

## A MAGYAR VERSENYÜGYEK 2010–2020 KÖZÖTTI BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATÁNAK TAPASZTALATAI

TÓTH András  
egyetemi docens (KRE ÁJK)

### 1. Bevezetés

Egy évtized a gyorsan változó világban a jogfejlődés szempontjából is hosszú idő. A hazai versenyjog elmúlt évtizede is bővelkedik a tapasztalatokban. Míg a 90-es éveket a hazai versenyjog kereteinek kialakítása, a privatizáció támogatása,<sup>1</sup> az EU-csatlakozásra való felkészülés, a 2000-es éveket az EU-csatlakozás, a piacgazdaságba való átmenet lezárása és a versenyjogi eszköztár „élesítése” jellemezte, addig a 2010-es évekre a gazdasági válságból való kilábalás és ezzel együtt a versenyfelügyeleti intézményrendszer hatékonyságának fejlesztése nyomta rá a bélyegét.<sup>2</sup> Természetesen a korszakhatárok soha nem élesek, így a 2010-es évekre is jutott a 2000-es évek versenyjogi helykereséséből, amely például a célzatos versenykorlátozások értelmezése terén csapódott le a bírói gyakorlatban is.

Jelen tanulmányban az elmúlt évtized bírósági fejleményeinek bemutatására vállalkozom. Nem részleteiben, hanem tendenciáiban. Bemutatom, hogy a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) által a 2010-es években hozott döntések kapcsán nem folytatódott az európai versenyjog magyar ügyek általi fejlesztése. Miközben a 2010-es évek végére a digitális gazdaság kihívási uralják (máig) a versenyjogi diskurzust szerte a világban és így Európában is,<sup>3</sup> addig a 2010-es évek elején még a célzatos versenykorlátozás és a versenyjog büntetőjogi karaktere körül forgott a szakma figyelme. Ez

<sup>1</sup> András Tóth: Hungarian experiences on the role of the competition policy in a transitional economy. *Korea Economic Law Journal*, Vol. 13., No 3. (2014) 123–138.

<sup>2</sup> Ld. e tekintetben részletesen: BODÓCSI András – BURÁNSZKI Judit – DUDRA Attila – TÓTH András: A magyar fúziós eljárásjog 2010 óta tartófejlesztése. *Versenytükkör*, XVII. évf., 2021/1. 14–23.; BODÓCSI András – BURÁNSZKI Judit – DUDRA Attila – RIGÓ Csaba – TÓTH András: Vállalati fúziók engedélyezése Magyarországon. *Pénzügyi Szemle*, 2021/2. 254–275.

<sup>3</sup> Tóth András: A technológiai óriások piaci megregulálásának versenyjogi mozgatói és aspektusai különös tekintettel a Digital Markets Act javaslatra. *Versenytükkör*, XVII. évf., 2021/1. 37–54.

utóbbi Magyarországon ráirányította a figyelmet a közigazgatási döntések teljes körű felülvizsgálatának jelentőségére, amely magával hozta a felülmérlegelés tilalmának és a közigazgatási bíráskodás alkotmányos kötöttségének tisztázását.<sup>4</sup> Tisztázódtak a hazai versenyügyi eljárások alapvető jogi vonatkozásai és a bizonyítási sztenderdek is. Ugyanakkor a versennyel kapcsolatos közérdek-érvényesítés bizonyos fokú bírói korlátozása is megfigyelhető, amely további figyelmet igényel.

A tanulmány során ismertetett adatok a GVH döntéseinek és azok bírósági felülvizsgálata során született ítéletek közvetlen statisztikai feldolgozásán alapul.<sup>5</sup>

## 2. A 2010–2020 közötti időszak mérlege az adatok tükrében

2010–2020 között a közigazgatási bíróságok elé került GVH-döntések összesen 72,8 milliárd forint bírságösszeget érintettek. Ezen bírság összegből 2010 előtti döntésen alapul 19,3 milliárd forint, míg 53,5 milliárd forint bírság a 2010 utáni GVH-döntésekből ered. A 2010 és 2020 közötti időszakban a bíróságokon 54 milliárd forint versenyfelügyeleti bírság sorsa dőlt el jogerősen, amelyből 34 milliárd forintnyi bírság lett jóváhagyva, a véglegesen rögzült bírságtömeg 63%-a.

A 2010 után kiszabott 64,4 milliárdnyi bírságból 53,5 milliárdot (83%) peresítettek (ha az ügyszámokat nézzük, akkor a kartellügyek 74%-ában, erőfölényes ügyek 78%-ában, a fogyasztóvédelmi ügyek 40%-ában kérték a GVH döntésének felülvizsgálatát).<sup>6</sup> A 10,9 milliárd nem peresített bírságösszeg 69%-a a Tptv. 73/A. § szerinti egyezségi eljárás (*settlement*) 2015. évi bevezetése utánra tehető. Itt kell megjegyezni, hogy a kartell ügyekben a *settlement*tel zárult ügyek aránya Magyarországon 55%, az EU-ban az elmúlt öt év átlagában 53%, az USA-ban pedig 47,6%.<sup>7</sup> A peresített bírságtömegeből 18,5 milliárd lett eddig véglegesen a bíróságok által helyben hagyva, 19 milliárd forint bírság sorsa a folyamatban lévő bírósági felülvizsgálat miatt még kérdéses. Ha a folyamatban lévő ügyeket nem nézzük, akkor a GVH által 2010–2020 között kiszabott összes bírság majdnem kétharmadában a GVH a pernyertes.

## 3. A magyar bírói jogorvoslat hatékonysága a versenyügyekben

Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése szerint a bíróságok feladata a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntés. A büntető és polgári ügyekhez képest a bíróságok feladata a közigazgatás kapcsán különleges.<sup>8</sup> A közigazgatási bíráskodás gyökere ugyanis elsősorban nem a jogorvoslathoz fűződő jogból fakad, hanem a ha-

<sup>4</sup> TÓTH András: A versenyügyek hozzájárulása a magyar közigazgatási bíráskodás fejlesztéséhez *Jogtudományi Közlöny*, 2021. július-augusztus, 319–325.

<sup>5</sup> Az ehhez nyújtott segítségért a szerző köszönetet mond dr. Ay Zoltánnak a Gazdasági Versenyhivatal Bírósági Képviselési Iroda vezetőjének.

<sup>6</sup> *Gazdasági Versenyhivatal döntéseinek trendjei és eredményei 2010–2020*. 2021. július 5–6.

<sup>7</sup> Uo. 5. és 9.; *OECD Competition Trends*. Volume I. Global Competition Enforcement Update 2015-19, 24 February 2021., 13.

<sup>8</sup> PATYI András: *A magyar közigazgatási bíráskodás elmélete és története. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. VIII. kötet. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 294.

talommegosztás szempontjából alapvető fontosságú.<sup>9</sup> Bár a GVH döntéseinek bírói kontrollja nem a jogorvoslathoz való jobból vezethető le elsődlegesen, a bírói jogorvoslat hatékonyságával kapcsolatos megfontolások ugyanúgy alkalmazhatók rá. A közigazgatási bírászkodásnak ugyanis biztosítania kell, hogy a közérdek érvényesítése is jogi keretek között maradjon,<sup>10</sup> ne legyen önkényes vagy nyilvánvalóan észszerűtlen.<sup>11</sup> Ez lényegében jogorvoslati működési kereteket jelent azzal, hogy a közérdekű szempontokra (a versenyjog esetében a közérdekvédelemre), az alkotmányos követelményekből fakadóan figyelemmel kell lenni (erről részletesen lentebb).

A hatékony és független igazságszolgáltatási rendszer hozzájárul a bizalomhoz és a stabilitáshoz. A kiszámítható, gyors és végrehajtható igazságszolgáltatási határozatok a vonzó üzleti környezet fontos szerkezeti összetevőit jelentik.<sup>12</sup> A hatékony jogorvoslathoz való jog jelentőségét az Európai Unió Alapjogi Charta 47. cikke is kiemeli.

### 3.1. A GVH döntéseinek bírósági felülvizsgálatának teljes pertartama

A jogorvoslati rendszer hatékonysága többek között az eljárások időtartamától is függ.<sup>13</sup> Magyarországon a GVH döntéseinek bírósági felülvizsgálata a 2010 és 2020 közötti bíróságokon lezárult ügyek időtartama tekintetében az alábbi tanulságokkal szolgál:

- 32 db kartell és erőfölényes ügy átlagos pertartama között nincsen jelentős különbség: egy kartell ügy bírósági felülvizsgálata átlagosan 4 év 2 hónap alatt, egy erőfölényes ügy átlagosan 4 év 1 hónap alatt jutott túl a magyar közigazgatási bíróságokon az elmúlt évtizedben (beleértve a versenyügyekben szinte minden esetben szokásos rendkívüli jogorvoslat idejét is).
- A kartell és erőfölényes ügýtípusok átlagos bírósági átfutási ideje között annak ellenére nincsen különbség, hogy a 2010 és 2020 között lezárt bírósági perekkel érintett erőfölénnyel való visszaélés miatt kiszabott bírságösszeg mindössze 2,5 milliárd forint volt, míg a kartell ügyek bíróság által felülvizsgált bírságtömege ennek több mint tizennyolcszorosa: 46 milliárd forint volt. Ez is arra utal, hogy a versenyjogi ügyek a bírság összegétől függetlenül bonyolultak.
- Az erőfölény és kartell ügyek 65%-a zárult ezen ügýtípusok átlagos pertartamán (4 év 2 hónap) belül. Az erőfölényes és kartell ügyek 35%-a viszont, amelyek az összes bírság 46%-át adják, ezen ügyek átlagos pertartamán túl tartott. A leg-hosszabb ideig (11 év 2 hónapig) tartó bírósági felülvizsgálat olyan ügyben zajlott (Vj/018/2008., ún. MIF ügy), amelyben a kiszabott bírság (1,9 milliárd) nincs a 10 legnagyobb valaha kiszabott bírsággal zárult magyarországi versenyügy között.

<sup>9</sup> SZABOLCSI László: Közigazgatási bírászkodás és jó közigazgatás – Az önálló közigazgatási perjog megalkotása felé mutató tendenciák. Új Magyar Közigazgatás, 8. évf., 2015/1. 107., 110.

<sup>10</sup> Uo. 109.

<sup>11</sup> DUDÁS Dóra Virág – KOVÁCS András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. *Jogtudományi Közlemény*, 2018/3. 164.

<sup>12</sup> *A Bizottság Közleménye: Az EU igazságügyi eredménytáblája A hatékony igazságszolgáltatás és a növekedés előmozdításának eszköze.* COM/2013/0160 final – 2013.

<sup>13</sup> KOVÁCS András: *Piacszabályozás és jogorvoslat.* Budapest, HVG-Orac, 2012. 267.

