

**Nagy Csongor István:**

**Versenyhatósági határozatok bírósági felülvizsgálata: mit vizsgál a bíróság?**  
*Mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata,  
különös tekintettel a versenyügyekben hozott határozatokra*

## 1. Tartalomjegyzék

<b>1. TARTALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>2</b>
<b>2. BEVEZETÉS .....</b>	<b>3</b>
<b>3. MAGYAR JOG .....</b>	<b>4</b>
<b>4. ÖSSZEHAONLÍTÓ JOGI KITEKINTÉS .....</b>	<b>8</b>
4.1 ANGLIA ÉS WALES.....	8
4.2 AMERIKAI FÖDERÁLIS JOG .....	9
4.2.1 Absztrakt jogértelmezés.....	10
4.2.2 Tényállás .....	11
4.2.3 Szubsumció .....	13
4.2.4 Felülvizsgálat a versenyjogban .....	13
4.3 NÉMETORSZÁG: MEGELŐLEGEZETT BIZALMATLANSÁG ÉS A VERSENY MINT ALANYI JOG .....	14
4.3.1 Jogkövetkezmények tekintetében fennálló mérlegelési jogkör (Ermessensverwaltungsakt).....	14
4.3.2 A közigazgatási cselekvés előfeltételei tekintetében fennálló mérlegelési jogkör (Beurteilungsspielraum).....	15
4.3.3 GWB.....	17
4.4 KÖZÖSSÉGI JOG.....	19
4.5 ÖSSZEHAONLÍTÓ JOGI KITEKINTÉS ÖSSZEFOGLALÁSA.....	20
<b>5. KONKLÚZIÓK.....</b>	<b>21</b>

## 2. Bevezetés

Mintegy 10 évig tartó pereskedést követően sikerült pontot tenni az ún. *Kávékartell* ügy<sup>1</sup> végére. Az eset az összehangolt magatartás fogalmának egyik iskolapéldája, azonban nemcsak ettől vált híressé. Az anyagi jogi kérdések mellett ugyanis az ügynek volt egy nagyon fontos eljárásjogi kérdése is, amelynek megválaszolatlansága eredményezte a bírósági felülvizsgálat 10 évig tartó elhúzódását: mit vizsgál (vizsgálhat), meddig mehet el a bíróság a tág mérlegelést lehetővé tevő generálklauzulákat alkalmazó versenyhatósági határozatok esetén. A mérlegelési aktusok bírósági felülvizsgálata a közigazgatási jogtudomány egyik klasszikus kérdése. Ezt a versenyügyekben a közgazdasági elemek megléte bonyolítja. A több mint három éve lezárult eljárás kiváló apropóval szolgál a versenytanácsi határozatok bírósági felülvizsgálatának elemzésére: az eltelt idő kevés ahhoz, hogy a kérdés veszítsen aktualitásából, viszont elegendő ahhoz, hogy a retrospektivitás tárgyyszerűsége lehetővé tegye a tudományos véleményformálást.

A versenytanácsi határozat felülvizsgálatának alapja a *jogszabálysértés*. Ez a szabály mérlegelési aktusok esetén komoly problémát okoz, hiszen ilyenkor a történeti tényállásnak a tág mérlegelést lehetővé tevő norma (törvényi tényállás) alá történő szubsumálása többféleképpen végezhető el. Az általános közigazgatási jogtudományi megoldás szerint ilyenkor *tiszteletben kell tartani a közigazgatás mérlegelési jogát*. A bíróság nem mérlegelheti felül a közigazgatási hatóság döntését, csupán azt vizsgálhatja, hogy az eljárás során betartották-e az eljárási szabályokat, a döntés nem lépi-e túl a mérlegelés kereteit, ésszerű következtetéseken alapul, illetve megfelelően indokolt.

A *versenytanácsi határozatok* bírósági felülvizsgálata esetén a mérlegelési aktusokra vonatkozó szabálynak központi jelentősége van. Egyrészt, a versenyjog számos *generálklauzulát* tartalmaz, amelyek célja nem más, mint hogy lehetővé tegyék a versenyhatóság számára *önálló versenypolitika* kifejlesztését. Másrészt, a Versenytanácsnak gyakran *közgazdasági kérdésekben* kell döntést hoznia, amelyek bár versenyjogi jellegűek, túlmutatnak a hagyományos jogalkalmazás körén. A Pp. 339/B. §-a értelmében ilyen esetben a bíróságnak tiszteletben kell tartania a Versenytanács döntését, és semmiképpen sem helyettesítheti saját meggyőződésével a Versenytanács mérlegelését, amennyiben ez utóbbi ésszerűen megalapozott és nem lépi túl a jogszabályi kereteket.

Közigazgatási jogtudományi közhely, hogy a közigazgatási döntések, ezen belül elsősorban a mérlegelési aktusok felülvizsgálata során, a bíróságok a közigazgatási szervnek megelőlegezett bizalommal járnak el, és nem bocsátkoznak a döntés szoros (*de novo*) felülvizsgálatába. Ennek a bírósági visszafogottságnak alapvetően *négy koordinátája* van, amelyek a kérdés vizsgálatának rendszerét jelentik.

- A jogszabályi rendelkezések, különösen a *generálklauzulák absztrakt értelmezése*; a különböző értelmezési alternatívák közüli választás hatásköre megteremti az önálló szakpolitika (*policy*) formálásának lehetőségét. Ilyen absztrakt jogértelmezési kérdés lehet, hogy vajon evidens módon versenyjogellenes-e a viszonteladási ár rögzítése.
- A bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a *tényállás megállapítása* egy másik vetülete lehet a bírósági felülvizsgálat visszafogottságának.
- Részben átfedi a ténykérdések körét, azonban önálló említésre érdemesek a *szakkérdések, különösen a közgazdaságtudományi kérdések*. Bár bizonyos szempontból a szakkérdések tényként is kezelhetőek, ebben az esetben alapvetően

---

<sup>1</sup> Versenytanácsi határozat: 185/1994. VJ. Bírósági felülvizsgálat: Legfelsőbb Bíróság, Kf. II. 29. 324/1999/14. sz.; Legfelsőbb Bíróság, Kfv. II. 39. 126/2004/7. sz.

mégiscsak a jog- és a ténykérdések melletti harmadik csoportról van szó. Már csak azért is, mert például a versenyjogi szempontból alapvető jelentőségű közgazdasági kérdésekre gyakran nem adható egyértelmű, fekete-fehér válasz, hanem csak megalapozott valószínűséggel rendelkező álláspontokról beszélhetünk.<sup>2</sup> Egyébként az egyértelmű válasz hiánya nemcsak a társadalomtudományok sajátja; gondoljunk csak az egyes összetevők – például az élelmiszerekben használt adalékanyagok – egészségre gyakorolt hatására, ami intenzív tudományos vita tárgyát képezi. Ilyenkor a döntés egyben tudományos álláspontok közötti választást is jelent, ami viszont túlmutat a hagyományos jogalkalmazáson. A szakkérdés nemcsak összefüggésként ragadható meg, amely valamely körülmény értékelését teszi lehetővé, hanem gyakran ahhoz szükséges, hogy az egyik tényről a másikra következtessünk.

- A jogalkalmazás időrendben harmadik eleme a megállapított történeti tényállásnak az absztrakt módon értelmezett törvényi tényállás alá történő *szubszumálása*.

Az alábbiakban, az elemzés céljának és szemüvegének fenti meghatározását követően, *azt vizsgálom, hogy mi a felülvizsgálat mércéje a versenyhatósági határozatok, különösen a mérlegelési körben hozott döntések bírósági revíziója során*. A kérdés vizsgálata nem választható el az általános közigazgatási jogtudományi összefüggésektől, ezért azt ennek kontextusába ágyazva elemzem. A bírósági felülvizsgálat tárgykörének van egy alkotmányjogi, államelméleti olvasata is (lásd hatalommegosztás), amely azonban, területi korlátokra tekintettel, nem képezi a jelen vizsgálódás tárgyát.

A tanulmány struktúráját tekintve a következő felépítést követi. *Első lépésben* a magyar jogot vizsgálom, és részletesen elemzem a *Kávékartell* ügyben hozott bírósági határozatokat. *Második lépésben* összehasonlító jogi kitekintésként bemutatom néhány modellértékű rendszer megoldását (angol jog, amerikai föderális jog, német jog, közösségi jog). *Harmadik lépésben* összefoglalom a jogösszehasonlító elemzés konklúzióit, és javaslatokat fogalmazok meg.

Az egyértelmű fogalom-használat érdekében érdemes a bevezetőben megtenni egy fogalmi distinkciót. Az alábbiakban a *felülvizsgálat* kifejezést olyan helyzetek leírására használom, amikor a meghozott döntést a bíróság nem *de novo* revideálja, hanem valamilyen megelőlegezett bizalom alapján, távolságtartóan felülvizsgálja. Nem helyettesíti azonban a saját meggyőződésével a közigazgatási szerv döntését. Ezzel szemben a *felülmérlegelés* egy teljes körű, újbóli döntésre utal, amikor a bíróság saját maga is elvégzi a mérlegelést, és amennyiben a közigazgatási szerv mérlegelése nem arra az eredményre vezetett, mint amire a bíróságé, akkor a határozatot hatályon kívül helyezi, vagy megváltoztatja.

