

Iktatószám: VJ/2-280/2015

Jogi képviselő: Dr. ifj. Lomnici Zoltán
ügyvéd

Telefon:

| | |
|---|--------------|
| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG | |
| E-mail: | |
| Ügyszám: IV/ 0 0 6 3 2 - 3 / 2020 | |
| Érkezett: 2020 MÁJ 22. | |
| Példány: | Kezelőiroda: |
| Melléklet: | db |

Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45

Fővárosi Törvényszék útján

Tárgy: Alkotmányjogi panasz (az Alkotmánybíróság [1015 Budapest, Donáti utca 35-45.] részére a Fővárosi Törvényszék [1027 Budapest, Tölgyfa utca 1-3.], mint elsőfokú bíróság útján benyújtva) kiegészítése a **Kúria** versenyjogi ügyben hozott **Kf.II.37.959/2018/14.** számú ítéletéhez kapcsolódóan bekövetkezett alapjogsérelem ügyében.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A Gazdasági Versenyhivatal (székhelye: 1054 Budapest, Alkotmány u. 5.; nyilvántartó hatóság: Magyar Államkincstár; törzskönyvi azonosító szám: 325279; adószáma: 15325275-1-41; törvényes képviselője: Dr. Juhász Miklós elnök) mellékelten csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviseletében (képviselet: Dr. ifj. Lomnici Zoltán ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. § alapján az alábbi

alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő.

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

Összefoglaló:

Indítványozó autonóm – kormánytól független – az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt tisztességes gazdasági verseny feltételeinek biztosítása érdekében eljáró államigazgatási szerv. Indítványozó joga és kötelessége a tisztességes gazdasági verseny érdekében, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben a fogyasztók jogainak védelmében a közérdek szolgálata, így a magánfelek jogainak érvényesítése. A Kúriai Ítélet elvi érveléssel kimondott, az ügyintézési határidőn túl alkalmazott szankcióra vonatkozó megállapítása szembe helyezkedett az Alkotmánybíróság korábbi döntésében foglaltakkal. Az alaptörvény ellenes Kúriai Ítélet súlyosan hátráltatja a Gazdasági Versenyhivatal köz érdekében végzett jogérvényesítő tevékenységét,

egyben akadályozza az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 101. és 102. cikke közpolitikai ügyeket érintő rendelkezések érvényesülését is. Amennyiben indítványozó az Alaptörvényben foglalt jog érvényesítése érdekében nem tud hatékonyan fellépni, az a közérdek, valamint a nemzetközi szerződésből eredő kötelezettség súlyos sérelmével jár.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

1. Előzmények

a) A pertörténet és a tényállás rövid ismertetése

A Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban, mint: GVH vagy indítványozó) 2015. március 10-én versenyfelügyeleti eljárást indított a Jász-Plasztik Kft-vel, mint később I. rendű felperessel és az ALCUFER Ipari, Kereskedelmi és Szolgáltató Kft-vel, mint később II. rendű felperessel (a továbbiakban mint: vizsgáltak vagy felperesek), valamint a perben nem álló további gazdasági társaságokkal szemben, 2013-tól kezdődően a savas ólom akkumulátorok magyarországi begyűjtési piacának felosztásáról folyó egyeztetések tárgyában. Az eljárás indítványozónál a VJ/2/2015. ügyszámon került iktatásra.

Az indítványozó a 2016. július 26. napján meghozott Vj/2-205/2015. számú határozata (továbbiakban: GVH határozata) I. pontjában megállapította, hogy a felperesek és egy további gazdasági társaság egységes, komplex és folyamatos jogsértést követtek el, amikor 2013. június 26-tól 2014. március 27-ig versenykorlátozó célú egyeztetéseket folytattak:

- a savas ólom akkumulátorok magyarországi begyűjtési piacának a három vállalkozás közötti felosztásáról,
- olyan árrendszer kialakításáról, amely az I. rendű felperes által alkalmazandó felvásárlási árak közös meghatározására vonatkozott, valamint a II. rendű felperes és az F. Zrt. számára kedvező, míg a megállapodásban nem részes vállalkozások számára hátrányos, valamint
- a konzorciumi szerződésben foglaltak ellenőrzése érdekében üzleti titoknak minősülő, egyedi mennyiségi, árazási és szállítási költségekre vonatkozó adatok cseréjéről.

Az indítványozó – a határozat II. pontjában – az I. rendű felperest 34.280.000 forint, a II. rendű felperest 28.020.000 forint bírság megfizetésére kötelezte. A határozat III. pontjában az indítványozó a II. rendű felperessel egy vállalkozáscsoportba tartozó társaságokat nevesítette annak érdekében, hogy a II. rendű felperes nemteljesítése esetére őket egyetemlegesen kötelezhesse a bírság be nem hajtott részének megfizetésére.

Az indítványozó határozatának felülvizsgálata iránt az I. és a II. rendű felperes nyújtott be keresetet. Az elsőfokú bíróság a pereket egyesítette.

Felperesek keresetükben egyebek mellett az ügyintézési határidő megsértése tekintetében támadták indítványozó határozatát, annak alapján, hogy a felperesek tisztességes eljáráshoz való jogai sérültek az ügyintézési határidő több mint öt hónappal való túllépése kapcsán. A per első tárgyalásán ennek kapcsán kérték lényeges eljárási szabálysértés miatt a határozat hatályon kívül

helyezését. Felperesek az eljárás észszerű időn belüli való lefolytatásával összefüggésben sérelmezték, hogy az indítványozó az eljárás lezárásával nem sietett, az eljárási határidőt túllépte.

Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék a 6.K.700.121/2018/13. számú ítéletében a felperesek keresetét alaptalannak ítélte, ezért azt ítéletével elutasította. Indokolásában az eljárási határidő túllépésével kapcsolatban megállapította, hogy azt az indítványozó is elismerte határozatának 409. pontjában. A felperesek ezzel összefüggésben nem bizonyították, hogy az eljárási határidő túllépése kihatott volna a támadott határozat érdemére. A bírság kiszabásának határideje nem konkrét naptári napban meghatározott, mert a jogszabály ügyintézési határidőt ír elő és az eljárási határidő meghosszabbítását is lehetővé teszi, ezért a kérelemre indult eljárásokban előírt jogkövetkezményhez képest a hivatalból indult eljárásokban az ügyintézési határidő elmulasztásához olyan jogkövetkezmény nem fűződik, mely szerint az eljárási határidő túllépése a bírság kiszabásának kizárásával, mellőzésével jár.

