

**Alkotmánybíróság**

1015 Budapest

Donáti u. 35-45

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1149-3/2021.
Érkezett:	2021 JÜN 07.
Példány:	1
Melléklet:	2

Iktatószám: B/961-71/2018

AB ügyszám: IV/01149/2021Jogi képviselő: Dr. Ay Zoltán Nándor
kamarai jogtanácsos

Telefon: (06-1) 472-8865

E-mail: birosagikepviselet@gvh.hu

Tárgy: Indítványozó kiegészítő nyilatkozata 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: Dr. Rigó Csaba Balázs elnök), mint indítványozónak a korábban már csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselésében (képviselet: Dr. Ay Zoltán Nándor kamarai jogtanácsos) eljárva a folyamatban levő **IV/01149/2021.** számú ügyben az alábbi

indítványkiegészítő nyilatkozatot

terjesztem elő.

Az indítványban foglaltakat fenntartva, továbbra is kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alkotmányjogi panaszindítványt érdemben fogadja be, azt a felsorolt alapjogi indokok elfogadásával, alkotmányjogi szempontú érdemi vizsgálat keretében, az ügy egészét figyelembe véve, állapítsa meg a **Kúria** versenyjogi ügyben hozott **Kfv.IV.37.380/2020/11.** számú ítéletének (továbbiakban: Kúriai Ítélet) alaptörvény-ellenességét, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. §-ának megfelelően azt semmisítse meg.

Előzmény:

Indítványozó a IV/01149/2021. számú ügyben 2021. április 22-ei keltezéssel nyújtotta be a tisztelt Alkotmánybíróság részére alkotmányjogi panaszát. Az ügyet 2020.05.31. napján szignálták előadó alkotmánybíróra.

Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az alkotmányjogi panasz két okból nyújtható be: **(I)** egyrészt, ha a támadott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, **(II)** másrészt, ha hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozták.

I. Az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme

Alkotmánybíróság az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére hivatkozással az alkotmányjogi panaszt (i) a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség vagy (ii) alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyik fennállása megalapozza a panasz befogadhatóságát. Korábbi indítványunkban mindkét feltétel fennállására adtunk elő alkotmányjogi érvelést, most ezt kívánjuk kiegészíteni a (i) bírói döntést érdemben befolyásoló Alaptörvényellenesség tekintetében.

Az Alkotmánybíróság 23/2018. (XII. 28.) számú AB határozata alapján a tisztességes eljáráshoz való jog megilleti a közhatalmat gyakorló állami szerveket is. Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak, amelyből az eljáró bíróságra nézve a kötelezettség hármlik, hogy az alkalmazandó jogszabály célját tárja fel és annak fényében értelmezze azt. Jelen esetben a Kúria a Tpv. 52. § a) pontjának célját egyáltalán nem is vizsgálta, mikor a perindítási jog kiterjesztő értelmezéséről döntött. Pedig a Tpv. ezen szakaszhoz fűzött miniszteri indokolása szerint: „*A versenyfelügyeleti eljárás ugyanis a piaci verseny tisztaságában és szabadságában megtestesülő közérdek védelmére hivatott, s a versenytársak egyedi sérelmeit így csak közvetetten orvosolja, mivel a verseny tisztaságának és szabadságának fogalmán keresztül egyedileg meg nem határozott piaci szereplők (és fogyasztók) összességének (köz-)érdeke áll a jogi védelem alatt.*”

