

13

FŐVÁROSI TÖRVÉNYSZÉK KÖZIGAZGATÁSI KOLLÉGIUMA 3.	
FŐLAJSTROMSZÁM KEZDŐIRATON:	
Postán/Gyűjtőládába/Személyesen/E-mailen/Faxon/E-irat	
2021 AUG 17.	
PÉLDÁNY: 1 IV.	MELLÉKLET: @ K.C. KOZTUK. ure
FŐLAJSTROMSZÁM: UTÓIRATON: 103.K.706.640/7	

Az irat elektronikus iratról készített másolat
2021 AUG 17.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG

Donáti u. 35-45.
1015 Budapest

Ormai, Papp és Társai
CMS Cameron McKenna
Nabarro Olswang LLP
Ügyvédi Iroda

Kézbesítendő a

Fővárosi Törvényszék

1027 Budapest,
Tölgyfa u. 1-3.

útján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyiratszám: IV/03571-0/2021	
Érkezett: 2021 SZEPTEMBER 16.	
Példány: 1	Készítőiroda:
Melléklet: 17	



Budapest, 2021. augusztus 16.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A [redacted] indítványozó az M/1. számon csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője útján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjeszti elő a Kúria 2021. május 12-én kelt és indítványozó részére 2021. június 17-én kézbesített Kfv.III.37.217/2021/10. számú ítélete ("Ítélet") ellen:

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény ("Abtv.") 27. § (1) bekezdése és 43. § (1) bekezdése alapján szíveskedjen megállapítani a Kúria Ítéletének alaptörvény-ellenességét és azt megsemmisíteni, mivel az a jelen panaszindítványban részletesen kifejtettek szerint sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogait és az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltakat.

Kérjük továbbá, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján szíveskedjen egyidejűleg megsemmisíteni az Ítélettel felülvizsgált alsóbb fokú bírósági ítéletet – a Fővárosi Törvényszék 103.K.706.640/2020/7. számú elsőfokú ítéletét ("Elsőfokú Ítélet") –, valamint a Gazdasági Versenyhivatal ("GVH") Vj/8-21/2020. számú ("Elsőfokú Végzés") és Vj/8-31/2020. számú végzését ("Másodfokú Végzés").

Az indítványozó a Tisztelt Alkotmánybíróság munkájának segítése érdekében M/2-M/14. számú Mellékletként csatolja a hatósági és bírósági eljárásokban született releváns iratokat (kronológiában): a kérelmes eljárás eredeti űrlapját, a megismételt eljárás ügyindító végzését, a GVH felhívását a bejelentéses űrlap kitöltésére a megismételt eljárásban, a bejelentéses eljárás kitöltött űrlapját, a GVH megismételt eljárásban kiadott második adatkérő végzését, az indítványozó vizsgálati kifogását, az Elsőfokú Végzést, az indítványozó fellebbezését, a Másodfokú Végzést, az indítványozó keresetlevelét, az Elsőfokú Ítéletet, az indítványozó felülvizsgálati kérelmét, valamint a Kúria Ítéletét).

1. BEVEZETŐ ÉS ÖSSZEFOGLALÓ ÉSZREVÉTEK

A jelen alkotmányjogi panasz jelentősége két irányból is megragadható, amelyek egyaránt a modern piacgazdaság és a jogállamiság alaptörvényi szinten védett alappilléreit adják: **jogbiztonság és tisztességes eljárás**hoz való jog. Az alapjogi megközelítés ezen fogalmakat akként teszi megfoghatóvá, hogy az Alaptörvény által megkövetelt tisztességes hatósági és bírósági eljárások elképzelhetetlenek anélkül, hogy a jogalanyok számára egyértelműek legyenek a velük szemben támasztott jogi kritériumok, valamint, hogy ezen kritériumokat kizárólag megfelelő tények és bizonyítékok alapján, tételes indokolás és professzionális bizonyítási sztemderdek mellett kérhesse számon bármely hatóság, illetve vizsgálhassák felül bíróságok.

Az alábbi fejezetekben részletesen feltárt esetben ugyanakkor ezen két szempont egyszerre és súlyosan sérült, amelyek reparálása elengedhetetlen az Alkotmánybíróság részéről mind az alapul fekvő közigazgatási eljárás, mind pedig annak bírósági felülvizsgálata esetében. Kiemelten fontos ugyanis, hogy a hatóságok és bíróságok számára egyértelmű megerősítést nyerjen, hogy nem lehet tisztességes – következésképp az Alaptörvénnyel összeegyeztethetetlen – az előreláthatóság követelményeit megsértő döntési mechanizmusok [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése], miközben egy független demokratikus jogállam intézményeivel szemben szintén alapkövetelmény a visszaható jogalkalmazás tilalma [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése].

Az indítványozó ugyanis ehhez képest a tárgyi ügyben azzal szembesült, hogy az alapul fekvő **közigazgatási eljárásban** a hatóság:

- (i) eleve téves és hatálytalan jogalapon nyugvó követelményeket támasztott vele szemben (ld. erről a 4.2 pontot),
- (ii) amely követelmények teljesítése ellenére további, előre nem közölt (és máig pontosan meg nem ismerhető) elvárások mentén, bármilyen előzetes figyelmeztetés vagy visszakerdezés nélkül, azonnal a légsúlyosabb jogkövetkezmény alkalmazására került sor (ld. erről a 4.4 pontot).

A fenti súlyos jogsértések esetén a jogalanyok számára nyitva álló rendesbírósági jogorvoslat lehetősége rendszerint megfelelő és megnyugtató felülvizsgálati lehetőséget biztosít, amelyet az indítványozó is ezidáig minden esetben elfogadott pernyertességtől függetlenül. Jelen esetben azonban a **bírósági eljárás** – atipikus módon – még tovább súlyosbította a hatósági eljárás alapjogsértéseit, mivel:

- (i) a téves és hatálytalan jogszabályok alkalmazását érdemi indokolás vagy bármilyen jogi levezetés nélkül fogadta el az indítványozó több ízben előadott részletes kifogásai ellenére (ld. erről a 4.2 pontot),
- (ii) a szankcióval sújtott, előre meg nem ismerhető hatósági elvárásokat nem ütköztette a tényekkel, illetve a felek előadásainak összevetéséről sem adott számot, így végeredményben alkalmatlan bizonyítási sztemderdek mentén, valótlan (esetenként még a hatóság részéről sem állított) tényállásra alapozta döntését (ti. ld. erről a 4.3 pontot).

Az indítványozó meggyőződése szerint ezen vitatott gyakorlat fennmaradása pedig végeredményben – a bizonyítás és az értékelés módszereinek jogsértő kialakítása miatt – az önkényes szankciókiszabás előtt nyitná meg a lehetőséget hosszútávon. Összességében tehát a jelen alkotmányjogi panasz kiemelt és önmagán túlmutató jelentőségét az adja, hogy tisztességesen lefolytatott közigazgatási, illetve bírósági döntések hiányában nem beszélhetnénk jogbiztonságról,¹ illetve nem beszélhetnénk valódi versenyen alapuló piacgazdaságról sem. Az Alaptörvény értelmében azonban mindezen értékek a kiemelten védendő kategóriába tartoznak, így a lentiekben részletezett indokok alapján rendkívül erős igény mutatkozik arra, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság döntésében tegye egyértelművé: hol húzható meg a felelősség és elvárhatóság azon szintje, amin belül a jogalanyok biztonságban érezhetik magukat, illetve hol húzható meg a jogállamisági garanciák azon minimuma, amelyet minden hatóság vagy bíróság köteles bizonyítási és jogértelmezési eljárásában megtartani az egyes egyedi ügyek elbírálásakor.

¹ Ld. 223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [28].

2. AZ INDÍTVÁNY ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ TENYÁLLÁS

A tényállás ismertetése körében az indítványozó – az ügy megfelelő alapjogi megítélésének elősegítése érdekében – szükségesnek látja az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló összefonódást vizsgáló versenyfelügyeleti eljárás(ok), valamint a kapcsolódó bírósági felülvizsgálati eljárások tényállásának bemutatásán túlmenően a versenyhatóságok fúziókontroll eljárásainak általános sajátosságait is ismertetni az értékelési részeket megelőzően. A jelen ügyben alapul szolgáló közigazgatási eljárástípus jogi megítélése, illetve annak eljárási menete ugyanis estenként olyan jellemzőket mutat, amelyek hatással lehetnek az elvárható gondossági és minőségi garanciákra egy bírósági felülvizsgálati eljárásban is, következésképpen a kapcsolódó jogbiztonsági kritériumok ezen keretrendszer ismeretében ítéltetők meg megfelelően.

2.1 Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás

Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás egy megismételt versenyfelügyeleti eljárás, amely – az eredeti, előzmény eljárással együtt két hónap híján – jelenleg már öt éve van folyamatban a hazai közigazgatási és bírósági rendszerekben. Erre tekintettel az alábbi tényállásbemutató tartalmazza a megismételt versenyfelügyeleti eljárás mellett az azt megelőző hatósági eljárás és az első bírósági felülvizsgálat részleteinek összefoglalását, valamint az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló fő eljárás egyéb releváns lépéseit is a megfelelő kontextus, illetve a teljes informáltság lehetőségének megteremtése érdekében.

2.1.1 Az Előzmény Eljárás

Az indítványozó 2016. szeptember 23-án üzletrész átruházási szerződést kötött a [REDACTED] üzletrészei 30%-ának megvásárlására, amely egyben – egyéb vállalatirányítási jogosultságok megszerzésével – versenyjogi értelemben egyedüli irányítási jogot is biztosított volna az indítványozó számára (“Összefonódás”). Erre tekintettel az indítványozó 2016. október 14-én Összefonódás engedélyezése iránti kérelmet nyújtott be a GVH-nak, amelyet a GVH Vj-87/2016. számon teljeskörűen vizsgált (“Előzmény Eljárás”).

A GVH 2017. február 20-án kelt Vj/87-197/2016. számú határozatával (“Határozat”) az Összefonódást megtiltotta arra hivatkozással, hogy a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (“NMHH”) Média tanácsa 46/2017. (I. 24.) számú szakhatósági állásfoglalásában az összefonódáshoz a szakhatósági hozzájárulást megtagadta. A szakhatósági hozzájárulás hiányára hivatkozással a GVH a Határozatban végül az Összefonódás versenyhatásait már egyáltalán nem értékelte.

A Határozattal szemben az indítványozó bírósági felülvizsgálati eljárást kezdeményezett. Az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az indítványozó keresetét 2018. június 8-án kelt 21.K.700.023/2018/12. számú ítéletével elutasította. Az elsőfokú ítélettel szemben az indítványozó fellebbezéssel élt, amelynek eredményeként a Kúria 2019. december 9-én kelt Kf.IV.38.095/2018/10. számú jogerős ítéletével (“Előzmény Ítélet”) a Fővárosi Törvényszék ítéletét megváltoztatta, a Határozatot jogszabálysértőnek minősítette és hatályon kívül helyezte, valamint az GVH-t az Összefonódás engedélyezési eljárás ismételt lefolytatására, ennek körében pedig a benyújtott kérelem teljes körű elbírálására – ti. versenyjogi minősítésére – kötelezte. Az Ítélet – elvi szintre emelt – indokolása szerint a GVH még a szakhatóság hozzájárulást megtagadó döntése esetén sem mellőzheti a versenyhatások elemzését. Az Előzmény Ítélet alapján ugyanis ezen versenyjogi elemzés elvégzése nélkül a felperes számára biztosított teljes bírósági felülvizsgálat joga veszne el, hiszen a bíróságok a szakhatósági döntés megváltoztatása esetén sem lennének abban a helyzetben, hogy az ügy egészéről döntést tudjanak hozni.

2.1.2 A Megismételt Eljárás

Az Előzmény Ítélet alapján a megismételt versenyfelügyeleti eljárást 2020. március 2-án indította meg a GVH Vj/8/2020. számú ("Megismételt Eljárás"), azonos számú (Vj/8/2020.) végzésével ("Ügyindító Végzés"), amelyet az indítványozó jelen beadvány M/3. számú Mellékleteként csatol. Az Ügyindító Végzésben a GVH megállapította, hogy a „Tpv. nem tartalmaz eljárási rendelkezéseket arra az esetre, ha az összefonódás vizsgálatára irányuló eljárás megindítására nem az összefonódás bejelentés alapján, hanem a bíróság döntését követően kerül sor”.²Ezen állítólagos szabályozási hiátus áthidalása érdekében a GVH „úgy döntött [...], a fennálló helyzetet oly módon szükséges feloldani, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a Kúria ítéletét tekinti összefonódás bejelentésnek, mivel ettől eltérő értelmezés arra vezetne, hogy nem lehetne versenyfelügyeleti eljárást indítani, hiszen nem áll rendelkezésre összefonódás-bejelentés”.³

(a) Adatkérő Végzés, Űrlap és Adatszolgáltatás

Ezt követően 2020. március 6-án kelt Vj/8-1/2020. számú végzésével ("Adatkérő Végzés") a GVH arra kötelezte az indítványozót, hogy az Összefonódás tekintetében töltsse ki a 2017. január 15-én vagy azt követően létrejött összefonódások esetében 2018. január 1-jétől alkalmazandó összefonódás-bejelentési űrlap részletes piacelemzést tartalmazó verzióját ("Űrlap"). Ezen Adatkérő Végzésben (valamint az azt követő iratokban) a GVH nem indokolta, hogy miért tért el az Előzmény Eljárásban alkalmazandó kérelmes eljárás űrlapjától, és miért alkalmazta egy 2016-ban létrejött Összefonódás vizsgálatára a 2017. január 15-től alkalmazandó új bejelentéses rezsimre kialakított űrlapot. A GVH az Adatkérő Végzésben az általánosan kötelező fejezeteken túlmenően az Űrlap további speciális részeinek kitöltésére is felhívta az indítványozót.⁴ Az Adatkérő Végzésben az Űrlap kitöltéséhez a GVH további instrukciót nem fogalmazott meg, nem hivatkozott a kitöltés során követendő vagy figyelembe veendő piacdefiníciókra vagy az ebben a körben irányadó jogesetekre. Ezen adatkérésnek az indítványozó 2020. május 21-én kelt, közel száz oldalas, részletes piaci adatokat tartalmazó beadványában tett eleget ("Adatszolgáltatás").

Ezt követően a GVH a Vj/8-16/2020. számú végzésével 2020. június 3-án a Megismételt Eljárást teljes körű versenyfelügyeleti eljárássá nyilvánította. Az indítványozó álláspontja szerint a GVH ezen végzése jogsértő volt, ezért 2021. június 11-én vizsgálati kifogást terjesztett elő.

(b) Az eljárási bírságot kiszabó és megerősítő hatósági döntés(ek)

Ezt követően a GVH 2020. június 12-én kiadta a Vj/8-21/2020. számú Elsőfokú Végzését, amelyben az indítványozót eljárási bírsággal sújtotta. Az Elsőfokú Végzés indokolása szerint a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény ("Tpv.") 61. § (1) bekezdése alapján azért került sor eljárási bírság kiszabására, mert az indítványozó az Űrlapban feltett kérdéseket nem válaszolta meg helyesen. Ezen belül az Elsőfokú Végzés szerint az indítványozó a

² Ld. az Ügyindító Végzés 6. oldalát.