Mindezekkel összefüggésben a Fővárosi Törvényszék megállapította, hogy a felpereseknek a tisztességes eljáráshoz való joga nem sérült. Rámutatott, hogy egy közigazgatási szerv mulasztása nem lehet ok arra, hogy a jogi normák betartatlanul maradjanak, a jogsértések jogkövetkezményei alól a jogsértők mentesüljenek. A felperesek az eljárás során ügyféli jogukat gyakorolhatták, bizonyítási indítvánnyal élhettek, észrevételt, nyilatkozatot tehettek. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság azt állapította meg, hogy a felperesek nem bizonyították, hogy az eljárás során olyan lényeges eljárási szabálysértésre került sor, amely a határozat érdemére kihatással volt, ezért az eljárási kifogásokat nem tartotta megalapozottnak.

Az ítélet ellen a felperesek fellebbezést nyújtottak be.

Felperesek fellebbezésükben elsődlegesen kérték az ítélet megváltoztatását, a GVH határozatának megváltoztatásával az eljárás megszüntetését, másodlagosan az ítélet megváltoztatását és a GVH határozatának hatályon kívül helyezését, harmadlagosan az ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróságnak a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára történő utasítását, negyedlegesen az ítéletnek – a GVH határozatára is kiterjedő – megváltoztatását és a bírság mellőzését vagy jelentős csökkentését.

Felperesek kérték az ügyintézési határidő túllépésével kapcsolatos eljárási jogsértések elbírálását. Hivatkoztak az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozatának [15] és [17] bekezdéseire. Az elsőfokú bíróság az eljárási határidő túllépésének törvénytelen nem tulajdonított jelentőséget, az érveikre nem reagált. Elbírálandó kérdésnek tartják, hogy az ügyintézési határidő túllépését követően a bírság kiszabására az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközően került-e sor.

Álláspontjuk szerint azt nem kell bizonyítani, hogy az ügyintézési határidő elmulasztása kihatással van-e a döntés eredményére. A bíróság megállapítása azon a feltételezésen alapul, hogy az indítványozó vélhetőleg ugyanolyan tartalmú határozatot hozott volna, ha az ügyintézési határidőt betartja. Az indítványozó nem hosszabbította meg az ügyintézési határidőt és elmulasztott az ügyintézési határidőn belül eljárást befejező döntést hozni. A jogsértésnek nem feltétele, hogy az indítványozó mulasztása az ügy érdemére kiható legyen. Az indítványozó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

31. § (1) bekezdés i) pontja alapján köteles lett volna megszüntetni az eljárást az ügyintézési határidő leteltével, ha a tényállást nem tudta a szükséges mértékben tisztázni. Az ítélet megállapításával szemben a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) nem bírságkiszabási határidőt állapít meg, hanem eljárást befejező döntés hozatalára vonatkozó határidőt. Ha az eljárást befejező döntés meghozatalára irányadó határidő letelt, úgy szankció alkalmazására nincs lehetőség. Felperesek azt nem vitatták, hogy a Tpv. 63. §-a az ügyintézési határidő elmulasztásához nem fűz jogkövetkezményt, de hangsúlyozták, hogy ugyanakkor az ezzel kapcsolatos alkotmányos követelményt az 5/2017. (III. 10.) AB határozat tartalmazza, az indítványozónak és a bíróságnak ennek megfelelően kellett volna eljárnia.

A Kúria, mint fellebbviteli bíróság a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletében a felperesek fellebbezését az ügyintézési határidő és az ahhoz kapcsolódó szankcionálási jogosultság kérdésében az alábbiak szerint bírálta el.

A Kúria rögzítette, hogy az indítványozó a határozata 409. pontjában elismerte az ügyintézési határidő túllépését, azonban mulasztásának a határidők eljárásjogi jellege folytán nem tulajdonított jelentőséget. Indítványozó a Tpv. 63.§ (2) bekezdés b) pontjában foglalt és egy alkalommal meghosszabbított ügyintézési határidő ismételt határidő hosszabbítás hiányában 2016. február 25-én lejárt, melyhez képest az indítványozó – öt hónappal később – 2016. július 26-án hozott határozatot.

A Kúria szerint a felperesek által hivatkozott Ket. 31. § (1) bekezdés i) pontja az ügyintézési határidő túllépése esetére nem alkalmazható. A hatóság a tényállást tisztázta és az ügy érdemében határozatot hozott, de azt az ügyintézési határidő túllépésével tette meg.

A Kúria hivatkozott az Alkotmánybíróság által hozott 5/2017. (III. 10.) AB határozatra, mely alapján alkotmányellenesnek véli azt a bírói értelmezést, mely a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik. A szankcióalkalmazási határidő tekintetében pedig a Kúria az eljárási határidő végét állapította meg, függetlenül attól, hogy az ágazati jogszabály állapított-e meg jogkövetkezményt vagy sem, illetve, hogy az anyagi vagy alaki természetű szabály-e.

A Kúria hivatkozott továbbá a 17/2019. (V. 30.) AB határozatra, mely az adóhatóság eljárásában vont le következtetéseket a szankcionálás és határozathozatal kérdéskörében. Ennek kapcsán a Kúria jogértelmezésében kifejtette, hogy a határozathozatal és a szankcionálás nem függ feltétlenül össze, mivel a hatósági eljárás nem kifejezetten a szankcionálás céljára irányul.

A Kúria alapul vette a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatot is, melyben az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a Gazdasági Versenyhivatal speciális funkcióval és feladatkörrel rendelkező hatóság, amely a törvényben szabályozott eszközökkel őrködik a versenyt biztosító piaci működés felett. Idézve a 19/2009. (II. 25.) AB határozatot, hogy a versenyügyben megállapított jogellenes

magatartáshoz fűződő jogkövetkezmény célja a hatékony fellépés, ennek következtében a kiszabott bírság részben preventív, részben represszív jellegű.

A Kúria kifejtette, hogy „a megjelölt alkotmánybírói határozatok együttes értelmezéséből megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal nem tartja összeegyeztethetőnek, ha a tisztességes hatósági eljárás alapjogilag értékelhető sérelmét okozva alkalmaz a határozathozatalra nyitva álló határidőn túl az ügyféllel szemben szankciót”. A Kúria mindehhez hozzáfűzte, hogy a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat és a vonatkozó EJEB esetjog (*A. Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország; (43509/08) 2011. szeptember 27.*) alapján a GVH által alkalmazott bírság döntően represszív jelleggel bír, azaz kétséget kizáróan büntetésnek minősül, ezért a Kúria az Alkotmánybíróság által felállított alkotmányos elvárásokra tekintettel annak alkalmazását az ügyintézési határidőn túl megállapított jogsértés esetén nem tartja alkalmazhatónak.

A Kúria kifejtette továbbá, hogy nem veszi figyelembe – „nem tulajdonított jelentőséget” – a 3270/2018. (VII. 20.) AB végzés tartalmát az ügyintézési határidő eljárásjogi vagy anyagi jogi határidőnek való minősítésének kérdésében, tekintette a később meghozott 17/2019. (V. 30.) AB határozatban foglaltakra.

