* bekezdésben található kizáró okok előírása kötelező. Látható, hogy nemzeti eljárásrendben a *Kbt. 62. § (1) bek. b)* pontjának előírása az ajánlatkérő mérlegelési jogkörén nyugszik, ahogy a bekezdésekben található többi kizáró ok is, így azok adott esetben fakultatívan alkalmazhatóak.³³³³³⁴

2.1. A szolgáltató adóhivatal

Az ajánlatkérőknek a *Kbt.* alapelveinek betartása érdekében továbbá, hogy olyan nyertes ajánlattevővel kössön szerződést a közbeszerzési eljárást követően, aki megbízható és teljesítésre képes, ahhoz meg kell versenyeztetnie az ajánlattevőket. Az eljárás eredményeként a közbeszerzési dokumentumokban és a jogszabályok által támasztott követelményeknek megfelelő ajánlattevő fog neki teljesíteni az előírásoknak és a szerződésben foglaltak szerint. A közbeszerzési eljárások egyik alapja, hogy annak során közpénz felhasználás történik. *Egy ajánlattevő hogyan lehetne nyertes egy közbeszerzési eljárásban és használhatná fel annak forrásait, ha a másik oldalon elmaradt a központi költségvetésbe történő befizetése vagy meg nem fizetett köztartozása van?* A NAV a *Kbt. 62. § (2)* bekezdés *b)* pontjában támasztott feltétel vizsgálata során játszik kulcsszerepet a Köztartozásmentes adatbázis (a továbbiakban Adatbázis) vezetésével.

2.2. A Köztartozásmentes adózási adatbázis

³³¹ Forrás: 2015. évi CXVIII. törvény

³³² *Kbt.* 114. § (1) bekezdése alapján.

³³³ Közbeszerzések Tanácsának útmutatója KÉ 2017. évi 81. szám

³³⁴ BOROS Anita – TÁTRAI Tünde: *A közbeszerzési törvény a gyakorlatban.* Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. Budapest, 2013. pp. 67-68.

A NAV tevékenységével összhangban nyilvántartások vezetéséért, üzemeltetéséért felelős szervezet. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény³³⁵ (a továbbiakban: ÁKR) 97. § (1) bekezdés b) pontja szerint a „*hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást vezet, ha a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál*”. Az egyik ilyen közhiteles nyilvántartás, amelyért a NAV a felelős a Köztartozásmentes adózók adatbázisa³³⁶. Az ÁKR szabályai szerint a nyilvántartásban való szerepléssel szerzett jogokkal az „*ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot.*”³³⁷ Az **Adatbázisban való szereplés ténye igazolja a köztartozásmentességet** és azt minden esetben el kell fogadni igazolásként, amennyiben a jogszabályok³³⁸ - mint a közbeszerzési eljárásban - adóigazolás benyújtását írják elő.

Közbeszerzési eljárás szempontjából az Adatbázisban történő felvétel igénylése³³⁹ és az abban való szereplés előnyös mert:

1. helyettesítheti a tartozásmentességről szóló nemleges adóigazolásokat, a „*nullás adóigazolást*”,
2. igazolhatja a pénzügyi megbízhatóságot,
3. az adatbázis nyilvános, bárki számára elérhető előzetes azonosítási eljárás nélkül,
4. továbbá tartalma minden hónap 10. napján frissül.³⁴⁰

Az Adatbázisba történő felvételnek a feltételeit a 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet határozza meg. Az ajánlatkérő szervek ellenőrzési kötelezettségének hatékony ellátása érdekében fontos a naprakész információs adatbázisok üzemelése. A kizáró okok előírásai alá tartozó tényezők (pl.: adók, járulékok) gyors változása szükségessé teszi ilyen és ehhez hasonló adatbázisok üzemeltetését, ahogyan azt a 2014/24/EU irányelv is előírja.³⁴¹

3. A többlépcsős vizsgálat és az igazolás

Az ajánlatkérők a NAV által begyűjtött adatokat felhasználva ellenőrzik az ajánlattevőket. A Kbt. fent hivatkozott pontja szerint kizáró ok hatálya alatt áll az az ajánlattevő, aki „*egy évnél régebben lejárt adó-, vámfizetési vagy társadalombiztosítási járulékfizetési kötelezettségének nem tett eleget, kivéve, ha tartozását és az esetleges kamatot és bírságot az ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásának időpontjáig megfizette vagy ezek megfizetésére halasztást kapott*”. Látható, hogy a szabályozásnak történő megfelelés érdekében az ajánlat vizsgálata során az ajánlatkérőnek azt több lépcsőben szükséges elvégeznie, ahogy az is, hogy a jogalkotó nem köztartozás meglétét tekinti kizáró okként, hanem azt, ha az egy évnél régebbi. A gazdasági

³³⁵ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

³³⁶ 2017. évi CL. 125. § törvény az adózás rendjéről.