### 3. Magyar jog

A magyar *közigazgatási jogtudomány* kétségtelenül ismeri a mérlegelési aktusok koncepcióját.<sup>3</sup> Erre vonatkozóan kifejezett *tételes jogi rendelkezéseket* is találunk. Egyrészt, a közigazgatási határozat *bírósági felülvizsgálatára csak jogszabálysértés esetén*, annak alapján

---

<sup>2</sup> Egyébként az egyértelmű válasz hiánya nemcsak a társadalomtudományok sajátja; gondoljunk csak az egyes élelmiszer-összetevőknek vagy adalékanyagoknak az egészségre gyakorolt hatására, ami intenzív tudományos vita tárgyát képezi. Ilyenkor a döntés egyben tudományos álláspontok közötti választást is jelent, ami viszont túlmutat a hagyományos jogalkalmazáson.

<sup>3</sup> Lásd Kaltenbach Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bírászkodás. In: Emlékkönyv Dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára. Szerk: Tóth Károly. JATE, Szeged, 1993. 181-188.; Martonyi János: A diszkrecionális mérlegelés kérdései. József Attila Tudományegyetem, Szeged, 1967.; Molnár Miklós: A mérlegeléses jogalkalmazás és a jogilag kötetlen döntéshozatal néhány kérdése az államigazgatásban. In: Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának Aktái. 30. kötet. ELTE ÁJK, Budapest, 1988. (1990.) 91-100.

kerülhet sor.<sup>4</sup> Másrészt, kifejezett utalást találunk a mérlegelési aktusokra a Pp. 339/B. §-ában, amely kimondja, hogy ilyenkor a bíróság nem felülmérlegel, hanem a döntés jogszerűségi szempontból felülvizsgálja: „mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.” A mérlegelési aktusok koncepcióját a *bíróági gyakorlat* is magáévá tette. Így például a Legfelsőbb Bíróság a *Büki Üditő Kft. kontra GVH* ügyben hozott határozatában<sup>5</sup> kifejti, hogy „a mérlegelési jogkörben hozott döntés felülvizsgálata során a bírósági azt jogosult vizsgálni, hogy a közigazgatási hatóság számba vett-e valamennyi figyelembe vehető mérlegelési szempontot, számot adott-e azok elfogadásáról vagy mellőzéséről. Amennyiben jogszabálysértés nem állapítható meg a bíróság összegének megváltoztatására nincs lehetőség, a bíróság felülmérlegelésre nem jogosult.”

Az elmúlt időszaknak a versenytanácsi határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban talán a legnagyobb port kavaró ügye a *Kávékartell* eset<sup>6</sup>, amely még a régi versenytörvény, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény (továbbiakban: Vtv.) alapján hozott versenytanácsi határozattal volt kapcsolatos. A felmerült felülvizsgálati kérdések jelentőségét és összetettségét jól mutatja, hogy a versenytanácsi határozat meghozatala (1994. december 21.) és annak végleges legfelsőbb bírósági felülvizsgálata (2004. november 17.) között majdnem 10 év telt el. Az ügygel érintett *legfontosabb elvi tétel a mérlegelési aktusok szempontjából a szakértő szerepe és a szakértői kérdések megítélése volt*. A határozattal kapcsolatban nagyon fontos kiemelni, hogy az még a Pp. 339/B. §-ának hatályba lépése előtt került meghozatalra.<sup>7</sup>

A *Versenytanács* úgy ítélte meg, hogy a kávépiac szereplőinek párhuzamos magatartására nincs más ésszerű magyarázat, mint hogy a vállalkozások egymással előzetesen megállapodtak: „... álláspontja szerint a felperesek összehangolt piaci magatartását támasztotta alá az áremelések egységessége, az árközlésekről szóló vevői kiértékelések és az áremelések utáni engedmények nagyfokú azonossága, valamint a reklámra fordított költségek egyöntetű, bár nem azonos mértékű emelése. Ennek alapján, valamint további közvetett bizonyítékokat is értékelve ekként azt, hogy eltérő a pörkölt kávé forgalom aránya, eltért a nyerskávé beszerzések átlagára, eltérő volt az olcsóbb robusta és a drágább arabica típusú nyerskávéfajták felhasználási aránya az egyes termékeknel, eltért a felperesek termelői kapacitásának kihasználtsága, és a nyereségességük is – nem fogadta el a felpereseknek azt az előadását, hogy az ismert külső körülmények a felperesek gazdálkodását azonos módon érintették, így a kialakult piaci helyzetre tekintettel nem volt más lehetőségük, mint a piacvezető I. r. felperes magatartásának követése. Kifejtette, hogy a felperesek üzleti magatartása sem párhuzamos, sem a piacvezetőt követő magatartással nem magyarázható, mert ezt a taktikájukat sem 1993-ban, sem 1994. I. félévében az ismert igen nehéz piaci körülmények között nem alkalmazták. Megállapította, hogy a felperesek versenytársak, versenystratégiájuk a vizsgált időszakot megelőzően eltérő képet mutatott, melyet a versenytársak sokszínűsége jellemzett. A vizsgált időszakban azonban olyan egységes fellépést hajtottak végre, amely az árverseny felfüggesztésére irányuló megegyezésen alapult.”

<sup>4</sup> 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (továbbiakban: Ket.), 109. § (1) bek.; 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (továbbiakban: Pp.), 339. §

<sup>5</sup> Legfelsőbb Bíróság, Kf.V.39.361/2001/4. sz.

<sup>6</sup> 185/1994. VJ

<sup>7</sup> A Pp. 339/B. §-át a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény illesztette be a perjogi kódex rendszerébe. A rendelkezés 2005. november 1-jén lépett hatályba.

A bíróság az absztrakt jogértelmezés szintjén megerősítette a Versenytanács álláspontját, és ugyancsak elfogadta az általa megállapított tényállást: összehangolt magatartásról beszélhetünk, ha a vállalkozások párhuzamos magatartására nincs más ésszerű, a piaci logikának megfelelő magyarázat. A lényegi kérdés azonban az volt, hogy az adott tényállás alapján valóban nem volt más ésszerű magyarázat a vállalkozások párhuzamos cselekvésére, mint az összejátszás. Mivel ennek a kérdésnek az eldöntése közgazdasági kérdés, a bíróság az ügyben szakértői véleményt használt fel, és végül a szakértői véleményben foglaltakat tényként elfogadva megállapította, hogy a Versenytanács álláspontja nem helytálló. *A szakértői bizonyítás lehetőségét azonban olyan módon használta fel, hogy ezzel gyakorlatilag lehetővé tette a szakértő számára, hogy a Versenytanács döntését egyenesen felülmérlegelje.* Az ebből azonnal adódó kérdés tehát: ha a bíróság is csak felülvizsgálhatja a közigazgatási döntést, azonban felülmérlegelésre nincs hatásköre, hogy kaphat maga a szakértő felülmérlegelési kompetenciát.

A versenytanácsi határozat bírósági felülvizsgálati eljárása a következő kronológiát követte. A határozatot a bíróság mind első, mind pedig másodfokon helyben hagyta.<sup>8</sup> A felülvizsgálati eljárásban azonban a Legfelsőbb Bíróság megsemmisítette az elsőfokú határozatot, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. Az első és a másodfokú eljárásban ugyanis a bíróság „nem fogadta el a II. r. alperes által benyújtott, majd a per anyagává tett és az első fokú peres eljárásban kiegészített szakértői véleményt”.<sup>9</sup> Ezt pedig a Legfelsőbb Bíróság mint felülvizsgálati bíróság kifogásolta. „A felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint az elsőfokú bíróság – és a másodfokú bíróság is – a bizonyítékok értékelésére vonatkozó és a szakértői bizonyítással kapcsolatos szabályokat megsértette, az eljárási szabálysértések az ügy érdemére is kihatottak. Az elsőfokú bíróság nem indokolta meg, hogy miért mellőzte a szakértői véleményben foglaltakat, milyen bizonyítékok alapján találta jogszerűnek az azzal ellentétes alperesi határozatot.” *A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint ugyanis akkor lehet mellőzni a szakértői véleményt, ha a mellőzést kétségtelen tények támasztják alá.* Ilyen tények hiányában a Pp. 182.§-ának (3) bekezdése szerint kell eljárni. Ennek értelmében, „ha a szakvélemény homályos, hiányos, önmagával vagy más szakértő véleményével, illetve a bizonyított tényekkel ellentétben állónak látszik, vagy helyességéhez egyébként nyomatékos kétség fér, a szakértő köteles a bíróság felhívására a szükséges felvilágosítást megadni. A fél erre irányuló indítványa alapján a bíróság más szakértőt rendelhet ki. Ha a bíróság a bizonyítást hivatalból rendelte el, szükség szerint hivatalból jogosult új szakértő kirendelésére is.” Ennek alapján, „az új eljárásra adott útmutatásában a Legfelsőbb Bíróság előírta, hogy szükség szerint a szakértőt szakvéleményének további kiegészítésére kell felhívni, illetve a Pp. 182.§ (3) bekezdése alapján az ott írt feltételek esetén másik szakértő kirendelésére kerülhet sor, továbbá az ítéletben részletesen indokolni kell, hogy a bíróság a szakvéleményben foglaltakat milyen tények, körülmények eltérő értékelése miatt nem fogadja el.”

A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróság – a felek bizonyítási indítványának hiányában – elfogadta döntése alapjául a szakértői véleményt, és mivel az nem támasztotta alá a jogsértést, a versenytanácsi határozatot hatályon kívül helyezte. A másodfokú bíróság azonban minden további bizonyítás mellőzése mellett megváltoztatta az elsőfokú határozatot és a GVH fellebbezését részben alaposnak ítélte. A másodfokú bíróság, egyrészt, „a perszakértő szakvéleményét aggályosnak tekintette amiatt, hogy a szakértő a II.r. felperes megbízásából magánszakértőként eljár és magánszakvéleményt adott.” A szakértői vélemény figyelmen kívül hagyásának másik indoka az volt, hogy „a másodfokú bíróság nem látta bizonyítottnak a szakértői vélemény megállapításaival ellentétben, hogy a felperesek párhuzamos magatartást tanúsítottak.” Végül a felperesek újabb felülvizsgálati kérelemmel

<sup>8</sup> Legfelsőbb Bíróság, Kf. II. 29. 324/1999/14. szám

<sup>9</sup> Legfelsőbb Bíróság: Kf. II. 29. 324/1999/14.