A Kúria végezetül megállapította, hogy a versenyhatóság a versenyfelügyeleti eljárást nem kifejezetten a szankcionálás érdekében folytatja, a jogsértés megállapítása mellett a bírság kiszabása csupán lehetőség, a versenyhatóság határozhat úgy is, hogy csak a jogsértés tényét állapítja meg és eltekint a bírság kiszabásától.

A büntetőjogi karakterrel rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a jogsértő büntető jellegű, súlyos bírság, mint represszív szankció van jelen, ezért az ügyintézés határidőn túli kiszabásra a tisztességes eljárás követelménye miatt már nincs lehetőség az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján.

A kúriai döntés vonatkozó elvi tartalma: „A büntetőjogias karakterrel rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a tisztességes hatósági eljárást sérti az ügyintézési határidő meghosszabbítása nélkül, az ügyintézési határidőn túl szankció alkalmazása, versenyfelügyeleti bírság kiszabása.”

b) A jogorvoslati lehetőségek kimerítése

Kérelmünket a peres felek számára fennálló rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítését követően, a törvényben megállapított 60 napos határidőn belül nyújtottuk be a tisztelt Alkotmánybíróság részére. A pertörténet ismertetéséből látható, hogy a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező ügyben született első fokon ítélet, melyet a Fővárosi Törvényszék hozott meg a 6.K.700.121/2018/13. ügyiratszámom, valamint másod fokon ítélet, amelyet a Kúria hozott meg a Kf.II.37.959/2018/14. ügyiratszámom. A Kúria ítélete ellen felülvizsgálatnak helye nincs, az jogerős.

Mínderre tekintettel a Gazdasági Versenyhivatal, mint kérelmező, kimerítette a jogorvoslati lehetőségeit az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdés b) pont alapján. Nyilatkozunk, hogy az ügyben a felülvizsgálatnak helye nincs, perújítást az ügyben nem kezdeményeztek.

c) Az alkotmányjogi panasz benyújtásának határideje

Nyilatkozunk, hogy a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. ügyiratszámú ítéletét 2020. január 9-én vettük át elektronikus úton. Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott 60 napos határidő 2020. március 9-én járt le. Kérelmünket mindezek alapján határidőn belül nyújtottuk be.

Miután az Alkotmánybíróság főtitkárának az alkotmányjogi panaszbeadvány hiánypótlására felszólító tájékoztatását 2020. április 22-én vettük kézhez, az Abtv. 55. § (3) bekezdésében meghatározott 30 napos beadvány-kiegészítési határidő számításaink szerint 2020. május 21-én jár le.

d) Az indítványozó érintettségének bemutatása

Nyilatkozunk, hogy a panaszkérelmünk tárgyában fontos szerepet játszó kúriai ítélet, valamint közigazgatási per tekintetében érintett fél a Gazdasági Versenyhivatal, a peres eljárásban mint alperes vett részt, jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az Abtv. 27. § szakasz alapján az érintettség megállapítható.

Alkotmányjogi panaszunk befogadhatósága tekintetében pedig előadjuk, hogy az Abtv. 27. § (3) bekezdés tekintetében a tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog megilleti a Gazdasági Versenyhivatalt, tekintettel arra, hogy az nem kizárólag természetes személyeket megillető alapjog, továbbá hogy a fegyverek egyenlőségének jegyében a bírósági peres eljárás során, mint indítványozó, nem gyakorolja közhatalmi jogosultságait, a perben a felperesekkel egyenlő jogkörökkel vett részt, az igazságszolgáltatási hatalmi ág alá tartozó eljárásban.

Hivatkozunk továbbá az Alaptörvény 24. cikkének (2) d) pontjára, miszerint „*az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját*”, a 24. cikk (3) b) pontjára, miszerint „*az Alkotmánybíróság a (2) bekezdés d) pontjában foglalt hatáskörében megsemmisíti az Alaptörvénnyel ellentétes bírói döntést*”.

Ezen felül hivatkozunk továbbá a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat [13] bekezdésére, melyben megállapításra került – összhangban az Alaptörvény és az Abtv. vonatkozó szabályaival – hogy bírósági döntések tekintetében az állami szerveket is megilleti az alapvető jogaik védelme érdekében az alkotmánybírósági jogvédelem, valamint arra, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság.

e) Annak bemutatása, hogy az állított alapjogsérelem a bírói döntést érdemben befolyásolta vagy a felmerült kérdés alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés

Az Alkotmánybíróság döntése az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján mindenkire, így a Kúriára és az eljáró bíróságokra nézve is kötelező¹.

¹ EBH2016. K.18. számú döntés „Az alkotmánybíróság határozatának indokolása az alkotmányossági érvelés tekintetében kötelező [2011. évi CLl. tv. 39. § (1) bek., 63. § (1), (2) bek.]” – [12] [13]

A Kúria ítéletében álláspontunk szerint önkényesen – és tévesen – súlyozott különböző alkotmánybíróági döntéseket, azokból önkényesen vont le következtetéseket a saját ítéletének megalapozásaként. Értelmezése során kifejezetten nem vett más szempontot figyelembe a különböző alkotmánybíróági döntések között, pusztán az adott döntés meghozatalának dátumát. A Kúria maga fejtette ki, hogy nem tulajdonít jelentőséget a 3270/2018. (VII. 20.) AB végzésnek, hiszen, érvelése szerint, a 17/2019. (V. 30.) AB határozat később került meghozatalra és saját érdekkörben eljárva inkább azt a döntést vette alapul. Határozottan álláspontunk szerint az Alkotmánybíróság a tevékenysége során meghozott különböző döntései között nem csupán az időbeliség, a döntések dátuma az egyetlen releváns összefüggés. A Kúria ítélete jelentős alkotmányjogi sérelmet okoz, ugyanis nem pusztán a bírósági eljárás tisztességtelenségét alapozza meg, de az alkotmányjogi gyakorlatot is önkényesen figyelmen kívül hagyja, hogy ítéletét alátámassza. Ez utóbbi eljárás pedig a bírói jogalkotás veszélyét is felveti, hiszen egy ilyen súlyú kúriai ítélet befolyással van a teljes hazai ítélkezési gyakorlatra is, szűkíti az ágazati jogszabályok értelmezési körét – ugyanis abban nincs kifejezett, megfogalmazott jogvesztő hatás, sőt semmilyen kifejezett jogkövetkezmény az eljárási határidő túllépésének tekintetében – amely ebből fakadóan egy, a jogszabályban nem megfogalmazott, mégis kógenként kezelt jogértelmezést eredményezett.