A Kúriának a Kp. 17. § (1) bekezdése a) pontja szerinti perindítási jog értékelésekor figyelemmel kell lennie a Tpv. céljára is. A Kp. 17. § (1) bekezdése a) pontja alapján perindításra jogosult az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti. Indítványunkban már bemutattuk, hogy a bírói gyakorlatban a közvetlenség kérdése (versenyügyekben a pusztán gazdasági résztvevői, pl. versenytársi minőségen túlmutató érdekelttség) a per érdemére tartozik (kereshetőségi jog). Ezzel szemben a perindítási jog hiánya a Kp. 48. § (1) bekezdése c) pontja alapján kereset visszautasítási jog. Erre is figyelemmel a bíróságnak különös körültekintéssel kell eljárnia, mikor a perindítási jogot vizsgálja és versenyügyekben figyelemmel kell lennie arra, hogy az egyéni jog és jogos érdek érvényesítése a Tpv. célja szerint csak közérdek-védelmi kontextusban értékelhető. A GVH ugyanis közérdekvédelmi funkciót lát el [amelyet a 30/2014 (IX.30.) AB határozat is elismer], nem egyéni sérelmek orvoslására, hanem absztrakt közérdek (tisztességes verseny) védelmére hivatott. Mindez a GVH összefonódás eljárásban hozott döntésével szembeni bírói jogorvoslat tekintetében azt jelenti, hogy a Kúria nem engedheti rögtön a per érdemére a pusztán gazdasági szereplői pl. versenytársi minőségre keresetet alapító harmadik felek jogorvoslatát. Ezzel ugyanis a bíróság nem csak kiüresíti a perindítási jog kategóriáját (amely önmagában még csak Alkotmánybíróságra nem tartozó jogalkalmazási hiba lenne), hanem ezzel gyakorlatilag akadálytalan utat enged az egyéni sérelmek orvoslásának, amely a GVH közérdekvédelmi versenyfelügyeleti eljárásnak nem jogalkotói célja. A perindítási jog körében ezért versenyügyekben alkotmányos kötelezettsége is a bírónak annak vizsgálata, hogy az összefonódás ellenőrzés során hozott GVH döntést támadó harmadik fél különös jogsérelme (perindítási joga) fennáll-e, ennek keretében, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban részt vett és ott eljárási jogait megsértették vagy részt kellett volna vennie és a sérelem ebből

fakad (Izd. a Tpv. 53. § (5) bekezdéssel kapcsolatos bírói gyakorlatot).¹ A perindítási jogosultság értékelésének elmulasztása nem értékelhető másként, mint hogy a bíróság a jogalkotó célját figyelmen kívül hagyva a versenyügyekben – attól rendszeridegen módon – egyéni sérelmek orvoslását biztosítja. Annak lehetővé tétele, hogy keresetösségi jogra pusztán csak hivatkozó felperesek (legyenek azok versenytársak, vevők, beszállítók, akik kizárólag ezen minőségükre alapoznak) akadálytalanul per tárgyává tudják tenni az összefonódás ellenőrzési eljárásban hozott döntést – annak ellenére, hogy az eljárásban való részvételi jogosultságukat alátámasztották volna – ellentétes annak közérdekvédelmi funkciójával és önkéntelenül is egyéni érdekérvényesítővé alakítja azt. Azzal, hogy a Kúria alaptörvénybeli kötelezettsége ellenére teljesen elmulasztotta ezen jogalkotói célok fényében értelmezni a jogot, a 20/2017. (VII. 18.) AB határozat alapján visszaélt függetlenségével.

II. Az indítványozó hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozták

Ebben a körben indítványunk korábban nem tartalmazott érvelést, ezért azt az alábbiak szerint kívánjuk kiegészíteni.

Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont második fordulatra alapított panaszem tekintetében az Abtv. 55. § (4a) bekezdésére, mint speciális befogadhatósági feltételre is figyelemmel kell lenni, amely szerint közhatalmat gyakorló indítványozó hatásköre korlátozását kifogásoló indítványának érdemi elbírálására csak akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti. Alábbiakban mindkét panaszem tekintetében érvelést terjesztünk elő:

a) A Kúria döntése a GVH működésének súlyos zavarát eredményezi

Az Alkotmánybíróság 1893/B/2010. AB határozatában a Tpv. zárt ügyfélfogalmát a GVH hatáskörét védő intézményként rögzítette: „*A rendelkezések azáltal, hogy a bejelentőt nem tekintik ügyfélnek, így az nem gyakorolhatja a versenyfelügyeleti eljárásban az ügyfelet megillető valamennyi jogot, azt a - Tpv. preambulumban is megfogalmazott - jogalkotói szándékot juttatják kifejezésre, hogy a versenyfelügyeleti eljárás a tisztességes piaci verseny fenntartásához fűződő közérdeket és nem az egyéni sérelmek megoldását szolgálja; utóbbi követelések a bíróság előtt érvényesíthetők. Nem jelent beavatkozást a gazdasági versenybe, hogy nem vehet részt a GVH előtti eljárásban az a személy, aki egy vállalkozói magatartást a tisztességes piaci verseny követelményeibe ütközőnek vél, ellenkezőleg, kifejezésre juttatja, hogy a versenyfelügyeleti hatóság kompetenciája a magatartás versenyellenes voltának megítélése, valamint eljárásával a verseny tisztaságának kikényszerítése.*” Az Alkotmánybíróság 1893/B/2010. AB határozata jelentőséget tulajdonított annak, hogy a GVH

¹ lásd az európai joggyakorlatból: Case T-96/92, Comité Centrale d'Entreprise de la Société Générale des Grandes Sources v. Comm'n, 1995 E.C.R. II-1213, ¶ 46; Case T-12/93, Comité Centrale d'Entreprise de la Société Anonyme Vittel, 1995 E.C.R. II-1247, ¶ 59. 36 See Case T-224/10, Association Belge des Consommateurs Test-achats ASBL v. Comm'n, 2011 E.C.R. II-0000, ¶ 38.

eljárása hivatalból indul, mert ez is alátámasztja, hogy a GVH eljárásinak célja a közérdek védelme. A 1893/B/2010. AB határozat után, 2017. január 15-ől a 2016. évi CLXI. törvény módosítása nyomán már az összefonódás kontroll eljárások is hivatalból indulnak a Tptv. 67. § (1) bekezdése alapján, ezért az indítvánnyal érintett összefonódás ellenőrzési eljárás hivatalbólisága is annak közérdek-érvényesítési karakterélt erősíti.

A Kúria azon döntése azonban, amely bárkinek (azon kívül, aki nem volt a GVH összefonódás engedélyezési eljárásában ügyfél vagy annak kellett volna lenni, illetve olyan harmadik fél, akinek eljárási jogait megsértették) külön vizsgálat nélkül perindítási jogot enged, áttöri ezt a védelmi vonalat. Ezzel a Kúria jogértelmezése az absztrakt jogvédelem felől az egyéni jogvédelem felé tolja el a GVH működésének közérdekvédelemre irányuló feladatát, amely a GVH működésének súlyos zavarát eredményezi, hiszen fogalmilag ellentétes a GVH működésének Alkotmánybíróság által is elismert alkotmányos rendeltetésével. Ha bárki a fent említett körön kívül (ezen különös jogosultság vizsgálata nélkül) megtámadhatja a GVH összefonódásokat közérdek szempontjából értékelő döntéseit, akkor az rendszerszinten egyéni jogvédelemmé transzformálja a GVH közérdeket és alkotmányos értéket képező tisztességes versenyvédelmi feladatát, amely a GVH működésének súlyos zavarát eredményezi.

b) A Kúria döntése a GVH Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az Alaptörvény M. cikk (2) bekezdésébe foglalt tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása az állam kötelezettsége.² Az Alkotmánybíróság szerint: *„Az intézményvédelmi kötelezettség körében eljáró jogalkotó külön törvényben ezt a feladatot a kormánytól független Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe utalta, és annak eljárásában, a versenyfelügyeleti eljárásban részére önálló eszközöket biztosított.”*³ Az Alkotmánybíróság a 183/2010. (X. 28.) határozatában kiemelte, hogy *„A GVH ugyan nem az Alkotmányban szabályozott állami szerv, de sajátos jogállásának alkotmányos garanciális szerepe van. (...) A GVH államszervezetben betöltött szerepe az Alkotmányban foglalt gazdasági versenyszabadság védelmében nyilvánul meg.”*

