

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3490/2022. (XII. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.IV.37.759/2021/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője (Lomnici Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. ifj. Lomnici Zoltán) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a Kúria Kfv.IV.37.759/2021/9. számú ítélete ellen, annak alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, C) cikk (1) bekezdése, az M) cikk (2) bekezdése és a 28. cikk megsértését kifogásolta.
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszának alapjául szolgáló alapügy lényege szerint az indítványozó 2016. szeptember 12-én a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 10. § b) pontja, majd a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) 6. § (1) bekezdés b) pontja és a 3. § (1) bekezdésében foglalt tilalom feltételezett megsértése miatt versenyfelügyeleti eljárást indított az egyik magyarországi saját hálózattal rendelkező nyilvános mobilszolgáltató vállalkozás ellen. Az indítványozó 2018. július 12-én felfüggesztette az eljárását a Kúria egy másik perben folyt felülvizsgálati eljárásának befejezéséig. Ezt követően az indítványozó 2019. július 3-án megszüntette a tárgybeli versenyfelügyeleti eljárás felfüggesztését, majd 2019. december 14-én kelt határozatával az Fttv. rendelkezéseinek megsértése miatt megállapította az eljárás alá vont jogsértését és vele szemben 1 176 000 000 Ft versenyfelügyeleti bírságot szabott ki, míg a Tptv. rendelkezések vonatkozásában a versenyfelügyeleti eljárás megszüntetéséről döntött egybefoglalt döntésben.
- [3] A megbírságolt vállalkozás közigazgatási pert kezdeményezett az indítványozó döntésével szemben. Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék 105.K.701.046/2020/21. számú ítéletében az indítványozó határozatának versenyfelügyeleti bírságot kiszabó részét hatályon kívül helyezte és e tekintetben új eljárásra kötelezte az indítványozót, ezt meghaladóan a felperes keresetét elutasította.
- [4] Az elsőfokú bíróság ítélete indokolásában rögzítette, hogy a felperes nyilatkozatai alapján nem tartotta megállapíthatónak az ügyintézési határidő indítványozó általi túllépését, figyelemmel az ügyintézési határidőbe be nem számító számos eljárási cselekmény időtartamára. Az elsőfokú bíróság szerint az indítványozó tévesen nem értékelte enyhítő körülményként a felperes javára, hogy a magatartás és a határozat meghozatala között rendkívül hosszú idő, több mint három év telt el.
- [5] A Kúria Kfv.IV.37.759/2021/9 számú ítéletében hatályában fenntartotta az elsőfokú ítéletet. A Kúria ítéletének indokolásában rögzítette, hogy a jelen ügyben nem lehetett megállapítani, hogy az indítványozó az objektív eljárási határidőt túllépte, ekként az elsőfokú ítélet nem lehetett ellentétes a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletével, ahol a Kúria nem vitatottan, az ügyintézési határidő túllépését követően meghozott határozat jogszerűségét vizsgálta. A Kúria ítéletének indokolása szerint „[a] lefolytatandó mérlegelés során – különös tekintettel arra, hogy a Tptv. 78. § (3) bekezdése csupán példálózó felsorolást tartalmaz – nyomatékosan értékelni kell azt a körülményt is, hogy az eljárás megindulásától jelentős idő telt el” (kúriai ítélet [92] pont).
- [6] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában indítványának elbírálása közhatalmi jogkörben eljáró indítványozó esetében sem ütközik akadályba, mivel az nem kizárólag természetes személyeket megillető alapjog, továbbá a fegyverek egyenlőségének jegyében a bírósági peres eljárás során, mint peres fél, nem gyakorolja közhatalmi jogosítványait.

