

**Nagy Csongor István:<sup>1</sup> A Kúria *Medirex* ügyben hozott ítélete és a kartelljogi szabályok miatti közbeszerzési kizárás időbeli dimenziója: „Minden macska halandó. Szókrátész halandó, ergo: Szókrátész... macska.”<sup>2</sup>**

**A Kúria által 2022. december 7-én hozott Kfv.II.37.320/2022/9. számú ítélet<sup>3</sup>**

DOI: 10.55413/193.A2300402.KOJ

*A közelmúltban a Medirex ügyben a Kúria állást foglalt a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja szerinti, a kartelljogi szabályok megsértése miatti közbeszerzési kizárás értelmezésével kapcsolatban. A Kúria értelmezése szerint az elmarasztaló és bírságot kiszabó versenyhatósági határozat a vállalkozást akkor is kizárja a közbeszerzési eljárásokból, ha azt a bíróság előtt megtámadja. Jelen írás a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának jogértelmezési kérdéseit vizsgálja a Kúria ítélete tükrében. Első lépésben bemutatjuk és értékeljük a Kúria ítéletét, ideértve az annak alátámasztására előadott indokolást, valamint kísérletet teszünk ennek a jogértelmezésnek az értelmezésére. Második lépésben bemutatjuk, hogy álláspontunk szerint mi lett volna a követendő értelmezési módszertan, és mi a fenti rendelkezés helyes értelmezése. Harmadik lépésben azt vizsgáljuk, hogy miként lehet a Kúria döntésével „együtt élni”, milyen lehetőségeik vannak a vállalkozásoknak arra, hogy törvényes érdekeik védelmében észszerű jogorvoslással éljenek. Negyedik lépésben végül megosztunk néhány záró gondolatot.*

*Alkalmazott jogszabályhelyek: Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont, 64. §; Kp. 52. §; Tpv. 11. §*

*Címkék: azonnali jogvédelem, közbeszerzési kizárás, versenyjogsértés*

## **1. Bevezetés**

[1] A közelmúltban a Kúria egy nagy jelentőségű jogkérdéssel kapcsolatban foglalt állást. A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 62. § (1) bekezdés n) pontja három évre kizárja a közbeszerzési eljárásokból azokat a vállalkozásokat, amelyeket a versenyhatóság a versenykorlátozó megállapodásokra vonatkozó szabályok megsértése miatt elmarasztalt és emiatt bírsággal sújtott. A *Medirex* ügyben<sup>4</sup> a Kúria ennek a kizárásnak az időbeli dimenzióját vizsgálta (a továbbiakban úgyis mint: *Medirex* ítélet).

[2] A Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontja értelmében: „[a]z eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, aki a Tpv. 11. §-a, vagy az EUMSZ 101. cikke szerinti – három évnél nem régebben meghozott – véglegessé vált és végrehajtható versenyfelügyeleti határozatban [*első fordulat*] vagy a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén a bíróság véglegessé vált és végrehajtható határozatában [*második fordulat*] megállapított és bírsággal sújtott jogszabálysértést követett el [...]”

<sup>1</sup> A szerző tanszékvezető egyetemi tanár (SZTE-ÁJTK) és kutatóprofesszor (MKH TK), ügyvéd, választottbíró.

<sup>2</sup> Eugène Ionesco: Rhinocéros (1959).

<sup>3</sup> Előzmény: D.169/13/2020. határozat).

<sup>4</sup> A Kúria Kfv.II.37.320/2022/9. ítélete a Közbeszerzési Döntőbizottság D.169/13/2020. határozatának felülvizsgálata során született. A *Medirex* kizárását érintően egy másik ügy is megjárta a Kúriát: Kfv.IV.37.264/2022/6.

[3] Az eldöntendő értelmezési kérdés az volt, hogy a versenyhatósági határozat bíróság előtti megtámadása kizárja-e az első fordulat szerinti kizárás alkalmazhatóságát. Ez implikálta az első és a második fordulat szerinti kizárás feltételeinek, valamint annak a megvizsgálását, hogy a két kizáró ok egymást kizáróan érvényesül-e.<sup>5</sup> A hivatkozott rendelkezést a *Medirex* ügyet megelőző közbeszerzési és versenyhatósági gyakorlat következetesen és egyhangúan úgy értelmezte, hogy az első fordulata szerinti kizárás csak akkor érvényesül, ha a vállalkozás a versenyhatósági határozatot bíróság előtt nem támadta meg.<sup>6</sup> Más szóval: amennyiben a második fordulat szerinti kizárás feltételei teljesülnek, fogalmilag kizárt az első fordulat szerinti kizárás alkalmazása. Ennek a mintegy két évtizedes<sup>7</sup> közigazgatási gyakorlatnak az értelmében „a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén” fordulat azt jelenti, hogy amennyiben a versenyfelügyeleti határozatot bíróság előtt megtámadják, akkor a kizárást nem az első, hanem a második fordulat szerint kell megállapítani. Ezen a közigazgatási gyakorlaton változtatott a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: Döntőbizottság) a közelmúltban, amellett érvelve, hogy a közbeszerzési eljárásokból történő kizárás akkor is beáll, ha a vállalkozás a versenyhatósági határozatot bíróság előtt megtámadja.<sup>8</sup> Más szóval: a fenti rendelkezés első fordulata „a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén” is érvényesül. Fonák módon ezzel a hatóság azt is implikálta, hogy az eddigi, mintegy két évtizedes gyakorlata jogszabálysértő volt, és közbeszerzési eljárások tömege sértette meg a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontját.