³ Ld. az Ügyindító Végzés 6. oldalát.

⁴ Egyszerűbb megítélésű összefonódások esetén jellemző, hogy az Űrlap további útmutatójában szereplő "Részletes piacelemzésre" vonatkozó részeinek kitöltése mellőzhető.

tényállás feltárásának megghiúsítására irányuló magatartást tanúsított azzal, hogy nem értett egyet (ti. meghaladottnak tekintette) a GVH korábbi ügyekben (pl. Vj-66/2011.) alkalmazott piacdefiníciójával, és az „*úrlapban nem tért ki a televíziós hirdetési piac ilyen szempontú szegmentációjának kérdéseire, továbbá ilyen bontás mellett az úrlapban nem szolgáltatott sem nézettség, sem pedig árbevétel alapján számított nézettségi adatokat.*”⁵ Az Elsőfokú Végzés szerint az indítványozó magatartása továbbá a tényállásfeltárás akadályozásán túl az eljárás elhúzását is eredményezte, mivel – a GVH érvelése szerint – az Úrlapban rendelkezésre bocsátott nyilatkozatok ellentmondásosak voltak az Összefonódás tartalmát érintően, ezáltal pedig az indítványozó akadályozta a Méditanács szakhatósági állásfoglalásának beszerzését is.⁶ A bírság összegét – különböző súlyosító és egy enyhítő körülmény figyelembevételével – a GVH 20.000.000 (húszmillió) forint értékben állapította meg.⁷

Szintén 2020. június 12-én kelt, és az indítványozó által 2020. június 15-én átvett Vj/8-23/2020. számú végzésével a GVH további négy kérdés megválaszolására hívta fel az indítványozót, amelyet az indítványozó jelen beadvány M/6. számú Mellékletként csatol. Ezen újabb adatkérés nem a korábbi kérdések egyes részeinek megisméltését tartalmazta, hanem további irányok tisztázására irányult a kitöltött Úrlap egyes válaszait érintően, amely adatkérést az indítványozó 2020. június 22-én kelt beadványával – öt munkanapon belül – teljesített.

Az indítványozó eközben 2020. június 22-én vette kézhez a CDM jogi képviselőjének levelét, amelyben a jogi képviselő arról tájékoztatta az indítványozót, hogy az eladó nem kívánja megvalósítani az Összefonódást. Az indítványozó erről a tényről az ugyanezen a napon kelt fenti adatszolgáltatásában haladéktalanul értesítette a GVH-t.

Az Elsőfokú Végzés ellen az indítványozó fellebbezést terjesztett elő. A GVH másodfokon eljáró Versenytanácsa 2020. június 30-án kelt Vj/8-31/2020. számú Másodfokú Végzésével az Elsőfokú Végzést helybenhagyta. A Másodfokú Végzés szerint az indítványozó a GVH korábbi gyakorlatának elvárt ismerete ellenére nem adott meg árbevétel alapú piaci részesedéseket, valamint az Összefonódás tárgyára vonatkozóan ellentmondásos nyilatkozatokat tett, így magatartása – a GVH álláspontja szerint – a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult.⁸ A Másodfokú Végzés szerint továbbá az indítványozó Adatszolgáltatása a Megisméltelt Eljárás elhúzását is eredményezte, mivel annak alapján az NMHH Méditanácsának mint szakhatóságnak a megkeresése nem volt lehetséges, és újabb adatkérést volt szükséges kibocsátani.⁹ A Versenytanács az eljárási bírság mértékének meghatározásával is egyetértett.¹⁰

⁵ Ld. az Elsőfokú Végzés 7-9. oldalait.

⁶ Ld. az Elsőfokú Végzés 10-11. oldalait.

⁷ Ld. az Elsőfokú Végzés 12. oldalát.

⁸ Ld. a Másodfokú Végzés 15-16. oldalait.

⁹ Ld. a Másodfokú Végzés 17. oldalát.

¹⁰ Ld. a Másodfokú Végzés 18. oldalát.

(c) *Bíróági jogorvoslat és a Kúria támadott Ítélete*

A Másodfokú Végzést az indítványozó keresettel támadta meg. Az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 2020. december 1-jén kelt 103.K.706.640/2020/7. számú Elsőfokú Ítéletével az indítványozó keresetét elutasította.¹¹ Az Elsőfokú Ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel élt. Az indítványozó – többek között – kifogásolta, hogy a Törvényszék a Megismételt Eljárást nem a Tpvt. megfelelő szabályainak keretei között értelmezte, mivel a valójában irányadó kérelmes eljárás helyett az időközben bevezetett bejelentéses rezsimit alkalmazta, megalapozatlanul állapította meg, hogy az indítványozó az Űrlapot nem teljes körűen töltötte ki, nem vette figyelembe, hogy az Űrlap maga is explicit módon megengedi a kérdésektől való eltérést, valamint helytelenül értékelte az eljárás elhúzódságának eredményét.

A Kúria 2021. május 12-én kelt Kfv.III.37.217/2021/10. számú Ítéletével az Elsőfokú Ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria szerint az Összefonódással kapcsolatos releváns tények megváltoztak, a GVH pedig a megváltozott tényállásra tekintettel helyesen vetette el a Tpvt. korábban (ti. az Összefonódás engedélyezése iránti kérelem benyújtásakor) hatályos kérelmes rezsimit, és alkalmazta helyette a bejelentéses eljárás szabályait, s írta elő a bejelentéses Űrlap kitöltését. Az Ítélet szerint az indítványozó hiányos, ellentmondásos Adatszolgáltatásából nem lehetett alappal következtetni arra, hogy a bejelentéses eljárás alkalmazásának ne lett volna helye.¹²

Az Ítélet szerint az indítványozónak az Adatkérő Végzésből, az Űrlap tartalmából, az Űrlaphoz tartozó kitöltési útmutató, valamint a GVH gyakorlatának összeolvasásából pontosan tudnia kellett volna, hogy a GVH hogyan kívánja értékelni az érintett piacot. Ezt támasztja alá az Ítélet szerint, hogy az Űrlapban a GVH megadta az irányadó piacdefiníciót, amiből szintén következett volna, hogy a GVH ezen értékeléséhez milyen alábontású nézettségi és árbevételi jellegű piaci részesedési adatok megadására számít.¹³ Ezen túlmenően a Kúria szerint a bírságot kiszabó Elsőfokú Végzés és az azt megerősítő Másodfokú Végzés is levezette, hogy mely adatokat hiányolta a GVH az Űrlap megválaszolása során, így alaptalan volt az indítványozó azon felvetése, hogy a vitatott kérdéseket az Űrlap eredetileg nem tartalmazta.¹⁴ Ennek következtében a Kúria megalapozottnak látta, hogy az indítványozó Adatszolgáltatása valóban hiányos volt, annak ellenére hogy az Űrlap kifejezetten megengedte a kérdésektől való eltérést az ügyfelek egyedi (szakmai) értékelése alapján.¹⁵

Mindemellett a Kúria megjegyezte, hogy a tényállás felderítéséhez, illetve az érdemi döntés meghozatalához nem szükséges adatokat az ügyfélnek valóban nem kell megadnia, az ilyen felhívás nem teljesítése miatt őt hátrány nem érheti.¹⁶ Az Ítélet szerint továbbá az Adatszolgáltatásból az

¹¹ Ld. az Elsőfokú Ítélet rendelkező részét. Megjegyezzük, hogy az Elsőfokú Ítélet indokolása az indítványozó Adatszolgáltatására következetesen „hiánypótlás”-ként hivatkozik.

¹² Ld. az Ítélet [59] és [65] bekezdéseit.

¹³ Ld. az Ítélet [67] bekezdését.

¹⁴ Ld. az Ítélet [67] bekezdését.

¹⁵ Ld. az Ítélet [69]-[71] bekezdéseit.

¹⁶ Ld. az Ítélet [61] bekezdését.

Összefonódás tárgya, a céltársaság személye nem volt megismerhető, mivel az indítványozó e körben ellentmondásosan nyilatkozott az eredeti szerződés és a Megismételt Eljárás alapjául szolgáló tényállás kapcsán, amely ezáltal – további kérdéseket generálva – az eljárás elhúzódásához vezetett.¹⁷ Ebben a körben a Kúria irrelevánsnak minősítette azt a körülményt, hogy az akkor már több mint 4 éve tartó eljárás ilyen mértékű elhúzódására a GVH jogerősen jogsértőnek minősített Határozata miatt került sor, míg a GVH 5 munkanapon belül a további tisztázó jellegű kérdéseire is választ kapott.¹⁸

2.1.3 A Megismételt Eljárással kapcsolatos további jogviták

A Megismételt Eljárással és ezáltal a Kúria Ítéletével kapcsolatos tágabb kontextus megteremtése érdekében az indítványozó az alábbiakban ismerteti a további kapcsolódó jogvitákat is, amelyek a jelen ügy elbírálása kapcsán relevanciával bírhatnak.

(a) Igazgatási szolgáltatási díjjal (I.) kapcsolatos jogvita

Az indítványozó az Előzmény Eljárás során megfizetett összesen 16.000.000 (tizenhatmillió) forint igazgatási szolgáltatási díjat az összefonódási kérelmének teljeskörű elbírálása érdekében. A GVH a Megismételt Eljárást megindító Ügyindító Végzésében az indítványozót újabb 3.000.000 (hárommillió) forint igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelezte az eljárás megismétlésének ellentételezéseként. Az Ügyindító Végzés igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelező rendelkezése ellen az indítványozó fellebbezéssel élt, mivel az álláspontja szerint jogszerűtlenül terhelte az indítványozóra a GVH jogsértő magatartásából származó többletköltségeket. A GVH másodfokon eljáró Versenytanácsa az indítványozó fellebbezését 2020. április 20-án kelt VJ/8-10/2020. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül visszautasította, mivel álláspontja szerint az igazgatási szolgáltatási díj nem minősül eljárási költségnek, így az annak megfizetésére kötelezés ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak sem, hanem az az ügy érdemében hozott végső döntéssel szembeni jogorvoslat keretében vitatható.

A másodfokú végzést az indítványozó keresettel támadta meg. Az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az indítványozó keresetét 2020. június 30-án kelt 106.K.705.030/2020/8. számú ítéletével elutasította. Az indítványozó az elsőfokú ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, melynek nyomán a Kúria 2021. február 3-án kelt Kfv.III.37.808/2020/7. számú ítéletével az elsőfokú ítéletét a GVH támadott végzésére kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte, és a GVH-t új eljárás lefolytatására kötelezte. A Kúria kimondta, hogy az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelező végzés eljárási költséget állapít meg, így az ellen önálló jogorvoslatnak van helye, ezért a GVH-nak az indítványozó fellebbezését érdemben el kell bírálnia.

A Kúria ítéletét követően a GVH Versenytanácsa 2021. március 23-án kelt VJ/8-78/2020. számú végzésével az indítványozó fellebbezését ismételtlen visszautasította, mivel álláspontja szerint a fellebbezést a Megismételt Eljárást megszüntető VJ/8-39/2020. számú végzés elleni fellebbezés

¹⁷ Ld. az Ítélet [74]-[76] bekezdéseit.

¹⁸ Ld. az Ítélet [80] bekezdését.

keretében (ld. a lenti (c) pontot) a Versenytanács a VJ/8-45/2020. számú végzésével már – járulékos jelleggel – érdemben elbírált.

A végzést az indítványozó ismételten keresettel támadta meg. A közigazgatási per jelenleg a Fővárosi Törvényszék előtt 105.K.703.707/2021. számon van folyamatban.

(b) *Igazgatási szolgáltatási díjjal (II.) kapcsolatos jogvita*

A GVH a Megismételt Eljárást teljes körű versenyfelügyeleti eljárásá nyilvánító Vj/8-16/2020. számú végzésében az indítványozót további 12.000.000 (tizenkétmillió) forint igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelezte. A végzés igazgatási szolgáltatási díjat megállapító rendelkezése ellen az indítványozó – a fenti (a) ponthoz hasonló alapon – fellebbezéssel élt. A GVH másodfokon eljáró Versenytanácsa az indítványozó fellebbezését 2020. július 20-án kelt Vj/8-35/2020. számú végzésével visszautasította, mivel álláspontja szerint az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelezés ellen nincs helye önálló jogorvoslatnak.

A másodfokú végzést az indítványozó keresettel támadta meg. Az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az indítványozó keresetét 2020. december 1-én kelt 103.K.706.632/2020/6. számú ítéletével elutasította.

Az elsőfokú ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, melynek nyomán a Kúria 2021. május 12-én kelt Kfv.III.37.216/2021/9. számú ítéletével az elsőfokú ítéletet ebben az esetben is jogsértőnek minősítette, így azt megváltoztatta, a GVH támadott végzését megsemmisítette, és a GVH-t új eljárás lefolytatására kötelezte. A Kúria ezen döntésében megerősítette, hogy az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére kötelező végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye, ezért a GVH-nak az indítványozó fellebbezését érdemben el kell bírálnia.

A GVH a megismételt eljárásban –a fenti (a) pontban jelöltekkel azonosan az igazgatási szolgáltatási díj (II.) kapcsán is – 2021. július 19-én kelt VJ/8-103/2020. számú végzésével az indítványozó fellebbezését ismételten visszautasította, mivel álláspontja szerint a fellebbezést a Megismételt Eljárást megszüntető VJ/8-39/2020. számú végzés elleni fellebbezés keretében (ld. lenti (c) pontot) a Versenytanács a VJ/8-45/2020 számú végzésével már érdemben elbírált.

Az indítványozó ezen végzés ellen is közigazgatási keresettel élt 2021. augusztus 11-én.

(c) *Megismételt Eljárás megszüntetésével kapcsolatos jogvita*

A GVH 2020. július 31-én kelt VJ/8-39/2020. számú végzésével a Megismételt Eljárást megszüntette arra hivatkozva, hogy az Összefonódás felei között az akarategyezés már nem áll fenn, az eredeti szerződés hatályát veszítette, ezért a Megismételt Eljárás okafogyottá vált. Az indítványozó a megszüntető végzés ellen fellebbezett, melynek folytán a másodfokon eljáró Versenytanács 2020. szeptember 9-én kelt Vj/8-45/2020. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. A megszüntető végzésben a GVH az indítványozó vizsgálati kifogását figyelmen kívül hagyta, mivel azt megalapozatlannak találta.

A másodfokú megszüntető végzést az indítványozó keresettel támadta meg elsősorban arra hivatkozással, hogy a Kúria Előzmény Ítélete szerint a GVH-nak az eredeti összefonódást kellett volna megfelelően elbírálnia, amelyet ismételtén nem tett meg, ezzel immár egy eljáráson belül másodszer sértve meg a kérelmező teljes bírósági felülvizsgálathoz fűződő alapjogát. Ezen közigazgatási per a Fővárosi Törvényszék előtt 103.K.707.327/2020. számon jelenleg is folyamatban van.

