

## **A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás**

### **I. Bevezetés**

A közbeszerzési eljárások során az egyik fontos alapelv a verseny tisztasága, átláthatósága, ezzel kapcsolatban a közbeszerzésről szóló 2015. évi CXLI. törvény (továbbiakban: Kbt.) az ajánlatkérőktől aktív magatartást vár el, míg az ajánlattevőktől egyfajta tartózkodást, passzív magatartást. A Kbt. versenytisztasági alapelvéből is következik, hogy a tiszta verseny mindkét részt vevő fél – ajánlatkérő és ajánlattevő – megfelelő magatartása esetén lehetséges, kizárólag az ajánlatkérő jogkövető magatartásával nem biztosítható.

Jelen szakmai iránymutatás célja egyrészt az ajánlatkérők figyelmének a felhívása, hogy a közbeszerzési eljárás előkészítése, az eljárás lefolytatása és adott esetben a szerződések teljesítése során hogyan tudják a minél hatékonyabb versenyt biztosítani és a korrupciót előidéző helyzeteket elkerülni. Másrészt pedig az ajánlattevők versenysértő magatartásaira való figyelmeztető jelek felismeréséhez kíván segítséget nyújtani, harmadrészt a közbeszerzésekben a verseny szintjének növelését célzó intézkedésekről (2023-2026) szóló cselekvési tervről szóló 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat (továbbiakban: 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat) 16. pontjában foglalt kötelezettségnek történő megfelelést szolgálja az iránymutatás.

### **II. A verseny tisztaságát sértő kockázatok**

A korrupció szűk értelemben vett, büntetőjogi fogalma tekintetében a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (továbbiakban: Btk.) normatív rendelkezései az irányadók, melyeket a Btk. XXVII. fejezete korrupciós bűncselekmények címszó alatt jelenít meg. Alapvetően olyan, a törvénybe vagy közkerölcsbe ütköző cselekedeteket takar ez a fogalom, amely során valaki pénzért vagy más juttatásért vagy juttatásra való kilátásért cserébe jogszerűtlenül előnyhöz juttat másokat.

A korrupció szűk értelemben büntetőjogi tényállás, míg a versenyjogi jogsértések elsősorban a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) alapján ítéltetők meg. A verseny tisztaságát sértő magatartások ugyanakkor a közbeszerzési jog által is tilalmazott cselekmények, közbeszerzési jogsértésnek minősülhetnek.

A Kbt. nem definiálja a korrupció fogalmát, így a közbeszerzésekkel kapcsolatban a verseny tisztaságát sértő helyzetek vizsgálata releváns. Ennek megfelelően jelen iránymutatás a 1118/2023. (III. 31.) Korm. határozat 16. pontjában foglalt korrupciós kockázatok alatt azokat a verseny tisztaságát sértő helyzeteket érti, amelyeket vagy az ajánlatkérők, vagy az ajánlattevők idéznek elő magatartásukkal és alkalmasak arra, hogy a versenyt az egyik vagy másik ajánlattevő javára vagy terhére befolyásolják.

A közbeszerzések elsődleges célja a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltése, az ajánlattevők esélyegyenlősége mellett a verseny biztosítása. A versenyt, illetve annak tisztaságát sértő magatartások körébe az ajánlattevők tiltott összejárásán túl mindazon versenykorlátozó közbeszerzési kiírások, alkalmassági feltételek, műszaki

specifikáció beletartozik, amelyekkel az ajánlatkérő ki tud zárni potenciális ajánlattevőket a versenyből, függetlenül attól, hogy ennek hátterében áll-e korrupciós cselekmény. Jelen szakmai iránymutatás célja egyrészt az előbbieken említett versenykorlátozó helyzetek bemutatása, amelyek mögött adott esetben közbeszerzési jogsértés állhat, másrészt azok megelőzési módjainak az ismertetése. Az iránymutatás a következő két fejezetben egyrészt a vertikális (ajánlatkérő és ajánlattevők közötti), illetve másrészt a horizontális (ajánlattevők egymás közötti) összejátszását, illetve az ezekkel kapcsolatos kerülendő vagy elvárt magatartásokat kívánja megjeleníteni.

### **III. Versenyszűkítő közbeszerzési kiírások**

Egy közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő feladata többek között a közbeszerzési eljárás előkészítése, a műszaki dokumentáció, szerződéstervezet, eljárást megindító felhívás elkészítése, majd az ajánlatok bírálata és a szerződéskötés, az ajánlattevők feladata a megfelelő ajánlattétel, majd a szerződéskötést követően a nyertes ajánlattevőnek a szerződés szerződésszerű teljesítése. Mind az ajánlatkérő, mind az ajánlattevők akkor látják el a fenti feladataikat jogszerűen, ha a közbeszerzési eljárásban tisztességes versenyfeltételek mellett, tisztességes verseny alakul ki és ennek eredményeként születik meg a szerződés. Ahhoz, hogy megfelelő verseny alakulhasson ki, egyrészt az ajánlatkérőnek ismernie kell az adott piacot, az elérhető termékek, szolgáltatások körét, a piaci szereplőket, árazási technikákat, esetleges árukapcsolásokat, az ajánlattevőknek pedig ismerniük kell a közbeszerzési eljárások sajátosságait, határidőket, benyújtandó dokumentumokat, nyilatkozatokat, igazolásokat. Azonban a két fél ismeretszerzése nem vezethet tiltott megállapodásokhoz, versenytorzító magatartásokhoz, korrupciós cselekményekhez.

Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy nem minden, a verseny tisztaságát sértő magatartás esetén valósul meg a büntetőjogi értelemben vett korrupció, vagy akár a versenyjogi jogsértésként értékelhető, a Tpv. 11. §-a vagy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 101. cikke szerinti kartell, ugyanakkor a közbeszerzési jog által jogsértőként értékelt, a verseny tisztaságát sértő magatartások az előbbieknél jóval szélesebb kört fednek le. Ha az egyik ajánlattevő például pénzt ígér az ajánlatkérő közbeszerzési eljárásban érintett munkatársának valamely hasznos információért cserébe, akkor az büntetőjogi értelemben korrupciós kísérletnek is minősül, amennyiben pedig az ajánlatkérő munkatársa ennek hatására versenyszűkítő módon határozza meg a közbeszerzési eljárás feltételeit, kizárva ezzel több potenciális ajánlattevőt is a versenyből, akkor az közbeszerzési jogsértésnek is minősül. Azonban attól, hogy adott esetben korrupciós bűncselekmény nem valósul meg, a közbeszerzési jogsértés még megvalósulhat.

Az alábbiakban annak ismertetése a szakmai iránymutatás célja, hogy mit tehet az ajánlatkérő annak érdekében, hogy a közbeszerzési eljárásában minél több ajánlattevő vehessen részt, minél jobban érvényesüljön a verseny, és minél kisebb legyen az ajánlattevők összejátszási lehetősége. Bár ez utóbbi csak kisebb részben múlik az ajánlatkérő magatartásán, de azt is fontos kiemelni, hogy bizonyos ajánlatkérői magatartások alkalmat adhatnak az ajánlattevői összejátszásra annak ellenére, hogy az ajánlatkérő ennek tudatában lenne.

1. Mit tehet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás előkészítése során, hogy megfelelő legyen a verseny a közbeszerzési eljárásban?

A Kbt. 28. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ajánlatkérőnek megfelelő alapossággal kell a közbeszerzési eljárást előkészítenie, és ezen előkészítés körében arra kell törekednie, hogy az eljárásban a gazdasági szereplők képesek legyenek műszakilag megfelelő, fizikailag megvalósítható és gazdasági szempontból reális ajánlatot adni. Az ajánlatkérőnek törekednie kell arra az előkészítés során, hogy a teljesítés megfelelő színvonalú legyen, így az erre vonatkozó feltételeket az előkészítési szakaszban lehetséges és kell megfogalmazni, illetve a közbeszerzési dokumentumokban rögzíteni. Az ajánlatkérőnek az előkészítés során törekednie kell a környezet védelmére és a fenntarthatósági szempontok érvényesítésére is. És mindezek mellett ajánlatkérőnek arra is törekednie kell, hogy ne zárjon ki potenciális ajánlattevőket a versenyből.

Ajánlatkérőnek az eljárás előkészítése keretében azt kell szem előtt tartania, hogy a közbeszerzési eljárásban minél jobban érvényesüljön a verseny, ne legyenek versenyszűkítő előírások, minél több érvényes ajánlat érkezzon. Ehhez szükséges, hogy az ajánlatkérő ismerje az érintett piacot, ha ezzel kapcsolatban nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, akkor külső szakértő igénybevétele (lásd 1.3. pont) célszerű, mivel megfelelő piacismeret nélkül az ajánlatkérő kizárhat potenciális ajánlattevőket, az általuk kínált termékeket, szolgáltatásokat a versenyből.

Hangsúlyozni szükséges, hogy az ajánlatkérőnek magának kell meghatároznia a beszerzési igényét, és ez alapján kell elkezdenie a közbeszerzési eljárás előkészítését, becsült érték meghatározását, közbeszerzési dokumentumok összeállítását. Annak nincs jogszabályi akadálya, hogy az ajánlatkérő feltérképezze a piacot, sőt ez kifejezetten elvárt magatartás az ajánlatkérő részéről, azonban az már nem jogszerű, ha az ajánlatkérő indokolatlanul szigorítja az eljárás feltételeit, kizárólag egy típusú, gyártmányú termékre korlátozza az ajánlattételt, jogtalanul korlátozva a versenyt a közbeszerzési eljárásban. Tehát az ajánlatkérőnek a piacismereteit jól és szakszerűen, közbeszerzés konform módon kell felhasználnia a közbeszerzési eljárás során és óvakodnia kell attól, hogy bármely gazdasági szereplő által befolyásolható legyen.

Az ajánlatkérőnek nem csak a piaci szereplőket, hanem egymáshoz való viszonyukat is célszerű feltérképezni. Az is információértékkel bírhat számára, ha az adott piacon elterjedt a kartell, például az eljárást megelőzően több piaci szereplő kapott versenyfelügyeleti bírságot kartellezésért. Tekintettel kell lennie az ajánlatkérőnek arra is, hogy a Tpv. 11. § (1) bekezdése értelmében kartellról csak független piaci szereplők esetén beszélhetünk, így az ajánlatkérőnek azzal sem árt tisztában lennie, hogy adott piacon milyen kapcsolatos – nem független – vállalkozások működnek. A piaci szereplők közötti kapcsolatrendszer előzetes feltárása eredményeként adott esetben az ajánlatkérőnek a dokumentációban célszerű előre közölni, hogy a versenyjogilag nem független ajánlattevők miként járjanak el az ajánlattétel során, adott esetben iratminta megalkotásával segítve a versenytársakhoz fűződő kapcsolataik bejelentését, továbbá

előre jelezve, hogy az ajánlatkérő milyen intézkedéseket fogad el a független ajánlattétel bizonyítékaként.<sup>1</sup>

A verseny tisztaságának sérelme, illetve ennek a kockázata egy közbeszerzési eljárás előkészítési szakaszában jelenhet meg a legmarkánsabban, hiszen ekkor van abban a helyzetben az ajánlatkérő, hogy az őt befolyásolók igényei szerint alakítsa ki a közbeszerzési eljárások feltételeit, egy szereplő/termék részére előnyösebb elbírálást biztosítva, vagy kizárva ezzel a piaci szereplők többségét. Ennek elkerülése érdekében az ajánlatkérőnek az esetleges piacfelmérést, konzultációt minden esetben a jogszabályi keretek között kell elvégeznie, különös figyelmet fordítva arra, hogy mindig csak a felmérés érdekében szükséges adatokat közölje a gazdasági szereplőkkel, a közbeszerzés megkezdése időpontját sose hozza a gazdasági szereplők tudomására, és a konzultáció, piacfelmérés során a gazdasági szereplők tudomására hozott információkat teljes egészében építse be a közbeszerzési dokumentumokba is. Fentiekén túl elvárt az előkészítési cselekmények teljeskörű dokumentálása is az ajánlatkérő részéről.