éltek, amely négy jogkérdésben kérte a Legfelsőbb Bíróság döntését; témánk szempontjából az első jogkérdés releváns: „szakvéleménnyel szemben milyen feltételek mellett hozható ellentétes döntés, bizonyítékként az alperesi határozat értékelhető-e”.

A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a szakértő véleménye köti a bíróságot, amely annak figyelembe vételét csak akkor mellőzheti, „ha a szakvélemény hiányosságai, hibái nem voltak orvosolhatók, vagy az nem vezetett eredményre és a szakvélemény mellőzését megalapozott, kétségtelen tények támasztják alá.” Jogkérdésben való döntés sokszor előfeltételezi bizonyos szakkérdések tisztázását. A szakértő ezekre a szakkérdésekre ad választ; végkövetkeztetése nem hagyható figyelmen kívül csak azért, mert az jogkérdéshez kapcsolódik. A Legfelsőbb Bíróság határozatának indokolása arra utal, hogy *a szakvélemény által hátrányosan érintett fél bizonyítási indítványa hiányában a bíróság azt vizsgálhatja, hogy a szakvélemény tartalmaz-e önellentmondásokat, illetve homályos, összefüggéstelen-e.* Ha a másik fél, a jelent esetben alperes GVH, a szakkérdéssel kapcsolatos szakmai érveket is fel kíván hozni, akkor másik szakértő kijelölését kell indítványoznia. Ezt azonban az alperes elmulasztotta, így a bíróságnak a rendelkezésre álló bizonyítékok, köztük az egyedüli szakvélemény alapján kellett döntést hoznia.<sup>10</sup>

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

A bíróság fenti megközelítése mellett *nem lehet kritika nélkül elismerni*, annak ellenére, hogy a GVH pertaktikailag minden bizonnyal sikeresebb lehetett volna, ha másik szakértő kirendelését kezdeményezi. Megítélésem szerint, *a bíróságnak a közigazgatási perben azt kellett volna vizsgálnia, hogy a Versenytanács álláspontja* – nevezetesen, hogy nincs más ésszerű magyarázat a párhuzamos magatartásra, mint a felek közötti korábbi megállapodás – *közgazdaságilag ésszerűen megalapozott-e.* A bíróság feladata annak vizsgálata, hogy alaptalan-e a következtetés, és nem annak a kiderítése, hogy vajon ez a következtetés az egyetlen lehetséges következtetés. A közgazdaságtanban ugyanis, mint általában minden társadalomtudományban, adott kérdésre gyakran nemcsak egy ésszerű és megalapozott válasz adható. Ha pedig egy kérdésnek több, tudományosan egyaránt megalapozott és ésszerű értékelése van, akkor a hatóság mérlegelési körébe tartozik annak eldöntése, hogy a több mint egy tudományos álláspont közül melyiket fogadja el sajátjának. Ezzel szemben a bíróság az ügyben nem tett mást, mint hogy a kérdést szakértői kérdésnek minősítve, szakértőt rendelt ki, majd annak álláspontját gyakorlatilag tényként elfogadta. Bináris logika mentén haladva, nem azt kérdezte azonban a szakértőtől, hogy ésszerű-e a Versenytanács álláspontja, hanem gyakorlatilag arra adott neki mandátumot, hogy a Versenytanács álláspontját felülmérlegelje. Ennek azonban az a következménye, hogy a bíróság által kirendelt szakértő véleménye automatikus elsődlegességet kap a GVH álláspontjával szemben. Bár a GVH fél az eljárásban és így az ő közgazdasági álláspontja kétségtelenül nem tekinthető pártatlan véleménynek, a mérlegelési aktusok elmélete ezt nem is kívánja meg. Ezzel szemben követelmény, hogy a bíróság ne adja át a versenyhatósági hatáskör egy részét a szakértőnek.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> „A Legfelsőbb Bíróság a szakvéleményt aggálytalannak találta, az minden kérdésre kiterjedően logikus, összefüggéseiben értékelt választ adott, ezért azt ítélkezése alapjául elfogadta. A másodfokú bíróság szakvéleményt törvénytörően mellőzte... Az alperes a megismételt eljárás során bizonyítási indítvánnyal nem élt, ezért a bíróságnak a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján kellett határoznia. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásban hozott határozatából a szakvélemény kiegészítését szükség esetére írta elő, ezért az elsőfokú bíróságnak mivel a szakvéleményt elfogadta, nem kellett további bizonyítást lefolytatnia.”

<sup>11</sup> Nagy Csongor István: Kartelljogi Kézikönyv. HVG-Orac, Budapest, 2008. 692-693.

Érdeemes ebben a vonatkozásban utalni a Pp. 339/B. §-ára, ugyanis a versenytanácsi határozat, amely az összehangolt magatartás megállapításával mérlegelési jogkörben hozott döntésnek minősül, attól még kellő mértékben feltárhatta a tényállást, betarthatta az eljárási szabályokat, megállapíthatta a mérlegelés szempontjait, és a határozat indokolásából attól még kitűnhetett a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége, hogy a szakértő nem osztotta a Versenytanács álláspontját.

#### 4. Összehasonlító jogi kitekintés

A mérlegelési aktusok koncepcióját *szinte* minden jogrendszer ismeri, azonban a felülvizsgálat részletei eltérőek lehetnek. Emellett több jogrendszer alkalmaz speciális felülvizsgálati mércét a versenyhatósági határozatok vonatkozásában. Ugyanakkor a versenyfelügyeleti eljárás sajátosságai miatt *nem mindegyik megoldása szolgálhat tanulságokkal* a magyar jog számára. Például az osztrák jog mérlegelési aktusokkal kapcsolatos megközelítése vonatkozásában csak az általános közigazgatási bírósági felülvizsgálati megközelítés vizsgálható, mivel a versenyügyekben a döntéshozatal, illetve a jogorvoslat jelentős mértékben eltér a magyar modelltől. Az osztrák jog ugyanis a versenyjog alkalmazása tekintetében az ún. osztott modellt követi, amely a vizsgálati és az érdemi döntéshozó funkciót elkülöníti egymástól. Ráadásul, az érdemi döntéshozó a kartellbíróság; vagyis nem is beszélhetünk versenyügyben hozott közigazgatási határozat bíróság felülvizsgálatáról, hiszen az első érdemi döntést is maga a bíróság hozza.<sup>12</sup>

##### 4.1 Anglia és Wales

A versenyhatósági határozatok bírósági felülvizsgálatának angol modellje *kevésbé szolgál tanulsággal* a magyar jog számára, köszönhetően annak egyedi jellegére. Az angol versenyhatóság (Office of Fair Trading, továbbiakban: OFT) döntései ellen ugyanis egy *quasi* bírói fórum előtt lehet fellebbezéssel élni (Competition Appeal Tribunal, továbbiakban: CAT), amely azonban nem része a bírósági szervezetnek, hanem egy független közigazgatási döntőbizottság. Bár a CAT határozatával szemben lehet bíróság előtti jogorvoslattal élni, *a jogorvoslat érdemi része gyakorlatilag a közigazgatási jogorvoslattal lezárul*. Ezt támasztja alá az is, a CAT határozatának bíróság előtti megtámadásához vagy a CAT, vagy a kompetens bíróság engedélye szükséges.<sup>13</sup> Bár a CAT és a GVH szervezetében működő Versenytanács státusza nem azonos, a bírósági felülvizsgálat tekintetében, ebben a vonatkozásban, kétségtelenül párhuzam vonható az angol és a magyar rendszer között.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen (BGBl I Nr 61/2005), 88. §. Az osztrák közigazgatási jog is markáns különbséget tesz a közigazgatási szerv mérlegelését lehetővé tevő jogi normák és a mérlegelést nem kívánó szabályok között. Az előbbi esetben, a bíróság csupán akkor állapíthat meg jogellenességet, ha a közigazgatási szerv ezt a felhatalmazást nem a céljának és értelmének megfelelően használja. Lásd Osztrák alkotmány (Bundes-Verfassungsgesetz), 130.§ (2) bekezdés: „Rechtswidrigkeit liegt nicht vor, soweit die Gesetzgebung von einer bindenden Regelung des Verhaltens der Verwaltungsbehörde absieht und die Bestimmung dieses Verhaltens der Behörde selbst überläßt, die Behörde aber von diesem freien Ermessen im Sinne des Gesetzes Gebrauch gemacht hat.”

<sup>13</sup> Competition Act, 49. §. Vö. The Competition Appeal Tribunal Rules 2003 (Statutory Instrument 2003 No. 1372), 58. §

<sup>14</sup> A CAT ugyanis minden szempontból, tehát szervezetileg is elkülönül a versenyhatóságtól. További különbség a két rendszer között, hogy az angol jog egy ún. egységes modellt követi, amelynek értelmében nem különül el egymástól a vizsgálat és az érdemi döntés funkciója. Ezzel szemben a magyar jogban, bár kétségtelenül unikális szervezeti megoldással, de egy saját osztott modell érvényesül: a vizsgálat és az érdemi döntés funkciója elválik egymástól.