2.2 A fúziós rezsimet érintő jogszabályváltozások (irányadó jog alapja)

Az összefonódásokat vizsgáló versenyfelügyeleti eljárások (ún. fúziókontroll eljárások) a GVH egyéb *ex post* eljárásaival szemben sajátos *ex ante* szemléletet követnek,¹⁹ amely egyedi jellemző a jelen panasz megítélése során is ügydöntő jelentőséggel bír. Ezen eljárások keretében ugyanis a GVH az összefonódások végrehajtását megelőzően vizsgálja annak lehetséges (hipotetikus) jövőbeni piaci hatásait és – szükség esetén – előzetesen avatkozik be az esetlegesen versenyt korlátozó (ti. jövőbeni és potenciális) hatások azonosítása esetén. A fúziós vizsgálatok tehát lényegében hipotéziseken és szakmai becsléseken alapulnak, amelynek során kiemelt szerepet kap a közgazdasági elméletek és az ezeken alapuló következtetések ütköztetése.²⁰ Mindezen konstans szakmai vita pedig leginkább az összefonódással érintett piacok azonosításában, illetve az ezeken tapasztalható aktuális versenyviszonyok feltérképezésében érhető tetten.²¹

A fenti alapvetések egyszersmind azt is jelentik, hogy a feltételezett versenyhatások keretrendszerét adó érintett piacok meghatározása minden egyedi fúziós eljárás önálló részét képezi, amely a gazdasági környezet folyamatosan változó jellegéhez alkalmazkodó megközelítést követel meg²² (pl. 20 évvel ezelőtt a mobiltelefonok még nem bírtak olyan jellemzőkkel, hogy a vezetékes telefonokat megbízhatóan helyettesíteni tudták volna, később azonban a viszony kiegyenlítődött, mára pedig már éppen fordított helyzet áll fenn, hiszen a vezetékes telefonok használatát meghaladta a mobiltelefon technológia, amely változások értelemszerűen más és más kimenetelhez vezettek az adott időszakok fúziókontroll eljárásaiban). Másként fogalmazva tehát, jellemzően nem azonosítható előre a fúziós eljárások során egyetlen jól megragadható igazság az érintett piacok definiálásához (ilyennel a GVH sem próbálkozik), ezzel szemben éppen a fúziós eljárások egyik lényegi pontját az érintett piacok ügyről ügyre történő egyedi meghatározása adja,²³ amely jelen alapeljárásban sem lett volna másként.

¹⁹ Ld. Sárközy Tamás (szerk.): Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2001, 171. o.; Richard Whish: Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 803. o.

²⁰ Ld. Richard Whish: Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 804-805., 808. o.; Lynne Pepall – Daniel J. Richards – George Norman: Piacelmélet – Modern megközelítés gyakorlati alkalmazásokkal, HVG-ORAC, Budapest, 2008, 90-91. o.; Simon Robinson (szerk.): The Mergers & Acquisitions Review, Law Business Research, London, 2009, 250. o.; Simon Bishop – Mike Walker: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011, 40-41. o., 640-641. o.

²¹ Ld. Massimo Motta: Versenypolitika – Elmélet és gyakorlat, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2007, 298. o.; Simon Bishop – Mike Walker: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011, 142-143. o.

²² Ld. Massimo Motta: Versenypolitika – Elmélet és gyakorlat, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2007, 105., 298. o.; Simon Bishop – Mike Walker: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011, 142. o.; Simon Bishop – Mike Walker: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011, 142-143., 385., 452. o.

²³ Ld. Sárközy Tamás (szerk.): Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2001, 216. o.; Richard Whish: Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 846. o.; Lynne Pepall – Daniel J. Richards – George Norman: Piacelmélet – Modern megközelítés gyakorlati alkalmazásokkal, HVG-ORAC, Budapest, 2008, 90-91. o.; Simon Bishop – Mike Walker: Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011, 175. o.

A jelen ügyben releváns további speciális elemként azonosítható, hogy a folyamatosan változó gazdasági környezet a versenyhatóságoktól is megköveteli az eljárási rendszerük rendszeres felülvizsgálatát, amelyre a GVH (illetve a jogalkotó) részéről 2018. évben került sor, amellyel a GVH eljárása az európai trendeket követve a korábbi kérelmes eljárásról a bejelentéses eljárásra tért át. Ennek jelentőségét az adja, hogy az Összefonódás engedélyezését az indítványozó még a kérelmes eljárás keretei között kérelmezte 2016. október 14-én, amihez képest a GVH a Megismételt Eljárásában – az indítványozó szerint jogellenesen – mégis az új bejelentéses rezsimre irányadó szabályokat alkalmazta. Ezen rezsimek közötti különbség, illetve általában a fúziós eljárások specialitásaiból fakadó egyedi eljárásrend jelentősége az alábbiakban ragadható meg.

2.2.1 A fúziós rezsim változása

2017-ig a Tptv.-ben foglalt kötelezettségnek megfelelő összefonódások esetén az összefonódás közvetlen résztvevőjének, illetve az irányítást megszerző vállalkozásnak az összefonódás engedélyezése iránti *kérelmet* kellett benyújtania a GVH-hoz (**“kérelmes eljárás”**). A kérelmes eljárás kereteiben a GVH a kérelem alapján versenyfelügyeleti eljárás indított, amelynek során az összefonódást engedélyezte vagy megtiltotta (esetenként feltételekhez kötötten engedélyezte).

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény módosításáról szóló 2016. évi CLXI. törvény (“Módosító Törvény”) azonban átfogó változásokat vezetett be ezen a téren. Az új szabályok szerint a fúziós eljárás már nem kérelemre indul, ehelyett a közvetlen résztvevő, illetve az irányítást megszerző vállalkozás az összefonódást köteles *bejelenteni* a GVH számára.²⁴ A bejelentés alapján ugyanis az új rezsim szerint a GVH első körben az összefonódás-bejelentés elintézésével kapcsolatos eljárását indítja meg, amely nem része a versenyfelügyeleti eljárásnak.²⁵ A GVH az összefonódás-bejelentés elintézésével kapcsolatos eljárás alapján – a Tptv. 67. § (4) bekezdésében részletezett feltételek fennállása esetén – hivatalból versenyfelügyeleti eljárást indíthat az adott összefonódás részletes vizsgálatára vagy hatósági bizonyítvány kiállításával praktikusan „hozzájárulását adhatja” a tranzakció végrehajtásához²⁶ (**“bejelentéses eljárás”**).

2.2.2 Az eljárás megindítása, az Űrlap funkciója és felépítése

Mind a kérelmes, mind pedig a bejelentéses eljárás első mozzanata az összefonódásra vonatkozó űrlap²⁷ kitöltése. Az Űrlap, egy a GVH honlapján elérhető,²⁸ részletes (24 oldalas), összesen 35 fő kérdést, azokon belül pedig számos alkérdést tartalmazó formanyomtatvány. Az indítványozó az eredeti kérelmes űrlapot **M/2.** számú, a bejelentéses eljárás kitöltött Űrlapját pedig **M/5.** számú Mellékletként csatolja.

Az Űrlap tehát egyfajta sablon jelleggel általánosan megfogalmazott – nem személyre szabott, illetve nem az adott összefonódás jellemzőihez igazított – kérdéseket tartalmaz, hiszen előzetes ismeretek hiányában első lépésként ugyanazt

²⁴ Ld. Tptv. 28. §, valamint 43/J. § (1) bekezdés.

²⁵ Ld. Tptv. 43/K. § (1) bekezdés.

²⁶ Ld. Tptv. 67. § (4) bekezdés.

²⁷ Jelen pontban a bejelentéses eljárásra vonatkozó Űrlapot ismertetjük, azonban az a lényegében és jellegében a kérelmes eljárásban alkalmazott űrlappal tulajdonképpen azonos. A kérelmes eljárás űrlapja elérhető a https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/urlapok/fuzios_urlap_20170115&inline=true weboldalon.

²⁸ Ld. https://www.gvh.hu/pfile/file?path=/szakmai_felhasznaloknak/urlapok/fuzios_urlap_uj_logo&inline=true

az Űrlapot kell kitölteni a gazdaság bármely szektorát érintő összefonódás esetén (pl. az építőipartól a médiapiacra keresztül a pénzügyi szolgáltatások piacáig). Az Űrlap lényege ezáltal abban ragadható meg, hogy a válaszokat összeállító ügyfél piaci ismereteit becsatornázza a GVH felé, amely alapján a GVH már képes lehet elvégezni a további vizsgálati cselekményeket. Praktikusan nézve az Űrlap teremti meg a GVH számára a továbbkérdés és a mélyreható versenyfelügyeleti eljárás lefolytatásának kiindulópontját, amelynek során az összefonódásban érintett szereplők (pl. az irányítást megszerző vállalkozás, a céltársaság vagy a piaci ismerettel bíró harmadik felek) irányába már adekvát kérdések intézhetők.

Az Űrlapban megtalálhatók objektív tényalapú kérdések (pl. cégnév, cégjegyzékszám) mellett szubjektív, vélemény típusú kérdések (pl. az összefonódás jellemzése, piacdefiniciók), illetve a vélemény típusú kérdésekre építő további adat típusú kérdések (pl. a szakmai meggyőződés alapján legjobbnak gondolt érintett piacon elért részesedések) is. Ennek megfelelően az Űrlap V. részében foglalt (összefonódással érintett átfedő és kapcsolódó piacokra vonatkozó) kérdések sem tényekre, hanem közelítő típusú válaszokra irányulnak (pl. *legmegfelelőbbnek tartott* vagy *reálisan szóbajövő* piacdefiniciók). Másként fogalmazva, az Űrlap piacmeghatározásra vonatkozó részei semmiképp sem tekinthetők igen/nem jellegű, egzakt kérdéseknek, amelyekhez kapcsolódóan a GVH – értelemszerűen – nem adott meg – hiszen nem is adhat meg előre – követendő piacdefiniciókat az összefonódásban résztvevők számára, mivel az Űrlap nem egy adott iparágra készült, és éppen az egyedi versenyfelügyeleti eljárások lényege (ti. ennek során a GVH feladata) az adott összefonódással érintett releváns piac(ok) meghatározása.

Egyértelműen kijelenthető tehát, hogy a fúziós eljárásokban nem léteznek és nem is létezhetnek előre meghatározott vagy állandó piacdefiniciók.²⁹ Ugyanígy megvalósíthatatlan volna egy univerzálisan irányadó piacdefiniációs lista az Űrlap kitöltési segédleteként, amely megoldással mindeztől egyetlenségig versenyhatóság – így a GVH – sem próbálkozott. Mindez természetesen nem véletlen, hiszen a fúziós eljárásokban elemi érdek nyitva hagyni az érintett piacok meghatározásának kérdését, illetve teret engedni az ügyfelek részéről érkező, esetlegesen a GVH korábbi gyakorlatától eltérő szakmai vélemények előadásának.

Minderre tekintettel az Űrlap maga is megengedi a kérdésektől való eltérést a kitöltés során irányadó értelmező rendelkezéseiben az alábbiak szerint (az idézett szöveg tartalmilag azonos megfelelője a kérelmes rezsim űrlapjában is megtalálható): „[h]a megítélése szerint az űrlapban megadott valamely kérdés megválaszolása vagy az űrlapban megjelölt valamely dokumentum csatolása – a bejelentendő összefonódás sajátosságaira tekintettel – egyáltalán, vagy az űrlapban megadott mélységben nem szükséges, nem lehetséges vagy nem értelmezhető, a válaszadás vagy a kért dokumentum csatolása mellőzhető, a mellőzést azonban részletesen indokolni kell”³⁰, valamint „[h]a megítélése szerint az űrlapban megjelölt valamely dokumentum csatolása – a bejelentendő összefonódás sajátosságaira tekintettel – egyáltalán, vagy az űrlapban megadott mélységben nem szükséges, nem lehetséges vagy nem értelmezhető, a kért dokumentum csatolása mellőzhető, a mellőzést azonban részletesen indokolni kell”.³¹

²⁹ Ld. az Elsőfokú Bíróság 2000. március 22-i ítéletét a *The Coca-Cola Company és Coca-Cola Enterprises Inc. kontra az Európai Közösségek Bizottsága*, T-125/97. és T-127/97. sz. egyesített ügyekben; Richard Whish: *Versenyjog*, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 847. o.; Simon Bishop – Mike Walker: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana*, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011, 175-177. o.

³⁰ Ld. az Űrlap 6. és 12. oldalait, valamint a kérelmes űrlap 5. és 12. oldalait.

³¹ Ld. az Űrlap 22. oldalát, valamint a kérelmes űrlap 21. oldalát.

2.2.3 A fúziós eljárás tárgya és menete

A fúziós eljárás célja, hogy egy adott összefonódás gazdasági körülményeit a GVH feltérképezhesse,³² amely folyamatban az Úrlap praktikusán egy kérelmes formanyomtatvány szerepét tölti be.³³ A versenyfelügyeleti eljárás során ezen kiinduló kérelem alapján – esetleges jövőbeni negatív versenyhatások lehetőségének észlelése esetén – a GVH részletes és többkörös további adatgyűjtést végezhet, amely információk és piaci vélemények elemzését követően kerülhet döntési helyzetbe az adott tranzakció megengedhetőségével kapcsolatban.³⁴ Ezen folyamatnak tehát immanens része, hogy a GVH a sablonos Úrlapban megadott előzetes válaszok alapján az ügy részleteire vonatkozó kérdéseit további adatkérések vagy hiánypótlások formájában tisztázhassa.³⁵ Az ügyfél álláspontjától ennek során a GVH természetesen eltérhet, hiszen a versenyfelügyeleti eljárás hatósági jellegéből fakadóan a GVH és az ügyfél hierarchikus viszonyban áll egymással, amely eljárást a hatóság irányítja.

A fúziós eljárás tárgya ennek során valamely vállalkozás feletti – versenyjogi értelemben vett – irányítás megváltozásának értékelése³⁶ a Tpvt. 23. § (3) bekezdése értelmében. Ennek értékelésekor pedig praktikusán irreleváns az adott irányítás megváltozásának pontos cégjogi struktúrája vagy más formai jellemzői, hiszen a Tpvt. keretrendszerében – egyéb körülmények fennállása esetén – akár egy kisebbségnek tűnő 10%-os tulajdoni részhányad mellett is megállapítható lehet egy adott vállalkozás egyedüli irányítása, miközben fordított helyzetben akár egy 90%-os tulajdoni hányad sem feltétlenül jelent abszolút irányítási jogot. Másként fogalmazva, a GVH fúziós eljárásának tárgyát (és így jogalapját) nem egy konkrét adásvételi szerződés, hanem az irányítás megváltozásának ténye, illetve annak akár csak pusztán lehetősége adja³⁷ (pl. nyilvános tőzsdei vételi ajánlat). A GVH elvi jelentőségűvé emelt döntései között ezt a speciális helyzetet úgy fogalmazta meg, hogy a „Gazdasági Versenyhivatal nem egy konkrét szerződést, hanem a Tpvt. szerinti értelemben vett összefonódást engedélyez”,³⁸ így tehát maga a fúziós eljárás formáját tekintve szükségszerűen túlmutat és függetleníthető a cégjogi struktúrát rendező adásvételi szerződéstől.

