

KÖZBESZERZÉSI IRÁNYTÚ

Verseny tisztaságát sértő cselekmények a bírálat körében

Tender evaluation regarding the integrity of competition

Dr. Ferencz Nándor, osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2025.11.3

Címszavak: verseny, verseny tisztasága, versenyjog, közbeszerzési jog, bírálat

Absztrakt

Az elmúlt években, részben a Közbeszerzési Hatóság vizsgálatainak eredményeként is számos olyan, Közbeszerzési Döntőbizottság által meghozott határozat született, melyek a korábbi gyakorlathoz képest új szempontok szerint vizsgálták az ajánlatkérőktől, a bírálat körében, a verseny tisztaságát esetlegesen sértő cselekmények kapcsán elvárható vizsgálatokat. Jelen cikk körbejárja ezeket a döntőbizottsági jogeseteket, melyek felvetnek versenyjogi és közbeszerzési jogi kérdéseket, alapelvi és tételes jogi előírásokat. A jogesetek és az elérhető útmutatók, segédletek áttekintésével pontosabb képet kaphatnak az ajánlatkérők és a hatóságok, hogy milyen jelek alapján merülhet fel a verseny tisztaságát sértő cselekmény gyanúja, és milyen kötelezettségei, lehetőségei vannak ajánlatkérőnek, ha ilyet észlel.

Abstract

In recent years, partly as a consequence of investigations carried out by the Public Procurement Authority, a number of decisions have been issued by the Arbitration Board that, compared to previous practice, examined the investigations expected from contracting authorities - within the scope of tender evaluation - concerning acts that may violate the integrity of competition from a new perspective. The present article undertakes an analysis of these decisions, which give rise to questions situated at the intersection of competition law and public procurement law, and about both general principles and specific legal requirements. By reviewing the relevant case law alongside the available guidelines and aids, contracting authorities as well as supervisory bodies may obtain a more precise understanding of the signs that may trigger a suspicion of conduct detrimental to fair competition, and of the obligations and options available to contracting authorities if they detect such conduct.

Alapelvek

A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 2. § (1) bekezdése szerint a közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő köteles biztosítani, a gazdasági szereplő pedig tiszteletben tartani a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

A Kbt. 2. § (7) bekezdése szerint e törvény rendelkezéseinek alkalmazásakor, valamint a jogszabályban nem rendezett kérdésekben a közbeszerzési eljárás előkészítése, lefolytatása, a szerződés megkötése és teljesítése, illetve a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogorvoslati eljárás során a közbeszerzésekre vonatkozó sza-

bályozás céljával összhangban a közbeszerzés alapelveinek tiszteletben tartásával kell eljárni.

Egy közbeszerzési eljárás során tehát az ajánlatkérő köteles annak előkészítése, a közbeszerzési dokumentumok elkészítése, ezt követően az ajánlatok bírálata és a szerződéskötés során úgy eljárni, hogy végig biztosított legyen a verseny tisztasága. Erre tekintettel ajánlatkérőknek a becsült érték meghatározása, az előzetes piaci konzultáció, a külső szakértő igénybevétele, az alkalmassági kritériumok, a műszaki leírás meghatározása, az eljárás típusának megválasztása során

körültekintően kell eljárni.¹ Emellett az eljárásban részt vevő gazdasági szereplőknek természetesen tiszteltetben kell tartani a verseny tisztaságát. Érdeemes ugyanakkor külön megvizsgálni azokat az eseteket, amikor a Kbt. aktív ajánlatkérői kötelezettségek előírásával igyekszik biztosítani a passzív ajánlattevői kötelezettségek betartatását is, és így az alapelvek, az eljárás más-más résztvevőire vonatkozó előírásai találkoznak. Ezen feladatait ajánlatkérő elsősorban a bírálat során tudja és köteles ellátni, mely tekintetben az utóbbi pár évben számos határozat született, mely esetekben a Közbeszerzési Döntőbizottságnak (a továbbiakban: Döntőbizottság) egyszerre kellett értékelnie az ajánlattevők magatartását, és ajánlatkérő intézkedéseit, illetve azok esetleges hiányát.

A leírtak mellett a verseny tisztaságának, mint a fentiekben hivatkozott alapelvnek azért is van kiemelt szerepe a Kbt.-ben, mert egyben megalapozza a későbbiekben hivatkozott tételes jogi szabályokat, valamint az alábbiak szerint önálló jogalapot is szolgáltathat egy esetleges jogorvoslati eljárásra.

A Döntőbizottság a D.8/15/2025. sz. határozatának 45. pontjában kiemelte, hogy az alapelvek generálklauzulakénti meghatározása éppen arra szolgál, hogy a részletszabályokban nem szabályozott, de a jog, jogos érdek közvetlen sérelmét vagy annak veszélyét előidéző magatartások, eljárások ne maradjanak – a Kbt.-ben meghatározott – jogkövetkezmény nélkül. A Kbt. 2. § (1) bekezdésére, valamint a Kbt. 145. § (2) bekezdésére tekintettel a Döntőbizottság hatáskörrel rendelkezik annak a kérdésnek az eldöntésében, hogy valamely közbeszerzési eljárás során tanúsított magatartás sérti-e a verseny tisztaságát. Az alapelvek a közbeszerzési eljárás teljes folyamatában jelen vannak, érvényesülésüket egyébként az egyes tételes jogi rendelkezések biztosítják. A D.527/48/2021. sz. határozat is hangsúlyozta, hogy az egyes tételes speciális rendelkezéseknek kell az általános alapelvi rendelkezésekhez igazodnia. A leírtak alapján, tehát az ajánlatkérők és a Döntőbizottság olyan esetben is alkalmazhat szankciókat,

amikor konkrét közbeszerzési jogi rendelkezés megsértésére nem kerül sor, azonban a vizsgált magatartás nyilvánvalóan torzította a versenyt.

A leírtak mellett a Gazdasági Versenyhivatal által kiadott szakmai iránymutatás² is kiemeli, hogy a közbeszerzési jog által jogsértőként értékelt, a verseny tisztaságát sértő magatartások a versenyjogban szankcionáltakhoz képest jóval szélesebb kört fednek le. Amennyiben egy versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei nem állnak fenn, illetve a büntető törvénykönyv vonatkozó tényállásának törvényi tényállási elemei sem valósulnak meg maradéktalanul az észlelés időpontjában, ezek a közbeszerzési alapelvek biztosítják, hogy ilyen esetben is lehessen jogkövetkezménye a magatartásnak az adott közbeszerzés során. A leírtak mellett 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 Döntőbizottság számos (pl. a D.592-595/2024 sz.) ügyben hangsúlyozta, hogy a Kbt. szigorú követelményeket támaszt az ajánlatkérőkkel szemben a verseny tisztaságának biztosítására vonatkozó alapelvi kötelezettségükhöz kapcsolódóan, és egyben eszközöket is ad az ajánlatkérők kezébe annak érdekében, hogy hatékonyan fel tudjanak lépni a verseny tisztaságát megsértő ajánlattevőkkel, részvételre jelentkezőkkel szemben. A Döntőbizottság hangsúlyozta, hogy az alapelvi követelménynek a részvételi feltételek olyan kialakítása felel meg, amely ösztönzi a versenyző ajánlattevők részvételét a közbeszerzési eljárásban. Az ajánlatkérőknek a közbeszerzési eljárás során észlelt vagy alaposan feltételezett jogsértő magatartás értékelését a Kbt. szabályaihoz igazodóan kell elvégezniük és a szükséges intézkedéseket, döntéseket meghozniuk.

A verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek feltárása a bírálat során

¹ A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot)

² A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás 2. oldal https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot)

A Kbt. 69. § (1) bekezdése szerint az ajánlatok és részvételi jelentkezések elbírálása során az ajánlatkérőnek meg kell vizsgálnia, hogy az ajánlatok, illetve részvételi jelentkezések megfelelnek-e a közbeszerzési dokumentumokban, valamint a jogszabályokban meghatározott feltételeknek.

Értelemszerűen egy verseny tisztaságát sértő ajánlat nem felel meg a jogszabályoknak. A Döntőbizottság jelenlegi joggyakorlata, hogy a Kbt. 69. § (1) bekezdésének megsértését is megállapítja, amikor ajánlatkérő elmulasztotta megtenni a szükséges intézkedéseket.

Ajánlatkérőnek a bírálat során is tekintettel kell lennie az alapelvi szabályozást tartalommal megtöltő Kbt. 25. § (1) bekezdésére, mely szerint az ajánlatkérő köteles minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy megelőzze, feltárja és szükség esetén orvosolja az összeférhetlenséget és a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteket.

A bírói joggyakorlat szerint az összeférhetlenség, valamint a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzet nem azonos fogalmak, a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteknek lehetnek olyan esetei, melyek nem feltétlenül valósítanak meg szűk értelemben vett összeférhetlenséget.³ A 25. § (1) bekezdésének tehát nem kizárólag az összeférhetlenség vizsgálata, hanem a jelen cikk tárgyát képező egyéb versenyt szűkítő magatartások szempontjából is fontos jelentősége van (Lásd pl.: a D.8/15/2025. sz. határozatot).

A Kbt. 25. § (1) bekezdése kapcsán a D.8/15/2025. sz. határozatának 47. pontjában a Döntőbizottság rögzítette, hogy a jogalkotó a Kbt.-ben a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzetek kapcsán nem határozta meg konkrétan, hogy ajánlatkérőnek mikor mit kell tennie, hiszen minden eset más és más, így az ajánlatkérőnek az adott helyzetben kell döntenie arról, hogy milyen intézkedéssel tudja a sérelmet megelőzni, elhárítani. A Döntőbizottság szerint addig, amíg az ajánlatkérőtől az elvárható gondosság szintjén fennálló, Kbt.-ben biztosított eljárási cselekményekkel nem tisztázza az adott körülményeket, addig vele szemben

jogsértés megállapítható. Ezen kötelezettsége az ajánlatkérőnek fennáll az eljárás minden szakaszában. Arra a kérdésre, hogy ajánlatkérőnek ehhez milyen eszközei vannak, még a későbbiekben visszatérek.

A fentiekhez szorosan kapcsolódik a Kbt. 36. § (2) bekezdése, mely már, az alapelvi és a Kbt. 25. §-a szerinti előírásokat konkretizálva a versenyjogi jogsértés észlelése kapcsán ró kötelezettséget az ajánlatkérőkre. Eszerint amennyiben az ajánlatkérő az adott közbeszerzési eljárás során a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti rendelkezések nyilvánvaló megsértését észleli vagy azt alapos okkal feltételezi, köteles azt – a Tpv. bejelentésre vagy panaszra vonatkozó szabályai szerint – jelezni a Gazdasági Versenyhivatalnak.

A Döntőbizottság következetes joggyakorlata is megerősítette, hogy az ajánlatkérő a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti értesítési kötelezettsége az első fordulat esetében egyértelmű bizonyítottság, megállapíthatóság esetén áll fenn, míg a második fordulat szerinti alapos gyanú fennállásához az elégséges, hogy az ajánlatkérő a rendelkezésre álló információkra tekintettel, alappal gondolhasson arra, hogy az adott konkrét esetben megvalósulhatott jogsértés (pl. D. 113/16/2024. határozat).

A leírtakra tekintettel kiemelt jelentősége van a Tpv. 11. § (1) bekezdésének is, mely szerint tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének a döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Nem minősül ilyennek a megállapodás, ha egymástól nem független vállalkozások között jön létre.

A D.242/22/2018. sz. határozat szerint a Kbt. 36. § (2) bekezdése egyértelműen és teljes terjedelemben tartalmazza az EUMSZ 101. cikkére való utalást. Ennek megfelelően az ajánlatkérőnek a Kbt. 36. § (2) bekezdésének az alkalmazása során olyan mélységben kell

³ Lásd: a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.119/2014/16. sz. ítéletét, valamint a Miniszterelnökség közbeszerzések során a verseny tisztaságának sérelmét eredményező egyes helyzetek elkerülésével kapcsolatos ellenőrzési gyakorlatról szóló közleményét (2022.08.16.)

https://www.kozbeszerzes.hu/media/documents/Miniszterelnok%20B6ks%20A9g_k%20B6zlem%20A9nye_a_verseny_tisztasag%20A1g%20A1nak_s%20A9rejm%20A9t_eredm%20A9nyez%20C5%91_2022.08.16..pdf (2025. szeptember 25. napi időállapot).

vizsgálja az EUMSZ 101. cikkét, hogy az alapján megalkozott döntést tudjon hozni arról, hogy az EUMSZ 101. cikkébe ütköző jogsértést követett-e el valamely ajánlattevő.

Az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése alapján a belső piacon összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.

Ahhoz, hogy az EUMSZ alapján jogellenes legyen egy magatartás, összesen öt feltételnek kell együttesen teljesülnie: a vizsgált magatartás független vállalkozások között jöjjön létre; a megállapodás, összehangolt magatartás vagy vállalkozások társulásainak döntése legyen; célja vagy hatása a verseny korlátozása, kizárása vagy torzítása; a magatartás érzékelhető mértékben korlátozza a versenyt, vagyis ne legyen csekély jelentőségű; érintse a tagállamok közötti kereskedelmet (D.242/22/2018. sz. határozat).

A vállalkozások függetlensége és az ajánlatok önállósága

Szükséges hangsúlyozni, hogy amint a cikk elején is utaltunk rá, a versenyjogi, Tpv. 11. § (1) bekezdése, illetve EUMSZ szerinti kartell egy szűkebb kategóriát jelent az alapelvek és a Kbt. 25. § (1) bekezdése szerinti versenyt szűkítő magatartásoknál. Elsődleges és legfontosabb különbség, hogy míg a Tpv. 11. §-a és az EUMSZ 101. cikke szerinti jogsértést kizárólag egymástól független vállalkozások követhetik el, vagyis a versenyjog szempontjából a vállalkozások egymáshoz való viszonya az elsődleges, addig közbeszerzési jogi szempontból nem a gazdasági szereplők, hanem az ajánlatok önállósága vizsgálendő.

Az Európai Unió Bíróságának C-531/16 számú ítélete alapján nem létezik általános tilalom arra vonatkozóan, hogy a kapcsolt vállalkozások valamely közbeszerzési eljárásban ajánlatokat nyújtsanak be. A fenti ítélet 28. pontja szerint az EUMSZ 101. cikk nem alkalmazandó, ha gazdasági egységet képező vállalkozások kötnek olyan megállapodásokat, vagy valósítanak meg olyan magatartásokat, amelyek e cikk szerint tilosak. A C-531-16 számú ítélet 29. pontja szerint, ugyanakkor az alapelvek mindenképpen sérülnek, ha megállapításra kerül, hogy a kapcsolt ajánlattevők összehangolt vagy meg-

állapodáson alapuló, azaz nem önálló vagy független ajánlatokat nyújthatnak be, amelyek ily módon jogszolgáltatlan előnyöket biztosíthatnak számukra más ajánlattevőkkel szemben, anélkül, hogy meg kellene vizsgálni, hogy az ilyen ajánlatok benyújtása egyben az EUMSZ 101. cikkel ellentétes magatartásnak is minősül-e (vagyis függetlenül attól, hogy az érintett ajánlattevők független vállalkozások-e).