³³⁷ 2016. évi CL. 97. § (2) bekezdés

³³⁸ 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdés az adóigazgatási eljárás részletszabályairól.

³³⁹ Összevont nyomtatvány a köztartozásmentes adózói adatbázissal kapcsolatos ügyek intézéséhez (ÁNYK)

³⁴⁰ Tájékoztató a köztartozásmentes adózói adatbázisról (37. füzet)

³⁴¹ 2014/24/ EU irányelv „Célszerűbb ezért, ha az ajánlatkérő szervek – amikor csak lehetséges – ezeket az információkat ellenőrzik a megfelelő adatbázisokban, amelyeknek nemzeti szinten, azaz közjogi hatóságok gondozásában rendelkezésre kell állniuk.”

szereplők életében így a rövidebb ideig fenn álló késelem nem eredményezi a közbeszerzési eljárásokban a kizáró ok hatálya alá tartozást.



Az egyes pontok vizsgálata különböző megközelítést igényel mind ajánlattevői, mind ajánlatkérői oldalon. Az ajánlat benyújtása során az ajánlattevő tudja, hogy van-e köztartozása, vagy nincs. Abban az esetben, ha van, akkor a tartozás típusa lehet egy éven belüli vagy egy éven túli, illetve annak kapcsán halasztás engedélyezhető-e. Ezzel szemben az ajánlatkérőnek az ajánlati dokumentációból kell kiindulnia és megbizonyosodni azok valóságtartalmáról.

1 lépcső

Ajánlatkérő a jogszabályi kötelezettségének eleget téve ellenőrzi az ajánlattevőt első lépésként a Kbt. 62. § (2) bekezdés b) pontja alapján a Köztartozásmentes adózók adatbázisában. Ideális esetben megtalálható az ajánlattevő az Adatbázisban. Abban az esetben, ha nem található meg benne, nem jelenti azonnal a benyújtott ajánlat érvénytelenségét, ugyanis az Adatbázisba történő szerepelés nem kötelező az ajánlattevők számára. Ha az Adatbázisban történő ellenőrzés nem hozza meg a kívánt eredményt, akkor az ajánlatkérőnek tovább kell vizsgálnia és egy a NAV által kibocsátott igazolást, ún. „nullás adóigazolást” kell bekérnie hiánypótlás keretében – ha az nem került benyújtásra az ajánlatban- az ajánlattevőtől.

2. lépcső

Amennyiben az ajánlattevő az Adatbázisban nem szerepel, az ajánlatában a „nullás adóigazolást” sem nyújtotta be és köztartozás megléte áll fenn vele szemben. Az erről való megbizonyosodást követően ajánlatkérőnek a befizetési kötelezettség elmaradásán túl annak körülményeit is szükséges vizsgálnia, ugyanis köztartozás fennállása pusztán nem eredményezi az ajánlat érvénytelenségét. Az első befizetés elmaradásától kezdve kell a vizsgálat során számítani az egy évet.

3. lépcső

Legvégső esetben, miután a köztartozás ténye fenn áll és az a jogszabályok által meghatározott egy éven túli, akkor az illetékes Hatóság által kibocsátott befizetési halasztást tanúsító dokumentumot kell az ajánlattevőnek az ajánlatkérő részére rendelkezésre bocsátania. A dokumentum megfelelősége esetén az ajánlattevő nem áll a kizáró okok eme pontjának hatálya alatt.