3. AZ INDÍTVÁNY BEFOGADHATÓ

Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint „az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”. Ezen hatáskör érvényesülését az Abtv. biztosítja, amely taxatív módon meghatározza az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeit. Ennek megfelelően az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján „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 egyéb döntés a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütköztően

³² Ld. Tóth Tihamér: Uniói és magyar versenyjog, Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 643. o.

³³ Ld. Richard Whish: Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 841. o.

³⁴ Ld. a Tpvt. 23. §-át, valamint Tóth Tihamér: Uniói és magyar versenyjog, Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 702. o.

³⁵ Hasonlóan Bodócsi András: Az új fúziós rendszer bevezetése és első tapasztalatai In: Versenyűtkör, 2017/2., 23-24. o.

³⁶ Ld. Tóth Tihamér: Uniói és magyar versenyjog, Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 618., 639. o.; Richard Whish: Versenyjog, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 796-797. o.

³⁷ Ld. a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Tpvt.-vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2014 (egységes szerkezetben a korábbi években kiadott elvi jelentőségű döntésekkel) 28.2 pontját.

³⁸ Ld. a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Tpvt.-vel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései 2014 (egységes szerkezetben a korábbi években kiadott elvi jelentőségű döntésekkel) 28.2 pontját.

korlátozza, és b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”.

Az indítványozó nyilatkozik, hogy az indítvány mindezen feltételeknek, valamint az Abtv. további feltételeinek maradéktalanul megfelel az alábbiak szerint.

3.1 Az Ítélet az ügy érdemében hozott és egyben bírósági eljárást befejező döntés

A Kúria felülvizsgálati eljárása során alkalmazott, a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (“Kp.”) 84. § (1) bekezdése alapján a bíróság ítélettel határoz a per érdemében. Az Ítélet így a Kp. alapján az ügy érdemében hozott döntésnek minősül. Emellett az Ítélet a bírósági eljárást befejező önálló döntésnek minősül, amellyel szemben további rendesbírósági jogorvoslat nem lehetséges.

Továbbá, az Alkotmánybíróság ügyrendjéről szóló 1001/2013. (II. 27.) AB Tű. határozat (“Ügyrend”) 32. § (2) bekezdés a) pontja alapján az ügy érdemében hozott vagy a bírósági eljárást befejező döntésnek minősül – és így alkotmányjogi panasszal megtámadható – a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott olyan döntése, amely „a megtámadott határozatot hatályában fenntartja, [...] feltéve, hogy az indítványozó a jogerős döntést az Alkotmánybíróság előtt nem támadta meg, vagy a jogerős döntés ellen benyújtott panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel utasította vissza”.

Jelen esetben a fenti feltételek teljesülnek, hiszen (i) az Ítélet rendelkező része szerint a Kúria az Elsőfokú Ítéletet hatályában fenntartotta és (ii) az indítványozó az Elsőfokú Ítélet ellen nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt a Tisztelt Alkotmánybírósághoz.

3.2 Jogorvoslati lehetőségek kimerítése

A Kp. 116. § d) pontja alapján a Kúria határozata ellen nincs helye felülvizsgálatnak, így az Ítélettel szemben kizárt a további jogorvoslat. Ennek következtében az indítványozó lehetséges – rendes és rendkívüli – jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.

3.3 Az indítványozó érintett személy

Az Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pontja alapján „jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet, aki (amely) a bírósági eljárásban fél volt”. Az indítványozó a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló közigazgatási per (egyetlen) felperese volt, így érintett személynek minősül.

3.4 Az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérült

A GVH Megismételt Eljárása során, valamint a Másodfokú Végzéssel szemben kezdeményezett közigazgatási per során, a Kúria Ítélete következtében az indítványozó alábbi Alaptörvényben biztosított jogai sérültek, amely jogsértéseket az indítvány 4. fejezete fejt ki részleteiben:

- i. az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”, amely keretében a Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint biztosított a visszamenőleges jogalkotás, illetve jogalkalmazás tilalma is;
- ii. az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése által biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, mely szerint „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”; valamint

- iii. az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése által biztosított tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog, mely szerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni”.

3.5 Az alaptörvény-ellenesség érdemben befolyásolta az Ítéletet és az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéseket vet fel

Az Abtv. 29. §-a alapján „az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”. A Tisztelt Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján ez a két feltétel alternatív jellegű, azaz már az egyik feltétel fennállása is megalapozza az alkotmányjogi panasz befogadását és az indítvány érdemi vizsgálhatóságát.³⁹ Jelen esetben mindkét feltétel megvalósul az alábbiak szerint.

3.5.1 Bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség

A bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség körében az indítványozó nyilatkozik, hogy az Ítélet – az alábbi 4. fejezetben kifejtettek szerint – súlyosan sérti az indítvány 3.4 pontjában hivatkozott alaptörvényi rendelkezéseket.

Ahogy a jogi indokolásban alább kifejtésre kerül, az Ítélet annak érdemét befolyásoló alaptörvény-ellenességben szenved, hiszen a Kúria az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, valamint – a GVH Másodfokú Végzésében elkövetett alaptörvény-sértés „elfogadása”⁴⁰ miatt – a tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogát olyan módon sértette meg, hogy az közvetlen és lényeges hatással volt a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló közigazgatási per érdemi eldöntésére.

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá ahol az ügy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog esetleges sérelmét veti fel, ott egyben „felmerül a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye”,⁴¹ így az alkotmányjogi panasz befogadásának van helye.

3.5.2 Alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés körében az indítványozó nyilatkozik, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog bírósági eljárások során való érvényesülése az Emberi Jogok Európai Bírósága (“EJEB”) szerint a demokratikus társadalmakban kiemelkedő fontosságú,⁴² a jogállamok alapját képező követelmény, amely a jogérvényesítés alapvető garanciáit biztosítja.

Emellett a Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint is alapvető alkotmányjogi jelentőségűnek tekinthető – többek között – annak értékelése, hogy megfelel-e a tisztességes bírósági eljárás követelményének, ha a bíróság lerontja a tényállásra alkalmazandó jogszabályi rendelkezések érvényesülését,⁴³ illetve ha a bíróság az

³⁹ Ld. pl. 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 18/2020. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [31].

⁴⁰ Ld. 3071/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [12].

⁴¹ Ld. 3213/2021. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [16].

⁴² Ld. *Moreira de Azevedo kontra Portugália* (11296/84), 1990. október 23., 66. bekezdés.

⁴³ Ld. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10].

Alaptörvény 28. cikkének megsértésével megakadályozza a jogszabály céljának érvényesülését, amely szempontok a jelen ügyben is azonosan érintettek az alábbi 4. fejezetben kifejtettek szerint.⁴⁴

3.6 Határozott kérelem

Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az ehhez szükséges követelményeket az Abtv. 52. § (1b) bekezdése sorolja fel. Az indítvány pontosan megjelölt kérelmét annak kiemelt részeként az első oldal tartalmazza.

Mivel a jelen indítvány valamennyi, az Abtv. 52. § (1b) bekezdése által meghatározott tartalmi elemet hiánytalanul tartalmazza, így az érdemi elbírálásra alkalmas.

3.7 Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó határidő megtartása

Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján „*az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül [...] lehet írásban benyújtani*”.

Az indítványozó ezúton nyilatkozik, hogy az Ítéletet 2021. június 17-én vette kézhez. Az Ügyrend 28. § (2) bekezdése alapján „*az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint meghatározott határidő a kézbesítést, illetve a jogszabály hatályba lépését követő napon kezdődik. Ha a határidő utolsó napja munkaszüneti napra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le*”. A fentiek szerint a határidő utolsó napja 2021. augusztus 15-e vasárnapra, azaz munkaszüneti napra esik, így a határidő az azt követő munkanapon, 2021. augusztus 16-án jár le.

A fentiek tükrében az indítvány az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben került benyújtásra.

4. AZ INDÍTVÁNY JOGI INDOKOLÁSA

Az Alaptörvény megsértésének egyes tényállásait az indítvány jogi indokolása az egyes alapjogi kategóriák szerint csoportosítva tartalmazza az alábbiakban. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a különböző jogsértési kategóriák akár egyikének megállapítása esetén is a jelen panasz indítványában foglaltak szerinti döntésnek van helye, hiszen ezen alkotmányos kritériumok bármelyikének megsértése önmagában is értelmezhető a jogkövetkezmények szempontjából. Emellett az említett alkotmányjogi szempontú strukturálás egyben magában hordozza annak lehetőségét is, hogy az egyes önállóan felépülő témakörök ugyanazon elkövetési magatartást vizsgálják az alkotmányosság eltérő szempontjai szerint akár visszatérő jelleggel, mindez azonban az indítványozó meggyőződése szerint elengedhetetlen a Tisztelt Alkotmánybíróság döntésének teljeskörű előkészítése érdekében.

4.1 Az Indítvány az Abtv 27. § (1) bekezdés szerinti eljárás korlátai között megítélhető

A fenti 3. fejezet szerinti befogadhatósági feltételek mellett a bírósági döntések alaptörvényellenességének vizsgálatával kapcsolatban az indítvány reflektálni kíván az Abtv. 27. cikk (1) bekezdése szerinti korlátokra, valamint a Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított kritériumrendszerre is, miszerint:

⁴⁴ Ld. 23/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [19].

- (i) az Alkotmánybíróság vizsgálata nem eredményezheti az Alkotmánybíróság negyedfokú jogorvoslati fórummá válását;⁴⁵
- (ii) a bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelöli ki, és a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt csak akkor vizsgálja, ha az Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával;⁴⁶
- (iii) az Alkotmánybíróság tartózkodik attól, hogy jogági jogdogmatikához tartozó kérdések helyállóságáról, illetve törvényességéről foglaljon állást.⁴⁷

Az indítványozó e korlátokra tekintettel alakította ki alkotmányjogi panaszának jogi indokolását, amely vonatkozásban előljáróban kiemelendő, hogy azok kizárólag olyan téves bírósági jogértelmezésre vonatkozó panaszt tartalmaznak, amelyek egyidejűleg sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogba – egyben a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogba – foglalt részjogosítványok által megállapított alkotmányos minimum követelményeket.

4.2 Hatálytalan jogszabály alkalmazása és téves keretek (időben és jogalapban)

A Kúria Ítélete kettős hibában szenved az irányadó jogszabályok alkalmazása kapcsán, mivel egyrészt indokolatlanul hagyott figyelmen kívül közvetlenül irányadó jogszabályi rendelkezéseket, másrészt időben hatálytalan összefonódás-ellenőrzési szabályokra alapozta döntését. Ezen kettősség ugyan végeredményben ugyanazon körülményre vezethető vissza (ti. a kérelmes és bejelentéses rezsimek szabályainak összemossa), mindazonáltal a jobb követhetőség érdekében az indítvány külön pontban tárgyalja ezen szempontokat elsősorban a Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlatában alkalmazott eltérő értékelési keretek mentén. Emellett az Összefonódás értékelési keretével kapcsolatos alapvető jogsértés a bíróság kiszabására okot adó egyes tartalmi kérdéseket is érint, így ezen szempontokkal az indítvány az alábbiakban szintén külön foglalkozik.

4.2.1 A hatálytalan jogszabályi rendelkezések alkalmazása sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot

Az Ítélet az alábbiakban részletezettek szerint sérti az indítványozó XXVIII. cikk (1) bekezdése által garantált tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát tekintettel arra, hogy figyelmen kívül hagyta az alkalmazandó jogot, valamint a *contra constitutionem* jogalkalmazás tilalmába is ütközik.

4.2.1.1 Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata

(i) A hatályos jog figyelmen kívül hagyása

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képezi az a követelmény, hogy a bíróság a jogszabályokat betartsa, valamint a döntését a hatályos jog alapján hozza meg, nevezetesen „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a

⁴⁵ Ld. 24/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [13].
28/2019. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [87].

⁴⁶ Ld. 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [64].

⁴⁷ Ld. 3179/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [67].

törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől 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 [kiemelés az indítványozótól].⁴⁸

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlatában elismert, hogy az irányadó jog figyelmen kívül hagyása esetén a bírói döntés gyakorlatilag automatikusan alaptörvény-ellenessé válik, s mint ilyen megsemmisítendő: „Ilyen [ti. a fenti bekezdésben leírt] esetekben az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének nyilvánvaló sérelmére tekintettel a támadott bírói döntést megsemmisíti [kiemelés az indítványozótól].⁴⁹

Egyes esetekben az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy az irányadó jogszabályi rendelkezéseket mellőző bíróság e döntését megindokolta-e: „[m]indezek alapján az Alkotmánybíróság rögzíti, hogy az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése értelmében, miszerint a jogszabályok mindenkire kötelezőek, a törvényszéknek a jelen ügyben a Vtv. 75/A. §-át és az általa felhívott Ptk. 6:563. § (1) bekezdését alkalmaznia kellett volna, vagy legalábbis meg kellett volna indokolnia, hogy ezen jogszabályi rendelkezések alkalmazását miért mellőzte [kiemelés az indítványozótól].⁵⁰

Ilyenkor „[a]z indokolás hiánya vonatkozásában az Alkotmánybíróság, figyelemmel az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogszabály értelmezési kötelezettségre is, azt vizsgálja, hogy az indokolási kötelezettséget előíró eljárási jogszabályokat a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott követelményeknek megfelelően alkalmazta-e”.⁵¹ Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes bírósági eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a

⁴⁸ Ld. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

⁴⁹ Ld. 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

⁵⁰ Ld. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [24].

⁵¹ Ld. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [25].

bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossággal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon".⁵²

(ii)

Contra legem és contra constitutionem jogalkalmazás

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlatában a bíróságok *contra legem* jogalkalmazása szintén felveti a bíróságok törvénynek való alávetettsége elvének sérelmét, így „[a] *contra legem* jogalkalmazás ilyen módon a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére vezethet [kiemelés az indítványozótól]”.⁵³

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ennek során vizsgálandó szempont, hogy „[a] bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája mindazonáltal csak kivételesen merülhet fel [...]”.⁵⁴ „Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállását és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközését. [...] Tehát a *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenességet. A *contra legem* jogalkalmazásnak egyben alkotmányellenesnek, azaz az Alaptörvénnyel ellentétesnek kell lennie (*contra constitutionem*) [kiemelés az indítványozótól]”.⁵⁵

A fentiekkel összhangban a Tisztelt Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „[a] bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája merül fel akkor, ha a bíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog mint eljárásjogi jellegű alapjog egy aspektusát, az indokolási kötelezettséget sértő módon nem indokolja meg, hogy az adott jogkérdésre irányadó, hatályos jogi normákat miért nem alkalmazza [kiemelés az indítványozótól]”.⁵⁶

4.2.1.2 Az Ítélet jogsértő módon figyelmen kívül hagyta az irányadó jogot

(i) *A Tpv. módosítása: kérelmes és bejelentéses eljárás – az irányadó jog meghatározása*

Hivatkozással a fenti 2.2.1 pontban előzetesen bevezetett fogalmakra, 2017-ig a Tpv.-ben foglalt árbevételi küszöbszámoknak megfelelő összefonódások esetén az összefonódás közvetlen résztvevőjének, illetve az irányítást megszerző vállalkozásnak az összefonódás engedélyezése iránti kérelmet kellett benyújtania a GVH-hoz az ún. kérelmes eljárás keretében. Ehhez képest a Módosító Törvény bevezette a bejelentéses eljárás intézményét a fúziókontrollban.

