

A dr. T M. G. Ügyvédi Iroda () eljáró ügyvéd: dr. T M. G.) által képviselt PharmAudit Kft. (3390 Füzesabony, Pacsirta út 40.) kérelmezőnek a dr. B L irodavezető által képviselt Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa (1054 Budapest, Alkotmány u. 5.) kérelmezett ellen a kérelmezett által hozott Vj/28-221/2013. számú közigazgatási hatósági végzés bírósági felülvizsgálata iránt indított közigazgatási nemperes eljárásban a bíróság meghozta a következő

V é g z é s t

A bíróság a kérelmező felülvizsgálati kérelmét elutasítja.

A tárgyi illetékfeljegyzési jog ellenére lerótt 10.000.-forint eljárási illetéket a kérelmező viseli.

A végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

A kérelmezett 2013. április 9-én kelt Vj/028/2013. végzésével versenyfelügyeleti eljárást indított több gyógyszer-kereskedelmi céggel szemben. A kérelmezett szerint az eljárás alá vont vállalkozások gyorsított meghívásos keret-megállapodásos eljáráshoz kapcsolódóan a lehetséges versenytársak keret-megállapodásos eljárásból történő kiszorítása céljából előzetes egyeztetést követően befolyásolták a közbeszerzés pályázati kiírás alkalmassági feltételeinek ajánlati felhívásban történő megjelentetését, a pályázati feltételek ismeretében előzetesen egyeztettek és megállapodtak az egyes vállalkozások által adandó (végső ajánlatban megjelölt) ajánlati árakban, illetve termékenként, az egyes vállalkozásokra lebontva felosztották a keret-megállapodással érintett termékeket. A kérelmezett szerint a vállalkozások fenti magatartásukkal az ajánlati felhívásban megjelölt kórházi intézmények és azok telephelyei által lefedett gyógyszerpiacon a piaci részesedéseik szinten tartását és az elért árszintek megtartását akarták elérni. A kérelmezett azt feltételezte, hogy ezzel az eljárás alá vont vállalkozások a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-ába ütköző magatartást tanúsítottak.

A kérelmezőt mint ügyfelet a kérelmezett 2014. április 2-án kelt, a kérelmező által április 4-én átvett, Vj/28-143/2013. számú végzésével ügyfélmeghallgatásra idézte. A meghallgatáson 2014. április 14-én, 10.00 órakor a kérelmezettnél megjelent dr. H M , a kérelmező törvényes képviselője, illetve dr. V E Zs ügyvédjelölt. A meghallgatás kezdetén megtörtént az ügyfél kioktatása az ügyfél jogairól és kötelezettségeiről. A kérelmező jogi képviselője a meghallgatás elején kifejtette, hogy a kérelmező törvényes képviselője ellen folyamatban lévő büntetőeljárásra tekintettel élni kíván a tanút megillető azon joggal, hogy a nyilatkozattételt megtagadhatja. A vizsgálók jelezték, hogy a meghallgatás ügyfélmeghallgatás, így a tanúra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak. A jogi képviselő jelezte, hogy a tájékoztatás ellenére nem ért egyet a vizsgálók jogértelmezésével. Ezt követően folytatódott a meghallgatás. A vizsgálók kérdéseket tettek fel a kérelmezőnek az ügy megértése szempontjából releváns témakörben, illetve a kérelmező közbeszerzési eljárásban betöltött szerepével kapcsolatban. A vizsgálók a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 26. § (1) bekezdés c) pontja alapján belföldi jogsegély keretében beszerezték a Nemzeti Nyomozó

Irodától dr. H M 2011-es telefonbeszélgetéseit tartalmazó jegyzőkönyveket. A kérdések a jegyzőkönyvben található tényekre vonatkoztak. A kérelmező jogi képviselője a Ket. 51. § (4) bekezdésére hivatkozva kívánta megtagadni a vizsgálók által feltett kérdésekre a válaszadást. Ezt követően vita alakult ki e jogszabályhely értelmezésével kapcsolatban. A meghallgatáshoz csatlakozott a kérelmező jelenlegi jogi képviselője aki előadta, hogy az ügyfélmeghallgatáson megszerzett információ okiratként felhasználható a büntetőeljárásban. Dr. H M olyan helyzetbe került, hogy egy másik eljárásban olyan kérdésekről kell nyilatkoznia, amelyekről a büntetőeljárásban csak szűk körben nyilatkozott. A jogi képviselő szerint a kérelmezett értelmezése a Ket. és a Tpvt. valamint az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti védelemhez való jog közötti összetükközésre vezet. A Ket. 51. § (4) bekezdése és a Tpvt. 65. § (2) bekezdése alapján a jogi képviselő szerint az adatszolgáltatás megtagadható. Ezután dr. H M ügy nyilatkozott, hogy nem kívánja folytatni a meghallgatást.

A kérelmezett vizsgálói ezt követően - figyelmeztetés után - 50.000.-forint eljárási bírsággal sújtották a kérelmezőt a 2014. május 19-én kelt Vj/28-176/2013. számú végzéssel.