Az ajánlatkérőnek azt kell szem előtt tartania, hogy a csekély számú ajánlattevő, pláne egy olyan piacon, ahol közismert az ajánlattevők nagy száma, felvetheti a közbeszerzési eljárásnak az ajánlatkérő általi nem megfelelő előkészítését, adott esetben az ajánlatkérő befolyásolásának gyanúját, azonban ha erre csak utóbb egy esetleges jogorvoslat során derül fény, akkor az ajánlatkérő már nem tudja a felhívást vagy a dokumentumokat módosítani.

### 1.1. Indikatív ajánlatkérés és a becsült érték meghatározása

Az ajánlatkérőnek az eljárás előkészítése körében kell a közbeszerzési eljárás becsült értékét meghatároznia, melynek módszereit példalózó felsorolással a Kbt. 28. § (2) bekezdése tartalmazza. Egy közbeszerzési eljárás előkészítése során általában ez az a pont, ahol az ajánlatkérő és az ajánlattevők képviselői először hivatalos kapcsolatba kerülnek/kerülhetnek egymással akár egy indikatív árajánlat kérés során, akár egy piackutatás alkalmával. Ezek azok a kritikus pontok, ahol a két fél kapcsolata egy bizonyos ponton túl már jogszerűtlennek tekinthető és a tisztességes versenyt gátolja, adott esetben korrupciós cselekmény állhat mögötte.

Az indikatív ajánlatkérés során az ajánlatkérőnek arra kell törekednie, hogy kizárólag a helyzetfelmérés érdekében szükséges adatokat közölje a gazdasági szereplőkkel, ne hozza tudomásukra a közbeszerzési eljárás megindításának időpontját, illetve ne közöljön velük a közbeszerzési eljárás során az összes ajánlattevő vagy részvételre jelentkező részére rendelkezésre bocsátott adatok körét meghaladó információt [Kbt. 25. § (9) bek.]. Azonban ajánlatkérő nem köteles az indikatív ajánlatokat teljes mértékben figyelembe venni műszaki paraméterek szempontjából, hiszen az indikatív ajánlatkérés elsődleges funkciója a becsült érték és nem a műszaki-szakmai paraméterek meghatározása.

A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.449/10/2022. számú végleges határozata alapján nem követett el jogsértést az ajánlatkérő és megfelelően biztosította a verseny tisztaságát, amikor nem az indikatív ajánlatokban beérkezett legmagasabb értéket

---

<sup>1</sup> A Miniszterelnökség közleménye a közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról

tartalmazó műszaki paraméterhez rendelte a legnagyobb súlyszámot az értékelési szempontok közül, mivel nem határozható meg tárgyilagosan egy értékelési szempont esetében a legmagasabb szintű érték és a beérkezett indikatív ajánlatokon kívül még számtalan, az adott paraméter tekintetében magasabb értékű termék létezhet a piacon olyan, amiről az ajánlatkérőnek nincs tudomása.<sup>2</sup> A tárgyi üggyel összefüggésben a Fővárosi Törvényszék arra a következtetésre jutott, hogy az ajánlatkérő nem köteles kizárólag az indikatív ajánlatokat figyelembe venni az értékelési szempontrendszer kialakításakor.<sup>3</sup>

Abban az esetben azonban, ha ajánlatkérő előzetesen indikatív ajánlatokat kér be, továbbá az egyik indikatív ajánlatot benyújtó ajánlattételre is felhívásra kerül, és az általa benyújtott ajánlat pontosan megegyezik az ajánlatkérő rendelkezésére álló fedezettel, akkor ezt az ajánlatkérőnek a bontáskor észlelnie kellene, és a megfelelő intézkedéseket meg kellene tennie a verseny tisztasága érdekében.

## 1.2. Előzetes piaci konzultáció

Az előkészítés körébe tartozik az előzetes piaci konzultáció is [Kbt. 28. § (4)-(6) bek.], ami elsősorban a műszaki leírás és a szerződéses feltételek pontosítását szolgálja, másodsorban a becsült érték meghatározásához is segítséget nyújthat. Tekintettel azonban arra, hogy az előzetes piaci konzultáció során egyfajta kommunikáció, adott esetben személyes egyeztetés is történik, így sokkal nagyobb az esélye a verseny tisztaságát sértő cselekményeknek. Ezzel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács által a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatban kiadott útmutató is felhívja a figyelmet, hogy az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni az előzetes piaci konzultáció alatt is, hogy a verseny tisztaságára, a nyilvánosságra, az átláthatóságra, a gazdasági szereplők esélyegyenlőségére és egyenlő elbánására vonatkozó alapelvek érvényesüljenek.<sup>4</sup> Az előzetes piaci konzultáció nem vezethet ahhoz, hogy az ajánlatkérő és a gazdasági szereplő ennek keretében együtt határozza meg a beszerzési igényt, a beszerzés mennyiségét, a szerződéses feltételeket, vagy akár a szállítási határidőt, szállítási ütemezést. A Közbeszerzési Döntőbizottság is rámutatott a D.420/22/2021. számú határozatában, hogy „a Kbt. 28. § (4) bekezdése szerinti alapelvekbe – a verseny tisztaságát és a gazdasági szereplők esélyegyenlőségét előíró alapelvbe – ütközik az az előzetes piaci konzultáció, melynek során az ajánlatkérő a beszerzés tárgya, konkrét feltételei – jelen esetben a szállítás várható ütemezése, módja, a konkrét vételár, a szakemberek részére nyújtandó képzés, alkatrészutánpótlás – tekintetében a közbeszerzési eljárást megelőzően megállapodik a piaci konzultációban résztvevő gazdasági szereplővel”.<sup>5</sup>

A verseny tisztasága és az esélyegyenlőség biztosítása érdekében fontos odafigyelni olyan részletekre, hogy az előzetes piaci konzultáció lefolytatása során szerzett információk (pl. műszaki leírásba történő) beépítése, felhasználása ne vezessen olyan módosuláshoz, amely esetleg a véleményt formáló gazdasági szereplő számára

---

<sup>2</sup> D.449/10/2022. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 86. pont

<sup>3</sup> 103.K.701.695/2022/20. Fővárosi Törvényszék ítéletének 22. pontja

<sup>4</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója a közbeszerzési eljárások előkészítésével kapcsolatban (2023. február 20.) 5. Előzetes piaci konzultáció cím

<sup>5</sup> D.420/22/2021. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 65. pont, melyet a Fővárosi Törvényszék a 103.K.706.736/2021/14. számú ítéletével helybenhagyott

biztosítana indokolatlan előnyt.<sup>6</sup> Az előzetes piaci konzultáció – amennyiben jogszabály alapján kötelező – az elektronikus közbeszerzési rendszerben kell, hogy történjen, de ez esetben sem kizárt a személyes részvétellel tartott konzultáció ennek keretében, azonban ennek során még jobban figyelemmel kell lenni a garanciális rendelkezések betartására is, például minden cselekményt, így a személyes konzultációt is jegyzőkönyvvel szükséges dokumentálni és az elektronikus közbeszerzési rendszerbe feltölteni.

### 1.3. Külső szakértő igénybevétele

Az ajánlatkérőnek gyakran igénybe kell vennie külső szakértőt a közbeszerzési eljárás előkészítéséhez, mert házon belül nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel. Ez esetben a külső szakértő az ajánlatkérő képviselőjében jár el, adott esetben majd a bírálóbizottságnak is a tagja lesz, így a potenciális ajánlattevőkkel való esetleges összecsapása, a műszaki paraméterek részrehajló kialakítása az ajánlatkérő oldalán történő jogsértésnek fog minősülni abban az esetben is, ha az ajánlatkérőnek az eljárásban részt vevő többi munkatársa nem tud ezen cselekményekről. Amennyiben például a nyertes ajánlattevő ajánlatában található árazott költségvetés és a becsült érték meghatározásához külső szakértő által készített tervezői költségvetés nagyfokú egyezőséget mutat, akkor az ajánlatkérőnek ezt a bírálati szakaszban észlelnie kell, majd a szükséges intézkedések megtételét követően tud abba a helyzetbe kerülni, hogy bizonyítani tudja a verseny tisztasága alapelv megsértését.<sup>7</sup>

Külső szakértő igénybevételére nem kizárólag műszaki kérdésekkel összefüggésben kerülhet sor, hanem az eljárás lebonyolításához is szükséges lehet közbeszerzési szakember, adott esetben felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, vagy a projekt irányításához egy projektmenedzser. Sajnos előfordulhat, hogy az ajánlattevők ezen személyt keresik meg pénz vagy egyéb előnyök kilátásba helyezésével, annak érdekében, hogy az illető az eljárást számukra kedvezőbb, vagy a versenytársaik számára kedvezőtlenebb irányba alakítsa. Ha az ajánlatkérő nem rendelkezik minden szakértelemmel, az általa megbízott szakértőkre bízva az eljárás teljes irányítását, ellenőrzését, ami nem helyes magatartás, mint ahogy erre a Gazdasági Versenyhivatal is felhívja a figyelmet.<sup>8</sup>

Fentiekkel kapcsolatban az ajánlatkérő feladata és felelőssége, hogy megbízható és nem korrumpálható munkatársakkal, külső szakértőkkel dolgozzon együtt. A megbízhatóság biztosítékeként az eljárásba bevont személyek kötelesek összeférhetetlenségi nyilatkozatot tenni, illetve érdekeltségi nyilatkozat megtétele is javasolt esetükben, melyből megállapíthatók az esetleges gazdasági vagy családi érdekeltségeik is. Az eljárást lebonyolító közbeszerzési tanácsadó megbízási szerződésében pedig célszerű kikötni, hogy nem végezhet hasonló jellegű (pl. közbeszerzési tanácsadási, ajánlat összeállítási, jogorvoslati képviselői) tevékenységet az adott eljárással összefüggésben ajánlattevők részére.

---

<sup>6</sup> Miniszterelnökség útmutatója az előzetes piaci konzultáció alkalmazásához  
[https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi\\_utmutatok#](https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_utmutatok#)

<sup>7</sup> D.173/14/2018. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 16. pont

<sup>8</sup> Kartellgyanús közbeszerzés? Az ajánlatkérők lehetőségei a kartellek kiszűrésére és megelőzésére Gazdasági Versenyhivatal 2017.

