

# Kartellgyanús közbeszerzés?



**A Gazdasági Versenyhivatal  
ajánlásai  
a közbeszerzési eljárásokban  
előforduló kartellek  
kiszűrésére és megelőzésére**

## Versenyjogi megfontolások a közbeszerzési eljárásokban

A versenyjogi szabályok a közbeszerzési eljárások során is jelentős szerepet kapnak, tekintettel arra, hogy azokat úgy kell lefolytatni, hogy az alapvető versenyjogi szabályok – a piaci verseny védelme érdekében – ne sérüljenek. A versenyjogi megfontolások beillesztése a közbeszerzési eljárásokba azt a célt hivatott szolgálni, hogy a kívánt áru vagy szolgáltatás a piaci áraknak megfelelő szinten és a legjobb feltételeket nyújtó ajánlattevőtől kerüljenek beszerzésre. Az intézményi beszerzők piaci aktivitása ezáltal a versenyképes vállalkozások sikerét, az adófizető-fogyasztó érdekeinek érvényesülését, valamint a közpénzek ésszerű felhasználását is biztosítja.

Mindezek miatt a jogalkotó alapelvi szinten megköveteli a verseny tisztaságának betartását mind a hatályos közbeszerzésekről szóló törvényben (2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről – a továbbiakban Kbt.), mind a versenykorlátozások tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényben (a továbbiakban: TpvT).

Az alapelv érvényesülésének kötelezettsége egy-egy közbeszerzési eljárás során együttesen terheli a közbeszerzési eljárásban résztvevő valamennyi felet. Az ajánlatkérő számára ez aktív magatartást jelent (az ajánlattételi felhívás közzététele, alapelvi előírások teljesülésének betartatása, ellenőrzése), az ajánlattevők számára pedig a verseny tisztaságának tiszteletben tartásában megnyilvánuló passzív magatartást feltételez.

Az alapelvi követelményen kívül számos tételes jogi rendelkezést is figyelembe kell vennie a közbeszerzési eljárásban részt vevő ajánlatkérőknek, illetve ajánlattevőknek. Ezek közül kiemelkedően fontos a TpvT. 11. §-ában foglalt versenykorlátozó megállapodások, azaz kartellek megkötésének tilalma az ajánlattevők között, valamint a Kbt. 28. §-ában foglalt ajánlatkérői jelentési kötelezettség a versenykorlátozó magatartások közbeszerzési eljárásban történő észlelése esetén.

A Gazdasági Versenyhivatal e kiadványával a közbeszerzési eljárásokban érdekelt feleket kívánja segíteni kötelezettségeik teljesítésében és ez által a közbeszerzések versenysemleges és tiszta lebonyolításában.

## Kartell: a legsúlyosabb versenykorlátozó magatartás

A *kartell* olyan versenytárs vállalatok közötti titkos szövetség, mely korlátozza, adott esetben ki is zárja a versenyt. Tpv. szerinti versenykorlátozó megállapodás azonban csak egymástól független vállalkozások között képzelhető el. Ugyanazon vállalkozás-csoporthoz vagy azonos tulajdonosi körhöz tartozó vállalkozások vonatkozásában nem lehet szó tiltott versenykorlátozó megállapodásról. (A nem független vállalkozások közötti összejárás egyéb jogszabályok megsértésének minősülhet.)

*Közbeszerzési kartellről* akkor beszélünk, amikor az egyébként versenytársaknak tekinthető vállalkozások titkos együttműködésük során felosztják a közbeszerzésen keresztül beszerezni kívánt termékek vagy szolgáltatások piacát, vagy megállapodnak az árakban és más értékesítési feltételekben, ami által kiküszöbölik, illetve erősen korlátozzák az egymás közötti versenyt. A közbeszerzési kartellek nagyfokú társadalomra veszélyességét jelzi, hogy a Büntető Törvénykönyv<sup>1</sup> szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekményeknek minősíti az ilyen megállapodásokat.

## A Gazdasági Versenyhivatal szerepe a közbeszerzési kartellekkel ellemi harcban

A Gazdasági Versenyhivatalnak (a továbbiakban: GVH) a Tpv. alapján hatásköre van arra, hogy felderítsen és szankcionáljon olyan versenyjogi jogsértéseket (versenykorlátozó megállapodásokat), amelyeket ajánlattevők követtek el a közbeszerzési eljárásokkal összefüggésben.