A D.8/15/2025. határozat szerinti ügyben az ajánlatkérő nem alkalmazhatta a Kbt. 36. § (2) bekezdését, tekintettel arra, hogy az érintett ajánlattevők egymástól nem független vállalkozásnak minősültek. Ajánlatkérő az érintett közbeszerzési eljárás során előzetes vitarendezési kérelemre nyújtott válaszában rámutatott, hogy a kartell fogalmilag kizárt ebben az esetben, mivel tulajdonosi kapcsolat áll fenn a nevezett cégek között, így a Gazdasági Versenyhivatal eljárásának kezdeményezésére, álláspontja szerint nem volt mód, mivel a kartell csak független gazdasági szereplők között lehetséges. Ajánlatkérő hivatkozott a Tpv. 15. §-ára is, mely a „nem független vállalkozások” fogalmát fejt ki, eszerint versenyjogi értelemben egymástól nem független vállalkozások az egy vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások, valamint azok a vállalkozások, amelyeket ugyanazok a vállalkozások irányítanak, így tehát különösen a tulajdonosi „átfedés” vonható ebbe a körbe. Ajánlatkérő az előzetes vitarendezési kérelem, valamint a Közbeszerzési Hatóság eljárása során előadta, hogy megvizsgálta külön-külön az érintett ajánlattevők ajánlatait, felvilágosítás keretében beadott nyilatkozatait, melyeket megfelelőnek talált, azokból nem következett arra, hogy a tárgyi eljárásban tanúsított magatartásuk a verseny tisztasága szempontjából megkérdőjelezhető lenne. Az érintett ajánlatkérő úgy ítélte meg, hogy az ajánlattevői magatartások közbeszerzési szempontból megfelelőek voltak. A vizsgálat keretében az Ajánlatkérő megállapította, hogy a tárgyi eljárásban az ajánlattevők egymástól független ajánlatot tettek, az ajánlati árakat egymástól függetlenül kalkulálták, valódi versenytársként léptek fel, önálló céljaik és pénzügyi érdekeik vannak. A Döntőbizottság ugyanakkor megállapította, hogy ajánlatkérőnek szélesebb körű vizsgálatot kellett volna lefolytatnia. Az ajánlatkérő e körben nem hagyatkozhatott volna kizárólag a kérelmezettek felvilágosításadás keretében tett nyilatkozataira. A Döntőbizottság határozata szerint arra vonatkozó dokumentum, miszerint az ajánlatkérő a kérelmezett aján-

lattevők esetében a tulajdonosi átfedés kapcsán valóban vizsgálatot folytatott volna le, a közbeszerzési iratokban nem volt megtalálható, ellenben amennyiben meg is lehetne állapítani, hogy e körben az ajánlatkérő valóban vizsgálódott, úgy a hivatalbóli kezdeményező által feltárt egyezőségeket az ajánlatkérőnek észlelnie kellett volna.

A leírtakból következően az ajánlatkérők nem mentesülnek a versenyt szűkítő helyzetek feltárásának kötelezettsége alól, amiatt mert esetlegesen a Tpv. 11. § vagy az EUMSZ 101. cikk előírásainak megsértése nem megállapítható kapcsolt vállalkozások esetében. Nem elegendő továbbá a versenyt szűkítő helyzetek formális feltárása, valamint az érintett gazdasági szereplők nyilatkozatainak kérdés nélküli elfogadása sem, amikor azok nincsenek összhangban a rendelkezésre álló bizonyítékokkal, gyanújelekkel.

A Döntőbizottság megállapította a kérelmezett gazdasági szereplők tekintetében az alapvető sérelmet a D.242/22/2018. számú határozatában is, mely ügyben ugyan az érintett ajánlatkérő élt a Kbt. 36. § (2) bekezdés szerinti lehetőségével, azonban a Gazdasági Versenyhivatal megállapította, hogy nem állnak fenn a Tpv. 11. § (1) bekezdése szerinti feltételek, mivel egymástól nem független vállalkozásokról van szó.

Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy mely vállalkozások nem tekinthetők függetlennek, segítséget nyújthat a Gazdasági Versenyhivatal előző bekezdésben hivatkozott ügy során felhasznált állásfoglalása, mely szerint az 50%-os részesedés, bár nem biztosít többségi szavazati jogot, tényleges irányítást eredményez, mivel az 50%-os részesedéssel rendelkező tag nélkül döntés nem hozható, ez a részesedés negatív irányítást tesz lehetővé. Az ilyen tulajdonos ténylegesen képes a döntések meghatározó befolyásolására, feltéve, hogy a vállalkozás döntési fórumainak működési szabályai nem biztosítanak más tulajdonosnak vagy tulajdonosoknak vétőjogot a vállalkozás piaci magatartását meghatározó lényeges kérdésben. Ez a tétel ugyanakkor nem alkalmazható akkor, ha két 50%-os részesedéssel rendelkező tulajdonos van, ilyen esetben ugyanis közös irányítás áll fenn. Mindezek alapján az, hogy egy személy egyedüli irányítója az egyik ajánlattevőnek és egyben közös irányítója a másik

ajánlattevőnek megalapozza azt, hogy a két bejelentett vállalkozást egymástól nem független vállalkozásnak kell tekinteni.

A verseny tisztaságát sértő cselekmények közvetett bizonyítékai, gyanújelei

Döntőbizottság D.8/15/2015. sz. határozatában hangsúlyozza, hogy az ajánlatkérőnek nem az a feladata, hogy kizárólag közvetlen bizonyítékok alapján állapítsa meg egy esetleges jogsértés fennálltát, felhasználható minden olyan bizonyíték, mely alkalmas lehet a valóságnak megfelelő tényállás megállapítására. A D.294/22/2024. sz. határozat szerint az ajánlatkérő kötelezettsége a közvetett bizonyítékok megfelelő mérlegelése és a döntés indokolása. Az egyes bizonyítékok között – bizonyító erejük, súlyuk szerint – sorrendiség nincs, és annak sincs jelentősége, hogy közvetlen vagy közvetett bizonyíték kerül felhasználásra, értékelésre a döntése meghozatalakor. Az ajánlatkérői döntés meghozatalakor a versenyjogsértés alátámasztása az ajánlatkérő feladata, a rendelkezésre álló egyes bizonyítékok logikai láncba fűzésével és az azokból levont okszerű következtetéssel – egyetlen, mindent elsöprő, közvetlen dokumentum hiányában is – megfelelően igazolhatja a jogsértés elkövetését (Kvf.II.37.672/2015/28.).