A három szakaszon belül, ha a benyújtott dokumentumok nem megfelelőek, vagy nem szolgáltatnak megfelelő mennyiségű információt, – a kizáró ok fenn nem állásáról – az ajánlatkérőnek hiánypótlás³⁴² vagy felvilágosítás kérés kibocsátásával kell élnie³⁴³. A hiánypótlási felhívás, felvilágosítás kérés kiküldésével tesz az ajánlatkérő eleget a Kbt. 2. § (1)-(2) bekezdésében található alapelveknek.³⁴⁴ Amennyibe az ajánlattevő a felvilágosítás nyújtási vagy hiánypótlási kötelezettségének nem megfelelően, késve vagy egyáltalán nem tesz eleget, akkor az ajánlata a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelen.³⁴⁵

A törvény egyértelmű előírásokat tartalmaz a kizáró ok fennállására és vizsgálatával kapcsolatban. Ugyanakkor a 2014/24/EU irányelv lehetőséget kínál a tagállamok számára olyan szabályozási környezet kialakítására, amely lehetőséget kínál ezen kizáró ok fennállása esetén az attól való eltekintésre is. Az irányelv I. rész 57. cikk (3) bekezdése szerint „a tagállamok abban az esetben is rendelkezhetnek a (...) meghatározott kötelező kizárástól való eltéréssel, ha a kizárás nyilvánvalóan aránytalan lenne, különösen, amikor a meg nem fizetett adó vagy társadalombiztosítási járulék csupán kisebb összegű, vagy amennyiben a gazdasági szereplőt az adó- vagy társadalombiztosítási járulék-fizetési kötelezettségeinek megszegését követően olyan időpontban értesítették a tartozás pontos összegéről, hogy a részvételi jelentkezés vagy – nyílt eljárások esetében – az ajánlat benyújtásának határideje előtt már nem volt lehetősége megtenni a (...) előírt intézkedéseket.” Az irányelv a köztartozásmentesség előírásait tovább lazította. Első esetben, mikor nem a köztartozás tényére helyezi a kizáró ok lényegét, hanem annak időbeliségére. Másodsoron pedig, mikor az előírt kizáró ok fennállása esetén el lehet attól tekinteni, ha az csekély összegű, aránytalan vagy az arról való tudomásszerzés pillanata már nem tette lehetővé annak elhárítását. Az eltekintés lehetőségének alapján az irányelv két példát is említ, amely a közegészségügyi vagy környezetvédelmi indok, így ennek körülményeit is vizsgálnia szükséges az ajánlatkérőnek az irányelv szerint. A Kbt. annak ellenére, hogy az irányelvekben megfogalmazottakat átemelte a hazai szabályozásba, ilyen lehetőséget már nem biztosít az ajánlatkérő számára.³⁴⁶

³⁴² Kbt. 71. § hiánypótlás, felvilágosításkérés és a számítási hibajavítása

³⁴³ Kétszeres hiánypótlás tilalmának figyelembevételével.

³⁴⁴ Verseny tisztasága, átláthatóság és nyilvánosság, valamint esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód alapelve

³⁴⁵ Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja: egyéb módon nem felel meg az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek, ide nem értve a részvételi jelentkezés és az ajánlat ajánlatkérő által előírt formai követelményeit;

³⁴⁶ Miniszterelnökség: Konceptcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú új irányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására <http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20konceptci%C3%B3.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04.22.)

3.1. Köztartozásmentesség igazolása

Nemzeti eljárásrendben a kizáró okok igazolása egyszerű nyilatkozattal³⁴⁷ egy körben történik, az azokra vonatkozó részletszabályokat a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet³⁴⁸ (továbbiakban: Kr.) tartalmazza. A Kr. a 8. § (1) bekezdés b) pontjában rendezi a köztartozásmentesség igazolására vonatkozó szabályokat, miszerint a „*Kbt. 62. § (1) bekezdés b) pontja tekintetében az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (a továbbiakban: Art.) szerinti köztartozásmentes adózói adatbázisból az ajánlatkérő ellenőrzi, ha a gazdasági szereplő az adatbázisban nem szerepel, az illetékes adó- és vámhivatal igazolását vagy az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló kormányrendelet szerinti adóigazolást*”. A Kbt. nyilatkozattételi kötelezettséget állapít meg, azonban ezzel szemben kötelezi az ajánlatkérőt a nyilatkozat ellenőrzésére. Az ellenőrzési kötelezettség azonban fennáll-e abban az esetben, ha a Kbt. 69. § (11) bekezdésében és a Kr. 1. § (3) bekezdésben foglaltakra is figyelemmel vagyunk, miszerint „*igazolások nem kérhetők, ha az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (11) bekezdésében foglaltaknak megfelelően közvetlenül hozzáfér (...) a kizáró okok hiányát vagy a gazdasági szereplő alkalmasságát igazoló adatbázisokhoz (...)*”.