A GVH versenyfelügyeleti hatáskörei párhuzamosak, ugyanakkor függetlenek a Közbeszerzési Hatóságnak a Kbt. alapján fennálló hatásköreitől. A Tpv.-ben szabályozott törvényi tényállások megvalósulása esetén a GVH állapíthat meg jogsértést, míg a Kbt. előírásainak megsértése esetén a megfelelő jogkövetkezmények alkalmazása a Közbeszerzési Döntőbizottság hatáskörébe tartozik.

## Gyakran előforduló közbeszerzési kartelltípusok

A közbeszerzési kartell számos formát ölthet, de közös bennük, hogy valamennyi csökkenteni annak esélyét, hogy az ajánlatkérő a lehető legalacsonyabb árakon jusson hozzá a termékekhez és szolgáltatásokhoz, mivel az összejárás folyamánként az ajánlattevők képesek lesznek magasabb árakat diktálni, illetve alacsonyabb minőségben szolgáltatni.

## A leggyakoribb típusok:

### 1. Színlelt ajánlattétel

A színlelt ajánlattétel az összejárás leggyakoribb formája. Ennek során az ajánlattevő az ajánlatkérő számára szándékosan elfogadhatatlan feltételeket támaszt, vagy indokolatlanul magas árat nyújt be a pályázata részeként, illetve nyilvánvalóan elutasításra ítélt 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.

### 2. Ajánlat elfojtás/visszatartás

Ebben az esetben egy vagy több versenytárs megegyezik abban, hogy:

- a) az adott pályázaton nem fog(nak) elindulni, vagy
- b) az arra benyújtott pályázatát visszavonja

annak érdekében, hogy ezzel az előre kiválasztott ajánlattevő pályázatát hozza nyerő helyzetbe.

### 3. Körbenyerés

A körbenyeréses rendszerben valamennyi ajánlattevő tesz ugyan ajánlatot, de valójában megegyeznek abban, hogy egy-egy közbeszerzési eljárásban melyikük legyen a nyertes. Így egymást felváltva folyamatosan, jogsértő módon nyernek.

### 4. Piacfelosztás

Az ajánlattevők megállapodnak abban, hogy az egyes földrajzi területek, időszakok, valamely termékcsoporthoz vagy a megrendelők bizonyos csoportjainak vonatkozásában nem versenyeznek egymás ellen.

### 5. A konzorciumok

A közbeszerzési kartellek speciális fajtájának tekinthető. Gyakori, hogy a közbeszerzési eljárásokban több vállalkozás közös ajánlattevőként, konzorciumot létrehozva indul. A közös ajánlattétel alapja lehet a közbeszerzési kiírásban szereplő kritériumoknak való megfelelés, a gazdasági ésszerűség, üzleti indokoltság, az esetleges földrajzi adottságok, amik alapján a vállalkozások részéről ésszerű és gazdaságilag indokolható lehet a konzorciumi együttműködés.

Versenyjogsértést az jelenthet, ha a vállalkozások objektív gazdasági indokok nélkül létrehozzák a konzorciumot annak ellenére, hogy önállóan is képesek lettek volna indulni a pályázaton a siker reális esélyével<sup>2</sup>.

## Milyen jelek utalhatnak az ajánlattevők kartelljára?

A közbeszerzési kartellt az ajánlatkérő alapos okkal különösen az alábbi esetekben feltételezheti:

- a) a benyújtott ajánlatok nagy része, esetleg mindegyike az átlagos piaci árszínvonal-növekedéssel nem magyarázható vagy a gazdasági ésszerűséggel egyébként összeegyeztethetetlen módon a korábbi hasonló tárgyú beszerzésekhez képest fajlagosan jelentősen magasabb árajánlatot tartalmaz, vagy egy ajánlattevő ad a saját szokásos árszintjéhez képest lényegesen magasabb árajánlatot,
- b) a piaci viszonyokkal nem magyarázhatóan feltűnően kevés ajánlat érkezik,
- c) több – rendes piaci körülmények között egymással versenyző – vállalkozás tesz közös ajánlatot, mint amennyi feltétlenül szükséges lenne a feladat teljesítéséhez,
- d) azonos ajánlattevői kör rendszeresen jelen van több azonos tárgyú közbeszerzési eljárásban, és az egyes eljárások nyertese mindig e körből kerül ki, ugyanakkor különbözik a korábbi nyertestől,
- e) egy ajánlattevő kivételével az ajánlattevők nyilvánvalóan érvénytelen, elnagyolt, akár kizárás is okot adó formai hibákat vagy elemi számítási hibákat tartalmazó ajánlatot tesznek.