- [7] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát azzal indokolta, hogy a Kúria támadott ítélete nem az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint értelmezte az észszerű idő követelményét. Az indítványozó szerint a Kúria annak vizsgálata nélkül mondta ki azt, hogy az eljárás elhúzódása indokoltá teszi, hogy azt bírságcsökkentő tényezőként vegye figyelembe az indítványozó, hogy a tényállás feltárásának feszességét vizsgálta volna. Az indítványozó szerint az eljárás jogszerű felfüggesztése nem tekinthető vétkes inaktivitásnak, ezért az észszerű idő megtartottsága szempontjából megfelelően értékelni kellett volna. Az indítványozó szerint rendszerszinten is hatással lehet az indítványozó eljárásaira, ha az észszerű határidő kérdése az ügy egyedi jellegének figyelmen kívül hagyásával kerül megítélésre.
- [8] Az indítványozó kifogásolta, hogy a Kúria a bírósági felülvizsgálat elhúzódásának következményeit is a közigazgatási szervre terhelte. Az indítványozó szerint az ügyintézési határidő megtartottságának vizsgálatát érintően jelenleg jogértelmezési káosz uralkodik a bíróságokon, az indítványozó szerint a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) versenyügyekben teljesen értelmezhetetlen és zavart okoz a joggyakorlatban, az súlyosan sérti a versenyhez fűződő közérdek magyarországi érvényesítését.
- [9] Az indítványozó az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglalt feltételek teljesülését azzal indokolta, hogy részletesen bemutatta, hogy az Alkotmánybíróság döntései széttartó gyakorlathoz vezettek a versenyügyeket érintő észszerű idő követelményének megtartottsága kapcsán, amely kérdéskör tétjét mutatja, hogy jelenleg 23 milliárd Ft összegű bírság áll ezzel összefüggésben bírósági felülvizsgálat alatt.
- [10] Az indítványozó szerint amennyiben a Kúria ítéletében nem követi az Abh.-ban foglaltakat, a versennyel kapcsolatos közérdek Magyarországon súlyosan korlátozódik, hiszen az indítványozó által kiszabott bírságok az ehhez kapcsolt intézményvédelmi feladatot nem tudják ellátni.
- [11] Az indítványozó hangsúlyozta, hogy a számára biztosított hatáskörrel az állam az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt kötelezettségének tesz eleget, mely szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit.
- [12] Az indítványozó szerint az államhatalmi ágak elválasztásának elve alapján is kifogásolható a bírsághoz fűződő preventív hatás időmúlással összhangban való bíróság általi értékelése, mert annak kérdése, hogy egy bírságnak meddig van preventív hatása, az az állam büntető igényének függvénye.
- [13] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [14] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) és b) pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [15] A testület megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [16] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést. Az indítványozó megjelölte továbbá az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, az M) cikk (2) bekezdését és a C) cikk (1) bekezdését, valamint a 28. cikket.
- [17] Az Alkotmánybíróság utal gyakorlatára, amely szerint „az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése, M) cikk (2) bekezdése és 28. cikke vonatkozásában a panasz nem kerülhet érdemi elbírálásra, mert e rendelkezések nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, és ezért azokra alkotmányjogi panasz nem alapítható” {3458/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [8]; 3226/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [10]; 3039/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [18] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése előírja, hogy az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglaltakat. Az Abtv. 52. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat az indítványban megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [19] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja szerint a kérelem akkor tekinthető határozottnak, ha alkotmányjogi panasz esetén egyértelműen megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, illetve az e) pont szerint egyértelműen indokolni kell, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével.