Tekintettel kell lenni arra a szempontokra is, hogy a Kúria eltérő jogterületeken hozott döntéseit nem szabad kiterjesztően értelmezni, az ágazati különbségek pedig jelentősek, emellett a speciális szabályzás eltérő a generális szabályzástól, ezt a kettőt nem lehet esernyő-jelleggel egybe vonni, azaz esetünkben egy általános eljárási határidőt érintő döntést nem lehet azonosan kezelni az ágazati eljárási határidőket érintő döntésekkel. Ezen túlmenően a Kúria alátámasztásként egy kifejezetten eltérő ágazati kérdésben – azaz az adóhatóság eljárásában – meghozott döntést, a 17/2019. (V. 30.) AB határozatot is bevonja a jogértelmezési kereteibe, azonban arra nincsen tekintettel, hogy az adóügyi eljárások, ha első vizsgálatra nem feltétlenül, de egyébiránt jelentősen eltérnek a teljesen más területen és jelleggel működő versenyjogi eljárásoktól. Álláspontunk szerint a versenyjogi eljárásokat nem lehet azonosan kezelni az adójogi eljárásokkal, ez a bírói jogértelmezés jogellenes túlterjeszkedése.

2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának érdemi indokolása

a) Az Alaptörvény megsértett rendelkezéseinek pontos megjelölése

A jelen kérelmünk alapját képező ügyben érintett szakaszai az Alaptörvénynek az alábbiak:

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

M) cikk (2) „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

I. cikk (4) „A törvény alapján létrehozott jogalanyság számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.”

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

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

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

b) A megsemmisíteni kért bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása

Ahogy jelen kérelmünk 1. / e) pontjában röviden bemutatjuk, a Kúria által meghozott Kf.II.27.959/2018/14. ügyiratszámú ítéletét az alábbi okokból kifolyólag tartjuk Alaptörvény-ellenesnek.

- I. Alkotmányjogi panaszunk kapcsán már érintettük a Kúria ítéletének az ügyintézési határidőre vonatkozó, és azon belül a határidő túllépésnek a szankcionálási jogot érintő, a Kúria állásfoglalása szerint jogvesztő aspektusát is. Az ítéletben a döntés elvi tartalmaként az is szerepelt: „*a büntetőjogi karakterrel rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a tisztességes hatósági eljárást sérti az ügyintézési határidő meghosszabbítása nélkül, az ügyintézési határidőn túl szankció alkalmazása, versenyfelügyeleti bírság kiszabása.*”
Az indítványozó szerint: a tisztességes eljáráshoz való jogát sértve, a legfőbb bírói fórum az Alkotmánybíróság korábbi döntéseinek szellemével szemben hozta meg ítéletét.
- II. Az alábbiakban részletesen bemutatjuk, hogy az Alaptörvény egyes érintett pontjait miként sértette az igazságszolgáltató jogalkalmazói eljárás a meghozott döntéssel összefüggésben. Ilyen módon az alkotmányos felülvizsgálatot kérő panasz szempontjából érintettük:
 - az Alaptörvény C) cikkének (1) pontját, mely szerint: „*A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.*”
 - az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) pontját – mely egyben a Gazdasági Versenyhivatal számára is biztosított alapjog –, 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*”, ezen belül is a bíróság tisztességes eljárásának követelményét sértve.
 - az Alaptörvény 28. cikkét, mely szerint: „*A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.*”

- illetve mögöttes jelleggel sértve az Alaptörvény M) cikkének (2) bekezdését, mely szerint: *„Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”*

III. A Kúria ítéletének indítványunkkal érintett részének indokolásához alapvetően az Alkotmánybíróság döntéseit vette alapul. A Tprvt. vonatkozó rendelkezéseiként a 11. § szakaszt, 63. § (2) b) pontját, illetve a 67. § (3) b) pontját jelölte meg. Jogi levezetésként viszont kiemelt hangsúllyal az alkotmányjogi döntéseket vonta be érvelésébe.

Indítványunkban az Alaptörvény 28. cikkét és a XXVIII. cikk (1) bekezdését egységesen kezeljük, tekintettel az Alkotmánybíróság 23/2018. (XII. 28.) AB határozatának [26] pontjára. Az Alaptörvény 28. cikkében megfogalmazott jogszabály értelmezési követelmény álláspontunk szerint ebben az esetben is fennáll a Kúriával szemben, sőt kiterjed az alkotmánybírósági döntések értelmezésére is, mivel ítélete során hangsúlyosan azokra alapítja jogi érvelését. Ezen felül pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdésben megfogalmazott tisztességes eljárás követelményének is meg kell felelnie a bíróságnak, mind a jogértelmezési követelmény teljesítése, mind az alkotmánybírósági döntések értelmezése és súlyozása során.

Álláspontunk szerint az ilyen típusú jogértelmezés, valamint az ennek alapján születő döntés meghozatala, annak indokolása több szempontból is sérti a fentebb kifejtett alkotmányos követelményeket.

A Kúria ítéletében hivatkozik az 5/2017. (III. 10.) AB határozatra, mely döntés kimondja, hogy a hatósági eljárás méltányosságának és tisztességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó határidőket betartsák, illetve amennyiben a jogszabályban rögzített kötelezettségüket a hatóságok határidőben nem teljesítik, annak következményeit ne az ügyfelek viseljék. Fontos kiemelni azonban, hogy több szempont figyelembe vétele alapján ez a **határozat összességében az általános közigazgatási hatósági eljárásokat veszi alapul, amelytől a különböző hatósági ágazatok többé-kevésbé eltérhetnek, ágazati jogszabályok, vagy kifejezetten az ágazatot érintő bírói és alkotmánybírósági döntések speciális szabályokat és értelmezést állapíthatnak meg. A jelen indítvány alapját képező ítéletben is közvetlenül érintett a versenyjogi és az adóhatósági ágazat. Ennek kapcsán véleményünk szerint súlyos értelmezési hibát, melyhez kapcsolódóan pedig súlyos jogsérelmet vét a Kúria.**

A 3270/2018. (VII. 20.) AB végzés [31] pontjában kimondja az Alkotmánybíróság, hogy *„az indítványozó ügyintézési határidővel kapcsolatos kifogása sem veti fel a kúriai ítélet alaptörvény-ellenességét vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mivel a Tprvt. 63. §-ában rögzített ügyintézési határidő nem tekinthető anyagi jogi határidőnek, ily módon nem vonatkoztatható rá az indítványozó által hivatkozott, az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozatában megállapított alkotmányos követelmény.”* Tehát első lépésben itt hibázik jelentőset a Kúria az értelmezése során, ugyanis a fenti AB végzés felállít egy, a kifejezetten versenyjogot vizsgáló ügyben egy speciális kitétel, miszerint a Tprvt. szabályzását – az ágazat sajátosságai szempontjából érthető módon – az általánosan felállított alkotmányossági követelményhez képest. Tehát működésbe lép a lex specialis derogat legi generali elve, esetünkben az alkotmányjogi értelmezések körében.