Ugyanakkor érdemes lehet röviden utalni a bírósági felülvizsgálat általános angol modelljére. Lord Diplock a *Council of Civil Service Unions v Minister for Civil Service* ügyben a közigazgatási határozatok érvénytelenítésének három tradicionális alapját azonosította: jogellenesség (illegality), ésszerűtlenség (irrationality) és eljárási hiba (procedural impropriety).<sup>15</sup> A mérlegelési aktusok szempontjából elsősorban az első két megtámadási oknak van kiemelt jelentősége.

A *jogellenesség* az *ultra vires* doktrínából nőtt ki, nevezetesen abból a követelményből, hogy a közigazgatási szerv a hatáskörén belül kell tevékenykedjen, azt nem lépheti át, azonban ezen belüli döntései csak nagyon korlátozott esetben vizsgálhatóak felül. A hatáskör meghatározásában azonban természetesen minden vonatkozó szabály részt vesz, tehát ha a törvény valamilyen kötelező előírást tartalmaz a közigazgatási szervre nézve, még ha az nem is hatásköri jellegű, meghatározza a közigazgatási szerv mozgásterét. Ha pedig a hatóság, és ha az a szabály betartása nélkül határoz, vagy cselekszik, akkor túllépi a hatáskörét. A kompetenciáját ugyanis az összes rá vonatkozó szabály együttesen határozza meg, nemcsak azok, amelyek a hagyományos értelemben vett hatáskörré vonatkoznak. Jogellenes a határozat, ha annak meghozatalához a szerv nem rendelkezett hatáskörrel, vagy ha a szerv nem értette meg helyesen a jogszabályt. Jogellenessé válhat a határozat, ha a döntéshozó irreleváns megfontolásokat vesz figyelembe,<sup>16</sup> vagy nem veszi figyelembe a releváns megfontolásokat<sup>17</sup>. Az irreleváns megfontolások figyelembevételének esetéhez közel áll, ha a határozatot nem megfelelő vagy helyénvaló cél érdekében hozzák.<sup>18</sup> A második érvénytelenítési ok az *irracionális vagy ésszerűtlen alap*. Ez elsősorban az ún. *Wednesbury*-tesztet avagy ésszerűtlenséget jelenti.<sup>19</sup> Lord Diplock a *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* ügyben úgy fogalmazta meg ezt a megtámadási alapot, hogy a határozat annyira égbekiáltóan ellenkezik a logika és az elfogadott erkölcs szabályaival, hogy nincs az az értelmes, józanbelátású ember, aki erre a következtetésre jutott volna.<sup>20</sup>

## 4.2 Amerikai föderális jog

Az USA-ban a bírósági felülvizsgálat zsinórmértékének részletes és összetett szabályai vannak. A bíróságok különböző kérdésekben eltérő jogi teszteket alkalmaznak, amelyek eltérő mértékű és terjedelmű felülvizsgálatot tesznek lehetővé. Egyrészt, különböznek ezek a jogi tesztek attól függően, hogy tény vagy jogkérdésre irányulnak. Másrészt aszerint is differenciáltak, hogy milyen döntés felülvizsgálatára vonatkoznak, hiszen a szövetségi bíróságok nemcsak az egyedi határozatokat vizsgálhatják felül, hanem a közigazgatási szervek azon rendeleteit is, amelyeket a Kongresszus által delegált jogalkotói hatáskörben

<sup>15</sup> *Council of Civil Service Unions v Minister for Civil Service* [1985] AC 374, HL.

<sup>16</sup> *Roberts v Hopwood*, [1925] AC 578; Az *R v Somerset County Council ex parte Fewings*-ügyben ([1995] 3 All E.R. 20.) a helyi hatóság erkölcsi okokra hivatkozva megtiltotta a területén a szarvas-vadászatot. A határozatot azonban sikeresen megtámadták, mert a hatóság a vadászat morális oldalát vizsgálata a tilalom kibocsátása során és erre alapította a döntését. Márpedig a helyhatóságokról szóló törvény (Local Government Act, UK ST 1972 c 70 Pt VI.) 120.§-a, amely a felhatalmazást tartalmazta, meghatározta, hogy a helyhatóság milyen célokból bocsáthat ki határozatot: az illetékességi területe fejlesztése érdekében. Ebbe azonban nem fér bele az, hogy morális megfontolások alapján megtiltsa a szarvas-vadászatot.

<sup>17</sup> *Roberts v Hopwood*, [1925] AC 578.

<sup>18</sup> *Padfield v Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] AC 997, HL; *R v Hillingdon LBC ex p. Royco Homes Ltd.*, [1974] QB 720.

<sup>19</sup> *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation*, [1948] 1 KB 223.

<sup>20</sup> „... a decision which is so outrageous in its defiance of logic or of accepted moral standards that no sensible person (...) could have arrived at it”. *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service*, [1984] 3 All E.R. 935.

hoztak,<sup>21</sup> a közigazgatási szervek szakpolitikai (policy) döntéseit vagy a közigazgatási szerv „hallgatását”. Tekintettel arra, hogy a bírósági gyakorlat a kérdésben nagyon összetett és sokrétű, elsősorban az egyedi határozatok felülvizsgálatát elemzem, hiszen ez szolgálhat a legtöbb tanulsággal egy kontinentális jogi rendszer számára.

#### 4.2.1 Absztrakt jogértelmezés

A jog általános értelmezése során az, hogy a bíróság mennyire enged teret a közigazgatási szerv mérlegelésének, attól függ, hogy a jog tartalma mennyire konkrét, tehát mennyire egyértelműek azok a tényezők, amelyeket a jogalkalmazás során a hatóságnak figyelembe kell vennie. Világos tartalmú szabályok esetén a bíróság úgymond független, *de novo* döntést hoz, tehát felülmérlegeli a közigazgatási szerv jogértelmezését.<sup>22</sup> Amennyiben a jogszabály tartalma nem világos vagy egyértelmű, a bíróság – a *Chevron U.S.A. v. N.R.D.C.* ügy értelmében – nem helyettesítheti saját jogértelmezésével a közigazgatási szerv interpretációját.<sup>23</sup> Ilyenkor *a bíróság csupán azt vizsgálhatja, hogy ésszerű volt-e a hatóság jogértelmezése.* A bíróság tehát a jogértelmezés felülvizsgálata során egy kétlépcsős tesztet alkalmaz. Először azt vizsgálja, hogy a törvényhozás pontosan meghatározta-e a szabály tartalmát. Amennyiben ezt a Kongresszus nem tette meg, akkor a második lépésben a bíróság azt vizsgálja, hogy a közigazgatási szervnek a jogkérdésben adott válasza elfogadható jogszabály-értelmezésen alapul-e. Ahhoz, hogy a közigazgatási szerv jogértelmezése elfogadható legyen, a bíróságnak nem kell arra a következtetésre jutnia, hogy ez a törvény egyetlen elfogadható értelmezése, avagy hogy a bíróság is erre a konklúzióra jutott volna. Elegendő, ha a bíróság szerint a közigazgatási szerv által követett értelmezés elfogadható.<sup>24</sup> Ennek a megközelítésnek az indoka, hogy az általános hatáskörű bíróságok nem szakértői az egyes szakigazgatási ágazatoknak, és nem is tartoznak egyik politikai hatalmi ághoz sem. A bíróságoknak bizonyos esetekben egymással versengő társadalmi vagy politikai érdekek között kell döntenüik, azonban ezt nem a bíró személyes politikai preferenciái alapján kell megtenniük. Ezzel szemben egy közigazgatási szerv, amelyet a Kongresszus feljogosított saját szakpolitika (policy) kialakítására, helyesen jár el, ha a kinevezett közigazgatási vezetők szakpolitikai megfontolásait alkalmazza. Míg az egyes szervek vezetői nem felelősek a választópolgárokkal szemben, az elnök (a végrehajtó hatalom) rendelkezik ezzel a politikai felelősséggel, és teljes mértékben helyénvaló, hogy ez a politikai hatalmi ág ilyen politikai döntéseket hozzon.<sup>25</sup>

Ennek a tesztnek azonban homályos pontja, hogy *mikor nem tekinthető egy törvényi szabály világosnak.* Adott esetben ugyanis a normaszövegen kívüli megfontolások, tényezők is szerepet játszhatnak a szabály értelmezésében, ezáltal szűkítve vagy éppen konkretizálva annak tartalmát. Lehet, hogy a szövegszerű, nyelvtani értelmezés alapján nem tudunk egyértelmű törvényi tényállást konstruálni, azonban megvizsgálva a törvény-előkészítési dokumentumokat, a jogalkotó szándéka kristálytisztán megállapítható. Ezzel kapcsolatban kétfajta álláspont különböztethető meg. Az egyik értelmében, annak megállapítása során, hogy a törvényi szabály világos, egyértelmű-e vagy sem, csak a törvény szövegéből lehet

---

<sup>21</sup> A jogalkotói hatáskör delegálása tekintetében lásd Nagy Csongor István: Az agency-k jogalkotási hatásköre az USA-ban. In: Jogtudományi Közlöny, 2005. 6. sz. 257-269.

<sup>22</sup> Aman, Alfred C., Jr. – Mayton, T. William: Administrative Law. Hornbook Series. West Group, St. Paul, 2001. 476

<sup>23</sup> *Chevron U.S.A. v. N.R.D.C.*, 467 U.S. 837.

<sup>24</sup> *Chevron U.S.A. v. N.R.D.C.*, 467 U.S. 837, 843; *INS v. Aguirre-Aguirre*, 526 U.S. 415, 424; *Auer v. Robbins*, 519 U.S. 452, 457; *National Wildlife Federation v. Browner*, 127 F.3d 1126.