A kérelmezett a 2014. július 8-án kelt Vj/28-221/2013. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. A kérelmezett leszögezte, hogy a büntetőeljárásról szóló törvény szabályai nem alkalmazhatóak, mert a bírói gyakorlat szerint versenyjogi ügyekben sem jelenti azt az Emberi Jogok Európai Egyezménye, hogy büntetőeljárást kellene lefolytatni. Hivatkozott a Tpvt. 65. § (2) bekezdésére. A kérelmezett szerint a Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja azt jelenti, hogy az ügyfél nyilatkozattételének megtagadása kizárólag a nyilatkozattételi kötelezettséget érinti és kizárólag abban a kérdésben, melyben nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. Az ügyfél csak az olyan kérdésre tagadhatja meg a válaszadást, amelyre adandó válasszal önmagát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. Az ügyfél a kérdés elhangzás előtt nincs abban a helyzetben, hogy eldöntse azt, hogy jogosult-e a válaszadás megtagadására, így nincs lehetősége arra, hogy a nyilatkozattételt az ügyfél egészében tagadja meg. A kérelmezett álláspontja szerint a hallgatáshoz való jog nem abszolút jog, ráadásul a kartellejárásokban az egyik legfontosabb bizonyíték az ügyfél nyilatkozata, amely ha megtagadható lenne egészében, ellehetetlenítené a versenyfelügyeleti eljárást. A kérelmezett szerint önmagában az, hogy valaki egy büntetőeljárásban terhelt, nem jelenthet kibúvót a közigazgatási eljárásban a nyilatkozattételi kötelezettség alól. A vizsgálóknak szükséges állást foglalni abban, hogy adott meghallgatáson mi az a kérdés, amire az adott meghallgatott a válaszadást megtagadhatja az önvádra kötelezés tilalmából kifolyólag. A kérelmezett azt is megjegyezte, hogy a kérelmezett jelenlegi gyakorlata szerint az ügyfélmeghallgatás során készült jegyzőkönyvben nem kerül rögzítésre, hogy az ügyfél mely kérdés kapcsán tagadta meg a nyilatkozattételt önvádra kötelezés tilalmára hivatkozással, ezért az ügyfélnek nem kell tartania attól, hogy a nyilatkozattétel megtagadásának a jegyzőkönyvben esetlegesen nyoma maradjon. Hivatkozott a releváns strasbourgi és luxemburgi joggyakorlatra.

A kérelmező bírósági felülvizsgálat iránt kérelmet nyújtott be a kérelmezett Vj/28-221/2013. számú végzése ellen. Ebben kérte az eljárási bírságot kiszabó végzés hatályon kívül helyezését. Előadta, hogy az ügyfélmeghallgatás során a kérelmező és a kérelmezett próbált azonos jogi álláspontra jutni a vallomástétel egészének megtagadása körében, azonban az egyeztetések nem vezettek eredményre. Ezért az ügyfél törvényes képviselője a nyilatkozattételt megtagadta, amiért eljárási bírságot szabtak ki vele szemben. Dr. H M a Tpvt. 65. § (2) bekezdésében és a Ket. 51.

§-ában meghatározott nyilatkozattétel megtagadásának jogával kívánt élni, mivel a vizsgálat tárgyával szoros összefüggésben büntetőeljárás van folyamatban ellene mint vádlottal szemben. Ha az ügygel kapcsolatban a kérelmezett előtt nyilatkozatot tenne, az eljárásban keletkezett iratok a büntetőeljárásban bizonyítékként kerülhetnek felhasználásra, ami a vádlott védekezéshez való jogát sértené. A kérelmező hivatkozott az EJEE 6. cikk (3) bekezdésére, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésére, és arra, hogy sem az EJEE, sem az Alaptörvény szövegében nem szerepel a védekezéshez való jog gyakorlása kapcsán konkrét eljárástípus, vagyis nem csupán az adott büntetőeljárásban alkalmazott védekezés lehetőségét teremti meg a gyanúsított számára, hanem az adott személlyel összefüggésben lévő valamennyi hatóság előtt, hiszen egy ilyen eljárás során keletkezett okiratok a szabad bizonyítás rendszerében bizonyítékként használhatóak fel egy büntetőeljárás során. Mivel a kérelmezett nem fogadta el a kérelmező álláspontját, a kérelmező kénytelen volt saját érdekében a nyilatkozattételt megtagadni. A kérelmezett tévesen jutott arra, hogy a kérelmező a valós tényállás feltárását kívánta megghiúsítani, hanem a védekezéshez való jogát gyakorolta az önvádra kötelezés tilalmával. A Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja alapján a kérelmező az adatszolgáltatás egészét tagadhatja meg, ha ezzel magát bűncselekmény elkövetésével vádolná. A kérelmező szerint a Ket. szabálya egyértelműen a büntetőeljárás lefektetett garanciáját hivatott érvényre juttatni, és a jogalkotó nem kívánta a büntetőeljárás terheltjét olyan helyzetbe hozni, hogy kötelezze a nyilatkozat megtételére, tekintve, hogy a büntetőeljárásban minden nyilatkozat felhasználható vele szemben. Nem tudott azonosulni azzal az állásponttal sem, hogy a vizsgálók döntsék el, hogy mi az a kérdés, amire az adott meghallgatott a válaszadást megtagadhatja, hiszen a hatóság érdeke a minél szélesebb körű tényállás-feltárás. A hatóság nem képes megítélni, hogy melyek azok a kérdések, amelyek egy büntetőeljárás alá vont személy vonatkozásában a büntetőeljárás tárgyával szoros összefüggésben vannak. A kérelmező azt is előadta, hogy a kérelmező bankszámláján zároltak több mint 200.000.-forintot úgy, hogy arról nem értesítették sem a kérelmezőt, sem a jogi képviselőjét, a pénzügyintézetnél pedig banktitokra hivatkozva nem adtak felvilágosítást.