#### 1.4. Alkalmassági követelmények és a műszaki leírás meghatározása

A közbeszerzés műszaki leírása, de akár az alkalmassági követelmények meghatározása is a közbeszerzési eljárás előkészítésének olyan mozzanata, amely könnyen elfogultság, a versenytisztaság sérelme kockázatának középpontja lehet. Ezek meghatározása során kerülni kell a részrehajlást, világosan, átfogóan, de nem kirekesztően kell fogalmazni.

- a) Az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket úgy kell meghatároznia, hogy az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével mellett az a közbeszerzés tárgyára korlátozódjon, és azokat legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig lehet előírni [Kbt. 65. § (3) bek.]. Az ajánlatkérőnek tehát olyan követelményeket kell megfogalmaznia a gazdasági szereplők felé, amelyek nem fognak indokolatlanul hátrányba hozni gazdasági szereplőket egymáshoz viszonyítottan, és nem szűkítik le a versenyt kisszámú potenciális ajánlattevőre. A Kbt. 65. § (3) bekezdésében szereplő garanciális rendelkezés előírásával a jogalkotó azt kívánta biztosítani, hogy a közbeszerzési eljárásban valódi és hatékony verseny alakuljon ki, továbbá minél több – a szerződés teljesítésére ténylegesen képes – gazdasági szereplő tegyen ajánlatot. Nem elegendő úgy meghatározni az alkalmassági minimumkövetelményeket, hogy azok alapján több ajánlattevő is tudjon ajánlatot benyújtani, hanem azokat úgy kell megállapítani, hogy a szerződés teljesítésére képes valamennyi ajánlattevő számára egyenlő eséllyel biztosítsa a megfelelő ajánlattétel lehetőségét. Az ajánlatkérőnek tehát körültekintően kell meghatároznia, hogy milyen feltételeket támaszt a közbeszerzési eljárás során. Nem zárhat ki a közbeszerzési eljárásban való részvételtől olyan potenciális ajánlattevőket, akik egyébként alkalmasak lennének a szerződés teljesítésére. A Közbeszerzési Döntőbizottság a D.421/20/2022. számú végleges határozatában a Kbt. 65. § (3) bekezdésébe ütközőnek minősítette az ajánlatkérő által előírt referenciakövetelményt, mivel a Döntőbizottság álláspontja szerint a szerződés teljesítéséhez szükséges termőföld értékbecslési szakmai tapasztalat megléte nagy biztonsággal megítélhető az ajánlattevő által végzett korábbi termőföld értékbecslések számából is, a közbeszerzési szerződés teljesítéséhez ténylegesen nem szükséges és indokolt előírás, hogy az ajánlattevő valamennyi termőföld kategóriában rendelkezzen az ajánlatkérő által megkívánt mennyiségű korábbi értékbecslési referenciával.<sup>9</sup> A Döntőbizottság a tárgyi ügygel kapcsolatban a korábbi években hasonló tárgyban lefolytatott közbeszerzési eljárások vizsgálatával megállapította, hogy amikor az ajánlatkérő az alkalmassági minimumkövetelmények körében a referenciákat hasonlóan termőföld kategóriák szerinti bontás alapján írta elő, csak egyetlen ajánlattevő volt képes ajánlatot benyújtani, míg akkor, amikor a korábbi referenciák nem ilyen szigorúan kerültek meghatározásra, három ajánlattevő is képes volt ajánlatot benyújtani.<sup>10</sup> Fentiek alapján látható, hogy ajánlatkérő előírásainak minimális változtatása

<sup>9</sup> D.421/20/2022. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 67-68. és 75. pont

<sup>10</sup> D.421/20/2022. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 83. pont

milyen mértékben korlátozhatja a versenyt, adott esetben egy piaci szereplőre szűkítve a potenciális ajánlattevők körét.

A Döntőbizottság a D.60/9/2020. számú határozatában rögzítette, hogy a tárgyi közbeszerzési eljárás során az ajánlatkérő az M5) alkalmassági követelményt – a többi műszaki, szakmai alkalmassági követelménnyel együtt – nem az eljárást megindító felhívásban, hanem a dokumentációban határozta meg és ezzel megsértette a Kbt. 2. § (1) bekezdés szerinti, a verseny átláthatóságának és nyilvánosságának biztosítására vonatkozó alapvető rendelkezést, tekintettel arra, hogy a Kbt. 65. § (2) bekezdésnek azon rendelkezése, hogy az ajánlatkérőnek az alkalmassági követelményeket a felhívásban kell meghatároznia, a Kbt. 50. § (2) bekezdés n) pontja szerinti előírást gyakorlatilag megismételve garanciális szabályként visszautal a Kbt. 2. § (1) bekezdésére. A tárgyi ügyben a Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 2. § (1) bekezdését és a Kbt. 65. § (3) bekezdését, amikor alkalmassági követelményként a székhelyétől való hét pernyi távolságot határozott meg, azonban a felhívásban és a dokumentációban teljesítési helyként a kerületi önkormányzat különböző helyszíneit jelölte meg, így az alkalmassági feltétel, valamint a közbeszerzés tárgya szerinti szolgáltatás nyújtása között nem volt megállapítható összefüggés.<sup>11</sup>

- b) A Kbt. 58. § (3) bekezdése az ajánlatkérő kötelezettségévé teszi, hogy a műszaki leírást úgy állítsa össze, hogy annak ne legyen olyan hatása, amely indokolatlanul akadályozná a verseny biztosítását. Az előírás a Kbt. vonatkozó alapelvéből következik, mivel a verseny tisztaságának és átláthatóságának, továbbá az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó követelménynek a szem előtt tartása a közbeszerzési eljárás minden fázisában követendő szabály. A Kbt. versenyelvi szabályrendszere azt hivatott biztosítani, hogy a közbeszerzési szerződéseket mindenfajta diszkrimináció, összejátszás, összehangolt magatartás nélkül a legjobb ajánlatot tevő nyerje el. A műszaki leírás megfogalmazásakor továbbá a Kbt. alapelveiből következő elvárás az is, hogy az ajánlattevők számára az ajánlatkérő egyformán értelmezhető, egyértelmű és mindenkire nézve azonos módon irányadó előírásokat rögzítsen. A Döntőbizottság a D.526/16/2021. számú határozatában úgy foglalt állást, hogy a Kbt. 50. § (4) bekezdésébe és a Kbt. 58. § (3) bekezdésébe ütköznek a közbeszerzési dokumentumok nem kellőképp egyértelmű előírásai, mert nem biztosítják az egyenlő eséllyel történő ajánlattételt és indokolatlanul akadályozzák a közbeszerzési versenyt.<sup>12</sup>

Abban az esetben, amikor az ajánlatkérő úgy határozta meg a műszaki leírást, hogy a megajánlható operációs rendszer kizárólag Linux, vagy Android lehet, indokolatlanul szűkítette a versenyt annak ellenére, hogy a Windows operációs rendszer piaci részesedése az eljárás tárgyát képező ipari kivitelű PC környezetben jelentős, sőt domináns, ehhez képest a Linux piaci

---

<sup>11</sup> D.60/9/2020. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 22-24. pont, melyet a Fővárosi Törvényszék a 104.K.704.195/2020/32. számú határozatával érdemben helybenhagyott, kizárólag a bírság tekintetében semmisítette meg

<sup>12</sup> D.526/16/2021. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 27-28. pont, melyet a Fővárosi Törvényszék a 103.K.700.450/2022/7. számú határozatával helybenhagyott



részesedése csekély mértékű, az Androidra vonatkozóan mérhető adatot a publikációk fel sem tüntettek. A fenti ügyben a Döntőbizottság megállapította, hogy a közbeszerzés tárgyára vonatkozó műszaki leírás jogsértő, a megajánlható operációs rendszer vonatkozásában nem volt biztosított az egyenlő esélyű hozzáférés, a jogsértő előírás indokolatlanul akadályozta a verseny biztosítását a közbeszerzés során, továbbá az ajánlatkérő jogsértően zárta ki a műszaki egyenértékűség igazolását.<sup>13</sup>

A fentiekre vonatkozóan „A közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez” készített OECD iránymutatás szolgál bővebb információkkal, példákkal.<sup>14</sup>

### 1.5. Eljárási típus megválasztása

Egy közbeszerzési eljárás lefolytatására általában nyílt eljárásban kerül sor, ha nem állnak fenn egyéb eljárási típusok lefolytatását megalapozó körülmények. A nyílt eljárás esetén az ajánlatkérő a fentebb részletezettek szerint köteles figyelni arra, hogy az eljárás dokumentumai megfeleljenek a Kbt. előírásainak és ne tartalmazzanak versenyszűkítő előírásokat, mert alapvetően a nyílt eljárás az, ami a legszélesebb körű versenyt tudja biztosítani.

Egy nyílt eljárás során – a Kbt. 55. § (6) bekezdésében foglalt korlátokra figyelemmel – még az ajánlattételi határidőt megelőzően sincs arra lehetősége az ajánlatkérőnek, hogy alapvetően megváltoztassa a közbeszerzési eljárás bizonyos feltételeit, ellentétben a tárgyalásos eljárással, ahol az eljárás feltételrendszere még az ajánlattételi határidő lejártával sem rögzül, így ott a feltételek megváltoztatása szélesebb körben megengedett, feltéve, hogy az nem ütközik a tárgyalási korlátokba [Kbt. 88. § (6) bek.]. A tárgyalásos eljárásban azon feltételekről lehet az ajánlattevőkkel tárgyalni, amit az ajánlatkérő előzetesen megjelölt az eljárást indító felhívásban, vagy legalábbis nem zárta ki a tárgyalást velük kapcsolatban. Amennyiben ajánlatkérő ezen jogszerű határokat átlépve olyan feltételeket is módosít a tárgyalások során, melyekre nem lenne lehetősége, felvetődhet annak kérdése is, hogy erre a módosításra azért került sor, hogy valamely ajánlattevőt előnyben részesítse. Így többek között nincs jogszerű lehetősége az ajánlatkérőnek arra, hogy a tárgyalások során az értékelési szempontot, vagy az értékelési módszert megváltoztassa.

Amennyiben annak jogszerű lehetőségei fennállnak, az ajánlatkérő választhatja a Kbt. 115. § szerinti eljárást is, melynek során nem kerül eljárást megindító felhívás nyilvánosan közzétételre, hanem az ajánlatkérő által felkért minimum öt teljesítésre képes, szakmailag megbízható gazdasági szereplőknek kerül az eljárást megindító felhívás közvetlenül megküldésre. A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács a vonatkozó útmutatójában is felhívja az ajánlatkérők figyelmét, hogy egy ilyen eljárás megindítása előtt annak vizsgálata is szükséges lehet, hogy van-e törvényes lehetőség a Kbt. 115. § szerinti eljárásfajta választására akkor, ha a tisztességes verseny biztosításához a törvény által megkövetelt, megfelelő számú teljesítésre képes gazdasági szereplőről nincs is tudomása az ajánlatkérőnek. Ebben az

<sup>13</sup> D.451/34/2020. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 65. pont

<sup>14</sup> Iránymutatás a közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez OECD 2009 február 3. és 5. fejezet

esetben javasolt hirdetménnyel induló eljárásfajta választása.<sup>15</sup> Fontos rögzíteni, hogy a Kbt. uniós forrás felhasználásánál kifejezetten ki is zárja a Kbt. 115. § szerinti eljárás alkalmazását, ugyanakkor ez az eljárásfajta egyéb esetekben is számos, versenyt sértő magatartással kapcsolatos kockázatot hordoz magában, ezért nem javasolt ennek választása.

