

22

8. FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK KÖZIGAZGATÁSI KOLLÉGIUMA 3.	
FOLAJSTROMSZÁM KEZDŐIRATON:	
Postán/Gyűjtőládán/Személyesen/E-mailen/Faxon/E-ir:	
Érkezett:	2021 ÁPR 28.
PÉLDÁNY:	3 IV. —
MELLÉKLET:	3 KÖZTÜK: 1. meg
FOLAJSTROMSZÁM: UTÓIRATON: 105 k 400.376/19	

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Budapest

a Gazdasági Versenyhivatal (1054
Budapest, Alkotmány u. 5.)

indítványozónak

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/ 0 1 1 4 9 - 0 / 2021
Érkezett:	2021 MÁJ 11.
Példány:	1 Kezelőiroda:
Melléklet:	db

képviseli:



dr. Ay Zoltán Nándor
kamarai jogtanácsos, irodavezető
Bírósági Képviseleti Iroda

a Kúria Kfv.IV.37.380/2020/11. számú
ítéletének Alaptörvény-ellenessége
megállapításának céljából benyújtott

alkotmányjogi panasza

(A Fővárosi Törvényszék útján benyújtva)

3

K

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45

Iktatószám: B/961-67/2018

Jogi képviselő: dr. Ay Zoltán Nándor

kamarai jogtanácsos

Fővárosi Törvényszék útján

Tárgy: Alkotmányjogi panasz (az Alkotmánybíróság [1015 Budapest, Donáti utca 35-45.] részére a Fővárosi Törvényszék [1027 Budapest, Tölgyfa utca 1-3.], mint elsőfokú bíróság útján benyújtva) a **Kúria** versenyjogi ügyben hozott **Kfv.IV.37.380/2020/11.** számú ítéletéhez kapcsolódóan bekövetkezett alapjogsérelem ügyében.



Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Gazdasági Versenyhivatal (székhelye: 1054 Budapest, Alkotmány u. 5.; nyilvántartó hatóság: Magyar Államkincstár; törzskönyvi azonosító szám: 325279; adószáma: 15325275-1-41; törvényes képviselője: Rigó Csaba Balázs elnök) mellékelten csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviseletében (képviselet: dr. Ay Zoltán Nándor kamarai jogtanácsos) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. § alapján az alábbi

a l k o t m á n y j o g i p a n a s z t

terjesztem elő.

Kérjük a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy a panaszbeadványban felsorolt alapjogi indokaink elfogadásával, alkotmányos szempontú vizsgálattal, az ügy egészét figyelembe véve, állapítsa meg a **Kúria** versenyjogi ügyben hozott **Kf.II.37.959/2018/14.** számú ítéletének (továbbiakban: Kúriai Ítélet v. Ítélet) alaptörvény-ellenességét, és az Abtv. 43. §-ának megfelelően azt semmisítse meg.

I n d o k o l á s

1. A pertörténet és a tényállás rövid, a panasz érdemét érintő kérdésekre szorítkozó ismertetése

A Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány (a továbbiakban: bejelentő) 2018. november 28-án a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 24. § (1) bekezdése és a 43/J. § (1) bekezdése alapján bejelentette a Gazdasági Versenyhivatalnál (továbbiakban, mint: GVH vagy indítványozó), hogy adományozási szerződés – mint tulajdonszerzési jogcím – alapján megszerzi az Echo Hungária TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató Zrt., a Magyar Idők Kiadó Kft., a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Kft., valamint az Opus Press Zrt. társasági részesedéseinek 100%-át. Erre tekintettel a tranzakcióban érintett vállalkozások Tpv. 23. § (1) bekezdés b) pontja és 23. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, közvetlen egyedüli irányításszerzéssel megvalósuló összefonódása jön létre. Az eljárás indítványozónál a B/961/2018. ügyszámon került iktatásra.

A bejelentést követően lépett hatályba a Közép-Európai Sajtó és Média Alapítvány által az ECHO HUNGÁRIA TV Televíziós, Kommunikációs és Szolgáltató zártkörű Részvénytársaság, a Magyar Idők Kiadó Korlátolt Felelősségű Társaság, a New Wave Media Group Kommunikációs és Szolgáltató Korlátolt Felelősségű Társaság, valamint az OPUS PRESS Zártkörűen Működő Részvénytársaság megszerzésének nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítéséről szóló 229/2018. (XII. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet vagy rendelet), melynek 1. §-a a perbeli fúziót közérdekből nemzetstratégiai jelentőségű összefonódásnak minősítette.