A kérelmezett ellenkérelmében fenntartotta a támadott végzést. Rámutatott, hogy a büntető- és közigazgatási eljárás nem azonos eljárástípusok: a közigazgatási eljárási garanciákat a közigazgatási eljárásban, a büntetőeljárási garanciákat a büntetőeljárásban kell érvényre juttatni. A közigazgatási eljárásban keletkezett iratot a büntetőeljárásban részt vevő szerv nem használhatja fel, ha az a büntetőeljárás garanciáit mellőzve keletkezett. A feltenni szándékozott kérdés ismerete nélkül az ügyfélnek nem áll jogában a válaszadást kategorikusan megtagadni, ez ellehetetleníti az eljárást minden olyan esetben, amikor egyben kartellbűncselekmény miatt nyomozás is folyamatban van. Az eljárási bírság kiszabására azért került sor, mert az ügyfél előre és kategorikusan a feltett kérdések ismerete nélkül tagadta meg a válaszadást. A zárolt összeg a jelen eljárás tárgyával semmilyen összefüggésbe nem hozható, az ellen külön jogorvoslatnak van helye.

A kérelmező észrevételt terjesztett elő, amelyben fenntartotta a felülvizsgálati kérelmét.

A felek egyéb észrevételt nem tettek.

A kérelmező bírósági felülvizsgálat iránti kérelme nem alapos.

A közigazgatási bíróság elsődlegesen hangsúlyozza, hogy a jelen közigazgatási nemperes eljárás tárgya kizárólag a kérelmezett jogerős támadott végzésének jogszerűségi felülvizsgálata. A Polgári

perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knptv.) 4. §-a folytán megfelelően irányadó Pp. 339/A. §-a szerint a bíróság a közigazgatási végzést - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. A közigazgatási nemperes eljárásban is a Knptv. 4. §-a folytán alkalmazandó Pp. 3. § (2) bekezdése és 215. §-a értelmében a kérelem és az ellenkérelem keretei között vizsgálja felül a közigazgatási végzést.

A Tpv. 44. § (1) bekezdése értelmében a versenyfelügyeleti eljárásra - e törvény eltérő rendelkezése hiányában - a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni a Ket. 15. § (4) bekezdése, 18. §-a, 29. § (3)-(12) bekezdése, 30. § *a)* és *b)* pontja, 31. § (1) bekezdés *j)* pontja, 33/A. §-a, 38. §-a, 43. § (6a) bekezdése, 46. § (2) bekezdése, 47. §-a, 61. § (1) bekezdése, 64. §-a, 68-69/B. §-a, 70. §-a, 71. § (7) bekezdése, 74. § (2)-(5) bekezdése, 75. §-a, 78/A. § *a)* pontja, 88. §-a, 88/A. §-a, 91. §-a, 93. §-a, 94. §-a, 94/A. §-a, 109. § (2) bekezdése, 116. §-a, 127. § (1)-(5) és (7) bekezdése, 128. § (1) és (3) bekezdése, 130. §-a, valamint 134. § *b)* és *c)* pontja kivételével.

A Ket. és a Tpv. viszonyában a szubszidiaritás elve érvényesül. A Ket. 13. § (2) bekezdés *e)* pontja miatt a Ket. rendelkezései csak annyiban érvényesülhetnek, amennyiben a Tpv. a Ket.-től eltérő szabályt nem tartalmaz.

A Tpv. 44. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó Ket. 50. § (1) bekezdése szerint a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le.

A Tpv. 44. § (1) bekezdés folytán alkalmazandó Ket. 50. § (5) bekezdés első mondata értelmében a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.

A közigazgatási hatósági eljárások lényegét az Alkotmánybíróság az officialitás elvével kapcsolatban úgy foglalta össze, hogy a közigazgatási hatósági eljárások a közhatalom birtokában lévő állami szerv által folytatott, célhoz kötött, vizsgálati jellegű eljárások, amelyeknek – sok egyéb jellemző mellett – alapvető sajátossága a hivatalbóli jogérvényesítés. Az officialitás elve az eljárás megindításától, az eljárás lefolytatásán keresztül, annak befejezéséig, illetve a született döntés végrehajtásáig érvényesülő közigazgatási eljárási elv, amely ezért magában foglalja a tényállás megállapításának kötelezettségét is. Alapvetően e kötelező vizsgálati jelleg különbözteti meg a közigazgatási eljárást a polgári, avagy a büntetőeljárás sajátosságaitól: a döntés alapját képező tényállást és annak valódiságát az eljárásban egyéni érdekeltiség nélküli közigazgatási hatóság köteles feltárni és bizonyítani. A hatóság dönti el, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges tények, és melyek az irreleváns tényállási elemek. Jogállami körülmények között ugyanakkor a jogalkotó a közigazgatási hatósági eljárások esetében nem írhat elő a bírósági eljárásokra az Alkotmányból és nemzetközi kötelezettségvállalásból is egyértelműen kötelező, „fair eljáráshoz” való joggal ellentétes, az ügyfél és más érintett személy érdekeit teljes mértékben figyelmen kívül hagyó eljárási rendet. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményére vezethető vissza a törvényalkotónak az a kötelezettsége, hogy a közigazgatási eljárási szabályok megalkotásakor ne önkényesen, kizárólag a hatékonyság, gyorsaság és szakszerűség egyébként méltányolható szempontjai alapján járjon el, hanem legyen tekintettel a tisztességes eljárás jogából fakadó követelményekre, az ügyfél alapjogaira és méltányolható érdekeire is. Nem

összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz (ügyintézéshez) való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben [165/2011. (XII. 20.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság kiinduló álláspontja az Alaptörvény alapján az, hogy a versenyfelügyeleti eljárás olyan különleges közigazgatási eljárás, amely Magyarország piacgazdasági berendezkedése és gazdasági rendje meghatározó működési alapelveinek, a tisztességes gazdasági versenynek az érvényesülését hivatott biztosítani, összhangban az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésével és az Európai Unióhoz történt csatlakozási szerződésünkből származó számos jogi követelménnyel. Az intézményvédelmi kötelezettség körében eljáró jogalkotó külön törvényben ezt a feladatot a kormánytól független Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe utalta, és annak eljárásában, a versenyfelügyeleti eljárásban részére önálló eszközöket biztosított. Ezek között a legfontosabb a versenyfelügyeleti bírság, amely kiszabásának feltételei és mértéke szintén rendhagyó, éppen a társadalom gazdasági rendje, az üzleti tisztesség, a tisztességes verseny védelmében, és ezért tartalmilag számos tekintetben eltér a többi közigazgatási eljárásban alkalmazható és megszokott eszközöktől. A versenyfelügyeleti eljárás különleges feltételei és eszközei is az Unióhoz történő fokozatos integrálódás során alakultak ki, és hasonultak az európai szinten harmonizáltak tekinthető követelményekhez és lehetőségekhez. [Ilyen különösen a versenyfelügyeleti bírság mértéke, amely funkciójára tekintettel jellemzően jóval meghaladhatja a deliktuális (büntetőbírói vagy szabálysértési) eljárásoktól megismert összegeket, ami alkalmas erősíteni azt a nézőpontot, amely a versenyfelügyeleti eljárást kívánja „büntetőjogi jellegű”-nek láttatni.] Ugyancsak ebben a körben rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban nyilvánvalóan található magánjogi elemek is, amennyiben az eljárásban vizsgált egyoldalú magatartások, egyeztetett gyakorlatok, megállapodások alapvetően a magánjog (polgári jog) szabályozási körébe tartozó szerződéses, illetőleg egyéb jogviszonyokban keletkeznek és valósulnak meg. E közjogi viszonyokban azonban az állam, illetőleg a GVH a fentiekben hivatkozott intézményvédelmi kötelezettség, illetőleg a törvényben kapott funkció folytán, a tisztességes gazdasági verseny követelményeinek érvényesülése és érvényesítése érdekében rendelkezik hivatalbóli beavatkozás és szankcionálási, sőt „büntetési” lehetőséggel a jelentősebb gazdasági ügyletekre nézve. Az Alkotmánybíróság szerint a kartellügyekben lefolytatott hatósági eljárások kimenetele az eljárás alá vont személy számára a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat. Versenyfelügyeleti eljárás alá vállalkozások vonhatók, melyek jellemzően jogi személyek (társaságok). A büntetőjogi elmarasztaláshoz hasonló hátrány a szervezetek tekintetében a bírság, mely – mértékétől függően – a vállalkozás gazdasági megrendüléséhez, akár fizetéképtelenségéhez és emiatt megszűnéséhez is vezethet. Versenyügyekben a GVH azonban nem természetes személyek bűnössége felől dönt, a felelősségre vonással olyan súlyú stigmatizáció, negatív társadalmi előítélet, illetve kifejezett joghátrány, mint a büntetőjogi elítéléssel, nem jár. A versenyellenes magatartáshoz – a büntetőjog *ultima ratio* jellegével összefüggésben álló – súlyos alapjog-korlátozással járó büntetések nem kapcsolódnak. A versenyfelügyeleti eljárás ezért nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (*hard core of criminal law*), emiatt ugyanolyan szigorú követelmények, mint a tulajdonképpen büntetőeljárások tekintetében, az ilyen eljárásokkal szemben nem támaszthatóak. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége fald, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban

biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a „vádról való döntéssel” szemben megfogalmazott követelményeknek megfelelően (azaz a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de) érvényesülniük kell a kartellügyekben is [30/2014. (IX. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság érveléséből és a Ket. 50. § (1) és (5) bekezdéséből is következik, hogy a hatóság dönti el - bírói kontroll mellett -, hogy melyek a döntés meghozatalához szükséges tények, és melyek az irreleváns tényállási elemek. A közigazgatási hatósági eljárás lefolytatása, az eljárásvezetés a közigazgatási hatóságra tartozik, ez joga és kötelessége. Azt, hogy mely eljárási cselekményt mikor és milyen terjedelemben kell elvégezni, a törvény keretei között a hatóság szabad bizonyítási körébe tartozó kérdés. Ebből az is következik, hogy a közigazgatási hatóság dönt arról, hogy az ügy tényállásának feltárása érdekében mely bizonyítási eszközöket veszi igénybe, és mely bizonyítási eszközöket tartja szükségesnek az eljárás során a megalapozott tényállás-felderítéshez. Ez nem azt jelenti, hogy az eljárás szereplőinek ne lehetne álláspontja ezen eljárási cselekmények jog- vagy célszerűségéről, de az ezzel kapcsolatos álláspontjukat csak a törvény által engedett jogorvoslati eszközökön keresztül fejthetik ki, végső soron a közigazgatási hatóság bizonyítékbeszerzésére és mérlegelésre vonatkozó döntésének törvényességét is támadva.

Az Alkotmánybíróság versenyfelügyeleti eljárásra is vonatkoztatandó tétele szerint tehát a közigazgatási hatósági eljárásokban egyszerre kell biztosítani a közigazgatási hatóság számára a vizsgálati jogkör hatékony gyakorlásának jogi lehetőségeit figyelemmel arra, hogy az államnak pozitív intézményvédelmi kötelezettségei is vannak, de úgy, hogy ezzel szemben az eljárás alá vont ügyfél ne váljon kiszolgáltatottá, vagyis az ügyféli jogokkal egyensúlyba kell hozni az alkotmányosan szintén legitim hatósági tényállás-tisztázási kötelezettséget és az ennek érdekében felhasználható közhatalmi eszközöket. A közigazgatási bíróság a jelen ügyben megítélendő jogkérdés esetében a fenti alkotmányos kiindulópontot fogadta el, azzal, hogy nem kívánja megismételni az Alkotmánybíróság által is a fenti határozatban, valamint a kérelmezett által is helyesen idézett uniós és strasbourgi joggyakorlatot abban a tekintetben, hogy eszerint is a versenyfelügyeleti eljárással biztosítani kell a versenyszabályok betartását, és az ügyféli jogok gyakorlása nem vezethet ahhoz, hogy ez indokolatlanul akadályozza vagy ellehetetlenítse a kérelmezett tényfeltárási munkáját.

A Tpvt. személyi hatálya - ahogyan arra az Alkotmánybíróság is utalt - a vállalkozásokra terjed ki [Tpvt. 1. § (1) bekezdés]. A versenyfelügyeleti eljárásban a Tpvt. 52. §-a szerint ügyfél az, akivel szemben hivatalból indult meg az eljárás. Jelen ügyben ügyfél a kérelmező mint vállalkozás és mint jogi személy. A jogi személy azonban csak képviselője útján képes jogviszonyokban részt venni, így a jogi személy ügyfél esetén az eljárási jogosultságokkal is szükségszerűen a képviselője képes élni, és az eljárási kötelezettségeket is szükségszerűen a képviselője képes teljesíteni.

A Ket. 51. §-a két különböző természetű ügyféli jogot és kötelezettséget tartalmaz. A Ket. 51. § (1) bekezdése a nyilatkozattételt tartalmazza, amely ügyféli jog. A Ket. 51. § (3)-(4) bekezdése pedig az ügyfél kötelezettségét, az úgynevezett adatszolgáltatási kötelezettséget tartalmazza. Adat és nyilatkozat nem szinonim fogalmak. Az adat független az adathordozótól, egy bármilyen jelből álló objektum, míg a nyilatkozat már egy adattal, ténnyel kapcsolatos ismeret, tapasztalat, amely nem független az adathordozó szubjektumától.

A Ket. 51. § (3)-(4) bekezdésében foglalt adatszolgáltatási kötelezettségnek mindig külön törvényen

vagy kormányrendeleten kell alapulnia, vagyis szükséges azt megvizsgálni, hogy van-e olyan külön törvényi vagy kormányrendeleti rendelkezés, amely az adatszolgáltatási kötelezettséget megalapítja. A Tpvt. 65. § (2) bekezdése szerint a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács felhívására az ügyfél köteles közölni az érdemi döntéshez szükséges adatokat, ideértve a személyes adatokat is. Az ügyfél jogsértést beismerő nyilatkozatot nem köteles tenni, azonban az egyéb, rá nézve terhelő bizonyíték rendelkezésre bocsátását nem tagadhatja meg. A Tpvt. szövegszerűen is az ügyfél adatközlési kötelezettségére utal, amelyet az eljáró hatóság felhívására kell teljesíteni.

A Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja szerint a törvényen vagy kormányrendeleten alapuló adatszolgáltatást hivatalból folytatott eljárásban az ügyfél, illetve kérelemre indult eljárásban az ellenérdekű ügyfél akkor tagadhatja meg, ha nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. A Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja és a Tpvt. 65. § (2) bekezdése második mondata nem teljesen fedi egymást. A Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja az önvád közigazgatási eljárásban történő azon tilalmát mondja ki, amely olyan nyilatkozat esetén teszi lehetővé a megtagadást, a „hallgatás jogát”, amellyel „bűncselekmény elkövetésének” állítása történne meg. Ehhez képest a Tpvt. 65. § (2) bekezdés második mondata az önvád tilalmának versenyjogi meghatározását tartalmazza, amely a „jogsértés”, vagyis a versenyjogi jogsértés beismerésére vonatkozó nyilatkozatra vonatkoztatja a hallgatás - egyébként valóban nem abszolút - jogát. A Ket. és a Tpvt. szabálya tehát nem azonos önvád tilalmat szabályoz, mert a Ket. arra vonatkozik, amikor az ügyfél a közigazgatási eljárásban valamely a Büntető Törvénykönyv törvényi tényállása körébe tartozó történeti tényekről nyilatkozna. A Tpvt. tehát nem a Ket. 51. §-ától tartalmaz eltérő szabályt, mert e szabályok tartalma és hatóköre nem esik feltétlenül egybe, kivéve, ha egy versenyjogi jogsértés egyben bűncselekménynek is minősül. De ha ez az eset áll fenn, akkor pedig a kérelmezetti végzés 43-44. pontjában értelmezés volna irányadó, amely jogsértés alatt a bűncselekmény is érti.

Mindebből az következik, hogy az ügyfél a nyilatkozat megtagadásának jogával akkor is élhet, ha a nyilatkozatával a versenyfelügyeleti eljárásban vádolná magát - akár versenyjogsértésnek minősülő akár annak nem minősülő - bűncselekmény elkövetésével. Ügyfél alatt pedig e tekintetben a fentiek szerint az ügyféli törvényes képviselőt is érteni kell, hiszen a versenyjogsértés miatt eljárás alá vont vállalkozás e képviselője cselekvőségén keresztül „járhatott el”. Ennek megfelelően az ügyfélmeghallgatás esetén a Ket. és a Tpvt. szerinti „hallgatás jogával” az ügyfél képviselője élhet annak ellenére, hogy az ügyfél és képviselője egyébként különálló eljárásjogi pozícióval rendelkezik más tekintetben. Ezt erősíti az is, hogy a magyar jogrendszer ismeri a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedéseket [a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény], amelyek a jogi személlyel a törvény által meghatározott kapcsolatban álló természetes személy cselekvőségén keresztül rendelkezhetők el [2. §].

Akkor tehát, amikor a Tpvt. 65. § (2) bekezdése és a Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja az „ügyfél” megtagadási jogáról rendelkezik, az ügyfélmeghallgatás alanyát, az ügyféli képviselőt kell érteni, vagyis nem köteles olyan nyilatkozatot tenni, amellyel bűncselekmény elkövetését ismerné be. Mindennek azért is van jelentősége, mert a versenyfelügyeleti eljárás mellett folyó büntetőeljárásnak a fentiek szerint a Btk. 296/B. §-a alkalmazásában kizárólag természetes személy lehet az alanya.

A jelen közigazgatási nemperes eljárás tárgyát képező eljárási bírságot kiszabó végzés jogalapja

azonban az volt, hogy az eljárási jogsértés abban állt, hogy az ügyfél előre és kategorikusan, a feltett kérdések ismerete nélkül tagadta meg a válaszadást, és az ügyfél a kérdések és tények ismerete nélkül nincs abban a helyzetben, hogy eldöntse azt, hogy jogosult-e a válaszadás megtagadására, így nincs lehetősége arra, hogy a nyilatkozattételt egészében tagadja meg.

A közigazgatási bíróság osztotta a kérelmezett 47. pontjában foglalt azon jogértelmezést, amely szerint az önvádra kötelezés tilalma kapcsán az ügyfél nyilatkozattételének megtagadása kizárólag a nyilatkozattételi kötelezettséget érinti és kizárólag abban a kérdésben, melyben az ügyfél saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.

Tény, hogy a Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja nem utal arra, hogy a nyilatkozattétel csak meghatározott kérdésben tagadható meg. A mentességi jog lehet általános vagy részmentesség. E mentességi jog azonban főszabály szerint nem általános, mert az ügyféli megtagadási jog mellett figyelembe kell venni a közigazgatási hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségét is, vagyis azt is biztosítani kell, hogy a közigazgatási hatóság a tényállás tisztázásához szükséges releváns információkhoz hozzájusson. Nem általános, figyelemmel arra, hogy egy ügynek több olyan aspektusa, ténykérdése lehet, amelynek semmi köze az önvád tilalmához, emellett pedig a versenyfelügyeleti eljárásnak nem egyes személyek büntetőjogi felelősségének feltárása a célja. Az adott ügy körülményei alapján dönthető el, hogy a nyilatkozat egészének megtagadása is indokolt-e akkor, ha az adott személy ügybeni érintettsége és a rendelkezésre álló adatok folytán - extrém esetben - csak olyan kérdés volna feltehető, amely miatt sérülne az önvád tilalmának elve. Ebben az esetben is az erre való hivatkozásnak alaposnak kell lennie, amelyet nehezít az a körülmény, hogy az ügyfél nem láthatja előre, hogy a közigazgatási hatóság milyen tartalmú kérdéseket milyen tényekre kíván feltenni. Az általános mentességi jog hiánya tehát ebben az értelemben értendő, és azért helyes az az értelmezés, hogy szemben a hozzátartozói jogviszonyra való hivatkozással, amely e viszony miatt enged teljes megtagadást, az önvád tilalmának érvényesíthetősége főszabály szerint mindig adott kérdés tekintetében dönthető el. A Ket. 51. § (4) bekezdés b) pontja a „nyilatkozat” megtétele esetén teszi érvényesíthetővé a mentességi jogot. A kérelmezett a támadott végzés 49. pontjában helyesen hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bíróságának azon gyakorlatára, amely szerint az önvádra kötelezés tilalma nem abszolút jog, nem terjed ki olyan bizonyítékokra, amelyek az eljárás alá vont akaratától/szobjektumától független bizonyító ereje van, vagyis már például meglévő iratokra, vérmintákra, szövetmintákra, titokban készített hangfelvételekre [a kérelmezett által idézett joggyakorlat mellett lásd *Case of Saunders v. United Kingdom* 17 December 1996; Application no. 19187/91.].

A nyilatkozattétel megtagadása ügyféli jog a Ket. alapján, ez az ügyfél önálló döntése, ez is egy nyilatkozat, ami szólhat arról, hogy szerinte a nyilatkozattétel - vagy akár annak egésze - tekintetében az önvádra kötelezés tilalma fennáll. Ez azonban az ügyfél önálló értelmezése, amely téves is lehet. A Ket. 50. § (1) és (5) bekezdéséből, valamint kifejezetten a Ket. 51. § (4b) bekezdés alapján ezen ügyfélnyilatkozat alaposságáról és jogszerűségéről - vita esetén - a közigazgatási hatóság dönt. A közigazgatási hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségéből ugyanis az következik, hogy szükségyszerű, hogy ilyen esetben valamilyen döntés szülessék. A Ket. 51. § (4b) bekezdése szerint az ügyfelet vagy az ellenérdekű ügyfelet a (4) bekezdés c) pontjára hivatkozása ellenére adatszolgáltatásra kötelező végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ebből a rendelkezésből két következtetés adódik: egyrészt a (4) bekezdésben foglalt valamennyi esetben az ügyféli hivatkozás ellenére a hatóság végzéssel kötelezheti az ügyfelet a kötelezettsége teljesítésére,

másrészt pedig az, hogy csak a c) pontos esetben van külön jogorvoslatnak ez ellen. Ennek indoka, hogy a c) pontos esetben már pusztán a nyilatkozattal, adatszolgáltatással orvosolhatatlan helyzet alakulna ki, egyébként azonban az ügyfél a közigazgatási hatóság tényállás-felderítési munkáját vitatva az érdemi határozat elleni jogorvoslatban nincs attól elzárva, hogy a jogellenesen beszerzett bizonyítékok kirekesztését kérje, és ezzel megdöntse, megalapozatlanná tegye a hatóság döntését. Ebben is különbözik az ügyfél és a tanú helyzete, ahol a tanúvallomásra kötelező végzés ellen azért indokolt külön jogorvoslatot biztosítani, mert a tanú mint az eljárás egyéb részt vevője nem élhet jogorvoslattal az eljárást befejező döntés ellen. Nem osztotta tehát a közigazgatási bíróság a kérelmező azon kérelmi elemét sem, hogy a vizsgálók nem dönthetik el, hogy mely kérdésekre kell válaszolnia az ügyfélnek. A kérelmező védelemhez való joga nem sérül, hiszen mind a közigazgatási eljárásban és közigazgatási perben, mind a büntetőeljárásban - vagyis végső soron bíróság előtt - kifogás tárgyává teheti, hogy a közigazgatási hatóság bizonyíték-beszerzése jogellenes vagy tiltott volt, illetve nem érvényesültek azok a garanciák, amelyeket akár a Ket., akár a Be. megkíván. Ez azonban mindig konkrét viszonyrendszerben, mindig konkrét tények, kérdések, válaszok, adatok és nyilatkozatok alapján ítélt meg, általánosságban nem. Azzal, hogy a kérelmező előre, a kérdések, azon tények ismerete nélkül, amelyekre a kérdés vonatkozna, teljes egészében megtagadja a nyilatkozatot, a kérelmezett számára ellenőrizhetetlenné teszi, hogy ez a megtagadás jogos-e, egyben indokolatlanul akadályozza a kérelmezetti tényállás-tisztázást. Ezzel a magatartással éppen a kérelmező teremt alkotmányosan visszás helyzetet, mert egyoldalúan kizárólag az ügyféli érdekek védelmét helyezi előtérbe megfosztva a kérelmezettet attól, hogy alkotmányos és uniós jogi feladatát elláthassa. Sem a büntetőeljárás terhelte pozícióból, sem a folyamatban lévő büntetőeljárásból önmagában nem lehet olyan következtetést levonni, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban valamennyi kérdés tekintetében fennállna az ügyféli mentességi jog. Az ügyfél és a terhelte helyzete egyébként sem azonos. Az ügyfelet a versenyfelügyeleti eljárásban együttműködési kötelezettség terheli [Tpvt. 65. § (2) bekezdés]. Kérelmezett helyesen hivatkozott arra is, hogy a kérelmező, illetve a büntetőeljárással érintett képviselője mint természetes személy a büntetőeljárás során jogorvoslattal támadhatja a bizonyítékok beszerzésének jogellenességét, és arra, hogy a büntetőjogi felelősség megállapításához szükséges bizonyítékok oly módon kerültek beszerzésre, amely miatt a büntetőeljárás szigorú garanciarendszerében azokra tényállást alapítani nem lehet [Be. 78. § (4) bekezdés], még objektív valóságuk esetén is figyelmen kívül kell ezeket hagyni.

A Knptv. 3. § (4) bekezdése szerint a bíróság lényeges eljárási szabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási végzést hatályon kívül helyezi. és szükség esetén a hatóságot új eljárásra vagy az eljárás folytatására kötelezi. Törvény rendelkezhet úgy is, hogy meghatározott közigazgatási hatósági ügyben a bíróság a közigazgatási döntést megváltoztathatja. Lényeges az eljárási hiba, ha ennek hiányában más tartalmú döntés született volna, a közigazgatási hatósági eljárás eltérő eredményre vezethetett volna, és ezt a kérelmező kellően igazolja (oksági követelmény).

Kérelmező kifogásolta azt is, hogy a kérelmező bankszámláján 200.000.-forintot zároltak értesítés nélkül. a bank pedig nem ad felvilágosítást. Kérelmezett csatolta a Vj/28-205/2013. számú végzést ideiglenes biztosítási intézkedés elrendeléséről. Kérelmezett helyesen mutatott rá, hogy e végzés ellen önálló jogorvoslatnak van helye, másrészt a kérelmező semmilyen összefüggést nem tárt fel, hogy ez az intézkedés, illetve ennek jogszerűsége mennyiben hat ki az eljárási bíróságot kiszabó végzés megítélésére. Egyrészt a pénzügyi magatartása a közigazgatási nemperes eljárás tárgyát nem képezi, másrészt az ideiglenes biztosítási intézkedés egyik alapvető vonása, hogy arról nincs

előzetes értesítés, éppen az intézkedés és végrehajthatóság hatékonysága érdekében. Ugyanakkor ha még terhelné is ilyen kötelezettség a kérelmezettet, az értesítés elmaradása és a jelen nemperes eljárás tárgyát képező végzés jogszerűsége között összefüggés nem állapítható meg, amellet, hogy kérelmező nem is igazolt ilyet.

A Tpv. 61. § (1) bekezdése szerint az ügyféllel, az eljárás egyéb résztvevőjével, illetve a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett személlyel szemben eljárási bírság szabható ki, ha az eljárás során olyan cselekményt végez, vagy olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezi.

A Knptv. 3. § (4) bekezdése alapján a közigazgatási bíróság a fentiek szerint megállapította, hogy a kérelmezett az eljárási bírság jogalapja meghatározása tekintetében eljárási szabálysértést nem követett el, az eljárási bírság kiszabása során a Tpv. 61. § (1) bekezdése alapján jogszerűen értékelte az ügyfél magatartását a tényállás feltárásának megghiúsítása tekintetében figyelemmel a Knptv. 4. §-a folytán alkalmazandó Pp. 339/B. §-ára. Lényeges eljárási hiba hiányában a támadott végzés hatályon kívül helyezésének indoka nem volt.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 43. § (7) bekezdése szerinti 10.000 forint illetéket a kérelmező lerőta, azt a kérelmező viseli.

A Pp. 67. § (1) bekezdés d) pontja, (2) bekezdése és 75. § (2)-(3) bekezdése alapján a közigazgatási bíróság mellőzte a kérelmezett képviselőjében eljáró szervezeti képviselő részére eljárási költség megállapítását.

A végzés elleni jogorvoslat lehetőségét a Knptv. 3. § (4) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2014. november 07.

Dr. Barabás Gergely s. k.
bíróági titkár