- A 10 legnagyobb valaha kiszabott bírsággal zárult magyarországi versenyügy közül, amelyek bírósági felülvizsgálata 2010 után zárult le, átlagosan 4 év és 8 hónapig tartott, amely ismételten arra utal, hogy a bírság összege kartell és erőfölényes ügyekben nincs összefüggésben a perek elhúzódsával.
- Az átlag feletti ideig tartó bírósági felülvizsgálattal érintett 11 ügyben összesen 22,3 milliárd forint bírság sorsa volt kérdéses. Vagyis az átlagos pertartamon túl zárt ügyek az érintett bírságösszeg 46%-át érintették, miközben az összes felülvizsgálati idő 60%-át ezek az ügyek adták. Ez is azt támasztja alá, hogy a bírósági felülvizsgálat elhúzódsása kartell és erőfölényes ügyekben nem feltétlenül a kiszabott bírság nagyságával mutat összefüggést.
- A GVH fogyasztóvédelmi döntései kapcsán viszont inkább találni szorosabb összefüggést a magasabb bírság összeg és a perek időtartama között: fogyasztóvédelmi ügyekben az átlagos pertartamon túl zárt ügyek ugyanis az érintett bírságösszeg 64%-át érintették, és rájuk esett az összes felülvizsgálati idő 60%-a is.

A versenyügyekben született elsőfokú bírósági döntések átlagos hossza alapján (három év átlagában ez 2 év) Magyarország az EU 28 tagállamából a tizenötödik.<sup>14</sup> A brit versenyügyekre specializálódott bíróság (*Competition Appeal Tribunal*), mint elsőfokú bíróság 20 éves átlagos ítélkezési ideje csak 12 hónap!<sup>15</sup> Érdekes, hogy ehhez képest a GVH döntéseit felülvizsgáló bírói gyakorlat a GVH határidő-túllépését az alkotmányos elvárásokból és vonatkozó európai gyakorlatból sem következő módon szankcionálta, amiről lentebb részletesen lesz szó, miközben a GVH döntéseinek magyar bírósági felülvizsgálati ideje az EU-tagállamok közül a tizenegyedik leghosszabb. Az átlagos pertartam felett zárult kartell és erőfölényes ügyeket megvizsgálva arra lehet jutni, hogy ezekben az ügyekben a felülvizsgálat elhúzódsását jellemzően az Európai Unió Bíróságának (EUB) megkeresése (MIF ügy) vagy a bírósági jogorvoslati szintek megisméltése eredményezte.

### 3.2. A perek elhúzódsának okai a bírósági jogorvoslati szintek megisméltődése esetén

A VJ/60/2012 sz. (kereskedelmi törvény megsértése miatt indult) ügyben hozott döntés bírósági felülvizsgálata összesen 5 év 8 hónapig tartott. A felülvizsgálat elhúzódsához vezetett, hogy a Kúria ítélete szerint<sup>16</sup> a másodfokú bíróság téves jogértelmezés és a bizonyítékok okszerűtlen értékelése folytán nem döntött a felperesi fellebbezés egyes pontjairól. A másodfokú bíróság<sup>17</sup> egy a felperes által egyoldalúan alkalmazott, ellenszolgáltatással nem fedezett, utólagos beszállítókkal szembeni díjköveteléséről kimondta, hogy az nem díj. A Kúria szerint azonban ez a megállapítás önellentmondásos, mert

<sup>14</sup> *The 2020 EU Justice Scoreboard*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020.18.

<sup>15</sup> OXERA: Are competition appeals taking too long? 28 February 2020., <https://www.oxera.com/agenda/are-competition-appeals-taking-too-long/>

<sup>16</sup> Kfv.II.37.544/2017/10.

<sup>17</sup> I.Kf.650.056/2016/10.

közben a másodfokú bíróság a tényállás tisztázása, illetve a bizonyítás hiánya miatt hatályon kívül helyezte a GVH határozatát, így ezt a konklúziót sem vonhatta volna le.

A megyei lapos kartell ügyben (VJ/23/2011) a Fővárosi Törvényszék<sup>18</sup> a Kúria szerint<sup>19</sup> túlterjeszkedett a felperes keresetén, és olyan határozati rendelkezést helyezett hatályon kívül, amelyre a kereset nem terjedt ki, ezért az nem is képezte a per tárgyát. A Kúria jogszabálysértőnek ítélte, hogy a Törvényszék a tényállás releváns elemeként vette figyelembe a határozat meghozatala után több évvel később fúzió-engedélyezés tárgyában hozott közigazgatási határozatot. Ezen kívül a Kúria szerint a másodfokú bíróság azzal is törvényt sértett, hogy a bírságszabás körében a GVH bírósági előtti perképviselőre vonatkozó szabályokba ütközést kifogásolta, de nem adta magyarázatát annak, hogy mi köze a bírságszabás jogszerűségének ahhoz, hogy a GVH-t a perben a Versenytanács tagja is képviselheti.

A 7 év 2 hónapig tartó papíros kartell ügyben (VJ/43/2011) a Kúria szerint<sup>20</sup> éveken át jogellenesen folyt a per, mivel a bíróságok elmulasztották megállapítani az egyik felperes időközben bekövetkezett jogutódlását, ezért az egész eljárást az első fokú bírósági eljárással kezdve meg kellett ismételni. A Kúria emlékeztetett rá, hogy

„egyedül nem lehet kartellezni, ahhoz legalább két vállalkozás együttes magatartása szükséges. A kartellügyekben az egyes vállalkozások magatartása összefügg, ezért a versenyhatóság a tiltott megállapodást és összehangolt magatartást egy versenyfelügyeleti eljárás keretében vizsgálja, jogi szempontból a felek cselekményét együttesen értékeli, minősíti, a felmerült bizonyítékokat egymással összefüggésben mérlegeli, végső soron egyetlen ügydöntő határozatot hoz.”<sup>21</sup>

Ezért a kartellezésben részt vevő vállalkozások perbeli helyzete az egységes per-társasággal mutat hasonlóságot, így ha a per során valamelyik, az alperesi határozat szerinti kartellezésben résztvevő felperes megszűnik, az eljárás teljes egészében, és nemcsak a megszűnt vállalkozás vonatkozásában félbeszakad.

A 6 év 7 hónapig tartó beton kartellben (VJ/29/2011) eddig már kétszer helyezte hatályon kívül a Kúria a másodfokú bíróság ítéletét. Elsőként azért, mert a Fővárosi Törvényszék jogellenesen állapította meg, hogy a GVH jogsértő módon szerezte be a tanúvallomásokat a védett tanúktól. A GVH eljárását a tanúk adatainak zárt kezelésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság<sup>22</sup> és a Kúria is jogszerűnek nyilvánította. Másodsorra azért kellett hatályon kívül helyezni, mert a megismételt másodfokú ítélet az érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan volt. Az elsőfokú ítéletet ugyanúgy változtatta meg, hogy az abban foglalt jogi érvelést, bizonyítékértékelést egyáltalán nem vizsgálta, nem jelölte meg, hogy az elsőfokú bíróság ítéleti álláspontját miért nem tartotta

<sup>18</sup> I.Kf.650.136/2016/11.

<sup>19</sup> Kfv.VI.37.060/2018/15.

<sup>20</sup> Kfv.VI.38.113/2018/11.

<sup>21</sup> Kfv.VI.38.113/2018/11., 16. pont.

<sup>22</sup> AB IV/1479/2016 7/2019 (III.22) ABH.

megalapozottnak. A Kúria megállapította, hogy a másodfokú bíróság érdemi indokolás, jogszabályi hivatkozás, és az elsőfokú bíróság erre vonatkozó megállapításának vizsgálata nélkül rögzítette azt is az ítéletében, hogy a felperesek a védett tanúk kilétét felfedték. Ezzel szemben nem áll rendelkezésre olyan irat, melyből arra lehetne következtetni, hogy az alperes a zárt adatkezelést feloldotta volna, és így ezzel kapcsolatos érdemi következtetés lett volna levonható. A másodfokú eljárás, immár harmadszorra, jelenleg is folyamatban van.

Az 5 év 2 hónapig tartó műanyagcsöves kartellben (Vj/50/2011) az elsőfokú bíróság elutasította a felperes keresetét. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította, mert álláspontja szerint hiányos és ellentmondó volt az ítélet, az elsőfokú bíróság nem foglalt állást a bizonyítási mérce tekintetében, és nem vizsgálta felül megfelelő mértékben az alperesi határozat jogszerűségét. A megismételt elsőfokú eljárásban immár a Fővárosi Törvényszék hozott elsőfokú ítéletet, amelyben a felperesek keresetét elutasította. Másodfokon a Kúria ismét megállapította, hogy az elsőfokú ítélet továbbra sem felel meg a korábbi másodfokú végzésben foglalt, a megismételt eljárásra vonatkozó utasításnak, az elsőfokú bíróság így a felperesi állításokat és a bizonyítékokat nem vizsgálta felül megfelelően és indokolása az általánosság szintjén maradt.

#### 4. Az európai versenyjog magyar bíróságok általi fejlesztése és annak elakadása

A célzatos versenykorlátozás megítélése a versenyjog elmúlt évtizedek egyik legkomplexebb gyakorlati kihívását jelentette,<sup>23</sup> a digitális gazdaság problémáinak megjelenéséig mindenképpen. Nagyon izgalmas, hogy a célzatos versenykorlátozások megítélése és kategóriájának bővíthetősége kérdéséhez európai szinten a magyar bíróságok is hozzájárultak azáltal, hogy a GVH két, a 2000-es években hozott döntését is előzetes döntéshozatali eljárásra utalták az Európai Bíróság elé,<sup>24</sup> amely ezek kapcsán így fontos iránymutatásokat tudott adni.<sup>25</sup> Sajnálatos módon a GVH 2010-es években hozott döntéseit illetően ez a tendencia már nem folytatódott és ezzel leállt az európai versenyjog magyar ügyek általi további fejlesztése, amelyre a tényleges és potenciális hatások elközlönítése kapcsán – álláspontom szerint – nyílt volna esély.

A GVH kontaktlencse adatbázisos ügye ürügyet kínált a magyar Kúriának 2018-ban, hogy iránymutatást adjon<sup>26</sup> a tényleges és potenciális hatás alapú vizsgálathoz, amelyet a Kúria 2020-ban a BankAdat ügyben is megerősített.<sup>27</sup> Ezen ügyek valame-

<sup>23</sup> David BAILEY: Restrictions of competition by object under Article 101 TFEU. *Common Market Law Review*, Vol. 49., Issue 2., (2012) 559–599.

<sup>24</sup> C-32/11. sz. Allianz és ts.-i kontra Gazdasági Versenyhivatal, [ECLI:EU:C:2013:160]; Case C-228/18 Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank Nyrt. and Others, [ECLI:EU:C:2020:265].

<sup>25</sup> TÓTH András: Versenyjogi útkeresés a célzatos versenykorlátozások terén és a magyar ügyek szerepe. *Magyar Jog*, 2021. szeptember, 493–503.

<sup>26</sup> Kfv.II.37.110/2017/13. sz. 2018. január 17-i ítélet Vj/96-310/2010 sz. az ún. horizontális kontaktlencse adatbázisos ügyben.

