

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3458/2020. (XII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó (Gazdasági Versenyhivatal) jogi képviselője (Lomnici Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, amelyben az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése és 28. cikke, valamint „mögöttes jelleggel” az M) cikk (2) bekezdése sérelmére hivatkozással a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú – versenyügyben hozott határozat bíróság felülvizsgálata tárgyában, fellebbviteli jogkörben hozott – ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege szerint a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2015. március 10-én versenyfelügyeleti eljárást indított a savas ólom akkumulátorok magyarországi begyűjtési piacának felosztásáról szóló egyeztetések miatt (kartell). Az eljárás eredményeként a GVH azt állapította meg, hogy az érintett három cég egységes, komplex és folyamatos jogsértést követett el, amikor a 2013. június 26. és 2014. március 27. közötti időszakban versenykorlátozó célú egyeztetéseket folytattak, és bírságot szabott ki. Két cég a határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte, keresetükben egyaránt hivatkoztak eljárási és anyagi jogi jogszabálysértésekre is. Kérelmüket az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék megalapozatlannak találta, a Kúria azonban úgy ítélte meg, hogy az ügyben sérült a védekezéshez való jogok azáltal, hogy az előzetes álláspontra való nyilatkozat előterjesztésére mindösszesen három munkanap áll rendelkezésükre. Támaszkodva az Alkotmánybíróság döntéseire a Kúria megállapította azt is, hogy a 2016. február 25-én letelt ügyintézési határidőt követően – a határidő meghosszabbításának a hiányában – a GVH 2016. július 26-án meghozott határozatában nem szabhatott ki jogszerűen bírságot. Az ügy érdemét illetően a Kúria akként foglalt állást, hogy a versenyjogi jogsértés megállapítható, azonban annak egységes, komplex és folyamatos jogsértéssé minősítése téves (lásd: Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete, Indokolás [56]–[64] és [76]).
- [3] 1.2. Az indítványozó a támadott ítéletet az ügyintézési határidő elteltét követő szankcionálási jogosultság kérdésének megítélésével összefüggésben tartja alaptörvény-ellenesnek. Szerinte a Kúria jogértelmezési hibát vétett a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 63. § (2) bekezdés *b*) pontjának értelmezése során, és e hiba arra vezethető vissza, hogy a Kúria „önkényesen – és tévesen – súlyozott különböző alkotmánybírósági döntéseket, azokból önkényesen vont le következtetéseket a saját ítéletének megalapozásaként”. Ez pedig az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának a sérelmét eredményezte [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]. Ezzel összefüggésben az Alaptörvény 28. cikke is sérült – hangzik az érvelés –, mert az ott megfogalmazott jogszabály-értelmezési követelmény „ebben az esetben is fennáll a Kúriával szemben, sőt kiterjed az alkotmánybírósági döntések értelmezésére is, mivel ítélete során hangsúlyosan azokra alapítja jogi érvelését”. „Döntésével és értelmezésével [...] a bíróság hatáskörét túllépve jogot alkotott, ugyanis jelentősen és kogens módon leszűkítette a Tpv. vonatkozó szabályainak [...] alkalmazási kereteit”, ami nem egyeztethető össze az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésével sem. A kúriai ítélet végezetül sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését is, 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”.