<sup>25</sup> *Chevron U.S.A. v. N.R.D.C.*, 467 U.S. 837, 865-866.

kiindulni (*textualista megközelítés*). Ez nem azt jelenti, hogy csak a vonatkozó bekezdést vagy mondatot lehet alapul venni, hanem azt, hogy a jogértelmezéssel kapcsolatos minden megfontolás a jogszabály írott betűjén kell alapuljon, tehát a Savigny-féle *quadriga* fogalmaival élve, az *interpretatio grammatica, logica* és *systematica* alkalmazása – annak eldöntése érdekében, hogy világos-e a szabály tartalma – elfogadható, az *interpretatio historica* azonban már nem. Emellett alkalmazhatóak az egyes szótárak, lexikonok meghatározásai a szavak mindennapi jelentésének kifürkészése érdekében.<sup>26</sup>

A másik megközelítési módot *kontextuálisnak* nevezhetjük. Ennek értelmében nemcsak a törvény szövege veendő figyelembe a kérdés eldöntése érdekében, hanem a jogalkotó akarata is. Amennyiben ugyanis a Kongresszus szándéka egyértelműen megállapítható, nem beszélhetünk ellentmondásos szabályról. Ez utóbbi álláspontot a bíróságok úgy fogalmazzák meg, hogy a törvényi értelmezés tradicionális eszközei is alkalmazhatóak. Ezek a hagyományos eszközök magukban foglalják a szöveg, a törvényi cél, a törvényhozás történetének és a tartalmi háttérnek az elemzését.<sup>27</sup>

A jogértelmezéssel kapcsolatban is megállapíthatunk úgynevezett *speciális kérdéseket, amikor a bíróság szorosabban vizsgálja a közigazgatási szerv határozatát*. A hatóság hatáskörének meghatározása során nem kap olyan tág mérlegelési teret, mint egyéb kérdésekben; itt a bíróság inkább felülmérlegel, maga állapítja meg a törvény tartalmát.<sup>28</sup>

Bár a bírósági gyakorlat értelmében, ha a szabály tartalma nem állapítható meg világosan, akkor a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a közigazgatási szerv jogértelmezése ésszerű volt-e, a bíróságok ilyenkor számos külső megfontolást is figyelembe vesznek. Így azt, hogy a kérdés eldöntése mennyire kíván meg speciális szaktudást, vagy hogy a jogszabály előkészítő irataiból kiderül-e, hogy a törvényhozás szándékosan akart mérlegelési jogkört ruházni a közigazgatási szervre. A bíróság tekintetbe veszi, hogy az adott szerv a kérdéses jogi normát annak hatályba lépésétől kezdődően ugyanúgy értelmezi-e vagy voltak-e változások a jogértelmezési gyakorlatban, hogy az adott szabály értelmezése konzisztens-e azzal, ahogy a szerv a jogszabály egyéb rendelkezéseit értelmezi, mekkora a közbizalom a szerv értelmezésében (reliance). Végezetül azt is tekintetbe veszi a bíróság, hogy milyen eljárási forma során hozta a szerv a határozatot.<sup>29</sup>

## 4.2.2 Tényállás

A *ténykérdések* tekintetében a bíróságok, az ügy természetétől függően, *három fajta felülvizsgálati kánont* alkalmazhatnak. Az első, a legkiterjedtebb, az ún. *de novo*

<sup>26</sup> Wald, Patricia M.: Judicial review: talking points. In: Administrative Law Review, 1996. 48. évf. nyár, 241; Merrill, W. Thomas: Textualism and the future of the Chevron doctrine. In: Washington University Law Quarterly, 1994. 72. évf. tavasz 351-355.

<sup>27</sup> *Chevron U.S.A. v. N.R.D.C.*, 467 U.S. 837; lásd, *Young v. Community Nutrition Institute*, 476 U.S. 974; *Chemical Manufacturers Ass'n v. Natural Resources Defense Council*, 470 U.S. 116; *INS v. Cardozo-Fonseca*, 480 U.S. 421; *K Mart Corporation v. Cartier, Inc.*, 486 U.S. 281; *Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120; *Third Nat'l Bank v. Impac Ltd.*, 432 U.S. 312, 322-323.

<sup>28</sup> *Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp.*, 529 U.S. 120.

<sup>29</sup> *Massachusetts v. U.S. Dep. Of Education*, 837 U.S. 536, 543.; *NLRB v. Curtin Matheson Scientific, Inc.*, 494 U.S. 775.; *National Medical Enterprises, Inc. v. Sullivan*, 916 F.2d 542.; *NLRB v. United Food and Commercial Workers Union*, 484 U.S. 112, 124.; *Barnett v. Weinberger*, 818 F.2d 953.; *Social Security Board v. Nierotko*, 327 U.S. 358.; *Addison v. Holly Hill Fruit Products, Inc.*, 322 U.S. 607.; *Bob Jones University v. U.S.*, 461 U.S. 574.; *Zenel v. Rusk*, 381 U.S. 1.; *Mayburg v. Secretary of Health and Human Services*, 740 F.2d 100.; *Montana v. Clark*, 749 F.2d 740.; *Norwegian Nitrogen Products Co. v. United States*, 288 U.S. 294.; *Sunray Mid-Continent Oil Co. v. FPC*, 364 U.S. 137.; *Haig v. Agee*, 453 U.S. 280.; *Saxbe v. Bustos*, 419 U.S. 65.; *NLRB v. Action Automotive, Inc.*, 469 U.S. 490, 495.; *Morton v. Ruiz*, 415 U.S. 199.; *Udall Tallman*, 380 U.S. 1.; *United States v. Rutherford*, 442 U.S. 544.; *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134.; *Christensen v. Harris County*, 529 U.S. 576.

*felülvizsgálat*, amely gyakorlatilag felülmérlegelést jelent, tehát a rendelkezésekre álló bizonyítékokat a bíróság mérlegeli, és ezek alapján, saját belátása és meggyőződése szerint, megállapítja a tényállást. Ennek az ellenpontja az ún. *önkényességi (arbitrary and capricious) teszt*, amelynek értelmében a bíróság csak akkor utasítja el a közigazgatási szerv által meghatározott tényállást, ha azt önkényesen állapították meg. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a bizonyítékok és a tényállás között nincsen semmiféle ésszerű kapcsolat. A két szélsőséges teszt között található az ún. *lényeges bizonyíték (substantial evidence) teszt*, amelynek értelmében a bíróság elfogadja a közigazgatási szerv által meghatározott tényállást, amennyiben azt alapos bizonyítékok támasztják alá. Ez lényegében azt jelenti, hogy amennyiben a közigazgatási szervnek a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján levont tényállási következtetése ésszerű, akkor azt a bíróság elfogadja, akkor is, ha ő maga nem ugyanarra a konklúzióra jutott volna.

*A tényállás de novo felülvizsgálatának alkalmazási köre szűk.* Ezt a felülvizsgálati jogkört törvény is elrendelheti. Ennek hiányában a bíróság csak akkor vizsgálja felül a tényállást *de novo*, ha a közigazgatási szerv tevékenysége természetét tekintve *quasi* ítélet jellegű és a tényállás megállapításának alapjául szolgáló eljárás nem volt megfelelő, valamint ha olyan kérdéseket hoznak fel a bírósági eljárásban, amelyekkel a közigazgatási eljárásban nem foglalkoztak.<sup>30</sup> Ugyancsak *de novo* felülvizsgálat alá esnek a *hatáskör vagy alkotmányjogi kérdés szempontjából releváns tények*.<sup>31</sup> Különösen helye van felülmérlegelésnek, ha a kérdés alapvető jogokat érint.<sup>32</sup>

A lényeges bizonyíték tesztnek a legtágabb az alkalmazási köre, ugyanis *ezt a standardot kell alkalmazni minden olyan döntés felülvizsgálatára, amelyek meghozatala jegyzőkönyvön alapul (on the record); ide tartoznak, többek között, a versenyhatósági feladatokat ellátó független közigazgatási szervként működő szövetségi versenyhatóság (Federal Trade Commission, továbbiakban: FTC) határozatai*.<sup>33</sup> *Ez a formális eljárásokat jelenti*, amelynek meghozatala során meghallgatás tartása kötelező és a meghallhatáson vagy tárgyaláson felvett bizonyítást jegyzőkönyvbe kell foglalni. Ez a jegyzőkönyv szolgál a későbbiekben a felülvizsgálat alapjául. A formális eljárások gyakorlatilag az egyedi határozatokat és a szabályalkotást foglalják magukba, tehát a közigazgatási tevékenység gerincét.<sup>34</sup>

Az ún. *lényeges bizonyíték teszt* tartalma nehezen ragadható meg, mert a kérdésben született bírósági értelmezések nem adnak túl sok fogódzót a konkrét esetben történő alkalmazáshoz. A teszt értelmében akkor fogadható el a közigazgatási szerv által meghatározott tényállás, ha a rendelkezésre álló bizonyítékok egy ésszerűen gondolkodó elme szerint adekvát alapként szolgálnak a szerv által levont ténybeli konklúzió számára. Ez a megfelelő alap azonban több kell, hogy legyen pusztán a tény létezését illetően.<sup>35</sup> A tényállás ennek alapján akkor is elfogadható, ha a bíróság maga más konklúzióra jutott volna, amennyiben ő végzi el a bizonyítékok értékelését és mérlegelését.<sup>36</sup> A bíróság akkor is el kell,

<sup>30</sup> *Citizens to Preserve Overton Park, Inc. v Volpe*, 401 U.S. 402.; *Camp v Pitts*, 411 U.S. 138.