A Közbeszerzési Döntőbizottsági álláspontja szerint az ellenőrzési kötelezettség minden esetben fenn áll. Nemzeti eljárásrendben - ha előírásra került a kizáró ok - az ajánlattevő által benyújtott nyilatkozatot kell vizsgálni, valamint azt az ingyenesen elérhető elektronikus adatbázisban is ellenőrizni szükséges. Ajánlatkérő az ajánlat bírálata során a következő dokumentumok figyelembevételével végzi el:

- egységes európai közbeszerzési dokumentumok
- elektronikus, ingyenesen hozzáférhető adatbázisok
- minősített ajánlattevői jegyzék
- más szervek, hatóságok, gazdasági szereplők megkeresése³⁴⁹
- Belső Piaci Információs Rendszer³⁵⁰

A Kr. megbontja az ajánlattevők körét az Adatbázisban szereplőkre és az abban nem szereplőkre, amely nem okoz problémát a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vizsgálata során. Azonban az „*illetékes adó- és vámhivatal igazolása*” kérdéskörét nem részletezi, amely a nem Magyarországon letelepedett, gazdasági tevékenységet folytató gazdasági szereplők esetében további kérdéseket vetethet fel.

4. Gyakorlati problémák – illetékesség megállapítása és a külföldi ajánlattevők

A köztartozás megállapításával kapcsolatos illetékesség a közigazgatás többszintűsége miatt sok éven keresztül okozott problémát a jogalkalmazók számára. Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal – a NAV jogelőd szerve – mellett is léteztek

³⁴⁷ Ajánlatkérőnek a Kbt. kógcenciájából adódóan is kötelessége ellenőrizni az ajánlattevőt, a nyilatkozat ellenére is.

³⁴⁸ 321/2015. (X. 30.) Kormányrendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról

³⁴⁹ Kbt. 69. § (7) bekezdés alapján

³⁵⁰ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám p. 15.

helyi szintű önkormányzati adóhatóságok, amelyeknek a helyi adók szempontjából történő köztartozásmentesség vizsgálata volt a feladatuk.³⁵¹

Az illetékesség egy kizáró ok fenn nem állásáról történő igazolás kibocsátására sem mellőzhető a közbeszerzési eljárásokban, ahogy más közigazgatási eljárások esetében sem. A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: régi Kbt.) is tartalmazta a köztartozásmentességre vonatkozó kizáró okot³⁵², azonban annak igazolása több szinten kellett, hogy megvalósuljon egyes ajánlatkérők esetében. A régi Kbt. lehetőséget biztosított az *önkormányzati ajánlatkérők* számára a választható kizáró okok körében előírni az *ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság által nyilvántartott adótartozásra* vonatkozó kizáró okot. Ennek következtében a köztartozásmentesség vizsgálata központi költségvetés szintjén – együttes adóigazolással- és önkormányzati szinten is megvalósult. A jogszabály szövegében egy másik fontos kitétel is szerepel, miszerint az ajánlatkérő székhelye szerinti adóhatóság nyilvántartását szükséges megvizsgálni, amelynek ügyében egy KDB határozat is született. A D.183/21/2009 számú ügyben ajánlattevő a székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság igazolását csatolta az ajánlathoz és nem az ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság igazolását, amelynek következtében ajánlata nem felelt meg a közbeszerzési dokumentumokban és az ajánlati felhívásban támasztott előírásoknak. Az ilyen „különleges” előírások megnehezítették a különböző városokban, megyékben lefolytatott eljárásokban történő ajánlat benyújtását az ajánlattevők számára, mert minden egyes esetben – ha előírta az ajánlatkérő – az ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóságtól kellett kérni a szükséges igazolást és nem a tevékenység végzése alapján illetékes önkormányzati adóhatóságtól. Abban az esetben, ha az ajánlattevőnek semmilyen szinten nem volt kötődése az adott önkormányzathoz – így adótartozása sem lehetett – akkor is ki kellett kérnie az erről szóló igazolást. Ezen előírásnak történő megfelelés Budapest esetében még problémásabb volt ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon egyaránt, figyelemmel arra, hogy a Budapesten működő önkormányzati rendszer megoszlik a kerületi és a fővárosi önkormányzatra. A régi Kbt. szabályozása azonban erre a kérdésre már nem adott választ. Észelve a jogalkalmazói problémákat a 2011. évi CVIII. törvény ezen előírást kivezette a jogszabályból, azonban a köztartozásmentesség feltétele az önkormányzati szinten tovább él³⁵³ a 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről szóló törvény (a továbbiakban: Art.) 131. § (14) bekezdés j) pontjában.