<sup>27</sup> Kf.VI.38.305/2018/21. sz. 2020. január 22-i ítélet a Vj/8-1749/2012. sz. ún. BankAdat ügyben 97. pont: „A versenyellenes hatás vizsgálata során a versenyhatóságnak el kell végeznie a konkrét tényeken ala-

lyikében indokolt lett volna előzetes döntéshozatalt kérni, mert a Kúria olyan elvárást fogalmazott meg, mintha a potenciális hatás nem önálló alapú jogsértés, hanem a tényleges hatás bizonyíthatóságának hiányában alkalmazható kategória lenne. Ilyen következtetés levonására azonban az unió versenyjogi ítélkezési gyakorlatában eddig nem került sor, sőt az EUB gyakorlatából inkább a potenciális hatás tényleges hatástól független önálló jogalapi létezése olvasható ki.<sup>28</sup> Igaz, az EUB ezen joggyakorlatáról maga a Kúria nyilvánította ki,<sup>29</sup> hogy a potenciális és tényleges hatás közötti különbség tekintetében nem tekinthető irányadónak. Ezzel maga szolgáltatott érvet amellet, hogy miért is kellett volna ez ügyben az EUB-t megkeresni, hiszen így az uniós jog helyes alkalmazása nem tekinthető nyilvánvalónak, vagy az esetjog által tisztázottnak (*acte clair*).<sup>30</sup> A nyilvánvalóság hiányára utal, hogy a Kúria azon eljárásjogi megközelítése, amely szerint a potenciális hatás a tényleges hatás bizonyíthatatlansága estén alkalmazható, a jogirodalomból sem vezethető le. Mivel az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdése anyagi jogi szabály, ezért a jogirodalom szerint a potenciális hatás akkor releváns, ha a versenykorlátozás még nem valósult meg, vagy annak jövőbeni piacra gyakorolt hatásai a döntés időpontjában még nem mutatkoztak meg.<sup>31</sup>

## 5. A magyar versenyjog és versenyfelügyeleti eljárás egyes alapvető jogi kérdéseinek tisztázódása

A 2010-es évek egyik eredménye a versenyügyi eljárások egyes alapvető jogi kérdéseinek bíróságok általi tisztázása. A 2000-es évek második felétől kezdődően – nem függetlenül a drasztikusan emelkedő bírságok miatt – egyre intenzívebben kerültek a versenyjogi szakmai diskurzus középpontjába a versenyfelügyeleti eljárás egyes alapvető jogi kérdései, köztük a versenyügyek büntetőjogi karaktere és az abból fakadó egyes garanciális elvárások teljesülése. Tulajdonképpen az európai versenyjogi gondolkodás és gyakorlat 2010-es évekbeli egyik legfontosabb témáját adták a versenyügyek

---

puló közgazdasági elemzést és oksági kapcsolatot kell kimutatnia az információcsere és a versenyellenes tényleges hatás között. Csak meglévő akadályozó tényező esetében van arra lehetősége a hatóságoknak, hogy befejezett cselekménynél potenciális (lehetséges) hatások elemzésébe kezdjen, ami egyfajta sorrendiséget jelent a bizonyítás során. Ezért be kell mutatni befejezett cselekménynél, hogy mi az a körülmény, amely a tényleges hatás bekövetkeztét, igazolását kizárja, akadályozza.”

<sup>28</sup> C-238/05 sz. Asnef-Equifax, [ECLI:EU:C:2006:734], 50. pont és az ott hivatkozott C-7/95 P. sz. John Deere kontra Bizottság ügy [ECLI:EU:C:1998:256]: „[az EUMSZ 101.] cikk (1) bekezdése a fenti vizsgálatot nem korlátozza csupán a tényleges hatásokra – mivel annak figyelembe kell vennie a kérdéses megállapodás vagy magatartás a közös piacon belüli versenyre gyakorolt potenciális hatását...”

<sup>29</sup> A Kúria a C-7/95 P. sz. John Deere kontra Bizottság ügy [ECLI:EU:C:1998:256] kapcsán: „A Kúria megállapította, hogy az 1998. évben hozott döntésnek sem előzménye, sem folytatása nem lelhető fel a gyakorlatban. [...] A Kúria álláspontja az, hogy ilyen időtávlatban (23 év) egyetlen, a perbeli üggyel – helyel-közzel – hasonlóságot mutató döntés a jelen esetben felmerült jogkérdés eldöntéséhez nem ad elegendő alapot [...]” Kfv.II.37.110/2017/13., 32. pont.

<sup>30</sup> C-283/81. számú, CILFIT kontra Ministero della Sanità, [ECLI:EU:C:1982:335], 11. és 16. pontok.

<sup>31</sup> Pablo Ibáñez COLOMO: Anticompetitive Effects in EU Competition Law (May 12, 2020). 17 *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 17., Forthcoming in (2021). 21., <https://ssrn.com/abstract=3599407> <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3599407>

alapvető jogi kérdései, a célzatos versenykorlátozás megítélése mellett a digitális gazdaság versenyjogi kihívásai megjelenésig. Meg kell jegyezni, hogy bár a piaci szereplők nagy reményeket fűztek a versenyügyek tágabb alapvető jogi dimenziójába helyezéséhez,<sup>32</sup> de ezek a remények lényegében beteljesületlenek maradtak abban az értelemben, hogy nem került sor a versenyjogi döntések tömeges megsemmisítésére azon az alapon, hogy az eljárási garanciák nem biztosítják a versenyügyekben a tisztességes döntéshozatalt. Ezzel szemben a magyar versenyfelügyeleti intézményrendszer is kiállta az alkotmányosság próbáját. A magyar gyakorlatba is hamar beszivárgott a versenyügyek alapvető jogi vonatkozásainak a kérdése, amely kapcsán a magyar bíróságok támaszkodhattak az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) és az EUB ezzel kapcsolatos gyakorlatára.

Az EJEB 2006-ban egy adóhatósági ügyre<sup>33</sup> alkalmazva az Engel ügyben<sup>34</sup> kifejtett szempontjait megállapította: bár az adóhatósági bírság belső jogi minősítése szerint nem büntetőjogi, mivel ahhoz elrettentés és megtorlás kapcsolódik, de az Emberi Jogok Európai Egyezményének (EJEE) 6. cikke érvényesülését is vizsgálni kell. Az EJEB szerint ugyanakkor a szóban forgó adóhatósági eljárás nem tartozik a büntető jog magvához, ebből következően a büntetőjogi garanciák érvényesülését sem lehet teljes szigorúsággal megkövetelni a közigazgatási eljárás szintjén. Néhány évvel később az adóügyekre korábban megfogalmazott kvázi büntetőjogi karakter 2011-ben a versenyügyekre is megerősítést nyert.<sup>35</sup> Az EJEB a versenyhatósági szankciót is annak összege és elrettentő hatása miatt tekintette büntetőjogi természetűnek. Ugyanakkor azt is világossá tette, hogy nem kell a büntetőjogi garanciák teljes körű érvényesülését a versenyjogi jogsértésekkel kapcsolatos adminisztratív eljárásban megkövetelni, amennyiben az adminisztratív döntéssel szemben mind jogi, mind ténybeli alapú (teljes körű) bírósági felülvizsgálat áll rendelkezésre.

Viszonylag hamar, egy évvel később, az EJEB 2012 végén egyértelművé tette<sup>36</sup> a Menarini ügyre hivatkozással, hogy a GVH Versenytanácsa nem kell, hogy teljesítse a bírósággal kapcsolatos követelményeket, mert eljárása nem vonatkoztatható el a Versenytanács döntéseit felülvizsgáló bíróságok eljárásától, amelyek elegendő, ha megfelelnek az EJEE 6. cikke elvárásainak. Az EJEB szerint erre figyelemmel nem állapítható meg az ártatlanság vélelmének sérelme sem azért, mert a Versenytanács adja ki az előzetes álláspontot és a végső döntést is. Ugyanezen okból kifolyólag nem találta tisztességes eljárásba ütközőnek ezt a szabályozási megoldást (nevezetesen, hogy ugyanazok a személyek írják alá az előzetes álláspontot, akik a végső döntést is meghozzák) azután az Alkotmánybíróság sem, amely elé először átfogóan 2014-ben

<sup>32</sup> Ian S. FORRESTER: Due process in EC competition cases: A distinguished institution with flawed procedures, *European Law Review*, Vol. 34., Iss. 6. (December 2009) 817–843.

<sup>33</sup> Jussila v. Finland, no. 73053/01, 23 November 2006.

<sup>34</sup> Engel and others v. the Netherlands, no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 and 5370/72, 23 November 1976.

<sup>35</sup> Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy, 43509/08., 27.9.2011.

<sup>36</sup> DEBÚT Zrt. and Others against Hungary no. 24851/10.



kerültek ezek a kérdések.<sup>37</sup> Az Alkotmánybíróság, támaszkodva az EJEB gyakorlatára, megállapította, hogy

„Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felelő 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.”<sup>38</sup>

A GVH előtti eljárásnak ezért nem kell megfelelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, ha a bíróság a GVH határozatát mind tény-, mind jogkérdésben teljes körűen felülvizsgálhatja, és a GVH határozatát hatályon kívül helyezheti, esetleg maga hozhat döntést.<sup>39</sup>

Az egységes és folytatólagos jogsértések alkalmazásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság nem állapította meg a *nullum crimen sine lege* elvbe ütközést sem, mert az azzal kapcsolatos joggyakorlat hozzáférhető és ezért észszerűen előre látható volt.<sup>40</sup> Nem Alaptörvény-ellenes az Alkotmánybíróság szerint az sem, ha a jogalkotó – széles körű lehetőséget biztosítva a GVH-nak – a versenyhatóságra bízta azt is, hogy önálló értékelése és felelőssége alapján döntsön, hogy valamely ügyben az eljárás alá vont vállalkozás vagy az azonosított vállalkozáscsoport árbevételét alkalmasnak és arányosnak tartja a gazdasági versenyt ért jogsérelem okozta hátrányok, torzító hatások kiküszöbölésére, a jövőbeni hasonló esetek elkerülése érdekében.<sup>41</sup> Az Alkotmánybíróság szerint a gazdasági egység elméletét is figyelembe véve, nem észszerűtlen súlyosító körülményként értékelni ugyanazon vállalkozáscsoportba tartozó vállalkozások korábbi versenykorlátozó magatartását is egy későbbi versenyjogsértés jogkövetkezményének meghatározásakor.<sup>42</sup>

Az EJEB a DEBÚT Zrt. és társai kontra Magyarország ügyben<sup>43</sup> rámutatott azokra a körülményekre, amelyek alapján a GVH által lefolytatott helyszíni kutatás jogszerűsége az EJEB 8. cikkben foglalt alapjog korlátozása körében vizsgálandó:<sup>44</sup>

- a nemzeti bíróságok teljeskörűen felülvizsgálták-e a kutatások törvényességét;
- specializált vizsgálok folytatták-e le;
- lehetett-e kifogást lehetett előterjeszteni;
- bizonyított-e, hogy a kutatásokat zaklató módon végezték;

<sup>37</sup> 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 67. pont.