[4] A jelen írásban a fenti jogértelmezési kérdést vizsgáljuk a Kúria ítélete tükrében. Első lépésben bemutatjuk és értékeljük a *Medirex* ítéletet, ideértve az annak alátámasztására előadott indokolást, valamint kísérletet teszünk ennek a jogértelmezésnek az értelmezésére. Második lépésben bemutatjuk, hogy álláspontunk szerint mi lett volna a követendő értelmezési módszertan, és mi a fenti rendelkezés helyes értelmezése. Harmadik lépésben azt vizsgáljuk, hogy miként lehet a Kúria döntésével „együtt élni”, milyen lehetőségeik vannak a vállalkozásoknak arra, hogy törvényes érdekeik védelmében észszerű jogorvoslattal éljenek. Negyedik lépésben végül megosztunk néhány záró gondolatot.

## 2. A Kúria jogértelmezése

[5] A *Medirex* ítélet értelmében a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontját úgy kell értelmezni, hogy a versenyhatóság véglegessé vált és végrehajtható határozatának meghozatalával beáll a közbeszerzési kizárás arra való tekintet nélkül, hogy a közigazgatási határozatot a vállalkozás a bíróság előtt megtámadta-e. Ez alól kivételt jelent, ha a vállalkozás a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 52. §-a alapján azonnali jogvédelemben részesült, mivel ebben az esetben a határozat teljes hatályosulása, ideértve a közbeszerzési kizárást, felfüggesztésre került.

[6] *A Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pont első fordulata szerint kizárt az ajánlattevő a közbeszerzési eljárásból, ha az ajánlatkérő döntésének meghozataláig őt a GVH végleges és végrehajtható határozatában bírsággal sújtott jogsértésben marasztalta el. E fordulat szerint kell a kizárásról döntenie akkor is, ha a GVH határozata ellen az ajánlatkérő ugyan közigazgatási pert*

---

<sup>5</sup> *Medirex* ítélet 39. pont.

<sup>6</sup> Lásd Nagy Csongor István: Versenyjogi kézikönyv. HVG–Orac, Budapest, 2021, 434. o. A Közbeszerzési Hatóság Elnökének a Kbt. 64. §-a szerinti öntisztázás gyakorlati tapasztalatairól szóló, a Közbeszerzési Értesítő 2018. évi 236. számában közzétett tájékoztatója arra utal, hogy a közigazgatási határozat megtámadása esetén a bírósági határozat jogereje válthatja csak ki a közbeszerzési kizáró hatást. [„A kizáró ok fennállása tekintetében elsődlegesen annak van jelentősége, hogy (ha van ilyen) a kizáró ok alapjául szolgáló határozat, illetve ha sor került közigazgatási perre, akkor ezen eljárások eredményeként meghozott döntés mikor vált véglegessé, illetve mikor emelkedett jogerőre.”].

<sup>7</sup> A Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontja elődjét már tartalmazta a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény.

<sup>8</sup> D.169/13/2020. határozat.

*kezdeményezett, de az ajánlatkérő döntéséig azonnali jogvédelem iránti kérelme nem volt, illetve azt csak az ajánlatkérői döntést követően előterjesztett kérelme alapján biztosította számára a bíróság.*<sup>9</sup>

[7] Jogértelmezését a Kúria a következő módon vezette le. Első lépésben, textuális értelmezés alapján, rögzítette, hogy a versenyhatósági határozat véglegessé és végrehajthatóvá válásával teljesülnek az első fordulat feltételei, vagyis beáll a kizárás.<sup>10</sup> Ezt követően kifejtette, hogy a második fordulat szerinti kizárás nem teszi értelmetlenné vagy ellentmondásossá az első fordulat illetően értelmezését.

[8] Sajnos a Kúria egyáltalán nem foglalkozott azzal, hogy egy tagmondatot nem lehet önmagában értelmezni, csak az azt tartalmazó mondat részeként. Más szóval: a textuális értelmezés részét kellett volna képezze annak megvizsgálása, hogy „a versenyfelügyeleti határozat megtámadására irányuló közigazgatási per esetén” fordulat ebben az összefüggésben mit jelent. Nem kérdés: az első fordulat, amennyiben a mondatban egyedül állna, nyelvileg jelenthetné azt, amit a Kúria megállapított. A probléma azonban az, hogy az első fordulat mellett a mondatban szerepel a második fordulat is, és a mondatot a maga teljességében kell értelmezni. A rendelkezésben a „vagy” kötőszó után található szöveg nyelvileg értelmezhető úgy, hogy amennyiben a vállalkozás a versenyhatóság határozatát megtámadta, úgy ebben az esetben a kizárás a bíróság jogerős ítéletétől számítható (feltéve természetesen, hogy a vállalkozás keresete sikertelen volt). Az ítélet nem ad magyarázatot arra, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pontja miért nem értelmezhető ilyen módon. Minimum plauzibilis textuális értelmezése ennek a rendelkezésnek, hogy a második fordulat kizárja az első fordulat alkalmazását, tehát amennyiben a vállalkozás közigazgatási pert indít, úgy ebben az esetben a második fordulat alapján kell megállapítani a kizárást. A Kúria azonban nem ad magyarázatot arra, hogy miért az egyik és miért nem a másik textuális értelmezést fogadta el.

