



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
ítélete**

Az ügy száma: Kfv.VI.37.319/2024/8.

A tanács tagjai: Dr. Vitál-Eigner Beáta a tanács elnöke

Dr. Rák-Fekete Edina előadó bíró

Dr. Kurucz Krisztina bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit bíró

Dr. Horváth Tamás bíró

A felperes: Név1
(cím1)

A felperes képviselője: Dr. Tóth Ákos kamarai jogtanácsos

Az alperes: Gazdasági Versenyhivatal
(cím2)

Az alperes képviselője: Dr. Orbán Szilvia kamarai jogtanácsos

A per tárgya: versenyügyben indult közigazgatási jogvita

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

A felülvizsgálni kért jogerős határozat száma: a Fővárosi Törvényszék 2024. február 27.
napján kelt 105.K.703.726/2023/8. számú ítélete

Rendelkező rész

A Kúria a Fővárosi Törvényszék 105.K.703.726/2023/8. számú ítéletét hatályában fenntartja.

Kötelezi a felperest, hogy fizessen meg az alperesnek 15 napon belül 72.000 (azaz hetvenkettőezer) forint felülvizsgálati perköltséget.

A felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad.

Az ítélet ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

[1] A Név2 és a cég1 (a továbbiakban: koncesszor) 2022. július 28. napján a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.) 53/A. §-a alapján koncessziós szerződést kötöttek, amely szerint a koncesszor a szerződés hatálybalépésétől kezdődően 35 évre jogosultságot szerzett az állami hulladékgazdálkodási közfeladat (a továbbiakban: koncesszió) ellátására, amely magában foglalja az intézményi résztevékenység, illetve a közszolgáltatási résztevékenység hatálya alá tartozó hulladékokat és hulladékgazdálkodási szolgáltatásokat.

[2] A neve elhallgatását kérő felperes 2023. február 2-án a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 43/H. § (1) bekezdés szerinti bejelentéssel élt az alperesnél. A bejelentés szerint a koncesszor, valamint a cég2 (a továbbiakban: koncessziós társaság, a továbbiakban együtt: bejelentett társaságok) a 2023. július 1-jétől őket megillető hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultságok gyakorlásával kapcsolatban a Ht. és annak módosításai következtében kialakult monopolhelyzetet kihasználva gazdasági erőfölénnyel való visszaélést megvalósító előkészítő lépéseket tettek. A bejelentett társaságok magatartása kárt okoz azoknak vállalkozásoknak, amelyek aktívan működtek azon a hulladékgazdálkodási piacon, amelyen 2023. július 1-jétől már csak a bejelentett társaságok alvállalkozóiként fejthetik ki tevékenységüket. Véleménye szerint a bejelentett társaságok a hulladékgazdálkodási koncesszióval összefüggésben fennálló gazdasági erőfölényes helyzetüket feltehetően kiterjesztik a fennmaradó hulladékgazdálkodási szabadpiacra, amelynek eredményeként a koncesszió hatálya alá tartozó hulladékok árazását a szabadpiaci hulladékok árazásánál is érvényesíthetik. Hivatkozása szerint az ajánlati felhívás túlterjeszkedett a koncesszió hatálya alá eső hulladékkategóriákon azzal, hogy az kiterjedt az építési-bontási fémhulladéokra, illetőleg a természetes személyeknél keletkező fémhulladéokra. A bejelentésében több olyan konkrét magatartást megjelölt, amelyekkel - álláspontja szerint - a bejelentett társaságok megvalósították a Tpv. 21. § a), g), i), j) pontjai szerinti visszaélést, így különösen gazdasági erőfölénnyel visszaélést megvalósítva olyan színben tüntették fel magukat, mintha a hulladék-, illetve fémkereskedelmi engedélyköteles anyag átvételére kizárólag ők lennének jogosultak,

további gazdasági előnyök szerzése, valamint piaci szerepük növelése érdekében kényszerítették információátadásra a piaci vállalkozásokat, magatartásuk a versenytársak kizorítására, befolyásolására, szerződési szabadságuk gyakorlásának korlátozására, továbbá az alvállalkozókra hátrányos szerződési feltételek kényszerítésére és a koncesszió kívül eső tevékenységek magukhoz vonására irányult.

[3] Az alperes a 2023. október 12. napján kelt B/10-45/2023. számú végzésében megállapította, hogy a bejelentésben foglalt és a bejelentés alapján lefolytatott eljárásban beszerzett adatok alapján a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei nem állnak fenn. Indokai szerint nem valószínűsíthető a bejelentésben kifogásolt magatartások kapcsán a Tptv. 21. §-ában foglalt gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának feltételezett megsértése.

A kereset és a védírat

[4] A felperes a végzés ellen - eljárásjogi és anyagi jogi rendelkezések megsértésére hivatkozással - közigazgatási pert indított. Keresetében elsődlegesen a végzés megváltoztatását és a vizsgálónak a vizsgálat elrendelésére kötelezését; másodlagosan a végzés megsemmisítését és az alperes új eljárásra kötelezését kérte. A bejelentett társaságoknak az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 34. és 35. cikkébe, valamint 37. cikk (1) bekezdésébe ütköző, mennyiségi korlátozással azonos hatású, illetve diszkriminatív intézkedésnek minősülő gyakorlata tekintetében a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 34. § a) pontjára, valamint az EUMSZ 267. cikkében foglaltakra figyelemmel indítványozta az Európai Unió Bírósága (EUB) előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezését.

[5] Az alperes a védíratában a kereset, továbbá az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti indítvány elutasítását kérte.

Az elsőfokú ítélet

[6] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével a keresetet elutasította. Az elsőfokú ítélet jogorvoslati tájékoztatása szerint az ítélet ellen a Tptv. 43/H. § (10) bekezdése alapján perorvoslatnak nincs helye.