<sup>38</sup> 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 61. pont.

<sup>39</sup> 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 65. pont.

<sup>40</sup> 30/2014. (IX.30.) AB határozat, 116. pont.

<sup>41</sup> 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 60. pont.

<sup>42</sup> Uo., 79. pont.

<sup>43</sup> 24851/10, 2012. november 20., 3. bekezdés.

<sup>44</sup> Előre bocsátva, hogy üzleti célokot szolgáló helyiségek esetén a magánszféra védelmét biztosító jog nagyobb fokú korlátozása is elfogadható.

- a rajtaütés a versenykorlátozó megállapodást alátámasztó közvetlen bizonyíték szerzésére korlátozódott-e;
- merült-e fel olyan körülmény, amely önkényességre utalt, vagy arra, hogy a kutatás közvetlen célján túlterjeszkedett volna.

Az Alkotmánybíróság szerint nem állapítható meg, hogy a magánszféra korlátozásának arányossága helyszíni kutatások esetében csakis rendőri jelenlét útján lenne biztosítható.<sup>45</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint a „védett tanú” közvetlen kérdésének kizárása arra tekintettel nem haladja meg az ügyfél nyilatkozattételi joga, illetve védelemhez való joga szükséges és arányos korlátozásának mértékét, hogy a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető szoros értelemben vett büntetőeljárásnak, ezért nem követelmény valamennyi büntetőeljárás garancia érvényesülése.<sup>46</sup> Ezt megelőzően egy évvel a Kúria is foglalkozott a védett tanú kérdésével és kiemelte, hogy a tanú adatai zártan kezelésének indokolatlan elrendelése az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés, mert ebben az esetben nincs valós indok arra, hogy a vállalkozások védekezéshez való joga korlátozásokkal érvényesüljön.<sup>47</sup> A Kúria szerint a védett tanú nyilatkozatát szó szerint kell jegyzőkönyvezni és erre irányuló kérelem alapján érdemben kellő időt kell biztosítani arra, hogy a vállalkozások kérdéseiket előterjeszthessék. A Kúria szerint a adatok zárt kezelésére vonatkozó kérelem esetén a hatóság annak elbírálásánál csak igen szűk körben mérlegelhet.<sup>48</sup>

A Kúria más ügyben pedig tisztázta, hogy büntetőeljárásban titkos információszerezés útján gyűjtött bizonyítékok a versenyfelügyeleti eljárásban is felhasználhatók, amennyiben az ilyen információgyűjtés jogszerűségét a büntetőbíróság megállapította, a versenyfelügyeleti eljárásban pedig a fél azt megismerhette és arra észrevételeit előterjeszthette.<sup>49</sup>

A Kúria szerint nem jogsértő, ha az iratbetekintéshez a GVH előzetesen egyeztetett időpontot (időpontfoglalás formájában) kíván meg, az egyeztetéshez pedig előzetesen határidőt szab.<sup>50</sup> Főleg, hogy az iratbetekintés megnyíltától az folyamatosan gyakorolható, attól a kérelmező nem lett elzárva csak a gyakorlás módját érintően (a problémamentes joggyakorláshoz) szükséges az előzetes egyeztetés. Az iratbetekintési jog gyakorlása a korlátozottan megismerhető iratok tekintetében is csak alapos ok miatt szűkíthető. Erről a versenyhatóságnak az iratbetekintést kérő fél adatmegismeréshez és az adat jogosultjának az adat titokban tartásához fűződő érdekének mérlegelésével kell döntenie. Ha a GVH döntött az ügyvéd iratbetekintésének engedélyezésével, akkor külön mérlegelést és indokolást igényel az ügyfél által megbízott szakértő

<sup>45</sup> 3100/2015. (V. 26.) AB határozat, 144. pont.

<sup>46</sup> 7/2019. (III. 22.) AB határozat, 61. pont.

<sup>47</sup> Kfv.II.37.364/2017/26. 2018. február 28-i ítélet a Vj-29/2011. sz. ún. betonos kartell ügyben, 34. pont.

<sup>48</sup> Kfv.II.37.364/2017/26. 2018. február 28-i ítélet a Vj-29/2011. sz. ún. betonos kartell ügyben, 38. pont.

<sup>49</sup> Kf.IV.37.468/2019/17. 2020. szeptember 22. (ún. Vj/28-506/2013. számú pharma kartell ügyben).

<sup>50</sup> Kúria Kf.II.37.959/2018/14. 2019. december 4.-i ítélete a Vj-2/2015 sz. ún. ólom akkumulátoros ügyben, 53. pont.

iratbetekintésének elutasítása.<sup>51</sup> A Kúria megítélése szerint az üzleti titok minősítést általános érvennyel a GVH nem oldhatja fel (erre csak polgári bíróság jogosult), s ezt csak az iratbetekintési joggal összefüggésben teheti.<sup>52</sup> Ahhoz, hogy a GVH egy adat védettként való kezelésének megszüntetéséről döntsön ellenérdekű fél konkuráló iratmegismerési *érdeke* nélkül (mikor az adott eljárásban nem vesz részt más ügyfél, akinek iratbetekintési joga lenne), igazolnia kell, hogy az adat/tény közismert, vagy az érintett tevékenységet végzők számára az könnyen hozzáférhető, avagy jogerős ítélet alapján az nem minősül üzleti titoknak.

## 6. A GVH döntéseinek felülvizsgálati sztenderdje

A 2010-es évek fejleménye, hogy a magyar közigazgatási bíróságok – az Alkotmánybíróság és az Európai Unió Bírósága esetjogára támaszkodva – tisztázták, hogy a GVH döntéseinek milyen bizonyítási szintet kell teljesíteniük, ezzel megadva a bírósági felülvizsgálat szempontjait is. A versenyügyek kapcsán tette egyértelművé a Kúria, hogy a bírói hatalom korlátait jelentő alkotmányos elvek – különösen a hatalmi ágak elválasztásának elve – fényében a teljes felülvizsgálat követelménye nem foglalhatja magában annak kötelezettségét, hogy a közigazgatási hatóság helyébe lépve döntsön el az ügyet.<sup>53</sup> A Kúria ebből vezette le, hogy a bizonyítékok értékelésekor a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül azt a tényt, hogy a közigazgatási ügyekben a GVH által már meghozott és indokolt határozatokat vizsgál felül.<sup>54</sup> A közigazgatási bíráskodás tárgya ugyanis a közigazgatási döntés, amely a döntése alátámasztásához tartalmazza a tényállást, az azt alátámasztó bizonyítékokat és a jogi értékelést. Vagyis az a körülmény, hogy a bíróság közigazgatási döntést vizsgál felül, a közigazgatási bíráskodás sajátosságából fakad (amely persze végső soron visszavezethető az államhatalmi ágak elválasztására) és ebből egyfajta adottságként az is következik, hogy a hatóság döntése valamilyen bizonyítási szinten áll, amelyhez képest az vitatható és megdönthető lesz.<sup>55</sup> Ezzel a Kúria kiegészítette az ún. vasútépítő kartell ügyben hozott döntését, világossá téve, hogy a közigazgatási döntés teljes felülvizsgálata sem parttalan. A Kúria a korábbi – félreértésen és túlzott kiterjesztésen alapuló – felülmérlegelési tilalmát a közigazgatási bíráskodás az államhatalmi ágak elválasztásából fakadó alkotmányos jelentőségének megfelelő felülvizsgálati keret-sztenderddé alakította. Ebből a szempontból pedig a közigazgatási döntés által elfoglalt bizonyítási szint és annak processzuális kötöttségű megalapozottsága a kulcs.

Ebből következően a közigazgatási döntést az azt felülvizsgáló bíróság akkor tekinti – többek között – jogszerűtlennek, ha a bizonyítékok egyenként és összességében nem alkalmasak az állított, megállapított tények igazolására, vagy azok köre oly mérték-

<sup>51</sup> Kfv.III.37.056/2021/5.

<sup>52</sup> Kfv.II.37.751/2019/12.

<sup>53</sup> Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13-i ítélet a Vj./74-871/2011., ún. végtörlesztő kartellügyben, 130. pont.

<sup>54</sup> Uo. 131.

<sup>55</sup> DUDÁS–KOVÁCS i. m. 164.

ben hiányos, hogy abból megalapozott következtetés nem vonható le, vagy nyilvánvaló logikai hibában szenved, nyilvánvalóan észszerűtlen, vagy megfelelő indokolás hiányában nyilvánvalóan önkényes. A bíróság e bizonyíték-értékelési tevékenysége, a bizonyítékok bizonyító erejének meghatározása a bíró belső meggyőződésére van bízva, így annak a tisztességes eljárást kielégítő korlátja az AB határozat alapján a bírónak a szabad mérlegelést illető számadási (indokolási) kötelezettsége.<sup>56</sup>

Ebben a körben lényeges, amit a Kúria 2014-es döntése rögzíti, hogy az EJEB joggyakorlatából nem olvasható ki olyan követelmény, hogy valamely sajátos tartalommal bíró, egzaktan meghatározható bizonyítási sztenderdhez kellene igazodni (például kétséget kizáró bizonyítás sztenderdje).<sup>57</sup> Ezt a szintén versenyügyben hozott 30/2014 AB határozat fényében úgy kell érteni, hogy kétséget kizáróan nem bizonyított tényeknek a terhelt terhére való értékelésének tilalma (amely az ártatlanság vélelmének részeként a versenyfelügyeleti ügyekben is köti a hatóságot, illetve felülvizsgálatot végző bíróságokat<sup>58</sup>) sem jelenti azt, hogy a GVH-nak valamiféle „szuperbizonyítékokkal” (pl. okiratokkal) alátámasztva lehetne csak a versenyjogsértést bizonyítani. Főleg, mert a versenyellenes megállapodások tilalmának közismert jellegére és ennél fogva végrehajtásuk titkos jellegére figyelemmel a hatóságtól nem várható el, hogy okirati bizonyítékot nyújtson.<sup>59</sup> Miként azt a Kúria újabb ítéletei is újfent megerősítik:

„Sem az Alkotmánybíróság, sem az EJEB, sem az Európai Unió Bírósága joggyakorlata nem követeli (sic!) meg versenyügyekben sajátos tartalommal bíró egzakt bizonyítási sztenderdet. A közvetett bizonyítékok láncolatán alapuló határozat is jogszerűnek fogadható el, amennyiben a Tpv. 11. §-ában foglalt tilalom megsértését az alperes által egyenként és összességében értékelt bizonyítékok olyan zárt láncolata támasztja alá, amelyet a felperesek általános hivatkozása nem tud áttörni.”<sup>60</sup>

Az EJEB is rendszeresen megállapítja, hogy a „minden kétséget kizáró” bizonyíték „származhat olyan valószínűsítő körülmények együtteséből vagy meg nem döntött vélelmekből, amelyek kellően súlyosak, pontosan meghatározottak és egybevágóak”, egyenlőségjelet téve így a valószínűsítő körülmények együttese és a meg nem döntött vélelmek közé.<sup>61</sup> A Kúria szerint is az Engel-kritériumok<sup>62</sup> alapján büntetőügynek mi-

<sup>56</sup> KfVI.39.668/2021/15., 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011., ún. papiros kartell ügyben), 112. pont.