A bejelentő 2018. december 6-án jelezte az indítványozónak, hogy az összefonódás a Korm. rendelet következtében nem bejelentésköteles, és kérte hatósági bizonyítvány kiállítását arról a tényről, hogy a szóban forgó összefonódás vizsgálatának elrendelésére okot adó körülmény már nem áll fenn. Mindezt követően került sor a 2018. december 6. napján kelt B/961-11/2018. számú hatósági bizonyítvány kiadására, melyben a GVH a Tpv. 43/N. § (1) bekezdés b) pontja alapján igazolta, hogy hatáskörének hiánya miatt a Tpv. 67. § (4) bekezdése szerinti vizsgálat elrendelésére okot adó körülmény nem áll fenn. A hatósági bizonyítvány rögzíti, hogy a döntéshez az eljáró versenytanács egyetértésének beszerzése megtörtént.

Az indítványozó által kiadott hatósági bizonyítvány felülvizsgálata iránt egy, az ügyben nem érintett, ügyfélként nem megjelenő, független harmadik fél nyújtott be kereset.

Indítványozó döntésével, azaz a hatósági bizonyítvánnyal szemben a Freedom Média PR és Kommunikációs Nonprofit Kft. nevű – a GVH előtt folyamatban levő eljárás tekintetében teljesen független, abban részt semmilyen formában nem vevő harmadik félként eljáró – gazdasági társaság nyújtott be keresetet. Felperes a keresetében elsődlegesen a hatósági bizonyítvány megváltoztatását és a bejelentett összefonódás megtiltását, másodlagosan a hatósági bizonyítvány megsemmisítését és a GVH új eljárásra kötelezését kérte.

Előadta, hogy közvetlen jogos érdeke fűződik a hatósági bizonyítvány megtámadásához, mivel a bejelentővel ugyanazon gazdasági piacokon (olvasói és online hirdetői piacok) tevékenykedő versenytársak. Jogi álláspontja szerint az indítványozó a hatósági bizonyítvány kiállításával érdemben döntött az összefonódás jogszerűségéről, annak ellenére, hogy a bizonyítvány kiállításának jogalapját hatásköre hiányában jelölte meg. Álláspontja szerint a hatósági

bizonyítvány kiadása azt jelzi, hogy az indítványozó megvizsgálta az összefonódás jogi feltételeit, ezt azonban ténylegesen nem tette meg. A jogszabályok nem teszik lehetővé ilyen okból hatósági bizonyítvány kiállítását. A tisztességes eljárás alapelveinek érvényesülése érdekében kérte a per általános szabályok szerinti lefolytatását, indítványozta továbbá az Alkotmánybíróság eljárásának kezdeményezését.

Indítványozó a védiratában elsődlegesen a keresetlevél visszautasítását kérte arra hivatkozással, hogy álláspontja szerint a felperesnek nincs perindítási joga, illetve mert a perbeli közigazgatási tevékenység vizsgálatát a törvény kizárja. Másodlagosan a kereset érdemi elutasítását kérte egyrészt a felperes kereshetőségi jogának hiányára, másrészt a kiadott hatósági bizonyítvány jogszerűségére hivatkozással.

Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék a 105.K.700.376/2019/7. számú ítéletében az indítványozó 2018. december 6. napján kiadott B/961-11/2018. számú hatósági bizonyítványát megsemmisítette és az indítványozót új eljárásra kötelezte. Indokolásában a perindítási jogosultsággal kapcsolatban rögzítette, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 48. § (1) bekezdés c) pontja szerint a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a pert nem a jogszabályban erre feljogosított személy indítja. A Kp. 17. § a) pontja szerint a per megindítására jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti.

A Fővárosi Törvényszék álláspontja szerint ez a szabály csak abban az esetben alkalmazható, ha már a keresetlevélből, illetve a közigazgatási iratanyagból érdemi vizsgálat nélkül megállapítható a keresetindító fél érdekeltiségének hiánya. A perbeli esetben a felperes igényérvényesítési jogosultsága, kereshetőségi joga a felek között vitás volt, így azt a törvényszéknek a perben kellett tisztázni, és e kérdésben ítélettel határozni.