[7] Indokolásában leszögezte, a Tptv. 43/H. § (1) bekezdése alapján a bejelentőnek kell előadnia és alátámasztania azokat a körülményeket, amelyek a jogsértő tevékenység valószínűsíthetőségét megalapozzák, az alperesnek pedig az így szolgáltatott adatok és bizonyítékok értékelésével szintén a valószínűsítés szintjén maradva kell döntést hozni a bejelentésről [3107/2019. (V. 17.) AB végzés; Fővárosi Törvényszék 105.K.700.632/2018/10.].

[8] Megállapította, hogy az alperes a tényállást a szükséges mértékben feltárta, amely során beszerezte a koncesszor nyilatkozatát és a felperest is felhívta adatszolgáltatásra. Az alperes a rendelkezésre bocsátott információkat és dokumentumokat alaposan megvizsgálva, azokat okszerűen értékelve jutott arra a következtetésre, hogy a felperes a versenyfelügyeleti eljárás lefolytatásának szükségességéhez megkövetelt elsődleges törvényi feltételt,

nevezetesen, hogy a bejelentett társaságok magatartása jogsértő lett volna, valószínűsíteni nem tudta. E megállapítást alátámasztja a felperes nyilatkozata, miszerint a 2023. július 1-je óta eltelt rövid időre, illetve a nyári időszakokban a hulladékgazdálkodás jelentős lelassulására tekintettel konkrét visszaélésekről nehéz megállapításokat tenni. Hangsúlyozta, hogy feltételezések alapján, konkrét visszaéléseket valószínűsítő tények, adatok hiányában a versenyfelügyeleti eljárás lefolytatásának szükségessége nem valószínűsíthető. Érvelése szerint a Tptv. 67. § (2) bekezdéséből következően valószínűsíthetően jogsértő magatartás hiányában az alperesnek már nem kellett vizsgálnia azt, hogy a közérdek védelme szükségessé teszi-e versenyfelügyeleti eljárás lefolytatását. Indoka szerint az alperes az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdésének megfelelően az indokolási kötelezettségének is eleget tett.

[9] Álláspontja szerint az alperes a Tptv. 22. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltakkal összhangban vizsgálta a bejelentett társaságok erőfölényes helyzetét, melynek eredményeként arra jutott, hogy a bejelentett társaságok gazdasági erőfölénye a koncessziós piacon 2023. július 1-től kezdődően valószínűsíthetően fennáll, e piac egésze felett jogi monopóliummal rendelkeznek. Önmagában az, hogy a felperes a jogi monopóliumot biztosító jogszabályi környezetet uniós jogba ütközőnek tartja, nem alkalmas az állított gazdasági erőfölénnyel való visszaélés valószínűsítésére.

[10] Leszögezte, hogy az alperes a koncessziós szerződés tartalmát, annak hatályosulását, esetleges megszűnését hatáskör hiányában nem vizsgálhatta, ezért az alperesnek a Név3 sem kellett megkeresnie abban a körben, hogy a koncessziós társaság 2022. december 31-ig megszerezte-e a szükséges engedélyeket, illetve megkötötte-e a kapacitást biztosító szerződéseket. Az a körülmény, hogy a bejelentésben kifogásolt magatartások jogsértő jellegének valószínűsítésére felhozott körülmények között voltak olyanok, amelyeket az alperes hatáskör hiányában nem vizsgálhatott, nem eredményezi a határozat Ákr. 123. § (1) bekezdés a) pontja szerinti semmisségét. Rámutatott továbbá arra, hogy az a körülmény, hogy a koncessziós szerződés mellékletei adott esetben nem nyilvánosak, kétségtől nem a bejelentett társaságok gazdasági erőfölénnyel való visszaélésének következménye.

[11] Megítélése szerint az alperes az érintett piacot okszerűen különítette el koncessziós piacra és szabadpiacra. Az alperes által alkalmazott elkülönítés okszerűségét támasztja alá a hulladékgazdálkodás piacán 2023. július 1-jén bekövetkezett strukturális változás, illetve, hogy a kifogásolt magatartások mindegyike valószínűsíthetően a koncessziós piachoz kapcsolódik, továbbá a szabadpiaci hulladékgazdálkodási szolgáltatásokkal ellentétben a koncesszió hatálya alá kötelezően igénybe veendő szolgáltatásokat magába foglaló tevékenységek tartoznak. Indoka szerint a bejelentés alapján folytatott eljárás során az érintett piac részletesebb meghatározása nem volt indokolt.

[12] Érvelése szerint nem valószínűsíthető, hogy a bejelentett társaságok a gazdasági tevékenységüket már 2022. július 28-tól a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytatták; gazdasági erőfölényük a koncessziós piacon a szerződés hatályba lépésétől valószínűsíthető. Azt megelőzően ugyanis a koncessziós piac hatálya alá tartozó tevékenységet bármely piaci szereplő végezhetett, amit alátámaszt az e tevékenység végzésére engedéllyel rendelkezők száma is (alperesi végzés 23. oldal első bekezdés).

[13] Hangsúlyozta, hogy a lakosságtól történő fémhulladékok begyűjtése annak függvényében tartozik a koncesszió hatálya alá, hogy az koncessziós fémhulladéokra vonatkozik-e. Az építési-bontási fémhulladék ugyan szerepelt az ajánlati felhívásban, azonban abból nem vitatottan kikerült, amely tényről a koncesszor tájékoztatta a pályázókat.

[14] Kifejtése szerint az alperes az eljárást a Tptv. 43/H. § (7) bekezdés c) pontja szerinti okok hiányában nem szüntethette meg, valamint a Tptv. 43/H. § (7) bekezdés d) pontja alapján – hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság hiányában – áttételről sem

rendelkezhetett, továbbá az Európai Bizottsághoz történő áttétel szükségessége sem merült fel.

[15] Indokolása [33] bekezdésében az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti kérelmet - a CILFIT kritériumokra utalással - elutasította. Indoka szerint a felperes hipotetikus, a jogvita tárgyát képező ügyben ténylegesen meg nem valósult esetekre vonatkoztatva kérte az EUMSZ megjelölt rendelkezéseinek EUB általi értelmezését.

A felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem

[16] Az elsőfokú ítélet ellen a felperes – jogszabálysértésre és a Kúria közzétett határozataitól való eltérésre hivatkozással – felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. Felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az alperesi végzés megváltoztatását és a vizsgáló vizsgálat elrendelésére kötelezését; másodlagosan az ítélet megváltoztatását, az alperesi végzés megsemmisítését és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezését; harmadlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését, az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására és új határozat meghozatalára kötelezését kérte. Indítványozta az EUB előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezését.

[17] Álláspontja szerint az elsőfokú ítélet jogorvoslati tájékoztatása eltér a Kúria Kf.38.106/2019/4. számú határozatában foglaltaktól, amelynek [27] bekezdésében a Kúria kimondta, hogy a Tptv. 43/H. § (10) bekezdése kizárólag az elsőfokú bíróság végzése elleni perorvoslatot zárja ki. Álláspontja szerint az elsőfokú ítélet elleni felülvizsgálat lehetősége biztosított, mivel a felülvizsgálat Kp.) 116. § e) pontja szerinti kizárását különösen indokoltta tevő tény, körülmény nem áll fenn.

[18] Álláspontja szerint a per során sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből levezethető, valamint a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 8. §-a szerinti törvényes bíróhoz való joga azáltal, hogy nem azok a bírák hozták meg a felülvizsgálati kérelemmel támadott ítéletet, akikre az ügyet eredetileg kiszínták.

[19] Kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság a Kp. 34. §-a szerint alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 130. § (3) bekezdését sértő módon nem hozott végzést az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti kérelme tárgyában, ezzel jogkérdésben eltért a Kúria Kfv.37.780/2021/7. számú, és a Kfv.37.351/2021/9. számú határozatától.

[20] Hivatkozott arra, hogy a Tptv. 21. §-ában foglalt gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmának megsértését nem csak valószínűsítette, de bizonyította is, ezért az elsőfokú bíróságnak megszorító módon kellett volna vizsgálnia azt, hogy az alperes kellően valószínűsíti-e a versenyfelügyeleti eljárás megindításának mellőzésével kapcsolatos döntését.

[21] Előadta, hogy az elsőfokú ítélet meghozatalát követően - a közérdekű adat megismerésére irányuló igénylésére - a Kúria Pfv.IV.21.149/2023/6. számú ítélete alapján kiadták részére a koncessziós szerződés mellékleteit, amelyekből kétséget kizáróan megállapítható, hogy a koncessziós társaság a Ht. 92/I. §-át sértő módon 2022. december 31. napjáig nem gondoskodott a szükséges engedélyek megszerzéséről és a kapacitást biztosító szerződések megkötéséről. Mindebből következően a koncessziós szerződés annak 5.3. pontja, illetve a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.)

Ptk. 6:3. § e) pontja 6:116. § (2) bekezdése alapján megszűnhetett. Amennyiben a koncessziós szerződés megszűnt, akkor a bejelentett társaságok nem jogosultak a közfeladat ellátására, így koncesszori, illetve koncessziós társasági minőségük sem áll fenn. Annak ellenére, hogy a mellékletek a megelőző eljárás részét képezték, az alperes a koncessziós szerződés megszűnése körében a tényállást nem tisztázta, nem kereste meg a Név3 azzal kapcsolatban, hogy a koncessziós szerződés megszűnt-e. Az elsőfokú bíróság az alperes ezen jogsértését nem orvosolta, amellyel megsértette az Ákr. 62. §-át, 81. § (1) bekezdését, valamint a Kp. 78. § (2) bekezdését, 89. § (1) bekezdés b) pontját, illetőleg a 92. § (1) bekezdés b) pontját.

[22] A tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség megsértésére hivatkozott azzal összefüggésben is, hogy az alperes úgy foglalt állást a valószínűsíthetően jogsértő magatartás hiányáról, hogy a közérdek védelmének szükségességét nem vizsgálta. Az elsőfokú bíróság az alperes végzését e lényeges hiányossága ellenére nem semmisítette meg, ezzel megsértette a Kp. a 89. § (1) bekezdés b) pontját, 92. § (1) bekezdés b) pontját.

[23] Rámutatott arra, hogy az alperes végzésében bár a hatásköre hiányára hivatkozott, azonban a bejelentésben kifogásolt magatartás értékelése körében mégis érdemi megállapításokat tett, és ezt az elsőfokú bíróság a Kp. 85. § (3) bekezdés sérelmét okozva nem orvosolta. Ennek kapcsán utalt továbbá arra, hogy az alperesnek az Ákr. 17. §-a, valamint a Tpv. 43/H. § (7) bekezdés d) pontja alapján azt is vizsgálni kellett volna, hogy a hatáskörhiányra tekintettel át kell-e tennie az ügyet más szervhez, így különösen az Európai Bizottsághoz.

[24] Hangsúlyozta, hogy a Kúria Pfv.IV.21.149/2023/6. számú ítélete alapján megkapott adatokból kétséget kizáróan megállapítható, hogy a fémkereskedelmi tevékenység nem csak nem része a koncessziónak, de még a koncesszor közbeszerzési felhívásra tett ajánlata sem terjedt ki rá. Mindezek tükrében okszerűtlen az elsőfokú bíróság azon megállapítása, hogy a fémkereskedelem is a koncesszió részét képezte. Hivatkozása szerint a felülvizsgálati kérelmében szereplő diagramról leolvasható, hogy milyen drasztikusan csökkent a begyűjtött, illetve felvásárolt fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok és hulladékok mennyisége, ami a gazdasági erőfölénnyel visszaélés eredményeként következett be. Nem az történt tehát, hogy a szabadpiacról átkerültek a javak, a volumenek a koncessziós piacra, hanem mivel korábban is és most is egy fémkereskedelmi és egy hulladékpiac létezett és létezik, ezeken a piacokon következett be a drasztikus visszaesés is. Az érintett piac téves azonosítása a vitatott közigazgatási cselekmény és az elsőfokú ítélet esetében ugyancsak az Ákr. 62. § sérelmét okozza, amely a Kp. 92. § (1) bekezdés b) pontja szerinti jogkövetkezményt kellett volna, hogy eredményezze.

[25] Az alperes és az elsőfokú bíróság a Tpv. 22. §-át sértve jutott arra a megállapításra, hogy a bejelentett társaságok 2023. július 1. napját megelőzően nem voltak erőfölényes helyzetben. A koncesszor által közzétett ajánlati felhívás igazolja, hogy a bejelentett társaságok már a koncessziós szerződés hatálybalépését megelőzően is képesek voltak arra, hogy a versenyt korlátozva befolyást gyakoroljanak a hulladékpiacra, valamint a fémkereskedelmi piacra.

[26] Véleménye szerint az alperes és az elsőfokú bíróság okszerűtlenül jutott arra a következtetésre, hogy a bejelentésben kifogásolt magatartások nem visszaélásszerűek.

[27] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását kérte, tekintettel arra, hogy az nem jogszabálysértő és nem tér el a hivatkozott kúriai határozatoktól.

[28] A felülvizsgálati kérelem nem alapos

[29] A Kúria a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó Kp. 108. § (1) bekezdésében foglaltakból következően a jogerős ítéletet a felülvizsgálati kérelem és a felülvizsgálati ellenkérelem keretei között vizsgálta felül.

[30] A Kp. 120. § (5) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a jogerős határozat meghozatalakor rendelkezésre álló iratok és bizonyítékok alapján dönt.

[31] Az elsőfokú bíróság a tényállást iratszerűen állapította meg, helytállóan foglalt állást a felperes kereseti kérelméről és megalapozottan következtetett a versenyfelügyeleti eljárás megindítása feltételeinek hiányára. Döntését alaposan, részletesen, a keresetben kifogásoltakra teljes körben kitérve megindokolta. A Kúria a felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel a következőkre mutat rá.

[32] A Kúria kiemeli, hogy a bírósági határozatokkal szembeni perorvoslat lehetősége vagy annak kizártsága a törvény rendelkezésén és nem - akár egy esetlegesen téves - jogorvoslati tájékoztatáson alapul. A Kúria a felülvizsgálathoz való jog meglétét hivatalból volt köteles vizsgálni, mivel annak hiányában a felülvizsgálati kérelmet érdemben nem lehet elbírálni, azt vissza kell utasítani.

[33] Abban a kérdésben való állásfoglaláshoz, hogy az alperes végzésével szemben biztosított-e a perorvoslat a Tpt. és a Kp. vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése alapján dönthető el.

[34] A Tpt. a Harmadik Rész IX. fejezete a GVH versenyfelügyeleti eljáráson kívüli eljárásai között tartalmazza a bejelentéssel kapcsolatos eljárásban hozott döntés elleni közigazgatási perre vonatkozó speciális szabályokat.

[35] A felperes bejelentése alapján lefolytatott eljárásban hozott végzésében az alperes megállapította a versenyfelügyeleti eljárás megindítása feltételeinek fennállása hiányát, azaz a 43/H. § (7) bekezdés b) pont szerinti döntést hozott.

[36] A Tpt. 43/H. § (10) bekezdése értelmében a (7) bekezdés b) szerinti végzést kizárólag a bejelentő támadhatja meg, közigazgatási perben, a közlésétől számított nyolc napon belül. A közigazgatási perben a bíróság eljárására vonatkozó szabályokat azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy (...) a bíróság végzése ellen perorvoslatnak nincs helye.

[37] Annak eldöntése során, hogy egy bírósági határozattal szemben biztosított-e jogorvoslat vagy sem, az alkalmazandó jogszabályok szigorú értelmezése alapján dönthető el. A Tpt. a 43/H. § (7) bekezdés b) pontja egyértelműen és világosan csak a közigazgatási perben hozott végzés elleni perorvoslatot zárja ki, az ítélet elleni jogorvoslatról nem szól. Amennyiben a jogalkotó egy adott határozatfajta ellen nem biztosította a jogorvoslat lehetőségét, azt nem lehet úgy értelmezni, hogy a jogorvoslat egy másik határozatfajta ellen sem biztosított. Az ilyen értelmezés ugyanis végső soron a jogorvoslathoz való alapjog elvonását jelentené, ami súlyosan alaptörvény-ellenes helyzetet idézne elő. Mivel a Tpt. IX. fejezetében nincs az ítélet elleni jogorvoslatra eltérő rendelkezés, az ítélet elleni jogorvoslat biztosítottságát a továbbiakban a közigazgatási perrendi szabályok alapján kellett vizsgálni.

[38] A Kp. 115. § (1) bekezdése értelmében a jogerős ítélet ellen jogszabálysértésre, illetve a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésre hivatkozással felülvizsgálati kérelmet terjeszthet elő a fél, az érdekelt, valamint a rendelkezés rá vonatkozó része ellen az, akire a határozat rendelkezést tartalmaz.

[39] A kiemelt törvényi rendelkezés alapján – főszabály szerint – a közigazgatási perben hozott a jogerős ítélettel szemben biztosított a felülvizsgálat lehetősége. Az elsőfokú ítélet elleni felülvizsgálat csak akkor lenne kizárt, ha az a Kp. 116. § a)-e) pont szerinti felülvizsgálatból kizárt határozatok körébe tartozna. Jelen esetben szóba jöhető kizárási ok a Kp. 116. § e) pontja, amely szerint nincs helye felülvizsgálatnak, ha azt törvény különösen indokolt esetben kizárja. A Tpvt. hivatkozott rendelkezése azonban nem ilyen, mert az csak a bíróság végzése elleni perorvoslatot zárja ki. Megállapítható, hogy az alperesi végzés jogszerűsége tárgyában hozott elsőfokú ítélet ellen a felülvizsgálat lehetősége a Kp. alapján biztosított. Mindezekre tekintettel nem volt akadálya az elsőfokú ítélet érdemi felülvizsgálatának.

[40] A Kúria megjelölt határozatától való eltérés nem áll fenn, mivel a Kúria a hivatkozott határozatában a fellebbezés és nem a felülvizsgálat lehetőségének biztosítottságát vizsgálta.

[41] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése deklarálja mindenkinek a jogát ahhoz, hogy ügyét törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[42] A Bszi. 8. § (1) bekezdése szerint senki sem vonható el törvényes bírójától. Ugyanezen § (2) bekezdése értelmében a törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró.

[43] A jelen közigazgatási perben az elsőfokú bíróság a Kp. 8. § (1) bekezdése szerinti három hivatásos bíróból álló tanácsban járt el.

[44] A Kúria a rendelkezésre álló peres iratok alapján megállapította, hogy a felperes keresete folytán indult pert az elsőfokú bíróságon a szignálásra jogosult igazgatási vezető 105. K. tanácsra osztotta ki és a közigazgatási perben mindvégig a 105.K tanács járt el és ez a tanács hozta meg az ítéletet is. Az, hogy az előkészítő tanácsülésen a tanács tagjaként még dr. Huber Gábor bíró volt jelen, ám az ítélet meghozatalában már dr. Barsi-Fodor Bea, mint a tanács tagja vett részt, nem okozza a törvényes bíróhoz való jog sérelmét, tekintettel arra, hogy a Fővárosi Törvényszék Közigazgatási Kollégiumának keresetlevél bírósághoz érkezésének időpontjában - 2023. november 6. napján - hatályos ügyelosztási rendje szerint mindkét említett bíró a 105.K. tanács tagja. A jelen közigazgatási ügyben az elsőfokú bíróság nem egyesbíróként, hanem tanácsban járt el, következésképpen a törvényes bíróhoz való jog nem a tanács tagjaiként eljáró bírók, hanem a tanács tekintetében értelmezhető. Mindebből következően alaptalan volt a felperesnek a törvényes bíróhoz való joga megsértésére való hivatkozása.

[45] A Kp. 34. § a) pontja alapján alkalmazandó Pp. 130. § (3) bekezdése kimondja, ha a bíróság az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló kérelmet elutasítja, erről végzéssel határoz, e döntését legkésőbb az ítéletében köteles megindokolni.

[46] Iratellenesen állította a felperes, hogy nem indokolta meg az elsőfokú bíróság az előzetes döntéshozatali indítvány elutasítását. Az elsőfokú bíróság ugyanis az ítélete [33] bekezdésében megfelelő részletezettségű indokát adta az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése iránti kérelem elutasításának, ezért tévesen hivatkozott a Kp. 34. §-a folytán alkalmazandó Pp. 130. § (3) bekezdés megsértésére, továbbá a Kúria határozataitól való eltérésre.

[47] A versenyfelügyeleti eljárás megindításának a Tpvt. 67. § (2) bekezdésében meghatározott feltételei fennállásáról a felperes bejelentésében foglaltak alapján, valamint az általa rendelkezésre bocsátott bizonyítékok mérlegelésével köteles dönten. A GVH az eljárás megindításának a feltételei fennállása esetén a közérdek védelmében, hivatalból indítja meg a versenyfelügyeleti eljárást, ezért sem a versenyfelügyeleti eljárás, sem az azt megelőző

bejelentéses eljárás nem alkalmas egyedi érdeksérelmek orvoslására (1893/B/2010. AB határozat).

[48] A Kúriának az alperesi tényállás tisztázási és bizonyítási kötelezettség kapcsán tett ítéleti megállapítások jogszerűsége körében mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy a bejelentés alapján lefolytatott eljárásban miként alakul e kötelezettség terjedelme, ebben a speciális eljárásban terheli-e az alperest a felperes által hivatkozott Ákr. 62. § szerinti tényállás tisztázási kötelezettség.

[49] A bejelentés alapján lefolytatott eljárás kapcsán kiemelendő, hogy a GVH versenyfelügyeleti eljáráson kívüli, azt megelőző eljárása. A bejelentés célja, hogy bárki jelzéssel élhessen a GVH felé, amennyiben olyan piaci magatartást észlel, amely felvetheti a GVH hatáskörébe tartozó jogszabályok rendelkezéseinek sérelmét [Tpvt. 43/G. § (1) bekezdés]. Az űrlap tartalmazza a bejelentés elbírálásához szükséges lényeges tényeket, így különösen a bejelentő és a bejelentett azonosításához szükséges adatokat, a feltételezett jogsértés megjelölését, a feltételezett jogsértést megvalósító konkrét magatartás leírását, az érintett piac meghatározásához szükséges alapvető információkat, a feltételezett jogsértés időtartamát, a feltételezett jogsértéssel kapcsolatos állításokat alátámasztó tényeket és bizonyítékokat.

[50] A Tpvt. 43/H. § (2) bekezdésből következően a bejelentési eljárás során az Ákr. rendelkezéseit eltérő rendelkezés hiányában kell alkalmazni. A Tpvt. 43. § (4) bekezdése kimondja, hogy a bejelentés alapján folytatott eljárás során az alperes a versenyfelügyeleti eljárás megindításáról a vizsgáló elsődlegesen a bejelentő által szolgáltatott adatok alapján köteles dönten. A vizsgáló a bejelentés elbírálásához szükséges adatokat beszerezheti, ennek érdekében a szükséges körben és mértékben bármely személytől vagy szervezettől felvilágosítás adását, a vizsgálat tárgyával összefüggő adatok, iratok szolgáltatását kérheti, továbbá a bejelentőt, illetve a bejelentettet meghallgathatja. Ha a megkeresett az eljárás során a közreműködést megtagadja, vele szemben sem eljárási bírság, sem egyéb kényszerítő eszköz nem alkalmazható.

[51] A fenti, - eltérő - rendelkezés okán a bejelentés alapján lefolytatott eljárásban nem alkalmazhatók az Ákr. 62. §-ában foglalt tényállás tisztázásra vonatkozó rendelkezések. Az ilyen eljárásban az alperesnek a Tpvt. 43/H. § (4) bekezdése szerinti tényfeltérési kötelezettsége van. Ez azt jelenti, hogy az alperesnek nem kell kétséget kizáróan igazolnia, illetve széles körű bizonyítási eljárás során beszerzett bizonyítékokkal alátámasztania a Tpvt. 67. § (2) bekezdésében foglalt feltételek hiányára vonatkozó megállapításait, hiszen az a versenyfelügyeleti eljárás érdemére tartozó kötelezettség, hanem elegendő az említett feltételek fennállásának vagy ezek hiányának olyan, az egyszerű lehetőség szintjét meghaladó megállapítása, ahol a rendelkezésre álló adatok, bizonyítékok nagyobb részt az említett megállapítás valószínűségét támasztják alá. Ez szintűgy irányadó a bejelentéssel érintett feltételezett jogsértés egyes tényállási elemeinek vizsgálatára, így a jelen közigazgatási per alapjául szolgáló tényállás tekintetében a Tpvt. 21. § szerinti gazdasági erőfölénnyel visszaélés jogszabályi feltételeinek, különösen az érintett piac, egy vállalkozás erőfölényes helyzete, valamint a visszaélésszerű magatartás egyes formáinak vizsgálatára vonatkozóan is. A fentiekből következően a felperes tévesen kérte számon az elsőfokú bíróságon az Ákr. 62. § megsértése megállapításának hiányát. Az alperes a Tpvt. 43/H. § (4) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a döntéséhez szükséges mértékben a tényállást feltárta, alaposan megvizsgálta a bejelentésben foglaltakat, melynek keretében adatszolgáltatásra hívta fel a bejelentett társaságot.

[52] Arra is helytállóan utalt az elsőfokú ítélet, hogy a Kúria a korábbi határozatában már állást foglalt abban, hogy a bejelentés alapján folytatott eljárás során a felperesnek kell a valószínűség szintjét elérően igazolnia állításait és csatolni az ehhez szükséges bizonyítékokat

[Kf.II.37.661/2019/8.]. Mind az alperes, mind elsőfokú bíróság - a 2023. szeptember 5. napján érkezett adatszolgáltatásában foglaltakra is figyelemmel - helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy érdemi piaci hatások a szabadpiacon nem voltak kimutathatóak, így nem valószínűsíthető, hogy a bejelentett társaságok a hulladékgazdálkodási koncessziós piacon lévő erőfölényükre támaszkodva visszaélésszerű magatartást tanúsítottak volna.

[53] A felperes a felülvizsgálati kérelmében is csak állította, hogy bizonyította a jogsértést, de sem a keresetlevelében, sem a felülvizsgálati kérelmében nem mutatta be, hogy az elsőfokú bíróság megállapításával szemben konkrétan mi volt az a bizonyíték, amely valószínűsítette volna a jogsértést, és amelyet az alperes a döntése meghozatala során figyelmen kívül hagyott.

[54] A Kúria hangsúlyozza, hogy a versenyhatóság jogkörébe tartozik az abban való döntés, hogy fennállnak-e a versenyfelügyeleti eljárás indításának feltételei, melyet a támadott végzés a felperesi kifogásokat átláthatóan csoportosítva, okszerűen indokolva ismertetett, így azt, hogy miért nincs helye a vizsgálat elrendelésének, amelyet az elsőfokú bíróság jogszerűnek talált. Az alperes értékelése - az erre meghatározott jogszabályi keretek között - kiterjedt a bejelentéssel érintett feltételezett jogsértés egyes tényállási elemeinek vizsgálatára, így jelen közigazgatási per alapjául szolgáló tényállás tekintetében a Tpt. 21. §-a szerinti gazdasági erőfölénnyel való visszaélés jogszabályi feltételeinek, különösen az érintett piac, a gazdasági erőfölényes helyzet fennállása, valamint a visszaélésszerű magatartás egyes formáinak vizsgálatára a bejelentő által szolgáltatott adatok alapján. A támadott végzésben tett megállapítások jogszerűtlenségét a felperes nem bizonyította.

[55] A Ptk. 1:6. §-a kimondja, hogy az e törvényben biztosított jogok érvényesítése – ha törvény eltérően nem rendelkezik – bírói útra tartozik.

[56] Helyes volt az elsőfokú bíróságnak az a megállapítása, hogy a koncessziós szerződés tartalmának vizsgálata, az abból eredő jogok és kötelezettségek érvényesítése a Ptk. értelmében bírósági útra tartozik. A bejelentés alapján folytatott eljárás során az alperes csak a hatáskörébe tartozó jogszabályi rendelkezések alapján értékelheti a bejelentésben sérelmezett magatartást. Következésképpen, ha még a felperes bírósági útra tartozó kifogásai átfedést is mutatnak a bejelentésben kifogásolt magatartással, annak polgári jogi szempontú értékelése tekintetében az alperes - hatáskör hiányában - nem foglalhatott állást, továbbá az alperesnek a hatáskörébe nem tartozó kérdésben a Név3 sem kellett megkeresnie.

[57] A Kúria hangsúlyozza, hogy a versenyhatóság hatáskörébe az abban való döntés tartozik, hogy fennállnak-e a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei. Ettől különböző kérdés, hogy az alperes a koncessziós szerződés hatályosulása kérdésében hatáskör hiányában nem foglalhat állást. Semmisséget az eredményezne, ha a versenyfelügyeleti eljárás megindítása feltételeinek fennállásáról való állásfoglalás nem tartozna az alperes hatáskörébe, ilyenről azonban szó nincs.

[58] A Kp. 85. § (2) bekezdés szerint a bíróság a közigazgatási tevékenység jogszerűségét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a megvalósításának időpontjában fennálló tények alapján vizsgálja.

[59] A Kúria Pfv.IV.21.149/2023/6. számú ítélet alapján kiadott adatok az elsőfokú ítélet meghozatalát követően keletkeztek, így azok nem volt vizsgálhatók érdemben a bejelentés alapján folytatott eljárásban, és ezért az azokból levont következtetések sem az alperesi végzés, sem az elsőfokú ítélet jogszerűségét nem érintik.

[60] A Tpt. 67. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy a vizsgáló végzéssel vizsgálatot rendel el a Gazdasági Versenyhivatal hatáskörébe tartozó, valószínűsíthetően jogsértő magatartás észlelése esetén, ha a közérdek védelme versenyfelügyeleti eljárás lefolytatását szükségessé teszi.

[61] A Kúria a Tpvt. 67. § (2) bekezdésben szerinti, a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei tekintetében fontosnak tartja hangsúlyozni, hogy mindhárom feltétel egyidejű megvalósulása indokolja a vizsgálat elrendelését, bármely feltétel megvalósulásának hiányában a többi feltétel megvalósulásának vizsgálata szükségtelen. Az alperes a jelen perben támadott végzésében a valószínűsíthetően jogsértő magatartás hiányára figyelemmel állapította meg azt, hogy a vizsgálat elrendelésének feltételei nem állnak fenn, ebben az esetben a közérdek védelme szükségességének feltételeit nem kellett vizsgálnia. Következésképpen helytállóan állapította meg elsőfokú bíróság az alperes végzése e tekintetben sem szenvedett lényeges hiányosságban.

[62] A Kúria hangsúlyozza, hogy az érintett piac pontos meghatározása a bejelentésben kifogásolt magatartás érdemi értékelése körébe tartozó kérdés, amely a bejelentéssel összefüggő eljárásnak csak annyiban tárgya, hogy az alapján el lehessen döntení fennállnak-e a versenyfelügyeleti eljárás megindításának feltételei. A felperes hivatkozásával ellentétben - ahogyan azt a Kúria a fentiekben kifejtette - e körben sem terheli az alperest az Ákr. 62. § szerinti tényállás tisztázási kötelezettség. A Kúria szerint helytállóan jutott arra a következtetésre az elsőfokú bíróság, hogy az alperes okszerűen különítette el a hulladékgazdálkodási piacot 2023. július 1. napjától kezdődően két olyan különálló piacra, amelyek strukturálisan is alapvetően különböznek egymástól, így az azok alá tartozó hulladékok között sem valószínűsíthető olyan fokú helyettesíthetőség, amely a két piac egységes meghatározását indokolná. A jogalkotói cél értelmében a Név2 kizárólag a hulladékgazdálkodási közfeladat gyakorlásának jogát engedhette át a bejelentett társaságoknak. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat azonban a Ht. 2. § (1) bekezdés b) pontja alapján a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységre és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenységre együttesen kiterjed, amelybe a rendelkezésre álló bizonyítékok (Magyar Energetikai és Közmű szabályozási Hivatal értelmezése, Agrárminisztérium levele) alapján a természetes személyek fémhulladéka is beletartozik, amely szintén azt támasztja alá, hogy a fémkereskedelmi piac önálló piacként történő figyelembevétele nem volt indokolt. A Kúria e körben is utal arra, hogy a Kp 85. § (2) bekezdéséből következően az érintett piac meghatározásának jogszerűségére sem hathatnak ki a polgári ítélet alapján kiadott adatok.

[63] A Kúria hangsúlyozza továbbá, hogy a bejelentett társaságok 2023. július 1. napját megelőző megkerülhetetlen jellegére utalást a felperes a bejelentésében nem tett, ahhoz bizonyítékot nem csatolt, valamint a gazdasági erőfölényt jellemző független piaci viselkedés hiányát alátámasztó bizonyítékokat sem csatolt. Azt a tényt a bejelentésben hivatkozott információk is igazolják, hogy 2023. július 1-jéig számos vállalkozás végzett olyan hulladékgazdálkodási tevékenységet, amely a koncessziós szerződés hatályba lépésétől kezdve a hulladékgazdálkodási koncessziós piachoz tartozik, így nem valószínűsíthető, hogy a bejelentett társaságok 2023. július 1-je előtt megkerülhetetlen kereskedelmi partnerek lettek volna.

[64] A Kúria a bejelentett társaságok hulladékgazdálkodási koncesszióval összefüggő magatartása kapcsán rámutat arra, hogy a Tpvt.-ben foglalt tilalmakat nem lehet érvényesíteni, ha adott magatartás állami intézkedés egyenes következménye, vagyis alapvetően hiányzik a magatartás piaci, gazdasági jellegéhez szükséges autonómia. Ezért a bejelentett társaságok hulladékgazdálkodási koncessziós piacon kifejtett tevékenysége akkor bír versenyjogi értelemben relevanciával, ha azoknak a szabadpiacra gyakorolt hatása valószínűsíthető. A tárgyi hatály hiánya esetén nincs helye a bejelentés Tpvt. 43/H. § (7) bekezdés d) pontja alkalmazásával a bejelentés hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság részére történő áttételének.

[65] A Kúria kiemeli, hogy 1/2003/EK tanácsi rendelet értelmében az alperes a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetén köteles alkalmazni az EUMSZ 101. és 102. cikkét, amennyiben az Európai Bizottság nem folytat eljárást az adott ügyben. A Tpv. 1. § (2) bekezdése alapján az alperes és a bíróságok az EUMSZ 101. és 102. cikkek alkalmazásakor a Tpv. eljárási szabályait alkalmazzák a rendeletben meghatározott kiegészítésekkel. Az alperes az EUMSZ rendelkezéseit – a Tpv. eljárási szabályainak alkalmazása mellett – alapvetően a párhuzamos jogalapon folytatott ügyekben alkalmazza közvetlenül, amelynek szükségessége ugyanakkor a bejelentésben kifogásolt magatartás tekintetében nem merült fel. Mindezek alapján nem volt megalapozott a felperes azon kifogása, miszerint az alperesnek meg kellett volna vizsgálnia a bejelentésben kifogásolt magatartás EUMSZ 102. cikkébe ütközésének lehetőségét.

[66] A Kúria utal továbbá arra, hogy a tagállami versenyhatóságok és az Európai Bizottság között az 1/2003/EK tanácsi rendelettel létrehozott együttműködési rendszerben a versenyhatóságok párhuzamos hatáskörökkel rendelkeznek, és az alperes az 1/2003/EK tanácsi rendelet alapján mindaddig hatáskörrel rendelkezik valamely versenyfelügyeleti eljárás megindítására és lefolytatására, amíg az Európai Bizottság azonos tényállás mellett és azonos jogsértés miatt eljárást nem indít. Ha a jelen ügyben fel is merült volna a kettős jogalapon történő eljárás szükségessége, a versenyfelügyeleti eljárás megindítása feltételeinek hiányában az alperes az 1/2003/EK rendelet alapján akkor sem lett volna köteles a bejelentés alapján folytatott eljárást az Európai Bizottsághoz áttenni.

[67] A Kúria megítélése szerint megalapozottan utasította el az elsőfokú bíróság a felperes előzetes döntéshozatal iránti kérelmét utalva a CIFIT kritériumokra. Unió jogi vonatkozás és tagállamok közötti kereskedelem érintettség hiányában a Kúria sem tartotta indokoltnak az EUB előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezését, így a felperes erre vonatkozó kérelmét elutasította.

[68] A fentiek alapján az elsőfokú ítélet nem sérti a felülvizsgálati kérelemben megjelölt jogszabályokat, továbbá nem tér el a Kúria hivatkozott határozataitól, ezért a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (2) bekezdése alapján hatályában fenntartotta.

A döntés elvi tartalma

[69] *Annak eldöntése során, hogy egy bírósági határozattal szemben biztosított-e a perorvoslat, a jogszabályokat nem lehet kiterjesztően értelmezni.*

[70] *A törvényes bíróhoz való jog nem a tanács egyes tagjai, hanem a tanács egésze tekintetében értelmezhető.*

[71] *Az alperest a bejelentés alapján folytatott eljárásában nem terheli az Ákr. 62. § szerinti tényállás tisztázási kötelezettség.*

[72] *Valószínűsíthetően jogsértő magatartás hiányában az alperesnek nem kell vizsgálnia, hogy a közérdek védelme szükségessé teszi-e versenyfelügyeleti eljárás hivatalbóli lefolytatását.*

Záró rész

[73] A pervesztes felperes köteles az alperesnek a Kp. 35. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 83. § (1) bekezdésére figyelemmel felülvizsgálati eljárási perköltsége megfizetésére, melyet a Kúria a felszámított összeggel egyező összegben állapított meg.

[74] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) 5. § (1) bekezdés d) pontja értelmében a személyes illetékmentességet élvező felperes mentesül a felülvizsgálati illeték (70.000 forint) megfizetése alól, ezért a felülvizsgálati eljárási illeték az állam terhén marad a Pp. 102. § (6) bekezdése alapján.

[75] Az ítélettel szembeni felülvizsgálatot a Kp. 116. § d) pontja zárja ki.

[76] A Kúria a felülvizsgálati kérelemről a Kp. 115. § (2) bekezdése alapján alkalmazandó 107. § (1) bekezdése miatt – tárgyalás tartása iránti kérelem hiányában – tárgyaláson kívül határozott.

Budapest, 2024. október 22.

Dr. Vitál-Eigner Beáta sk.
a tanács elnöke

Dr. Rák-Fekete Edina sk.
Krisztina sk.
előadó bíró

Dr. Kurucz
bíró

Dr. Bernáthné dr. Kádár Judit sk.
bíró

Dr. Horváth Tamás sk.
bíró

A kiadmány hitelül:

tisztviselő