⁵² Ld. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [26], hasonlóan 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34].

⁵³ Ld. 24/2020. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [23].

⁵⁴ Ld. 24/2020. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [23].

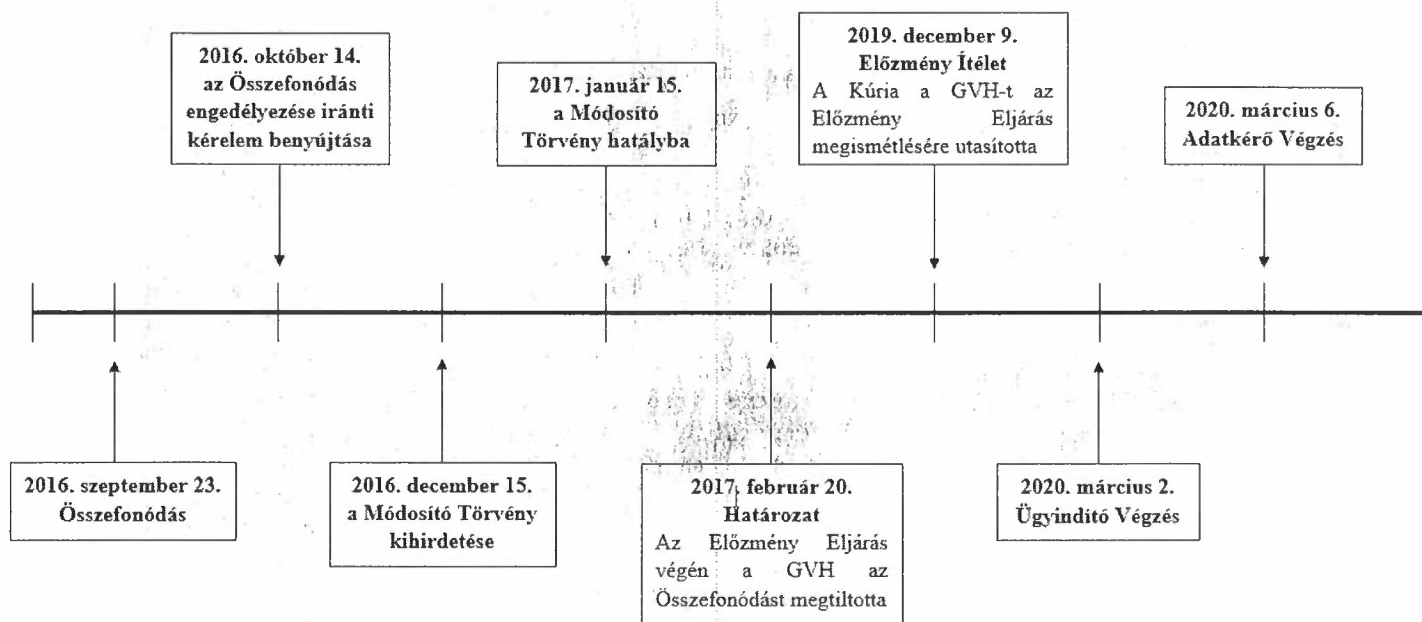
⁵⁵ Ld. 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38].

⁵⁶ Ld. 24/2020. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [29].

A Tpvt. 95/E. §-ában foglalt átmeneti rendelkezések szerint a Tpvt. Módosító Törvénnyel megállapított rendelkezéseit **az e rendelkezések hatálybalépést követően létrejött összefonódásokra vonatkozóan kell alkalmazni**,⁵⁷ míg a Tpvt.-nek a Módosító Törvénnyel hatályon kívül helyezett rendelkezéseit, az e rendelkezések hatályon kívül helyezését megelőzően létrejött összefonódásokra vonatkozó eljárásokban továbbra is alkalmazni kell.⁵⁸

Mivel a bejelentéses eljárás szabályai 2017. január 15-én léptek hatályba – és a kérelmes eljárás szabályai ugyanezen a napon veszítették hatályukat –, a Tpvt. átmeneti rendelkezései alapján egyértelmű, hogy **a 2017. január 15-ét megelőzően létrejött összefonódásokra vonatkozó eljárásokban továbbra is a kérelmes eljárás szabályait kell(ett volna) alkalmazni.**

Az alkalmazandó jogszabályi rendelkezések meghatározása szempontjából releváns események kronológiáját – az átláthatóság érdekében – az indítványozó az alábbi ábrával szemlélteti:



(ii) *A Megismételt Eljárásban a GVH és a bíróságok tévesen alkalmazták a bejelentéses eljárás szabályait*

Hivatkozással a fenti 2.1 pont alatt részletesen bemutatott tényállásra, az Összefonódás 2016. szeptember 23-án jött létre, így az Előzmény Eljárás értelem szerűen a kérelmes eljárás szabályai szerint folyt le. A Megismételt Eljárás ehhez képest ugyanakkor semmiképp sem egy új összefonódás vizsgálatát, hanem az eredeti tranzakció versenyjogi elemzésének

⁵⁷ Ld. Tpvt. 95/E. § (1) bekezdés.

⁵⁸ Ld. Tpvt. 95/E. § (2) bekezdés.

megismétlését jelentette, következésképpen az arra okot adó körülményt változatlanul a **2016. szeptember 23-án létrejött és 2016. október 14-én kérelmezett Összefonódás adta**. Ehhez képest a GVH mintha kizárólag a Megismételt Eljárás megindításának időpillanata alapján kívánta volna meghatározni az eljárásra irányadó jogszabályi kereteket, függetlenül a vizsgálatát az Előzmény Eljárástól, valamint az Összefonódás tartalmától. Mindezzel a GVH tehát praktikusán eleve nem az Előzmény Eljárás megismétlését, és nem az Összefonódás vizsgálatát kezdte meg a Megismételt Eljárásban, hanem egyfajta fikcióként, egy 2020. március 2-án (ti. a Megismételt Eljárás Ügyindító Végzésének kiadása) létrejött új összefonódást vett alapul, amely ugyanakkor minden ténybeli vagy jogi alapot nélkülözött. Kiemelendő továbbá, hogy ekkor a GVH-nak nem volt és nem is lehetett tudomása arról, hogy az eredeti Összefonódást létrehozó szerződés vagy a felek szándéka egyébként változott-e az idők során, így minden ezzel kapcsolatos érv az Ügyindító Végzés, illetve a bírságotokra okot adó új bejelentéses rezsim Űrlapjának kitöltése kapcsán alaptalan.

A GVH megközelítésével ellentétben ugyanis a Tpv. 95/E. § (1) és (2) bekezdése alapján **nyilvánvaló, hogy a Megismételt Eljárásra is a kérelmes eljárás szabályai lettek volna alkalmazandók**, hiszen az – változatlanul – egy 2017. január 15-ét megelőzően létrejött összefonódást vizsgált. Az eljárás megismétlésére ugyanis nem egy új összefonódás létrejött, hanem a GVH jogsértő eredeti Határozata miatt került sor. A Megismételt Eljárás célja ugyanazon 2016-os Összefonódás helyes elbírálása volt a Kúria Előzmény Ítéletének fényében, amelyben a Kúria semmiképp sem egy fiktív, 2020-ban létrejött tranzakció elbírálására utasította a GVH-t. A Megismételt Eljárásban azonban a GVH a fentiek ellenére mégis a bejelentéses eljárás szabályait alkalmazta arra hivatkozással, hogy a Kúria Előzmény Ítéletét egyfajta új kezdő időpontnak, ezáltal pedig mesterségesen összefonódás-bejelentésnek tekintette.⁵⁹

Az eljárás indítására okot adó körülmény téves megítélésének hatása kettős. Egyrészt ugyanis az Összefonódás eredeti körülményeinek helyes alapulvétele esetén a GVH részéről eleve nem merülhetett volna fel, hogy a fúziós eljárásra okot adó körülményeket újraértékelje, illetve hogy ebben a tárgyban vizsgálatot folytasson. A felek aktuális szándékával, illetve az eredeti 2016-os adásvételi szerződés státuszával kapcsolatosan bírságszabási alapként megfogalmazott aggályok (ld. a Kúria által igazoltnak vélt ellentmondásokat a tranzakció tárgyával kapcsolatban) ehhez képest maradéktalanul abból fakadtak, hogy az indítványozó az eredeti Összefonódást tekintette a GVH Megismételt Eljárásában is a vizsgálatra okot adó körülménynek (ti. későbbi összefonódásról nem volt tudomása, hiszen ilyen nem létezett a felek között), míg a GVH valamilyen megfoghatatlan új eseményt (ti. Kúria Előzmény Ítélete) keresett

⁵⁹ Ld. az Ügyindító Végzés 6. oldalát.

és próbált mesterségesen a középpontba állítani, illetve ezen új időpontra kívánta újraértelmezni az eredeti adásvételi szerződést (ld. ennek jelentőségéről még a lenti 4.2.3 pontot).

További alapjogsértő következmény, hogy a GVH az Előzmény Eljárásban alkalmazott, a kérelmes eljárásához tartozó eredeti űrlap helyett a bejelentéses eljárások esetén irányadó – kifejezetten a 2017. január 15-én vagy azt követően létrejött összefonódások esetében alkalmazandó – új Űrlap kitöltésére kötelezte az indítványozót⁶⁰ (amely felhívásnak az indítványozó aggályai ellenére eleget tett az Adatszolgáltatásban).⁶¹ A két űrlap, illetve az eljárástípusok közötti eltérést pedig éppen a Kúria Ítélete tette a bírság jogszerűsége megítélésének egyik sarokpontjává, amikor kiemelte, hogy az indítványozó védekezése azért nem foghatott helyt „[m]ivel az engedélyezési eljárás és a bejelentéses eljárás lényegileg különbözik egymástól, ezért alapvetően téves az a felperesi érvelés, miszerint a jelen eljárásban adott válasza szinte szó szerint megegyeznek az engedélyezési űrlapban adott válaszaival”.⁶² Mindebből az is következik, hogy a Megismételt Eljárásban valójában nem irányadó Űrlap kitöltésére való kötelezés már eleve egy jogsértő adatkérés jelentett a GVH részéről. A jogsértő módon előírt Űrlap kitöltése miatti szankcionálás pedig így már kirívóan jogsértő és indokolatlan fellépést eredményezett.⁶³

A fentiek szerint tehát a Megismételt Eljárásban mind a GVH, mind a közigazgatási perben eljáró Fővárosi Törvényszék és Kúria, helytelenül azonosította az eljárás indítására okot adó körülményt és az arra irányadó jogszabályokat, melynek következtében **a hatályos jogot önkényesen figyelmen kívül hagyták, illetve az indítványozó egy formai adottságnak tekintendő előkérdés miatt részesült szankcióban.** Ezzel pedig **megsértették az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát,** hiszen a Tisztelt Alkotmánybíróság fent hivatkozott gyakorlata szerint „[a]z a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, **fogalmilag nem lehet tisztességes**”.⁶⁴ Az ilyen döntést a Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint **az Alaptörvény XXVIII.**

⁶⁰ Ld. az Adatkérő Végzés rendelkező részének I. pontját.

⁶¹ A két rezsim közötti különbséget szemlélteti, hogy – többek között – a Tptv. 2016. szeptember 23-án hatályos 30. § (3) bekezdése szerint amennyiben az esetleges versenyaggályok kiküszöbölésére alkalmas előzetes vagy utólagos feltételek azonosíthatók, úgy a GVH azok elfogadásával engedélyezi (kijelentő módban) az összefonódást, míg a 2017. január 15-ével hatályba lépő módosítások már pusztán lehetőségként (ti. „kötelezővé teheti”) említik az ilyen ún. kötelezettségvállalás mellett engedélyezhető fúziók körét.

⁶² Ld. az Ítélet [66] bekezdését.

⁶³ Megjegyzendő, hogy az Ítélet (vagy a GVH) érvélhető voltna ebben a körben akár azzal is, hogy a két rezsim közötti különbség nem érdemi, ezáltal pedig az alapul fekvő bírság-döntések kapcsán nem lett volna ügydöntő jogsértés, ha akár tévesen alkalmazta volna a GVH az egyiket a másik helyett. Szemmel látható ugyanakkor, hogy nem ez történt, sőt, a rezsimek közötti eltérés kiemelt jelentőséget kapott az Ítéletben. Következésképpen tehát abban a nem várt esetben, amennyiben a Tisztelt Alkotmánybíróság mégsem látna érdemi különbséget a két fúziókontroll rezsim között, úgy az Ítélet azon az alapon válna automatikusan alapjogot sértővé, hogy az indokolás a józan észsel ütköző érv alapján utasította el az indítványozó egyik kiemelt védekezési pontját (ti. a rezsimek azonosságát esetén nyilvánvalóan nem lehetett volna eljárási bírság kiszabására okot adó körülmény egy korábban jogszerűnek minősített válasszal lényegében megfeleltethető későbbi adatszolgáltatási struktúra).

⁶⁴ Ld. 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [23].

cikk (1) bekezdésének nyilvánvaló sérelme miatt meg kell semmisíteni.⁶⁵

(iii) *A Kúria nem indokolta az irányadó jogi normáktól való eltérést*

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog keretei között vizsgálja azt is, hogy a bíróság megfelelően megindokolta-e az adott ügyre irányadó jogi normák figyelmen kívül hagyását. Jelen esetben ezen a téren is egyértelmű mulasztás történt (ti. a GVH által alapul vett és a Kúria részéről megerősített fiktív összefonódás figyelembevételének indokolása teljes mértékben hiányzik), amelyet különösen jelentős súlyúvá tesz, hogy maga az Ítélet egyébként foglalkozott a témával, sőt, az értékelés egyik fő elemévé tette (ld. az Ítélet előző pontban idézett [66] bekezdését), ugyanakkor végül egyértelmű döntést mégsem hozott a kérdésben.