<sup>57</sup> Kfv.III.37.690/2013/29. számú, 2014. május 20-i ítélet a Vj-174/2007., ún. vasútépítő kartell ügyben, 31. oldal.

<sup>58</sup> 30/2014. (IX.30.) AB határozat 50. pont.

<sup>59</sup> KfV.II.37.672/2015/28. számú, 2016. április 6-i ítélet a Vj-69/2008., ún. malmi kartell ügyben, 112. pont.

<sup>60</sup> KfVI.39.668/2021/15., 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011., ún. papiros kartell ügyben) 111. pont; KfV.39.062/2020/4. szám, 2020. június 10. (VJ/41-191/2016., ún. napelemes kartell), 51. pont.

<sup>61</sup> Öcalan kontra Törökország, no. 46221. sz., 2005IV.,180. §.

<sup>62</sup> Engel and others v. the Netherlands, no. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 and 5370/72, 23 November 1976.

nősülő közigazgatási ügyekben (mint amilyen a versenyjog is)<sup>63</sup> a bizonyítási mérce bár az indokolt kétséget kizáró bizonyítás, ez nem zárja ki a közvetett bizonyítékok láncolatán keresztüli bizonyítást (ténybeli vélelmek alkalmazását), de jogi vélelmek alkalmazását sem, amennyiben e vélelmek észszerű keretek között maradnak.<sup>64</sup>

A versenyügyekben megállapított tényállás tehát nem alapulhat pusztán spekuláción és feltételezéseken, annak ellentmondásmentes bizonyítékokon kell nyugodnia.<sup>65</sup> A bizonyítékoknak tulajdonítandó bizonyító erővel kapcsolatosan az egyetlen fontos tényező, amelyet a bizonyítékok szabad értékelése során meg kell vizsgálni, az a bizonyítékok hitelessége.<sup>66</sup> A versenyhatósági bizonyítással szemben követelmény, hogy a hatóság pontos és egybevágó bizonyítékokat nyújtson a jogsértés megtörténtének bizonyítására, de nem szükséges minden bizonyítéknak a jogsértés összes elemét tekintve eleget tennie e feltételeknek.<sup>67</sup> Elegendő, ha a hatóság által hivatkozott bizonyítékok összességében értékelve megfelelnek e követelménynek.<sup>68</sup> Nem jogellenes, ha a hatóság csak a döntéshez szükséges mértékben tisztázza a tényállást, csak a releváns tényekre, körülményekre folytat le bizonyítást, a tényállás tisztázásához nem szükséges kérdésekre nem folytat le szakértői bizonyítást, de a felek részére biztosítja az ügyféli jogaik gyakorlását, nyilatkozataikat, észrevételeiket, releváns bizonyítékaikat értékelve, mérlegelve hozza meg a döntését.<sup>69</sup>

Fentiek alapján a versenyszabályok megsértése is alapulhat közvetlen és közvetett bizonyításon. A közvetlen hatósági bizonyításnak ugyanakkor versenyügyekben sem kell főszabálynak lennie, mint arra fentebb utalást történt, és ez nem következik a kétséget kizáró bizonyításból sem. Amennyiben a tényekre vonatkozó hatósági bizonyítás közvetett, akkor a tényállás a bizonyítékok okszerű, az észszerűség és a logika követelményeinek megfelelő értékelésével kerül megállapításra, ezért ilyen esetben a vállalkozások által felvetett lényegi érvekre ki kell térni, és azokat szintén okszerű, észszerű és a logika szabályainak megfelelő érveléssel kell elvetni.<sup>70</sup> Ezért mondja a Kúria az ún. végtörlesztő kartell ügyben hozott ítéletében, hogy ha a felperesi magyarázat (értsd: a bizonyítékok értékelésére nézve) okszerűbb, akkor az alperesi határozat indokolása szükségszerűen okszerűtlen, az alperesi hatóság a rendelkezésre álló bizonyítékokból téves következtetést vont le.<sup>71</sup>

<sup>63</sup> E tekintetben ld. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy , 43509/08., 27.9.2011; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat.

<sup>64</sup> Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011., ún. végtörlesztő kartell) 137. és 140. pontok.

<sup>65</sup> 30/2014. (IX.30.) AB határozat 71. pont és Kfv.III.37.582/2016/16. sz., 2016. december 13-i ítélet a Vj/74-871/2011., ún. végtörlesztő kartell ügyben, 138. pont.

<sup>66</sup> Kfv.II.37.646/2015/14., 2016. március 9. (Vj-3/2008., *MÁV-GYESEV kartell*) 20. oldal.

<sup>67</sup> Kfv.II.37.672/2015/28. számú, 2016. április 6-i ítélet (Vj-69/2008., ún. malmi kartell ügy) 112. pont.

<sup>68</sup> T-110/07 – Siemens kontra Bizottság [ECLI:EU:T:2011:68] 46–47.

<sup>69</sup> Kfv.II.37.827/2015/19. számú, 2016. május 4-i ítélet 48. pontja (Vj-134/2008., ún. malmi kartell ügy).

<sup>70</sup> Kfv.III.37.582/2016/16. sz., 2016. december 13-i ítélet a Vj/74-871/2011., ún. végtörlesztő kartell ügyben, 142. pont.

<sup>71</sup> Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011., ún. végtörlesztő kartell) 131. pont.

A versenyellenes magatartás vagy megállapodás létezésére tehát bizonyos egybeesésekből és jelekből is lehet olyan következtetéseket levonni, amelyek együttes vizsgálata egyéb összefüggő magyarázat hiányában a versenyjogi szabályok megsértésének bizonyítékát nyújthatják.<sup>72</sup> A hatóság rendelkezésére álló töredékes és szórványos elemek pedig kiegészíthetők a releváns körülmények rekonstruálására alkalmas következtetésekkel.<sup>73</sup> A fentiek szerinti közvetett bizonyításnak két dimenziója is lehet az adott versenyügy szempontjából.

Az egyik, amikor ez a fentiek szerinti közvetett bizonyítás a tényállás egyes elemeire vonatkozik. Például, amikor egy kartelltalálkozó jogsértő céljára az egyik piaci szereplő ezen találkozóon készített jegyzetéből következtet a hatóság, mint az ún. végtörlesztő kartell ügyben.<sup>74</sup> Vagy egy jogellenes kartelltalálkozóon való részvétel abból következik, hogy az érintett vállalkozás képviselője megjelenik az annak folytatására az első találkozóon megbeszélte második időpontra is.<sup>75</sup>

A másik dimenzió, amikor a versenyhatóság a versenyszabályok megsértését a teljes vizsgált magatartás vonatkozásában abból kiindulva állapítja meg, hogy a megállapított tényállás nem magyarázható másként, mint a versenyellenes magatartás fennállásával. Bár ez utóbbi kapcsán van olyan szakirodalmi álláspont például a magyar kávékartell ügye kapcsán,<sup>76</sup> amely szerint ez a tágabb dimenziójú közvetett bizonyítás már a törvényi tényállás (nevezetesen a párhuzamos magatartás és az összehangolt magatartás elhatárolása) jogi értékelése körébe tartozik, álláspontom szerint azonban ez ugyanúgy bizonyítási kérdés. Ebből következik, hogy az első dimenzióhoz hasonlóan ebben az esetben is (összhangban az EUB bírói gyakorlatával<sup>77</sup>) a vállalkozások más, hihető, észszerű magyarázattal megdönthetik a hatóság levezetését, amikor az érintett vállalkozások olyan érvelést terjesztenek elő, amely a hatóság által megállapított tényállást más megvilágításba helyezi, és amely így lehetővé teszi, hogy a tényállásnak a hatóság által a jogsértés fennállásának megállapításakor kialakított magyarázatát más hihető magyarázattal lehessen felváltani.<sup>78</sup> Ebben az esetben a piaci szereplők más hihető magyarázata nem csak az adott tényállási elem, de az egész ügy vonatkozásában cáfolja a hatóság következtetését.

<sup>72</sup> T-110/07 – Siemens kontra Bizottság ECLI:EU:T:2011:68, 48. és Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011., ún. végtörlesztő kartell) 137. és 140. pontok.

<sup>73</sup> T-110/07 – Siemens kontra Bizottság ECLI:EU:T:2011:68, 48.

<sup>74</sup> Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011., ún. végtörlesztő kartell) 154. pont.

<sup>75</sup> Kfv.III.37.582/2016/16., 2016. december 13. (Vj./74-871/2011., ún. végtörlesztő kartell) 157. pont.

<sup>76</sup> NAGY CSONGOR: Tisztességes eljárás és bírósági felülvizsgálat versenyfelügyeleti eljárásban. In: VALENTINY PÁL – KISS FERENC LÁSZLÓ – NAGY CSONGOR ISTVÁN (szerk.): *Verseny és szabályozás 2014*. Budapest, MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 2015. 55–72.

<sup>77</sup> T-110/07 – Siemens kontra Bizottság ECLI:EU:T:2011:68, 49.

<sup>78</sup> Ld. ebben az értelemben a 29/83. és 30/83. sz., *Compagnie royale asturienne des mines és Rhein zinc kontra Bizottság* egyesített ügyekben 1984. március 28-án hozott ítélet [EBHT 1984., 1679. o.] 16. pontját, valamint a C-89/85., C-104/85., C-114/85., C-116/85., C-117/85. és C-125/85-C-129/85. sz., *Ahlström Osakeyhtiö és társai kontra Bizottság* egyesített ügyekben 1993. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1993., I1307. o.] 126. és 127. pontját.

