

TISZTESSÉGES ELJÁRÁS ÉS BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT A VERSENYFELÜGYELETI ELJÁRÁSBAN

A tanulmány a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének kérdését vizsgálja a versenyhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatában. Bemutatja a bírósági felülvizsgálat általános közigazgatási jogi modelljeit, valamint elemzi az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Európai Bíróság és a Kúria közelmúltban hozott ítéleteit, illetve ezek következményeit, külön kitérve a magyar versenyfelügyeleti eljárás szerkezeti kérdéseire.

BEVEZETÉS

Nem túlzás azt állítani, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog kérdése a versenyfelügyeleti eljárásban az elmúlt időszak európai versenyjogi diskurzusának egyik központi témájává vált. Ez részben betudható annak, hogy az Alapjogi Charta elfogadásával (az alapító szerződésekkel egy szintre történő emelésével) az alapjogi követelmények külön jelentőséget nyertek, és ez alól a versenyfelügyeleti eljárás sem kivétel. Az Alapjogi Charta „alkotmányi” szintre emelésének elviéekben nem kellett volna szükségszerűen érdemi változást eredményeznie, hiszen az alapjogok védelmét az Európai Bíróság gyakorlatában mindig is „beleképzelte” az európai uniós jogba.¹

A tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos versenyjogi diskurzusnak a legnagyobb lökést az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) által hozott közelmúltbeli ítéletek (például *Menarini*-ügy, *Delta Pekárny*-ügy) adták,² amelyek tradicionális jogintézményeket és elveket erodáltak: mint például a *Delta Pekárny*-ügyben hozott ítélet, amely komoly árnyékot vetett a hajnali rajtaütéseket előzetes bírósági engedély nélkül lehetővé tevő tagállami jogokra; vagy a *Menarini*-ügyben hozott ítélet, amely egy másik hagyományos közigazgatási jogi intézményt, a mérlegelési aktusok bírósági felülmérlegelésének kizárását („a bíróság nem felülmérlegel, hanem felülvizsgál”) minősítette az Emberi Jogok Európai Egyezményébe (EJEE) ütközőnek.

A jelen tanulmány ennek a tárgykörnek az egyik fontos szeletét, a bírósági felülvizsgálat kérdését vizsgálja. Először röviden a mérlegelési aktusok bírósági felülvizsgálat

¹ 41/79., 121/79. és 796/79. sz., *Vittorio Testa, Salvino Maggio és Carmine Vitale kontra Bundesanstalt für Arbeit* egyesített ügyekben hozott ítélet, ECLI:EU:C:1980:163 (EBHT, 1980, 1979. o.), 18. pont.

² 43509/08. sz., *A. Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország* ügyben 2011. szeptember 27-én és 97/11. sz., *Delta Pekárny A.S. kontra Cseh Köztársaság* ügyben 2014. október 2-án hozott ítélet.

vizsgálatának általános közigazgatási jogi modelljeiről – ha úgy tetszik, az európai versenyfelügyeleti eljárásjog(ok) *ancien régime*-jéről lesz szó. Tekintettel arra, hogy e könyvsorozat 2009. évi kötetében részletesen foglalkoztam – mind magyar jogi, mind összehasonlító jogi szempontból – a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatának problémájával a közgazdasági kérdések kontextusában (Nagy [2010]), a jelen tanulmányban csak távirati stílusban utalok a „régii rezsimre”. Ezt követi az EJEB, az Európai Bíróság és a Kúria közelmúltban hozott ítéleteinek tárgyalása, és ezeknek a magyar versenyfelügyeleti eljáráshoz kapcsolódó értelmezése, valamint a magyar bírósági joggyakorlat közelmúltbeli változásai, külön kitérve a magyar eljárás szerkezeti kérdéseire. Erre azért van szükség, mert a *Menarini*-ügyben hozott ítélet értelmében a bírósági felülvizsgálat visszafogottabb lehet, ha az alapeljárás valóban biztosítja a tisztességes eljáráshoz való jogot. A tanulmányt értékelő javaslatok zárják.

MÉRLEGELÉSI JOGKÖRBE HOZOTT KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATÁNAK ANCIEN RÉGIME-JE

A mérlegelési aktusok bírósági felülvizsgálata négy síkon vizsgálható: absztrakt jogértelmezés, bizonyítási mérlegelés (tényállás megállapítása), szubsumció (a megállapított történeti tényállásnak a törvényi tényállás alá rendezése), valamint szakkérdések mint a bizonyítási mérlegelés és a szubsumció egy sajátos elegye.³

Az első és nagyon fontos kérdés, hogy ki töltse ki tartalommal a versenyjogi generálklauszulákat. Az amerikai föderális rendszerben – köszönhetően a *Chevron*-ügyben lefektetett megközelítésnek⁴ – a hatóságnak jogilag elismert mozgástere van ebben a vonatkozásban, bár éppen a versenyjogban ez talán kevésbé érvényesül (*Cooper* [2015] 92–93. o.). Ezzel szemben a német jogban és az európai uniós versenyjogban (Nagy [2010] 130–135., illetve 135–137. o.) a bíróság korlátlan hatáskörrel rendelkezik az absztrakt jogértelmezés felülvizsgálatára; számos példát találunk az uniós jogban arra, amikor a bíróság igenis élt korlátlan felülvizsgálati jogával: túlzottan magas árak megítélése, szellemi tulajdonhoz való hozzáférés, felfaló (ragadozó) árazás stb.⁵

³ Bár a tanulmánynak ez a fejezete a bírósági felülvizsgálat egy korábbi időállapotával foglalkozik, a következőkben, az egyszerűség kedvéért, jelen időt használók.

⁴ *Chevron U.S.A. v. N.R.D.C.*, 467 U.S. 837. *FTC versus Indiana Federation of Dentists*, 476 U.S. 447, 454.; *Hoffman–Royall* [2003] 324–325. o., *Hurwitz* [2014], *Zeisler* [2014] 266–270. o.

⁵ A túlzottan magas árak megítéléséhez lásd: 26/75. sz., *General Motors Continental NV kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet (EBHT 1975., 1367. o.); 27/76. sz., *United Brands Company és United Brands Continentaal BV kontra Bizottság (Chiquita banánok)* ügyben hozott ítélet (EBHT, 1978, 207. o.); a szellemi tulajdonhoz való hozzáféréshez lásd C-418/01. sz., *IMS Health GmbH & Co OHG kontra NDC Health GmbH & Co KG* ügyben hozott ítélet (EBHT, 2004, I-5039. o.); a ragadozó árazáshoz lásd C-333/94 P. sz., *Tetra Pak International SA kontra Bizottság* ügyben hozott ítélet, 44. pont. (EBHT, 1996, I-05951. o.)

A tényállás megállapítása (bizonyítási mérlegelés) tekintetében szintén eltérnek az egyes jogrendszerek megoldásai. Az amerikai föderális versenyjog megelőgszik azzal, ha jelentős mértékű bizonyíték támasztja alá a hatóság ténybeli állításait (*Nagy* [2010] 127–129. o.). Az uniós jog szintén csak elviekben tesz lehetővé korlátlan felülvizsgálatot ebben a tekintetben, hiszen itt más szempontú felülvizsgálatra van lehetőség, amely elsősorban az eljárás szabályszerűségére vonatkozik, ide értve annak kérdését is, hogy a hatóság teljes körűen állapította-e meg a tényállást, valamint ebben a vonatkozásban minden szükséges vizsgálatot elvégzett-e (uo. 135–137. o.). A német jog itt (is) sajátos megoldást követ: korlátlan revíziót tesz lehetővé, azonban ennek a megközelítésnek speciális történeti okai vannak (uo. 131. o.).