- [4] 1.3. Az alkotmánybíróági eljárás alapjául szolgáló bírósági eljárásban felperesként részt vevő mindkét fél *amicus curiae* beadványt nyújtott be.
- [5] 2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján megvizsgálva a befogadhatóság feltételeit jelen ügyben a következőket lehetett megállapítani.
- [6] 2.1. A támadott kúriai ítéletet az indítványozó 2020. január 9-én vette át, a panaszt 2020. március 9-én – az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott hatvan napos határidőn belül – adta postára. A jogi képviselő a meghatalmazását csatolta. A Kúria ítélete az ügy érdemében hozott döntés, amely alkotmányjogi panasszal támadható, az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [7] A megelőző peres eljárásban az indítványozó alperesként – a bírósági felülvizsgálattal érintett határozatot hozó állami szervként – vett részt, ezért az Abtv. 2019. december 20. napjától hatályos 27. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel érintettsége megállapítható.
- [8] Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja értelmében az alkotmányjogi panasz két okból nyújtható be: egyrészt, ha a támadott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, másrészt, ha hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozták. Az ezzel ellentétes bírósági álláspont jogértelmezési hiba eredménye. Ami az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának első fordulatait illeti, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése, M) cikk (2) bekezdése és 28. cikke vonatkozásában a panasz nem kerülhet érdemi elbírálásra, mert e rendelkezések nem tartalmaznak Alaptörvényben biztosított jogot, és ezért azokra alkotmányjogi panasz nem alapítható [lásd legutóbb például: 3226/2020. (VI. 19.) AB végzés, Indokolás [10]; 3039/2020. (II. 24.) AB végzés, Indokolás [22]]. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában – figyelemmel a 3303/2020. (VII. 24.) AB határozatba foglaltakra (Indokolás [38]–[40]) – az elbírálás a közhatalmi jogkörben eljáró indítványozó esetében sem ütközik akadályba. E vonatkozásban a kérelem a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményeinek is megfelel. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontjának második fordulatait illetően az indítványozó tartalmilag bennefoglalt módon állította azt, hogy a Kúria döntése a GVH hatáskörének gyakorlását érinti.
- [9] 2.2. Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, bármelyik fennállása megalapozza a panasz befogadhatóságát. Az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont második fordulataira alapított panaszelem tekintetében, továbbá az Abtv. 55. § (4a) bekezdésére mint speciális befogadhatósági feltételre is figyelemmel kellett lenni.
- [10] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet arra, hogy részletesen kimunkált és következetesen alkalmazott gyakorlata van az Alaptörvény indítványozó által felhívott XXVIII. cikk (1) bekezdése tartalmát érintően [lásd például: 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]–[51]]. Jelen ügy ehhez képest nem vet fel olyan új, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokolná.
- [11] Ami a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését illeti, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” [3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]]. Nem kizárt, hogy a *contra legem* jogalkalmazás kivételes esetben, a bírói jogértelmezés kivívó – alapjogi relevanciát elérő – hibája miatt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének a megállapíthatóságára vezessen. Mindazonáltal az esetlegesen *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenességet, tehát a pusztán a bírói jogértelmezés állított hibájára alapított alkotmányjogi panaszt – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben – az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálja [vesd össze például: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [21]–[29]; 3295/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [37]–[40]]. Ugyanis a „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének” [3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]].
- [12] Az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja [erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]]. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor

olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}

- [13] Az idézett gyakorlatra tekintettel elsődlegesen azt kellett megvizsgálni, hogy a kérelem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése kapcsán tartalmaz-e a Tptv. eljárási szabályának bíróság általi alkalmazását érintő – a vonatkozó alkotmánybírósági döntések félreértelmezésén alapuló – tévedés, *contra legem* jogalkalmazás állításán túlmenően alapjogi szempontból értékelhető, alapjogi relevanciát elérő körülményt.
- [14] Az Alkotmánybíróság e körben a következőket mérlegelte. Az indítványozó által is hivatkozott gyakorlat alapján – amely egyébként nem versenyhatósági ügyeket érintett – az ügyintézési határidő hatóság általi túllépése a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], illetve annak részjogosítványával, az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal áll kapcsolatban [lásd: 5/2017. (III. 10.) AB határozat, 17/2019. (V. 30.) AB határozat, 25/2020. (XII. 2.) AB határozat]. Adóügyet érintően az Alkotmánybíróság a közelmúltban azt állapította meg, hogy az adóbírság kiszabása nem alaptörvény-ellenes pusztán az eljárási határidő megsértése miatt, mivel a törvény szerinti eljárási határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során nem hagyományos jogorvoslati fórumként jár el, hanem az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ezért az alkotmánybírósági eljárás tárgya sohasem maga az állított törvényt sértés, hanem annak alapjogi vetülete, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és az abból levezetett alkotmányos követelmények, illetve ezek bíróság általi érvényesítése.
- [15] Általános, elvi jelleggel rögzítette a testület emellett azt is, hogy „[a]z Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése az összes hatósági eljárásra vonatkozik. Jogosultja az ügyfél, kötelezettje a hatóság. Mércéként szolgál a szakjogi szabályok szerint folyó hatósági eljárások számára.” Ellentétben az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal, amely az ügyfél Alaptörvényben biztosított joga, a hatósági eljárás lefolytatása és a szankció (bírság) alkalmazása nem a hatóság alapjoga, hanem hatáskör-gyakorlás. Az eljárási határidő megsértésével alkalmazott szankció esetében alapjogi sérelem ezért eleve csak az ügyfél oldalán merülhet fel. A hatóság a szankció alkalmazását felülbíráló bírósági döntés érdemét még az Alaptörvény XXVIII. cikkén keresztül sem támadhatja alkotmányjogi panasszal. Önmagában ugyanis az, hogy a hatóság a szankció határidőn túli kiszabását jogszerűnek és az ezzel ellentétes jogi álláspontot elfoglaló bírósági döntést jogszerűtlennek tartja, olyan jogértelmezési és jogalkalmazási vita, amely a hatóság oldalán nem alapjogi, hanem kizárólag hatáskör-gyakorlási kérdés.
- [16] Az Abtv. 55. § (4a) bekezdése értelmében a hatáskör korlátozását kifogásoló indítvány érdemi elbírálására akkor kerül sor, ha a támadott döntés az indítványozó a) működésének súlyos zavarát eredményezi, vagy b) valamely, Alaptörvényben foglalt hatáskörét sérti. Amint arra az Abtv.-t módosító, az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény javaslatának előterjesztői indokolása is rámutat, „[ez] a feltétel akadályozza meg, hogy az érintett intézmények minden peresztés esetén az Alkotmánybírósághoz forduljanak”. Megállapítható, hogy az Abtv. 55. § (4a) bekezdés b) pontjában írt eset nem áll fenn, mivel az indítványozó GVH hatáskörét nem az Alaptörvény szabályozza. Az Abtv. 55. § (4a) bekezdés a) pontjába foglaltakat pedig – azt, hogy a támadott bírósági döntés a GVH működésének súlyos zavarát eredményezné – az indítvány nem támasztja alá. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy ha „a hatóságnak kényszerűen be kell fejeznie minden eljárását és vizsgálatát az adott határidőkön belül”, az oda vezethet, hogy „folyamatában és eredményében is romlik a versenyhatósági eljárások színvonala”. A versenyfelügyeleti eljárás általános hatékonyságát érintő és a működés esetleges, a konkrét ügyek körülményeitől függő, jövőbeli, hipotetikus elnehezülésére vonatkozó feltételezés nem jelenti, hogy ez egyben a GVH működésének súlyos zavarához vezetne. A támadott ítélettel összefüggésben a működés súlyos zavara mint következmény már csak azért sem merülhet fel, mert a konkrét ügyben – a Kúria ítélete szerint – a GVH-nak az eljárására vonatkozó törvény alapján lehetősége lett volna a határidő meghosszabbítása, ám ezt elmulasztotta.
- [17] Összefoglalva: az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, amely jelen ügyben – figyelemmel az Abtv. 29. §-ára, 55. § (4a) bekezdésére és 52. § (4) bekezdésére is – az indítvány érdemi vizsgálatát indokolná vagy lehetővé tenné.

- [18] 3. A fentiek szerint az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az indítványokkal szemben támasztott törvényi feltételeknek, részben pedig az Abtv. 55. § (4a) bekezdésében és 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2020. december 1.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/632/2020.