A Döntőbizottság D.113/16/2024. sz. határozata szerint releváns az a kérdés is, hogy az ajánlatok és mellékletei benyújtásával már előálltak-e azok a bizonyítékok, amelyekből a Kbt. 36. § (2) bekezdés első vagy második fordulata, közvetve a Tpv. 11. §-a szerinti törvényi tényállás megvalósulásának lehetőségére lehet következtetni, vagy annak hiányában az ajánlatkérő jogszerűen továbbfolytatott eljárása és az általa alkalmazott eszközök eredményeként álltak elő olyan bizonyítékok, amelyek a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti versenyjogsértést vagy annak alapos feltételezését teszik lehetővé, hiszen nemcsak a versenyjogsértők, hanem az ajánlatkérő ezzel összefüggő közbeszerzési jogi eljárási cselekményei is számon kérhetőek.

Ahhoz, hogy az ajánlatkérő által meghozott intézkedések megfelelő értékelését elvégezhesse, a Döntőbizottság meg kell, hogy vizsgálja az eljárásban részt vevő gazdasági szereplők magatartását is. Annak a kérdésnek az eldöntéséhez, hogy pontosan melyek lehetnek azok a gyanújelek vagy közvetett bizonyítékok, ame-

lyek a versenyt szűkítő ajánlattevői magatartásra utalnak, segítséget nyújthatnak az ebben a kérdésben meghozott jogorvoslati határozatok. A Gazdasági Versenyhivatal segédlete⁴ számos gyanújelet és mintázatot ismertet, ami segíthet az ilyen esetek feltárásában, ugyanakkor a legtöbb ilyen segédlet eljárásokon átívelő magatartásokra hívja fel a figyelmet, mely megnehezítheti az ajánlatkérő dolgát, akinek az adott eljárásban kell döntést hoznia. Jelen cikkben kizárólag olyan jelek és bizonyítékok ismertetésére és csoportosítására teszek kísérletet, melyek a közbeszerzési jog területén már kiálltak a közigazgatási hatósági eljárások, illetve közigazgatási perek próbáját, a bírálat során feltárhatók és melyeket az eljáró szerv a döntésénél figyelembe vett.

Személyi, szervezeti összefonódások

Az előző pontban írtaknak megfelelően önmagában az, hogy a vizsgált gazdasági szereplők nem függetlenek, nem jelent jogsértést, azonban mindenképp felvetheti az ajánlatok függetlenségének a kérdését, és további tényfeltáró intézkedést követelhet meg az ajánlatkérőtől. A D.242/22/2018. sz. határozatában a Döntőbizottság figyelembe vette, hogy a két, jogsértéssel érintett ajánlattevő azonos tulajdonosi szerkezettel rendelkezik, így nem lehetett kizárni, hogy a két gazdasági szereplő mögött álló tulajdonos ismeretekkel rendelkezzen mindkét gazdasági szereplő magatartására vonatkozóan. A D.132/12/2025. sz. határozatban a hivatalbóli kezdeményező a kérelmezettek vezető tisztségviselői, munkavállalói és kapcsolattartói esetében a közöttük fennálló rokoni kapcsolatokra is hivatkozott. A D.761/10/2024. sz. határozatában a Döntőbizottság megállapította és az egyéb versenyszűkítő magatartást igazoló bizonyítékok mellett figyelembe vette, hogy a két kérelmezett között fennáll személyi kapcsolódás is, illetőleg a kérelmezettek weboldalai is kapcsolatban álltak egymással. Az ajánlattételre felhívás időpontjában az I. rendű kérelmezett egyik tulajdonosa alapította a II. rendű kérelmezettet, akinek lakcíme az ajánlattételre történő felhívás időpontjában megegyezett a II. rendű kérelmezett mindenkori székhelyével. Az I. rendű kérelmezett weboldala a II. rendű kérelmezett weboldalának egy aloldalként működött. Szintén releváns szempontként

értékelte a Döntőbizottság a D.8/15/2025. sz. határozatában azt a tény, hogy a kérelmezett gazdasági szereplők ügyvezetői rokoni, testvéri kapcsolatban álltak egymással.

Gazdasági racionalitással ellentétes, életszerűtlen magatartás

A közbeszerzési verseny tisztaságát érintő korrupciós kockázatokkal és kartellmegállapodásokkal kapcsolatos szakmai iránymutatás⁵ szerint egyszerű gyanúra adhat okot például, ha az ajánlatkérő azt észleli, hogy az ajánlattevő hiánypótlást nem teljesít, holott az eljárásban mindvégig teljesítette a Kbt.-beli kötelezettségeit. Az ajánlattevők magatartását ugyanakkor érdemes kontextusában vizsgálni, mindenképp gyanúra adhat okot, ha egyébként például személyi, szervezeti összefonódásokkal terhelt ajánlattevők egyike nem tesz eleget az ajánlatkérői felhívásoknak.

A Döntőbizottság a D.242/22/2018. sz. határozatában például figyelembe vette, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban hiánypótlást, árandokolást, a Kbt. 69. § (4) bekezdése szerinti igazolásokat kérte benyújtani az egyik eljárás alá vont ajánlattevőtől, melyeknek nem tett eleget, miközben egy másik – függetlennek nem tekinthető – ajánlattevő az azonos hiányokat megállapító hiánypótlási felhívásokat határidőben tudta teljesíteni, így ajánlata érvényes volt. Ezzel a magatartásukkal a jóval magasabb ajánlati árat megajánló eljárás alá vont ára maradt versenyben, és ez a magatartásuk torzította az ajánlati árakat.

A Döntőbizottság D.8/15/2025. sz. határozata hasonlóan értékelte azt, hogy egy ajánlattevő árandokolás adási kötelezettségének nem tett eleget, és ezzel azt a hatást érte el, hogy az egyébként nyertes pozícióban lévő ajánlattevő helyett egy másik, kérelmezett ajánlattevő lett nyertes, és így a magasabb ajánlati árat megajánlott gazdasági szereplővel kötött szerződést az ajánlatkérő.

A D.294/22/2024. sz. határozat (illetve a Fővárosi Törvényszék 103.K.703.103/2024/13. ítélete) szerinti ügyben az ajánlatkérő részben arra alapozva állapította meg az ajánlattevők összejátszását, hogy az ajánlataikban azonos kapacitást nyújtó szervezetet jelöltek meg,

⁴ Kartellgyanús közbeszerzés? https://www.gvh.hu/data/cms1036313/KARTELL_ajanlatkeroknak_2017_05_24.pdf (2025. szeptember 25. napi időállapot).

⁵ https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erinto-korrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot).

illetve, hogy az értékelési sorrendben előrébb elhelyezkedő ajánlattevők nem vagy nem megfelelően nyújtották be árandokolásukat, hiánypótlásukat.

Életszerűtlen, és gyanúra adhat okot, amennyiben az ajánlattevők bizonyos eljárási cselekményeket, az EKR-ben közel egyidőben végeznek el. A D.132/12/2025 sz. határozatában a Döntőbizottság figyelembe vette, hogy az ajánlatok benyújtására a vizsgált ajánlattevők tekintetében 20 perc különbséggel került sor. A D.294/22/2024. sz. határozat szerinti ügyben a Döntőbizottság szintén figyelembe vette az ajánlatok feltöltésének időbeliségét és sorrendiségét. A D.8/15/2025. sz. határozatban a Döntőbizottság megállapította, hogy a kérelmezettek a hiánypótlást ugyan nem egyidőben, azonban egymáshoz nagyon közel teljesítették.