[9] Hozzá kell tenni, hogy ez azért is ellentmondásos, mert a rendelkezés a pontatlan fogalomhasználat miatt szó szerint nem értelmezhető, és maga a Kúria állapította meg, hogy azt tartalma szerint kell értelmezni.<sup>11</sup> A Kbt. 62. § (1) bekezdés *n*) pont első fordulata a közigazgatási eljárás szóhasználatának megfelelően beszél végleges határozatról, azonban a második fordulat egy jogilag nem létező kategóriát, véglegessé vált bírósági határozatot említ. Ettől függetlenül evidens, hogy a második fordulatban a véglegessé vált bírósági határozat alatt jogerős határozatot kell érteni. Ugyancsak nem pontos a második fordulat azon megfogalmazása sem, amely arra utal, mintha a bíróság bírságot állapítana meg, illetve azzal sújtaná a vállalkozást. Természetesen a bíróság nem állapít meg bírságot, illetve nem sújtja bírsággal a vállalkozásokat, hanem felülvizsgálja a versenyhatóság által megállapított, illetve kiszabott bírságot. Ezen megfogalmazás, még ha fogalmilag pontatlanul is, nem utalhat másra, mint arra az esetre, amikor a bíróság a versenyfelügyeleti bírságot részben vagy egészben helybenhagyja. A Kúria mindkét vonatkozásban hajlandó volt a rendelkezést tartalma szerint értelmezni, ezért is érthetetlen, hogy a második fordulat tartalma és a két fordulat viszonya tekintetében miért zárkózott el attól, hogy ezt a kérdést tartalmi vizsgálatnak vesse alá.

[10] A *Medirex* ítélet legszembetűnőbb hibáját a Kúria arra vonatkozó indoklási kísérlete tartalmazza, amely azt lett volna hivatott bemutatni, hogy a második fordulat létezése az első fordulat illetően értelmezését nem teszi ellentmondásossá vagy abszurdá. A Kúria fő érve, hogy az első fordulattal kapcsolatban általa követett értelmezés nem eredményez párhuzamosságot vagy átfedést a két fordulat között, mivel a második fordulat kizárólag arra az esetre vonatkozik, amikor a vállalkozás a versenyhatósági határozat megtámadása mellett sikeresen kért azonnali jogvédelmet, tehát vonatkozásában az első fordulat szerinti kizárás nem is érvényesülhet. Más szóval: a második fordulatba egy többletfeltételt kell beleépíteni; az akkor alkalmazandó, ha a

---

<sup>9</sup> *Medirex* ítélet 54. pont.

<sup>10</sup> *Medirex* ítélet 41. pont.

<sup>11</sup> *Medirex* ítélet 45. pont.

vállalkozás a közigazgatási határozatot megtámadta a bíróság előtt, és a bíróságtól sikeresen azonnali jogvédelmet kért.

[11] A *Medirex* ítélet legszembetűnőbb hibáját a Kúria arra vonatkozó indoklási kísérlete tartalmazza, amely azt lett volna hivatott bemutatni, hogy a második fordulat létezése az első fordulat illetően értelmezését nem teszi ellentmondásossá vagy abszurdá. A Kúria fő érve, hogy az első fordulattal kapcsolatban általa követett értelmezés nem eredményez párhuzamosságot vagy átfedést a két fordulat között, mivel a második fordulat kizárólag arra az esetre vonatkozik, amikor a vállalkozás a versenyhatósági határozat megtámadása mellett sikeresen kért azonnali jogvédelmet, tehát vonatkozásában az első fordulat szerinti kizárás nem is érvényesülhet. Más szóval: a második fordulatba egy többletfeltételt kell beleépíteni; az akkor alkalmazandó, ha a vállalkozás a közigazgatási határozatot megtámadta a bíróság előtt, és a bíróságtól sikeresen azonnali jogvédelmet kért.

[12] Ez az érvelés egyrészt súlyosan szövegellenes, hiszen a második fordulat előfeltételként csak a közigazgatási perre utal, azonnali jogvédelemre vonatkozóan nyomokban sem tartalmaz utalást. A jogalkotó a második fordulat részévé tett egy feltételt, nevezetesen a közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadását. Az azonnali jogvédelmet nem tette előfeltétellé. Nem érthető, hogy a bíróság miért gondolta azt, hogy az egyik előfeltételt a jogalkotónak sikerült beleírnia a törvény szövegébe, míg a másik, a bíróság állítása szerint szándékolt feltételt viszont nem. Semmilyen magyarázattal nem szolgál a Kúria arra, hogy ezt a szövegellenes értelmezést miként indokolja a jogalkotói szándék, vagy egyébként miért észszerű.