Tekintettel arra, hogy ebben az eljárási típusban is csak korlátozottan érvényesül a verseny, az ajánlatkérőnek körültekintően kell eljárnia az ajánlattételre felhívni kívánt gazdasági szereplők kiválasztása során, illetve az eljárás előkészítési folyamatában is figyelemmel kell lennie a Kbt. alapelveire. A közbeszerzési verseny akkor felel meg ezen alapelvnek, ha nem állnak fenn összeférhetlenségi helyzetek, és az eljárás megfelel a közbeszerzési és a versenyjogi előírásoknak is. A Kbt. 2. § (1) bekezdésében rögzített alapelv az ajánlatkérőtől azt várja el, hogy megfelelően biztosítsa a versenyt, az ajánlattevőktől pedig azt várja el, hogy versenyezzenek egymással, döntéseiket önállóan hozzák meg, és mellőzzék a gazdasági szereplőkkel kapcsolatos összehangolt piaci magatartást.<sup>16</sup> Persze sok esetben az ajánlatkérő nem lehet ráhatással az ajánlattevők összehangolt magatartására, de ha ennek jeleit észleli, akkor körültekintően kell eljárnia, különösen akkor, ha a Kbt. 75. § (2) bekezdés e) pont szerinti eredménytelenségi jogalapot alkalmazni kívánja és a két ajánlattevő egyike, ahol az ajánlatok nagyfokú egyeztetést mutatnak, nem nyújt be hiánypótlást, így ajánlata érvénytelen lesz és végül az egy érvényes ajánlattevővel megkötésre kerül a szerződés. Ez esetben ajánlatkérőnek jeleznie kell a versenytisztaság sérelmét, vagy annak gyanúját a Gazdasági Versenyhivatal felé.<sup>17</sup>

A Döntőbizottság a D.51/10/2023. számú végleges határozatban kiemelte, hogy a Kbt. 115. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint kiemelt jelentősége van annak, hogy az ajánlatkérő eljárása során a tisztességes versenyt és a vállalkozások szélesebb körének a közbeszerzésekhez való hozzáférését biztosítsa. Lényeges, hogy a miniszteri indokolás szerint a gazdasági szereplők személyének változtatása kifejezetten a korrupció kialakulását hivatott megelőzni, hiszen azzal, hogy az ajánlatkérő lehetőség szerint változtatni köteles a Kbt. 115. § szerinti eljárásai tekintetében a gazdasági szereplők személyét, kiküszöböli, hogy mindig azonos gazdasági szereplőket hívjon fel ajánlattételre, azaz, hogy mindig azonos gazdasági szereplőkkel kössön szerződést. Ezáltal valósulhat meg a közbeszerzések lényege, hiszen azzal, hogy az ajánlatkérő több vállalkozást kapcsol be eljárásaiba, növeli a vállalkozások közötti tisztességes és széleskörű versenyt, melynek eredményeképpen lehetséges nyílik a legelőnyösebb szerződés megkötésére. Így az ajánlatkérő megsérti a Kbt. 115. § szerinti előírásokat és nem biztosítja a megfelelő versenyt, ha az azonos napon megindított mind a négy közbeszerzési eljárásban ugyanazt az öt gazdasági szereplőt kéri fel ajánlattételre, hiszen az ajánlatkérő több ezer vállalkozás közül választhatott volna, akik képesek lettek volna az építési beruházást teljesíteni.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az ajánlattételre felhívott gazdasági szereplők Kbt. 115. § (2) bekezdése szerinti kiválasztásáról és változtatásáról (2023. május 25.)

<sup>16</sup> D.69/23/2022. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 90. pont

<sup>17</sup> D.69/23/2022. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 105. pont

<sup>18</sup> D.51/10/2023. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 47. pont

2. Mit tehet az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárás során, hogy a verseny tisztaságának alapelve ne sérüljön?

Amennyiben az ajánlatkérő az eljárás előkészítése során figyelemmel volt a fentiekben részletezett jogszabályi előírásokra, és a megfelelő verseny kialakulását szem előtt tartva készítette elő a közbeszerzési eljárást, kerülte a szükségtelen kommunikációt a potenciális ajánlattevőkkel, nem adott a becsült érték meghatározása során használt indikatív árajánlatkérés, vagy a műszaki leírás pontosításához szükséges előzetes piaci konzultáció során sem az összes ajánlattevő vagy részvételre jelentkező részére rendelkezésre bocsátott adatok körét meghaladó információt, akkor az előkészítési szakaszban vélhetően elkerülte a verseny korlátozását. Azonban a részvételi szakaszban, az ajánlattételi szakaszban, az ajánlatok beérkezését követően a bírálati és értékelési szakaszban is jogszerűen kell eljárnia, kerülve az ajánlattevőkkel való egyedi kommunikációt, részrehajló bírálatot, értékelést, stb. annak érdekében, hogy továbbra se sérüljön a verseny tisztasága. Az ajánlattételi szakasz alatt az említett jogintézmények kapcsán értelemszerűen a részvételi szakaszt, ajánlatok alatt a részvételi jelentkezéseket is érteni kell.

A kiegészítő tájékoztatás célja a megfelelő ajánlat vagy részvételi jelentkezés benyújtásának biztosítása, így abban az esetben, ha az eljárást megindító felhívásban és/vagy a közbeszerzési dokumentumokban nem egyértelműek az ajánlatkérő előírásai, akkor az ajánlattevők kiegészítő tájékoztatás kéréssel fordulhatnak az ajánlatkérőhöz. Adott esetben ennek során tudják jelezni a potenciális ajánlattevők, ha a kiírás versenyszűkítő és bizonyos szereplőket/termékeket/szolgáltatásokat kizár a versenyből. Az ajánlatkérőnek lehetősége van a beérkezett kiegészítő tájékoztatások hatására arra, hogy a közbeszerzési dokumentumokat, az eljárást megindító felhívást módosítsa, vagy ha a módosítás már jogszerűtlen lenne, akkor az eljárást visszavonja. Az ajánlatkérőnek a határidőben érkezett kiegészítő tájékoztatás kérésekre törvényi kötelezettsége válaszolni, kizárólag a határidőn túl érkezett kérdések esetén van mérlegelési lehetősége, hogy megadja-e a választ vagy sem. Az adott esetben úgy ítélte meg a Döntőbizottság, hogy az ajánlattételi határidőt megelőzően benyújtott kiegészítő tájékoztatás megválaszolásának elmaradása eredményezhette azt, hogy az eljárás iránt érdeklődő gazdasági szereplő végül nem tett ajánlatot a tárgyi közbeszerzési eljárásban. A Döntőbizottság a D.565/7/2019. számú végleges határozatában a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 56. § (2) bekezdésére tekintettel a Kbt. 112. § (1) bekezdés b) pontja alapján alkalmazandó Kbt. 114. § (6) bekezdését, figyelemmel arra, hogy a határidőben érkezett kiegészítő tájékoztatáskérést az ajánlattételi határidő lejártát megelőzően elmulasztotta megválaszolni.<sup>19</sup>

Az ajánlatkérőnek a részvételi jelentkezések és az ajánlatok bírálatát az eljárást megindító felhívásban és közbeszerzési dokumentumokban egyértelműen megfogalmazott feltételek alapján kell elvégeznie, ennek során az egyik garanciális feltétele a megfelelő verseny kialakulásának és a minél több érvényes ajánlatnak az, hogy ajánlatkérő egyenlő feltételekkel biztosítja a hiánypótlás lehetőségét az összes ajánlattevő részére. A Döntőbizottság a D.89/19/2023. számú végleges határozatában kimondta, hogy az ajánlatkérő megsértette a Kbt. 50. § (4) bekezdését azzal, hogy a szakmai ajánlat nem hiánypótolható részeként jelölte meg az értékelési szempontként

---

<sup>19</sup> D.565/7/2019. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 19-20. pont

meghatározott gyártói termékismertetőt, mivel ez által a közbeszerzési eljárásban nem volt biztosított, hogy annak alapján a gazdasági szereplők egyenlő eséllyel, megfelelő ajánlatot tehessenek, és az nem felelt meg a Kbt. 71. §-ában a hiánypótlás jogintézményére vonatkozóan rögzített törvényi előírásoknak sem. A tárgyi esetben az ajánlattevőknek 91 szakmai paraméterre kellett szakmai ajánlatot tenniük, azonban ezek közül 5 paramétert kiemelt az ajánlatkérő, amelyeket értékelt is, és amelyekkel kapcsolatban benyújtott dokumentumok tekintetében (gyártói igazolás) kizárta a hiánypótlás lehetőségét. Az ajánlatkérő ezáltal gyakorlatilag kiüresítette a hiánypótlásra vonatkozó jogszabályi előírásokat és ténylegesen a Kbt. 71. § (8) bekezdésében előírtakat meghaladóan korlátozta az ajánlattevők ajánlatadási szabadságát. A Kbt. alapelvei egyértelműen a minél szélesebb verseny biztosítására, a felelős közpénzfelhasználásra ösztönzik az ajánlatkérőket.<sup>20</sup> Ezen alapelvek mentén kerültek kialakításra a hiánypótlás jogintézményének hatályos törvényi keretei, melyeket az ajánlatkérőknek szem előtt kell tartania és nem korlátozhatják a versenyt ezen lehetőség beszűkítésével.

A Kbt. 61. § (4) bekezdése a részekre történő ajánlattétel vizsgálatával kapcsolatosan határoz meg kötelezettséget az ajánlatkérő számára. A részekre történő ajánlattétel lehetősége a Kbt. alapelveinek, és alapelvi jelentőségű tételes előírásainak érvényesülését szolgálja, ezáltal erősítve a versenyt, az esélyegyenlőséget és azt, hogy minél több gazdasági szereplő vehessen részt, és minél több érvényes ajánlat versenyezzen az adott közbeszerzési eljárásban. A Döntőbizottság a D.201/18/2021. számú végleges határozatban úgy foglalt állást, hogy abban az esetben, ha két beszerzési igény között szoros összefüggés nem áll fenn, azok egy részajánlati körben történő kiírása versenykorlátozó lehet. A tárgyi eljárásban ajánlatkérő LEGO robotika eszközök beszerzésére írt ki közbeszerzési eljárást, amelynek része volt oktatás is, azonban az oktatás kapcsán olyan alkalmassági követelmény került előírásra (megadott oktatási gyakorlat), mely jelentős mértékben szűkítette a versenyt, és ezen előírás csak a beszerzés egy részéhez kapcsolódott, melyre vonatkozóan az ajánlatkérőnek a Kbt. 61. § (4) bekezdése alapján lehetővé kellett volna tennie az eljárásban a részajánlattételt. A Kbt. 50. § (4) bekezdésének megsértése már abban az esetben is megvalósulhat, amennyiben a megfelelő és egyenlő esélyű ajánlattétel lehetőségétől, illetőleg a közbeszerzésen való önálló részvétel lehetőségétől törvényes indok nélkül zár el gazdasági szereplőket az ajánlatkérő, hiszen ilyen esetben nem vagy korlátozott mértékben teremt valós versenyt a közbeszerzésekben.<sup>21</sup> A Döntőbizottság a tárgyi ügyben megállapította, hogy az ajánlatkérő azzal, hogy kizárta az adott eljárás tekintetében a részajánlattétel lehetőségét, megsértette a Kbt. 61. § (4) bekezdésére tekintettel a Kbt. 50. § (4) bekezdésében foglaltakat, a közbeszerzési eljárásban nem volt biztosított az egyenlő esélyű megfelelő ajánlattétel.<sup>22</sup>