Az ismertetett magatartásformák kimeríthetik a színlelt ajánlattétel, illetve az ajánlat elfojtás vagy visszatartás fogalmát. A színlelt ajánlattétel lényege, hogy az igyekszik a verseny látszatát kelteni. Akkor beszélhetünk róla, ha az alábbi feltételek közül legalább az egyik megvalósul: az ajánlattevő a megállapodás szerinti nyertes ajánlatnál magasabb árajánlatot tesz; vagy olyan az ajánlat, amely nyilvánvalóan el lesz utasítva; vagy olyan az ajánlattétel, amely a megrendelő számára elfogadhatatlan feltételeket tartalmaz. Az ajánlat elfojtás (ajánlat visszatartás) lényege, hogy a verseny-társak megállapodnak abban, hogy egyikük, vagy többen is tartózkodni fognak az ajánlattételtől, vagy pedig a már megtett ajánlatukat visszavonják, annak érdekében, hogy az általuk megbeszélte ajánlat nyerjen. Az ajánlat elfojtás tehát lényegében azt jelenti, hogy egy vagy több versenytárs nem tesz ajánlatot.⁶

Formai hasonlóságok az ajánlatok között

A D.69/23/2022. sz. határozatában a Döntőbizottság többek között a hivatalbóli kezdeményezésében megjelölt, a kérelmezettek ajánlatában foglalt formai egyezőségeket vizsgálta. Az ajánlattevők által ajánlatuk részeként benyújtott munkalapjainak azonos cellája mind a két kérelmezett ajánlatában vastag betűsre volt állítva, miközben az ajánlatkérő által kiadott dokumentációban valamennyi említett cella normál betűstílusú volt. A munkalap nézete mind a két kérelmezett ajánlatában

166%-ra volt állítva és a fájl mindkét ajánlattevő által így volt mentve, míg az eredeti, EKR-ből származó fájl esetében ez 100%. Hasonló anomáliákat állapított meg a Döntőbizottság további dokumentumok méretezése kapcsán is. A Döntőbizottság előadta, hogy az egyes munkalapok véletlenül teljesen azonos méretre nagyítása a két kérelmezett ajánlattevő ajánlatában teljességgel valószerűtlen, mivel az nem automatikus, hanem manuális beállítást, a konkrét méret százalékos megadását igényli. A fentiekben kiemelt nézetbeállítások az utolsó mentés során alkalmazott nézet elmentett beállításai, amelyek teljesen egyezően kerültek megváltoztatásra a kérelmezettek ajánlatában a dokumentációhoz képest. A Döntőbizottság álláspontja szerint már a két ajánlat közötti formai egyezőségek alapján is megállapítható lett volna a kezdeményező által állított jogsértés.

A D.761/2024. sz. ügyben a hivatalbóli kezdeményező előadta, hogy a kérelmezett ajánlattevők ugyanolyan táblázatos formában nyújtották be a műszaki minimumfeltételekre vonatkozó szakmai ajánlatukat, azonos volt a megfogalmazás, sortörések, szerkesztéstechnika is. A közbeszerzési eljárás tárgyát hét darab különböző funkciójú gép képezte. Mindkét kérelmezett mind a hét közbeszerzési tárgyra ugyanazon gyártó ugyanazon típusú gépét ajánlotta meg, az összes gép összes műszaki jellemzője teljesen azonos volt. Az ajánlatokba beadott termékleírások és fotók – egy oldal kivételével – szintén teljesen azonosak voltak. A Döntőbizottság meg is állapította, hogy a kérelmezettek ajánlatát összehasonlítva azok egymással valóban egyezőséget mutattak.

A Döntőbizottság, illetve az ajánlatkérő a D.294/22/2024. sz. határozatban tárgyalt ügyben (103.K.703.103/2024/13. ítélet) többek között azt is figyelembe vette, hogy a vizsgált ajánlattevők ajánlataikban azonos kapacitást nyújtó szervezetet jelöltek meg, az első két helyen álló ajánlattevő az ajánlatkérő árandokolás-kérésének nem vagy nem megfelelően tett eleget, illetve egy harmadik ajánlattevő az árandokolás-kéréssel összefüggő hiánypótlási felhívást nem teljesítette.

A D.8/2025. sz. jogorvoslati eljárásban a Közbeszerzési Hatóság Elnöke, mint hivatalbóli kezdeményező többek között arra is alapította a jogsértés gyanúját, hogy az érintett ajánlattevők által a hiánypótlás keretében

⁶ OECD: Iránymutatás a közbeszerzési kartellekkel szembeni fellépéshez (2009 február)

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/hu/publications/reports/2009/02/guidelines-for-fighting-bid-rigging-in-public-procurement_d4a5f7a8/55379919-hu.pdf (2025. szeptember 25. napi időállapot).

benyújtott költségvetések – magát a konkrét ajánlatot tartalmazó táblázatok (pdf) – azonos külalakot érintő hibában szenvedtek: az ajánlatkérő, eredetileg az árazatlan költségvetések iratmintáinak bal felső sarkában elhelyezett címere a kinyomtatott dokumentumokon azonos módon volt takarásban. Ezen formai hiba az eljárás más ajánlattevői dokumentációjában nem volt felfedezhető, a Döntőbizottság figyelembe véve a további gyanújeleket is, elfogadta az érvelést.

Még a papíralapú eljárások idején a Döntőbizottság a D.242/22/2018. sz. határozatában vizsgálat alá vonta azt a kérdést is, hogy a két különböző ajánlattevőtől érkezett ajánlatban benyújtott felolvasólapok hasonló kézírást tartalmaztak.

Ajánlatok azonos vagy hasonló árazása

A Gazdasági Versenyhivatal által kiadott „Kartellgyanús közbeszerzés? A Gazdasági Versenyhivatal ajánlái a közbeszerzési eljárásokban előforduló kartellek kiszűrésére és megelőzésére” című kiadványa szerint is kartellre utaló jel, ha több ajánlattevő teljesen egyforma, részleteiben is (indokolatlanul) azonos árakat jelöl meg.

A D.69/23/2022. sz. határozatában a Döntőbizottság azt a tényt is vizsgálta, hogy a kérelmezettek ajánlataiban számos tétel esetében az anyagegységárak, valamint a munkadíjak megegyeztek, valamint olyan, nem életszerű szorzószámok voltak fellelhetők, amelyek esetében az egyik ajánlat szerinti egységár a másik ajánlat ugyanazon tételre vonatkozó egységárától pontosan 5, 10, 20 vagy 70 százalékkal tért el. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlattevők ajánlatában szereplő anomáliák nagy száma a véletlent gyakorlatilag kizárta.

A Döntőbizottság D.67/13/2025. sz. határozata szerint a vizsgált ajánlatok számos tétel esetében mind az anyag egységár, mind a díj egységár tekintetében azonos összegeket tartalmaztak, továbbá az adott munkanemek tételei azonos ponton tartalmaztak nullás megajánlást.

A Döntőbizottság D.184/10/2025. sz. határozatában azt az anomáliát vizsgálta, hogy a kérelmezett ajánlattevők ajánlatai a mennyiség és a mértékegység tekintetében ugyanúgy tértek el az árazatlan költségvetéstől, és a gazdasági szereplők azonos tartalmú tételt adták hozzá az árazatlan költségvetéshez. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlattevők kizárólag annak eredményeképpen tudtak azonos módon hibázni az árképzés

során, hogy ugyanazon elgondolás alapján jártak el, az azonos hibák egy közös adatforrást feltételeztek: a három kérelmezettnek egy bizonyos irattartalomról kellett dolgoznia az árképzés során, e forrásból pont ugyanazon adatokat választották ki a kérelmezettek, és pontosan ugyanúgy tértek el a felhasználásukkal az árazatlan költségvetés tartalmától. Ezek alapján a Döntőbizottság megállapította, hogy a fenti események többszöri megvalósulása olyan mértékben valószínűtlen, hogy a létrejöttük egyedüli magyarázata az lehet, hogy a három kérelmezett ajánlattevő összehangoltan, egymás árképzésének az ismeretében alkotta meg az ajánlatát. E körülményből viszont az következik, hogy a kérelmezettek között nem állt fenn tényleges verseny, és emiatt a kérelmezettek nem tartották tiszteletben a verseny tisztaságát.