[13] Másrészt, a Kúria érvelése tartalmilag sem helytálló, tényszerűen hibás. A Kúria érvelése szerint azért nincs átfedés vagy párhuzamosság a két fordulat által kiváltott kizárás között, mert az azonnali jogvédelemre tekintettel nem teljesülhetnek egyszerre mindkét kizárás feltételei olyan módon, hogy a két kizárási időszak részben vagy egészben összeadódjon. Állítása szerint a két építőköckő pontosan illeszkedik egymáshoz, az első fordulat alkalmazása esetén nem indul el a második fordulat szerinti kizárás. Amennyiben a vállalkozás kap azonnali jogvédelmet, kizárására a második fordulat vonatkozik, amennyiben azonban nem kér (vagy kér, de nem kap), akkor kizárására az első fordulat szerint kerül sor. Ez a konstrukció azonban nem veszi figyelembe, hogy a közigazgatási határozat véglegessé válása és az azonnali jogvédelem között jelentős idő telhet el. Valóban előfordulhat, hogy a kettő illeszkedik egymáshoz, de számos, a vállalkozás ellenőrzési körén kívül eső okból (akárcsak egyébként a *Medirex* ítélet tárgyát képező ügyben) jelentős idő telhet el a versenyhatósági határozat véglegessé válása és az azonnali jogvédelem között. A vállalkozásnak nem kötelessége azonnali jogvédelmet kérnie, és nem köteles ezt a kérelmet a közigazgatási per megindításakor benyújtania. Nem lehet a vállalkozás felróhatóságáról beszélni akkor, ha nem nyújt be haladéktalanul azonnali jogvédelem iránti kérelmet. Azonnali jogvédelem iránti kérelmet a bírósági eljárás során bármikor be lehet terjeszteni, tehát nemcsak a versenyhatósági határozat megtámadásakor, illetve a kérelem elutasítása esetén ismételten benyújtható azonnali jogvédelem iránti kérelem. Előfordulhat, hogy a vállalkozás nem is tud haladéktalanul azonnali jogvédelem iránti kérelmet benyújtani, mivel annak feltételei a közigazgatási per megindításakor nem, hanem csak később állnak fenn. Ebben az esetben a vállalkozás még csak el sem tudja kerülni, hogy kétszeresen kizáródjon. Például ha a versenyhatósági határozat meghozatalát követően írnak ki egy közbeszerzési eljárást, a vállalkozás a kiírást megelőzően nyilvánvalóan nem tud erre az eljárásra hivatkozni az azonnali jogvédelemre vonatkozó kérelmében. Ebben az esetben jelentős idő telhet el a hatályosulás és az azonnali jogvédelem között, ez pedig teljesen értelmezhetlenné teszi a Kúria érvelését.

[14] Tegyük föl, hogy – miként az a *Medirex* ügyben tényszerűen történt – egy vállalkozás nem a keresetlevél benyújtásakor, hanem például egy évvel később kér azonnali jogvédelmet. A példában nagyvonalúan tekintsünk el attól az aggálytól, hogy vajon az azonnali jogvédelem iránti kérelem bírósági elbírálásának időigénye lehetővé teszi-e számára az ajánlattételi határidő

betartását. Ebben az esetben a vállalkozás az első fordulathoz megfelelően a versenyhatósági határozat véglegessé válásától egészen az azonnali jogvédelem megadásáig terjedő időre kizáródik a közbeszerzési eljárásokból, ezt a kizárást az azonnali jogvédelem megszünteti, majd – amennyiben a vállalkozás a közigazgatási pert elveszti – újrakezdődik a hároméves kizárási időszak a második fordulat alapján. Ebben az esetben a vállalkozást négy évre zárták ki közbeszerzési eljárásokból, a két fordulat szerinti kizárás összeadódott, a rendszer pönalizálta azt, aki a bírósághoz fordulás alkotmányos jogával élt. Itt kell megjegyezni, hogy az azonnali jogvédelemnek nincs visszamenőleges hatálya, tehát azonnali jogvédelem nem érvényesül a közigazgatási határozat véglegessé válásának időpontjára visszamenőlen. Ezt maga a *Medirex* ítélet is rögzíti.<sup>12</sup>

[15] Nem helytálló tehát a Kúriának az a megállapítása, hogy a két fordulat szerinti kizárások nem adódhatnak össze. A *Medirex* ítélet indokolása érthetetlen módon nem általánosságban, hanem a konkrét ügy tényállása vonatkozásában vizsgálja a kizárás egymáshoz való illeszkedését, majd ebből általános következtetéseket von le. Az indokolást különösen önellentmondásossá teszi, hogy éppen a *Medirex* ügy tényállása mutatta meg teljesen világosan, hogy a kúriai konstrukcióban miként adódnak össze a kizárási időszakok. A törvény absztrakt értelmezése során absztrakt módon kell megvizsgálni, hogy a két fordulat szerinti kizárás illeszkedik-e egymáshoz abban az értelemben, hogy a két kizárási időszak nem folyik párhuzamosan, illetve nem adódik össze. A Kúria azonban a konkrét ügy összefüggésében vizsgálta ezt.<sup>13</sup> Az ügyben a felperes adott be azonnali jogvédelem iránti kérelmet, azonban nem a határozat megtámadásának időpontjában, hanem azt követően, amikor egy közbeszerzési eljárás összefüggésében a Döntőbizottság jogértelmezése megváltozott, és ezáltal a kizárás valós kockázata fölmerült. Hozzá kell tenni, hogy ezen közbeszerzési eljárást megelőzően, tehát a közigazgatási határozat megtámadásakor, egy nem létező közbeszerzési eljárásra hivatkozással nem is tudott volna azonnali jogvédelmet kérni. A kérdés azonban nem az, hogy ebben a konkrét ügyben illeszkedett-e egymáshoz a két fordulat szerinti kizárás, hanem az, hogy minden ügyben illeszkedik-e ez a két kategória. Ráadásul, a fentiekben említetteknek megfelelően, éppen az ügy tényállása mutat rá arra, hogy a Kúria jogértelmezése kumulációhoz vezet. A felperes a versenyhatósági határozat véglegessé válásától az azonnali jogvédelem megadásáig terjedő időszakban az első fordulat alapján esett kizárás hatálya alá, majd a későbbiekben, a versenyfelügyeleti bírság esetleges részleges vagy teljes helyben hagyása esetén, a második fordulat alapján újra kizáródott.

[16] Külön pikantériáját adja a *Medirex* ítéletnek a Kúria közigazgatási hatósági gyakorlat megváltozásával, illetve a bizalomvédelemmel kapcsolatos álláspontja. A Kúria szerint egy közigazgatási hatóság megváltoztatja a korábbi jogértelmezését, e vonatkozásban csupán annyi a követelmény, hogy az új jogértelmezés megfeleljen a törvénynek.<sup>14</sup> Tehát amennyiben az új joggyakorlat megfelel a törvény rendelkezéseinek, akkor az nem kifogásolható. A vállalkozások közigazgatási hatósággal szembeni megalapozott bizalma nem részesül jogvédelemben.