4.1. Nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplő

Magyarország 2004-től az Európai Unió tagja. Az Unióhoz történő csatlakozással nem csak az „európai” polgárok előtt kellett megnyitni a határokat, hanem a tőke és a

³⁵¹ KÉ 2012. évi 58. szám

³⁵²2003. évi CXXIX. törvény 61. § (2) bekezdés.: *Ha az ajánlatkérő helyi önkormányzat, helyi kisebbségi önkormányzat, helyi önkormányzati költségvetési szerv vagy helyi kisebbségi önkormányzati költségvetési szerv, az ajánlati felhívásbanelőírhatja, hogy az eljárásban az sem lehet ajánlattevő, alvállalkozó vagy erőforrást nyújtó szervezet, aki az ajánlatkérő székhelye szerinti önkormányzati adóhatóság által nyilvántartott, egy évnél régebben lejárt adófizetési kötelezettségének nem tett eleget, kivéve, ha megfizetésére halasztást kapott.*

³⁵³ „A helyi és nemzetiségi önkormányzatot a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvényben, valamint a nemzetiségek jogairól szóló törvényben meghatározott fennálló köztartozás, illetve annak az előírt határidőben történő meg nem fizetése, mint méltatlansági eset, illetve a köztartozásmentes adózói adatbázisban való szereplés vizsgálatához szükséges körben, ideértve aköztartozásmentes adózói adatbázisból való törlés okát, amennyiben a törlésre köztartozás fennállása miatt került sor”

nemzetközi piaci szereplők előtt is. Ennek következtében – ahogy már a korábban csatlakozó tagállamok esetében – fel kellett készülni az új kihívásokra és a jogrendszert azokhoz kellett igazítani. A csatlakozás óta eltelt évek során szükséges volt a tagállamoknak a közeledése egymás közbeszerzési szabályainak vonatkozásában is az európai irányelvek mentén.³⁵⁴ Így tett Magyarország is, amikor - szem előtt tartva más tagállamok megoldásait - alakította ki közbeszerzési szabályozását és az elektronikus közbeszerzési rendszerét (a továbbiakban: EKR), amelyet 2018. április 15-től bevezetett. Az alapszabadságok – és a Kbt. alapelvei is – lehetővé teszik más tagállamok gazdasági szereplői számára a magyar közbeszerzési eljárások során ajánlat benyújtását. Az eljárásokban történő megkülönböztetésre azon az alapon, hogy hazai vagy más tagállambeli – esetlegesen harmadik országbeli – ajánlattevőről van szó, csak igen szűk körben és meghatározott beszerzési tárgyak esetében van lehetőség.³⁵⁵³⁵⁶

Az Európai Unió irányelvei is kitérnek a köztartozások megfizetésének feltételére a közbeszerzési eljárásokon történő részvételeként. A közbeszerzésekről szóló 2014/24/EU irányelv a 100. bekezdésében fogalmazza meg ezen elvárását miszerint a *„Közbeszerzési szerződés nem ítéhető oda olyan gazdasági szereplőnek, amely bünszervezetben vett részt, vagy amelyet korrupció, az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás, terrorcselekmény, pénzmosás, vagy a terrorizmus finanszírozása vádjával bünszerek találtak. Az adók vagy a társadalombiztosítási járulékok fizetése elmulasztásának következménye uniós szinten is a kötelező kizárás kell, hogy legyen.”* Az európai uniós irányelvekben megfogalmazott elvárások a magyar Kbt.-be teljes egészében átültetésre kerültek, ahogyan az a törvény rendelkezéseiben is láthatóak.³⁵⁷

A köztartozásmentesség igazolása egy „külföldi” ajánlattevő számára is kötelező a Kr. szabályai szerint, de annak módja többféleképpen értelmezhető, mivel a jogszabály nem rendezi, hogy mely Hatóságot kell illetékesnek tekinteni. A „belföldi” ajánlattevők esetében a Kbt. a 62. § (3) bekezdésében kimondja, hogy *állami adóhatóság és a vámhatóság által nyilvántartott adófizetési kötelezettséget kell érteni a köztartozásmentesség és az illetékesség tekintetében.* A nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők közbeszerzési eljárásokban történő részvétele nyomán született számos KDB határozat, mint például a **D.795/2015.** számú is. Az eddig olvasottak alapján a kérdést könnyedén meg lehet válaszolni, viszont a határozat indoklásának olvasása közben kitűnik, hogy az ajánlatkérőnek az adott eset minden körülményét figyelembevéve –egyéb jogszabályokat is – kell eljárnia az ajánlatok bírálata során, különösen az alábbi kérdésköröket.