## Milyen formai jelek árulkodhatnak a kartellről?

- Az ajánlatok formája, külalakja hasonló.
- A különböző ajánlattevők által benyújtott ajánlatokban hasonló helyesírási hibák, számítási hibák, elütések találhatóak.
- A különböző ajánlattevőktől érkező ajánlatok hasonló kézírásat tartalmaznak vagy azonos irodai eszközök használatára utalnak.
- Adott ajánlattevőtől érkező ajánlat kifejezetten hivatkozik a versenytárs ajánlatára vagy egy másik ajánlattevő levelezési cégjelzését, faxszámát tartalmazza.
- Egyes ajánlattevők teljesen egyforma, részleteiben is azonos árakat jelölnek meg, illetve jelentős számban tartalmaz egyes tételek költségével kapcsolatosan hasonló becsléseket.
- Ugyanazok a kellékek, mellékletek, igazolások hiányoznak az ajánlatokból.
- Több különböző ajánlattevőtől érkező ajánlat is tartalmaz utolsó pillanatban végrehajtott módosításokat, törléseket vagy egyéb fizikai módosításokat.

## Milyen tartalmi jelek árulkodhatnak a kartellről?

- Egy vagy több ajánlattevő visszavonja az ajánlatát (vagy a döntés felülvizsgálatára vonatkozó kérelmét), majd a győztes alvállalkozóként bevonja őket a teljesítésbe.
- Számottevő különbség van a legalacsonyabb ár és a többi árajánlat között.
- Az egyik ajánlattevő bizonyos ismereteket árul el a tenderbontás előtt versenytársa(i) pályázatáról.
- Majdnem ugyanazok a szereplők vesznek részt több versenytárgyaláson, és mintha mindig más nyerne. (Ez tulajdonképpen a körbenyerés.)
- A nyertes ajánlattevő bevonja a sikertelen ajánlatot adó indulókat vagy egy részüket alvállalkozóként.
- A nyertes ajánlattevő hirtelen eláll a szerződéskötéstől, arra kényszerítve a kiíró, hogy a második legjobbal szerződjön.
- A versenytársak rendszeresen találkoznak, vagy megbeszéléseket tartanak az ajánlattételi határidő lejárta előtt.

## Hogyan csökkenthető a közbeszerzési kartellek kockázata az ajánlatkérő oldaláról?

Tájékozódjon alaposan a beszerzési eljárás tervezését megelőzően. Ezen belül:

- Legyen tisztában a beszerzéssel érintett piac jellemzőivel, a vonatkozó piaci árról, kapcsolódó kedvezményekről és a lehetséges helyettesítő termékekről, azok árrairól (korábbi hasonló tárgyú beszerzések eredményei, valamint az internetes keresések adhatnak ezekre támpontokat).
- Gyűjtson információkat a potenciális piaci szereplőkről, azok más hasonló beszerzéseken tanúsított magatartásairól, illetve hasonló beszerzésekre kiírt múltbeli tenderek eredményeiről.
- Beszerzési eljárása tervezése során kellő körültekintéssel alkalmazzon iparági, és/vagy külső tanácsadókat mivel azok munkakapcsolatban állhatnak valamely ajánlattevővel.

Alakítsa úgy a beszerzési eljárást, hogy mindinkább ösztönözze az érdeemben versenyző ajánlattevők részvételét, különösen:

- A szerződés egészére vonatkozó ajánlat mellett tegye lehetővé a szerződésben szereplő egyes termékek csoportjára, vagy azok valamilyen kombinációjára való részajánlat-tételt is.