[17] A Kúriának ez a megállapítása komoly kérdéseket vet föl, többek között a bíróságok alkotmányos funkciójának kúriai értelmezését illetően. A Döntőbizottság korábbi gyakorlata nem azért volt jelentős az ügyben, mert meghatározta volna, hogy miként kell a bíróságnak a törvényt értelmeznie, hanem azért, mert a vállalkozások ebben bízva alakították ki magatartásukat, tettek eljárási lépéseket, döntöttek arról, hogy öntisztázási vagy azonnali jogvédelem iránti kérelmet nyújtanak-e be, megtámadnak-e egy versenyhatósági határozatot, ennek érdekében jogi költségeket vállalnak-e, a versenyhatósági határozat megtámadását követően benyújtanak-e közbeszerzési ajánlatot, és költenek-e ennek az ajánlatnak az elkészítésére. A Döntőbizottság gyakorlatának megváltozása súlyosan sértette a

---

<sup>12</sup> *Medirex* ítélet 43. és 46. pont.

<sup>13</sup> *Medirex* ítélet 47. pont.

<sup>14</sup> *Medirex* ítélet 52. pont.

bizalomvédelmet. Korábbi gyakorlatában egyébként maga a Kúria is elfogadta, hogy egy közigazgatási hatóság saját gyakorlatától vagy hivatalos közleményétől csak akkor térhet el, ha ennek nyomós okát adja.<sup>15</sup> A közigazgatási jog területén a vállalkozások és az állampolgárok nem általában akarnak megfelelni a törvény absztrakt követelményeinek, hanem azt szeretnék elkerülni, hogy a közigazgatási hatóság velük szemben hátrányos intézkedést tegyen, bírságot szabjon ki. Például amennyiben egy állampolgár az adóhatóság állásfoglalásának megfelelően jár el, nem jogállami intézkedés a későbbiekben vele szemben adóbírságot kivetni azért, mert az adóhatóság jogértelmezése megváltozott. A jelen ügyben azonban a Kúria megtagadta a vállalkozásoktól a bizalomvédelmet, ha úgy tetszik, maga a Kúria sem tartotta legitimnek azt, hogy egy állampolgár vagy egy vállalkozás a magyar hatóságokban bízva járjon el.

[18] A Kúria láthatóan nem érzekelte, hogy ezzel a döntésével lényegében egy tollvonással közbeszerzési eljárások tömegét nyilvánítja visszamenőlegesen jogellenessé, hiszen ezekben a Kúria értelmezése szerint olyan vállalkozások vettek részt és nyertek, amelyeket – a közigazgatási per ellenére – az első fordulat alapján ki kellett volna zárni.

### ***3. A Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának szabványos értelmezése***

[19] A törvényértelmezésnek bevett módszerei vannak. A jog azáltal kiszámítható és akkor felel meg a jogállamisági követelményeknek, ha annak előírásait a szabványos módszertan alapján értelmezzük. Alapvető tétele a törvényértelmezésnek, hogy első lépésben textuálisan és kontextuális összefüggésében próbáljuk értelmezni a jogszabályt, ha pedig ennek alapján nem tudjuk egyértelműen megállapítani a jelentését, akkor vizsgálódásunkat kiterjesztjük a jogalkotói célra és a vonatkozó jogpolitikai szempontokra. Amint tehát szövegértelmezési bizonytalanság áll fenn, megnyílik a mögöttes tartalmi szempontok figyelembevételének lehetősége.

[20] A Kbt. vonatkozó rendelkezése tekintetében, álláspontunk szerint, önmagában a textuális értelmezés alapján megállapítható, hogy a második fordulat szövegszerű feltételeinek teljesítése kizárja az első fordulat szerinti közbeszerzési kizárást. A törvénynek a „közigazgatási per esetén” fordulata lényegében azt kommunikálja, hogy amennyiben közigazgatási per indítanak, a kizárás nem az első, hanem a második fordulat szerint érvényesül, ennek alapján kell megállapítani a kizárást. Nem véletlen, hogy két évtizeden át mind a versenyhatósági, mind a közbeszerzési hatósági gyakorlat egységes volt e tekintetben, és ugyanezt követte a szakirodalom is. De ha nem is fogadjuk el ezt a textuális értelmezést, az kétségtelenül megállapítható, hogy a rendelkezésnek a Kúria által követett értelmezése messze nem egyértelmű, így a textuális bizonytalanság miatt a rendelkezést a jogalkotói célra, a jogi funkcióra és a jogpolitikai szempontokra is kiterjedő tartalmi vizsgálódásnak kell alávetni. Ilyen tartalmi elemzésre a Kúria nem vállalkozott, ezzel szemben saját textuális értelmezésének rögzítését követően tartalmi indokolási kísérletet tett annak igazolása érdekében, hogy ez az értelmezés nem vezet abszurd eredményre (a fentiekben írtaknak megfelelően ez a kísérlet sikertelennek bizonyult, hiszen az általa követett értelmezés pontosan ilyen eredményre vezet).

[21] Ha szemügyre vesszük a rendelkezés értelmezésével kapcsolatos jogpolitikai szempontokat, akkor világossá válik a *Medirex* ítélet tartalmi inkonzisztenciája, valamint, hogy a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjának nem része és nem is lehet része az azonnali jogvédelem követelménye. A helyes értelmezés szerint, amennyiben a vállalkozás a versenyhatósági határozatot bíróság előtt megtámadja, az első fordulat szerinti kizárás nem áll be, amennyiben pedig a bíróság a versenyfelügyeleti bírságot teljesen vagy egészében helybenhagyja, akkor a kizárás a bírósági ítélet jogerőre emelkedésétől kezdődik.