<sup>31</sup> *Estep v United States*, 327 U.S. 114.; *Ohio Valley Water Co. v Ben Avon Borough*, 253 U.S. 287.; *St. Joseph Stock Yards Co. v. United States*, 298 U.S. 38.

<sup>32</sup> *Porter v Califano*, 592 F.2d 770, 780.; *Quaker Action Group v Hickel*, 421 F.2d 1111, 1118.

<sup>33</sup> *RSR Corp. v. FTC*, 602 F.2d 1317, 1320. Az FTC mellett ugyancsak versenyhatósági funkciókat lát el az Igazságügyi Minisztérium Antitröszt Főosztálya (Department of Justice, Antitrust Division, továbbiakban: DoJ) is. A két szerv a versenyjog terén párhuzamos hatáskörökkel rendelkezik. Így az amerikai föderális jogban egyszerűen két versenyhatóság is van, amelyek sok tekintetben párhuzamos hatáskörrel rendelkeznek.

<sup>34</sup> Amerikai szövetségi közigazgatási eljárási törvény (Administrative Procedure Act, 1946. Pub.L. No. 404. 1966-ban a törvényt inkorporálták a United States Code 5. címébe. Lásd Pub.L. No. 89-554.), 553-554.§, 556-557.§ és 706.§ (2) bekezdés (E) pont.

<sup>35</sup> *Consolidated Edison Co. v. NLRB*, 305 U.S. 197, 229.; *NLRB v. Columbian Enameling & Stamping Co., Inc.*, 306 U.S. 292, 300.

<sup>36</sup> *Consolo v FMC*, 383 U.S. 607, 620.; *York v Benefits Review Bd.*, 819 F.2d 134.

hogy fogadja a közigazgatási szerv által meghatározott tényállást, ha más következtetés levonására is lényeges bizonyítékok szolgálnak, tehát ha nemcsak a közigazgatási szerv által levont konklúzióra vonatkozóan van alapos bizonyíték.<sup>37</sup> A teszt alkalmazása során kiemelten fontos szerepe van annak, hogy a döntést hozó szerv megfelelően indokolta-e a következtetéseit, illetve, hogy a felek által felajánlott következtetések elutasításának okát megfelelően megmagyarázta-e.<sup>38</sup> Az olyan típusú ügyekben, amelyekben a bíróság ugyanannyira járatos, mint a közigazgatási szerv, az előbbi szorosabb felülvizsgálatra hajlamos.<sup>39</sup>

A leginkább távolságtartó felülvizsgálati standard az ún. *önkényességi teszt*.<sup>40</sup> Ez vonatkozik az *informális döntéshozatalokra*, mint például a közigazgatási szerv szakpolitikájának (policy) meghatározása, informális szabályok alkotása.<sup>41</sup>

### 4.2.3 Szubsumció

A jogi teszt, tehát a törvényi tényállás elemeinek megállapítását követően kerül sor a törvényi és a történeti tényállás összekapcsolására. Ennek során a bíróság hozzáállását inkább a közigazgatási szervnek megelőlegezett bizalom jellemzi (deferentialism). A szubsumció tekintetében a bíróság elfogadja a jogalkalmazást, ha a jogi teszt megkonstruálása az ügyre vonatkozó standard szerint elfogadható, és a szubsumciót a jegyzőkönyv igazolja.<sup>42</sup> Megítélésem szerint az absztrakt jogértelmezés és a szubsumció, valamint a világos és ellentmondásos törvényi szabály közötti distinkció egymást nagyrészt átfedik. Amennyiben ugyanis a szabály világos, aligha van a közigazgatási szervnek mozgástere abban, hogy miként alkalmazza azt a történeti tényállásra. Amennyiben a törvényi tényállás elemei tágak, akkor van igazán lehetősége a közigazgatási szervnek arra, hogy a jogalkalmazás során mérlegeljen.

### 4.2.4 Felülvizsgálat a versenyjogban

Az FTC döntéseinek felülvizsgálatát alapvetően a megelőlegezett bizalom és a távolságtartás hatja át. A megállapított tényállással kapcsolatban a lényeges bizonyíték teszt alkalmazandó,<sup>43</sup> míg az absztrakt jogértelmezés és a jogalkalmazás (szubsumció) bírósági felülvizsgálata a *Chevron* doktrína szerint történik.<sup>44</sup>

<sup>37</sup> *Consolo v FMC*, 383 U.S. 607, 620.

<sup>38</sup> *Maryland Peoples Counsel v FERC*, 761 F.2d 768, 774.; *Office of Consumers' Counsel v FERC*, 655 F.2d 1132.

<sup>39</sup> *Office of Consumers' Counsel, State of Ohio v FERC*, 783 F.2d 206, 223.; *NLRB v Universal Camera Corp.*, 190 F.2d 429, 430.

<sup>40</sup> Amerikai szövetségi közigazgatási eljárási törvény, 706.§ (2) bekezdés (A) pont

<sup>41</sup> *Crowell v Benson*, 285 U.S. 22.; Aman, Alfred C., Jr. – Mayton, T. William: *Administrative Law*. Hornbook Series. West Group, St. Paul, 2001. 453-454.

<sup>42</sup> *NLRB v Hearst Publications, Inc.*, 322 U.S. 111.; *Packard Motor Car Company v NLRB*, 330 U.S. 485.

<sup>43</sup> *RSR Corp. v. FTC*, 602 F.2d 1317, 1320.; *FTC v. Indiana Federation of Dentists*, 476 U.S. 447, 454.; Hoffman, D. Bruce – Royall, M. Sean: *Administrative litigation at the FTC: past, present, and future*. In: *Antitrust Law Journal*, 2003. 71. évf. 324.

<sup>44</sup> *FTC v. Cement Institute*, 333 U.S. 683, 720.; *Atlantic Refining Co. v. FTC*, 381 U.S. 357, 367-368.; *FTC v. Sperry & Hutchinson Co.*, 405 U.S. 233.; *FTC v. Indiana Federation of Dentists*, 476 U.S. 447, 454-455.; Calkins, Stephen: *California Dental Association: not a quick look but not the full monty*. In: *Antitrust Law Journal*, 2000. 67. évf. 555.; Hoffman, D. Bruce – Royall, M. Sean: *Administrative litigation at the FTC: past, present, and future*. In: *Antitrust Law Journal*, 2003. 71. évf. 324-325.

### 4.3 Németország: megelőlegezett bizalmatlanság és a verseny mint alanyi jog

A közigazgatási mérlegelés bírósági felülvizsgálatának német szabályozásával kapcsolatban ki kell emelni a ma is érvényesülő megközelítés kialakulásának *történeti kontextusát*: a náci rezsim hatalomra törésének és bukásának élménye a közigazgatási mérlegeléssel szembeni bizalmatlanság attitűdjét alakította ki a német közigazgatási jogtudományban.<sup>45</sup> Ez nemcsak a végrehajtó hatalommal szembeni bizalomvesztésből táplálkozik, hanem a nemzet-szocialista jog és jogalkalmazás azon módszerének is a következménye, hogy náci politikai célokat jogszabály-változás nélkül, az alapveti rendelkezések és generálklauzulák „átértelmezésével” próbáltak elérni. Ez a bizalmatlanság nyomta rá a bélyegét a mérlegelési aktusok felülvizsgálatának második világháború utáni rendszerére, ugyanakkor az elmúlt évtized szakirodalmában és joggyakorlatában már markánsan jelen vannak a bírósági távolságtartás tendenciái. Mára már azt mondhatjuk, hogy a mérlegelési jogkör léte általánosságban elismert, sőt, kétségbe nem vonható; bizonytalanság tapasztalható azonban abban a kérdésben, hogy mikor illeti meg ilyen jogkör a közigazgatási hatóságot. Meghatározatlan jogi fogalmak jelenléte a jogszabályban ugyanis önmagában nem elegendő indok a mérlegelési jogkör megállapításához. Ugyanakkor a német versenykorlátozások elleni törvény (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, továbbiakban: GWB) az általános közigazgatási jogi megoldáshoz képest speciális előírást is tartalmaz ebben a vonatkozásban, amely kifejezetten felhatalmazza a bíróságot, hogy a szövetségi versenyhatóság (Bundeskartellamt, továbbiakban: BKA) határozatait szorosabb felülvizsgálat alá vonja.

A német közigazgatási jog ismeri a jogilag kötött (gebundene Verwaltungsakt) és az ún. mérlegelési aktusok közötti különbségtételt. Bár a német közigazgatási bírósági rendtartás (Verwaltungsgerichtsordnung, továbbiakban: VwGO) a magyar jogi terminológia szerinti mérlegelési aktusok csak azon csoportjáról rendelkezik, amelyben a közigazgatási szerv a jogkövetkezmények, így például a bírság tekintetében rendelkezik mérlegelési jogkörrel (Ermessensverwaltungsakt), ezt a szabályt a jogirodalom több ágazati jogszabály tekintetében *per analogiam* kiterjesztette egyes meghatározatlan jogi fogalmakra is, ezzel a közigazgatási jogkövetkezmények előfeltételét jelentő tényállás tekintetében biztosítva mérlegelési jogot a hatóságoknak (Beurteilungsspielraum).<sup>46</sup> Ugyanakkor a *mérlegelési jogkör fenti két esete* dogmatikai értelemben, mint az alábbiakban látni fogjuk, élesen elkülönítendő egymástól.<sup>47</sup>

#### 4.3.1 Jogkövetkezmények tekintetében fennálló mérlegelési jogkör

##### (Ermessensverwaltungsakt)

A VwGO értelmében a bíróság az ítéletben az eljárás eredményeként nyert szabad meggyőződése alapján hozza meg döntését.<sup>48</sup> Ugyanakkor a VwGO elismeri a közigazgatási hatóság *mérlegelési jogkörét a közigazgatási jogkövetkezmények tekintetében*: amennyiben a közigazgatási szerv felhatalmazást nyer, hogy saját mérlegelése szerint járjon el, a bíróság azt vizsgálja, hogy a határozat vagy annak elmaradása jogellenes-e azért, mert a szerv a

<sup>45</sup> Schwarze, Jürgen: European Administrative Law. Sweet and Maxwell, London, 1992. 270-271.

<sup>46</sup> Kuntze, Stefan: § 114. In: Bader, Johann – Funke-Kaiser, Michael – Kuntze Stefan – von Albedyll, Jörg: Verwaltungsgerichtsordnung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005. 1077.; Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag C.H. Beck, München, 2005. 1451-1452. és 1469.

<sup>47</sup> Schwarz, Kyrill-Alexander: § 114 VwGO. In: Verwaltungsrecht. Szerk.: Fehling, Michael – Kastner, Berthold – Währendorf, Volker. Nomos, Baden-Baden, 2006. 2015.

<sup>48</sup> VwGO 108.§. Lásd Singh, Mahendra P.: German Administrative Law in common law perspective. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – New York – Tokyo, 1985. 77.

mérlegelés törvényi határait túllépte, vagy a mérlegelési jogkört a felhatalmazás céljával össze nem férő módon használta. A közigazgatási szerv az aktussal kapcsolatos mérlegelési megfontolásait a közigazgatási bírósági eljárás során is kiegészítheti.<sup>49</sup> A mérlegelési jogkörnek, *felhatalmazásnak nem kell kifejezettnek lennie*, nem kell kimondania, hogy a szerv mérlegelése, meglátása stb. szerint dönthet. Elegendő, ha a jogszabály szövegéből és céljából ez kitűnik. Ha például a kérdéses jogszabály meghatározatlan vagy tág jogi fogalmakat tartalmaz, ez már implikálhatja, hogy a jogszabály végrehajtására rendelt közigazgatási szervnek mérlegelési joga van.<sup>50</sup> A bírósági felülvizsgálat *csak a jogszerűség kérdésére* terjedhet ki, *nem foglal azonban magában célszerűségi vizsgálatot*, vagyis a bíróság nem helyettesítheti saját mérlegelésével a hatóság mérlegelését.<sup>51</sup>

#### 4.3.2 A közigazgatási cselekvés előfeltételei tekintetében fennálló mérlegelési jogkör (Beurteilungsspielraum)

A fentiekben írtaknak megfelelően, sem a joggyakorlat, sem pedig a jogirodalom *nem tekinthető egységesnek* abban a tekintetben, hogy vajon van-e mérlegelési jogköre a közigazgatási szervnek a közigazgatási jogkövetkezmények előfeltételét jelentő törvényi tényállás, elsősorban magatartási szabályok értelmezése és alkalmazása során. Bár a *Bundesverwaltungsgericht* egy 1971-es határozatában kimondta, hogy egy normának gyakran több ésszerű értelmezése lehetséges, és a közigazgatási hatóságnak ebben a vonatkozásban van mozgáster, egészen a '90-es évek közepéig többséginek volt mondható az az álláspont, hogy ebben a vonatkozásban a bíróságok felülvizsgálati jogköre korlátlan és teljes, mivel a meghatározatlan jogi fogalmak esetén is jogkérdésről van szó.<sup>52</sup> A legújabb joggyakorlat hol kifejezetten, hol hallgatólagosan, míg a legújabb szakirodalom egyértelműen elismeri, hogy a jogkövetkezmények mellett némely esetben, ha ennek feltételei fennállnak, a cselekvési előfeltételek tekintetében is rendelkezhet a közigazgatási hatóság mérlegelési joggal,<sup>53</sup> ezzel elmosva az *Ermessensverwaltungsakt* és a *Beurteilungsspielraum* közötti dogmatikai elhatárolás gyakorlati jelentőségét.<sup>54</sup>

---

<sup>49</sup> VwGO 114.§. Ennek ellenére a Bundesverwaltungsgericht megállapította, hogy bár a közigazgatási szerv újabb érveket is felhozhat mérlegelése, és az annak alapján hozott döntése alátámasztására, nem hozhat fel olyan megfontolásokat, amelyeket új tényekre alapít, tehát olyan tényekre, amelyeket az alapeljárásban nem vett figyelembe. A megfontolások csak azokon a tényeken alapulhatnak, amelyeket a közigazgatási szerv az alapeljárásban felvett, és újabb megfontolások is csak ezekkel kapcsolatban hozhatók fel. Lásd Lexetius.com/1999,433 [2000/10/372].

<sup>50</sup> Lásd Kuntze, Stefan: § 114. In: Bader, Johann – Funke-Kaiser, Michael – Kuntze Stefan – von Albedyll, Jörg: Verwaltungsgerichtsordnung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005. 1078-1079.

<sup>51</sup> Kuntze, Stefan: § 114. In: Bader, Johann – Funke-Kaiser, Michael – Kuntze Stefan – von Albedyll, Jörg: Verwaltungsgerichtsordnung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005. 1077.; Singh, Mahendra P.: German Administrative Law in common law perspective. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – New York – Tokyo, 1985. 71.

<sup>52</sup> Singh, Mahendra P.: German Administrative Law in common law perspective. Springer-Verlag, Berlin – Heidelberg – New York – Tokyo, 1985. 96-98.; Schwarze, Jürgen: European Administrative Law. Sweet and Maxwell, London, 1992. 274-277.

<sup>53</sup> Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 840-841. és 844.; Schwarz, Kyriell-Alexander: § 114 VwGO. In: Verwaltungsrecht. Szerk.: Fehling, Michael – Kastner, Berthold – Wahrendorf, Volker. Nomos, Baden-Baden, 2006. 2015-2016.; Rennert, Klaus: § 114. In: Eyermann, Erich – Fröhler, Ludwig – Geiger, Harald – Happ, Michael – Rennert, Klaus – Schmidt, Jörg – Schmidt, Peter: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag C.H. Beck, München, 2006. 950-952.

<sup>54</sup> Vö. Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 854-855.

*Mikor áll fenn mérlegelési jogkör a közigazgatási cselekvés előfeltételei tekintetében (Beurteilungsspielraum)?*

Az elsődleges kérdés, hogy mikor beszélhetünk *Beurteilungsspielraum*ról. A közigazgatási jogkövetkezmény tekintetében fennálló mérlegelési jogkör nehezen választható el a tényállás tekintetében fennálló mérlegeléstől. Ebben a vonatkozásban sajnos sem a joggyakorlat, sem pedig a jogirodalom nem határozott meg olyan jogi tesztet, amely konkrét esetben egyértelmű iránymutatással szolgálna. Annyi bizonyossággal megállapítható, hogy a közigazgatási szerv mérlegelési jogának alátámasztásához *nem elegendő, hogy a jogszabály meghatározatlan jogi fogalmakat használ vagy annak alkalmazása szakismeretet igényel.* Ráadásul *alkotmányos követelmény*, hogy ebben a vonatkozásban a közigazgatás mérlegelési joga kivételes legyen.<sup>55</sup> Ezért *dedukálható jogalkotói felhatalmazásra* van szükség ebben a vonatkozásban. Ilyen felhatalmazásra lehet következtetni a jogszabály szövegéből (például: amennyiben a hatóság megítélése szerint ezt a közérdek alátámasztja...) vagy annak háttéréből, jogpolitikai megfontolásaiából, a jogalkotói szándékból vagy a szabályozott terület jellemzőiből. *Kétség esetén* a bíróságnak teljes felülvizsgálatot kell gyakorolnia. A teljes felülvizsgálat szükségessége merül fel különösen az alapjogokat érintő kérdésekben.<sup>56</sup>

*A jogalkalmazási folyamat mely elemeire vonatkozik a mérlegelési jogkör?*

A jogalkalmazási folyamat különböző lépései közül a jogkövetkezmények tekintetében a VwGO kifejezetten szabályozza a közigazgatási hatóság mérlegelését; ilyenkor a bírósági felülvizsgálat korlátozott. A közigazgatási cselekvés előfeltételei tekintetében a kép már kevésbé egyértelmű. Annyi azonban megállapítható, hogy *teljes és korlátlan a bírósági felülvizsgálat* az absztrakt jogértelmezés<sup>57</sup> tekintetében, és gyakorlatilag ugyanez a felülvizsgálati kánon érvényesül a tényállás megállapítása vonatkozásában is,<sup>58</sup> azzal, hogy ez utóbbi esetben az a kérdés, vajon a közigazgatási hatóság teljesen és helyesen állapította-e meg a tényállást.<sup>59</sup> Ugyancsak teljes körű bírósági felülvizsgálat érvényesül az eljárás tekintetében.<sup>60</sup>

A jogkövetkezményeken felül a közigazgatási szerv *két vonatkozásban rendelkezhet korlátozott bírósági felülvizsgálat alá eső mérlegelési joggal*, ha ennek feltételei egyébként fennállnak. Az egyik a szubszumció:<sup>61</sup> bár az absztrakt jogértelmezés a bíróság sérthetetlen

<sup>55</sup> Kuntze, Stefan: § 114. In: Bader, Johann – Funke-Kaiser, Michael – Kuntze Stefan – von Albedyll, Jörg: Verwaltungsgerichtsordnung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005. 1089.

<sup>56</sup> Kopp, Ferdinand O. – Schenke, Wolf-Rüdiger: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag C.H. Beck, München, 2005. 1453. és 1458.