A Kp. 48. § (1) bekezdés d) pontja szerint a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek vizsgálatát törvény kizárja. A perbeli esetben a támadott hatósági bizonyítvánnyal szemben a Kp. 4. § (1) bekezdése és (3) bekezdés a) pontja, valamint 5. § (1) bekezdése megnyitja a közigazgatási bírói utat, s azt sem a Kp. negatív tárgyi hatályára vonatkozó szabályozás, sem külön törvény (Tpvt.) nem zárja ki, ilyen konkrét rendelkezést az indítványozó sem jelölt meg.

A törvényszék elismerte a felperes perbeli igény érvényesíthetőségére vonatkozó kereshetőségi jogát. A kereshetőségi jog a felperes és a per tárgya – közigazgatási perben értelemszerűen a keresetben megjelölt jogsértés vizsgálata – közötti anyagi jogi érdekeltiségi viszonyt, egyedi érintettséget jelent. Valakinek jogát vagy jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen érdekeltisége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot és kötelezettséget a hatóság megállapítja-e, és ha igen, milyen tartalommal. A kereshetőségi jog tehát akkor állapítható meg, ha az ügyvel összefüggésben a közvetlen és nyilvánvaló érintettsége, érdekeltisége kétségekívül fennáll.

E körben a törvényszék hivatkozott az Európai Unió Bíróságának a C-282/13. számú T-Mobile Austria kontra Telekom-Control-Kommission ügyben és a C-510/13. számú E.ON Földgáz Trade Zrt. kontra Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal ügyben hozott döntéseire. Ítéleti álláspontja szerint e döntésekből következően a gazdasági érdekeltség is megalapozhat közvetlen jogos érdeket, és ezzel együtt kereshetőségi jogot egy szabályozó hatósági döntés esetében. A Kúria az EBH 2016/K.8. számú elvi határozatában külön is rámutatott, hogy olyan szabályozási területeken, ahol a védett érdek a szabályozás tárgya, a piaci verseny, a versenytársi minőség, a gazdasági érdek alapot adhat a közvetlen jogos érdek, a kereshetőségi jog elismerésére.

Megállapította, hogy a bejelentett összefonódással érintett földrajzi és árupiacnak van olyan szegmense, amelyen az összefonódással érintett vállalkozások és a felperes versenytársaknak tekinthetők. A felperes kellő részletességgel bemutatta, hogy az összefonódás a gazdasági érdekét érinti, a piaci helyzetének érintettsége adott esetben – a verseny előmozdításának, védelmének elvéből következően – keresetösségi jogot alapoz meg.

Az Alaptörvény 28. cikkére, a Tpv. 24/A. §-ához és a 97. §-ához fűzött indoklásra hivatkozással megállapította, hogy az összefonódás kormányrendelettel nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítése a Tpv. tárgyi hatálya alóli kivételt jelent, ilyen értelemben pedig nincsen jelentősége annak, hogy az adott összefonódást már bejelentették, arra a R. szabálya ugyanúgy alkalmazandó. Az ezzel összefüggő kereseti hivatkozás tehát alaptalan volt.

Az elsőfokú ítéletben foglaltak szerint megalapozottan hivatkozott a felperes arra, hogy a hatósági bizonyítvány határozatnak, vagyis érdemi döntésnek minősül, amelyben a hatóság valamely adatot igazol. A perbeli ügyben azonban érdemi vizsgálódás nem történt, hiszen a GVH a hatásköre hiányát állapította meg. Az indítványozó a Tpv. 43/N. § (1) bekezdés b) pontjára alapítottan csakis abban az esetben állíthatott volna ki hatósági bizonyítványt, ha a 67. § (4) bekezdése szerinti, a vizsgálat elrendelésére okot adó körülmény nem áll fenn. Hatáskör hiányában hatósági bizonyítvány kiadására nyilvánvalóan nem volt jogszerű lehetőség. Az elsőfokú bíróság álláspontja szerint indítványozó a kiadott hatósági bizonyítványt kizárólag az ügyben nem alkalmazható jogszabályi rendelkezésre alapította, ezért a hatósági bizonyítványt a Kp. 92. § (1) bekezdés b) és c) pontjai alapján megsemmisítette, és a GVH-t az elbírálatlanul maradt összefonódás-bejelentéssel kapcsolatban új eljárásra kötelezte.