### 3. Az összeférhetlenség a közbeszerzési eljárásban, mint korrupciós kockázat

Az összeférhetlenség elkerülése (Kbt. 25. §) az ajánlatkérőt terhelő kötelezettség, amely szerint az ajánlatkérőnek meg kell előznie, fel kell tárnia és szükség szerint orvosolnia kell a közbeszerzési eljárásra nézve konfliktusos (közbeszerzési vagy versenyjogi) helyzeteket. Sok esetben – de nem kizárólagosan – az összeférhetlenség

<sup>20</sup> D.89/19/2023. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 60-61. pont

<sup>21</sup> D.201/18/2021. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 159. pont

<sup>22</sup> D.201/18/2021. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 178. pont

egyben a verseny tisztaságának sérelmét is jelenti. Összeférhetetlenség áll fenn különösen, ha eljárás előkészítése, ajánlatok és részvételi jelentkezések bírálata, és a közbeszerzési eljárás eredményéről szóló döntés meghozatala során az ajánlatkérő nevében vagy érdekében olyan személy jár el, akinek ráhatása lehet az eljárás eredményére. Szintén összeférhetetlen, ha az ajánlatkérő részéről az eljárással vagy annak előkészítésével kapcsolatos tevékenységbe bevont vagy az eljárás eredményét befolyásolni képes személy – ide értve a közbeszerzési szolgáltatót, valamint az általa foglalkoztatottakat is – közvetve vagy közvetlenül olyan pénzügyi, gazdasági vagy egyéb személyes érdekeltséggel rendelkezik, amely úgy tekinthető, hogy befolyásolja funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlását.

Az összeférhetlenség kockázatát az ajánlatkérőnek kell mérlegelnie, és egyedileg kell megvizsgálni, hogy az előkészítésben részt vevő személyek ne kerüljenek kizárásra anélkül, hogy bármilyen kockázattal járnának a közbeszerzési eljárás tisztasága szempontjából.<sup>23</sup>

A Kbt. 25. §-ában foglalt összeférhetlenségi szabályok 2022. október 11-től jelentős mértékben megváltoztak, sokkal részletesebbek lettek, melyek szintén a verseny tisztaságát hivatottak biztosítani. Ezzel kapcsolatban a Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója tartalmaz részletes iránymutatásokat.<sup>24</sup> Az összeférhetlenséget többek között az okozhatja, ha az eljárás előkészítésében, lefolytatásában részt vevő személy vagy a gazdasági, személyes érdekeltségi körébe tartozó személy, szervezet nem csak az ajánlatkérő oldalán jelenik meg, hanem az ajánlattevői oldalon is az eljárásban, így nem biztosított, hogy az ajánlatkérő pártatlanul végezze el az eljárás előkészítését vagy az ajánlatok bírálatát. Különösen releváns lehet korrupciós kockázati szempontból az ajánlatkérő által az eljárás előkészítésébe érdekelt gazdasági szereplő bevonása, mivel ez esetben az ajánlatkérő oldalán egy olyan szervezet fog megjelenni (leggyakrabban például a műszaki/szakmai szakértelmet képviselőként), aki később potenciális ajánlattevőként is megjelenhet a közbeszerzési eljárásban, ami versenyelőnyt jelenthet számára. Ezzel kapcsolatban azonban kiemelés érdemel, hogy nem tilos érdekelt gazdasági szereplők bevonása az eljárás előkészítésébe, de ilyen esetben az ajánlatkérőnek előzetes intézkedési kötelezettsége keletkezik annak érdekében, hogy a megfelelő és tiszta verseny biztosított legyen. Ilyen esetben az ajánlatkérő kötelezettsége, hogy az eljáráshoz kapcsolódó valamennyi releváns információt a többi gazdasági szereplővel is közölje, valamint megfelelő ajánlattételi határidőt biztosítson [Kbt. 25. § (8) bek.].

Az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárás előkészítésekor, ha érdekelt gazdasági szereplőt von be, akkor figyelemmel kell lennie arra, hogy az érdekelt gazdasági szereplő se juthasson több információhoz annál, mint amit később az ajánlatkérő a potenciális ajánlattevők rendelkezésére bocsát. A D.420/22/2021. döntőbizottsági végleges határozat bár még a Kbt. 2022. október 11-i módosítását megelőző jogszabályi alapokon nyugszik, de a fentiek tekintetében változatlanul irányadónak tekinthető. A D.420/22/2021. döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló ügyben az adott részvételre jelentkező számára azelőtt nyilvánvalóvá váltak a közbeszerzés részletes feltételei (darabszám, szállítási ütemezés, becsült érték, szállítási mód, jótállás kizárása, részvételi határidő, stb.), mielőtt a részvételi felhívás közzétételre került. Mindebből következően számára olyan információk kerültek átadásra,

<sup>23</sup> 2008. december 16-i Michaniki ítélet, C-213/07., ECLI:EU:C:2008:731; Kbt. 25. § (7) bekezdése

<sup>24</sup> A Közbeszerzési Hatóság keretében működő Tanács útmutatója az összeférhetlenséggel kapcsolatban (2023. május 25.)

amelyekkel más részvételre jelentkezők nem rendelkeztek. Az információk átadásának jelentősége független attól a körülménytől, hogy a közbeszerzési eljárásban végül csak egy részvételi jelentkezés érkezett, ugyanis az összeférhetlenséget eredményező helyzet bekövetkezése szempontjából értékelendő tény (jogellenes adatcsere) ettől függetlenül, a tárgyi közbeszerzési eljárás megkezdése előtt már bizonyosan megvalósult.<sup>25</sup>

A Döntőbizottság a D.305/10/2021. számú végleges határozatában megállapította, hogy a kérdéses közbeszerzési eljárás 1. részében a tervezői költségvetés 186 tételéből az érintett ajánlattevő ajánlatában 176 tétel mutatott egyezőséget, míg a 2. rész tekintetében a tervezői költségvetés 322 tétele közül az érintett ajánlattevő ajánlatában 309 tétel volt teljesen azonos áron megajánlva. Az ajánlatkérő azonban nem folytatott le semmilyen eljárási cselekményt az egyezőség okainak feltárására, megsértve ezzel a Kbt. – 2022. október 11. előtt hatályos – 25. § (1) bekezdésében foglaltakat. Ezzel kapcsolatban kiemelendő, hogy az ajánlatkérőnek meg kell tennie minden szükséges intézkedést annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kialakulását, ennek körében az ajánlatkérő köteles fokozottan ügyelni többek között arra, hogy az eljárás előkészítésébe történő bevonás ne okozzon összeférhetlenséget a gazdasági szereplők között, egy esetleges közreműködés ne eredményezze a verseny tisztaságának sérelmét, az ajánlattétel során egyik ajánlattevő se kerülhessen előnyösebb pozícióba más ajánlattevőkhöz képest.<sup>26</sup>

Hasonlóan a verseny tisztaságának sérelmét okozta az a helyzet, amikor az ajánlatkérő a vezető tisztségviselője gyermekei által ténylegesen tulajdonolt céget hívta fel ajánlattételre, mert ez esetben az ajánlattevői és ajánlatkérői oldalon is egymással közeli hozzátartozói viszonyban álló személyek voltak, tehát az ajánlatkérő gyakorlatilag mind az ajánlatkérői, mind az ajánlattevői oldalon is megjelent. A Kúria Kf.VI.37.786/2018/5. számú ítéletében rögzítette, hogy „Nem tesz meg minden szükséges intézkedést az ajánlatkérő annak érdekében, hogy elkerülje az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet kialakulását akkor, ha az általa alapított, kizárólagos tulajdonában álló gazdasági társaság ajánlattételre való felhívásával ajánlatkérői és ajánlattevői oldalon is megjelenik döntési pozícióban”.<sup>27</sup>

Abban az esetben, ha az eljárás előkészítésébe bevont szervezet ügyvezetője és egyben a tervek elkészítésében részt vevő szakember az ajánlattevő vezető tisztségviselőinek és egyben tulajdonosainak is hozzátartozója, akkor beáll a Kbt. 25. § (5) bekezdés c) pont szerinti vélelem az összeférhetlenség tekintetében. Annak ellenére fennáll az összeférhetlenség a tárgyi esetben, hogy az eljárás előkészítésében résztvevő kizárólag a terveket készítette az ajánlatkérő részére és egyéb módon nem vett részt a közbeszerzési eljárásban. A D.122/27/2023. számú végleges döntőbizottsági határozat alapjául szolgáló közbeszerzési eljárásban bár az ajánlatkérő észlelte a fentiek szerinti helyzet miatti összeférhetlenséget, de úgy zárta ki az ajánlattevőt a közbeszerzési eljárásból, hogy nem tárta fel teljeskörűen azt, hogy az összeférhetlenség az adott közbeszerzési eljárás tekintetében hogyan érintette a verseny tisztasága és az egyenlő bánásmód elveinek érvényesülését, további intézkedéseket nem tett az

---

<sup>25</sup> D.420/22/2021. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 92. pont, melyet a Fővárosi Törvényszék a 103.K.706.736/2021/14. számú ítéletével helybenhagyott

<sup>26</sup> D.305/10/2021. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 35.; 38. pont

<sup>27</sup> D.548/24/2021. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 105. pont

összeférhetlenségi helyzet megszüntetése érdekében, ezáltal nem volt abban a helyzetben, hogy objektíven meg tudta volna állapítani, hogy az egyenlő bánásmód és a verseny tisztaságának sérelme más módon orvosolható-e vagy sem.<sup>28</sup>

#### 4. Az összeférhetlenség versenyjogi vetülete, jogesetek

Versenyjogi szempontból az ajánlatkérői és ajánlattevői oldal összefonódása csak akkor eredményez fellépési kényszert a versenyhatóság részéről, ha az ajánlattevők között – horizontálisan – létrejön egy versenykorlátozó megállapodás. Az elmúlt évek versenyhatósági tapasztalatai alapján vannak olyan speciális piacok, amelyeken az ajánlatkérők – piaci ismeretek hiánya okán – gyakran vesznek igénybe közreműködőket. A VJ/28/2013. versenyügyben megállapította a GVH, hogy az ajánlatkérővel szakmai tanácsadói jogviszonyban álló vállalkozás képviselője egyeztetett az ajánlattevőkkel a kiírás szakmai feltételeinek befolyásolásáról. Ezen egyeztetéseknek az volt a céljuk, hogy a közbeszerzési eljáráson csak az eljárás alá vont nagykereskedők tudjanak indulni.<sup>29</sup>

Egy másik versenyügyben<sup>30</sup> a közbeszerzési kiírást megelőzően már olyan piaci transzparencia alakult ki, hogy a kórházak, a gyártók, a disztribútorok tisztában voltak azzal, hogy uniós forrás áll majd rendelkezésre a kórházak eszközparkjának lecserélésére. A gyártók felmérték az igényeket és a beszerzett adatok alapján előzetesen egyeztettek a tenderek felosztásáról. Ebben közreműködtek az igényfelmérésben résztvevő felek és kórházak, és előre meghatározták azt a disztribútort, aki adott gyártó termékével részt vesz ajánlattevőként a kiszemelt tenderen. Az igényfelmérés során lebonyolított információcsere révén a gyártók, a szállítók és a kórházak tenderenként kijelölték a nyertes gyártót és szállítót, aminek eredményeképpen a kórházak felkérték az általuk preferált gyártót/szállítót a specifikáció elkészítésére. A közbeszerzés kiírásakor a piaci szereplők a kórházak tenderkiírásaiban szereplő specifikációkból már tudták, hogy előzetes megállapodásuk alapján mely specifikáció, mely gyártó/disztribútor termékére vonatkozik.