A fenti versenyügyekben kialakított közigazgatási felsőbbbírósági gyakorlatból összességében leszűrhető: ha a közigazgatási cselekmény a döntés tekintetében elfoglal egy bizonyítási szintet, akkor ebből az következik, hogy a közigazgatási hatóság bizonyítását csak a hierarchiában azzal egyező vagy magasabb szintű bizonyítással lehet megdönteni vagy legalábbis kétségessé tenni, amely már elegendő. A bizonyítási szintek hierarchiájának elméletéből következik, hogy a piaci szereplők pusztán tényvitatása nem konkurálhat a közvetett vagy közvetlen bizonyítás eredményeivel,<sup>79</sup> viszont más észszerű magyarázat mindkét esetben releváns lehet, ha más (észszerűbb) megvilágításba helyezi a hatósági okfejtést. A felperesnek a bizonyítási teher megfordulásához nem elég állítania, sokkal inkább hitelt érdemlően kell bizonyítania, valószínűsíteni, hogy a versenyhatóság nem tett eleget a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségének.<sup>80</sup> Nem a GVH-nak kell bizonyítania, hogy következtetései indokolt kétely nélküliek, hanem a felpereseknek, hogy a GVH megállapításai megalapozatlanok, nem valóságok.<sup>81</sup> A bizonyítási teher megfordulására alappal akkor lehet hivatkozni, ha a felperes olyan bizonyítékot szolgáltat, amelyből következően a tényállás valóságával kapcsolatban alapos kétség merül fel, vagy a bizonyíték a tényállás valóságtartalmát megdönti, illetve a valóságtartalom megalapozottságának hiányát kellőképpen valószínűsíti.<sup>82</sup>

## **7. A bírósági felülvizsgálat hatása a versenyfelügyeleti intézményrendszer hatékony közérdek-érvényesítésére**

A közigazgatási bíráskodásnak egyszerre kell biztosítania, hogy a közérdek érvényesítése is jogi keretek között maradjon (ne legyen önkényes), de egyúttal a közérdek érvényesülését is elő kell segítenie.<sup>83</sup> A versenyfelügyeleti intézményrendszerrel kapcsolatban ez azt jelenti, amit az Alkotmánybíróság 1893/B/2010. AB határozata is aláhúz:

„a versenyfelügyeleti eljárás a tisztességes piaci verseny fenntartásához fűződő közérdeket és nem az egyéni sérelmek megoldását szolgálja; utóbbi követelések a bíróság előtt érvényesíthetők. Nem jelent beavatkozást a gazdasági versenybe, hogy nem vehet részt a GVH előtti eljárásban az a személy, aki egy vállalkozói magatartást a tisztességes piaci verseny követelményeibe ütközőnek vél, ellenkezőleg, kifejezésre juttatja, hogy a versenyfelügyeleti hatóság kompetenciája a magatartás versenyellenes voltának megítélése, valamint eljárásával a verseny tisztaságának kikényszerítése.”

<sup>79</sup> Kúria Kf.VI.39.668/2021/15., 2021. május 10-i ítélet (Vj-43/2011., ún. papiros kartell ügyben) 118. pont.

<sup>80</sup> Uo.

<sup>81</sup> Uo. 121. pont.

<sup>82</sup> Kfv.II.37.441/2012/9.

<sup>83</sup> SZABOLCSI László: Közigazgatási bíráskodás és jó közigazgatás – Az önálló közigazgatási per jog megalkotása felé mutató tendenciák. Új Magyar Közigazgatás, 8. évf., 2015/1. 109.

A GVH ugyanis közérdekvédelmi funkciót lát el, nem egyéni sérelmek orvoslására, hanem absztrakt közérdek (tisztességes verseny) védelmére hivatott. Ebből a szempontból három kúriai ítélet kapcsán is felmerül, hogy a versenyfelügyelet ezen közérdekvédelmi jellege nem tolódott-e el az egyéni érdekvédelem irányába.

Az egyik ilyen ítélet azzal kapcsolatos, mikor egy összefonódáshoz az NMHH szakhatóságként nem járul hozzá.<sup>84</sup> A médiaszolgáltatásról és tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 171. § (4) bekezdése alapján ez köti a GVH-t, amely ilyenkor köteles megtagadni az összefonódás tudomásul vételét. A GVH emiatt ilyen esetben nem végzi el a fúzió versenyhatásainak értékelését. A Kúria 2019. december 9-én kelt ítélete<sup>85</sup> szerint azonban a teljes körű bírói felülvizsgálat miatt a GVH ilyen esetben sem vonhatja ki magát a tényállás tisztázás alól és el kell végeznie az összefonódás versenyhatásainak teljes körű vizsgálatát. A Kúria szerint emiatt a GVH nem hivatkozhat az Ákr. 4. § szerinti költséghatékonyság elvére sem. Álláspontom szerint ugyanakkor ez leegyszerűsítő következtetés. Mert valóban, olyan helyzetben, mikor a szakhatóság miatt nem lehet a kérelemhez hozzájárulni, akkor az érdemi döntést hozó hatóság indokolásának a jövőre nézve még lehet értelme és haszna az ügyfél számára. Ez azonban nem maradhat meg az absztrakció szintjén. Ilyen eset, ha az érdemi indokolás előmozdíthatja az ügyféli jogok gyakorlását. Az Alkotmánybíróság 3241/2017. (X. 10.) határozata<sup>86</sup> is például a konkrét megelőző védelmi helyzetet (olyan sérelmek bekövetkezése, amelyek orvoslására későbbi eljárásokban korlátozott mértékben vagy egyáltalán nincs mód) ismerte el olyannak, amikor az ügyfélnek hatékony bírói jogvédelmet és ebből következően olyan helyzetet kell biztosítani, hogy az őt érintő jogok és kötelezettségek teljeskörűen legyenek perbe vihetők. Másként, a közigazgatási eljárás egyszerűsége és a közérdeket jelentő szűkös kapacitásaival való hatékony gazdálkodás követelménye azzal jár, hogy ilyen helyzetben a közigazgatási bíróság megvizsgálja azon körülmények fennállását, amelyek mellett a hatósági többlet teher közvetlen összefüggésben előmozdíthatja ügyféli jogok gyakorlását. Ez ugyanakkor feltételezi az ügyfél erre való hivatkozását és tényelődését, amelyre az adott ügyben nem került sor.

A másik ilyen ítélet szintén fúziós ügyben született, amikor a Kúria arra a megállapításra jutott, hogy a Kp. 48. § (1) bekezdés c) pontja szerinti visszautasítási okot (a perindítási jogosultság hiányát) nem lehet megállapítani abban az esetben, ha a felperes a Kp. 17. § a) pontjában foglaltak szerint jog vagy jogos érdek közvetlen érintettségét állítja.<sup>87</sup> Ezzel a Kúria kiüresítette a Kp. 17. § a) pontja szerinti perindítási jogosultság körét. Márpedig a szakirodalom álláspontja szerint a Kp. felperes fogalma azért egyezik meg az Ákr. ügyfél fogalmával, mert a hatósági eljárások ügyfél fogalma megfeleltethető a közigazgatási per aktív perbeli legitimációjának.<sup>88</sup> Az aktív

<sup>84</sup> Ld. Vj/87/2016.

<sup>85</sup> Kf.IV.38.095/2018/10.

<sup>86</sup> 29–30. pontok.

<sup>87</sup> Kfv.IV.37.380/2020/11. sz., 2021. február 16.-i ítélet.

<sup>88</sup> Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási eljárás szabályai II. Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. Budapest, HVG-Orac, 2017. 17–18.



perbeli legitimáció tehát konkrétan a hatósági eljárás ügyféli jogállásából fakad.<sup>89</sup> Ez ugyanis a zárt ügyfélfogalmú eljárásokban, mint amilyen az összefonódás-ellenőrzés is, olyan képtelen helyzetet keletkeztet, hogy aztán a per érdemében kell kimondani azt ami *prima facie* is tudható az eddig következetes bírói gyakorlat szerint: a versenytársi minőség önmagában nem elegendő az ügy tárgyával való közvetlen érintettség megalapozásához.<sup>90</sup> Vitatható, ha a bíróság rögtön a per érdemére bocsátja a pusztán gazdasági szereplői pl. versenytársi minőségre keresetet alapító harmadik felek jogorvoslatát. Ezzel ugyanis nemcsak a perindítási jog kategóriája üresedik ki, hanem ezzel gyakorlatilag akadálytalan utat enged az egyéni sérelmek orvoslásának, amely a GVH közérdekvédelmi versenyfelügyeleti eljárásának nem jogalkotói célja. A perindítási jog körében ezért vizsgálni kell, hogy az összefonódás-ellenőrzés során hozott GVH-döntést támadó harmadik fél aktív perbeli legitimációja (perindítási joga) fennáll-e, ennek keretében, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban részt vett-e vagy részt kellett volna-e vennie és a sérelem ebből fakad-e. A perindítási jogosultság értékelésének elmulasztása felveti, hogy a bíróság a jogalkotó célját figyelmen kívül hagyva a versenyügyekben egyéni sérelmek orvoslását biztosítja. Annak lehetővé tétele, hogy keresetösségi jogra pusztán csak hivatkozó felperesek (legyenek azok versenytársak, vevők, beszállítók, akik kizárólag ezen minőségükre alapoznak) akadálytalanul érdemi per tárgyává tudják tenni az összefonódás ellenőrzési eljárásban hozott döntést – annak ellenére, hogy a megelőző hatósági eljárásban való részvételi jogosultságukat alátámasztották volna –, ellentétes annak közérdekvédelmi funkciójával és önkéntelenül is egyéni érdekérvényesítésé alakítja azt. Mivel ez érinti a tranzakciók lezártságához fűződő érdeket, amely felől nem szabad bizonytalanságot hagyni, ezért ez kihathat az adott ország nemzetközi versenyképességére is.

Szintén a közérdekvédelem egyéni érdekvédelem felé tolodásának rendszerszintű kockázatával fenyeget az a Kúria gyakorlat,<sup>91</sup> amely azonnali jogvédelemben részesíthetőnek gondolja azt a kartellezésért GVH által elmarasztalt vállalkozást, amelyik semmilyen együttműködést nem tanúsított a versenyfelügyeleti eljárás során annak érdekében, hogy aztán Kbt. 188. § (1) bekezdése szerinti öntisztázást vehessen igénybe a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában foglalt kizáró ok alóli mentesülésre. A Kúria szerint ugyanis öntisztázás és az azonnali jogvédelem jogintézménye nem azonos, ezért az öntisztázás nem helyettesíti az azonnali jogvédelem iránti kérelmet. A Kúria szerint a jogalkotó erre irányuló szándéka esetén kizárta volna az azonnali jogvédelem kérelmezésének/biztosításának lehetőségét. Ez azonban nem feltétlenül van így. Az egyes szabályozási intézmények ütközésének feloldása ugyanis nem csak jogalkotási úton valósulhat meg, ennek vannak jogértelmezési eszközei is, ilyen például a *lex specialis derogat legi generali* elv, vagy az az általános jogelv, amely szerint saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat, hiszen ez joggal való visszaélést valósítana meg. A jog által létrehozott intézményeket rendeltetésük sze-

<sup>89</sup> MOLNÁR Csaba – SZUPERA Péter: A jogorvoslatához való jog és a keresetösségi jog kapcsolata közigazgatási perekben. *Fontes Iuris*, 2021/1. 11.

<sup>90</sup> Pl. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hozott 2.K.33.659/2016/2-I. számú döntés.