---

<sup>15</sup> EBH2017. K.20., 177. pont. Lásd továbbá Nagy Csongor István: Versenyjogi kézikönyv. HVG–Orac, Budapest, 2021, 328. és 383. o.

[22] Egyrészt, dogmatikai értelemben, a közbeszerzési kizárás nem a versenyfelügyeleti határozat hatályosulása, hanem a Kbt. által a határozathoz fűzött jogkövetkezmény. A versenyfelügyeleti határozat nem rendelkezik a közbeszerzési kizárásról, a kérdés nem is tartozik a versenyhatóság hatáskörébe.

[23] Másrészt, a közbeszerzési kizárás egy tilalmi és pönalizáló szabály, így természetes elvárás, hogy azt szűken kell értelmezni, de legalábbis nem értelmezhető kiterjesztően.

[24] Harmadrészt, a kizárás nem reparálható hátrányokat okoz, és a törvény a nem reparálható jogkövetkezmények vonatkozásában, bírósági felülvizsgálat esetén, alkalmazza a felfüggesztő hatály elvét, máskülönben sérül a hatékony jogvédelem elve. A hatásosság és az ügyféli jogok viszonya mindig mérték és egyensúly kérdése. A versenyjog azonban különbséget tesz a reverzibilis és irreverzibilis következmények között, és míg az előbbiek tekintetében az azonnali hatály elvét követi, az irreverzibilis következmények esetén felfüggesztő hatályt alkalmaz, ami egyúttal feltételeességet is jelent, hiszen nem biztos, hogy a bíróság határozatának következtében beáll az adott jogkövetkezmény. Emögött az a megfontolás áll, hogy a vállalkozások nem szolgáltatathatók ki az esetleges hatósági önkénynek. Amennyiben egy vállalkozást a versenyhatóság határozatának következtében kizárnak a közbeszerzési eljárásokból, és évekkal később a bíróság jogerősen megállapítja, hogy ez a határozat teljességgel megalapozatlan volt, a közbeszerzésekben elvesztett lehetőségekért a vállalkozás gyakorlati értelemben kompenzációra nem számíthat, és csak elvi lehetősége van kártérítést követelni amiatt, mert nem indulhatott közbeszerzési eljárásokban, amelyekben nem tudjuk, hogy milyen tartalmú ajánlatot tett volna.

[25] A versenyjog kizárólag a versenyhatósági határozati rendelkezések, köztük hangsúlyosan a versenyfelügyeleti bíróság tekintetében zárja ki a halasztó hatályt.<sup>16</sup> Ennek oka, hogy pernyertesség esetén a bíróságot a versenyhatóság kamatostul vissza kell fizesse. A polgári jogi vonatkozások esetén azonban erről már nem beszélhetünk: a versenyjogsértés mint jogalap vonatkozásában a versenyhatóság határozata köti a polgári perben a bíróságot, de csak akkor, ha nem indítottak közigazgatási pert annak felülvizsgálatára, ez utóbbi esetben pedig csak a jogerősen elbírált határozat (más szóval: a bíróság jogerős felülvizsgáló határozata) rendelkezik kötőerővel a polgári jogi felelősség jogalapja tekintetében.<sup>17</sup>

[26] Az azonnali hatály hiányának oka, hogy az helyrehozhatatlan kárt okozna a vállalkozásnak: ha a versenyhatósági határozat a bírósági felülvizsgálatra tekintet nélkül köti a polgári bíróságot, és a határozatot később a bíróság megsemmisíti, előfordulhat, hogy időközben a vállalkozás jogerősen pert veszít, és kártérítést kell fizessen. Ha később perújítás vagy más eljárásjogi instrumentum segítségével sikerül is érvényt szereznie a közigazgatási perbeli pernyertességnek, elképzelhető, hogy a polgári per felperesétől már nem tudja kikényszeríteni a visszatérítést például fizetésképtelenség miatt. Ilyen kockázat a versenyfelügyeleti bíróság visszakövetelése esetén nem áll fenn, mivel itt a visszatérítési kötelezettség a versenyhatóságot, illetve közvetve az államot terheli.

#### **4. Hogyan tovább?**

[27] Bármilyen is a kúriai jogértelmezés megalapozottsága, elengedhetetlen annak végiggondolása, hogy a gyakorlat miként tud együtt élni ezzel a döntéssel.

[28] Az első megválaszolandó kérdés, hogy miként számolandó a kizárás időtartama abban az esetben, ha egy vállalkozás nem a versenyhatósági határozat megtámadásakor, hanem az eljárás egy későbbi szakaszában kér sikeresen azonnali jogvédelmet. Ilyen esetben ugyanis a versenyhatósági határozat véglegessé válásakor beáll a kizárás, amely ezt követően az azonnali

---

<sup>16</sup> Kp. 39. § (6) bekezdés.