Metaadatok

Mióta a közbeszerzéseket főszabály szerint elektronikusan kell lefolytatni, a korábban hagyományos, papíralapú formai hasonlóságok vizsgálata (aláírások, iratminták stb.) háttérbe szorult a korábbiakban ismertetett, elsősorban informatikai jellegű formaiságok és metaadatok áttekintéséhez képest. A metaadatok tekintetében elsősorban a dokumentumot előállító felhasználó megnevezése, illetve a dokumentum létrehozásának időpontja lehet döntő kérdés, de bizonyos esetekben jelentősége volt még a dokumentum méretének, pixel-számának is.

A D.67/13/2025. sz. határozatában, mely a Gazdasági Versenyhivatal hivatalbóli kezdeményezése alapján indult, a Döntőbizottság vizsgálat alá vonta azt a tényt, hogy „xlsx” kiterjesztésű árazott költségvetések utolsó mentését – a dokumentumok metaadatai szerint – a kérelmezett ajánlattevők esetében, valamennyi részben azonos felhasználó végezte el, szinte egy időben. A Döntőbizottság megállapította, hogy az ajánlatok a két ajánlattevő tekintetében azonos felhasználói fiókból, azonos számítógépen kerültek elkészítésre.

A D.132/12/2025. határozat szerint a szerkeszthető formátumú árazott költségvetéseket utoljára mentő felhasználó személye a két ajánlattevőnél azonos: a felhasználói fiókban rögzített és megjelenített név mindkét ajánlattevő esetében „Klári”, vagyis a kérdéses dokumentumokat azonos felhasználói fiókból nyitották meg. Az ajánlatokban becsatolt nem szerkeszthető formátumú dokumentumok felépítése és szkennelési sorrendje

is azonos volt a két ajánlattevőnél, valamint azokat ugyanazon a nyomtatón állították elő.

A D.294/22/2024. sz. határozat szerint az árazott költségvetések alapjául az ajánlatkérő által a közbeszerzési dokumentumok részeként rendelkezésre bocsátott táblázat szolgált, mely dokumentumok szerkeszthető változatait mindhárom ajánlattevő esetében azonos felhasználó (ebben az esetben „Miki”) mentette el az ajánlattétel napján. A Döntőbizottság a Kbt. 187. § (3) bekezdése szerinti lehetőségével élve megkeresést intézett az EKR üzemeltetőjéhez annak céljából, hogy választ kapjon arra, hogy a kérelmező és a kizárással érintett ajánlattevők ajánlatai mely IP címek alól kerültek feltöltésre. A Döntőbizottság a szolgáltatott adatok alapján bizonyosságot szerzett arról, hogy a vizsgált ajánlattevők ajánlatai egyazon IP cím alól kerültek feltöltésre. Tekintve, hogy az érintett ajánlattevők eltérő székhelycímmel rendelkeztek, a Döntőbizottság az IP címek azonosságára tekintettel is igazoltnak látta, hogy a kérdéses dokumentumok véglegesített példányai azonos felhasználói fiókban, azonos számítógépen készültek.

Szintén jelentős szerepe volt a metaadatoknak a D.8/2025. jogorvoslati eljárásban, melyben a hivatalbóli kezdeményező arra hivatkozott többek között, hogy ajánlatkérő által előkészített „xlsx” kiterjesztésű táblázatokat a kérelmezettek esetében utoljára kapcsolódó személyek mentették időben egymás után, majd a hiánypótlás során benyújtott „pdf” kiterjesztésű verziójukat azonos lapolvasóval hozták létre („scanner system Image conversion”), oldalméretük szintén azonos (204 x 291 mm) és a „scanner system” alkalmazással készültek. Mindezek mellett a hivatalbóli kezdeményező rámutatott arra, hogy az egyik kérelmezett esetében az ajánlatok feltöltését indító felhasználó neve (mely egy névből és egy dátumból tevődik össze) egyezést mutat a másik kérelmezett vezető tisztviselőjének keresztnévvel, és a születési éve megegyezik a hivatkozott felhasználó neve mellett megjelenő dátummal. Mindezek alapján feltételezhető volt, hogy az egyik kérelmezett fiókjához a másik kérelmezett vezető tisztviselője kapcsolódik, mint természetes személy, azaz valószínűsíthető, hogy az egyik kérelmezett árajánlatait a másik

kérelmezett vezető tisztviselője töltötte fel az EKR rendszerbe, ezáltal nehezen volt vitatható, hogy tudomással bírtak egymás ajánlatairól.

Nyertes ajánlat és a becsült érték közelsége

A Döntőbizottság már a D.344/20/2019. sz. határozatában is foglalkozott a becsült érték, a rendelkezésre álló fedezet és a nyertes ajánlat viszonyával, amikor a Kbt. 2. § (1) bekezdésének, továbbá a Kbt. 36. § (2) bekezdésének megsértését részben arra a tényre is alapította, hogy a becsült érték, a rendelkezésre álló fedezet és a nyertes ajánlat összege megegyezett egymással.

A joggyakorlat ugyanakkor jelentősen fejlődött a Közbeszerzési Hatóság elnöke, mint hivatalbóli kezdeményező által 2024-ben indított hivatalbóli jogorvoslati kezdeményezéseit követően. Ezen ügyek alapja egy közérdekű bejelentés volt, melyeket a Közbeszerzési Hatóság, mint közérdekű bejelentés befogadására jogosult szerv⁷ vizsgált ki, mely vizsgálattal média érdeklődést is kiváltó ügyben „lehetőségeihez mérten elment a falig”.⁸ A közérdekű bejelentő saját bevallása szerint több száz közbeszerzési eljárást vizsgált meg, és ismerős mintázatokat, valamint rendszerszintű korrupcióra utaló jeleket fedezett fel, a Közbeszerzési Hatóság minden, a bejelentő által bemutatott esetet kivizsgált, és 15 jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottságnál. Ezen ügyek eredményeként a Döntőbizottság a D.99/11/2024., D.100/11/2024., D.101/15/2024., D.102/15/2024., D.105/11/2024., D.108/16/2024., D.109/10/2024., D.112/10/2024. és D.113/16/2024. számú határozataiban arra a megállapításra jutott, hogy a becsült érték összegével nagymértékben megegyező összegű nyertes ajánlat ténye önmagában olyan körülményként lett volna értékelendő, amely felveti a versenyt megakadályozó, korlátozó vagy azt torzító magatartás lehetőségét, így az ajánlatkérő jogsértést követett el, amikor nem értesítette a Gazdasági Versenyhivatalt. Újdonság volt tehát, hogy a Döntőbizottság már egyéb, összejátszásra utaló gyanújelek hiányában, önmagában a nyertes ajánlat összege alapján megállapította a jogsértést. Nóvum ezen felül, hogy nem szükséges a becsült érték és a nyertes ajánlat összegének teljes egyezősége, elegendő, ha azok összege már éssze-

⁷ Lásd: Fővárosi Törvényszék 103.K.702.522/2024/20. sz. ítélete.