Más versenyjogi ügyben hatósági tapasztalat volt – az egyébként feltehetőleg a Kbt.-be ütköző – gyakorlat, hogy a kiírással megbízott személy a specifikáció tervezetét (pl. az előző évi specifikációt, vagy az összegyűjtött igényeket) megküldi egy vagy több potenciális ajánlattevőnek, hogy azok a kiírás alatt álló tenderre tekintettel, szakmai szempontból vizsgálják meg, képesek-e indulni az adott követelményrendszer mellett, vagy sem.<sup>31</sup>

Egy versenyhatósági ügyben<sup>32</sup> az ajánlatkérő szakértői közreműködésre irányuló megbízási szerződést kötött egy vállalkozással, amelynek ügyvezetője rendelkezett ismeretekkel több kórház részére való beszerzések lebonyolításában. Az ügyvezető

---

<sup>28</sup> D.122/27/2023. Közbeszerzési Döntőbizottsági határozat 122. pont

<sup>29</sup> [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2013/Vj028\\_2013\\_m\\_v&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali_dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2013/Vj028_2013_m_v&inline=true) (letöltés: 2023. 10. 02.) 386. pont

<sup>30</sup> [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2016/vj019\\_2016\\_m\\_v&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali_dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2016/vj019_2016_m_v&inline=true) (letöltés: 2023. 10. 02.)

<sup>31</sup> [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2013/Vj079\\_2013\\_m\\_v.pdf&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali_dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2013/Vj079_2013_m_v.pdf&inline=true) (letöltés: 2023. 10. 02.)

<sup>32</sup> [https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/versenyhivatali\\_dontesek/dontesek\\_2013/Vj028\\_2013\\_m\\_v&inline=true](https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/dontesek/versenyhivatali_dontesek/versenyhivatali_dontesek/dontesek_2013/Vj028_2013_m_v&inline=true) (letöltés: 2023. 10. 02.)

egy tucat fővárosi kórház gyógyszerigényét mérte fel, az adatokat egy informatikai nyilvántartásban kezelték, majd megtörtént a tenderkiírás (gyógyszerek és infúziós oldatok beszerzése). A bizonyítékok szerint a kiíró tanácsadója mindhárom későbbi nyertes ajánlattevővel egyeztetett a kiírás szakmai feltételeinek befolyásolásáról. Cél az volt, hogy a közbeszerzést úgy írják ki, hogy azon csak az eljárás alá vont három nagykereskedő tudjon indulni.

5. Az ajánlatkérő vagy az ajánlattevő lehetőségei, ha a közbeszerzési eljárás feltételei versenykorlátozóak

Mint ahogy korábban is említésre került, bármely, az eljárás előkészítésében, lebonyolításában részt vevő munkavállaló vagy gazdasági szereplő az ajánlatkérő nevében jár el, így van ez abban az esetben is, ha bárki közülük megpróbálja befolyásolni a versenyt, például egy részrehajló műszaki specifikációval, vagy olyan szigorú alkalmassági követelményekkel, aminek csak egy gazdasági szereplő felel meg. Azonban ez nem lehet akadálya annak, hogy ha ajánlatkérő érzékeli a közbeszerzési szabályok megsértését, amit végeredményben az ő nevében eljáró személy vagy szervezet követett el, akkor önmaga ellen, a saját közbeszerzési eljárása ellen jogorvoslatot kezdeményezzen. Kiemelést érdemel, hogy a Közbeszerzési Döntőbizottság feladat- és hatáskörébe a közbeszerzési jogsértések tartoznak, nem feladata a korrupciós cselekmények, esetleges büncselekmények vizsgálata és ezekkel kapcsolatos jogsértések megállapítása. Így jogorvoslatot a Döntőbizottságnál kizárólag a közbeszerzésre, a közbeszerzési eljárásra, az építési, illetve szolgáltatási koncesszióra, valamint a koncessziós beszerzési eljárásra vonatkozó jogszabályok megsértése miatt lehet indítani. Hangsúlyozni szükséges, hogy az ajánlati, ajánlattételi vagy részvételi felhívással, a közbeszerzési dokumentumokkal, illetve ezek módosításával kapcsolatban az ajánlatkérő a saját jogsértésével szemben az ajánlatokról készített írásbeli összegezés megküldéséig jogosult kérelmet előterjeszteni [Kbt. 148. § (5) bek.], tehát az ajánlatkérő az összegezés kiküldését követően nem tudja már az ezekkel kapcsolatos jogsértését egy esetleges jogorvoslattal reparálni.

A piacon érdekelt gazdasági szereplők már az eljárás előkészítésébe be tudnak aktívan kapcsolódni, amikor az ajánlatkérő indikatív ajánlatkéréssel keresi meg őket, vagy amikor előzetes piaci konzultációt indít. Ezeken a pontokon azzal tudják az ajánlatkérőt segíteni, hogy az ajánlatkérő piacismeretét bővítik, egyrészt reális árakat adnak meg az indikatív árajánlat kérés során, másrészt pedig műszaki megoldási javaslatokat tesznek a közbeszerzési eljárás műszaki specifikációjához. Amennyiben az érdekelt gazdasági szereplők ezekben a folyamatokban nem vesznek részt, elzárkóznak az előzetes piaci konzultációtól, akkor saját passzív magatartásuknak lehet az eredménye, hogy az ajánlatkérő versenyszűkítően határozza meg a közbeszerzési eljárás feltételeit, mert nem megfelelően széles a piacismerete. A közbeszerzési eljárás megindítását követően a potenciális ajánlattevők feladata a megfelelő ajánlattétel érdekében a közbeszerzési eljárás dokumentumainak alapos átnézése. Amennyiben a potenciális ajánlattevők észlelik egy közbeszerzési eljárást megindító felhívással vagy a közbeszerzési dokumentumokkal kapcsolatban, hogy azok esetleg nem egyértelmű előírásokat tartalmaznak, vagy esetleg indokolatlanul szűkítik a versenyt, akkor már az ajánlattételi időszak alatt tudják ezt jelezni az ajánlatkérő felé kiegészítő tájékoztatás kérés keretében. Ahogy korábban is említésre



került, az ajánlatkérő a határidőben érkezett kiegészítő tájékoztatás kéréseket köteles jogszabályban megadott határidőben megválaszolni. Amennyiben a kiegészítő tájékoztatás kérés hatására a közbeszerzési dokumentumok vagy az eljárást megindító felhívás módosítása szükséges, akkor a Kbt. adta keretek között erre is van lehetőség. Így ajánlatkérő az esetlegesen jogsértő kiírását még tudja reparálni vagy akár az ajánlattételi határidő lejártá előtt még vissza is tudja vonni az eljárását. Amennyiben az ajánlatkérő nem módosítja, nem pontosítja az eljárás feltételeit és azt a potenciális ajánlattevő továbbra is versenykorlátozónak érzi, akkor lehetősége van előzetes vitarendezést kezdeményezni még az ajánlattételi határidő lejártá előtt, melyben célszerű objektív bizonyítékokkal, dokumentumokkal alátámasztania, hogy bizonyos feltételek miatt és mennyiben korlátozzák a versenyt. Az ajánlatkérő az előzetes vitarendezés hatására észlelt versenykorlátozó feltételeket módosítani tudja, amennyiben a módosítás jogszabályi feltételei fennállnak, vagy az eljárás visszavonását követően jogszerű feltételekkel tudja újra megindítani a közbeszerzési eljárást. Amennyiben a fentiek hatására ajánlatkérő nem módosít a versenyszűkítő feltételeken, akkor a potenciális ajánlattevőknek is van lehetősége jogorvoslatot kezdeményezni.

#### IV. Közbeszerzési kartellek

##### 1. Versenyjogi megfelelés a közbeszerzési eljárások során, a közbeszerzési kartell fogalma<sup>33</sup>

A Kbt. a verseny védelmét szolgáló több rendelkezést is tartalmaz, amelyeknek a kartellek elleni küzdelemben is nagy jelentőségük van. A versenyjogsértő együttműködések vonatkozásában ezeknek a szabályoknak az érvényesítése két irányban is releváns lehet. Egyrészt, amennyiben egy a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei nem állnak fenn és a mindenkori büntető törvénykönyv vonatkozó tényállásának törvényi tényállási elemei nem valósulnak meg maradéktalanul az észlelés időpontjában, ezek a szabályok biztosítják, hogy ilyen esetben is lehessen jogkövetkezménye a magatartásnak az adott közbeszerzés során. Másrészt a jogsértő magatartás észlelésekor akár mind a három jogág (közbeszerzési jog, versenyjog, büntetőjog) által kezelt vizsgálat megindítása is lehetséges tekintettel arra, hogy az eljáró hatóságok hatáskörei párhuzamosak, ugyanakkor függetlenek egymástól.

A Kbt. 2.§ (1) bekezdése generálklauzulaként rögzíti a verseny tisztaságának alapelvét. A jogszabály versenyjogi szempontú értékelése körében kiemelendő, hogy a közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplők, vagyis a Tpv. szerinti

---

<sup>33</sup> Források:

1. Kartellgyanus közbeszerzés? A Gazdasági Versenyhivatal ajánlásai a közbeszerzési eljárásokban előforduló kartellek kiszűrésére és megelőzésére, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja, Budapest, 2013.,

[https://www.gvh.hu/data/cms1001302/Kiadv%C3%A1ny\\_kartellgyanus\\_kozbeszerzes\\_2013.pdf](https://www.gvh.hu/data/cms1001302/Kiadv%C3%A1ny_kartellgyanus_kozbeszerzes_2013.pdf)

2. Az Európai Unió versenyjoga, Tóth Tihamér, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007.,

3. Az ajánlatkérők lehetőségei a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére – Oktatási anyag a közreműködő ajánlatkérők - és az őket ellenőrző felügyeleti szervek - munkatársai számára, Gazdasági Versenyhivatal, 2015.,

[https://www.gvh.hu/data/cms1036296/GVH\\_VKK\\_kiadvanyok\\_oktatasi\\_anyag\\_kozbesz\\_kartell\\_2017.pdf](https://www.gvh.hu/data/cms1036296/GVH_VKK_kiadvanyok_oktatasi_anyag_kozbesz_kartell_2017.pdf)

4 Közbeszerzés és versenyjog, szerk: Tóth András, Gazdasági Versenyhivatal, Budapest 2022.

vállalkozások a közbeszerzési eljárást megelőzően annak során azt követően hozott döntéseiket önállóan, egymástól függetlenül hozzák meg. Erre a Fővárosi Törvényszék is rámutatott a 2.Kf.650.192/2015/4. számú ítéletében, amikor kiemelte, hogy verseny tisztasága érdekében a pályázaton való részvétel során a felek között minden olyan közvetlen vagy közvetett kapcsolatfelvétel tilos, amely a független magatartás csorbulásához vezethet. A közbeszerzési eljárás során benyújtandó pályázat tartalma tekintetében való kapcsolatfelvétel, nyilvánvalóan jogsértő magatartást eredményez.