<sup>91</sup> Kpkf.VI.39.737/2020/2.; Kpkf.VI.40.375/2021/3.

rint kell igénybe venni. A versenyfelügyeleti eljárásban számos lehetőség kínálkozik a későbbi öntisztázást megalapozó együttműködésre (pl. Tpv. 78/A. § szerinti engedékenység, Tpv. 73. § szerinti egyezségi eljárás, vagy a GVH 1/2020 sz. bírságközleménye 35. pontja szerinti bizonyítékok önkéntes szolgáltatása, a jogsértés beismerése). Ha azonban valaki saját felróható magatartása miatt ezek egyikével sem él, mert ezen együttműködési lehetőségeket és az ebből fakadó öntisztázást nem veszi igénybe, és ezért az azonnali jogvédelem révén kíván a jogsértés hátrányos közbeszerzés következménye alól mentesülni, akkor az szerintem nem csak joggal való visszaélés, de egyúttal a versenyjog elretentő ereje lefokozásának rendszerszintű veszélyével is jár. Ennek oka, hogy a közbeszerzésből való kizárás szankciója alól az érintett nem az erre rendelkezésre álló öntisztázás (és ehhez szükséges versenyfelügyeleti eljárásban tanúsított együttműködés) révén mentesül, hanem – mintegy könnyebb utat választva – az azonnali jogvédelem segítségével, amely csökkenti a versenyjogi elretentéshez kapcsolt közbeszerzési szankció fenyegető erejét. Álláspontom szerint ez pedig a közérdekvédelmet az egyéni érdekvédelem felé tolja el. A Kúria ugyan hivatkozott arra, hogy az érintett fél közbeszerzésből kizártsága piaci pozíciója folytán a közérdekre is kihathat, annak sérelmét okozva, ez azonban csak az általánosság szintjén maradt. Mert ha az öntisztázást igénybe nem vevő gazdasági szereplők a bírósági jogorvoslat eredményeként utóbb alaptalanul szenvedték is el a közbeszerzésből kizárást, akkor a Ptk. 6:548. § szerint jogvédelemért fordulhatnak, ennek fényében pedig nem sérülhet a jogorvoslathoz való joguk sem. Nem látok okot arra, hogy az öntisztázást saját felróható magatartásuk miatt igénybe nem vevő gazdasági szereplőnek ezen utólagos jogvédelmen túlmenő azonnali jogvédelem vagy olyan halasztó hatály (GVH döntéseinek jogerős bírósági felülvizsgálata végéig) álljon rendelkezésére, mint amit a bírói joggyakorlat a Kbt. 62. § (1) bekezdés n) pontjában foglalt kizáró ok kapcsán kialakított. Az ilyen értelmezés ugyanis álláspontom szerint az egyéni (gazdasági szereplő) védelmet a társadalom károktól való megóvása elé helyezi.

## 8. A bírósági felülvizsgálat hatása az EU versenyjog hatásos érvényesülése elvére

Mivel Magyarország az EU tagja, ezért az EUB gyakorlata szerint a tagállami bíróságoknak a versenyhatósági döntések felülvizsgálata során e hatáskörüket az uniós jog, és különösen a hatásos érvényesülés elvének tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk.<sup>92</sup> Vagyis nem lehetetleníthetik el vagy nem nehezíthetik meg túlzottan az uniós jog érvényesülését, és ezen belül a versenyjog területén biztosítaniuk kell, hogy az általuk elfogadott és alkalmazott szabályok ne sértsék az EUMSZ 101. és 102. cikk hatékony alkalmazását.<sup>93</sup> Az 1/2003 rendelet 35. cikke (1) bekezdésének megfelelően kijelölt hatóságoknak (mint amilyen a GVH) ugyanis közérdekből biztosítaniuk kell e cikke hatékony alkalmazását.<sup>94</sup>

<sup>92</sup> C-308/19. sz. a Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SR, [ECLI:EU:C:2021:47] 46. pont.

<sup>93</sup> Ld. ebben az értelemben: C-360/09 Pfeleiderer [ECLI:EU:C:2011:389] 24. pont.

<sup>94</sup> C439/08 VEBIC [ECLI:EU:C:2010:739] 56. pont

A Kúria 2016 áprilisában még úgy vélte,<sup>95</sup> hogy az ügyintézési határidő túllépése eljárás jogsértés, de a határozat hatályon kívül helyezését csak abban az esetben eredményezheti, ha a jogsértés az ügy érdemére kihatott. A Kúria akkori álláspontja szerint ebben a körben olyan körülményekre kellene hivatkozni, amely igazolja, hogy az idő múlására tekintettel az ellenbizonyításra, a védekezésre a lehetőség korlátozottá vált. Ennek hiányában az időmúlás, az eljárás elhúzódása enyhítő körülményként sem vehető figyelembe. Ez az EUB versenyügyekben elfogadott gyakorlatával<sup>96</sup> áll összhangban.

Az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata a külön jogszabályban meghatározott, anyagi jogi határidők hatóság általi be nem tartását értékelte alkotmányosági szempontból.<sup>97</sup> Ennek az Alkotmánybírósági határozatnak a relevanciáját versenyügyekben az Alkotmánybíróság kifejezetten is elvetette, kimondva, hogy „a Tptv. 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.”<sup>98</sup> A Kúria az ún. ólomakkumulátor kartell ügyben 2019. decemberében hozott ítéletében<sup>99</sup> azonban úgy foglalt állást, hogy ezen 3270/2018. (VII. 20.) AB végzést nem alkalmazza, helyette a későbbi, ráadásul egy speciális adóügyben elfogadott 17/2019. (V. 30.) AB határozatot tekintette irányadónak. Erre figyelemmel a Kúria megállapította, hogy a GVH, amennyiben az eljárási határidőt elmulasztja meghosszabbítani, a lejárt ügyintézési határidőt követően szankciót már nem alkalmazhat, mert álláspontja szerint a GVH a versenyfelügyeleti eljárást nem kizárólag a szankcionálás érdekében folytatja. A Kúria ezen megállapítása azonban mind a versenyjog célját, mind pedig a 17/2019. (V. 30.) AB határozat kontextusát figyelmen kívül hagyja.

Egyrészről a versenyfelügyeleti eljárás – hasonlóan az adóeljáráshoz – büntetőjogi közigazgatási eljárásnak minősül.<sup>100</sup> Büntetőjogi ügyekben pedig az ügyfelek nem érdekeltek a hatóságokkal való együttműködésben, ennek azonban nem az állami büntető hatalom elenyészése a következménye. Az állam oldalán előáll indokolatlan késlekedés és emiatti eljárás-elhúzódás esetén a jogaiban sértett fél hatékony jogorvoslatra jogosult.<sup>101</sup> Meg kell jegyezni, hogy a szankciókiszabási jog elenyészése a közigazgatási jogban is az anyagi eljárási határidők túllépéséhez kapcsolódik. Az anyagi jogi határidő pedig mindig jogszabályon alapul. Az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozatával érintett ügyben is a szankciókiszabásnak volt határideje, nem az ügyintézésnek. Az Ákr. 103. § (4) bekezdése is a hatálya alá tartozó közigazgatási eljárás-

<sup>95</sup> KfV.II.37.672/2015/28. számú, 2016. április 6-i ítélet a Vj-69/2008., ún. malmi kartell ügyben, 112. pont.

<sup>96</sup> C-185/95 P Baustahlgewebe / Commission [1998] ECR I-08417, 48, 141–142.

<sup>97</sup> Kúria Kf.II.37.959/2018/14., 2019. december 4-i ítélete a Vj-2/2015 sz., ún. ólom akkumulátoros ügyben.

<sup>98</sup> 3270/2018. (VII. 20.) AB végzés 31. pont.

<sup>99</sup> Kúria Kf.II.37.959/2018/14., 2019. december 4-i ítélete a Vj-2/2015 sz., ún. ólom akkumulátoros ügyben.

<sup>100</sup> Ld. EJEB 43509/08. sz., A. Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország ügyben 2011. szeptember 27-én hozott ítélet.

<sup>101</sup> Kudla v Poland, no 30210/96, 156–157.

sok ügyintézési határidejét jogszabályilag tette anyagi jogivá.<sup>102</sup> Nem véletlen azonban, hogy a büntetőjogias adó- és versenyügyek ki vannak véve az Ákr. hatálya alól. Az Alkotmánybíróság is több döntésében megerősítette,<sup>103</sup> hogy a Tpv. által szabályozott versenyfelügyeleti eljárás határidői nem anyagi jogi határidők.

Másrészről, a 17/2019. (V. 30.) AB határozat által érintett ügyben az adóhatóság az utólagos adóellenőrzést mindenképpen határozattal zárja le, melynek végén az elmaradt adót kiszabja, továbbá késedelmi pótlékot és bírságot is alkalmazhat. A GVH azonban nem csak határozatot hozhat egy versenyfelügyeleti eljárás végén, viszont döntése során mindenkor kiemelten értékeli (így a végzéssel záruló kötelezettség-szabás elfogadásakor is) a beavatkozásaival járó elrettentést, amely a büntetőjoghoz hasonlóan a versenyjog megfelelő működésének is záloga: ha a jogalanyok a hiteles és következetes joghátránnyal fenyegetés miatt elhiszik, hogy jogsértéseik nem maradnak megtorlatlanul, akkor az növeli a normakövetési hajlandóságot. Ez a működési koncepció azonban alapjaiban tér el attól, ami a 17/2019. (V. 30.) AB határozat kontextusa volt, mert az adóhatóság utóellenőrzésnél az érintett adózási időszakot egyszer s mindenkorra lezárja, ezért kell határozatot hozni az ellenőrzés végén. Ráadásul a GVH versenyfelügyeleti eljárása nem hatósági ellenőrzés. Maga az Alkotmánybíróság mondta ki 17/2019. (V. 30.) AB határozatában, hogy csak akkor nem szabható ki adójogi szankció határozathozatali határidő elteltét követően, ha az más sérelmekkel együtt járva terheőbb helyzetbe hozza az adózót annál, mint amilyenben a határidőben született döntés esetében lett volna. Vagyis már ez alapján az AB döntés alapján világos volt, hogy a szankció alkalmazása az ügyintézési határidő lejárta után sem eleve kizárt. Ezt az értelmezést aztán az Alkotmánybíróság tovább erősítette a szintén adóügyben hozott 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában, mikor kimondta, hogy a 17/2019. (V. 30.) AB határozatában foglalt végkövetkeztetése oka, hogy az alkotmányos védelmet élvező észszerű időn belüli ügyintézés és a törvényi eljárási határidő nem feltétlenül esik egybe. Az Alkotmánybíróság 25/2020. (XII. 2.) határozatának kontextusa ráadásul már sokkal inkább hasonlított a versenyfelügyeleti eljárások természetéhez. Az Alkotmánybíróság világossá tette, hogy ha határozathozatali határidőn túl adóbírságot szab ki az elsőfokú adóhatóság, gondosan köteles mérlegelni, hogy a törvénysértés ellenére az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogot hatóságként tiszteletben tartotta-e.<sup>104</sup> Ha a törvényi határidő megsértésén túl a határozat meghozatala észszerűtlenül hosszú időt vett igénybe, úgy az adóhatóság az adózónak okozott sérelemmel arányos mértékben mérsékelni köteles az adóbírság mértékét vagy akár mellőzheti is annak kiszabását, ha az adózó előadásai alapján arra a következtetésre jut, hogy az adózó jelentős sérelmet szenvedett el a határozathozatal elhúzódsága miatt. A mérlegelés elvégzését szükséges megjeleníteni a döntés indokolásában.<sup>105</sup> Az Alkotmánybíróság 3458/2020. (XII. 14.) számú végzésében pedig versenyügyekben is kifejezetten a 25/2020. (XII. 2.) számú

<sup>102</sup> LAPSÁNSZKY András: A hivatalbóli eljárás. In: PETRIK Ferenc (szerk.): *Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata*. Budapest, HVG-Orac, 2017. 249.