Az Ítélet ugyanis végül mindössze annyit állapított meg a hivatkozott törvényi rendelkezések megfelelő értékelése helyett, hogy az indítványozó „*csak állította, hogy a Tpv. 95/E. § (1) és (2) bekezdéseire figyelemmel a bejelentéses eljárás alkalmazásának nem volt helye, ám erre az általa nyújtott adatszolgáltatásból, annak hiányos, illetve ellentmondásos tartalmából alappal következtetni nem lehetett*”.⁶⁶ Nehezen értelmezhető, hogy az Ítélet ezen idézett részében is felhívott átmeneti rendelkezések szabályaira való közvetlen hivatkozáson túlmenően milyen bizonyításra lett volna szükség az indítványozó részéről a tényállás körében szintén pontosan előadott és kereszthivatkozott egyes kulcsmozzanatok ismeretében (és egy újabb összefonódás hiányában).⁶⁷ Ettől függetlenül ismételtelen kiemelendő, hogy az Ítélet ezen utalópontja semmiképpen sem lehet alkalmas arra, hogy az ügy eldöntésének egyik központi kérdésével kapcsolatban elégséges indokolásként lehessen értelmezni.

Következésképpen tehát az Ítélet indokolása azon tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjogból fakadó **minimális elvárást sem teljesítette**, amely szerint a bíróságnak a felek ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgggal meg kell vizsgálnia, és ennek értékeléséről a határozatában számot kell adnia.⁶⁸ A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, **amennyiben a bíróság az adott ügyre irányadó, hatályos jogi normákat nem alkalmazza, és ezen döntését az indokolási kötelezettséget sértő módon nem is indokolja meg, már mindenképpen a bírói jogértelmezés kirívó – alapjogi relevanciát elérő, tehát *contra constitutionem* – hibáját jelenti.**⁶⁹ **Az ilyen *contra constitutionem* jogalkalmazás az**

⁶⁵ Ld. 16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

⁶⁶ Ld. az Ítélet [65] bekezdését.

⁶⁷ Ld. a jelen 4.2.1.2 (i) alpontban ismertetettel azonos levezetést a Kúriához benyújtott felülvizsgálati kérelem 2.1.1 pontjában mind az irányadó jogszabályok, mind a releváns tényállási elemek tekintetében.

⁶⁸ Ld. 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]; 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [26].

⁶⁹ Ld. 24/2020. (X. 15.) AB határozat, Indokolás [29].

Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik és sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot,⁷⁰ ezért az Ítélet – Elsőfokú Ítéletre kiterjedő – megsemmisítésének van helye.

4.2.2 A bejelentéses eljárás szabályainak alkalmazása a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmába (is) ütközik

(i) A jogbiztonság követelménye az Alaptörvényben

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”

A Tisztelt Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzulából vezethető le a jogbiztonság követelménye. E követelmény a Tisztelt Alkotmánybíróság megközelítése szerint azt jelenti, hogy „a jogrendszer egészének, részterületeinek, valamint egyes szabályainak világosnak, egyértelműnek, hatásukat tekintve kiszámíthatónak, továbbá a norma címzettjei számára előre láthatónak kell lennie és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia”.⁷¹ A jogi normák előreláthatósága és kiszámítható működésének követelménye pedig **magában foglalja a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás tilalmát.**⁷²

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményének sérelmére való hivatkozás esetén az alkotmányjogi panasz érdemben vizsgálendő, ha az indítványt a visszaható hatályú jogalkotásra alapítják.⁷³ A Tisztelt Alkotmánybíróság újabb gyakorlata a fentieket **a visszaható hatályú jogalkalmazásra is kiterjesztette,** és az ennek sérelmét állító alkotmányjogi panaszokat is érdemben vizsgálándónak tartja.⁷⁴

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszaható hatály tilalma nem csak a normaalkotással szemben megfogalmazott elvárás, az a jogalkalmazással szemben is érvényesül, így „**alaptörvény-ellenesség nemcsak visszaható hatályú jogalkotással, hanem a jogszabály visszamenőleges alkalmazásával összefüggésben is felvethető, ha a jogviszony vagy a jogvita létrejöttékor még nem létező – vagy nem hatályos – előírás alapján bírálnak el egy ügyet**”.⁷⁵ A Tisztelt Alkotmánybíróság ennek megfelelően megállapította, hogy „amennyiben az eljáró bíróság a vizsgált időszakban még nem létező jogszabályi kötelezettség megkövetelésével, azaz **az elbírált időszakban még nem hatályos jogszabály alkalmazásával dönt a kérelmező számára hátrányosan a kártalanítási igényről, abban az esetben ezzel a jogértelmezéssel megsérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát**”.⁷⁶

⁷⁰ Ld. 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38].

⁷¹ Ld. 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8].

⁷² Ld. 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58].

⁷³ Ld. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [91]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]-[16].

⁷⁴ Ld. 3051/2016. (III. 22.) AB határozat; 3314/2017. (XI. 30.) AB határozat; 3074/2021. (III. 4.) AB határozat.

⁷⁵ Ld. 3051/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [16]; 3314/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [32]; 3074/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [40].

⁷⁶ Ld. 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [39]; 3074/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [46].

- (ii) *A bejelentéses eljárás szabályainak alkalmazása megsértette a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát*

Ahogy azt az 2.1.1. és a 4.2.1. pontokban az indítványozó bemutatta, az **Összefonódás 2016. szeptember 23-án jött létre**, míg **Tpvt. bejelentéses eljárásának** Módosító Törvénnyel bevezetett **szabályai** csak hónapokkal ezt követően, **2017. január 15-én léptek hatályba**.

Ennek következtében a Megismételt Eljárásban a GVH, majd a közigazgatási perben a Fővárosi Törvényszék és a Kúria is a releváns időpillanatban – ti. az Összefonódás létrejöttékor – **még nem hatályos, de még csak nem is létező jogszabályi rendelkezéseket alkalmazott egy folyamatban lévő eljárásban**, és ezek figyelembevételével hozták meg döntéseiket. Ezzel a jogértelmezéssel mind a GVH, mind pedig a GVH jogértelmezését elfogadó Fővárosi Törvényszék és Kúria **megsértették az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmát**,⁷⁷ amelynek következtében valamennyi – mind a GVH, mind pedig a bíróságok által meghozott – döntés alaptörvény-ellenes. A fentiekre tekintettel az indítványozó álláspontja szerint az Ítélet – az Elsőfokú Ítéletre, valamint a GVH Elsőfokú és Másodfokú Végzéseire kiterjedő – megsemmisítésének van helye.

4.2.3 *Az Összefonódás téves meghatározása*

- (i) *Az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme és irányadó joggyakorlat*

Az Ítélet – és az eljárási bírsággal kapcsolatos valamennyi egyéb döntés – sérti az indítványozó Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez és az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát. Az indítványozó irányadó joggyakorlatként a fenti 4.2.1 pontban foglaltakra hivatkozik.

- (ii) *Az Összefonódás tárgyának átminősítésével a GVH túllépte hatáskörét*

Az indítványozó álláspontja szerint a GVH a Megismételt Eljárásban nem pusztán az alkalmazandó eljárási rezsimit választotta meg tévesen és ezáltal alapjogsértő és a visszaható hatály tilalmába ütköző módon – ahogy azt a fenti 4.2.1 és 4.2.2 pontokban bemutattuk –, hanem az összefonódás tárgyát is hibásan azonosította azáltal, hogy az eredeti Összefonódás, illetve az alapul szolgáló kérelem tartalmát újradefiniálta.

A GVH ugyanis ahelyett, hogy az összefonódás tárgyát adottnak vette volna az indítványozó Előzmény Eljárásban előterjesztett kérelme alapján (ti. az elbírálandó összefonódás az indítványozó 2016. október 14-én kelt kérelmében bemutatott Összefonódás), a Megismételt Eljárásban megkérdőjelezte még az eljárás indítására okot adó körülményt is (ti. kérelem vs Kúria Előzmény Ítélete mint bejelentés). Végeredményben ezáltal a GVH mesterségesen leválasztotta a Megismételt Eljárást az Előzmény Eljárástól, és nem megismételte a vizsgálatot a Kúria iránymutatásainak megfelelően, hanem úgy kezelte a helyzetet, mintha egy „zöld mezős” új tranzakcióval volna dolga, amelynek a tárgya nem ismert

⁷⁷ Ld. 3154/2019. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [39]; 3074/2021. (III. 4.) AB határozat, Indokolás [46].

(ld. a VJ/8-23/2020. számú adatkérő végzést, amelyben a GVH annak megválaszolására kötelezte az indítványozót, hogy a CDM jogutóddal történő megszűnésére tekintettel mely vállalkozást vagy vállalkozásrészt tartja céltársaságnak, illetve hogy az összefonódást milyen típusú összefonódásnak minősíti⁷⁸).

Az indítványozó álláspontja szerint ezzel a GVH súlyos jogsértést követett el, hiszen a Megismételt Eljárásban a GVH az eredeti Összefonódás elbírálására lett volna köteles. Ennek oka egyrészt, hogy a Kúria Előzmény Ítélete is kifejezetten erre – az indítványozó eredeti kérelmének teljes körű elbírálására, az Összefonódás versenyjogi értékelésére – kötelezte a GVH-t, amely még csak utalást sem tartalmazott arra nézve, hogy az Összefonódás tárgya újrapvizsgálandó volna ezen a téren (mindez a józan ész logikájával és a fúziós döntések bírósági felülvizsgálatának alapvető céljaival is szembement volna – erről ld. még a lenti 4.2.3 (ii) alpontot).⁷⁹ Másrészt a megismételt eljárásoknak éppen az a célja és lényege, hogy a hatóság az ügyfél eredeti kérelméről ezúttal a jogszabályoknak megfelelő döntést hozzon. Ehhez képest jelen állás szerint a GVH az Eredeti Eljárásról szemlátomást nem kívánt dönten.

Emellett a **kérelemre induló eljárásokban az ügyfél az, aki a kérelmével meghatározza az ügy tárgyát és az eljárás kereteit.**⁸⁰ Ezekben az eljárásokban tehát a hatóságnak az ügyfél kérelméről kell döntenie, attól **önkéntesen nem térhet el,**⁸¹ az ügyfél kérelmét nem minősítheti át. A kérelmes eljárás szabályai szerint zajló fúziós eljárásokban mindez azt jelenti, hogy a GVH-nak az ügyfél kérelmében bemutatott összefonódást kell elbírálnia, az ettől való **eltérés már valójában a GVH hatáskörének túllépését jelenti.** Mivel a Megismételt Eljárásban az indítványozó eredeti kérelme már adott volt – tehát a Megismételt Eljárás nem egy új bejelentés alapján indult, ahogy azt a GVH minden alapot nélkülözve tévesen értelmezte⁸² –, a GVH e kérelmet lett volna köteles újból – ezúttal jogszerűen – elbírálni, amely során az eredeti kérelem szerinti Összefonódás versenyjogi értékelését kellett volna elvégeznie.

Mindez egyben azt is jelenti, hogy a GVH-nak az eredeti kérelemnek megfelelően az indítványozó CDM feletti irányításszerzését kellett volna vizsgálnia függetlenül attól, hogy az irányítás körülményei azóta esetleg megváltoztak. A tényállás vagy a körülmények egyéb megváltozása ugyanis kizárólag a fúzió potenciális hatásainak értékelése körében vehető figyelembe egy megismételt eljárásban, ami nem keverendő össze az eljárás indítására okot adó eredeti körülménnyel. A GVH kérelemhez kötöttsége miatt tehát a CDM jogutóddal történő megszűnését követő helyzet eleve nem is lehetett volna releváns, hiszen a Megismételt Eljárás tárgyát nem az időközben bekövetkezett változások, hanem az eredeti kérelem határozta meg, amelytől még az indítványozó sem térhetett volna el (a hatóságot pedig még egyértelműbben terheli a kérelemhez kötöttség).

⁷⁸ Ld. a VJ/8-23/2020. számú adatkérő végzés 1. és 2. számú kérdéseit.

⁷⁹ Ld. az Előzmény Ítélet rendelkező részét és az indoklás [56] bekezdését.

⁸⁰ Ld. az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény ("Ákr.") 2. §-ához, valamint 35. §-ához fűzött kommentárt, valamint a Legfelsőbb Bíróság Kfv. VI.27.067/1999/5. számú ítéletét.

⁸¹ Ld. a Kúria Kfv. II.37.087/2016/8. számú ítéletét.

⁸² Ld. az Ügyindító Végzés 6. oldalát.

Az indítványozó álláspontja szerint a GVH azáltal, hogy az összefonódás tárgyát az indítványozó kérelmétől önkényesen eltérve átminősítette, túllépte a hatáskörét, amelynek következtében megsértette az indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben garantált tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogát. Mivel pedig a Fővárosi Törvényszék és a Kúria helyben hagyta a GVH jogszabálysértő és alaptörvény-ellenes Másodfokú Végzését, ezzel „elfogadták” annak alaptörvény-ellenességét, így az Elsőfokú Ítélet és az Ítélet is az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközik.⁸³ Erre tekintettel az indítványozó álláspontja szerint az Ítélet – az Elsőfokú Ítéletre, valamint a GVH Elsőfokú és Másodfokú Végzéseire kiterjedő – megsemmisítésének van helye.

A fentiekén túlmenően az Elsőfokú Ítélet és az Ítélet miatt is alaptörvény-ellenes, mivel ezen további jogalkalmazási hiba az indítványozó álláspontja szerint szintén *contra constitutionem* jogalkalmazásnak minősül, amely az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának további sérelméhez vezetett.⁸⁴

4.3 Szelektív bizonyítási sztenderdre alapozott döntés alapjogsértő

A tévesen alkalmazott jogszabályi rendelkezéseken túlmenően az Ítélet alapjogsértése abban is tetten érhető, hogy a tényállási elemek kulcsmozzanatai szelektív és megalapozatlan bizonyítási sztenderdeken alapulnak. A jelen pontban összefoglalt ügydöntő tényállásfeltárási hibák ugyanis nem valamely jogértelmezési kérdés eltérő megítélésén alapulnak, hanem az irányadó fúziós eljárások speciális körülményeinek és tényszerű jellemzőinek figyelmen kívül hagyását jelentik, amely alapjaiban kérdőjelezi meg az erre alapozott következtetések és ezáltal a teljes felülvizsgálati eljárás jogszerűségét is az alábbiak szerint.

4.3.1 Alaptörvényben biztosított jogok sérelme és irányadó joggyakorlat

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményét önmagában sértheti, ha „ügyben eljáró bíróság egy olyan, az ügy eldöntése szempontjából releváns tényezőt – [...] - hagyott figyelmen kívül, amely önmagában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét okozza[kiemelés az indítványozótól]”,⁸⁵ továbbá „[...] fogalmilag nem lehet tisztességes az a bírósági eljárás, amely a jónak és követelményét figyelmen kívül hagyja [kiemelés az indítványozótól].”⁸⁶

A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét tehát abban az esetben is szükséges megállapítani, ha a bíróság a **döntése alapjául szolgáló tényeket és körülményeket kirívóan hibásan azonosítja, vagy azok bizonyítási sztenderdjeit szelektíven értékeli**, hiszen ebben az esetben nem érvényesülhet a közigazgatási határozatok valódi bírósági felülvizsgálata.

4.3.2 Szelektíven és jogsértő módon értékelt ügydöntő jelentőségű tényezők

Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria az ügy eldöntése szempontjából számos releváns tényállási elemet hagyott figyelmen kívül, illetve ezek figyelmen kívül hagyása folytán értelmezte végtelenül félre az Adatszolgáltatás jogszerűségét. A

⁸³ Ld. 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [17]; 3071/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [12].