- [20] Az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában tartalmaz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti indokolást, illetve az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében foglalt befogadhatósági feltételek tekintetében az indítványozó hatáskörének korlátozására hivatkozott.
- [21] Az Abtv. 27. § (3) bekezdése értelmében közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.
- [22] Az Alkotmánybíróság elöljáróban utal arra, hogy az indítványozó által támadott kúriai döntés hatályában fenntartotta azon elsőfokú bírósági ítéletet, amely az indítványozót a jogkövetkezmény tekintetében új hatósági eljárás lefolytatására kötelezte. Tekintettel arra, hogy az indítványozó éppen azon kötelező bírósági iránymutatást kifogásolta alkotmányjogi panaszában, amely alapján a megismételt hatósági eljárást le kell folytatnia, e tekintetben az Abtv. 27. § (3) bekezdése alapján azon alapjogok tekintetében helye van alkotmányjogi panasz benyújtásának, amelyekre közhatalmi jogkörben eljáró indítványozó is hivatkozhat.
- [23] Az Alkotmánybíróság elöljáróban kiemeli, hogy az Abtv. 27. § (3) bekezdésében foglaltakra, az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont második fordulatában szabályozott, alaptörvény-ellenes hatáskörkorlátozásra alapított panaszelem tekintetében, továbbá az Abtv. 55. § (4a) bekezdésére, mint speciális befogadhatósági feltételre is figyelemmel volt.
- [24] 4. Az Abtv. 29. §-a értelmében alapvető feltétel, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [25] Az Alkotmánybíróság elöljáróban utal arra, hogy feladata az Alaptörvényben biztosított jogok védelme, és nincs hatásköre a rendes bíróságok jogalkalmazását felülbírálni, hiszen a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása a bíróságok, elsősorban a Kúria feladata {3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [26] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét egyrészt abban látta, hogy a versenyügyekben eljáró bíróságok általában vizsgált új ítélkezési gyakorlata az ügyintézési határidő túllépése vonatkozásában széttartó és nem áll összhangban az Alaptörvény által megkövetelt észszerű ügyintézési határidő alkotmánybírósági értelmezésével. Másrészt az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a felfüggesztésre tekintettel elhúzódott hatósági eljárás szempontját az eljáró bíróságok az ügyintézési határidő hatósági túllépésére vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlattal ellentétesen értékelték.
- [27] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az ügyintézési határidő túllépésével kapcsolatos rendes bírósági joggyakorlat alkotmánybírósági gyakorlattal történő általában vett összevetésére irányuló alkotmányjogi panasz túlterjeszkedik az indítványozó számára az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának második fordulata és az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében biztosított indítványozói jogosultságon. Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézménye nem szolgálhat alapul arra, hogy a rendes bíróságok ítélkezési gyakorlatának általános jogorvoslati fórumává váljon. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [28] Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszának alapjául szolgáló perben eljáró bíróságok nem állapították meg, hogy az indítványozó túllépte volna az ügyintézési határidőt. Az Alkotmánybíróság szerint a felfüggesztésre tekintettel elhúzódott hatósági eljárás valamint az ügyintézési határidő hatósági általi túllépése nem ekvivalens jogi tények, ezért bekövetkezésüket a jogrend, így a bírói gyakorlat is eltérően értékeli. Az a tény, hogy az eljáró bíróságok a konkrét ügy speciális körülményei alapján úgy ítélték meg, hogy az eljárás felfüggesztése miatt a versenyfelügyeleti eljárás befejezése elhúzódott, amely egyidejűleg ugyan nem eredményezte az ügyintézési határidő sérelmét, azonban ezen időmúlás az eljárás alá vont vállalkozás oldalán enyhítő körülményként értékelhető szempontot jelentett a konkrét ügyben, az egyedi esetre jellemző, az indítványozó általános hatáskörét, illetve működését nem befolyásoló szempont. Ennek oka, hogy a versenyfelügyeleti eljárás hatóság általi felfüggesztése és annak tényleges időtartama nem általános jelleggel alkalmazott,

az adott egyedi körülményei által determinált hatósági aktus, ekként a hatóság általában vett bírságkiszabási hatáskörét, illetve a már kiszabott, bírósági felülvizsgálat alatt álló bírságok jogszerűségét nem érinti.

- [29] Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán utal azon gyakorlatára, amely szerint „[a] versenyfelügyeleti eljárás általános hatékonyságát érintő és a működés esetleges, a konkrét ügyek körülményeitől függő, jövőbeli, hipotetikus elnehezülésére vonatkozó feltételezés nem jelenti, hogy ez egyben a GVH működésének súlyos zavarához vezetne” {3458/2020. (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [16]}.
- [30] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítványozó által „megfogalmazott általános kritika nem teszi érdemben felülvizsgálhatóvá a panaszt pusztán azért, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére hivatkozik” {3203/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [35]; 3172/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [9]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tartózkodik az indokolásban megjelenő érvek megalapozottságának vizsgálatától, mert a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése az eljárásjogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {3119/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [30]; 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [31] Az indítványozó a támadott kúriai ítélet alaptörvény-ellenességét egyebekben nem indokolta, az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amelyet a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben, alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülését érintő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés-ként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni.
- [32] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1) és (2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdése alapján eljárva – az Abtv. 27. § (1) bekezdésére, 29. §-ára, 55. § (4a) bekezdésére, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)*, *h)* pontjaira tekintettel vizsgálta.

Budapest, 2022. november 29.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1101/2022.