Közbeszerzési kartellről akkor beszélhetünk, amikor az egymástól független vállalkozások, versenytársak titkos együttműködésük során felosztják a közbeszerzésen keresztül beszerezni kívánt termékek vagy szolgáltatások piacát, és megállapodnak az árakban és más értékesítési feltételekben, ami által kiküszöbölik, illetve korlátozzák az egymás közötti versenyt.<sup>34</sup> Az ajánlattevők általában előzetesen megállapodnak arról, hogy a kartellben részes vállalkozások közül ki és milyen magas áron nyeri meg a tendert, míg a többiek ehhez támogató vagy segítő ajánlatot nyújtanak be úgy, hogy az magasabb ajánlati árat tartalmaz, vagy eleve versenyképtelen ajánlatokat adnak be, esetleg visszavonják ajánlataikat vagy nem is pályáznak. A közbeszerzési vagy koncessziós eljárások vonatkozásában létrejövő megállapodások, összehangolt magatartások kőkemény (hardcore) kartellnek minősülnek, mert ezek során a jogsértésben résztvevő vállalkozások árakat rögzítenek és piacot osztanak fel.

A közbeszerzési kartell számos formát ölthet, de közös bennük, hogy valamennyi csökkenti annak esélyét, hogy az ajánlatkérő a lehető legalacsonyabb áron jusson hozzá a termékhez vagy szolgáltatáshoz, mivel az összejárás folyamatoként az ajánlattevők képesek lesznek magasabb árakat diktálni, illetve alacsonyabb minőségben szolgáltatni, ami végső soron a közpénzek nem hatékony felhasználását eredményezi. A közbeszerzési kartellek minden esetben a Tpv. 11. § (2) bekezdés a) és d) pontjába ütköző tilalmazott együttműködési magatartásformák, vagyis minden közbeszerzési kartell esetén a vállalkozások magatartásra árrögzítésre és piacfelosztásra irányul.

## 2. A kartellszabályok megsértésének jogkövetkezménye

A közbeszerzési kartellek elleni küzdelem a versenyhivatalok kiemelt célkitűzései között szerepel. Így van ez a Gazdasági Versenyhivatal esetében is, amelynek egyik kiemelt célja a közbeszerzési kartellek elleni fellépés, mert ezek a magatartások a legsúlyosabb versenyjogi jogsértések közé tartoznak és mert feleslegesen drágítják meg a közbeszerzéseket így károsítva a fogyasztókat és a nemzetgazdaságot egyaránt. Az ilyen magatartásokkal szembeni elrettentés érdekében a jogalkotó számos jogkövetkezményt rendelt, úgymint i. közigazgatási jogi: versenyfelügyeleti bírság, ii. közbeszerzési jogi: a közbeszerzési eljárásokból való kizárás, iii. büntetőjogi: szabadságvesztés, iv. polgári jogi: magánjogi jogérvényesítés.

### 2.1. Versenyfelügyeleti bírság

Az a vállalkozás, amelyikkel szemben a Gazdasági Versenyhivatal közbeszerzési kartellben való részesség miatt a versenyfelügyeleti eljárást lezáró döntésében

jogsértést állapít meg, versenyfelügyeleti bírsággal sújtható.<sup>35</sup> A bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve azon – a határozatban azonosított – vállalkozáscsoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tizenhárom százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja.<sup>36</sup> Kiemelendő, hogy a Gazdasági Versenyhivatallal való együttműködés révén a jogsértést önként feltáró és az abban való részvételét elismerő, ezáltal a Hivatal bizonyítási feladatait érdemben segítő vállalkozás sikeres engedékenységi kérelem benyújtása esetén bírság alóli mentességben, vagy bírságcsökkentésben részesülhet. A bírság alóli mentesülés vagy bírságcsökkentés alkalmazásának lehetősége azért merül fel a közbeszerzési kartellek esetében is, mert ezek feltárása és felszámolása kiemelt közérdek, ezért indokolt az egyébként jogsértő vállalkozások bírságkedvezményekkel történő elismerése és ösztönzése. Az egyezségi eljárásban résztvevő vállalkozások szintén tudják csökkenteni a velük szemben kiszabható bírság mértékét.

## 2.2. Közbeszerzési eljárásokból való kizárás

A Kbt. 62. §-a értelmében az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki a Tptv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el; vagy ha az ajánlattevő ilyen jogszabálysértését más versenyhatóság végleges döntésében vagy bíróság jogerősen – három évnél nem régebben – megállapította és egyúttal bírságot szabott ki.<sup>37</sup> A kizáráshoz nincs szükség egy külön döntésre, mert az a versenyjogi jogsértés megállapításának következménye, a versenyjogi jogsértés kimondása automatikusan ezt maga után vonja. Aláhúzendő, hogy a Gazdasági Versenyhivatal jogsértést megállapító és bírságot kiszabó döntésével beáll a kizárás, mint jogkövetkezmény, a Gazdasági Versenyhivatal döntésével szembeni jogorvoslat önmagában nem bír halasztó hatállyal a szankció alkalmazására. A közbeszerzésekből való kizárás azon vállalkozások számára jelent különösen súlyos hátrányt, amelyek kizárólag vagy többnyire közbeszerzések útján értékesítik termékeiket vagy szolgáltatásaikat, mert így akár teljes árbevételüket elveszíthetik. A Gazdasági Versenyhivatal közzéteszi az EKR-ben az arra vonatkozó információt, hogy melyik vállalkozásokkal szemben került sor véglegessé vált és végrehajtható határozatban jogsértés megállapítására és bírság kiszabására közbeszerzési kartell magatartásért, hogy az ajánlatkérők ebben tudakozódhassanak a kizárás hatálya alatt lévő vállalkozásokról.<sup>38</sup>

## 2.3. Szabadságvesztés

A Btk. 420. §-a tartalmazza a közbeszerzési és koncessziós eljárás során megvalósuló versenyt korlátozó megállapodás megkötésének, illetve összehangolt magatartás tanúsításának tilalmát és ennek megsértése esetén alkalmazandó jogkövetkezményt. A

---

<sup>35</sup> Tptv. 78. § (1) bekezdés a) pont

<sup>36</sup> Tptv. 78. § (1b)

<sup>37</sup> Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont

<sup>38</sup> Kbt. 62. § (8) bekezdés

törvény értelmében az, aki közbeszerzési eljárás, illetve a koncesszióköteles tevékenységre vonatkozóan kiírt nyílt vagy zártkörű pályázat eredményének befolyásolása érdekében az árak, díjak, egyéb szerződéses feltételek rögzítésére, illetve a piac felosztására irányuló megállapodást köt, vagy más összehangolt magatartást tanúsít, és ezzel a versenyt korlátozza, büntetett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Kiemelendő, hogy kizárólag a közbeszerzési eljárás és koncessziós eljárás eredményének befolyásolására irányuló versenykorlátozó megállapodás és összehangolt magatartás tanúsítását tilalmazza a törvény. Egy sikeres engedékenységi kérelem esetében azonban a büntetés mellőzendő vagy korlátlanul enyhíthető.<sup>39</sup>

#### 2.4. Magánjogi jogérvényesítés

A közbeszerzési kartellben részes vállalkozások versenyjogsértő magatartása a fent ismertetett versenyjogi, közbeszerzési jogi és büntetőjogi jogkövetkezmény mellett hátrányos polgári jogi jogkövetkezménnyel is járhat, ugyanis a károkozóval szemben a károsultak (fogyasztók, piaci szereplők vagy a jogsértéssel érintett más személyek) kártérítési igénnyel léphetnek fel a polgári bíróságokon. A polgári peres eljárások keretében a bíróság közvetlenül kártérítést ítélhet meg a károsultak számára. A versenytörvény kimondja, hogy kartellel okozott versenyjogi jogsértés esetén az ellenkező bizonyításáig vélelmezni kell, hogy a versenyjogi jogsértés a jogsértő vállalkozás által alkalmazott árat tízszázaléknyi mértékben befolyásolta.<sup>40</sup>

#### 3. Az ajánlatkérő jogi lehetőségei ajánlattevők versenykorlátozó magatartásának észlelése esetén

Ha az ajánlatkérő az általa kezdeményezett közbeszerzési eljárásban úgy értékeli, hogy egyes ajánlattevők veszélyeztetik a tiszta beszerzést, köteles ezt jelezni (szignalizálni) a Gazdasági Versenyhivatalnak (szignalizáció). A Kbt. 36. § (2) bekezdése két ilyen esetkört jelöl: a kartellszabályok nyilvánvaló megsértését (nyilvánvaló megsértés) vagy a kartellszabályok megsértésének alapos okkal történő feltételezését (egyszerű gyanú). Az ajánlatkérőnek nem kell lefolytatnia bizonyítást (hiszen ez a Gazdasági Versenyhivatal dolga), hanem logikusan és életszerűen kell bemutatnia a kartellszabályok megsértését.

#### 4. A kartellszabályok megsértésének egyszerű gyanúja

Az egyszerű gyanú fennállásához az szükséges, hogy az ajánlatkérő a rendelkezésre álló dokumentumokra, bizonyítékokra tekintettel, alappal gondolhasson arra, hogy a konkrét esetben megvalósulhatott a jogsértés.<sup>41</sup> Az egyszerű gyanúhoz nem elegendő

<sup>39</sup> Btk. 420. § (5)-(6) bekezdések

<sup>40</sup> Tptv. 88/G. § (6) bekezdés

<sup>41</sup> Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kf.III.37.522/2019/10. számú ítélete.; lásd még ebben a tárgyban NAGY CSONGOR István: Milyen szintű bizonyítottság szükséges a Kbt. versenyjogi kapcsolódású szabályainak alkalmazásához? Gyanúsítás, valószínűsítés, bizonyítás, Közbeszerzési Jog, 2020/2. Jogesetelemzés, 23. o.; BAK László: Közbeszerzési és versenyjog – az együttműködés fontosságáról, Közbeszerzési Értesítő Plusz; 2020. II. évfolyam 11. szám 34-38. oldal; Dr. FERENCZ Nándor, A közbeszerzési jog és a versenyjog határterülete: a

a kartellezés elméleti lehetősége, az ajánlatkérőnek konkrét közbeszerzési dokumentumok alapján kell tudni meghatározni, hogy miben áll az ajánlattevők tiltott megállapodása vagy összehangolt magatartása. Egyszerű gyanúra adhat okot, ha az ajánlatkérő azt észleli, hogy az ajánlattevő hiánypótlást nem teljesít, holott az eljárásban mindvégig teljesítette a Kbt.-beli kötelezettségeit. Szintén gyanús, ha két ajánlat tartalma az ajánlati felhívás és dokumentáció követelményeit meghaladó mértékben azonos vagy hasonló. Gyanús továbbá, ha egyes ajánlattevők váratlanul visszavonják az ajánlatukat, vagy a nyertes ajánlattevő rendszeresen alkalmazza alvállalkozóként a vesztes ajánlattevőt.