<sup>17</sup> Tpv. 88/R. § (1) bekezdés.

jogvédelemmel megszűnik, a bíróság jogerős ítéletével (feltéve, hogy az a versenyhatóság által kiszabott bírságot részben vagy teljes helyben hagyja) újrakezdődik. Kumulálódik ebben az esetben a két kizárási időszak? Természetesen a kumuláció súlyosan észszerűtlen és a jogállami követelményekkel ellentétes következmény, hiszen a bírósági jogorvoslat alkotmányos jogával élő vállalkozást bünteti. Ebből azonban még nem következik, hogy egy esetleges későbbi perben a bíróság nem ezt az értelmezési megoldást fogja követni. Maga a *Medirex* ítélet nagy hangsúlyt fektet annak igazolására, hogy az általa követett jogértelmezés nem eredményez kumulációt. Noha éppen az általa követett jogértelmezés eredményez kumulációt, az indokolásból levezethető a kumuláció elkerülésére irányuló törekvés. Ettől függetlenül nem zárható ki az az értelmezés, hogy azonnali jogvédelem esetén akkor is a teljes hároméves időszakra beáll a kizárás, ha az első fordulat alapján a vállalkozással szemben a kizárás már egy ideig érvényesült.

[29] Az ilyen kumuláció elkerülésére a vállalkozások nem tehetnek mást, mint hogy a keresetlevél benyújtásakor azonnali jogvédelmet kérnek. Sajnos azonban a kereset benyújtásáig eltelt idő alatt a kizárási ok alkalmazandó, és arra sincs garancia, hogy az azonnali jogvédelem feltételei már a keresetlevél benyújtásakor fennállnak.

[30] Fontos szempont továbbá, hogy amennyiben a közigazgatási per egy későbbi szakaszában állnak fenn az azonnali jogvédelem feltételei, akkor a vállalkozásnak azt is figyelembe kell vennie, hogy nem kifizetődőbb-e az azonnali jogvédelem iránti kérelem helyett megvárni az első fordulat szerinti kizárás lejártát, hiszen akkor elkerülheti a jelentős kumulációt abban az esetben, ha a pert elveszti.

[31] Szintén fontos szempont, hogy azonnali jogvédelem kérése esetén a vállalkozás mérlegelje, hogy erre vajon a közbeszerzési kizárás tekintetében is szüksége van-e. Ha egy vállalkozás a fenyegető fizetéseképtelenségre tekintettel kéri a versenyfelügyeleti bíróság végrehajtásának felfüggesztését, azonban úgy ítéli meg, hogy a következő időszakban valószínűleg nem indul közbeszerzési eljárás, akkor elképzelhető, hogy észszerűbb a számára csak a bíróság tekintetében és nem általánosságban kérni az azonnali jogvédelmet.

[32] A Kúria jogértelmezésével való együttélés egyik nagyon fontos eszköze tehát az azonnali jogvédelem intézménye.<sup>18</sup> Sajnos azonban ennek a bírósági gyakorlata sokkal megszorítóbb, mint amit esetleg a Kúria ítélete sugall. Az azonnali jogvédelem kérdésében a bíróság végzésben dönt. Mivel a bírósági végzések nem érhetőek el nyilvánosan, így a vonatkozó joggyakorlat átfogó feltárására nem vállalkozhatok. Általános követelményként azonban megállapítható, hogy a vállalkozásnak pontosan kell dokumentálnia és igazolnia a helyrehozhatatlan kár közvetlen veszélyét. Tipikus azonnali jogvédelmi ok, ha a bíróság megfizetése esetén a vállalkozás fizetéseképtelenné válna, így pernyertesség esetén sem állítható helyre az eredeti állapot, mert a vállalkozást felszámolják. Ezen a körön kívül is van lehetőség azonnali jogvédelemre, azonban annak igénybe vehetősége bizonytalan. A *Medirex* ügyben a felperes egy közbeszerzési eljárásból való indulás érdekében kért és kapott azonnali jogvédelmet, azonban sajnos a bírósági gyakorlat e tekintetben is megszorító. Így például előfordult, hogy döntő részben vagy kizárólag közbeszerzési munkákból élő vállalkozás esetén a bíróság nem látta igazoltnak a helyrehozhatatlan kár veszélyét, mivel nem látta igazoltnak, hogy ez a vállalkozás a későbbiekben is indul közbeszerzési eljárásokban.

[33] A másik fontos eszköz az öntisztázás.<sup>19</sup> A közbeszerzési eljárásból való kizárás annyiban nem kategorikus, hogy az ennek hatálya alá eső vállalkozás ún. öntisztázással igazolhatja a kizáró ok ellenére fennálló megbízhatóságát, és ezzel feloldhatja a közbeszerzési eljárásból való kizárását. Ebben a vonatkozásban a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: Hatóság) három kérdést vizsgál: megtéritette-e a vállalkozás az okozott kárt, vagy erre kötelezettséget vállalt-e (reparáció); a jogsértéssel kapcsolatos eljárás során aktívan együttműködött-e az illetékes

---

<sup>18</sup> Kp. 50–55. §.

<sup>19</sup> Kbt. 188. §.



hatósággal az ügy tényállásának és körülményeinek tisztázta érdekében (kooperáció); és megtette-e a szükséges (technikai, szervezeti és személyi) intézkedéseket annak érdekében, hogy a jogsértés ne valósuljon meg újra (prevenció).

[34] Sajnos a Hatóság közelmúltbeli gyakorlata az öntisztázás körében a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: Versenyhivatal) diszkréciójává teszi az együttműködés feltételének teljesülését. A Hatóság ugyanis rutinszerűen megkeresi a Versenyhivatalt, és állásfoglalást kér tőle a vállalkozás versenyfelügyeleti eljárás során tanúsított magatartásával és annak együttműködő jellegével kapcsolatban. Negatív válasz esetén pedig automatikusan az együttműködés hiányát állapítja meg. A Versenyhivatal pedig csak azt a vállalkozást tekinti együttműködőnek, aki engedelemkérésre kérelmet nyújtott be, vagy egyezséget kötött a Hatósággal. Más szóval: az a vállalkozás, amely vitatja a jogsértés elkövetését, és ezen felül bírósághoz is fordul, a Versenyhivatal gyakorlata szerint nem tekinthető együttműködőnek, a Hatóság gyakorlata szerint pedig öntisztázásban sem részesülhet. Ez a bírósági jogorvoslat alkotmányos jogának gyakorlását különösen kockázatosná teszi közbeszerzésekből élő vállalkozások esetén. Ilyenkor a vállalkozás egyetlen reménye csak az lehet, hogy a későbbiekben azonnali jogvédelemben részesül.