1. A „külföldi” Ajánlattevő (nem rendelkezik magyar székhellyel, adószámmal), kérheti a NAV-ot az adóigazolás kiállítására?

Az Art. 6. §-a pontja adja meg a választ, annak hatálya ugyanis a *Magyarország területén székhellyel, telephellyel rendelkező vagy egyébként gazdasági (termelő, szolgáltató, üzemi, üzleti) tevékenységet folytató jogi személyre* terjed ki. A kérelmező „külföldi” ajánlattevőnek tehát nincs lehetősége együttes adóigazolás igénylésére. A kérelem kiállítására a 465/2017. (XII. 28.) Kormány rendelet 24. § (1) bekezdés szabálya vonatkozik, miszerint a NAV az adóhatósági igazolást kérelemre állítja ki. A

³⁵⁴ 2014/24/ EU irányelv

³⁵⁵ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám pp. 15-16.

³⁵⁶ Miniszterelnökség: Konceptcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú újirányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására <http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20konceptci%C3%B3.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04.22.)

³⁵⁷ 2014/24/EU irányelv a 100. bekezdés

kérelem igénylésére nincs lehetősége a „külföldi” ajánlattevőnek, mert nem minősül adózónak, nincs adószáma, adókötelezettsége Magyarországon. Ugyanezen szabályok vonatkoznak a Köztartozásmentes adózói adatbázisban való szerepelés kérdésére is, ugyanis a felvételt „adózó” kérheti. Egyedül a NAV által az adóilletékesség hiányát megállapító dokumentum kérhető egy nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplő által, csak hogy ez nem igazolja a köztartozásmentességet.³⁵⁸

2. A Kr. jogértelmezését követően a következő kérdéskör az *illetékesadó- és vámhivatal* (székhely szerinti) igazolásának benyújtásához kapcsolódik, amely szerint nincs köztartozása a székhely szerinti (tag)államban.

A „külföldi” ajánlattevő esetében egyértelműen megállapítható (ha nem rendelkezik magyar adóilletékességgel), hogy nem tartozik a törvény hatálya alá, így a székhelye szerinti adóhatóság az illetékes. Azonban ezen Hatóság nem rendelkezik joghatósággal ahhoz, hogy igazolást bocsásson ki a magyar köztartozásmentesség igazolására, így a magyar jogszabályoknak megfelelő dokumentumok kibocsátásával tudja igazolni, hogy a székhely szerinti (tag)államban nincs köztartozása az ajánlattevőnek.³⁵⁹

4.2. A kiegészítő eskü alatt tett nyilatkozat

Előfordulhat, olyan eset is, amikor a letelepedés szerinti Hatóság nem bocsát ki egyáltalán olyan dokumentumot, amely igazolja a köztartozás mentességet, vagy a kibocsátott dokumentum nem igazolja azt megfelelően, vagy nem terjed ki annak minden pontjára (pl. adó, vám, társadalombiztosítási járulék). Az ajánlattevőnek ez esetben lehetősége van eskü alatt tett nyilatkozatával igazolni, hogy vele szemben nem áll fenn az adott kizáró ok Magyarországon sem. Ezt az esküt az illetékes bíróság, kamara, szakmai szervezet előtt kell letenni. A közjegyző előtt tett és általa hitelesített köztartozásmentességet igazoló nyilatkozat is megfelelő ilyen „külföldi” ajánlattevők esetében a Kr. 10. § (2) bekezdése alapján. Természetesen az eskü alatt tett nyilatkozattal történő igazolás megsértésére ugyanolyan szankciók vonatkoznak, mint a „hagyományos” igazolásmódokra. A hamis adatszolgáltatás ténye az ajánlat érvénytelenségét és további közbeszerzési és büntetőjogi felelősséget von maga után.³⁶⁰