Azonban a Kúria közvetlenül is megfogalmazta azt a jogértelmezési technikáját, hogy a 3270/2018. (VII. 20.) AB végzésnek nem tulajdonít jelentőséget a később meghozott 17/2019. (V. 30.) AB határozatban megfogalmazottakra tekintettel. A 17/2019. (V. 30.) AB határozat azonban, szintén a Kúria által közvetlenül megfogalmazva, az adóhatóság számára előírt határozathozatalra nyitva álló ügyintézési határidő túllépésének vontta le az alkotmányossági következményeit. Kimondottan az adójogi eljárás sajátosságaira figyelemmel vizsgálta az adóhatóság eljárását a megjelölt határozat és ezt értelmezve került megállapításra, hogy alkotmányos az 5/2017. (III. 10.) AB határozaton alapuló kúriai jogértelmezés, továbbá nevesíti is az Art. vonatkozó passzusait. Azonban továbbra is egy másik hatósági ágazatról van szó, a versenyjogi és az adójogi hatósági szabályzás és tevékenység is teljesen eltérően működik, sajátos ágazati szabályzással valamint bírói gyakorlattal, alkotmányossági speciális követelményekkel. *A Kúria itt követi el a második súlyos jogértelmezési hibát, ugyanis az alátámasztást teljesen mellőzve össze a két közigazgatási ágazatot, önkényesen felülbírálva és általánosítva a különböző jogterületek ágazati sajátosságait.* Továbbá szintén figyelmen kívül hagyva az időbeliségen túl minden más vizsgálati és súlyozási szempontot a különböző alkotmánybírói döntések értékelése során.

Ehhez kapcsolódóan szintén hivatkozunk a Kúria 18/2016. számú közigazgatási elvi határozatára², melyben a Kúria maga is kimondja, hogy az Alkotmánybíróság döntése az Abtv. 39. § (1) bekezdése alapján mindenkire, így a Kúriára és az eljáró bíróságokra nézve is kötelező. Az Alkotmánybíróság döntéseinek szerves részét képezi az indokolás is, mely alapján a döntések erga omnes hatályára vonatkozó rendelkezésre figyelemmel az alkotmánybírói határozatok és végzések indokolása is köti az eljáró bíróságokat. Alkotmányossági kérdésben mind a rendelkező rész, mind az indokolás kötelező, ugyanis az Alkotmánybíróság megadja a perbeli ügyekben alkalmazandó jogszabályok egyetlen lehetséges alkotmányos értelmezését.

Az eddigi bírói gyakorlat konzekvensen is tartja magát a fenti elvhez, figyelembe véve a 3270/2018. (VII. 20.) AB végzés [31] bekezdését is. Ismételten hangsúlyozzuk, hogy az Alkotmánybíróság ezen végzésében elvégezte a Tpv. 63. § szakaszának alkotmányossági értékelését, mely a hivatkozott közigazgatási elvi határozat értelmében köti a Kúriát is az alkotmányossági értékelés során. Ezt az alkotmányossági értékelést a versenyjog vonatkozásában, mint ágazati jogterület tekintetében hozták meg, amely a versenyjogi perek tekintetében, mint speciális területen érvényesülnek. Éppen ezért hibás bírói értelmezési eljárás az adójogi területen meghozott alkotmánybírói értelmezés bevonása és alapul vétele.

Hangsúlyozzuk, hogy versenyügyek tekintetében megadta az AB az adott jogszabály egyetlen lehetséges értelmezését, mely a Kúria fenti elvi határozata alapján magát a Kúriát is köti.

A bírói eljárásban elkövetett harmadik jogértelmezési hiba az ítélet [64] bekezdésében a Tpv. 63. § (2) b) pontjának félreértelmezése, melyet a fentebb ismertetett alkotmánybírói döntésekből hibásan levont következtetésekre alapul. Egy ilyen típusú eljárási jogsértés kapcsán egyedileg ugyan lehet döntéshozatali szempontot vizsgálni, mindez azonban nem ad alapot arra, hogy elvi megállapításként minden további mérlegelési lehetőséget kizárjon. *A Tpv. 63. §-ában*

² EBH2016. K.18. számú döntés „Az alkotmánybíróság határozatának indokolása az alkotmányossági érvelés tekintetében kötelező [2011. évi CLI. tv. 39. § (1) bek., 63. § (1), (2) bek.]” – [12] [13]

szereplő, az ügyintézési határidő befejezésére előírt konkrét határidőre való hivatkozás kapcsán fontos kimondani, hogy az a lényegét tekintve nem különbözik a dátum szerint meghatározott határidőtől. Álláspontunk szerint pedig az eljárási határidő jogvesztő jellegét a törvény meghatározása semmilyen formában nem állapítja meg, illetve továbbra is a 3270/2018. (VII. 20.) AB végzést tartjuk a kérdésben alkotmányossági szempontból követendőnek.

Ezen szempontok alapján **megállapítottuk, hogy a Kúria által elkövetett hibák sora hozzájárult ahhoz, hogy az eljárásban megsértették a tisztességes bírósági eljárásra, valamint a bírói jogértelmezésre vonatkozó követelmények Alaptörvénnyel is összefüggő szabályait³. Eljárása a bíróság során úgy vette figyelembe az alapul vett jogszabályokat és alkotmánybírói gyakorlatot, hogy az már önmagában is megalapozza a tisztességtelen bírósági eljárásra vonatkozó panaszt. Döntésével és értelmezésével – annak súlyával, illetve, hogy elvi döntést alapozott rá – a bíróság hatáskörét túllépve jogot alkotott, ugyanis jelentősen és kógens módon leszűkítette a Tpv. vonatkozó szabályainak, különösképpen a 63. § szakaszának alkalmazási kereteit, ezáltal nem csak a 3270/2018. (VII. 20) AB végzésben foglaltakkal, hanem az által hivatkozott 17/2019. (V. 30.) AB határozatban foglalt alkotmánybírói jogértelmezéssel ellentétes elvi megállapítást tett. Ezzel döntő hatást gyakorolva a versenyhatóság eljárási kereteire és lehetőségeire, befolyásolva a folyamatban levő és a jövőben lefolytatásra kerülő hatósági vizsgálatokat is.**

Az Alaptörvény-ellenes bírói jogalkotás sérti az Alaptörvény C) cikk (1) előírását a hatalmi ágak megosztásáról. Egy ilyen jellegű jogszabály értelmezési szűkítés álláspontunk szerint, ha a jogalkotói szándék fennáll, kizárólagosan az Országgyűlés feladatkörébe tartozik. Ezen túlmenően **a Kúria indítványunkhoz kapcsolódó ítélete – annak különös súlya miatt – a fenti okokból kifolyólag sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését, tekintettel arra, hogy így jelentősen csorbulhat a versenyhatósági tevékenység hatékonysága, ily módon pedig a gazdasági verseny szabadságának és a fogyasztók védelmének biztosítási követelménye is jelentősen sérülhet.** Utóbbi – alkotmányos követelmény – hatékony ellátása pedig kiemelt össztársadalmi érdek.