[35] Amennyiben a vállalkozást a Versenyhivatal elmarasztalja, azonban később a bíróság a Versenyhivatal határozatát megsemmisíti, felmerülhet a közigazgatási jogkörben okozott kár követelésének lehetősége,<sup>20</sup> feltéve, hogy a vállalkozás kísérletet tett annak rendes jogorvoslat, illetve közigazgatási per útján történő elhárítására,<sup>21</sup> és eleget tett kárenyhítési kötelezettségének<sup>22</sup> azzal, hogy azonnali jogvédelem iránti kérelmet nyújtott be. A kártérítési igény fennállása azonban inkább csak elméleti kérdés. Nehezen képzelhető el ugyanis, hogy egy vállalkozás valaha kártérítésben részesüljön olyan közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatban, amelyekben el sem indult (mivel el sem indulhatott). Arról nem is beszélve, hogy itt nem egy konkrét kárról, hanem egy esély elvesztéséről van szó, amely polgári jogilag ugyancsak nehezen peresíthető.<sup>23</sup>

[36] Mindezeket egybevetve azt mondhatjuk, hogy engedelemkérésre kérelem, illetve egyezség esetén az öntisztázás egy viszonylag járható út a közbeszerzési kizárás elkerülése érdekében, bár a versenyhivatali határozat meghozatala és az öntisztázás közötti időszakban a kizárás ebben az esetben is érvényesülni fog. Amennyiben azonban a vállalkozás vitatja a jogsértést és bírósághoz is fordul, az egyetlen megoldás az azonnali jogvédelem igénylése, és csak reménykedni lehet abban, hogy a *Medirex* ítéletre tekintettel a bíróságok az azonnali jogvédelem iránti igények elbírálása tekintetében megengedőbb, a gazdasági észszerűséget és életszerűséget jobban figyelembe vevő gyakorlatot fognak folytatni. Azonnali jogvédelem esetén, ha az erre irányuló kérelmet nem a keresetlevél benyújtásakor nyújtják be, a két fordulat szerinti kizárás kumulálódik, ami végső soron három évet meghaladó kizárást eredményez.

## 5. Zárószó

[37] A Kúria szövegellenes jogértelmezése szembemegy a törvényi rendelkezés céljával és a vonatkozó jogpolitikai követelményekkel. Nem létező követelményt lát bele a törvénybe, miközben ezt semmilyen tartalmi indokkal nem támasztja alá. A Kúria a *Medirex* ítéletben olyan kategóriákat használ, amelyek egész egyszerűen nem léteznek, és azért tér el a törvény betűjétől, hogy egy észszerűtlen, a hatósági önkénynek teret adó konstrukciót hozzon létre. Egyrészt, a második fordulat előfeltételeként csak annyit kíván meg, hogy a Versenyhivatali határozatot bíróság előtt megtámadják, míg a Kúria szerint ez a fordulat csak akkor

---

<sup>20</sup> Ptk. 6:548. §.

<sup>21</sup> Ptk. 6:548. §.

<sup>22</sup> Ptk. 6:463. §.

<sup>23</sup> Lásd Jójárt Eszter: Az esély elvesztése, mint kár? *Jogtudományi Közlöny*, 2009/12. sz., 518–533. o.

alkalmazható, ha a vállalkozás azonnali jogvédelmet is kapott. Ez utóbbi nemcsak szövegellenes, de erre vonatkozóan a jogalkotói szándék nyoma sem állapítható meg (a Kúria nem is állítja, hogy ez összhangban lenne a jogalkotói céllal). Másrészt, bár a Kúria elismeri, hogy a két fordulat nem érvényesülhet kumulatív módon, egy olyan értelmezést fogadott el, amelyben a kizáró okok kumulatív módon érvényesülnek.

[38] A *Medirex* ítélet értékelését a legjobban talán az alábbi anekdota adja vissza. Egy konferencián éppen egy jogszociológiai előadást hallgattunk kollégámmal. Ennek során az amerikai előadó a New York városában tapasztalható magas bűnözési ráta szemléltetésekként megjegyezte, hogy New Yorkban mindennap lelőnek egy embert. Bennem nem merült fel, hogy ez a mondat különösebb értelmezést igényelne: ez azt jelenti, hogy mindennap van egy fegyveres támadás. Egyik kollégám odahajolt hozzám, és viccelődve megjegyezte: milyen szörnyű élete lehet ennek az egy darab embernek, ha minden áldott nap lelövik. Bár újra végiggondolva magamban a mondatot, és kiragadva a kontextusából, be kellett ismernem, hogy akár így is értelmezhető. A racionális emberi elme azonban automatikusan kiszűri ezt az értelmezési lehetőséget, és értelmezési opcióként fel sem ajánlja a tudat számára. Ugyanakkor az is eszembe ötlött, hogy bár ez nem sokban segíti a mondat valódi megértését, enélkül valószínűleg nem alakult volna ki az abszurd humor, amely oly sok alkalommal csal mosolyt az arcunkra azzal, hogy a benne feltárt értelmetlenséggel sokkolja az elmét.

*(Megjelent: Közbeszerzési Jog, 2023/4. sz.)*