<sup>103</sup> 3458/2020. (XII. 14.) számú végzés és 2021. október 5-én kelt IV/02849/2021. sz. döntés.

<sup>104</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 62. pont.

<sup>105</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, 67. pont.

határozata relevanciáját erősítette meg és ezt később is fenntartotta.<sup>106</sup> Érdekes, hogy 2020 szeptemberében a Kúria egy másik tanácsa sem követte a Kúria ún. ólomakkumulátor kartell ügyben hozott ítéletét, mikor kimondta, hogy „amennyiben az alperesi határidő túllépés megállapítható is lett volna, a felperes nem bizonyított olyan konkrét, ügyféli jogait alapvetően sértő alperesi cselekményt, amely a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét igazolta volna.”<sup>107</sup> A Kúria ezen 2020. szeptemberi ítélete teljesen világosan rögzíti, hogy a tisztességes eljárás szempontjából az észszerű időn belüli döntésnek van jelentősége, amelynek megtartottságát esetről-estre kell értékelni az „az ügy összetettsége, a felperes és a hatáskörrel rendelkező hatóság viselkedése alapján.”<sup>108</sup> Azt is világosan rögzítette a Kúria, hogy az alperesi hatóságnak mindaddig nem kell az ügyintézési (sic!) határidő megtartottságát bizonyítani, amíg a felperes „ezen összefüggéseket nem mutatta be, konkrét jogsérelmet az ügyintézési határidő esetleges túllépésével összefüggésben nem igazolt.”<sup>109</sup>

A Kúria 2019-es, ólom akkumulátor ügyben született döntése kivételével tehát mindegyik fent ismertetett bírói döntés tükrözi az EJEB álláspontját, amely szerint az eljárás elhúzódása esetén a jogaiban sértett fél hatékony jogorvoslatra jogosult.<sup>110</sup> Az Alkotmánybíróság 25/2020. (XII. 2.) határozata és a Kúria 2020. szeptemberi döntése jelenti a főszabályt, amely versenyügyekben lehetővé teszi az ügyintézési idő egyedi körülményeinek értékelését (ügy bonyolultsága, a szankció előreláthatósága). Ez a megközelítés sokkal szofisztikáltabb, mint a Kúria 2019-es ítélete és ekként sokkal inkább megfelel az EU versenyjoga hatékony érvényesülése elvének. Az EUB gyakorlata szerint ugyanis:

„az uniós versenyjog hatálya alá tartozó ügyek főszabály szerint összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését teszik szükségessé.<sup>111</sup> Így a nagy bonyolultságot mutató esetek jelentős számában az ilyen aktusok, amelyek szükségképpen meghosszabbítják az eljárás időtartamát, elengedhetetlenek bizonyulhatnak.”<sup>112</sup>

A 25/2020. (XII. 2.) AB határozat értelmében tehát a közigazgatási bíróságoknak határidő-túllépés esetén is meg kell vizsgálniuk, hogy a döntés észszerű időn belül született-e meg. Amennyiben a közigazgatási bíróságok megállapítják, hogy a GVH döntése észszerűtlenül hosszú idő után született meg, akkor vizsgálni kell, hogy felperes jelentős érdeksérelmet szenvedett-e. Ennek bizonyítottsága esetén sincs helye azonban

<sup>106</sup> Ld. 2021. október 5-én kelt IV/02849/2021. sz. döntés. Ebben a döntésben ismét megjelenik az a korábbi hivatkozás, hogy a versenyfelügyeleti eljárások határideje nem anyagi jogi természetű. Uo. 20. pont.

<sup>107</sup> Kf.IV. 38.020/2019/9., 2020. szeptember 29., 32. pont.

<sup>108</sup> Kf.IV. 38.020/2019/9., 2020. szeptember 29., 33. pont.

<sup>109</sup> Uo.

<sup>110</sup> Kudla v Poland, no 30210/96, 156–157.

<sup>111</sup> Ld. analógia útján: C-637/17 Cogeco Communications [ECLI:EU:C:2019:263], 46. pont

<sup>112</sup> C-308/19. Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SRL [ECLI:EU:C:2021:47] 56. pont.

a bírság automatikus hatályon kívül helyezésének, hanem a sérelemmel arányban lévő bírságcsökkentés alkalmazandó.

A bíróságok az elévülési szabályok terén sem követelhetnek meg olyan elvárásokat, amelyek gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé tennék az uniós jog végrehajtását.<sup>113</sup> A Kúria 2018-ban az ún. betonos kartell ügyben hozott ítéletében<sup>114</sup> arra az álláspontra helyezkedett, hogy a GVH nem vonhat kartell-eljárásba olyan kartellezőt, akivel szemben a bevonás időpontjában az elkövetés óta az 5 év eltelt, akkor sem, ha a jogsértő kartellt leleplező eljárás korábban megindult már. A Kúria szerint az elévülés szabályainak meghatározása nemzeti hatáskör, ezért ebben a körben a GVH által hivatkozott uniós bírósági joggyakorlat nem vehető figyelembe. A versenyjogsértéssel okozott károk hatékony megtérítése kapcsán mondta ki az EUB, hogy „azt a nemzeti szabályozást, amely az elévülés kezdő időpontjáról, annak időtartamáról, továbbá a nyugvásának vagy a megszakadásának feltételeiről rendelkezik, hozzá kell igazítani a versenyjog sajátosságaihoz” amely „főszabály szerint összetett ténybeli és gazdasági elemzés lefolytatás[át]” teszi szükségessé.<sup>115</sup> Sok esetben csak ilyen összetett elemzések révén derül ki, hogy más vállalkozások is a jogsértés részei voltak. A kartell ügyekben gyakori, hogy a hatóság az eljárás megindítása után von be további ügyfeleket, ahogy a tényállást kezdi feltárni. Az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése értelmében a tagállamok nemzeti jogszabályaik és azzal egy tekintet alá eső bírósági ítéleteik útján nem sérthetik az uniós jog teljes és egységes alkalmazását, és nem hozhatnak vagy nem tarthatnak hatályban olyan intézkedéseket, amelyek alkalmasak arra, hogy kizárják a vállalkozásokra alkalmazandó versenyszabályok hatékony érvényesülését.<sup>116</sup> A hatékony érvényesülés elvének fényében a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a határidő-megtartottság követelménye az ilyen jogsértéseket megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával jár-e.<sup>117</sup> Amennyiben ez a rendszerszintű kockázat fennáll, főszabály szerint a bíróság feladata biztosítani – anélkül, hogy megvárná, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozást vagy akár bírósági ítéletet törvényi vagy bármilyen más alkotmányos úton módosítsák – az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében említett kötelezettségek teljes érvényesülését oly módon biztosítani, hogy a versenyhatósággal szembeni elvárásokat a lehető legteljesebb mértékben az uniós jog, és különösen a versenyhatóságok által érvényesített versenyjognak a komplexitása fényében értelmezze, vagy szükség esetén mellőzze az említett szabályozás/ítélet alkalmazását.<sup>118</sup> Mivel a kartellek titkos jellegére figyelemmel a tényállás feltárásának természetéből fakad, hogy a hatóság az eljárás megindítása után további elkövetők nyomára bukkanhat, így az elévülés olyan

<sup>113</sup> Ld. analógia útján: C348/15Stadt Wiener [ECLI:EU:C:2016:882] 41. pont.

<sup>114</sup> Kfv.II.37.364/2017/26. számú, 2018. február 28-i ítélet a Vj-29/2011., ún. betonos kartell ügyben.

<sup>115</sup> C-637/17 Cogeco Communications [ECLI:EU:C:2019:263] 46–47. pont.

<sup>116</sup> Ld. ebben az értelemben: C-60/91 Batista Morais ítélet [ECLI:EU:C:1992:140] 11. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

<sup>117</sup> Ld. analógia útján: C-308/19. Consiliul Concurenței és Whiteland Import Export SRL [ECLI:EU:C:2021:47] 57. pont.

<sup>118</sup> Ld. analógia útján: C-612/15 Kolev és társai [ECLI:EU:C:2018:392] 66. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

értelmezése, amely nem vesz tudomást a kartellek felderítésének ezen sajátosságáról az ilyen cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával fenyeget.

## 9. Következtetések

A versenyügyek 2010–2020. közötti bírósági felülvizsgálata számos tanulsággal szolgál. Egyrészt a hazai versenyfelügyeleti intézményrendszer kiállta a tisztességes eljárás alapvető garanciáinak próbáját és a bíróság az elmúlt évtizedben kidolgozta a versenyhatósági döntések felülvizsgálati sztenderdjét, megadva ezzel a bizonyítással kapcsolatos szempontokat. A magyar bíróságok mindkét kérdésben támaszkodhattak az EUB és az EJEB már meglévő gyakorlatára. Másrészt, míg a 2000-es években hozott magyar versenyhatósági döntések közül kettőt is kiutaltak a bíróságok előzetes döntéshozatal keretében az EUB elé – ezzel jelentősen hozzájárulva az európai versenyjog fejlesztéséhez –, addig a 2010 után hozott döntések kapcsán ez sajnálatosan elmaradt, így az elmúlt évtizedre elakadt az európai versenyjog magyar ügyek általi fejlesztése, pedig erre a potenciális és tényleges versenykorlátozó hatás elhatárolása körében lett volna mód. Harmadrészt, sajnálatos, hogy miközben a versenyügyek elsőfokú bírói felülvizsgálatának sebessége a tizenegyedik leghosszabb az EU-ban, addig a Kúria indokolatlanul szűkítette a határidő-tartás és az elévülés kérdésében is a hazai versenyfelügyeleti intézményrendszer mozgásterét. Az átlagos pertartam felett zárult kartell és erőfölényes ügyeket megvizsgálva arra lehet jutni, hogy ezekben az ügyekben a felülvizsgálat elhúzódnását leginkább a bírósági jogorvoslati szintek megismétlése eredményezte. Negyedrész, nem csak a hazai versenyfelügyeleti intézményrendszer hatékonyságát rontja, de a közérdekvédelmet az egyéni érdekvédelem felé tolja a fúziókontroll keretei között, hogy a Kúria a megelőző védelmi helyzet fennállásának vizsgálata nélkül akkor is érdemi versenyvizsgálatot vár el, mikor a szakhatóság nem adja ki a hozzájárulását, illetve az is, hogy a Kúria a fúziókontroll eljárás zárt ügyfélfogalmánál tágabb körben ismerteti el a perindítási jogot, amely veszélyezteti a tranzakciók lezártságához fűződő közérdeket és Magyarország nemzetközi versenyképességét. Szintén a közérdekvédelem egyéni jogvédelem felé eltolása érhető tetten abban, hogy a bírósági gyakorlat azonnali jogvédelemben részesíti azt a kartellezőt, aki saját felróható magatartása miatt nem működik együtt a versenyhatósággal a közbeszerzési hatóság előtti öntisztázás érdekében.