A törvényi tényállás alá rendezés (szubsumció) tekintetében a közigazgatás mérlegelési joga általánosan elismert. Ebben a kérdésben úgy lehetne röviden összefoglalni a felülvizsgálati mércét, hogy a bíróság nem helyettesítheti saját álláspontjával a hatósági álláspontot, hanem csak azt vizsgálhatja, hogy az ésszerűen megalapozott-e. Ha egy adott kérdéssel kapcsolatban több ésszerűen megalapozott álláspont képzelhető el, és a hatóság ezek közül az egyik álláspontot a magáévá teszi, akkor a bíróság nem helyezheti hatályon kívül, illetve nem módosíthatja a határozatot arra való hivatkozással, hogy bár a döntés nem ésszerűtlen, ő maga másképp döntött volna. Ebben az esetben tehát jogilag és nem csupán a gyakorlatban elismert mozgástérről van szó. A német jog megoldása ebben a tekintetben – különösen a versenyügyek tekintetében – eltér (uo. 134–135. o.). Ez az eltérés azonban – egyrészt – olyan jogpolitikai és történeti okokkal magyarázható, amelyek a legtöbb jogrendszerben, így köztük Magyarországon sem állnak fenn; másrészt látható, hogy a gyakorlat szintjén ez a szorosabb felülvizsgálat messze nem működik olyan intenzitással, mint amelyet a jogi deklaráció sugall.

Az értékelést involváló szakkérdések tekintetében, vagyis amennyiben a kérdésre nem adható egzakt válasz, a fenti rendszerek a szubsumcióra vonatkozó felülvizsgálati kánont alkalmazzák. Még az amúgy egyedülállóan szoros felülvizsgálatot lehetővé tevő német jog is külön kiemeli a szakkérdések speciális helyzetét, és a szakértő feladatát abban látja, hogy a hatóság értékeléséről megállapítsa: az ésszerűen megalapozott-e vagy sem (*Nagy* [2010] 134. o.). Nem teszi azonban lehetővé a szakértő számára a hatósági értékelés felülmérlegelését. A *Wood pulp*- (cellulóz-) ügyben⁶ az Európai Bíróság bár igénybe vett szakértőket, azok véleményét jogi mérlegelése részévé tette, vagyis a kérdést nem számúzta a szakkérdések távoli világába.

A magyar *közigazgatási jogtudomány* kétségtelenül ismeri a mérlegelési aktusok tanát (lásd *Kaltenbach* [1993], *Martonyi* [1967], *Molnár* [1988]). Erre vonatkozóan kifejezett tétele jogi rendelkezéseket is találunk. Egyrészt, a közigazgatási határozat

⁶ C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 és C-125/85-C-129/85. sz., *A. Ahlström Osak-yhtiö és mások kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet (*EBHT*, 1993, I-1307. o.).

bíróági felülvizsgálatára csak jogszabálysértés esetén, annak alapján kerülhet sor.⁷ Másrészt, kifejezett utalást találunk a mérlegelési aktusokra a Pp. 339/B. paragrafusában, amely kimondja: ilyenkor a bíróság nem felülmérlegel, hanem a döntést jogszerűségi szempontból felülvizsgálja

- ◆ „mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.”

A mérlegelési aktusok tanát a bírósági gyakorlat is magáévá tette. Így például a Legfelsőbb Bíróság a *Büki Üdítő Kft. kontra GVH* ügyben hozott ítéletében kifejti:

- ◆ „a mérlegelési jogkörben hozott döntés felülvizsgálata során a bíróság azt jogosult vizsgálni, hogy a közigazgatási hatóság számba vett-e valamennyi figyelembe vehető mérlegelési szempontot, számot adott-e azok elfogadásáról vagy mellőzéséről. Amennyiben jogszabálysértés nem állapítható meg a bíróság összegének megváltoztatására nincs lehetőség, a bíróság felülmérlegelésre nem jogosult.” (Kf.V.39.361/2001/4. sz. ügy.)

Az *absztrakt jogértelmezéssel* kapcsolatban a magyar jogban nincs jogszabályi szinten rögzített felülvizsgálati kánon; ebben a vonatkozásban a Pp. 339/B. paragrafusa sem tartalmaz konkrét iránymutatást. Számos példát találunk azonban olyan esetre, amikor a bíróság erős közgazdasági kötöttségű, azonban absztrakt jogértelmezési kérdésben a versenyhatóságtól eltérő véleményt fogalmazott meg.⁸ Ebből az következik, hogy a bírósági gyakorlat értelmében az absztrakt jogértelmezés tekintetében a bíróságok *de novo* felülvizsgálati joga nem esik korlátozás alá. Ez a megközelítés összhangban van a kontinentális gyakorlattal (német jog, uniós jog).

A *tényállás megállapítása* tekintetében a Pp. 339/B. paragrafus egyértelműen fogalmaz: a bíróság a közigazgatási határozat *jogszerűségének megállapítása érdekében azt vizsgálja*, hogy kellő mértékben feltárták-e a tényállást, betartották-e az eljárási szabályokat, és hogy kitűnik-e a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége. A tényállás megállapítása tekintetében tehát alapvetően két kérdést vizsgál a bíróság: a közigazgatási hatóság feltárta-e a tényállást, és okszerűen mérlegelte-e a bizonyítási eszközöket (az indokolásból a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik). Ebben a kontextusban értendő a bizonyítási teher szabálya, nevezetesen, hogy azt a határozatot megtámadó felperes viseli. A felperes-

⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. paragrafusa 1. bekezdés, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 339. paragrafus.

⁸ Lásd túlzottan magas árak megállapításának, illetve vizsgálatának jogi tesztjét: Kf.II.39.048/2002/13. sz. ügy (Legfelsőbb Bíróság). Az ügy a Vj-152/2000. sz. versenytanácsi határozattal volt kapcsolatos.

nek ugyanis nem azt kell bizonyítania, hogy a határozatban megállapított tényállás valótlan. Egy ilyen követelmény a bírói jogorvoslathoz való joggal teljes mértékben összeegyeztethetetlen lenne, hiszen feje tetejére állítaná az „ártatlanság vélelmét”. A felperesnek megalapozottan kell támadnia a határozatot, vagyis „csupán” azt kell bizonyítania, hogy nem tárták fel kellő mértékben a tényállást, vagy okszerűtlen a bizonyítékok mérlegelése. Ez a megközelítés szintén összhangban van az európai uniós gyakorlattal, valamint lényegében párhuzamba állítható az amerikai föderális jog lényeges bizonyíték tesztjével. Hangsúlyozni kell, hogy teljes körű felülmérlegelést csak az egyedülállóan „bizalmatlan” német jog ír elő (*Nagy* [2010] 134–135. o.).

A szubszumció tekintetében is egyértelműen fogalmaz a Pp. 339/B. paragrafus, amely kimondja, hogy ilyenkor a bíróság nem felülmérlegel, hanem a döntést jogszerűségi szempontból felülvizsgálja:

- ◆ „mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha (...) a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.”

Ehhez képest a *Kávékartell*-ügyben hozott legfelsőbb bírósági határozat értelmében a szakkérdésekben a végső döntés *de facto* a szakértőé, aki gyakorlatilag felülmérlegelheti a versenyhatóság vonatkozó döntését.⁹ A GVH határozatában úgy ítélte meg, hogy a kávépiac szereplőinek párhuzamos magatartására nincs más ésszerű magyarázat, mint hogy a vállalkozások egymással előzetesen megállapodtak (Vj-185/1994. sz. ügyben hozott határozat).

- ◆ „[A GVH] álláspontja szerint a felperesek összehangolt piaci magatartását támasztotta alá az áremelések egységessége, az árközlésekről szóló vevői kiértékelések és az áremelések utáni engedmények nagyfokú azonossága, valamint a reklámra fordított költségek egyöntetű, bár nem azonos mértékű emelése. Ennek alapján, valamint további közvetett bizonyítékokat is értékelve ekként azt, hogy eltérő a pörkölt kávé forgalom aránya, eltért a nyerskáv-beszerzések átlagára, eltérő volt az olcsóbb robusta és a drágább arabica típusú nyerskáv-fajták felhasználási aránya az egyes termékeknel, eltért a felperesek termelői kapacitásának kihasználtsága, és a nyereségességük is – nem fogadta el a felpereseknek azt az előadását, hogy az ismert külső körülmények a felperesek gazdálkodását azonos módon érintették, így a kialakult piaci helyzetre tekintettel nem volt más lehetőségük, mint a piacvezető I. r. felperes magatartásának követése. Kifejtette, hogy

.....
⁹ Vj-185/1994. sz. ügy. Az ügy még a régi versenytörvényen, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvényen (a továbbiakban: Vtv.) alapult. A határozattal kapcsolatban fontos kiemelni, hogy azt még a Pp. 339/B. paragrafusának hatálya lépése előtt hozták. A Pp. 339/B. paragrafust a Pp. módosításáról és az egyes közigazgatási nem peres eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény illesztette be a perjogi kódex rendszerébe. A rendelkezés 2005. november 1-jén lépett hatályba.

a felperesek üzleti magatartása sem párhuzamos, sem a piacvezetőt követő magatartással nem magyarázható, mert ezt a taktikájukat sem 1993-ban, sem 1994. I. félévében az ismert igen nehéz piaci körülmények között nem alkalmazták. Megállapította, hogy a felperesek versenytársak, versenystratégiájuk a vizsgált időszakot megelőzően eltérő képet mutatott, melyet a versenytársak sokszínűsége jellemzett. A vizsgált időszakban azonban olyan egységes fellépést hajtottak végre, amely az árverseny felfüggesztésére irányuló megegyezésen alapult.” (Kf. II. 29. 324/1999/14. szám.)

Mivel ennek a kérdésnek az eldöntése a tények (piaci körülmények) értékelését, méghozzá közgazdasági értékelését igényli, a bíróság az ügyben szakértői véleményt használt fel, és végül a szakértői véleményben foglaltakat tényként elfogadva megállapította, hogy a GVH álláspontja nem helytálló. A szakértői bizonyítás lehetőségét azonban olyan módon használta fel, hogy ezzel gyakorlatilag lehetővé tette a szakértő számára, hogy a GVH döntését egyenesen *felülmérlegelje*.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a szakértő véleménye „köti” a bíróságot, amely annak figyelembevételét csak akkor mellőzheti,

- ◆ „ha a szakvélemény hiányosságai, hibái nem voltak orvosolhatók, vagy az nem vezetett eredményre, és a szakvélemény mellőzését megalapozott, kétségtelen tények támasztják alá.” (Kfv. II. 39. 126/2004/7. szám).

A jogkérdésben való döntés sokszor előfeltételezi bizonyos szakkérdések tisztázását. A szakértő ezekre a szakkérdésekre ad választ; végkövetkeztetése nem hagyható figyelmen kívül csak azért, mert az jogkérdéshez kapcsolódik. A Legfelsőbb Bíróság határozatának indokolása arra utal, hogy a szakvélemény által hátrányosan érintett fél bizonyítási indítványa hiányában a bíróság azt vizsgálhatja, hogy a szakvélemény tartalmaz-e önellentmondásokat, illetve homályos, összefüggéstelen-e; ez egy olyan kérdés, amelyet az adott szakterületen esetleg járatlan bíró tartalmilag nehezen tud vizsgálni. Ha a másik fél, a jelen esetben az alperes GVH, a szakkérdéssel kapcsolatban szakmai [értsd: közgazdasági] érveket is fel kíván hozni, akkor másik szakértő kijelölését kell indítványoznia. Ezt azonban az alperes elmulasztotta, így a bíróságnak a rendelkezésre álló bizonyítékok, köztük az egyedüli szakvélemény alapján kellett döntést hoznia.

- ◆ „A Legfelsőbb Bíróság a szakvéleményt aggálytalanak találta, az minden kérdésre kiterjedően logikus, összefüggéseiben értékelt választ adott, ezért azt ítélezése alapjául elfogadta. A másodfokú bíróság szakvéleményt törvénysértően mellőzte... Az alperes a megismételt eljárás során bizonyítási indítvánnyal nem élt, ezért a bíróságnak a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján kellett határoznia. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásban hozott határozatából a szakvélemény kiegészítettését szükség esetére írta elő, ezért az elsőfokú bíróságnak mivel a szakvéleményt elfogadta, nem kellett további bizonyítást lefolytatnia.” (Uo.)

Ugyanakkor a versenytanácsi határozat – mint a felülvizsgálat tárgya – önmagában nem bizonyíték; ilyenként a versenyfelügyeleti eljárás során „feltárt tények, adatok, okiratok, iratok, azaz a határozat alapjául szolgáló dokumentumok vehetők figyelembe.” Ennek alapján a Legfelsőbb Bíróság kimondta: a másodfokú bíróság tévesen állapította meg, hogy „a szakértői vélemény elfogadásáról a szakvélemény és a peradatok (közigazgatási határozat) összevetése után kell határozni.” Más szóval, a bíróság nem „jogiasíthatja” a közgazdasági szakkérdést, nem teheti jogalkalmazói mérlegelése részévé.

A BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT ÚJ KORSZAKA A TISZTESSÉGES ELJÁRÁS KÖVETELMÉNYÉNEK MEGJELLENÉSE AZ EJEB ÉS AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

A tisztességtelen eljárás követelményének érvényesülését a bírósági felülvizsgálat vonatkozásában az EJEB a *Menarini*-ügyben, az Európai Bíróság a *KME (ipari csövek)*-ügyben, a *Chalkor*-ügyben és a *KME (rézből készült vízvezetékcsövek)* ügyben vizsgálta.¹⁰ Ezek az ítéletek új alapra helyezték a bírósági felülvizsgálat mércéjét.¹¹

A *Menarini*-ügyben az olasz versenyhatóság 6 millió euró bírságot szabott ki a Menarini Diagnostics vállalattal szemben árrögzítés és piacfelosztás miatt. Menarini a határozatot bíróság előtt megtámadta, majd a per elvesztését követően a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva az EJEB-hoz fordult: érvelése szerint a jogsérelem abból fakadt, hogy az olasz bíróság nem gyakorolt (nem gyakorolhatott) teljes körű felülvizsgálatot, az ügy érdemét nem bírálhatta felül, kiegészítő ténymegállapítást nem tehetett.

Az EJEB a szankció súlyára tekintettel a versenyfelügyeleti eljárást büntetőjogi jellegűnek minősítette (*Menarini*-ügyben hozott ítélet, 34–41. pont.). Hozzá kell tenni: az EJEB gyakorlatában megkülönbözteti a szűk értelemben vett (*hardcore*) büntetőjogi szankciót a büntetőjogias jellegű szankcióktól, és a kettő vonatkozásában eltérő követelményeket érvényesít.¹²

A fenti eredményeként az EJEB azt állapította meg, hogy az EJEE 6. cikkéből fakadó követelményként a teljes körű kontradiktórius eljárás elvének a versenyügyek valamely pontján maradéktalanul érvényesülnie kell (*Schweitzer* [2012] 24–25. o. 116. lábjegyzet).

¹⁰ Lásd a következő ügyekben hozott ítéleteket: C-272/09. P. sz., *KME Germany AG, korábban KM Europa Metal AG és tsai kontra Bizottság* ítélet, ECLI:EU:C:2011:810.; C-386/10. P. sz. *Chalkor AE Épexergias Metallon kontra Bizottság*; C-389/10. P. sz., a *KME Germany AG, korábban KM Europa Metal AG kontra Bizottság* („rézből készült vízvezetékcsövek”) ügyben hozott ítélet.

¹¹ Az EFTA Bíróság ezt a *Posten Norge* ügyben tette meg. E-15/10. sz., *Posten Norge AS kontra EFTA Felügyeleti Hatóság* ügyben 2012. április 18-án hozott ítélet, 84–102. pont.

¹² 73053/01. sz. *Jussila kontra Finnország* ügyben 2006. november 23-án hozott ítélet, 43. pont.

Amennyiben az alapeljárás bírósági vagy kvázi bírósági – vagyis érvényesül a kontradiktórius eljárás követelménye, ahol elkülönül egymástól a vád és az érdemi döntéshozatal (és természetesen a védelem) –, akkor ez már sok tekintetben biztosítja a fair eljárás követelményének érvényesülését. Ebben az esetben egy visszafogottabb bírósági felülvizsgálat is elegendő. Más szóval, amennyiben az alapeljárás bírósági vagy bírósági jellegű, nem követelmény, hogy a felülvizsgálati bíróság felülvizsgálati jogköre teljes körű legyen; ilyen esetben elfogadható, amennyiben a bíróság részéről már csak felülvizsgálatra és nem felülmérlegelésre kerül sor. Ez az út akkor járható, ha az adott rendszer az úgynevezett osztott modellt követi, ahol elválik egymástól a nyomozati és a vádfunkció és az érdemi döntéshozatal. Ebben a megoldásban az érdemi döntéshozó funkcióját (az alapdöntés meghozatalának feladatát) elláthatja a bíróság (mint például Ausztriában¹³ vagy Svédországban (*Carle és szerzőtársai* [2014] 268. o. 12. pont) vagy valamilyen, függetlenségére és státusára tekintettel bíróságihoz hasonlóan tekinthető közigazgatási döntőbizottság.

Amennyiben egy adott rendszer az alaphatározat tekintetében az egységes modellt követi, ahol a vizsgálat- és a vádfunkciót, valamint az érdemi döntéshozatalt ugyanaz a szervezet látja el (a kontinentális Európában ez tekinthető az általános közigazgatási megoldásnak), a tisztességes eljáráshoz való jog biztosításának súlypontja áttolódik a felülvizsgálatot végző bírósághoz (*Wils* [2013] 2–3., 6–7. o.). Ebben az esetben csak akkor tekinthető biztosítotttnak a tisztességes eljáráshoz való jog, ha a bíróságnak hatalmában áll teljes körű felülvizsgálatot végeznie, azaz felülvizsgálati jogkörét nem korlátozzák: nemcsak jog-, hanem ténykérdéseket is felülvizsgálhat, a versenyhatóság döntését pedig nemcsak felülvizsgálhatja, hanem felül is mérlegelheti (*Menarini*-ügyben hozott ítélet, 59. pont).

Az európai uniós versenyjogban¹⁴ a bizottsági határozatok felülvizsgálatának kiindulópontját az EUMSZ 263. cikke jelenti; ennek értelmében a bírósági felülvizsgálat alapja a „jogszerűség”, azonban az EUMSZ 261. cikke ezt kiegészíti azzal, hogy a bíróság esetében rendelettel az Európai Unió Bíróságára teljes körű mérlegelési jogkör ruházható:

- ♦ „[a]z Európai Parlament és a Tanács által közösen, illetve a Tanács által a Szerződések rendelkezéseinek értelmében elfogadott rendeletek a bennük előírt szankciók tekintetében teljes körű mérlegelési jogkört ruházhatnak az Európai Unió Bíróságára.”

¹³ Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz 2005 – KartG 2005).

¹⁴ Az európai közösségi versenyjogi bírósági felülvizsgálatról lásd részletesen *Laguna de Paz* [2014] 203–224. o.

Ezen felhatalmazás alapján állapítja meg az 1/2003. rendelet 31. cikke, hogy

- ♦ „[a] Bíróság korlátlan jogkörrel rendelkezik az olyan határozatok felülvizsgálatára, amelyekben a Bizottság bírságot vagy kényszerítő bírságot határozott meg ... a Bíróság törlheti, csökkentheti vagy növelheti a kiszabott bírság vagy kényszerítő bírság összegét.”

Az Alapjogi Charta 47. cikke rögzíti a hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az Európai Bíróság joggyakorlatában a bizottsági határozatok felülvizsgálata tekintetében a legutóbbi mérföldkövet három, lényegében azonos tartalmú, azonos napon (2011. december 8-án) hozott ítélet jelentette; ezek a C-272/09. P. sz. *KME-(ipari csövek)* ügy, a C-386/10. P. sz. *Chalkor*-ügy és a C-389/10. P. sz. *KME-(rézből készült vízvezetékcsövek)* ügy (*Nikolic* [2012] 587. o.).

Az Európai Bíróság ezekben az ügyekben megállapította: bár a Bizottságnak összetett közgazdasági kérdésekben van mérlegelési joga, ez nem jelenti azt, hogy az európai uniós bíróságok felülvizsgálati jogköre ne lenne teljes körű.

- ♦ „A jogszerűség vizsgálatát illetően a Bíróság kimondta, hogy noha összetett gazdasági értékeléseket igénylő területeken a Bizottság gazdasági kérdésekben mérlegelési mozgástérrel rendelkezik, ez nem jelenti azt, hogy az uniós bíróság nem vizsgálhatja felül gazdasági jellegű tényeknek a Bizottság általi értelmezését. Az uniós bíróságnak ugyanis nem csupán a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valószerűségét, megbízhatóságát és koherenciáját kell vizsgálnia, hanem azt is ellenőriznie kell, hogy e bizonyítékok tartalmazza-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes releváns adatot, és alátámasztja-e a belőlük levont következtetéseket.” (C-272/09. P. sz. 94. pont, C-386/10. P. sz. 54. pont, C-389/10. P. sz., 121. pont.)

Kifejezetten a bírság meghatározása, illetve felülvizsgálata tekintetében, a Bíróság kiemelte: sem a Törvényszék, sem az Európai Bíróság

- ♦ „nem hivatkozhat a Bizottság rendelkezésére álló mérlegelési mozgástérre annak érdekében, hogy lemondjon a mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból alapos felülvizsgálat elvégzéséről.” C-272/09. P. sz.102. pont, C-386/10. P. sz. 62. pont, C-389/10. P. sz., 129. pont.

Ennek megállapítása nem igényelt túlzott progresszivitást, hiszen – ahogy azt a Bíróság kifejezetten rögzítette is – maga az EUMSZ, illetve az 1/2003. számú tanácsi rendelet rögzítette a bírság tekintetében a korlátlan felülvizsgálati jogkört.

- ♦ „A jogszerűség vizsgálatát kiegészítette a korlátlan felülvizsgálati jogkör, amelyet a 17. rendelet 17. cikke ruházott az uniós bíróságra, és amelyet az EUMSZ 261. cikknek

megfelelően jelenleg az 1/2003 rendelet 31. cikke rögzít. E jogkör felruházta a bíróságot arra, hogy a szankció jogszerűségének egyszerű felülvizsgálatán túl a Bizottság értékelését a sajátjával helyettesítse, és következésképpen kiszabott bírságot vagy kényszerítő bírságot törölje, csökkentse vagy növelje.” (C-272/09. P. sz.103. pont, C-386/10. P. sz. 63. pont, C-389/10. P. sz., 130. pont.)

Az Európai Bíróság a fentiekből azt a következtetésre vonta le, hogy az európai uniós jog bírósági felülvizsgálati mércéje megfelel a tisztességes eljárás követelményének.

- ◆ „A Szerződésekben előírt felülvizsgálat tehát magában foglalja, hogy az uniós bíróság mind jogi, mind pedig ténybeli szempontból felülvizsgálatot gyakorol, és jogosult bizonyítékokat értékelni, a megtámadott határozatot megsemmisíteni és a bírságok összegét módosítani. Ennélfogva nem tűnik úgy, hogy az EUMSZ 263. cikkben előírt – és az 1/2003 rendelet 31. cikkében foglalt, a bíróság összegére vonatkozó korlátlan felülvizsgálati jogkörrel kiegészített – jogszerűségi vizsgálat sérti a Charta 47. cikkében szereplő hatékony bírói jogvédelem elvére vonatkozó követelményeket.” (C-272/09. P. sz. 106. pont, C-386/10. P. sz. 67. pont, C-389/10. P. sz., 133. pont.)

Az Európai Bíróságnak ez a megállapítása több szempontból sem helytálló. Bár a Bíróság nem fogalmazta meg definíciószerűen, hogy milyen követelményeket támaszt az Alapjogi Charta 47. cikke szerinti tisztességes eljáráshoz való jog, amennyiben ezt, a *Menarini*-ügyben hozott EJEB ítélettel összhangban, a teljes körű felülvizsgálat lehetőségével azonosítjuk, akkor az európai uniós jog felülvizsgálati mércéje, a bírságösszeg felülvizsgálatától eltekintve, nem felel meg a tisztességes eljárás elvének. Annak kimondásával ugyanis, hogy „összetett gazdasági értékeléseket igénylő területeken a Bizottság gazdasági kérdésekben mérlegelési mozgásterrel rendelkezik” a Bíróság azt is kimondta, hogy a bizottsági döntésnek vannak olyan elemei, amelyekbe a bírósági felülvizsgálat a maga totalitásával nem hatolhat be – vagyis amelyek tekintetében a felülvizsgálati jogkör nem teljes körű, a bíróság nem felülmérlegel, hanem felülvizsgál.

Különösen önellentmondásos az Európai Bíróság ítéletének az a fordulata, amelyben azt fejtí ki: bár a Törvényszék indokolásában

- ◆ „[t]öbbször is hivatkozott a Bizottság »mérlegelési jogkörére«, »jelentős mérlegelési mozgásterére«, illetve »széles mérlegelési mozgásterére«, e hivatkozások nem akadályozták meg a Törvényszéket abban, hogy jogi és ténybeli szempontból elvégezze a korlátlan és teljes felülvizsgálatot, amelyre köteles.” (C-272/09. P. sz.136. pont, , C-386/10. P. sz., 82. pont, C-389/10. P. sz., 109. pont.)

Az Európai Bíróság *Chalkor*-ügyben alkalmazott megfogalmazása szerint a Törvényszék ítéletének vizsgálata során

- ♦ „figyelman kívül kell hagyni a bírósági felülvizsgálatnak a megtámadott ítélet 61–64. pontjában szereplő elvont és deklaratív leírását, mivel e leírás nem minősül a felbbező által a keresetében hivatkozott jogalapokra adott válasznak, és nem bizonyul a megtámadott ítélet rendelkező része szükségés alátámasztásának.” (C-386/10. P. sz. 47. pont.)

A TELJES KÖRŰ BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLAT MEGJELENÉSE A MAGYAR BÍRÓSÁGI GYAKORLATBAN

A Kúria Kfv.III.37.690/2013/29. sz. ügyben¹⁵ hozott ítéletében foglalkozott a *Menarini*-ügyben lefektetett teljes körű bírósági felülvizsgálat elvével, és az Európai Bírósághoz képest mind verbálisan, mind tartalmilag nagyobb lépést tett, és ezzel közelebb került a tisztességes eljárás követelményéhez. Röviden: a Kúria megállapította, hogy a versenyhatóság határozata (a kúriai megfogalmazás szerint) nem több, mint egy „vádirat”, így a határozat nem részesül megelőlegezett bizalomban, a mérlegelési aktusok tana ebben a vonatkozásban nem alkalmazható – a felperesnek nem azt kell bizonyítani, hogy a versenyhatóság határozata nyilvánvalóan (értsd: égbekiáltóan) okszerűtlen, hanem elegendő annak igazolása, hogy a bizonyítékok értékelésének és a jogszabályok értelmezésének/alkalmazásának van ennél okszerűbb módja is.

- ♦ „Az nem vitatható, hogy jelen per tárgyát képező versenyügy az Egyezmény hatálya alá tartozik, mint »büntetőügy«, ez azonban nem jelenti azt az EJEB joggyakorlata alapján, hogy büntetőeljárás kéne lefolytatni, hanem csak azt, hogy az Egyezményben büntetőügyekhez rendelt eljárási garanciáknak érvényesülniük kell, még pedig azzal a tartalommal, ahogy az az EJEB esetjogából következik (EJEB Jussila v. Finnország 2006. november 23-i ítélete /kérelem sz. 73053/01/).

Jelen ügyre nézve releváns ilyen garanciális elem, amely a felperesek bizonyítási sztenderddel kapcsolatos érveléséhez köthető a teljes körű hatékony jogorvoslat elve, beleértve a mérlegelési jogkörben hozott határozatok teljes körű érdemi felülvizsgálatát.

Megjegyezve, hogy az EJEB ismeri és saját ítélkezési gyakorlatában alkalmazza a mérlegelési mozgástér (margin of appreciation) doktrínáját, részben hasonló okokból, ahogy azt a nemzeti felülvizsgálati rendszerek is tetszik (például A kellő szakértelem hiánya egyes szakkérdésekben), olyannyira, hogy a Brightoni Nyilatkozat alapján 2013. május 16-án elfogadott 15. Kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikke folytán az Egyezmény preambuluma is beépítésre került, az EJEB – a Menarini-ügy tapasztalata alapján – versenyügyekben nem enged meg ugyanezt a nemzeti bíróságoknak.

¹⁵ www.gvh.hu/data/cms1029295/Vj174_2007_Kuria.pdf.

Ennek a kérdésnek a szempontjából a felperesek által hivatkozott ügyek közül a Menarini-ügyben hozott EJEK-ítéletnek van elsősorban relevanciája (Menarini v. Olaszország ügyben 2011. szeptember 27-i ítélet /kérelem sz. 43509/08/). Ezen ítélet szerint a teljes körű bírói felülvizsgálat legfontosabb jellemzője többek között, hogy a bíróság mind tény, mind jogkérdéseket megvizsgálhat és ezekben elfoglalt hatósági álláspontot megváltoztathatja a saját ténybeli és jogi értékelése alapján, akár az arányossági követelményeket is számon kérve.

Ez a magyar jogi dogmatika nyelvére lefordítva azt jelenti, hogy a hatékony teljes körű felülvizsgálat (full-review) követelménye azt jelenti, hogy a versenyhatóság határozatait felülvizsgáló közigazgatási bíróság nem hivatkozhat a felülmérlegelés tilalmának doktrínájára, nem alkalmazhatja a Pp.339/B. §-ából következő felülvizsgálati korlátokat.” (30–31. o.)

„Az azonban egyértelműen megállapítható, hogy az alperes határozatának nem csak a Pp. 339/B. paragrafusának kell megfelelnie, hanem a közigazgatási perekben úgy kell kezelni az alperes határozatát, mintha az egy »vádírat« lenne. Mindez azt jelenti egy közigazgatási perben, hogy a felpereseknek nem azt kell igazolniuk, hogy az alperes határozatában kirívóan okszerűtlen értékelt a bizonyítékokat, vagy a jogi mérlegelése nyilvánvalóan okszerűtlen volt, hanem elegendő azt igazolniuk, hogy van ésszerűbb értékelése a bizonyítékoknak, létezik okszerűbb jogi mérlegelés.” (31. o.)

Hozzá kell tenni: az Európai Bíróság és a Kúria aktivitása közötti különbségre (nevezetesen: míg a Kúria félretette a Pp. 339/B. paragrafust, addig az Európai Bíróság fenntartotta a Bizottság mérlegelési jogát és a jogszerűsége alapuló felülvizsgálatot) van egy nagyon ésszerű és legitim magyarázat. A Kúria ugyanis a *Menarini*-ügyben hozott ítéletet mint az elsődlegességet élvező európai uniós jog részét alkalmazta (tudniillik az Alapjogi Charta 47. cikkét a *Menarini*-üggyel összhangban értelmezte és alkalmazta a Charta 51. cikke alapján, mivel a kérdéses ügyben a GVH az uniós versenyjogot hajtotta végre), míg az Európai Bíróságnak nincs hatásköre az elsődleges joganyagot képező, tehát alkotmányi szintű EUMSZ-rendelkezések félre tételére (bár azok értelmezésére van).

Annyiban azonban nem mutatkozott eltérés a két fórum ítéletei között, hogy akárcsak az Európai Bíróság (és az olasz bíróság tekintetében az EJEK), a Kúria is megállapította: az alsóbb fokú bíróság – bár rossz címkét alkalmazott – valójában teljeskörűen vizsgálta felül a versenyhatósági határozatot, így korrekcióra az indokolás szintjén igen, a rendelkező rész szintjén azonban nem volt szükség.

- ◆ „A Fővárosi Törvényszék, mint elsőfokú bíróság lényegében ezt tette – ahogy azt másodfokon ugyanezen törvényszék megállapította a Pp. 339/B. paragrafusával ellentétesen, amely azonban a fentiek tükrében nem kifogásolható és nem jogszerűtlen – amikor részletesen értékelve a bizonyítékokat újramérlegelte mind a tények mind a jogi megítélés szempontjából az ügyet.

A Fővárosi Bíróság, mint másodfokú bíróság aztán ugyanígy járt el, amikor részletesen elemezte és értékelte a rendelkezésre álló bizonyítékokat, ezek között a tanúvallomásokat is összevetette és abból mérlegeléssel – helyes – következtetést vont le arra nézve, hogy Sz. I. vallomása a szavahihetőbb, mely értékeléssel kapcsolatosan a Kúria már fentebb az álláspontját kifejtette.

Annak ellenére így járt el a másodfokú bíróság, hogy hivatkozott a Pp. 339/B. paragrafusára és ennek megfelelő jogi terminológiát használt az értékelés során. Azonban ahogy a felperesek által hivatkozott Menarini-ügyből az nyilvánvaló, a nemzeti jog terminológiájának alkalmazása, akkor ha egyébként a bíróság ténylegesen teljes felülvizsgálatot végzett, nem vezet az Egyezmény 6. cikkének sérelméhez. A Menarini-ügyben éppen ez történt, amikor is az olasz jog, amit az olasz bíróság alkalmazott, csak formális törvényességi felülvizsgálatot, „gyenge bírói kontrollt” engedett, de az olasz bíróság e terminológia használata ellenére az ügy érdemét érintő mély jogi analízist végzett az ügyben. Ezért nem sértette meg az Egyezmény 6. cikkét. Sajó András bíró Menarini-ügyben adott párhuzamos véleménye a fentieket külön is kiemelve rámutatott arra, hogy ebben az esetben a bírácoknak mellőzniük kell azokat a szabályokat, amelyek korlátozzák e vonatkozásban a bíróság hatáskörét.

Míndezért a Kúria számára a Menarini-ügy alapján nyilvánvaló, hogy az Egyezmény 6. cikkét nem sértették meg az eljárt bíróságok. A Kúria ennek megfelelően mind a tényeket, mind a jogi érvelést részletesen vizsgálta, egyes következtetésekben eltérően értékelte a tényeket, mint azt akár az alperes vagy a bíróságok tették (például utólagos bírói jóváhagyás szükségessége), ezek azonban az alperesi határozat döntésének helyességét támasztották alá, legalábbis a lényeges kérdésekben.” (31–32. o.)

A Kúria ítéletének érdekes elemét jelenti az a megállapítás, hogy a teljeskörű bírósági felülvizsgálat elve (és a Pp. 339/B. paragrafus félre tétele) csak azokban az esetekben érvényesül, amikor európai uniós versenyjogot kell alkalmazni, vagyis a tagállamközi kereskedelmet nem érintő, kizárólag a magyar versenyjog hatálya alá tartozó ügyek vonatkozásában ilyen követelményt nem fektetett le.

- ♦ „A 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződés folytán kötelezően alkalmazandó Európai Unió Alapjogi Charta (Alapjogi Charta) 52. cikk 3. bekezdése az Egyezmény EJEJ gyakorlatát az uniós jogba inkorporálja azokban az esetekben, amikor a tagállam uniós jogot hajt végre, mint jelen esetben is történt az EUMSZ 101. cikke tekintetében, és ezért az Egyezmény joganyaga ilyen esetben, mint uniós jog kell, hogy érvényesüljön. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti jogot – jelen esetben a Pp. 339/B. paragrafusát – félre kellett tenni, ha az az Egyezménybe ütközik, mivel EUMSZ 101. cikkének megsértése is megállapításra került, tehát részben uniós jog végrehajtásáról van szó. Az Alapjogi Charta – az Egyezményhez hasonlóan – az alkotmánnyal egy szinten áll a jogforrási hierarchiában, ezért annak szabályait a hatályba lépését követően hozott hatósági határozatok esetében alkalmazni kellett.” (34. o.)

Felvethető lenne ugyanis a kérdés: ha európai uniós versenyjogi ügyekben az európai uniós jog (Alapjogi Charta) közvetítésével törvényrontó módon érvényesül az EJEB gyakorlatában kidolgozott teljes körű bírósági felülvizsgálat követelménye, miért ne érvényesülhetne a magyar versenyügyekben is – a Pp. 339. paragrafus félre tételét eredményezően – az EJEB-nek ez a gyakorlata. Magyarország ugyanis részese az EJEE-nek, amelyet törvénnyel ki is hirdetett.¹⁶ A Kúria azonban védhető módon képezte le a két esetkör közötti formáljogi különbséget. Igaz ugyan, hogy mind az uniós, mind a magyar ügyekben érvényesülniük kell a *Menarini*-ügyben lefektetett követelményeknek, azonban míg az Alapjogi Charta mint uniós jog közvetlen hatállyal és elsődlegességgel rendelkezik, addig a törvény formájában kihirdetett EJEE egy nemzetközi egyezmény, és nem egy *sui generis* jogrend része.

A GVH SZERKEZETE ÉS A BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATI MÉRCE

A *Menarini*-ügyben lefektetett követelmény, a fentiekben írtaknak megfelelően, nem kíván meg szükségszerűen teljes körű bírósági felülvizsgálatot. Az EJEB csupán annyit állapított meg, hogy a fegyverek egyenlőségén alapuló kontradiktórius eljárás elvének a versenyügy folyamatának legalább egy pontján érvényesülnie kell. Bár a legtöbb nemzeti rendszerben ez a pont a bírósági felülvizsgálat (mivel a versenyhatóság szerkezete jellemzően az úgynevezett egységes modellt követi, ahol a vizsgálati és a vádfunkció szervezetenként nem válik el az érdemi döntéshozatali funkciótól), léteznek osztott modell szerint felépített rendszerek, ahol az első érdemi döntés egy kontradiktórius eljárás eredményeként születik, és elválik egymástól a vizsgálati, a vád funkció és az érdemi döntéshozatal. Ez megvalósulhat úgy, hogy az érdemi döntést a bíróság hozza meg, a versenyhatóság az eljárás során felperesi/vádlói pozícióban van, illetve oly módon, hogy a vizsgálatot végző közigazgatási szervtől elkülönülten létezik egy szervezetenként és minden egyéb szempontból elkülönülő, független döntőbizottság (kvázi bírósági státussal rendelkező közigazgatási szerv), amely az első érdemi döntést meghozza. Osztott modell esetén, a *Menarini*-ügyben hozott ítélet tanúsága szerint, nincs szükség teljes körű bírósági felülvizsgálatra.

Ebből következik, hogy meg kell vizsgálni, hogy a magyar versenyhatóság, illetve versenyfelügyeleti eljárás szerkezete teljesíti-e a tisztességes eljárás követelményét, tekintettel arra, hogy az érdemi döntést a Versenytanács, a GVH egyik elkülönülő szervezeti egysége hozza meg. A magyar rendszerben a vizsgálatot a vizsgálók végzik, akik vizsgálatuk eredményét jelentésben terjesztik a Versenytanács elé, amely kizárólagos kompetenciával rendelkezik az érdemi döntés meghozatalára. Ezt annak

¹⁶ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

ellenére érdemes röviden megvizsgálni, hogy a Kúria a fentiekben hivatkozott ítéletében (azzal, hogy a GVH határozatát pusztán „vádiratnak” minősítette) egyértelműen pálcát tört a Versenytanács függetlensége felett. Ha a Kúria a Versenytanácsot függetlennek, a versenyfelügyeleti eljárást pedig bírósági jellegűnek tekintette volna, nem helyezkedett volna arra az álláspontra, hogy a GVH (Versenytanács) határozata nem több egy merő „vádiratnál”.

A Versenytanács függetlensége kimerül annak pusztán törvényi deklarálásában. A Versenytanácsnak a GVH-hoz képest nincs intézményi függetlensége, a GVH elnöke – az egyedi ügyekben történő formális utasítás kivételével – a befolyásolási csatornák mindegyikében rendelkezik hatáskörökkel. A Versenytanács függősége a legteljesebben költségvetési-pénzügyi és szervezeti szempontból érvényesül. A Versenytanács nem rendelkezik költségvetési hatáskörökkel, a GVH költségvetésének része, a vonatkozó kérdésekben a GVH elnöke dönt. Ennek az az eredménye, hogy a Versenytanácsnak nincs önálló szakembergárdája és szervezete. A GVH-ban a munkáltatói jogokat az elnök gyakorolja; ez alól csupán a Versenytanács tagjainak kinevezése és felmentése kivétel – a Versenytanácsnak, bár szervezeti és működési szabályzatát maga alkotja meg, azt jóváhagyásra be kell terjesztenie a GVH elnökéhez [1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (a továbbiakban: Tpv.) 36. paragrafusa 1. bekezdés *c)* és *d)* pont].

Emellett a Tpv. több rendelkezése is mutatja: a Versenytanács nem egy független „állam az államban”, hanem a GVH egyik részlege. Egyrészt, a GVH elnöke a Versenytanács elnökével együttesen adhatja ki a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető, kötelező erővel nem rendelkező, azonban a jogalkalmazás kiszámíthatóságát növelő közleményeket (Tpv. 36. paragrafus 6. bekezdés). Ez a rendelkezés éles ellentétben áll a Tpv. azon szabályával, amelynek értelmében az ügy érdemében az eljáró versenytanács dönt: a GVH elnöke olyan közlemény kiadásában vesz részt, amely a Versenytanács joggyakorlatát összegzi, és amelynek későbbi megvalósulására elméletileg semmilyen befolyása nincs, és nem is lehet. Másrészt, a Tpv. lehetőséget ad arra, hogy a vizsgálatot lefolytató és majdan a vizsgálati jelentést beterjesztő vizsgáló előzetesen egyeztessen a Versenytanáccsal: „az eljáró versenytanács a vizsgálónak a vizsgálat lefolytatásának módja, iránya tekintetében javaslatot tehet a vizsgálat lezárását megelőzően is” (Tpv. 47. paragrafus 2. bekezdés). Harmadrészt, szintén a kontradiktórius eljárás hiányát mutatja, hogy főszabály szerint az ügyféllel nem kell közölni a vizsgálói jelentést, az első versenyhatósági álláspont (ha úgy tetszik: „vádirat”), amellyel szembeül, és amelyre reagálnia kell, az a Versenytanács előzetes álláspontja. Ha a Versenytanácsot bírónak tekintenénk, akkor ez azt jelentené, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban ugyanaz a vádló és a bíró – „ha a bírád a vádlód, Isten legyen a védőd!”

A fentiekből látható, hogy a Versenytanács függetlenségének hiánya és „részlegjellege” olyannyira egyértelmű, amilyen kevés szót szánt a Kúria ennek a kérdésnek a vizsgálatára (tudniillik a Kúria nem foglalkozott ezzel a kérdéssel).

Természetesen a fenti elemzés önmagában nem jelenti sem azt, hogy az osztott modellt, sem azt, hogy az egységes modellt kellene követni a magyar versenyfelügyeleti szervezetrendszer kialakítása során. A magyar rendszer jellemzői alapján azonban egy dolgot mindenképpen rögzíteni lehet: a magyar intézményrendszer a jelenlegi formájában ellentmondásos és a legkevésbé sem hatékony. Egy önálló érdemi döntéshozó szerv beillesztésének megvannak a maga funkciói; az azonban nem lehet kérdéses, hogy értelmetlen egy olyan szerv létrehozása, amely nem képes betölteni a szerepét, és amelynek eljárása a processzus felesleges szakaszává válik. Míg ugyanis a Versenytanács működése teljesen egyértelműen alkalmatlan a tisztességes eljárás követelményének biztosítására, addig egy felesleges, az erőforrásokat pazarló, az eljárást elhúzó lépcsőt vezet be a magyar versenyfelügyeleti eljárásba.

KÖVETKEZTETÉSEK

Ki kell emelni, hogy bár egyik vizsgált ítélet sem hangsúlyozza ki explicit módon, a teljes körű bírósági felülvizsgálat követelménye nem vonatkozik (nem vonatkozhat) mindegyik versenyjogi jogsértésre (*Schweitzer* [2012] 34–41. o. és *Van Cleynenbreugel* [2014] 43. o.). A fentiekben vizsgált ügyek durva (kökemény) kartellekkel voltak kapcsolatosak, szűk értelemben ezek esetében rögzíthető, hogy a teljes körű bírósági felülvizsgálat követelményét megállapították. Ettől függetlenül, ez a követelmény extrapolálható a magatartáskontrollt tartalmazó versenyjogi/antitröszt szabályanyag egészére (versenykorlátozó megállapodások, erőfölénnyel való visszaélés). Ugyanakkor, a fúziókontroll esetében nem állnak fenn azok, a *Menarini*-ügyben is lefektetett szempontok, amelyek a teljes körű bírósági felülvizsgálatot és a versenyhatóság mérlegelési jogának elvonását indokolják – a fúziókontroll ugyanis egy engedélyezési eljárás, és nem tekinthető büntető vagy büntető jellegűnek az EJEE 6. cikke értelmében (*Wils* [2014]). Különleges esetben a fúziókontroll-eljárásban a notifikáció elmaradása vagy a végrehajtási tilalom megsértése miatt kiszabott bírság esetén felmerülhet az EJEE 6. cikkének alkalmazása, amennyiben a bírság összege a versenykorlátozó megállapodások és az erőfölénnyel való visszaélés esetén kiszabott bírságokkal összehasonlítható mértékben magas.

A bírósági felülvizsgálat mércéjével kapcsolatos legújabb esetjogi fejlemények olvasása kapcsán az olvasónak könnyen az az érzése támadhat, hogy nem túlzás forradalomról beszélni Európában. Sajnos azonban, ha közelebről elemezzük a joggyakorlatot, láthatóvá válik: bár valóban lényegi változás zajlik a versenyügyekben hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata területén, ugrásszerű minőségi változásról szó sincs. Több mint árulkodó, hogy az adott felsőbíróság (EJEB, Európai Bíróság, Kúria) a konkrét jogvitával kapcsolatban általunk vizsgált ügyek mindegyikében azt állapította meg: bár az alsóbb fokú bíróság (nemzeti bíróság, Törvényszék, Fővárosi Törvényszék) által irányadónak elfogadott és indokolásában

többször hivatkozott felülvizsgálati mérce nem elfogadható, ez nem hatott ki az ítélet jogi sorsára (EJEB: *Menarini*, Európai Bíróság: *KME (ipari csövek)*, *Chalkor*, *KME (rézből készült vízvezetékcsövek)*, Kúria: Kfv.III.37.690/2013/29.). Az alsóbb fokú bíróság – bár indokolásában folyamatosan az ellenkezőjét hangsúlyozta, valójában – nem azt tette, amit mondott; más szóval: bár az alsóbb fokú bíróság indokolásában azt állította, hogy visszafogott felülvizsgálati mércét alkalmazott, valójában egyértelműen és világosan megsértette az általa alkalmazandónak vélt jogelvet, és teljes körű felülvizsgálatot gyakorolt.

Ez nemcsak azért önellentmondásos, mert ez a jogelv nem érvényesült („az operáció sikerült, a beteg meghalt”), hanem azért is, mert a bírósági felülvizsgálat szabályozásának és keretekbe foglalásának több fonákságára rámutat. Világossá teszi, hogy milyen nehéz megállapítani, hogy egy bíróság egy konkrét ügyben milyen felülvizsgálati mércét alkalmaz valójában. Vajon a versenyhatóság határozatának egyik-másik elemét azért hagyja helyben, mert ő maga is az adott következtetésre jutott, vagy azért, mert ésszerűnek tartja, attól függetlenül, hogy ő a versenyhatóság helyében más következtetésre jutott volna? Vajon ha az alsóbb fokú bíróság megfelelő frazeológiával leplezi tettét, még kevésbé kell elmarasztalással számolnia? (*Van Cleynenbreugel* [2014] 44–45. o.). Ebből pedig az következik, hogy nem elég hatáskört adni a bíróságnak, képességet is kell adni a bírósági szervezetrendszernek, hogy ne is riadjon vissza annak gyakorlásától. „Akinék az Isten hivatalt ad, annak eszet is ad” tartja a régi (ironikus) mondás – hiszen tudjuk, hogy nincs ez mindig így. Az azonban legitim elvárás (észen természetesen itt a specializált szaktudást, és nem a szellemi képességeket értve), hogy ha a jog valakinek hatáskört ad, akkor biztosítsa is a szakszerű hatáskörgyakorláshoz szükséges feltételeket.

Ebből pedig az következik, hogy a teljes körű bírósági felülvizsgálat elvégzéséhez olyan szervezeti megoldást kell kialakítani, amely ezen kiterjedt revízióknak nemcsak a jogi lehetőségét, de a tényleges megvalósulását is garantálja. Ellenkező esetben csupán címkét cserélünk, tartalmat azonban nem.

Ugyancsak ebbe az irányba mutat a közgazdasági ügyek kezelése. Amennyiben elfogadjuk (a Kúria szóhasználatával élve, hiszen az Európai Bíróság nem porlasztotta el a mérlegelési jogkört), hogy a versenyhatóság határozata csupán egy „vádirat”, akkor átcsúsztatjuk az érdemi döntéshozatalt a bírósághoz, ideértve a közgazdasági kötöttségű kérdések eldöntését. Egy ilyen kihívást a generalista bíróság háromféleképpen tud kezelni: látszólagos teljes körű felülvizsgálatot gyakorol [amit eddig a mérlegelési jogra hivatkozással nem döntött el, most a saját meggyőződésére hivatkozással fogja (nem) eldönteni és elfogadni a versenyhatóság álláspontját], szakértőt rendel ki, és lényegében átadja neki ezt a könnyen jött hatáskört (ami a legkevésbé sem szerencsés, lásd *Kávékartell*-ügy – *Nagy* [2010] 140–143. o.) vagy generalistából specialistává válik – ez utóbbi azonban szervezeti átalakítás nélkül nem valósulhat meg.

IRODALOM

- CARLE, J.–LINDBERG, S. P.–PETTERSSON, T. [2014]: Sweden. Megjelent: Campbell, A. N. (szerk.): Cartel Regulation. Getting the Deal Through. Law Business Research Ltd
- COOPER, J. C. [2015]: The perils of excessive discretion: the elusive meaning of unfairness in Section 5 of the FTC Act. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 3, No. 1. 87–132. o.
- HOFFMAN, D. B.–ROYALL, M. S. [2003]: Administrative Law at the FTC: Past, Present, and Future. *Antitrust Law Journal*, Vol. 71. No. 1. 319–331. o.
- HURWITZ, J. [2014]: Chevron and the limits of administrative antitrust. *University of Pittsburgh Law Review*, Vol. 76. No. 4. 209–275. o.
- KALTENBACH JENŐ [1993]: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. Megjelent: Tóth Károly (szerk.): Emlékkönyv Dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára. JATE, Szeged, 181–188. o.
- LAGUNA DE PAZ, J. C. [2014]: Understanding the limits of judicial review in European competition law. *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 2. No. 1. 203–224. o.
- MARTONYI JÁNOS [1967]: A diszkrecionális mérlegelés kérdései. József Attila Tudományegyetem, Szeged.
- MOLNÁR MIKLÓS [1988]: A mérlegeléses jogalkalmazás és a jogilag kötetlen döntéshozatal néhány kérdése az államigazgatásban. Megjelent: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Aktái, 30. kötet. ELTE ÁJK, Budapest, 91–100. o.
- NAGY CSONGOR ISTVÁN [2010]: Közgazdasági kérdések a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálata során, különös tekintettel a versenyügyekre. Megjelent: *Valentiny Pál–Kiss Ferenc László–Nagy Csongor István* (szerk.): Verseny és szabályozás 2009. MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 108–145. o.
- NIKOLIC, I. [2012]: Full judicial review of antitrust cases after KME: a new formula of review? *European Competition Law Review*, Vol. 33. No. 12. 583–588. o.
- SCHWEITZER, H. [2012]: Judicial Review in EU Competition Law. Megjelent: *Geradin, D.–Lianos, I.* (szerk.): Research Handbook on EU Antitrust Law. Edward Elgar Publishing, <http://ssrn.com/abstract=2129147>.
- VAN CLEYNENBREUGEL, P. [2014]: Efficient justice in the service of justiciable efficiency? Varieties of comprehensive judicial review in a modernised EU competition law enforcement context. *The Competition Law Review*, Vol. 10. No. 1. 35–63. o.
- WILS, W. P. J. [2014]: The Compatibility with Fundamental Rights of the EU Antitrust Enforcement System in Which the European Commission Acts Both as Investigator and as First-Instance Decision Maker. *World Competition: Law and Economics Review*, Vol. 37, No. 1. és King's College London Law School Research Paper, No. 2014-21.: <http://ssrn.com/abstract=2363440>.
- ZEISLER, R. [2014]: Chevron Deference and the FTC: How and Why the FTC Should Use Chevron to Improve Antitrust Enforcement. *Columbia Business Law Review*, No. 1. 266–311. o.