⁸⁴ Ld. 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38] és [52].

⁸⁵ Ld. 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [47].

⁸⁶ Ld. 3002/2021. (I. 14.) AB határozat, Indokolás [52].

Kúriai ugyanis Ítélete meghozatalakor szélsőségesen adaptálta a GVH előadásait az alapulfekvő egyedi eljárási jellemzők terén, következésképpen – sajnálatos módon – egyértelműen irat- és tényellenes állításokat is megfogalmazott a piacdefinícióra, illetve az eljárás tárgyára vonatkozóan. Ezen kérdések pedig egyértelműen az Ítélet érdemét befolyásolták, hiszen az indítványozó jogsértését az Ítélet végül közvetlenül ezen kérdéskörökre alapította. Különösen sérelmes és a szélsőséges értékelést alátámasztó körülmény, hogy az Ítéletben megfogalmazott ezen tényállási elemként alapul vett tételmondatok több esetben a GVH előadásaival is ellenétesek.

(a) *Piacdefiníciós kérdések jogsértő értékelése*

Az Ítélet egyik alaptéziseként amiatt látta bizonyítottnak az Adatszolgáltatás hiányosságait, mivel „[a]z, hogy a felperes az űrlap minden rovatába írt valamit, nem jelenti a kérdés teljeskörű megválaszolását. Ez ugyanis azt feltételeznél, hogy **a rovatokat az alperes elvárásának megfelelően töltse ki**. Függetlenül tehát attól, hogy a Közlemény, a bejelentéses űrlap, illetve a kitöltési útmutató nem minősül jogszabálynak, a Tptv. rendelkezéseiből fakadóan a felperes mégis köteles volt azok figyelembevételével kitölteni az űrlapot. Kétségtelen, hogy az űrlap esetenként eltérő válaszadásra is ad lehetőséget, ám ennek körében – a Tptv. rendelkezése alapján – az **alperes által meghatározott piacdefiníció**, a piaci hatások vizsgálatának módszertana nem kifogásolható [kiemelés az indítványozótól].”⁸⁷

Az Ítélet tehát a piacdefinícióval kapcsolatos kérdéseket egyrészt adottnak és a GVH által valamilyen formában az Űrlap részeként eleve meghatározottnak tekintette. Másként fogalmazva arra tekintettel fogadta el a Kúria Ítéletében a GVH szankciókiszabását a tényállásfeltárás meghíúsítása körében, hogy az indítványozó számára a GVH – valamilyen módon – egyértelművé tette az elvárt adatok körét. Emellett az Ítélet a GVH állítólagos elvárásainak és nem a GVH által feltett kérdéseknek megfelelő válaszokat vette alapul a jogszerűség sztenderdjeként (ebben a körben ld. még a lenti 4.4.2 pontot az elvárhatósági kritériumokról).

Az Ítélet alaptéziseként hivatkozott fenti megközelítése ugyanakkor éppen a fúziós eljárások legalapvetőbb jellemzőjét hagyja figyelmen kívül, hiszen a GVH nem ad (és nem is adhat meg) előre követendő piacdefiníciós mintákat az ügyfelek részére. Az egyes fúziós eljárások során – az esetleges technikai fejlődés lehetőségére is tekintettel – a helyettesíthetőség kérdése minden esetben nyitott.⁸⁸ Ehhez képest pedig tényként rögzíthető, hogy az Űrlap, illetve a Megismételt Eljárásban kibocsátott egyik GVH irat sem tartalmazott jelen esetben olyan leírást vagy bármilyen sorvezetőt, amelyet az indítványozó „meghatározott piacdefinícióként” alapul vehetett volna. Ugyanígy értelmezhetetlen az Ítéletben említett „elvárt” adatok köre minden olyan esetben, amikor azok nem egyértelmű kérdés formájában jelennek meg.

Mindez egyben azt is jelenti, hogy a piacdefiníciós kérdések megválaszolása semmiképp sem tekinthető egy egyszerű adatgyűjtési

⁸⁷ Ld. az Ítélet [69] bekezdését.

⁸⁸ Ld. az Elsőfokú Bíróság 2000. március 22-i ítéletét a *The Coca-Cola Company és Coca-Cola Enterprises Inc. kontra az Európai Közösségek Bizottsága*, T-125/97. és T-127/97. sz. egyesített ügyekben; Richard Whish: *Versenyjog*, HVG-ORAC, Budapest, 2010, 847. o.; Simon Bishop – Mike Walker: *Az európai közösségi versenyjog közgazdaságtana*, Gazdasági Versenyhivatal Versenykultúra Központ, Budapest, 2011, 175-177. o.; Tóth Tihamér: *Uniós és magyar versenyjog*, Wolters Kluwer, Budapest, 2020, 125. o.

feladatnak, hanem az Ítélet tényállási szempontként adottnak vett megközelítésével szemben az Úrlap kifejezetten az ügyfelek diszkréciójára bízta az éppen relevánsnak vélt szempontok megadását. A GVH-nak valóban lett volna lehetősége az Úrlap kitöltésére felhívó adatkérésében konkrét referenciaként érintett piacdefiníció meghatározására, ennek hiányában azonban az indítványozó felé képtelen elvárásnak tűnik egy nem ismert (ti. nem létező) érintett piacdefiníció alapján megadni a válaszokat.

Ugyanez igaz a piaci hatások értékeléséhez állítólagosan egyértelműen szükséges további adatok körére is, hiszen a **releváns joggyakorlat alapján az Ítéletben követett álláspont távolról sem hat triviálisnak e téren sem**.⁸⁹ A GVH gyakorlatában ugyanis azonosítható olyan korábbi fúziós döntés, amelyben a műsorterjesztői, illetve a hirdetési piacot bruttó nézettségi százalékpont (ún. GRP) és nem a jelenleg hiányolt árbevétel alapon határozta meg, következésképpen az ügyfelek mozgásterében ebben a kérdésben is adottnak tekintendő, illetve a releváns mérőszámok semmiképp sem eleve determindáltak.⁹⁰

(b) *Megismételt Eljárás jogsértő módon értelmezte az eljárás tárgyát*

Az Ítélet jogi értékelésében adottnak vette a GVH azon megközelítését, miszerint „*az összefonódással kapcsolatos releváns tények megváltoztak, [...] nem az eredeti, a 2016. szeptember 23. napján kötött üzletrész adásvételi szerződéssel összefüggésben fogalmazott meg felhívást*”.⁹¹

Az indítványozó álláspontja szerint azonban a Megismételt Eljárás tárgya semmiképp sem változhatott meg az eredeti kérelemhez képest, így minden kétséget kizáróan változatlanul a 2016. szeptember 23. napján létrejött Összefonódásról beszélünk, hiszen ellenkező esetben kiüresedne a **megismételt eljárás jogintézménye** (ld. erről még a fenti 4.2.3 pontot). Ebből következően az indítványozó az Úrlapban – eleget téve az Úrlap egyébként vélemény típusú kérdésfeltevésének – a Megismételt Eljárásban változatlanul az eredeti Összefonódást és az annak alapjául szolgáló szerződéses keretrendszert jelölte meg az eljárás tárgyaként, és annak vonatkozásában kérte ismételt az Összefonódás értékelését, hiszen az eredeti kérelméhez való kötöttség miatt nem tehetett mást.

Ebben a körben szintén téves és az alapvető fúziókontroll eljárások jellemzőivel szembe helyezkedik az Ítélet azon elvárása, miszerint „*[a] céltársaság szándékainak felderítése a felperes érdekkörébe tartozik*”.⁹² Ezzel szemben a fúziókontroll eljárásokban tényként rögzíthető, hogy mind a kérelmező, mind a céltársaság önállóan a versenyfelügyeleti eljárás ügyfelei, hiszen az Összefonódás engedélyezéséig a Tpv. 29. § (1) bekezdése szerint az irányításszerzés nem hajtható végre, következésképpen a részes felek egymástól függetlennek tekintendők. Ilyen esetekben tehát az általános adatkérések eszköztárában rendelkezésre álló külön-külön megkeresésekkel élhet a GVH, amely semmiképp sem jelenti azt, hogy az eljárás egyik ügyfelén számonkérhetőek volnának a másik fél üzleti megfontolásai.

⁸⁹ Ld. az Ítélet [67] bekezdését.

⁹⁰ Ld. a Vj/066-301/2011. számú határozatot.

⁹¹ Ld. az Ítélet [59] bekezdését.

⁹² Ld. az Ítélet [75] bekezdését.

Összességében tehát megállapítható, hogy az Ítélet nem vette figyelembe az Űrlap azon adottságát, hogy egyes kérdések **saját elemzésen és értékítéleten alapuló válaszadási lehetőséget biztosítanak** és szándékosan nem kötik meg az ügyfelek kezét a kezdeti adatszolgáltatás körében. Az Ítélet tehát **valótlan alapokon nyugvó, illetve hibás bizonyítási sztenderdek szerint megállapított tényálláson alapul a döntés érdemi indokolását tekintve** (pl. piacdefiníciók egyértelmű meghatározottsága, a GVH cselekményei kronológiájának felcserélése), amely súlyosan sérti az indítványozó Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjogát, így pedig az Ítélet megsemmisítésének a jelen pontban előadott indokok alapján is helye van.

4.4 Előreláthatósági és elvárhatósági mérce

Harmadik és szintén önmagában ügydöntő alapjogsértésként szükséges kitérni a hatóságok tényállásfeltárásával, illetve az ehhez kapcsolódó bírságolási gyakorlattal kapcsolatos elvárhatósági szempontokra is. A GVH számára ugyanis rendkívül széleskörű jogosultságok állnak rendelkezésre a döntéseihez szükséges adatok beszerzése érdekében, amelynek során a bírságolás kizárólag egyfajta *ultima ratio* jelleggel merülhetne fel az egyéb, ennél enyhébb eszközök alkalmatlansága esetén. Ebben a körben pedig szintén alaptörvényi szintű garanciaként jelenik meg a kiszámíthatóság és az előreláthatóság követelménye, hiszen ellenkező esetben az önkényes szankciókiszabás előtt nyílhatna meg a lehetőség az alábbiak szerint.

4.4.1 Alaptörvényben biztosított jogok sérelme és irányadó joggyakorlat

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „a tisztességes hatósági eljárás alapvető követelménye, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani a jogszabályi rendelkezéseket”.⁹³

Ezt konkretizálva szintén rögzítésre került, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog sérelmével jár, amennyiben a hatóság ügyféli jogokat sért, hiszen az „Alkotmánybíróság szerint a közigazgatási szerv a jogalkalmazás során nem hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél jogait, és szubjektív jogvédelmi funkciót is teljesítenie kell [kiemelés az indítványozótól]”.⁹⁴

Az alkotmánybírósági gyakorlatban továbbá az is kikristályosodott, hogy az alapjogsértő hatósági határozatot jóváhagyó bírósági ítélet is alapjogsértővé válik, hiszen az „Alkotmánybíróság legutóbb az 5/2017. (III. 10.) AB határozatában semmisítette meg a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközés miatt abból az okból, hogy a bíróság helyben hagyott egy jogszabálysértő közigazgatási határozatot, ezzel mintegy „elfogadva” az alaptörvény-ellenességet”.⁹⁵

A versenyfelügyeleti eljárásra vonatkozó alapelvet, illetve ügyféli jogot – a Tptv. 46. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – az Ákr. 2. § (2) bekezdésében kerül megfogalmazásra, miszerint „[a] hatóság a hatásköre gyakorlása során a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, b) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás

⁹³ Ld. 3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [26].

⁹⁴ Ld. 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [31].

⁹⁵ Ld. 3071/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [12].

nélkül, c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el [kiemelés az indítványozótól].”

4.4.2 Az Ítélet az előreláthatóság és elvárhatóság alapkövetelményével ellentétes

A Tisztelt Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközik, amennyiben az Ítélet – illetve az Elsőfokú és Másodfokú Végzések – figyelmen kívül hagyták az indítványozó ügyféli jogait, többek között a jóhiszeműség és együttműködés követelményét. A jóhiszeműség keretrendszerében értelmezhető követelményként jelenik meg, hogy hatóság az előreláthatóság és elvárhatóság követelményének megfelelően határozza meg az ügyfélre vonatkozó kötelezését.

Az ügyfél számára előírt kötelezettségnek tehát egyértelműnek, a kötelezettség nemteljesítésekor az arra adott „szankciónak” előre láthatónak, szükségesnek és arányosnak kell lennie.⁹⁶ Mindez egyben azt is jelenti, hogy a szankció kiszabásakor a szankcionált ügyféli magatartás (beleértve az ezzel szemben álló jogkövető magatartás mintáját) is nyilvánvaló kell legyen az érintett számára.

(a) Nyitott kérdésnél eleve kizárt a hibás (jogsértő) válaszadás

Ahogy azt az indítványozó a fenti 2.2.2 pontban kifejtette, az Ürlap számos nyitott kérdést tartalmaz, amelyek egyrészt kifejezetten az ügyfél álláspontjára vonatkoznak, illetve az Ürlap generális jelleggel biztosítja a tényleges kérdéstől eltérő válaszadás lehetőségét. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanakkor az ilyen **nyitott kérdésekre adandó válaszok esetén eleve kizárt a hibás vagy jogsértő válaszadás, így a szankcionálás előreláthatósági szintje pedig gyakorlatilag nulla.**

Ennek egyszerű magyarázata, hogy saját **véleménye miatt senki sem szankcionálható.** Azon körülmény pedig még kevésbé róható az ügyfél terhére, hogy a hatóság elmulasztotta egy formanyomtatvány (ti. az Ürlap) pontosítását egy adatkérés során, és így teret engedett az eljárás alá vont véleményének kifejtésére, még akkor sem, ha az adott hatóság később azzal nem értett volna egyet.

Ugyanezen logika mentén szintén nem értelmezhető hibás (vagy jogsértő) válaszként, és így nem is szankcionálható az olyan kérdésre adott válasz, amely **kifejezetten engedi a kérdésben meghatározott forma szerinti válaszadástól való eltérést.** Ebben az esetben ugyanis az ügyfél szintén a megadott kérdésre válaszol akár azzal is, hogy él a jogszerű keretek között biztosított értékelés, eltérő válaszadás lehetőségével.

A jelen ügyben szankcionált kérdések (ti. piacdefiníciós és a tranzakció tárgyára vonatkozó kérdések) mindegyike – ugyan eltérő okok miatt, de végeredményben azonosan – ezen kategóriákba esett, az indítványozót végül mégis szankció érte. A GVH ugyanis egyrészt megerősítette az indítványozó által alkalmazott alternatív piaci mérőszámok létjogosultságát, amikor a Másodfokú Végzésben rögzítette, hogy „[a] televíziós piac esetében pedig megfelelő mérőszám nyilvánvalóan (a Kérelmező által is elismerten és a GVH gyakorlata szerint is) a nézettség, online felületek esetében a látogatottság”.⁹⁷ Ezen mérőszámokat az

⁹⁶ Ld. az Ákr. 2. §-ához fűzött kommentárt.