5. Összegzés

A fentiek alapján megállapítható, hogy a hatékony és felelős pénzgazdálkodás elvének történő megfelelés érdekében számos erőfeszítést tett a jogalkotó. A köztartozások mennyiségének visszaszorítására megfelelő eszköz a kizáró ok vizsgálata a közbeszerzési eljárásokon keresztül. A nem Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők esetében is ezt a célt szolgálja az előírás, miszerint a székhely szerinti tagállamban fennálló köztartozás igazolása is megalapozza a kizáró ok fennállását. Az előírásra vonatkozó jogértelmezés kapcsán nyomon követhető, hogy milyen változásokon ment keresztül az előírás, amelynek központjában minden esetben az illetékesség kérdésköre állt. Viszont, amíg a köztartozásmentesség csupán közösségi

³⁵⁸ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám pp. 15-16.

³⁵⁹ U.o.

³⁶⁰ Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám p. 15.

eljárásrendben kötelezően előírandó kizáró ok, az a nemzeti eljárásrendben nem képes kifejteni az előírásának céljából adódó pozitív, hosszú távú hatásokat.

Felhasznált irodalom

Jogszabályok jegyzéke:

- [1] 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
- [2] 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzési eljárásokban az alkalmasság és a kizáró okok igazolásának, valamint a közbeszerzési műszaki leírás meghatározásának módjáról
- [3] 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
- [4] 2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
- [5] 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
- [6] 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
- [7] 465/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet az adóigazgatási eljárás részletszabályairól

Egyéb dokumentumok:

- [8] Közbeszerzési Döntőbizottság D.795/2015. és D.183/21/2009 számú határozata.
- [9] 2014/24/ EU irányelv
- [10] Közbeszerzési Szemle 2018. VIII. évfolyam 1. szám
- [11] Közbeszerzési Hatóság honlapja
<https://www.kozbeszerzes.hu/>
- [12] A Közbeszerzési Hatóság útmutatója a közbeszerzési eljárás során benyújtandó, kizáró okokkal kapcsolatos igazolásokról, nyilatkozatokról, nyilvántartásokról és adatokról a Magyarországon letelepedett gazdasági szereplők vonatkozásában
- [13] Köztartozásmentes adózói adatbázis
https://nav.gov.hu/nav/adatbazisok/koztartozasmentes/egyszeru_lekerdezes
- [14] Tájékoztató a köztartozásmentes adózói adatbázisról (37. füzet) (Letöltés dátuma: 2019. 04.01.)
- [15] Miniszterelnökség: Konceptcionális javaslat az Európai Unió 2014 tavaszán elfogadott közbeszerzési tárgyú újirányelveinek hazai jogba történő átültetésére és új közbeszerzési törvény elfogadására
- [16] <http://www.kormany.hu/download/a/e8/20000/%C3%9Aj%20Kbt%20konceptci%C3%B3.pdf> (Letöltés dátuma: 2018. 04.22.)
- [17] BOROS Anita – TÁTRAI Tünde: *A közbeszerzési törvény a gyakorlatban*. Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó Zrt. Budapest, 2013. pp. 67-68.
- [18] Közbeszerzési Értesítő Plusz 2019. 2. szám
- [19] https://ertesitoplus.kozbeszerzes.hu/data/pdf/2019/02/18/K%C3%89Plusz_2019_2.sz%C3%A1m.pdf Letöltés dátuma: 2019.07.13.
- [20] BOROS Anita: *Általános jogi ismeretek*. In: BOROS Anita – JUHÁSZ Péter – LAKATOS Ottó – TÁTRAI Tünde (szerk.): *A közbeszerzés alapjai*. Complex Kiadó, Budapest, 2013. pp. 10-15.
- [21] SZABÓ Andrea: *Kormányhivatal – rendészet?* Magyar Rendészet. 2012/4. Budapest, 2012. pp. 147-154.
- [22] SZABÓ Andrea: *Egy új „státusú” központi hivatal rendvédelmi feladatai*. In: DEÁK József – GAÁL Gyula – SALLAI János (szerk.): *A toll sokszor erősebb, mint a kard*. Rendészetudományi tanulmányok prof. Dr. Fórizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszerzési Egyetem. Budapest, 2016. pp. 200-210.

*Lektorálta: Boros Anita Dr. habil. LL. M., tanszékvezető egyetemi docens
Nemzeti Köszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi
Tanulmányok Kar Közigazgatási Jogi Tanszék
boros.anita@uni-nke.hu*

>>>>