⁸ <https://atlaszso.hu/impakt/2024/05/06/bejelentesunk-nyoman-112-millio-forint-birsagot-szabott-ki-a-kozbeszerzesi-dontobizottsag/> (2025. szeptember 25. napi időállapot).

rútleül közel áll egymáshoz. A Döntőbizottság gyakorlatát még számos – pl. a D.583/20/2024., D.584/13/2024., 586/11/2024., D.587/8/2024., D.589/9/2024., D.592/10/2024., D.593/8/2024., D.594/17/2024., D.595/17/2024. sz. – határozatban megerősítette.

Az ajánlatkérők jellemző védekezése volt a jogorvoslati eljárások során például, hogy a becsült érték összege nyilvánosan elérhető adatokból, támogatási szerződésből kalkulálható volt (D.580/8/2024.sz. határozat), vagy hogy az ajánlatkérő honlapján közzétett közbeszerzési tervben szerepelt a becsült érték (D.582/10/2024. sz. határozat). Szintén többször visszatérő ellenérvként elhangzott, hogy az ajánlatkérő és a gazdasági szereplők ugyanazon szoftvert használták a költségvetés összeállításához (lásd pl.: D.589/9/2024. sz. határozat). A Döntőbizottság ezen érvekre minden esetben következetesen azt írta, hogy az ajánlatkérő olyan körülményeket vetett fel, amelyek vizsgálatára végső soron akkor kerülhetett volna sor, és pedig az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező (versenyhivatali) hatóság eljárásában, ha az ajánlatkérő eleget tesz a Kbt. 36. § (2) bekezdésének (lásd pl. D.582/10/2024 sz. határozat).

Kiemelendő, hogy ezekben az esetekben a Döntőbizottság kizárólag az ajánlatkérők tekintetében állapított meg jogsértést, vagyis azok tárgya az ajánlatkérői passzivitás volt, figyelemmel arra, hogy az ajánlatkérőknek kellett volna feltárnia az ajánlat árazásának körülményeit, ennek hiányában a Döntőbizottság nem értékelte az ajánlattevők magatartását.

A Döntőbizottság joggyakorlatának fejlődése eredményeként a fenti jogsértő cselekményt már úgy értékeli, hogy a Kbt. 2. § (1) bekezdésére és 36. § (2) bekezdésére figyelemmel a Kbt. 69. § (1) bekezdésének megsértése valósul meg (lásd pl.: D.41/8/2025.), a korai határozatokban még a Kbt. 36. § (2) bekezdésének megsértését mondta ki a Döntőbizottság.

Azt, hogy pontosan a becsült érték és az ajánlat milyen szintű egyezése tekinthető gyanúsnak, esetről esetre mérlegelendő, jellemzően a Döntőbizottság bőven 99 % feletti, majdnem 100%-os egyezőségeket vizsgált (pl. D.41/8/2025. határozat szerint 99,8%). Érdemes kiemelni, hogy a jövőben a Közbeszerzési Hatóság a hirdetmények ellenőrzése során is kiemelt figyelmet fordít

a becsült érték, a rendelkezésre álló anyagi fedezet és az ajánlatok összegének vizsgálatára.

Eszközök a tényállás feltárására, következmények

Ajánlatkérői szempontból a fent ismertetett határozatok a passzivitást szankcionálták. Amennyiben az ajánlatkérő az ajánlat önállóságát és függetlenségét kétségbe vonó objektív tényezőkről szerez tudomást, köteles megvizsgálni minden olyan releváns körülményt, amely az érintett ajánlat benyújtásához vezetett, azt is beleértve, hogy a feleket bizonyos információk és bizonyítékok szolgáltatására hívja fel (lásd analógia útján: 2015. március 12-i eVigilo ítélet, C-538/13, EU:C:2015:166, 44. pont).

A Kbt. 71. § (1) bekezdése szerint az ajánlatkérő köteles az összes ajánlattevő és részvételre jelentkező számára azonos feltételekkel biztosítani a hiánypótlás lehetőségét, valamint az ajánlatban vagy részvételi jelentkezésben található, nem egyértelmű kijelentés, nyilatkozat, igazolás tartalmának tisztázása érdekében az ajánlattevőtől vagy részvételre jelentkezőtől felvilágosítást kérni.

A Kbt. 71. § (3) bekezdése szerint a hiányok pótlása arra irányul, hogy az ajánlat vagy részvételi jelentkezés megfeleljen a közbeszerzési dokumentumok vagy a jogszabályok előírásainak.

A vizsgált jogsértések ugyan egyértelműen befolyásolják azt a kérdést, hogy az ajánlat megfelel-e a jogszabályoknak, ugyanakkor összejátszás esetén nem feltétlenül beszélhetünk az ajánlat hiányosságairól, így nem biztos, hogy a hiánypótlás a legalkalmasabb eszköz a tényállás feltárására.

Alkalmas eszköz lehet a felvilágosítás kérés, ugyanakkor önmagában nyilatkozatok beszerzése sem feltétlenül elegendő ahhoz, hogy a verseny biztosítottnak legyen tekinthető, a korábbiakban már hivatkozott D.8/15/2025. határozatában a Döntőbizottság nem tartotta elegendőnek az ajánlatkérő intézkedéseit, és megállapította a Kbt. 25. § (1) bekezdésének megsértését, noha ajánlatkérő élt a felvilágosítás-kérés eszközzel, és tett intézkedéseket a tényállás feltárása érdekében.

A D.294/22/2024. sz. határozatában a Döntőbizottság osztotta az ajánlatkérő álláspontját, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja szerinti kizáró ok megállapítása, és

így a bizonyítható versenyt szűkítő magatartás bizonyítását követően nem volt helye hiánypótlási felhívásnak, vagy felvilágosítás-kérésnek, hiszen az ajánlatokban nem volt olyan hiány, hiba, ellentét, nem egyértelmű nyilatkozat, igazolás, kijelentés felfedezhető, mely a hivatkozott jogintézmények alkalmazását a jelen tényállás alapján megkövetelték volna az ajánlatkérőtől.

A D.102/2024. sz. ügyben a kérelmezett ajánlatkérő sérelmezte is, hogy számára nem volt világos, hogy a hivatalbóli kezdeményező milyen eljárási cselekmény keretében várta volna el a rákérdezést a gyanús körülményekre, mivel az álláspontja szerint egyedül szóba jöhető eljárási cselekmény a Kbt. 71. § szerinti felvilágosítás-kérés lehetett volna. Az ajánlatkérő álláspontja szerint az ajánlat teljes volt, az ajánlatban szereplő dokumentumokban, beleértve a költségvetést is, nem egyértelmű, illetve egymással ellentétes dokumentumok, ellentétes dokumentumi tartalmak nem voltak, így a Kbt. 71. § szerinti felvilágosítás-kérésnek nem volt jogi, eljárásjogi alapja. Megállapítható ugyanakkor, hogy egyrészt az érintett ajánlatkérő kifogása nem fogott helyt, másrészt, ha ilyen szűken is értelmezzük a felvilágosítás-kérés lehetőségét, a Kbt. 25. § (1) bekezdése egyértelműen lehetőséget és egyben köteletséget teremt ajánlatkérő számára, hogy feltárja a verseny tisztaságának sérelmét eredményező helyzeteket. Így a Kbt. 25. § (1) bekezdése jogalapot teremthet, akár „egyéb kommunikáció” formájában a tényfeltárássra. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy számos ügyben, például a D.8/2025. sz. eljárásban alkalmazta ajánlatkérő a felvilágosítás-kérést, mellyel mint eszközzel szemben sem az ajánlattevők, sem a Döntőbizottság nem emelt kifogást.

Amennyiben a tényállás feltárása eredményeként az ajánlatkérő olyan következtetésre jut, hogy fennáll a versenyt sértő magatartás gyanúja, a feltételek fennállása esetén köteles értesíteni a Gazdasági Versenyhivatalt. A Kbt. 36. § (2) bekezdés szerint a szignalizáció módja a Tpv. 43/H. § szerinti bejelentés vagy a Tpv. 43/I. § szerinti panasz, ugyanakkor versenyjogi szempontból nem mindig célszerű a bejelentést rögtön az ajánlattevők tudomására hozni, mivel egy hatékony

kartelleljáráás előzetes értesítés nélküli helyszíni kutatással indul, mely így megghiúsulhat.⁹ Nehézséget jelent ugyanakkor, hogy az ajánlatkérőket szigorú határidők és előírások kötik a feltárás tekintetében, így a teljes diszkréció nehezen valósítható meg. A Gazdasági Versenyhivatal kiadványa¹⁰ szerint a szignalizáció az anonim zárt internetes bejelentő felületén, a Kartell Chat alkalmazáson is bejelenthető. A Gazdasági Versenyhivatal szerint a formális szignalizáció akkor megfelelően időzített, ha az ajánlatkérő a kizárást tartalmazó döntésének meghozatalával egyidejűleg, a konkrét kartell-gyanú fellépésekor rövid úton felveszi a kapcsolatot a Gazdasági Versenyhivatal Felderítő Irodájával (kartell@gvh.hu). Lehetőség van továbbá a szignalizáció alapjául szolgáló magatartás előzetes értékelésére a Felderítő Irodával történő személyes konzultáció keretében is.

Tekintettel azonban a már vizsgált Tpv. szerinti feltételekre, ezen eszközzel ajánlatkérő nem minden esetben köteles élni. Érdeemes ugyanakkor kiemelni a Döntőbizottság két döntését: a D.67/13/2025. és a D.132/12/2025. sz. határozatokat, mely esetekben az ajánlatkérő eleget tett a Kbt. 36. § (2) bekezdése szerinti kötelezettségének és szignalizációval élt. Ezekben az ügyekben a Gazdasági Versenyhivatal ugyan a Tpv. megsértését nem tudta megállapítani, de mint a Kbt. 152. § (2) bekezdés i) pontja szerinti hivatalbóli kezdeményező jogorvoslati eljárást kezdeményezett a Döntőbizottságnál. A leírtakból következően a Gazdasági Versenyhivatal felé megtett szignalizációnak olyan esetekben is lehet haszna, amikor a Tpv. vagy az EUMSZ szerinti jogsértés nem állapítható meg kétséget kizáróan, mely szempontot a jövőben érdemes lehet jogalkotói oldalról is mérlegelni, és esetleg a szignalizáció feltételein enyhíteni, ahogy erre sor került a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja esetében is.

Az ajánlattevők versenyszűkítő eljárásának következménye az érintett ajánlattevők kizárása a közbeszerzési eljárásból a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja alapján, mely szerint az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki

⁹ Dr. Bak László: Közbeszerzési és versenyjog – az együttműködés fontosságáról, Közbeszerzési Értesítő Plusz, 2020.II.évfolyam 11. szám 34-38. oldal.

¹⁰ https://gvh.hu/preview/aktualis_hirek/szakmai-iranymutatas-jelent-meg-a-kozbeszerzesi-verseny-tisztasagat-erintokorrupcios-kockazatokkal-es-kartellmegallapodasokkal-kapcsolatban (2025. szeptember 25. napi időállapot).

esetében az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött. Itt nem elegendő a jogsértés gyanúja, itt már bizonyítást vár a jogalkotó az ajánlatkérőtől. Kiemelendő ugyanakkor ebben a körben a Döntőbizottság D.294/22/2024. sz. határozata, ahol a fentiekben már tárgyalt három „gyanújel” vagy közvetett bizonyíték alapján kizárta az ajánlattevőt ajánlatkérő, és ezeket (azonos kapacitást nyújtó szervezet megjelölése, az előrébb rangsorolt ajánlattevők árindokolásának, hiánypótlásának nem megfelelő benyújtása, azonos felhasználói nevek) elegendőnek értékelte a Döntőbizottság a bizonyítottsághoz. A Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja kapcsán is megállapította tehát a Döntőbizottság, hogy nem feltétlenül szükséges közvetlen bizonyíték, hanem a közvetett bizonyítékok megfelelő mérlegelése és a döntés indokolása az ajánlatkérő kötelezettsége. Ahogy korábban utaltam rá, ez a kizáró ok 2020. február elsejével módosult, korábban a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontja - a Kbt. 36. §-ához hasonlóan - kiutalt a Tpv.-re, de a jogalkotói indokolás szerint a nem független vállalkozások esetében is szükséges feltárni az ajánlatok egymásra történő befolyását, és meghozni a megfelelő intézkedéseket.

A leírtak mellett a Kbt. 62. § (1) bekezdés o) pontjára tekintettel a Kbt. 73. § (1) bekezdése az ajánlatok érvénytelenné nyilvánítását írja elő ajánlatkérő számára olyan esetben, amikor az ajánlatkérő bizonyítani tudja, hogy az adott közbeszerzési eljárásban a gazdasági szereplő más gazdasági szereplővel a verseny torzítására irányuló megállapodást kötött. Erre pl. a fent hivatkozott D.294/22/2024. sz. határozata szerinti ügyben sort kerített ajánlatkérő és a Gazdasági Versenyhivatal értesítésére is sor került.

A Kbt. 75. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ajánlatkérő eredménytelenné nyilváníthatja az eljárást, ha valamelyik ajánlattevő vagy részvételre jelentkező az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő, illetve részvételre jelentkező érdekeit súlyosan sértő cselekményt követ el. Az eredménytelenségi ok kapcsán a D.761/10/2024. sz. határozatban a Döntőbizottság rögzítette, hogy ez az eredménytelenségi ok nem kötelezően, hanem csak az ajánlatkérő döntése alapján alkalmazható.

Összefoglalás

Összegezve megállapítható, hogy az adott közbeszerzési eljárásban részt vevő gazdasági szereplőkre elsősorban passzív, az ajánlatkérőkre pedig elsősorban aktív kötelezettségeket ró a Kbt. a verseny tisztaságának fenntartása érdekében. Az ajánlatkérőknek a gyanújelek fennállása esetén, a bírálat során fel kell tárni a tényállást, és amennyiben a feltételei fennállnak, alkalmazniuk kell a rendelkezésükre álló eszközöket, következményeket. A rendelkezésre álló esetjog alapján összegezhethetjük azokat a gyanújeleket, közvetett bizonyítékokat, amelyek az ajánlattevői jogsértésre utalhatnak, és amelyek alapján az ajánlatkérőknek mindenképp további intézkedéseket kell hozniuk:

- a személyi és szervezeti összefonódások (önmagukban nem tekinthetők jogsértőnek, de felvethetik az ajánlatok önállóságának kérdését),
- a formai hasonlóságok az ajánlatok között,
- a gyanús metaadatok,
- az ajánlatok hasonló árazása,
- gazdaság racionalitást nélkülöző, életszerűtlen magatartások,
- a becsült érték és az ajánlat összegének közelsége.