Az ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel, a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelemmel élt.

Az ügyben az indítványozó terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet, melyben az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására, a jogszabályoknak megfelelő határozatra utasítását kérte. Megsértett jogszabályhelyként a Kp. 17. § a) pontját, 48. § (1) bekezdés c) pontját és 88. § (1) bekezdés b) pontját jelölte meg.

Bírósági ítéletekre hivatkozással kifejtette, hogy a törvényszék a közvetlen érdekeltség vizsgálata körében a bírósági gyakorlatot figyelmen kívül hagyta. Az elsőfokú ítéleti álláspont oda vezet, hogy Magyarországon bármely bejelentett összefonódást bármely piaci szereplő bírósági jogorvoslat révén bizonytalanságba hozhatja. Az ítélet teljes mértékben nélkülözi a konkrét indokolást a felperes perindítási joga vonatkozásában. Perindítási jogosultság hiányában ugyanakkor a keresetlevél visszautasításának lett volna helye, a keresetösségi jog vizsgálatára nem is kerülhetett volna sor.

A felperes keresetösségi joga körében kifejtette, hogy a sérelemnek jól körülhatároltnak kell lennie, konkrét, anyagi jogi relevanciával bíró kapcsolat szükséges a felperes érdeke és a támadott közigazgatási tevékenysége között. Erre vonatkozóan az ítéleti indokolás nélkülözi a konkrétumokat.

A felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmének ismertetésétől indítványozó eltekint, mivel annak tartalma egyrészt nem releváns az indítványban felhozott kérdések szempontjából, másrészt a Kúria az Ítéletben nem tekintette alaposnak.

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság a Kfv.IV.37.380/2020/11. számú Ítéletében a Fővárosi Törvényszék 105.K.700.376/2019/7. számú ítéletének felülvizsgálati kérelemmel nem támadott részét nem érintette, támadott részében az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az indítványozó 2018. december 6. napján kiadott B/961-11/2018. számú hatósági bizonyítványát a közlésre visszamenőleges hatállyal megsemmisítette, ezt meghaladóan a felperes keresetét elutasította.

A Kúria vizsgálta a pergátló akadályra való hivatkozást, és e körben azt, hogy fennálltak-e a keresetlevél visszautasításának feltételei. A Kp. indítványozó által felhívott 48. § (1) bekezdés c) pontja alapján, a bíróság a keresetlevelet visszautasítja, ha a pert nem a jogszabályban erre feljogosított személy indítja.

A perindítási jogosultsággal kapcsolatban a Kúria rögzítette, hogy a perindítási jogosultság hiánya pergátló akadály, az az eljárás minden szakaszában, hivatalból vizsgálendő. A perindításra jogosultak körének és annak tisztázása, hogy a közigazgatási per kezdeményezőjének a keresetindítási joga fennáll-e, megelőz minden más kérdést. A perbeli esetben az elsőfokú bíróság pergátló akadályt nem észlelt. A Kúria pergátló akadályt szintén nem észlelt.

A Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja a perindítási jog hiányát és ennek eljárásjogi következményét szabályozza. A Kúria álláspontja szerint a jogszabályhely alkalmazási körébe tartozik egyrészt, ha jogszabály kifejezetten nevesíti a perindításra jogosultak körét, mely esetben már a keresetlevélből, érdemi vizsgálat nélkül is megállapítható a perindítási jog hiánya, melynek folytán a keresetlevelet vissza kell utasítani. Más a helyzet akkor, ha a perindítás alapja a felperes által állított jog vagy jogos érdek közigazgatási tevékenység általi közvetlen érintettsége (Kp. 17. § a) pont), amely a közigazgatási eljárás ügyfeleitől tágabb körben teszi lehetővé a perindítási jogosultságot. Amennyiben a keresetlevelet benyújtó az eljárásban nem volt ügyfél és a jogszabály kifejezetten nem nevesíti zárt körben (privilegizált felperesi kör) a perindításra jogosultak körét, akkor a közvetlen érintettség a fent megjelölt formális vizsgálattal nem állapítható meg, hanem az külön érdemi értékelést igényel. A Kúria álláspontja szerint helytállóan rögzítette ezért az elsőfokú bíróság az ítéletében, hogy e közvetlen érintettség érdemi vizsgálat nélkül nem, csak a per érdemében, a jogviszony tartalmára is kiható vizsgálattal volt tisztázható. Ennek okán a Kúria megállapította, hogy a Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja szerinti visszautasítási ok nem áll fenn.

A hatósági bizonyítvány megsemmisítésével kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy a Kp. 85. § (3) bekezdés a) pontja szerint a bíróság hivatalból veszi figyelembe a vitatott közigazgatási cselekmény semmis voltát. A bíróságnak a semmisség fennállását a fél hivatkozásaitól függetlenül is észlelnie kell, azzal kapcsolatban – szükség esetén – hivatalból is lefolytathat bizonyítást. A közigazgatási bíróságnak a semmisségi okok megvalósulása kapcsán objektív jogvédelmi feladatai vannak, melyek túlmutatnak a fél perbeli rendelkezési jogán. A jogalkotó által semmisségi okként meghatározott jogsértések olyan súlyúak, amelyek észlelése esetében kötelező az adott közigazgatási cselekmény megsemmisítése. Ebből következően az elsőfokú bíróságnak szükség esetén hivatalból is vizsgálnia kellett volna a semmisségi ok fennállását.

A Kúria megállapította, hogy a Korm. rendelet a perbeli összefonódást – annak nemzetstratégiai jelentőségűvé minősítésével – kivette a bejelentés köteles összefonódások közül (Tpvt. 24/A. §), ezért a fúziók vizsgálatára vonatkozó, a Tpvt. 24. §-án alapuló GVH hatáskör, azaz érdemi határozat kiadásának jogi lehetősége nem áll fenn.

A semmisség orvosolhatatlan jogsértés, azaz nem lehet mérlegelni azt, hogy ezen eljárási szabályszegéshez fűződő jogkövetkezmények mellőzéséhez esetleg jelentősebb érdek fűződhet, mint azok levonásához. Mindezek alapján a semmisség megállapításának jogkövetkezménye kizárólag a közigazgatási cselekmény megsemmisítése lehet.

A Kúria kiemelte, hogy az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Mivel a fentiek alapján a szóban forgó fúzió nem tartozik a Tpvt. 24. §-ának hatálya alá, ezért a Tpvt. 43/K. §-ának összefonódás-bejelentés elintézésével kapcsolatos eljárási szabályok korlátozott alkalmazására vonatkozó rendelkezései sem irányadók. A Kúria mindezek alapján

– figyelemmel az Alaptörvény idézett 28. cikkére is – a GVH-t eljárására általánosan irányadó Tptv. 80/I. §-a alapján alkalmazandó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 123. § (1) bekezdés a) pontja alapján, az indítványozói határozat semmisségét állapította meg.

A hatáskör vizsgálata és annak esetleges hiányának megállapítása a fent kifejtettek szerint túlmutat a fél rendelkezési jogán, attól függetlenül is érvényesülnie kell.

A keresetösségi jog tekintetében a Kúria megállapította, hogy arra az indítványozó megalapozottan hivatkozott, hogy önmagában a versenytársi minőségből fakadó jogos érdek, a gazdasági érintettség – a védett jogtárgy, az érintett piac és az érintett termékek részletes vizsgálata nélkül – keresetösséget nem alapol meg. Az elsőfokú bíróság erre vonatkozó általános indokai részben elválnak a konkrét közigazgatási döntés tárgyától.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltételei

2.1. A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

A pertörténet ismertetéséből látható, hogy a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező ügyben 105.K.700.376/2019/7. számon született elsőfokú ítélet a Fővárosi Törvényszék által, továbbá Kfv.IV.37.380/2020/11. számon felülvizsgálati ítélet a Kúria által. A Kúria ítélete ellen felülvizsgálatnak helye nincs, az ítélete jogerős, perújítást az ügyben nem kezdeményeztek. A Kúriai Ítéletet 2021. február 22. napján vette át az indítványozó.

A fentiek alapján látható, hogy az indítványozó kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdés b) pont alapján.

2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Indítványozó a Kúriai Ítéletet 2021. február 22. napján vette át elektronikus úton. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott 60 napos határidő 2021. április 23. napján jár le. Az indítvány határidőn belül került benyújtásra.

2.3. Az indítványozó érintettségének bemutatása

Indítványozó nyilatkozik, hogy az indítványban megjelölt Ítélet alapjául szolgáló közigazgatási perben mint alperes vett részt, a perben rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az Abtv. 27. § (2) bekezdése a) pontja alapján, az érintettség megállapítható.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – figyelemmel a 3303/2020. (VII. 24.) AB határozatba foglaltakra (Indokolás [38]–[40]) – az elbírálás a közhatalmi jogkörben eljáró indítványozó esetében sem ütközik akadályba. Ezért indítványozó az alkotmányjogi panasz befogadhatósága tekintetében előadja, hogy az Abtv. 27. § (3) bekezdés tekintetében a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog megilleti az indítványozót, tekintettel arra, hogy az nem kizárólag természetes személyeket megillető alapjog, továbbá, hogy a fegyverek egyenlőségének jegyében a bírósági peres eljárás során, mint peres fél, nem gyakorolja közhatalmi jogosultságait, a perben a felperesekkel egyenlő jogkörökkel vesz részt, az igazságszolgáltatási hatalmi ág alá tartozó eljárásban.

3. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

3.1. Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

A jelen indítvány alapjául szolgáló ügyben az Alaptörvény alábbi cikkei érintettek:

XXVIII. cikk (1) „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

28. cikk „A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuluma, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.

Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

C) cikk (1) „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

3.2. A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása

Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az alkotmányjogi panasz két okból nyújtható be: egyrészt, ha a támadott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, másrészt, ha hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozták. Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyik fennállása megalapozza a panasz befogadhatóságát, jelenleg azonban álláspontunk szerint mindkét feltétel fennáll alábbiak szerint.

A Kúria által meghozott Kfv.IV.37.380/2020/11. ügyiratszámú ítéletét az alábbi okokból tartjuk Alaptörvény-ellenesnek. Az alapul szolgáló ügyben a Kúria kimondta, hogy a keresetet benyújtó Freedom Média PR és Kommunikációs Nonprofit Kft.-nek bár perindítási joga volt, azonban keresetességi joga nem állt fent. A perindítási joggal kapcsolatban a Kúria azt állapította meg, hogy a Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja szerinti visszautasítási okot, nevezetesen a perindítási jogosultság hiányát nem lehet megállapítani abban az esetben, ha a felperes a Kp. 17. § a) pontjában foglaltak szerint jog vagy jogos érdek közvetlen érintettségét állítja felperes. A közvetlen érintettséget csak a kereset érdemi vizsgálata körében lehet elbírálni.

A Tptv. 80/Q. § szerint alkalmazandó Ákr. 114. § (1) bekezdése alapján közigazgatási pert egyértelműen az ügyfél indíthat. Az összefonódás engedélyezési eljárásokban pedig az ügyfélfogalom a Tptv. 52. § a) pontja alapján zárt. Mivel az összefonódás-engedélyezés tekintetében törvény a Tptv. 52. § a) pontjában meghatározott körön kívül másnak perindítási jogot nem ad, így Kp. 17. § (1) bekezdése a) pontja szerinti perindítási jog tartalma megegyezik a Tptv. 52. § a) pontjába foglalt ügyfél kategóriákkal (mivel ügyfél fogalmilag közvetlen érintettségű kell legyen), mire figyelemmel a közvetlen érintettség külön tartalmi vizsgálata indokolatlanná válik. Ezzel összhangban van a Kúria 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye is, miszerint „az Ákr. 10. § (2) bekezdés [a korábban hatályos Ket. rendelkezéséhez] hasonló tartalommal úgy fogalmaz, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek. A jogszabályon alapuló ügyféli minőség tehát nem igényel további bizonyítást arra vonatkozóan, hogy a hatóság döntése jogot vagy jogos érdeket (közvetlenül) érint-e.”¹ Sőt a közvetlen érintettség ezzel ellentétes vizsgálatának elválasztása a perindítási jogtól zárt ügyfélfogalmú eljárásokban nem csak mesterséges, de

¹ 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye 1.2 pont

- a) olyan pereket eredményez, amelyek lentiek szerint súlyos rendszerszintű alaptörvényi problémákat vetnek fel a közigazgatási bírászkodás szerepe kapcsán. az államhatalmi ágak elválasztására figyelemmel, valamint
- b) a konkrét ügyben ellentétes az összefonódás ellenőrzési eljárásban hozott közigazgatási döntéssel szembeni perindítási jog Alaptörvény 28. cikke által elismert tranzakciók lezártságához fűződő magánérdek és az ebből fakadó befektetői bizalomhoz és nemzetközi versenyképességhez kapcsolódó közérdek szerinti értelmezésével, ezért az *önkéntes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel sem.*

Ad a) Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Rendszerszinten a kifogásolt Kúriai gyakorlat eredményeként – bár a Kúria végső soron a keresetesség körében arra jut, ami már a perindítási jognál is világos kell, hogy legyen² (mivel ebben az esetben ez a kettő egy kategória) – az érdemi perbe bocsátkozás miatt a közigazgatási bíróság hivatalból észlelheti a közigazgatási döntés semmisségét (ld. 2/2011. (V. 9.) KK vélemény). Így azzal, hogy a Kúria mesterségesen szétválasztja a keresetességet és perindítási jogot végső soron a közigazgatási bírászkodás közigazgatási működésébe való önkényes beavatkozás lehetőségét nyitja meg (jogalap nélküli bírósági felülvizsgálat), amely sérti az államhatalmi ágak elválasztásának elvét (azáltal, hogy a bírót eloldja a jog alá vetettség követelményétől, mert így jogszerű alap nélkül hivatalból járhat el), amely a közigazgatási bírászkodás alapja. Ez az eset alkotmányjogilag analóg a bíróság kereseti kérelemhez kötöttség elvének sérelmével, amely adott esetben a fél alkotmányos rendelkezési jogának sérelmét jelenti. [vö. (1/1994.(I.7.) AB hat.) A közigazgatási bírászkodásban a fél alkotmányos önrendelkezési jogával esik egy tekintet alá a közigazgatási államhatalmi elválasztottsága, amelyet a bírói hatalmi ág köteles tiszteletben tartani. Ebből következik, hogy csak olyan közigazgatási döntések vizsgálhatók felül, amelyek jogszerűen perbe vihetők, ellenkező esetben a bíróság önkényes lesz és a közigazgatási bírászkodás kapcsán pedig sérti az Alaptörvény C. cikk (1) bekezdésébe foglalt államhatalmi ágak elválasztását.

Ad b) Bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában nem kizárt, hogy az Alaptörvény 28. cikkével ellentétes jogalkalmazás kivételes esetben, a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája miatt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének a megállapíthatóságára vezessen. Miként az Alkotmánybíróság 23/2018. (XII. 28.) számú AB határozata ezzel kapcsolatban kimondja, hogy „[26] Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.”

A bíróságoknak az Alaptörvény 28. cikk harmadik mondata értelmében a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az összefonódás engedélyezési eljárásokban az ügyfélfogalom a Tptv. 52. § a) pontja alapján nem véletlenül zárt. Egy fúzió esetében ugyanis egyáltalán nem közbömbös ezért, hogy egy versenyhatóság által tudomásul vett összefonódást utóbb kik

² Isd. e körben az irányadó bírói gyakorlatot: a VJ/99/2015. számú versenyfelügyeleti eljárásban a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott 2.K.33.659/2016/2-I. számú döntése, amely megállapította, hogy „az I. r. felperes nem volt a Kérelmezőt irányító vállalkozás, és olyan vállalkozás sem, amely felett a Kérelmező szerzett irányítást.; továbbá azt, hogy az I. r. felperesre nézve olyan törvényi feltétel nem áll fenn, amely mellett a Határozattal befejezett versenyfelügyeleti eljárásban ügyfél lehetett, ezért I. r. felperes a Pp. 327.§ (1) bekezdés a) pontjára tekintettel perindításra nem jogosult.”

támadhatnak meg bíróság előtt. Mivel ez érinti a tranzakciók lezártságához fűződő magánérdeket, amely felől nem szabad bizonytalanságot hagyni (bizalomvédelem elve), ezért ez közvetlenül és súlyosan kihat az adott ország nemzetközi versenyképességére is. Ennél fogva a fúziókat jóváhagyó hatósági döntéseket megtámadhatók körének világos jogszabályi körvonalazása olyan bizalmat keletkeztet, amely hozzájárul a magyarországi befektetői környezet megfelelő működéséhez, amely nemzetgazdasági, állampolgári érdek, azaz közérdek is.³ A tisztelt Alkotmánybíróság már korábbi gyakorlatában elismerte, hogy a közérdek megállapíthatóságára lehetőség van abban az esetben, ha a jogszabály alapján előtérben álló magánérdek mögött a közérdek egyértelműen és nyilvánvalóan fellelhető.⁴ Jelen esetben az Európai Bíróság esetjoga is elismeri, hogy a versenyjogi jogviták elhúzódása károsan érintheti a befektetők pénzügyi érdekeit.⁵ Az Alkotmánybíróság azt is világossá tette, hogy a „jogbiztonság követelménye, a jog érvényesülésének kiszámíthatósága magában foglalja a jogalkalmazás, az államigazgatási eljárások kiszámíthatóságát is.”⁶ Márpedig összefonódások esetén, ahol a versenytárs vállalkozások mind potenciálisan ellenérdekeltek lehetnek az összefonódás megvalósulásával szemben, a kiszámíthatatlanság veszélyét hordozza a támadott kúriai ítéletből következő korlátlan perindítási jogosultság lehetővé tétele, amely sérti a jogbiztonságot.

Az összefonódás ellenőrzési eljárásban hozott hatósági döntéssel szembeni perorvoslati jog Kúria szerinti kiterjesztő értelmezésével a Kúria figyelmen kívül hagyja a fúzió-ellenőrzési eljárás zárt ügyfélfogalmát és az abból következő korlátozott perorvoslati jogosultság mögötti gazdasági és hatékonysági megfontolásokat, amelyekről az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságoknak a jogszabályok értelmezésekor feltételezniük kell, hogy fennállnak. „Ha a törvénynek való alávetettségétől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelveivel”⁷

Indítványozó rámutat továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának a vonatkozó gyakorlatára, az 1401/08. számú 2013. évi ANDELKOVIĆ v. SERBIA megnevezésű ügyben meghozott ítéletre. A jelen ügy tekintetében olyan módon releváns a hivatkozott ítélet, hogy az vizsgált eljárása során a szerb kerületi fellebbviteli bíróság a jogerős ítéletet olyan módon hozta meg, hogy egyáltalán nem vette figyelembe, nem is vizsgálta a vonatkozó hatályos szerb munkajogi szabályzást. A vizsgált ügyben az EJEB ítéletében megállapította, hogy az ilyen fokú eltérés a hatályos jogszabályoktól egyértelműen megállapíthatóvá teszi a bírói önkényt, hiszen a jogerős ítéletet meghozó fórum nemhogy nem vizsgálta az irányadó jogszabályokat és körülményeket, de semmilyen módon meg sem indokolta az attól való eltérést, melynek keretében megsértette az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikkét.

4. Egyéb nyilatkozatok és melléletek

a) Az indítványozó nem kezdeményezte a bíróságon az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítélet végrehajtásának felfüggesztését.

³ vö. Alkotmánybíróság 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, 110. pont

⁴ Alkotmánybíróság 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, 108. pont

⁵ C-385/07. P. sz., *Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland kontra Bizottság* ügyben 2009. július 16-án hozott ítélet [EBHT 2009, I-6155. o.] 186. pontja

⁶ 2/2000. (II. 25.) AB határozat

⁷ 20/2017. (VII. 18.) AB 23. pont

b) Indítványozó csatolja az indítványozó képviselőjében eljáró dr. Ay Zoltán Nándor kamarai jogtanácsos meghatalmazását.

c) Az indítványozó mellékeli az érintettségét alátámasztó dokumentumokat egyszerű másolatban.

Kelt: Budapest, 2021. április 22.

Gazdasági Versenyhivatal
képv.

dr. Ay Zoltán Nándor
kamarai jogtanácsos