Az 5/2021. (II.9.) határozata szerint [43. pont] mivel az Alaptörvény elfogadásakor már a GVH hatásköreit megalapozó tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény hatályban volt, ezért *„az M) cikk (2) bekezdése szerinti alaptörvényi kötelezettség értelmezésekor a Tptv. ezen rendelkezéseinek tartalma is figyelembe vehető.”* A Tptv. 30. § (1) bekezdése alapján a *„gazdasági erőfölényt létrehozó vagy megerősítő”* összefonódások kontrollja a GVH hatáskörébe tartozik. Így, az M. cikk (2) bekezdése szerinti azon fordulat, hogy *„Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben”* azt is jelenti, hogy az erőfölényes helyzeteket létrehozó vagy megerősítő összefonódásokkal szemben is, amely a GVH hatáskörébe tartozik.

² 30/2014 (IX.30.) AB határozat, 105. pont

³ 30/2014 (IX.30.) AB határozat, 29. pont

Bár álláspontunk szerint mindezek alapján is megállapítható, hogy az összefonódások ellenőrzésére vonatkozó GVH hatáskör Alaptörvényben foglalt, ugyanakkor ezt támogatandó hivatkozunk olyan jogirodalmi álláspontra, amely szerint az M. cikk (2) bekezdése szerinti erőfölény tágabb fogalom és magába foglalja a versenyszabályozás egészét, mint amelynek célja a piaci (gazdasági) hatalom (más szóval tágabb értelmű erőfölény) ellensúlyozása, kialakulásának megelőzése.⁴ A jogirodalom szerint ugyanis nem csak a politikai, de a piaci (gazdasági) hatalom tisztességtelen eszközökkel való megszerzése is alkotmányos tilalom alá esik.⁵ Álláspontunk szerint a versenyszabályozás ezen felfogását tükrözi az Alkotmánybíróság 5/2021. (II.9.) határozata (42. pont), amely szerint az európai versenyszabályok a demokráciát is védik „a gazdasági hatalom koncentrációjától és befolyásától”. Az M. cikk (2) bekezdésébe foglalt alaptörvényi kötelezettségbe tehát az Alkotmánybíróság a koncentráció, a vállalati összefonódások kontrollját is beleértette, amely már az Alaptörvény elfogadásakor a Tptv. alapján a GVH hatásköre volt.

Fentiek alapján álláspontunk szerint az M. cikk (2) bekezdésében a gazdasági versennyel kapcsolatosan fennálló – GVH hatásköre formájában létező – állami intézményvédelmi kötelezettség súlyos sérelmét okozza, ha az összefonódás kontroll (mint hivatalbóli eljárás) közérdekvédelmi funkcióját a Kúria egyéni jogérvényesítéssé konvertálja a perindítási jog tág értelmezése (vagy ha úgy tetszik kiüresítése) eredményeként. Azzal, hogy a Kúria különös jogi vagy jogos érdek sérelem vizsgálata nélkül perbe engedi az ilyen jogi vagy jogi érdek sérelmet egyáltalán nem igazoló felpereseket, ezáltal a GVH nem tudja a hatáskörét gyakorolni, nem tudnak a hatáskörébe tartozó ilyen közérdekvédelmi eljárások lezárulni. Ezzel pedig a magánérdek indokolatlanul a közérdek fölé kerekedik.

Kelt: Budapest, 2021. június 7.

Gazdasági Versenyhivatal

képv.

Dr. Ay Zoltán Nándor
kamarai jogtanácsos
Bírósági Képviselési Iroda

⁴ Tóth András: Magyarország gazdasági rendje az Alaptörvény és a piaci verseny viszonyára tekintettel – Versenytükör 2012/1 (VIII.évf. 1. sz.) 24-34. old.

⁵ Tóth Tihamér: Gazdasági alkotmány – a piaci verseny védendő értékei, *Pázmány Law Working Papers*, 2011/32, 8. o.