- Kerülje a felesleges korlátozásokat, amik csökkenthetik az alkalmas ajánlattevők számát. A minimum-követelményeket úgy határozza meg, hogy azok arányosak legyenek a beszerzési szerződés nagyságával és tartalmával. Ne határozzon meg a részvételt korlátozó olyan minimum-követelményeket, amely például az ajánlatot tevő vállalatok méretére, felépítésére, vagy természetére vonatkoznak. Amennyiben lehet, a biztosítékok mértéke ne haladja meg a biztosíték céljának eléréséhez elegendő mértéket.
- Legyen elővigyázatos közös ajánlattétel esetén, mivel a közös ajánlattétel a nyereség egymás közötti felosztásának egyik módja lehet.
- Amennyiben az ajánlatok elbírálására az áron kívül más kritériumok alapján is sor kerül, akkor ezeket a részzempontokat a tényleges súlyuknak megfelelően értékelje.

**Növelje munkatársainak tudatosságát a beszerzésekkel kapcsolatos kartell kockázatokat illetően. Ezért célszerű, hogy**

- biztosítson rendszeres oktatást munkatársainak a GVH vagy külső jogi tanácsadók bevonásával, az összejártsázzal és a kartellek felderítésével kapcsolatban.
- alakítson ki olyan belső eljárásokat, az ajánlatkérő belső ellenőreinek és könyvvizsgálójának tájékoztatása mellett, amelyek bátorítják vagy előírják a munkatársak számára a gyanús kijelentések vagy magatartások GVH részére történő bejelentését, továbbá fontolja meg a munkatársakat előzőekre sarkalló ösztönzők kialakítását.

Ha valamilyen furcsaságot észlel az árakkal, vagy az ajánlatokkal kapcsolatban, akkor azokat vizsgálja ki, de ezt soha ne beszélje meg együttesen az ajánlattevőkkel. Működjön együtt a GVH-val és tartsa fent magának a jogot, hogy ne hirdessen nyertest, amennyiben alapos gyanú merül fel azzal kapcsolatban, hogy az ajánlattétel nem versenyző magatartás eredménye volt.

## Az ajánlatkérő kötelezettségei

### Versenybarát beszerzési kiírás

Az ajánlatkérőnek az eljárás megindításától kezdve alapvető kötelessége a verseny tisztaságának biztosítása a rendelkezésére álló eszközökkel. Az ajánlatkérőnek ezeket a szempontokat is figyelembe kell vennie a beszerzés tárgyának, műszaki specifikációjának és azon elvárásainak meghatározása során, hogy pontosan milyen munkák elvégzését kéri. Az ajánlatkérőtől az alapvető betartása érdekében elvárható az, hogy a Kbt. formai követelményeinek megfelelően ezt a tevékenységét úgy végezze, hogy esélyegyenlőséget, azaz az érvényes ajánlattételre vonatkozó reális

lehetőséget biztosítson minden olyan ajánlattevő számára, amely képes teljesíteni az ajánlatkérő feltételeit.

### Jelentési kötelezettség kartell észlelése esetén

Az ajánlatkérő az ajánlatok érvényességi vizsgálata körében nem csak a törvény és az ajánlatkérő tételes előírásainak való megfelelést köteles vizsgálni, hanem a közbeszerzési eljárás egészére vonatkozóan megkövetelt alapelvek betartását, így a verseny tisztaságát is.

A Közbeszerzési Döntőbizottság gyakorlata szerint az ajánlatkérő mindenkor kötelezettsége, hogy amennyiben kartelltevékenységet észlel, vagy azt alapos okkal feltételezi, azaz az ajánlatkérő olyan magatartást lát vagy olyan információk birtokába jut, amely felveti egy esetleges versenykorlátozó magatartás gyanúját, köteles azt jelenteni a GVH-nak. A tényleges vizsgálatot a GVH folytatja le, majd a vizsgálat eredményeként dönt a jogsértés megállapíthatóságáról, továbbá a jogsértés megállapítása esetén az esetleges bírság kiszabásáról és egyéb jogkövetkezmények alkalmazásáról. Az ajánlatkérő bejelentésére nem a Kbt., hanem a Tptvt. bejelentésre<sup>3</sup> vonatkozó szabályai az irányadók.

Kérdésként merülhet fel, hogy a Kbt. 28. §-a szerint az ajánlatkérőknek valamennyi közbeszerzési eljárás során általánosságban kell-e vizsgálniuk a §-ban foglaltakat vagy csak valamilyen különös ok, a verseny tisztaságát sértő cselekmény észlelése esetén.