## 5. A kartellszabályok nyilvánvaló megsértése

Az ajánlatkérő köteles jelezni a Gazdasági Versenyhivatalhoz, amennyiben a kartellszabályok egyértelmű és nyilvánvaló megsértését észleli.<sup>42</sup> Nyilvánvaló a kartellszabályok megsértése, ha az ajánlatkérő a közbeszerzési dokumentáció és az ajánlattevők magatartása alapján megalapozottan tud arra következtetni, hogy sérült a verseny tisztasága a közbeszerzésben. A versenytisztasági követelmény a Kbt. alapelveit és a Tpvt. kartelltilalmi rendelkezéseit is sértheti.

A kartellszabályok nyilvánvaló megsértése különösen az alábbi esetekben áll fenn:

- a (versenytárs) ajánlattevők előre megállapodnak abban, hogy ki tegye a nyertes ajánlatot. Az áregyeztetés, árrögzítés esetében a kartelltagok megállapodnak abban, hogy ki milyen ajánlati árat fog benyújtani azért, hogy így kijelöljék egymás közül a nyertes ajánlattevőt. Ezt a magatartást azonban nem lehet csupán árrögzítés keretében értelmezni, tekintettel arra, hogy az áregyeztetés eredményeként a vállalkozások determinálni próbálják a közbeszerzési eljárás eredményét, vagyis az adott piac felosztására irányuló aktivitást fejtenek ki.
- színlelt ajánlattétel azzal a céllal, hogy valamelyik másik ajánlattevő tendernyertességét előidézze. A színlelt ajánlattételnek vagy szíveségi kartellnek is nevezzük azt az árrögzítésre és piacfelosztásra irányuló magatartást, amikor az eljárás elnyerésében kevésbé érdekelt vállalkozás egy másik gazdasági szereplő nyertességét elősegítendő – a magasabb ajánlati ár vagy egyéb tényező miatt jelentősen versenyképtelenebb, illetve eleve eredménytelen vagy elkésett - ajánlatot tesz. A színlelt ajánlattétel gyakran a jól működő verseny képzetét kelti, hiszen több versenytárs nyújt be ajánlatot, amelyek közül látszólag a legjobb ajánlat nyer, míg valójában a pályázók szándéka a piaci viszonyok által nem indokolt magas árak érvényesítése.
- ajánlat elfojtás/visszatartás, azaz az ajánlattevők azon megállapodása, hogy egyikük vagy többen visszatartják vagy visszavonják ajánlatukat a másik ajánlattevő tendernyertességének elősegítése céljából. A piacfelosztás jelenik meg ezekben az esetekben is, amikor a vállalatok egymás közül kiválasztják azokat, akik az adott alkalommal nem adnak be ajánlatot, vagy esetleg visszavonják a már benyújtott ajánlatukat. Ennek a magatartásnak egy speciális megjelenési formájaként említhető az az eset, amikor az ajánlattevők abban állapodnak meg,

---

közbeszerzési kartell, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020. II. évf.5. szám és az ott hivatkozott szakirodalom, 34-35.o.; FÜZESI Géza: Miről lehet felismerni a kartellezőket? Közbeszerzési Szemle, 2018/10. sz.

<sup>42</sup> <https://www.oecd.org/daf/competition/45263580.pdf>

hogyan az általuk megválasztott preferenciák esetében (pl.: földrajzi terület, időszak, valamely termék-, vagy megrendelői csoport) nem versenyeznek egymás ellen.

- körbenyerés által, hogy az ajánlattevők megállapodása alapján eldöntik, hogy felváltva melyikük, hol és mikor tesz az ajánlatkérő részére elfogadható ajánlatot. A több közbeszerzést is érintő áregyeztetésre és a piacfelosztásra irányuló ajánlattevő vállalkozások közötti tilalmazott együttműködési forma a körbenyeréses rendszer kialakítása, amikor a viszonylag szűk piacon a nyertes szerepköre körbe forog. Így a rotáció folytán a megismétlődő, vagy a földrajzilag elkülönülő pályázatok során mindig más és más nyer.
- piacfelosztás által, hogy az ajánlattevők egymás között felosztják a piacot és megállapodnak, hogy bizonyos piacokon vagy megrendelőkért nem fognak versenyezni.
- információs kartell keretében. Ebben az esetben a kartelltagok már a közbeszerzési eljárás előkészítése során, vagy az ajánlattételi felhívás megjelenése után kölcsönösen tájékoztatják egymást indulási szándékaikról, és a tender elnyerésére vonatkozó érdekltségükről. Az információs kartellek a jövőbeli tervek megosztására vonatkoznak, de múltbeli adatok cseréje is minősülhet versenykorlátozó megállapodásnak, ha az adatok a közelmúltra irányulnak, és éveken keresztül nagy gyakorisággal cserélik őket, mert ezekből az adatokból a piacot jól ismerő szakértők képesek előre jelezni a piaci szereplők várható viselkedését. Az esetek többségében azonban az információs kartell csak eszközcselkménye egy árörögztítésre és piacfelosztásra irányuló közbeszerzési kartellnek.
- közös ajánlattétel keretében, ha a vállalkozások objektív gazdasági indokok nélkül konzorciumot hoznak létre annak ellenére, hogy önállóan is képesek lettek volna indulni a pályázaton. A versenytársak közötti alvállalkozói szerződések sokban hasonlítanak a közös ajánlathoz. Akkor minősül versenykorlátozónak egy ilyen szerződés, ha a résztvevők képesek lettek volna önálló fővállalkozói ajánlatot tenni, azonban előzetes egyeztetés során a tender átengedésének kompenzációjaként a fővállalkozók alvállalkozóként bevonják a tendert átengedő kartelltagot a szerződés teljesítésébe. Az eset körülményeitől függően jogsértőnek minősülhet az a helyzet is, amikor az alvállalkozóként bevont vállalkozás fővállalkozói ajánlatot nem adott be, illetve az is, amikor fővállalkozói ajánlattól a későbbiekben eláll.

## **V. A szignalizáció módja, időzítése, jogkövetkezménye**

### **1. A szignalizáció módja**

A Kbt. 36. § (2) bekezdése a szignalizáció formaiságára a Tpv. 43/H. § szerinti bejelentés vagy a 43/I.§ szerinti panasz vonatkozó szabályait írja elő. Mivel a kartelleljáráások eredményességében az érintett ajánlattevők (esetleges későbbi eljárás alá vontak) ellenérdekeltek, a szignalizációt

- a Gazdasági Versenyhivatal Felderítő Irodájával való konzultáció után,
- diszkrét formában, nem sajtónyilvánosan,

javasolt megtenni.

A szignalizáció a Gazdasági Versenyhivatal anonim zárt internetes bejelentő felületén, a Kartell Chat alkalmazáson ([https://www.gvh.hu/kartellchat/kcfaq/faqentry\\_568311.html](https://www.gvh.hu/kartellchat/kcfaq/faqentry_568311.html)) is bejelenthető. A szignalizáció alapjául szolgáló magatartás előzetes értékelése a Gazdasági Versenyhivatal Felderítő Irodájával történő személyes konzultáció keretében is megtehető.

## 2. A szignalizáció optimális időzítése

A Gazdasági Versenyhivatal esetlegesen indítandó eljárására nagy mértékben kihat, hogy a közbeszerzési eljárás melyik szakaszában szignalizálták a kartellgyanút. Amennyiben az ajánlatkérő meg van arról győződve, hogy az általa lebonyolított eljárásban az ajánlattevők kartelleznek, a Gazdasági Versenyhivatal tapasztalatai szerint az ajánlatkérőt ilyenkor kétirányú kötelezettség<sup>43</sup> terheli. Egyrészt az érintett ajánlattevőkkel szemben alkalmazza a Kbt. 73. § (1) bekezdésének b) pontja alapján, a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizárást az eljárásból, másrészt pedig a Kbt. 36. § (2) bekezdése értelmében szignalizációval él a Gazdasági Versenyhivatalnál.

Amennyiben a kartellgyanúval érintett ajánlattevők a Gazdasági Versenyhivatal esetleges potenciális fellépése előtt értesülnek a Kbt. 73. § (1) bekezdése szerinti kizárás útján az ellenük felhozott feltételezéssel, úgy nagy a kockázata annak, hogy a bizonyítékok megsemmisítésével megghiúsítják a Gazdasági Versenyhivatal eljárásának eredményességét.

A formális szignalizáció akkor megfelelően időzített, ha az ajánlatkérő a kizárást tartalmazó döntésének meghozatalával egyidejűleg, a konkrét kartellgyanú fellépésekor rövid úton felveszi a kapcsolatot a Gazdasági Versenyhivatal Felderítő Irodájával ([kartell@gvh.hu](mailto:kartell@gvh.hu)).

## 3. A szignalizáció következménye a Gazdasági Versenyhivatal eljárásában

Bár a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizárás az ajánlatkérőtől a versenytorzítás egyértelmű bizonyítottságát követeli meg, e bizonyítási teher, jóllehet magasabb szintet jelent, mint a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti egyszerű gyanú vagy a nyilvánvaló megsértés, azonban ezek egyike sem tekinthető azonosnak a Gazdasági Versenyhivatal által a Tpv. 67. § (2) bekezdésében foglalt, a versenyfelügyeleti eljárás indítását megalapozó feltételekkel.

A Gazdasági Versenyhivatal minden szignalizáció esetében külön-külön mérlegeli az eljárás megindításnak lehetőségét és ennek során további – a hatósági felderítés keretében beszerzett bizonyítékokat – vesz figyelembe. Ezért elmondható, hogy a

---

<sup>43</sup> D.138-19/2018.; 167.

szignalizáció hasznos jelzés a Gazdasági Versenyhivatal számára, de önmagában automatikusan nem jelent versenyfelügyeleti ügy indítását.

4. A Gazdasági Versenyhivatal egyéb, az ügyindításhoz kapcsolódó mérlegelési szempontjai

A szignalizációban kifogásolt magatartásnak ténylegesen versenyjogi relevanciával kell rendelkeznie, és annak olyan súlyúnak kell lennie, amely a közérdekben is sérelmet okoz. A Gazdasági Versenyhivatal különösen az alábbi szempontokat mérlegeli a versenyfelügyeleti eljárás indításához:

- mennyire csekély jelentőségű a magatartás?
- jogrendszer más utat is enged a jogsértés orvoslására?
- mi a kifogásolt magatartásnak az érintett piac egészére gyakorolt hatása?
- mi a közbeszerzési eljárás becsült értéke?
- mekkora a feltételezetten jogsértő magatartás kiterjedtsége?
- a feltételezetten jogsértő magatartás érdemben alkalmas volt-e a közbeszerzési eljárás befolyásolására?
- melyek a hatósági fellépéshez kapcsolódó előnyök és hátrányok?
- a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználása.