



1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

**Levélcím:** 1391 Budapest 62 Pf. 211.

**Telefon:** (06-1) 472-8865, **Fax:** (06-1) 472-8860

**Ügyszám:** Vj/28/2013.

**Iktatószám:** Vj/28-221/2013.

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a dr. T.M.G. Ügyvédi Iroda (cím) által képviselt **PharmAudit Korlátolt Felelősségű Társaság** (3390 Füzesabony, Pacsirta út 40.) vállalkozással szemben gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának feltételezett megsértése tárgyában indított versenyfelügyeleti eljárás során eljárási bírság kiszabásáról szóló vizsgálói végzéssel szemben benyújtott jogorvoslati kérelem tárgyában – tárgyaláson kívül – meghozta az alábbi

### **v é g z é s t.**

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a vizsgáló a PharmAudit Korlátolt Felelősségű Társasággal szemben kiszabott 2014. május 19-én kelt, Vj/28-176/2013. számú eljárási bírságot megállapító végzését helybenhagyja.

E végzés felülvizsgálatát a kézhezvételtől számított nyolc napon belül a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz címzett, de a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsánál benyújtandó vagy ajánlott küldeményként postára adott jogorvoslati kérelemben lehet kérni. A kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nemperes eljárásban bírálja felül, amely során kizárólag okirati bizonyításnak van helye, azonban a bíróság a feleket a szükségeshez képest meghallgathatja.

### **I.**

### **I n d o k o l á s**

*A tényállás megállapításának alapjául szolgáló körülmények*

1. A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2013. április 9-én kelt Vj/028/2013. számú végzésével versenyfelügyeleti eljárást indított, mert észlelte, hogy az EUROMEDIC-PHARMA Gyógyszernagykereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság, a HUNGAROPHARMA Gyógyszerkereskedelmi Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a TEVA Magyarország Gyógyszerforgalmazó Zártkörűen Működő Részvénytársaság (mint a jelenleg eljárás alá vont TEVA Gyógyszergyár Zártkörűen Működő Részvénytársaság jogelődje), a Budapesti Egészségközpont Zrt. (továbbiakban BEK Zrt.) által 2011-ben „Gyógyszerek és infúziós oldatok szállítása (nettó) 5.000.000.000 Ft/év értékben” tárgyban kiírt gyorsított meghívásos keret-megállapodásos eljáráshoz kapcsolódóan

- az eljárás alá vontak 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 termékeként, az egyes vállalkozásokra lebontva felosztották a keret-megállapodással érintett termékeket.

2. A rendelkezésre álló információk szerint a vállalkozások fenti magatartásukkal az ajánlati felhívásban megjelölt kórházi intézmények és azok telephelyei által lefedett gyógyszer piacon a piaci részesedéseik szinten tartását és az elért árszintek megtartását akarták elérni.
3. A rendelkezésre álló adatok alapján alaposan feltehető továbbá, hogy az ajánlatadó vállalkozások magatartásukat a Pharmaudit Kft. és a Medicon Professional Zrt. segítségével és koordinálása mellett folytatták mind a közbeszerzési kiírás alkalmassági feltételeinek kidolgozása és ajánlati felhívásban való megjelenítése, mind a végső ajánlati árak kidolgozása terén.
4. Az eljárás alá vontak ezzel a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a (2) bekezdésének a), d), és f) pontjaiban foglalt tényállást megvalósításával valószínűsíthetően megsértették a Tpv. 11. §-ának (1) bekezdésében előírt tilalmat.

#### *A Pharmaudit Kft. meghallgatásra történő idézése*

5. A PharmAudit Korlátolt Felelősségű Társaságot (a továbbiakban: PharmAudit, ügyfél vagy eljárás alá vont vagy kérelmező) a GVH a 2014. április 2-án kelt, az eljárás alá vont által április 4-én átvett, Vj/28-143/2013. számú végzésével ügyfélmeghallgatásra idézte. A meghallgatáson 2014. április 14-én, 10.00 órakor a GVH földszinti tárgyalójában megjelent<sup>1</sup> H.M., a kérelmező törvényes képviselője, illetve dr. V.E.Zs, az eljárás alá vont meghatalmazottjaként eljáró ügyvédjelölt. A meghallgatás kezdetén a vizsgálók átadták az ügyfél jogairól és kötelezettségeiről szóló tájékoztatást, a kérelmező pedig aláírásával hitelesítette annak megismerését. A meghallgatásról szóló jegyzőkönyv szerint 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 ügyfélmeghallgatásnak minősül, így a tanúra vonatkozó szabályok nem alkalmazhatóak. A jogi képviselő jelezte, hogy a tájékoztatás ellenére sem ért egyet a vizsgálók jogértelmezésével.
6. Mindazonáltal a kérelmező a vizsgálók által feltett kérdések megválaszolásával folytatta a meghallgatást. Elsőként a vizsgálók általános, az ügy megértése szempontjából releváns kérdéseket tettek fel a kérelmezőnek, és tisztázták a PharmAudit Kft.-nek, a vizsgált közbeszerzési eljárásban betöltött szerepét.
7. A vizsgálók ezt követően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 26. §-a (1) bekezdésének c) pontja alapján, belföldi jogsegély keretében a Nemzeti Nyomozó Irodától beszerzett, H.M. 2011-es telefonbeszélgetéseit tartalmazó jegyzőkönyvek kapcsán kérdezték a kérelmezőt. A kérdések a jegyzőkönyvben található tényekre vonatkoztak, megválaszolásuk szükséges volt a teljes és valós tényállás feltárásához, mivel a rögzített beszélgetések így helyezhetőek megfelelően kontextusba. A kérelmező jogi képviselője – miután telefonon egyeztetett a kérelmező másik jogi képviselőjével a Ket. 51. §-ának (4) bekezdésére hivatkozva kívánta megtagadni a vizsgálók által feltett kérdésekre a válaszadást. A vizsgálók tájékoztatták a kérelmezőt, hogy nem értenek egyet a hivatkozott jogszabályhely olyan értelmezésével, miszerint ez feljogosítaná a kérelmezőt a vallomástétel feltétel nélküli, illetve a konkrét kérdések megismerését megelőző megtagadására. 12.24 órakor a vizsgálók szünetet rendeltek el. A szünetet követően a meghallgatás 13.06 órakor folytatódott.
8. A meghallgatási jegyzőkönyv szerint a meghallgatáshoz a szünet után csatlakozott dr. T.M.G. ügyvéd szintén, mint a kérelmező meghatalmazott jogi képviselője. A jogi képviselő előadta, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban a PharmAudit Kft. az ügyfél, és azokat a telefonbeszélgetéseket, amelyeket a vizsgálat elé tárt, nem a Kft., hanem annak törvényes képviselője H.M. folytatta. Az ügyfélmeghallgatáson megszerzett információ okiratként

<sup>1</sup> A meghallgatás jegyzőkönyvét a Vj/28-151/2013. számú irat tartalmazza.

felhasználható a büntetőeljárásban. A védekezéshez való jogával eddig élő (H.M.) olyan helyzetbe került, hogy egy másik eljárásban olyan kérdésekről kell nyilatkoznia, amelyekről a büntetőeljárásban csak szűk körben nyilatkozott. Ez az Alaptörvényben biztosított alapjog sérelmét jelenti. Előadta, hogy egyértelmű normaütközés van a Ket. és a Tpv. GVH általi értelmezése, és az Alaptörvény XXVIII. cikke szerinti védelemhez való jog között, ez utóbbi magasabb rendű, ami csak törvénnyel korlátozható. A Ket. 51. § (4) bekezdése és a Tpv. 65. § (2) bekezdése alapján a jogi képviselő értelmezése szerint az adatszolgáltatás megtagadható. A kérelmező képviselőjében eljáró H.M. ezután úgy nyilatkozott, hogy nem kívánja folytatni a meghallgatást. A nyilatkozattétel megtagadásához kapcsolódóan az eljárási bírság kiszabásának lehetőségére a vizsgálók külön felhívták a figyelmét. Ezt követően H.M.nem, a jogi képviselők azonban aláírták a meghallgatásról addig készült jegyzőkönyvet.

#### *A vizsgáló eljárási bírságot kiszabó végzése*

9. Ezt követően a GVH vizsgálói 50.000.- Ft eljárási bírságot szabtak ki a kérelmezőre 2014. május 19-én kelt Vj/ 28-176/2013. számú végzésében (a továbbiakban: végzés).
10. A végzés szerint a kérelmező azon magatartása, mely szerint a meghallgatás második felében – az időközben megérkező másik jogi képviselő tanácsára – kategorikusan megtagadta minden jövőben felteendő kérdésre a válaszadást a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, mivel egyértelműen azzal a céllal történt, hogy – a vizsgált magatartás körülményei és a kérelmező vizsgált magatartásában játszott szerepe vonatkozásában – a valós tényállás ne legyen tisztázható. Az eljárási jogsértés a végzés szerint jelen esetben abban áll, hogy a kérelmező előre és kategorikusan, a feltett kérdések ismerete nélkül tagadta meg a válaszadást.
11. A végzés indokolása a kérelmező jogellenes magatartása körben tartalmazta, hogy egy közigazgatási hatósági eljárásban (mint amilyen a versenyfelügyeleti eljárás is) a valós tényállás feltárása nemcsak elsődleges fontosságú az eljárás eredményessége szempontjából, hanem a Ket. 50. §-ának (1) és (6) bekezdései szerint törvényi kötelezettség is. Ezen kötelezettség minél könnyebb teljesítését szolgálják a GVH vizsgálati jogosítványai is, mint amilyen a Tpv. 65. §-ának (2) bekezdésében szabályozott azon jog, hogy a hatóság az ügyfelet nyilatkozattételre hívhatja fel. Az ügyfél a GVH e jogosítványa szerint jogsértést beismerő nyilatkozatot nem köteles tenni, azonban az egyéb, rá nézve terhelő bizonyíték rendelkezésre bocsátását nem tagadhatja meg. A GVH – töretlen joggyakorlata szerint – e jogosítványát két módon, egyrészt írásbeli adatszolgáltatások kérésével, másrészt ügyfél-meghallgatásokkal gyakorolja, ahol az eljárás alá vont vállalkozások nyilatkozattételre jogosult képviselői szóban válaszolnak a vizsgálók kérdéseire. Ez utóbbi adatkérési mód azért elengedhetetlen, mert – összhangban a Ket. 7. §-ában megfogalmazott, az eljárások lehető leggyorsabb lezárásának követelményével – lehetővé teszi, hogy a hatóság és az ügyfél közötti hosszadalmas levélváltások helyett élőszóban lehessen tisztázni speciálisan a versenyfelügyeleti eljárásban felmerülő olyan ténykérdéseket, amelyek megítélése nem azonos az eljárás alá vont és a GVH olvasatában (pl. egy megállapodás létrejötte, egy találkozó elhangzottak mibenléte, stb.). Az ügyfélmeghallgatás ezen felül elsődlegesen bizonyítási eszköz, amelynek keretében a hatóság az ügyfelet bizonyítékokra nyilatkoztatja, tőle magyarázatot kér, bizonyos tények megtörténteire kérdez rá, illetve ütközteti az ügyfél által előadottakat más bizonyítékokkal, stb. E tekintetben tehát az ügyfelek meghallgatása a versenyfelügyeleti eljárásban a tényállás tisztázásához szükséges eljárási cselekmény. Fentiekén túl az ügyfélmeghallgatás intézménye – a bíróságok elvárásával is összhangban – az ügyfél védekezéshez való jogát is elősegíti, mivel az eljárás alá vontak itt szóban is előadhatják a ténykérdésekkel kapcsolatos, adott esetben kimentő érveiket.
12. A végzés szerint az ügyfélmeghallgatáson elhangzó ténykérdésekre adott eljárás alá vonti válaszok tehát elengedhetetlenek a valós tényállás teljes körű feltárásához. Igaz ez a konkrét

ügyben is, mivel a kérelmező a vizsgálattal érintett közbeszerzés során megbízási szerződéssel tanácsadói feladatokat látott el a kiíró mellett, és ilyen formán befolyásolni volt képes a közbeszerzési kiírást, illetve a vizsgálattal érintett közbeszerzéssel összefüggésben egyeztetett a további eljárás alá vont vállalkozásokhoz köthető személyekkel. A kérelmező a meghallgatás kezdetén kifejtette jogi álláspontját, miszerint megilleti őt a válaszadás megtagadása, összhangban a büntetőeljárásbeli önvádra kötelezés tilalmával. A vizsgálók ezt követően felhívták a kérelmező figyelmét arra, hogy egyrészt nem büntetőeljárás keretében hallgatják meg, márpedig a versenyfelügyeleti eljárásra, mint közigazgatási hatósági eljárásra a Ket., és amennyiben attól eltér, a Tpvt. szabályai vonatkoznak. A Tpvt. 65. §-ának (2) bekezdése pedig egyértelmű abban a kérdésben, hogy az ügyfél joga csak odáig terjed, hogy a jogsértést beismerő nyilatkozat tételét megtagadhatja, egyéb, tényekre vonatkozó kérdésekre (még abban az esetben is, ha az rá nézve terhelő lehet) válaszolni köteles. Másrészt felhívták a vizsgálók a kérelmező figyelmét arra is, hogy összhangban a fentebb bemutatottakkal, a Tpvt. 65. §-ának (2) bekezdése (illetve a Ket. 51. §-ának (4) bekezdése) alapján nincs olyan jogosítványa, hogy előre kijelentse, hogy egyetlen kérdésre sem válaszol. Az ügyfél joga abban áll, hogy olyan konkrét kérdés esetén, amely a jogsértésben (amely jelen esetben bűncselekményként is minősülhet) való részvételére vonatkozik, megtagadja a válaszadást. Megjegyzendő az is, hogy a versenyfelügyeleti eljárások ügyfelei az esetek túlnyomó részében (mint jelen ügyben is) vállalkozások, míg a büntető eljárások terheltjei – magánszemélyek.

13. A feltett ténykérdések egyszerűek, közérthetőek voltak, és nem arra irányultak, hogy megválaszolásukkal a kérelmező jogsértés elkövetését ismerje be. Ezt egyébként jól példázza önmagában az a tény is, hogy a második jogi képviselőjének megérkezéséig a kérelmező törvényes képviselője válaszolt is ezekre a kérdésekre.
14. A végzés szerint a Tpvt. 65. §-ának (2) bekezdése értelmezése (amely mint speciális szabály felül is írhatná a Ket. 51. §-ának (4) bekezdését, azonban mivel azzal egyébként sincs ellentmondásban, ebben a kérdésben nem szükséges állást foglalni) alapján az ügyfél és a tanú jogállása eltérő, az ügyfelet a jogalkotó szándéka szerint még szűkebb körben illeti meg a feltett kérdésekre adott válaszok megtagadásának a joga. Ugyanakkor az „önvádra kötelezés tilalmának” megfelelő garancia az ügyfelet is megilleti: olyan kérdésre megtagadhatja a választ, amellyel elismerné a jogsértés elkövetését. A végzés szerint a vizsgálók álláspontja szerint az volt, hogy a jogalkotó szándéka nyilvánvalóan nem vezethetett arra, hogy az ügyfél (vagy tanú) jogává tegye annak megítélését, hogy melyek azok a kérdések, amelyek ilyenformán nem megengedhetőek. Ellenkező esetben a valós tényállás feltárásában ellenérdekű ügyfél (tanú) abba a helyzetbe kerülne, hogy képes lenne ellehetleníteni a versenyfelügyeleti vizsgálatokat. Éppen ezért szükségszerű, hogy a vizsgálók döntsék el adott meghallgatáson, mi az a kérdés, amire az adott meghallgatott a válaszadást megtagadhatja az önvádra kötelezés tilalmából kifolyólag. Egyebekben azonban a törvény világosan fogalmaz, miszerint minden más felvilágosítást – még a rá nézve terhelőt is – köteles a GVH részére megadni. Ebből következően a kérelmezőnek nem állt jogában az összes feltett kérdés megválaszolásától előre elzárkózni, és ilyen formán a nyilatkozattételt – a kérdés ismerete nélkül – általában véve megtagadni.
15. A végzés szerint a GVH-t – a bírói gyakorlat által is megerősítetten<sup>2</sup> – terheli a valós tényállás teljes feltárásának kötelezettsége. Ezzel a kötelezettséggel nem állhat szemben a kérelmező azon érdeke, amely abból fakad, hogy bizonyos kérdések megválaszolása esetén kedvezőtlenebb helyzetbe kerülne a vizsgálat során, mintha egyáltalán nem válaszolna. Ezzel összefüggésben mondja ki a bíróság, hogy „a kialakult jogalkalmazói gyakorlat érthető okokból csak nagyon szűk körben kívánta lehetővé tenni a tényállás felderítési kötelezettségnek a kötelezett részéről történő esetleges negligálását.”<sup>3</sup> Ez a nagyon szűk kör

<sup>2</sup> „FKMB 35.Kpk.45.874/2013/8. számú végzés – Vj-23/2011.

<sup>3</sup> lásd FKMB 35.Kpk.45.874/2013/8. számú végzés – Vj-23/2011.



egy ügyfélmeghallgatáson arra az esetre korlátozódik, amikor az eljárás alá vontnak egy feltett kérdés kapcsán (kartell) jogsértést kellene elismernie.

16. A végzésben a vizsgálók külön hangsúlyozták, hogy nem vitatják az ügyfeleknek azon jogát miszerint bizonyos kérdésekre nem kötelesek válaszolni.
17. A bírság összegének meghatározásakor a végzés szerint a GVH a jogellenes magatartás súlya kapcsán figyelembe vette, hogy a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányuló magatartás a vizsgálók álláspontja szerint az egyik legsúlyosabb eljárási szabálysértés, mivel az a célja, hogy a GVH, mint a közérdeket védeni hivatott hatóság ne gyakorolhassa hatáskörét, és ezáltal megghiúsítsa a versenyjogi jogsértések feltárását. Különösen igaz ez a fogyasztói jólétet, és így a közérdeket legsúlyosabban veszélyeztető – jelen eljárás tárgyául is szolgáló – kőkemény kartellek kapcsán folytatott vizsgálatok során. Ennél fogva a kérelmező különösen súlyos eljárási jogsértést valósított meg.
18. A bírság összegének meghatározásakor a végzés szerint a GVH a felróhatóság mértéke kapcsán figyelembe vette, hogy az eljárási bírságra alapot adó jogsértés a kérelmezőnek felróható. Magatartása szándékos, a kifejezett figyelmeztetés ellenére döntött úgy, hogy megtagadja a válaszadást bármilyen kérdéssel kapcsolatban.
19. A kérelmező felróhatósága körében a végzés tartalmazza, hogy a bírósági joggyakorlat alapján a tényállás feltárásának megghiúsítására irányuló magatartás az objektív külső körülményekből állapítható meg.<sup>4</sup> Jelen esetben nem lehet kérdés, hogy a kérelmező a szünetet követően azért nem válaszolt – jobb tudomása ellenére – egy kérdésre sem, mert nem kívánt hozzájárulni a valós tényállás feltárásához, illetve kifejezetten annak megakadályozását kívánta. A kérelmező kifejezett figyelmeztetést kapott a válaszadás megtagadásának lehetséges szankciójával kapcsolatban, illetve a vizsgálók arra is felhívták a figyelmét, hogy a feltett kérdésekre köteles válaszolni. A kérelmező kifejezetten úgy nyilatkozott, hogy a lehetséges következményektől függetlenül nem kíván válaszolni a kérdésekre, és nem teljesíti eljárási kötelezettségét. A végzés szerint a felróhatóságra (a valós tényállás feltárásának megakadályozására vonatkozó szándék) tekintettel súlyosabb szankciót kellene érvényesíteni a kérelmezővel szemben. E körben figyelembe vették ugyanakkor azt is a vizsgálók, hogy a kérelmező a meghallgatás kezdetén nem zárkózott el egyes kérdések megválaszolásától, illetve jogi képviselője megérkezéséig a rögzített telefonbeszélgetéseivel kapcsolatban is adott bizonyos válaszokat.
20. A kérelmező vagyoni helyzete és jövedelmi viszonyai kapcsán a vizsgálók a végzésben kifejtették, hogy – tekintettel arra, hogy a kérelmező 2013-as évi beszámolója nem áll a rendelkezésükre – a PharmAudit nyilvános forrásból elérhető, 2012-es beszámolóját vették alapul az eljárási bírság összegének megállapításakor. A kérelmező 2012-es nettó árbevétele [összeg] forint volt. A vizsgálók tekintettel arra, hogy a minimálisan kiszabandó bírság nagysága, a maximálisan kiszabható bírság összegét alig haladja meg, az eljárási jogsértés súlyára és a felróhatóság mértékére is figyelemmel, a minimális bírság kiszabása mellett döntöttek.
21. A kérelmező 2014. április 16-án érkezett, Vj/28-156/2013. számú iratban vizsgálati kifogást nyújtott be a 2014. április 14. napján foganatosított ügyfélmeghallgatás vonatkozásában.
22. A kérelmező az eljárási bírságot kiszabó végzést 2014. május 26-án vette kézhez.

## II.

### A kérelmező jogorvoslati kérelme

<sup>4</sup>: Föv. Bír. 7.Kpk.45.029/2010/4 számú végzés, Vj-93/2009.

23. A kérelmező a GVH-hoz 2014. június 2-án beérkezett Vj/28-191/2013. számú iratban a vizsgálók eljárási bírságot kiszabó végzése ellen fellebbezést nyújtott be.
24. A kérelmező fellebbezésében a Ket. 105. §-a alapján kéri, hogy a Versenytanács az eljárási bírságot kiszabó végzést semmisítse meg.
25. A fellebbezés szerint a kérelmező képviselőjében megidézett H.M. a Tptv. 65.§ (2) bekezdésében, valamint a Ket. 51.§-ában meghatározott, nyilatkozattétel megtagadásának jogával élt, mivel a vizsgálat tárgyával szoros összefüggésben büntető eljárás van folyamatban nevezettel, mint vádlottal szemben. Amennyiben a kérelmező az ügyvel kapcsolatban érdemi nyilatkozat megtételére lenne köteles, az ezen eljárásban keletkezett iratok a büntető eljárásban bizonyítékként kerülnének felhasználásra, amely nyilvánvalóan a védelemhez való joggal ellentétes volna.
26. A fellebbezésben a kérelmező kifejtette, hogy törvényes képviselője a nyilatkozattételt a vizsgálók szélsőséges magatartása következtében kezdte csupán meg.
27. A Ket. 51. §-ának (4) bekezdése alapján – a Tptv. 65. §-a (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétben – az ügyfél képviselőjének lehetősége van arra, hogy az adatszolgáltatást (melyet az ügyfél jelen esetben a meghallgatás szinonimájaként használ) megtagadhassa. Egyebekben a Ket. 51. §-ának (4) bekezdés b) pontja az egész adatszolgáltatás (jelen esetben ügyfélmeghallgatáson való válaszadás) megtagadására lehetőséget ad összhangban a vallomástétel jogával élő büntetőeljárás alá vont személy törvényes érdekeivel. Ellenkező értelmezés a logika szabályaival igen nagy ellentétben állna, s nyilvánvalóan a jogalkotó szándéka sem ilyen ellentmondásos helyzet kialakítására irányult. Kifejtette, hogy a Ket. 51. §-ának (4) bekezdése a büntetőeljárás lefektetett garanciáit hivatott érvényre juttatni és a büntetőeljárást ismerő jogalkotó nem hozhatta olyan helyzetbe a terheltet, hogy minimális kivétel biztosításával kötelezze nyilatkozat megtételére tekintve, hogy a büntetőeljárásban minden nyilatkozat felhasználható vele szemben.
28. A fellebbezésben a kérelmező kifejtette, hogy az Európai Emberi Jogi Egyezmény - 1. Fejezet, 6. cikk, 3. bekezdése, kiemelve annak b), illetve c) pontját, illetve az Alaptörvényben lefektetett védelemhez való jog (XXVIII. cikk (3)), mint anyajog jogszabályi rendelkezések felett álló normák, ezekben pedig egyértelműen rögzítésre kerül a védelemhez való jog gyakorlásával összefüggésben a nyilatkozattétel megtagadásának jogszerűsége. Tekintettel arra, hogy sem az Emberi Jogok Európai Egyezménye, sem az Alaptörvény szövegében nem szerepel a védekezéshez való jog gyakorlása kapcsán konkrét eljárástípus 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 használhatók fel egy büntetőeljárás során.
29. A kérelmező álláspontja szerint a GVH nyilvánvalóan hibásan jutott arra a következtetésre, hogy a kérelmező képviselője a nyilatkozattételt a valós tény feltárásának megghiúsítása érdekében tagadta meg, hiszen, a kérelmező képviselője a védekezéshez való jogot, az önvádra kötelezés tilalmát kívánta érvényre juttatni. Jelen esetben a kérelmező képviselője és az ügyfél egymástól nem elválaszthatatlan entitás, hiszen a jogi személy ügyfelet természetesen csupán egy természetes személy, nevezetesen annak vezető tisztségviselője tudja képviselni, s nevében nyilatkozatot tenni.
30. A kérelmező fellebbezésében hangsúlyozta, hogy a GVH álláspontjával nem tud azonosulni, miszerint szükségszerű, hogy a vizsgálók döntsék el a meghallgatáson, mi az a kérdés, amire az adott meghallgatott a válaszadást megtagadhatja. A tényállás tisztázása során ugyanis a GVH elemi érdeke egyértelműen azt kívánja meg, hogy a tényállás mind szélesebb körben kerüljön feltárára. Kérdéses, hogy a GVH mily módon, illetve mily mértékben képes objektíve megítélni azon kérdésekre történő válaszadás megtagadásának lehetőségét mely

egy büntetőeljárás alá vont személy vonatkozásában, a büntetőeljárás tárgyával szoros összefüggésben merül fel.

31. A kérelmező megjegyezte továbbá, hogy a Ket. 51. §-ának (5) bekezdése alkalmazásakor – amennyiben az adatszolgáltatás megtagadása ugyanazon szakasz (4) bekezdésében felsorolt okra hivatkozással történik – nincs lehetőség eljárási bírság kiszabására.

### **III. Jogi háttér**

32. A Tpv. 44. §-a szerint a versenyfelügyeleti eljárásra – az ott írt kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. 13. §-a (2) bekezdésének e) pontja alapján a Ket. rendelkezéseit a versenyfelügyeleti eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.
33. A Tpv. 61. §-ának (1) bekezdése alapján az ügyféllel 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 Tpv. 61. §-ának (3) bekezdése szerint az eljárási bírság legkisebb összege ötvenezer forint, legmagasabb összege vállalkozás esetében az előző üzleti évben elért nettó árbevételének egy százaléka, a vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében ötszázezer forint. A Tpv. 61. §-ának (5) bekezdése szerint az eljárási bírságot kiszabó végzését a kötelezett javára a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács hivatalból jogszabálysértés hiányában is módosíthatja.
34. A Ket. 50. §-ának (5) bekezdése szerint a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. Törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá jogszabály meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését.
35. A Ket. 51. §-ának (4) bekezdésének 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.
36. A Ket. 61. §-ának (4) bekezdése alapján az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság a jogellenes magatartás súlyát, a felróhatóság mértékét, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét veszi figyelembe.
37. A Tpv. 65. §-ának (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.
38. A Tpv. 81. §-a alapján az ügyfél a vizsgálati eljárás szabálytalanságát a szabálytalannak tartott intézkedéstől számított három napon belül, írásban kifogásolhatja. A kifogás figyelmen kívül hagyását a vizsgáló a jelentésben, az eljáró versenytanács az eljárást befejező döntésében köteles megindokolni.
39. A Tpv. 82. §-ának (1) bekezdés szerint a vizsgálónak, illetve az eljáró versenytanácsnak a versenyfelügyeleti eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt a Ket. vagy a Tpv. megengedi. Ezen törvényhely (2) bekezdése szerint a vizsgáló külön jogorvoslattal megtámadható végzésével szembeni jogorvoslatra a fellebbezés szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a fellebbezést az eljáró versenytanács bírálja el. Az

eljáró versenytanács végzésével szemben fellebbezésnek nincs helye, annak bírósági felülvizsgálata kérhető.

40. A Ket. 98. §-a (3) bekezdésének g) pontja szerint az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. A Ket. 101. §-ának (1) bekezdése alapján a fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van.
41. A Ket 105. § (1) bekezdése szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a döntést helybenhagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Jogszabályban meghatározott esetben a másodfokú döntést hozó hatóság a mérlegelési jogkörben hozott első fokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg. Az erre irányuló fellebbezés hiányában is a másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezési eljárásban a teljesítésre új határidőt állapíthat meg, ha ez a fellebbezési eljárás miatt indokolt. A (7) bekezdés szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat az (1)-(3) bekezdés szerinti döntés meghozatalát követően visszaküldi a döntéssel együtt az első fokú döntést hozó hatósághoz, amely intézkedik a döntés kézbesítése iránt.

#### **IV. Jogi értékelés**

42. Az eljáró versenytanács előljáróban megállapítja, hogy a fellebbezést az annak előterjesztésére nyitva álló határidő alatt, az arra jogosult nyújtotta be.
43. Az eljáró versenytanács leszögezi, hogy a jogorvoslati kérelmet a versenyfelügyeleti eljárásban alkalmazandó jogszabályok – a Tptv. és a Ket. – rendelkezései alapján bírálta el. E tekintetben az eljáró versenytanács – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem látott lehetőséget a kérelmező által hivatkozott Be. rendelkezéseinek alkalmazására. Az eljáró versenytanács ennek kapcsán utal a Kúria Kfv.III.39.690/2013/29. sz. ítéletében foglaltakra, amely szerint az Európai Emberi Jogi Egyezmény versenyjogi ügyekben „nem jelenti azt az EJEB joggyakorlata alapján, hogy büntetőeljárást kéne lefolytatni.”
44. A Tptv. 65. § (2) bekezdése alapján az adatszolgáltatási kötelezettség magában foglalja az ügyfél megjelenési, nyilatkozattételi kötelezettségét, e körben az ügyfél kizárólag jogsértést beismerő nyilatkozatot nem köteles tenni, azonban az egyéb, rá nézve terhelő bizonyíték rendelkezésre bocsátását nem tagadhatja meg, tehát egyéb kérdésben köteles az ügyfél nyilatkozatot tenni.
45. Ezt a rendelkezést a Ket. 51. § (4) bekezdésének b) pontja oly módon tartalmazza, hogy az adatszolgáltatást (nyilatkozattételt) az ügyfél megtagadhatja, ha nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.
46. E körben az eljáró versenytanács szerint - egyetértve a vizsgálók megállapításával - szemben a fellebbezésben foglaltakkal, nincs ellentmondás a fenti két jogszabályi rendelkezés között.
47. A Ket. logikájával összhangban az önvádra kötelezés tilalma kapcsán az ügyfél nyilatkozattételének megtagadása kizárólag a nyilatkozattételi kötelezettséget érinti és kizárólag abban a kérdésben, melyben az ügyfél nyilatkozatával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.
48. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint tehát az ügyfél csak az olyan kérdésre tagadhatja meg a válaszadást, amelyre adandó válasszal önmagát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.
49. A fenti rendelkezés alapján nyilvánvaló az, hogy az ügyfél a kérdés elhangzása 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.
50. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban: EJEB) gyakorlata is azt mutatja, hogy az önvádra kötelezés tilalma nem abszolút jog, az EJEB gyakorlatából említhető, hogy a



„hallgatás joga” nem terjed ki azokra a bizonyítékokra, amelyek a terhelt akaratától független bizonyító ereje van, vagyis már meglévő iratokra, vérmintára, szövetmintára,<sup>5</sup> titokban készített hangfelvételle<sup>6</sup>.

51. Az Európai Unió Bizottságának Antitröszt eljárásokkal kapcsolatos kézikönyve<sup>7</sup> szintén az egyes kérdések önvádra kötelezéssel kapcsolatos tilalom szempontjából történő megengedhetőségéről beszél és nem annak a lehetőségéről, hogy a megkérdezettek teljes egészében megtagadhatják a vallomástételt, mely szintén a támadott végzésben kifejtett vizsgálói álláspontot támasztja alá.
52. Az előbbieken túlmenően a Törvényszék jogerős ítéletében kiemelte, hogy „*a hivatkozott teljes hallgatáshoz való jog elismerése túlmenne azon, ami a vállalkozások védelemhez való jogának biztosításához szükséges, és indokolatlanul akadályozná a Bizottságot az EK-Szerződés 89. cikke (jelenleg, módosítást követően EK 85. cikk) értelmében fennálló azon feladatának végrehajtása során, amely szerint biztosítania kell a közös piacon a versenyszabályok betartását. Ebből következik, hogy valamely, a 17. rendelet 11. cikkének (5) bekezdése alapján kiadott, információkérő határozat címzettjeként szereplő vállalkozást csak akkor illeti meg a hallgatáshoz való jog, amennyiben olyan válaszok adására kötelezik, amelyekkel elismerné a jogsértés meglétét, melynek bizonyítása a Bizottság feladata (az Orkem-ügyben<sup>8</sup> hozott ítélet 35. pontja).*” Ezen ítélkezési gyakorlat a későbbiekben is megerősítésre került, mely alapján a Bizottság arra kötelezheti a vállalkozást, hogy az ezen intézmény által ismert tényekről minden szükséges információt megadjon, de nem kötelezheti a vállalkozást olyan válaszadásra, amely révén ez utóbbi kénytelen lenne elismerni azon jogsértés tényét, amelynek bizonyítása a Bizottság feladata<sup>9</sup>. (a 374/87. sz., a C-204/00. P., C-205/00. P., C-211/00. P., C-213/00. P., C-217/00. P. és C-219/00. P. sz., Aalborg Portland és társai egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-123. o.] 61. és 65. pontja, valamint a C-65/02. P. és C-73/02. P. sz., ThyssenKrupp kontra Bizottság ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-6773. o.] 49. pontja).
53. A versenyjogban különösen a kartell eljárásokba figyelemmel annak titkos jellegére és az ügyfelek azon törekvésére, hogy lehetőleg minél kevesebb irati bizonyíték kerüljön a hatóság birtokába az egyik legfontosabb bizonyítási eszköz lehet az ügyfél nyilatkozattétele. Amennyiben a közigazgatási hatósági eljárásban az önvádra kötelezés tilalmára hivatkozással a kérdések, illetve azon tények ismerete nélkül, melyet a hatóság az ügyfél nyilatkozattételével kíván bizonyítani megtagadható lenne az egész nyilatkozattétel, úgy az ellehetetlenítené a versenyfelügyeleti eljárás egyik fontos tényállás feltárási eszközét, az ügyfélmeghallgatást, mivel azon közbeszerzési kartell ügyekben, amelyekben büntetőeljárás is folyamatban van, a büntetőeljárások valamennyi terheltje megtagadhatná a teljes vallomástételt.
54. Az önvád kapcsán a közigazgatási eljárásban megillető jogok értelmezésekor nincs értelme szélesebb megközelítést alkalmazni, mint magában a büntető eljárásban, Önmagában azonban az a körülmény, hogy valaki egy büntetőeljárásban terhelt, nem jelenthet kibúvót a közigazgatási eljárásban a nyilatkozattételi kötelezettség alól, hiszen ez két különböző eljárásjogi helyzet (és két különböző eljárás is).

<sup>5</sup> Tirado Ortiz and Lozano Martín v. Spain (dec.), 43486/98, 22 June 1999

<sup>6</sup> P.G. and J.H. v. the United Kingdom, 44787/98, 25 September 2001

<sup>7</sup> European Commission Antitrust Manual of Procedures, Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU, March 2012, Module 6, 76-82.

<sup>8</sup> az Orkem kontra Bizottság ügyben 1989. október 18-án hozott ítélet [EBHT 1989., 3283. o.] 34 és 35. pontja;

<sup>9</sup> a 374/87. sz., a C-204/00. P., C-205/00. P., C-211/00. P., C-213/00. P., C-217/00. P. és C-219/00. P. sz., Aalborg Portland és társai egyesített ügyekben 2004. január 7-én hozott ítélet [EBHT 2004., I-123. o.] 61. és 65. pontja, valamint a C-65/02. P. és C-73/02. P. sz., ThyssenKrupp kontra Bizottság ügyben 2005. július 14-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-6773. o.] 49. pontja), C-407/04 P. sz. ügy Dalmine SpA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ítélet [EBHT 2007 I-00829 ]

55. Egyetértett az eljáró versenytanács a vizsgálókkal abban, hogy 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. Ellenkező esetben a valós tényállás feltárásában ellenérdekű tanú abba a helyzetbe kerülne, hogy képes lenne ellehetetleníteni a versenyfelügyeleti vizsgálatokat. E körben kiemelendő továbbá, hogy a GVH jelenlegi gyakorlata szerint az ügyfél-meghallgatás 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 maradna.
56. A fentiekben túl az eljáró versenytanács azt is megjegyzi, hogy a „Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez” című mű<sup>10</sup> a vizsgálók által kifejtett érvelést erősíti meg, az alábbiak szerint *„az sem várható el, hogy valaki olyan kérdésben tegyen tanúvallomást, amelyről tudja, hogy vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná.”*
57. A kérelmező által előterjesztett vizsgálati kifogás jelen jogorvoslat keretében történő elbírálására arra figyelemmel nincs mód, hogy a Tpvt. 81. §-a értelmében a vizsgálati szakaszban, a vizsgáló cselekményével összefüggésben benyújtott vizsgálati kifogás értékelése a vizsgáló hatáskörébe tartozik.
58. Tekintettel az előbbieken kifejtettekre, az eljáró versenytanács a Ket. 105.§ (1) bekezdésének alkalmazásával a rendelkező rész szerint döntött.

## V.

### Egyéb eljárási kérdések

59. A Tpvt. 48. §-ának (1) bekezdése alapján az eljáró versenytanács döntéseit háromtagú vagy öttagú tanácsban hozza meg. A Tpvt. 48. § (2) bekezdése szerint, ha e törvény eljáró versenytanácsot említ, azon az (1) bekezdésben meghatározott tanácsot kell érteni. Egyéb esetekben a vizsgáló vagy az eljáró versenytanács tagja egyedül is eljárhat.
60. A GVH hatásköre a Tpvt. 45. §-án, illetékessége pedig a Tpvt. 46. §-án alapul.
61. A jogorvoslati jogra vonatkozó rendelkezés a Ket. 98. §-ának (3) bekezdésén és a Tpvt. 82. §-ának (2) bekezdésén alapul.

Budapest, 2014. július 8.

dr. Kóhalmi Attila s.k.  
előadó versenytanács tag

Dr. Tóth András s.k.  
a Versenytanács elnöke  
versenytanács tagként eljárva

dr. Ruzshtiné dr. Juhász Dorina s.k.  
versenytanács tag

Kiadmány hitelül:

---

<sup>10</sup> Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez Complex Kiadó, Budapest, 2013. Szerk: Barabás/Baranyi/Kovács