Fontos hangsúlyozni, hogy a jelentési kötelezettség nem csak akkor áll fenn, amikor az ajánlatkérő a Tptvt. rendelkezéseinek nyilvánvaló megsértését észleli, azaz olyan magatartást lát vagy olyan információk, bizonyítékok birtokába jut, amelyek egyértelműen mutatnak egy esetleges versenykorlátozó magatartás irányába, hanem abban az esetben is, ha a birtokába, tudomására jutott adatok alapján a Tptvt. rendelkezéseinek megsértését „alapos okkal feltételezi”.

## Az eljárás eredménytelenségének megállapítása

A Kbt. 28. §-ának (2) bekezdésében előírt jelzési kötelezettség mellett az ajánlatkérőnek a közbeszerzési eljárása tekintetében is döntést kell hoznia, vagyis döntenie kell arról, hogy fennállnak-e annak feltételei, hogy eljárását jogszerűen, eredményesen fejezze be, vagy a megvalósult jogsértés/jogsértések miatt az eljárását eredménytelenül nyilvánítja.

A Kbt. 76. § (1) bekezdésének e) pontja szerint ugyanis az ajánlattevőnek az eljárás tisztaságát vagy a többi ajánlattevő érdekeit súlyosan sértő cselekménye miatt az

ajánlatkérő az eljárás eredménytelenné nyilvánításáról dönt. Hangsúlyozni szeretnénk mindemellett, hogy a GVH-hoz történő bejelentés megtétele nem jár feltétlenül együtt az eljárás eredménytelenné nyilvánításával.

A Döntőbizottság gyakorlata szerint a közbeszerzési eljárást eredménytelenné nyilvánító döntés esetén az ajánlatkérőnek jelentési kötelezettségének eleget kell tennie, amennyiben alappal következett a Tpv. megsértésére.

A döntés meghozatala előtt javasoljuk, hogy az ajánlatkérő konzultáljon a GVH-val, mert ha az érintett ajánlattevők értesülnek a gyanúról, az a bizonyítékok eltüntetésére ösztönözheti őket, meghiúsítva ezzel esetlegesen a GVH eljárásának sikerét.

#### **Irodalomjegyzék:**

1. 2005. szeptember 1-jétől a Büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 296/B. §-a, 2013. július 1-jétől a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 420. §-a
2. Lásd például Vj-149/2003.
3. Tpv. 43/H. §

Kiadja a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központja  
1054 Budapest, Alkotmány u. 5.  
[www.versenykultura.hu](http://www.versenykultura.hu)

Felelős kiadó: Tevanné dr. Südi Annamária

Készítették: a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) és a Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központjának (GVH VKK) munkatársai a GVH VKK korábbi kiadványai alapján.

Nyomda: Kontaktpoint Nyomdaipari Kft.

Budapest, 2013.

© Copyright

A kiadvány teljes tartalma és annak bármely részlete szabadon másolható, terjeszthető és feldolgozható a szerzők (GVH és GVH VKK) nevének, a kiadvány nevének (címének) és a szerzők, valamint a kiadvány online elérhetőségének: [www.gvh.hu](http://www.gvh.hu), [www.versenykultura.hu](http://www.versenykultura.hu), illetve [www.megfeleles.hu](http://www.megfeleles.hu) feltüntetésével. A kiadvány még részleteiben sem használható fel kereskedelmi, illetve egyéb bevételt eredményező célra.

Amennyiben a kiadványt (teljességében vagy részleteiben) megváltoztatja, átalakítja, feldolgozza, a létrejött alkotás csak a fentieknek megfelelő feltételekkel használható és hasznosítható. A feltételek jelzése más harmadik személyek részére a megváltoztató, átalakító, feldolgozó felelőssége. A leirtaktól való eltérés csak a GVH és a GVH VKK írásos engedélyével lehetséges.

A kiadvány szerzői jogvédelem alatt áll. Felhasználni, egészben vagy részleteiben beépíteni más információk vagy egyéb kiadványba, könyvbe, cikkbe stb. csak a fentiek szerint lehetséges.



Gazdasági  
Versenyhivatal



Gazdasági Versenyhivatal  
Versenykultúra  
Központ