- IV. Megalapozott aggályok merülnek fel annak tekintetében, hogy a döntés a teljes versenyjogi hatósági tevékenységre kihatással van, amely magával vonzza azt is, hogy a teljes gazdasági élet minden szereplője – egyébként a piaci szabályokat pontosan követve – azonnal reagál a változásra. Ugyanis a döntés értelmében az a helyzet merül fel, hogy az eljárási határidő túllépése esetén kógens módon a szankcionálási jog tekintetében jogvesztés következik be, ellehetetlenül, de legalábbis jelentősen megnehezül a hatóság versenyfelügyeleti tevékenysége. Egyik következménye ennek az értelmezésnek az, hogy az összes folyamatban levő versenyhatósági vizsgálatban és peres ügyben jelentősen megváltozik a felek viselkedési mintázata. A vizsgált szereplők részéről az együttműködés megnehezül, ugyanis amennyiben rosszhiszeműen áll a vizsgálathoz az érintett vizsgált fél, abban az esetben a legkisebb határidő túllépés esetén felmerül a veszélye annak, hogy úgy kezelik a vizsgálatot, hogy „automatikusan mentesülnek” az eljárás következményei alól.

³ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) ; 28. cikk

Amennyiben pedig nem került sor a határidő túllépésére, úgymond ad absurdum „érdekeltté” válnak a vizsgált jogalanyok az eljárás szándékos – szintén rosszhiszemű mögöttes indíttatás esetén, ami a valós mögöttes jogsérelemi törekvés esetén komoly motiváció – akadályozására, elhúzására, annak tudatos zavarására. Másik következménye pedig az, hogy minderre való tekintettel a vizsgálat alá nem vont gazdasági szereplők pedig felbátorodhatnak arra, hogy a jövőben jogsértő magatartást vagy szándékot tanúsítsanak, hiszen fennáll az a lehetőség, hogy a vizsgálat élet vesztí azzal, hogy a szankcionálás adott esetben teljes egészében elmarad. Ugyan maga a vizsgálat ténye, vagy a marasztaló határozat önmagában is hátrányos helyzetbe hoz egyes gazdasági társaságokat, azonban azok a szereplők, akikre ezek a hátrányos hatások kevésbé hatnak ki, vagy számításaik során úgy ítélik meg, hogy gazdasági szempontból nagyobb előnnyel jár egy ilyen kockázat vállalása, teljes egészében kikopik a versenyhatósági eljárás visszatartó ereje.

Ennek kapcsán szeretnénk hangsúlyozni azt a társadalmi vonzatot is, hogy maguknak a versenyhatósági eljárásoknak, határozatoknak és végső soron bírságoknak a célja sokrétű, és szigorúan elválasztandó például az adóhatósági eljárásoktól, visszautalva ezzel arra a kúriai érvelésre, amelyben hivatkoztak a 17/2019. (V. 30.) AB határozatra.

- V. **A 30/2014. (IX. 30.) AB határozatra** utalva a Kúria kitér⁴ arra, hogy az **Alkotmánybíróság szerint a Gazdasági Versenyhivatal speciális funkcióval és feladatkörrel rendelkező hatóság, amely a törvényben szabályozott eszközökkel őrökdi a versenyt biztosító piaci működés felett – egyebekben a határozat kiemeli, hogy teszi mindezt összhangban az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével és az Európai Unióhoz történt csatlakozási szerződésünkből származó számos jogi követelménnyel.** Határozatában az Alkotmánybíróság kifejti, hogy a versenyfelügyeleti bírság, éppen a társadalom gazdasági rendje, az üzleti tisztesség, a tisztességes verseny védelmében, és ezért tartalmilag számos tekintetben eltér a többi közigazgatási eljárásban alkalmazható és megszokott eszközöktől. A Kúria érvelése keretében hivatkozik arra is, hogy a 19/2009. (II. 25.) AB határozat alapján a versenyügyi bírság részben preventív, részben represszív jellegű. Azt a következtetést vonja le, hogy *„az eljárásban alkalmazott bírság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozata és az EJEB esetjoga alapján döntően represszív jelleggel bír, azaz kétséget kizáróan büntetésnek minősül, ezért a Kúria az Alkotmánybíróság által felállított alkotmányos elvárásokra tekintettel annak alkalmazását az ügyintézési határidőn túl megállapított jogsértés esetén nem tartja alkalmazhatónak.”*⁵ Azonban hangsúlyozottan utalunk arra, hogy az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozat [61] és [62] bekezdésben többek között azt állapítja meg, hogy *„Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felől dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog ultima ratio jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjog-korlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak”,* valamint *„A versenyfelügyeleti eljárás ezért nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (hard core of criminal law), emiatt ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpeni büntetőeljárások tekintetében, az ilyen eljárásokkal szemben nem támaszthatók.”*

⁴ Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet [61]

⁵ Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet [63]

Mindezek alapján álláspontunk szerint erősen túlzó az az érvelés a Kúria ítéletében, miszerint egy döntően represszív jelleggel bírna a versenyhatósági bírság, sőt, a bíróság ugyan megtette az eseti ügyben felmerülő represszív/preventív jelleg vizsgálatát, azonban a bírság össztársadalmi jelentőségének szükségképpeni vizsgálatát hanyagolta. A versenyhatósági bírságok fontos tényezője – mind ahogy minden egyéb szankció esetében is – a társadalomra gyakorolt hatás, tehát a speciális prevención túl a generális prevenció jelenléte is. A bírságolás, mint szankció alkalmazása során nem pusztán az adott vizsgálat alá vont szereplőkkel szemben merül fel a visszatartó hatás a jövőre nézve, hanem esetünkben a teljes hazai gazdaság tekintetében is egyfajta jelzésértékkel, követendő vagy elkerülendő magatartásmintákkal, igazodási és visszatartási jellemzőkkel bír. Fontos abból a szempontból is, hogy a jogsértés megállapítása esetén a büntetés elkerülhetetlen, függetlenül annak mértékétől.