⁹⁷ Ld. a Másodfokú Végzés 99. pontját.

indítványozó teljeskörűen a GVH rendelkezésére bocsátotta. Emellett az alternatív értelmezéssel az indítványozó nem csupán élt, hanem részletes magyarázatot is adott, a tekintetben, hogy miért tartja irányadónak (sokkal korszerűbbnek) az által kiválasztott metodológiát.⁹⁸ Emellett az indítványozó azt is részletesen alátámasztotta, hogy miért az eredeti Összefonódást tartja változatlanul a Megismételt Eljárás tárgyának.

(b) *Az együttműködéssel kapcsolatos elvárhatóság határai*

Hierarchikus hatósági jogviszonyban nem értékelhető az ügyfél terhére, ha a hatóság az adatkérő végzését esetleg **pontatlanul vagy konkrétumok megjelölése nélküli általános formanyomtatványon adja meg.**⁹⁹ Az Ítélet alapjául szolgáló hatósági eljárásban azonban mégis erről volt szó.

Ahogy azt az indítványozó már a fentiekben részletesen kifejtette (ld. a 2.1.2 (a) alpontot), a GVH az Adatkérő Végzésében nem adta meg pontosan a később szankcionált kérdések megválaszolására irányadó szempontokat, illetve az esetleg releváns joggyakorlatából sem jelölt meg követendő mintát ezen a téren. A GVH és a Kúria¹⁰⁰ szerint ugyanakkor az indítványozónak konkrét kérdés nélkül is tudnia kellett volna a GVH által „elvárt” adatok körét egy olyan nyomtatvány esetében, amely a vizsgálandó Összefonódásra nem is alkalmazható a korábban kifejtettek szerint.

Kérdésként merül tehát fel, hogy hol húzható meg az ügyfél együttműködésével kapcsolatos elvárhatósági mérce. Ezen elvárhatóság ugyanakkor két irányú követelményként kezelendő, hiszen a hatékony eljárásvezetés szempontjából a hatóság irányában is megfogalmazhatók alapvető jogbiztonsági követelmények, különösen amennyiben súlyos szankciók kiszabásáról van szó.

Az indítványozó meggyőződése szerint tehát az előreláthatóság alapjogi mércéjével ellentétes azon követelmény (és így különösen nem sújtható szankcióval annak elmulasztása), ha egy eljárás alá vontnak a GVH által fel nem tett kérdésekre is választ kellene adnia, illetve eltérést megengedő kérdések esetén is kizárólag a GVH által elvárt (de nem közölt formátumú) adatszolgáltatás volna megfelelő.

Teljességgel parttalan jogalkalmazáshoz vezetne ugyanis egy olyan megközelítés, amelynek során egy eljárás alá vont nem támaszkodhatna a hatóságok által leírt kérdésekre, hanem saját hatáskörben (kvázi önkéntesen) teljesítenie kellene a hatóságok részéről vélt vagy valós egyéb elvárásokat is. A jogbiztonság alapvető követelményének és a tisztességes ügyintézéshez való jogból fakadó garanciáknak mondana ellent egy ilyen megközelítés, hiszen megfoghatatlanná válna, hogy mely adatok lehetnek volna konkrét kérés nélkül is akár *valóban elvárhatók*, melyek esnének esetleg a még nem létező, de akár hasonlóan működő *javasolt* vagy az *erősen ajánlott* kategóriákba.

⁹⁸ Ld. az Adatszolgáltatás V. pontját.

⁹⁹ Ez ugyanis ellentétes lenne a rendeltetészerű hatósági jogalkalmazás elvével, amelyből többek között az is következik, hogy a hatóság a hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében gyakorolhatja, hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, a hatóságnak a helyes jogértelmezésnél nemcsak a jogszabály betűjét, hanem annak szellemét is figyelembe véve kell eljárnia (ld. a Kúria Kfv. 39.175/2011/4. számú ítéletét, valamint az Ákr. 2. §-ához fűzött kommentárt).

¹⁰⁰ Ld. az Ítélet [67] bekezdését.

(c) *Az Ítéletből sem ismerhető meg a szankcionálás pontos indoka*

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogból fakadó előreláthatóság és kiszámíthatóság követelményével az indítványozó meggyőződése szerint szintén ellentétes, hogy az indítványozó a **GVH szankcionálása időpontjában** (ti. az Elsőfokú Végzés kibocsátásakor) **sem ismerhette meg pontosan az eljárási bírság kiszabására okot adó magatartás pontos körülményeit** (ti. a meg nem válaszolt konkrét kérdés megjelölése hiányzik). Ugyanilyen súlyos alapjogsértésnek azonosítható, hogy az Ítélet következetesen úgy minősítette az állítólag meg nem adott információk körét a tényállás feltárása során jelentőséggel bíró adatként (és így a szankciókiszabás során helyes megközelítésként), hogy kísérletet sem tett az Űrlap konkrét kérdései között az egyes vitatott adatpontok megadására való felhívás azonosítására.

Másként fogalmazva az Ítélet pusztán azt a tesztet végezte el, hogy a Kúria megítélése szerint egyébként a GVH által hiányolt adatok valóban segíthették volna-e az eljárást, amely azonban nyilvánvalóan semmit nem mond abban a tekintetben, hogy ezen adatok megadására az indítványozó valaha köteles lett volna-e. Amennyiben a bíróság(ok) megfelelően elemezték volna, hogy az Űrlap kérdései pontosan mire vonatkoznak, úgy egyértelművé válhatott volna, hogy a GVH által hiányolt adatok nem tartoznak ebbe a kötelezően benyújtandó körbe (ilyen tesztet azonban az Ítéletben nem találunk). Következésképpen az indítványozó számára a mai napig nem azonosítható, hogy pontosan mely kérdés-válasz kombináció nem megfelelosége miatt érte szankció, így pedig a jövőre nézve a jogkövető magatartás azonosítása sem lehetséges ezen az alapon. Mivel a GVH nem élt a visszakérdezés lehetőségével sem a piaci adatok tekintetében, így ebben a körben az indítványozó még ezen közvetett információforrásra sem támaszkodhat.

Ezzel szemben az indítványozó számára legelőször az eljárási bírságot megállapító Elsőfokú Végzéssel szembeni fellebbezés folytán megszületett Másodfokú Végzésből vált megközelítőleg azonosíthatóvá, hogy valójában mely válaszok megadását várta volna el a GVH. Ebben az esetben sem jelölte meg azonban a GVH az Űrlap azon konkrét kérdéseit, amelyekre az indítványozó állítólagosan nem nyújtott be választ, csupán az Űrlap és annak kitöltési útmutatója egyes értelmezési szempontjait emelte ki általánosságban.¹⁰¹ Az Ítélet bármilyen fenntartás nélkül elfogadta a GVH ezen megközelítését, amely súlyosan sérti az elvárhatóság kritériumát, illetve ellehetleníti a jövőbeni jogkövető magatartás kialakítását is.

(d) *A szankciókiszabás sérti a prevenciók célakat*

A Megismételt Eljárást megindító sablonos Űrlap esetlegesen hibás vagy bármilyen szempontból nem megfelelő kitöltése esetén számos egyéb, enyhébb eszköz a GVH rendelkezésére állt volna a tényállás megfelelő feltárása érdekében, ugyanakkor a hatóság mégis azonnal a legsúlyosabb „szankció” alkalmazása, azaz az eljárási bírság kiszabása mellett döntött bármilyen visszakérdezés vagy hiánypótlás kibocsátása nélkül. Szándékosan kisarkított, de szemléletes példával élve a GVH reakciója

¹⁰¹ Ld. a Másodfokú Végzés 96-97. pontjait.

ahhoz hasonlítható, mintha egy földhivatal az ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítására irányuló kérelem benyújtását követően egy hiányzó adatpont miatt nem hiánypótlást bocsátana ki vagy súlyosabb esetben nem a kérelem elutasítása mellett döntene, hanem a kérelmezőt azonnal eljárási bírsággal sújtaná. Ennek szellemében jelen esetben az indítványozó álláspontja szerint a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelményeinek – az előreláthatóságnak/szükségességnek és az arányosságnak – csupán akkor felelt volna meg a GVH (valamint a GVH döntését megerősítő Ítélet), amennyiben a mulasztás mértékéhez mérhető megfelelő szankciót választ. Mindennek számonkérése nem jelentette volna a bíróság részéről a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozó döntési jogkor elvonását, hiszen a szankciókiszabás körében is érvényesülnie kell az általános alaptörvényi kritériumoknak.

E tekintetben az indítványozó álláspontja szerint az alábbi „előreláthatósági skála” volna megkövetelhető egy szankció kiszabását megelőzően a jelenlegihez hasonló közigazgatási ügyekben:

- 1) Az ügyfél együttműködési kötelezettsége folytán igyekszik a lehető széleskörűbb válaszadásra;
- 2) A hatóság számára nyitva álló hiánypótlási felhívás vagy tisztázó kérdések, illetve visszakérdezések lehetősége;
- 3) Mindezek sikertelensége esetén lehet indokolt az eljárási bírság kiszabása, különösen egy kérelemre induló eljárásban, ahol az eljárás alá vont főszabály szerint együttműködő és az eljárás hatékony lezárásában érdekelt.

A fentiek alapján jól látszik, hogy **az eljárási bírság alkalmazása számos egyéb, az eljárás alá vont számára kevésbé hátrányos jogosítványok alkalmazása mellett kizárólag súlyos vagy ismétlődő mulasztások esetén, mintegy *ultima ratio* jelleggel lehetett volna indokolt.** Az indítványozó álláspontja szerint ennek megfelelően, még abban az esetben is, ha esetlegesen mulasztása megállapítható lett volna, egy részletes, több, mint száz oldal terjedelmű Adatszolgáltatást követően – figyelemmel az előreláthatóság és arányosság követelményére is – pusztán **két alpont hiányos megválaszolása nem vonhatná maga után az azonnali bírságszankciót.** A GVH számára ugyanis **hasonló eredményességgel járó enyhébb intézkedések biztosítottak** lettek volna, amelyek a speciális és generális prevenciók célokat azonosan garantálnák.

Ebben a körben végül kiemelendő, hogy az Ítélet azon megközelítése is súlyos jogbiztonsági aggályokat vet fel, miszerint bármilyen generális vagy speciális prevenciók cél azonosítása nélkül is jogszerű lehetne egy hatósági szankcionálás pusztán arra hivatkozással, hogy ezen célokat az ágazati jogszabály szankciókiszabási rendelkezései implicit módon eleve tartalmazzák.¹⁰² Ezzel szemben a jogbiztonság és a szükségesség/arányosság tesztjének alapvető követelményei az indítványozó szerint minden egyes szankciókiszabásakor egyedileg vizsgálandók, és nem tekinthető egy bírság pusztán azon az alapon jogszerűnek, hogy a közvetlen ágazati jogszabályok rendelkezéseit nyelvtani értelemben betartotta. Mindez ugyanis az alapjogi jellegű alkotmánybírósági eljárások értelmét, illetve létjogosultságát kérdőjelezné meg, amely ellentétben állna az Alaptörvény 28. cikke szerint józan észnek megfelelő jogértelmezés követelményével.

¹⁰² Ld. az Ítélet [83] bekezdését.

Összességében tehát az ügyféli jogok széleskörű sérelme folytán az indítványozó álláspontja szerint az Elsőfokú Végzés és a Másodfokú Végzés megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjogát. Tekintettel arra, hogy az 4.2.3 pontban bemutatottak szerint mind Elsőfokú Ítélet, mind pedig a Másodfokú Ítélet elismerte és jóváhagyta a végzések megközelítését, így a 3071/2017. (IV. 19.) AB végzés alapján a bírósági döntések szintén alaptörvényt sértők, következésképpen megsemmisítendőek.

5. ELJÁRÁSI NYILATKOZATOK

Indítványozó **M/1** számú mellékletként csatolta jogi képviselőjének meghatalmazását, amely korlátozás nélkül kiterjed bármely jogorvoslati eljárásra. Az Indítványozó **jogi képviselőinek képviseleti jogát a jogát** az Ügyrend 27. § (1) bekezdésében, valamint a 68. § (3) bekezdésében foglaltak, valamint az *ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi CXXVIII. törvény* 34. §-a alapítják meg. Indítványozó **M/15** számú mellékletként csatolja indítványozó cégkivonatát, amely igazolja, hogy az indítványozó törvényes képviselői (Vidus Gabriella és Gonda Gáspár) jogosultak jogi képviselő részére meghatalmazást adni.

5.1 Nyilatkozat az indítvány előterjesztésének módjára

Indítványozó a jelen Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pont és Abtv. 27. § (1) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 71. § (4a) bekezdése alapján elektronikus úton terjeszti elő az elsőfokon eljáró bíróságnál, tekintettel arra, hogy az *elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény* 9. § (1) bekezdés aa) pontja alapján az indítványozó a jelen alkotmányjogi panaszra okot adó közigazgatási perben elektronikus ügyintézésre volt köteles.¹⁰³

elektronikus úton történő benyújtásra vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel egyidejűleg és azonos tartalommal mind postai úton, mind elektronikus úton előterjeszti az elsőfokon eljáró bíróságnál.

5.2 Nyilvánosságra vonatkozó nyilatkozat

Az Abtv. 52. § (5) bekezdésére és 57. § (1a) bekezdésére, valamint az Ügyrend 36. § (2) bekezdésére tekintettel jelen alkotmányjogi panasz indítványban szereplő személyes adatok nyilvánosságra hozatalához nem járulunk hozzá. Indítványozó az Abtv. 68. §-a szerint nem járul hozzá indítványának nyilvánosságra hozatalához.

Tisztelettel:

dr. Petrányi Dóra és dr. Szendrő Szabolcs
ügyvédek

_____ képviseletében

¹⁰³ Az indítványozó hivatkozik továbbá a Tisztelt Alkotmánybíróság honlapján található tájékoztatóra (ld. <https://www.alkotmanybirosag.hu/kozlemeny/tajekoztato-az-inditvanyozok-reszere>), mely szerint az alkotmányjogi panaszokat elektronikus (is) bel lehet nyújtani az elsőfokon eljáró bíróságon.

Mellékletek

M/1. Melléklet	Ügyvédi meghatalmazás
M/2. Melléklet	Kérelmes űrlap
M/3. Melléklet	Ügyindító Végzés
M/4. Melléklet	Adatkérő Végzés
M/5. Melléklet	Bejelentéses űrlap
M/6. Melléklet	A GVH második adatkérő végzése
M/7. Melléklet	Vizsgálati kifogás
M/8. Melléklet	Elsőfokú Végzés
M/9. Melléklet	Fellebbezés
M/10. Melléklet	Másodfokú Végzés
M/11. Melléklet	Keresetlevél
M/12. Melléklet	Elsőfokú Ítélet
M/13. Melléklet	Felülvizsgálati kérelem
M/14. Melléklet	Ítélet
M/15. Melléklet	Az indítványozó cégkivonata