Fentiek mellett, hozzájárul a gazdasági élet belső öntisztulási folyamataihoz is, illetve a teljes vállalkozói spektrumra is kivetíti azt, hogy megéri-e a jogsértéseknek egyáltalán a megkísérlése is. A prevenció tehát nem pusztán az adott vizsgált alanyokkal szemben áll fent, hanem a gazdaság többi szereplőinek is igazodási pontot nyújt, nem utolsósorban a gazdasági társaságok ügyfélkörének is. Amennyiben elveszünk, de legalábbis jelentősen élet vesszük a versenyhatósági bírságolási lehetőségeinek, jogi értelemben vett mentesülést biztosítunk a büntetés elkerülhetetlensége alól, azzal pont ennek az össztársadalmi célnak csökkentjük a hatását. Sőt, ennek révén fennáll a veszélye annak is, hogy adott esetben kockázatvállalóbb, tőkeerősebb vagy agresszívabb gazdasági szereplők rosszhiszemű magatartási mintái erősödjenek, visszaélve ezen jellemzőikkel és negatív piaci folyamatokat tudatosan kezdjenek meg, végső soron ezzel a teljes gazdasági élet hatékonyságát gyengítve.

Hozzáteesszük, hogy amennyiben a versenyhatóság tekintetében szigorúan, kógens módon érvényesül az eljárási határidők betartása, és annak túllépése jogvesztéssel bír a szankcionálás tekintetében, annak veszélye is felmerül, hogy a vizsgálati eljárásoknak is jelentősen csökken a hatékonyságuk. Hiszen egy ilyen szigorú értelmezés esetén a hatóságnak minden esetben figyelemmel kell lennie arra, hogy az egyébként jogkövetkezmenyt nem tartalmazó jogszabály úgy értelmezendő, hogy egy szigorú, kemény határidővel bír. Ez egyrészt álláspontunk szerint továbbra is az önkényes bírói jogalkotás esetköre, hiszen a bíróság túlterjeszkedik a hatáskörén és egy olyan értelmezési síkkal bővíti ki a Tpv. ügyintézési határidőt számító részét, hogy abban kógens módon megjelenik egy jogvesztő következmény, annak ellenére, hogy az adott jogszabály nem tartalmaz ilyen jellegű konkrét kitélet.

Másrészt: tekintettel a fentiekre, a hatóságnak kényszerűen be kell fejeznie minden eljárását és vizsgálatát az adott határidőkön belül. Ez felveti annak a veszélyét, hogy a vizsgálati szakasz felületessé, a határozathozatal folyamata elkapkodottá válhat és a tényállások tisztázásának minősége és hatékonysága összességében romlik. Ez pedig szintén kihat arra, hogy folyamatában és eredményében is romlik a versenyhatósági eljárások színvonala, amely magával vonzza a teljes gazdasági életben bekövetkező negatív reakciókat és hatásokat is.

Ide kívánczik az a szempont is, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 101. és 102. cikk, végrehajtása körében az uniós versenyjog megsértését megállapító bizottsági határozat esetében az ésszerű határidő túllépése csak akkor szolgálhat a határozat

megsemmisítésének alapjául, ha bizonyítható, hogy ezen elv megsértése sértette az érintett vállalkozások védelemhez való jogát.⁶ A Kúria jelent ügyben a védekezéshez való jog sérelmét az eljárási határidő túllépésével kapcsolatban nem állapította meg, ennek ellenére mondta ki önkényesen, hogy gyakorlatilag önmagában az ügyintézési határidőn túl alkalmazott versenyfelügyeleti bírság kiszabása a tisztességes hatósági eljárás sérelmét jelenti.

Ilyet azonban a 17/2019. (V. 30.) AB határozat sem mondott ki – éppen ellenkezőleg, az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy „a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alapjogilag egységként értékelt és védett minőségének a megóvása nem önmagában azon múlik, hogy hány nap telt el az ügyintézési határidőt követően, hanem azon, hogy mekkora **a határozathozatali határidő elmulasztásával okozott járulékos adózói jogsérelem mértéke, ami ügynként azonosítandó be**.”⁷ Még abban az esetben is, ha megengedhetőnek tartjuk, hogy egy adóügyben született alkotmánybíróági döntést vonatkoztassunk a versenyfelügyeleti eljárásra, azáltal, hogy az ítéletében elvi élel mondta ki a határidő túllépésre vonatkozó megállapítását, ez a bíróság által is hivatkozott alkotmánybíróági határozatban foglaltakkal homlokegyenest ellenkező eredményre vezet.

VI. Számos bírósági döntésben megállapításra került, az eljárási határidő túllépése nem anyagi jogsértés, illetve előfordulása esetén sem a döntésekre érdemben kiható vagy az ügyféli jogokat sértő eljárási hibáról van szó. Éppen ellenkezőleg, jellemzően az ügyek fokozott bonyolultsága során felmerülő vizsgálati elhúzóadás esetén fordul elő, amely során a tényállás további tisztázására, pontosítására van szükség, adott esetben nagyobb számú a vizsgálat alá vont társaságok köre. Minden esetben fontos szempont a minél pontosabb döntések meghozatala, valamint az eljárás egésze alatt fokozott figyelem irányul arra, hogy teljes körűen teljesüljenek az ügyfeleket megillető jogok. Ezen kívül hangsúlyozottan kiemeljük, hogy a határozatok meghozatala során, illetve a teljes vizsgálati szakasz alatt pusztán az eljárás elhúzóadásának nincsen kihatása az érdemi döntésre, annak meghozatalát nem befolyásolja. Álláspontunk szerint erősen túlzó az az értelmezési kör, hogy azonnali és feltétel nélküli jogvesztést eredményez az eljárási határidő túllépése.

VII. Az indítványozó szerint az ügyében eljáró jogalkalmazó megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, amikor érdemben nem vizsgálták a keresetében és a beadványaiban foglaltakat, továbbá az ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül jártak el.

A jogállamiság elvéből az is következik, hogy önmagában a közigazgatási szerv mulasztása nem lehet ok arra, hogy a jogsértések következményei alól a jogsértők mentesüljenek és a jogalkotó nem fűzött az ügyintézési határidő túllépéséhez olyan jogkövetkezményt, amely jogvesztést eredményezne.

Az indítványozó az ügyintézési határidő elmulasztásának kérdésével kapcsolatban kiemeli, hogy a jogalkalmazó saját döntésében hivatkozik az ügy elintézésének végleges határidejére, amelyhez képest később hozta meg döntését, azaz az érdemi elintézési határidőt deklarálta elmulasztotta.

⁶ Bolloré kontra Bizottság (T-372/10)

⁷ 17/2019. (V. 30.) AB Határozat 106. bekezdés

Az indítványozó e tekintetben a jelen beadványban már említett 5/2017. (III. 10.) AB határozatra hivatkozott. Érvelésünk szerint ezért *az indítványozó közigazgatási hatáskörben alkalmazható bírságolási lehetőségeire vonatkozóan nem következett be az az időmúlás, amely megszüntetné az alanyi jogot.* Ez akkor következett volna be, ha azt a törvény kifejezetten kimondja a határidő-megállapításnál. Erre alapozhatta az ügy indítványozója azt a jogát, hogy az ügyben állami, jogalkalmazói kényszert hívjon segítségül.

Az indítványozó álláspontja szerint – ismételten hangsúlyozzuk – a fentiek tekintetében is erősen túlzónak tekinthető az az értelmezési kör, hogy az eljárási határidő túllépése azonnali és feltétel nélküli jogvesztést eredményezne.

- VIII. Az Abtv. 27. §-a értelmében az Alaptörvény említett 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján Alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az indítványozó felhívja a figyelmet arra is, hogy **az Alkotmánybíróság – a korábban már hivatkozott 30/2014.(IX.30.) AB határozatban – rögzíti: a versenyfelügyeleti eljárás egy különleges közigazgatási eljárás, „amely Magyarország piacgazdasági berendezkedése és gazdasági rendje meghatározó működéséi alapelveinek, a tisztességes gazdasági versenynek az érvényesülését hivatott biztosítani, összhangban az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével és az Európai Unióhoz történt csatlakozási szerződésünkből származó számos jogi következménnyel.”**

Az Alkotmánybíróság az idézett határozatban megállapította, hogy a versenyfelügyeleti eljárás különleges jellege hazánknak az Európai Unióhoz való fokozatos integrálódása következtében formálódott, alakult ki, ahhoz igazodva vette át például a büntetőbírói vagy szabálysértési eljárásokban megszokott bírságösszegeket meghaladó mértékű versenyfelügyeleti bírság kiszabásának lehetőségét. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kialakult szabályozás lehetővé teszi, hogy a versenyfelügyeleti eljárást büntetőjogi jellegűnek lássuk. Az Ab azt is kifejtette, hogy a versenyfelügyeleti eljárás az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat, ennek ellenére a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak, ezért a büntetőjoghoz hasonló szigorú követelmények nem támaszthatók.

A 30/2014.(IX.30.) AB határozat leszögezte, hogy **az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján az államnak az a kötelezettsége, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát tisztességes eljárásban biztosítsa.** Ebbe beletartozik az is, hogy a „vádról való döntéssel” szemben megfogalmazott követelményeknek a büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de érvényesülniük kell a kartellügyekben is.

- IX. A jogalkotó külön törvényben rögzítetten, a tisztességes gazdasági verseny és a fogyasztók védelme biztosításának hatósági feladatát a kormánytól független Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe utalta, és a GVH-nak annak eljárásában, a

versenyfelügyeleti eljárásban részére önálló eszközöket biztosított. Ez biztosítani képes a GVH szakmai mozgásterét is ezekben a (hagyományos deliktuális eljárásoktól képest akár jelentősen eltérő súlyú, nagyságú bírságok kiszabását is lehetővé tevő) vizsgálatokban. A korábban idézett 30/2014.(IX.30.) AB határozat ezzel kapcsolatban, hangsúlyosan rámutatott: **a GVH legfontosabb eszköze a versenyfelügyeleti bírság, kiszabásának feltételei és mértéke szintén rendhagyó, ugyanakkor – húzta alá az Ab döntése – „éppen a társadalom gazdasági rendje, az üzleti tisztesség, a tisztességes verseny védelmében, és ezért tartalmilag számos tekintetben eltér a többi közigazgatási eljárásban alkalmazható és megszokott eszközöktől”.**

A 498/D/2000. AB határozatban⁸ megállapított elvek alapján ugyancsak – a közigazgatás szankciórendszerének fontos aspektusaként – a GVH (határozat/végzés) döntéshozatali kompetenciáját erősíti, hogy a közigazgatási jogalkotás által követett szabályozási móddal összhangban, a jogszabály a bírság mértékének kereteit (alsó és felső határát, vagy csak a maximumát) határozza meg. A jogalkotó e meghatározott keretek között a döntést már a jogalkalmazó mérlegelésére bízta, hogy az eset összes körülményeit figyelembe véve állapítsa meg – és számszerűsítse – a konkrét ügyben a fizetendő bírság összegét.

- X. Az indítványozó álláspontja szerint a versenyjogi eljárásokat nem lehet azonosan kezelni az adójogi eljárásokkal, ez a bírói jogértelmezés jogellenes túlterjeszkedése.

A magyar adórendszerben – az önadózó jellegű vállalkozói tevékenység során – az adózó önként követi az adójogot, a saját terhére megállapítja, bevallja és megfizeti az adót. Az adójog és az azt hatékonyan alkalmazni képes önadózás lényege, hogy nem kell minden adózó mellé hivatalnokot állítani. Az adóigazgatási eljárásokat azonban már az adóhatóság folytatja le. *A versenyfelügyeleti eljárások esetében már maga a vizsgálat ténye, vagy a marasztaló határozat önmagában is hátrányos helyzetbe hoz egyes gazdasági társaságokat, azonban bizonyos szereplőknél – akikre ezek a hátrányos hatások kevésbé hatnak ki, illetve akik megítélése szerint számukra gazdasági szempontból nagyobb előnnyel jár a kockázat vállalása – elvész a hatósági eljárás visszatartó ereje.*

Ráadásul – mondja ki a 30/2014.(IX.30.) AB határozat – **„a versenyfelügyeleti eljárás az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat”**, igaz, az Ab szerint ennek ellenére a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak, ezért a büntetőjoghoz hasonló szigorú követelmények nem támaszthatók. A határozat utal arra is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján az államnak az a kötelezettsége, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát tisztességes eljárásban biztosítsa.

Az elmúlt évtizedek alkotmánybírói gyakorlatának tükrében *az egyes részkérdések (pl. határidő elmulasztása) nem pusztán önmagukban – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog részjogosítványainak a megsértéseként – kell képezniük az Alkotmánybíróság komplex alkotmányjogi vizsgálatának tárgyát, hanem ebben az ügyben az alapjogilag egységként értékelt és védett közigazgatási eljárás*

⁸ 498/D/2000. AB határozat III. rész

minőségét, illetve annak kapcsán az érintett törvényes jogalkalmazó hatóság tényleges szakmai szerepét kellene megítélni az Alaptörvény tükrében.

3. Egyéb nyilatkozatok és mellékletek

- a) Az indítványozó nem kezdeményezte a bíróságon az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítélet végrehajtásának felfüggesztését.
- b) Indítványozó csatolja a GVH képviseletében eljáró Dr. ifj. Lomnici Zoltán ügyvéd meghatalmazását.
- c) Az indítványozó mellékeli az érintettségét alátámasztó dokumentumokat egyszerű másolatban.

Kelt: Budapest, 2020. május 14.

Gazdasági Versenyhivatal

képv.