<sup>57</sup> Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 849-850.; Schwarz, Kyrill-Alexander: § 114 VwGO. In: Verwaltungsrecht. Szerk.: Fehling, Michael – Kastner, Berthold – Wahrendorf, Volker. Nomos, Baden-Baden, 2006. 2015.; Rennert, Klaus: § 114. In: Eyermann, Erich – Fröhler, Ludwig – Geiger, Harald – Happ, Michael – Rennert, Klaus – Schmidt, Jörg – Schmidt, Peter: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag C.H. Beck, München, 2006. 952-953.

<sup>58</sup> Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 850.

<sup>59</sup> Rennert, Klaus: § 114. In: Eyermann, Erich – Fröhler, Ludwig – Geiger, Harald – Happ, Michael – Rennert, Klaus – Schmidt, Jörg – Schmidt, Peter: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag C.H. Beck, München, 2006. 952-953.

<sup>60</sup> Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 843. és 851-852.

<sup>61</sup> Schwarz, Kyrill-Alexander: § 114 VwGO. In: Verwaltungsrecht. Szerk.: Fehling, Michael – Kastner, Berthold – Wahrendorf, Volker. Nomos, Baden-Baden, 2006. 2015.; Rennert, Klaus: § 114. In: Eyermann, Erich –



territóriuma, a történeti tényállásnak az absztrakt törvényi tényállás alá történő besorolása tekintetében a közigazgatási hatóság már rendelkezhet mérlegelési jogkörrel. A másik lehetséges területét a közigazgatási mérlegelésnek a szakkérdések, a jövőbeli tényekre vonatkozó prognózisok jelentik.<sup>62</sup> Ez utóbbi vonatkozásában különösen szakértő grémiumok, független testületek által hozott határozatok vagy összetett szakkérdések esetén merülhet fel a bírósági felülvizsgálat korlátozottsága.<sup>63</sup>

#### *Felülvizsgálat szorossága: felülvizsgálati kánon*

A cselekvési előfeltételekkel kapcsolatos mérlegelési jogkör alapján hozott határozatok felülvizsgálata esetén is a jogkövetkezmények tekintetében fennálló felülvizsgálati kánon alkalmazandó: *a bíróság nem helyettesítheti saját értékelésével a hatóság értékelését.* Ilyenkor kiemelt jelentőséggel bír az eljárási szabályok betartása, valamint a tényállás teljes és pontos megállapítása.<sup>64</sup>

#### *Szakértők szerepe*

Külön érdekes és tanulságos a német közigazgatási joggyakorlat és jogtudomány megközelítése a szakértők szerepével kapcsolatban. Ennek értelmében a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a szakértő a szokásostól eltérő szereppel rendelkezik, ugyanis *nem feladata a közigazgatási aktusban foglalt valamely ténymegállapításról vagy értékelésről kategorikusan döntenie, hanem azt kell megállapítania, hogy a közigazgatási szerv álláspontja a szakkérdésben* – ami érintheti egy tény megállapítását, akár csak egy tény értékelését – *ésszerű alapokon nyugszik-e.* A szakértő ugyanis nem helyettesítheti a saját szakmai álláspontjával a közigazgatási szerv tudományosan vagy szakmailag egyébként szintén megalapozott álláspontját.<sup>65</sup> Mivel egy kérdéssel kapcsolatban több elfogadott tudományos nézet is lehet, nem hatalmazhatja fel a bíróság a szakértőt arra, hogy a saját tudományos álláspontjával helyettesítse a közigazgatási szerv által követett akár *mainstream*, akár kisebbségi álláspontot.

### **4.3.3 GWB**

A GWB a mérlegelési aktusokkal kapcsolatban a VwGO-hoz képest speciális szabályt tartalmaz, amely – a többségi álláspont szerint – az általános közigazgatási jogtudományi megközelítéstől valamelyest eltérő, annál *szorosabb bírósági felülvizsgálat lehetőségét* írja elő. Abban a vonatkozásban, hogy a BKA határozatainak bírósági felülvizsgálata miben és

---

Fröhler, Ludwig – Geiger, Harald – Happ, Michael – Rennert, Klaus – Schmidt, Jörg – Schmidt, Peter: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag C.H. Beck, München, 2006. 952.

<sup>62</sup> Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 843. és 851-852.; Rennert, Klaus: § 114. In: Eyer mann, Erich – Fröhler, Ludwig – Geiger, Harald – Happ, Michael – Rennert, Klaus – Schmidt, Jörg – Schmidt, Peter: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag C.H. Beck, München, 2006. 963.

<sup>63</sup> Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 843. és 845-849.

<sup>64</sup> Kuntze, Stefan: § 114. In: Bader, Johann – Funke-Kaiser, Michael – Kuntze Stefan – von Albedyll, Jörg: Verwaltungsgerichtsordnung. C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005. 1095.

<sup>65</sup> Redeker, Konrad – Oertzen, Hans-Joachim – Redeker, Martin – Kothe, Peter – von Nicolai, Helmuth: Verwaltungsgerichtsordnung. Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, 2004. 855-856.

mennyivel szorosabb, sajnos nem ad egyértelmű képet sem a joggyakorlat, sem pedig a szakirodalom.<sup>66</sup>

A GWB 70. §-ának (5) bekezdése értelmében, az intézkedés akkor is megalapozatlan, ha a versenyhatóság mérlegelési hibát követett el, különösen, ha a mérlegelési jogkör törvényes határait túllépte vagy a mérlegelési aktussal a GWB célját megsértette.<sup>67</sup> Ez a rendelkezés, a többségi álláspont szerint, lehetővé teszi, hogy a bíróság *ne csak jogszerűségi, hanem célszerűségi szempontból is felülvizsgálja* a BKA határozatát.<sup>68</sup> Az azonban nem világos, hogy ez valójában mit jelent. Annyi megállapítható, hogy *a tényleges gyakorlatban a GWB speciális szabályának nincs érzékelhető hatása*: a bíróságok – a megfelelő humán erőforrás hiányában – többnyire nem mérlegelik felül a BKA határozatait, hanem bár kimondatlanul, de az általános megközelítést alkalmazzák, és átveszik a versenyhatóság megfontolásait.<sup>69</sup> Az is megállapítható, hogy a GWB *szorosabb felülvizsgálati mércét* tesz lehetővé, mint a VwGO. Általánosan elfogadottnak mondható, hogy a GWB fenti rendelkezésének a célja annak megakadályozása, hogy a bíróság a BKA mérlegelésének felülvizsgálatától megriadva ebben a tekintetben a revízió számára „megállj”-t parancsol.<sup>70</sup> Ugyanakkor nem világos, hogy meddig mehet el a bíróság ez alapján a versenyjogi *lex specialis* alapján. Egyes nézetek szerint ugyanis komplett és teljes felülvizsgálatra van lehetőség, míg más nézetek szerint – bár a GWB felülvizsgálati kánonja szorosabb, mint a VwGO vonatkozó rendelkezése – a bíróság ilyenkor sem helyettesítheti saját mérlegelésével a versenyhatóság mérlegelését.<sup>71</sup>

A speciális versenyjogi felülvizsgálati kánonnal kapcsolatban azonnal felmerülő kérdés: *mi lehet a jogpolitikai indoka* annak, hogy a versenyjog alkalmazása tekintetében szorosabb a felülvizsgálati mérce. Már csak azért is, mert a jogösszehasonlítás használhatósága attól függ, hogy feltárjuk-e az adott szabályozás – jogpolitikai, történeti stb. – összefüggésrendszerét; csak így vonhatóak le ugyanis a külföldi jog tanulságai, akár általánosságban, akár a magyar jog szempontjából. A német versenyjog fenti speciális szabálya esetén ugyanis egy igazi *Germanicum* állunk szemben. A GWB megalkotását és alkalmazását a mai napig az ún. ordoliberalis elmélet hatja át, amely a versenyjog

---

<sup>66</sup> Schmidt, Karsten: § 70. In: GWB. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Szerk.: Immenga, Ulrich – Mestmäcker, Ernst-Joachim. C.H. Beck, München, 1992. 1944-1945.; Kollmorgen, Jürgen: § 71. In: Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht. Szerk.: Langen, Eugen – Bunte, Hermann-Josef. Luchterhand, Neuwied – Kriftel, 2001. 1250-1251.; Immenga, Frank: Kap. 9. Kartellverfahren. In: Handbuch zum deutschen und europäischen Kartellrecht. Szerk.: Lange, Knut Werner. Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Frankfurt am Main, 2006. 721.

<sup>67</sup> Ugyanakkor a törvény kivonja a bírósági felülvizsgálat köréből a nemzetgazdaság helyzetével és értékelésével kapcsolatos kérdéseket.

<sup>68</sup> Schmidt, Karsten: § 70. In: GWB. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Szerk.: Immenga, Ulrich – Mestmäcker, Ernst-Joachim. C.H. Beck, München, 1992. 1944-1945.; Kollmorgen, Jürgen: § 71. In: Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht. Szerk.: Langen, Eugen – Bunte, Hermann-Josef. Luchterhand, Neuwied – Kriftel, 2001. 1250-1251.; Immenga, Frank: Kap. 9. Kartellverfahren. In: Handbuch zum deutschen und europäischen Kartellrecht. Szerk.: Lange, Knut Werner. Verlag Recht und Wirtschaft GmbH, Frankfurt am Main, 2006. 721.; Bechtold, Rainer: § 71. In: Bechtold, Rainer – Otting, Olaf: Kartellgesetz. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. C.H. Beck, München, 2006. 500.; Birmanns, Stephanie: § 71. 22-23. In: Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht. Szerk.: Jaeger, Wolfgang - Pohlmann, Petra - Rieger, Harald - Schroeder, Dirk. Verlag Dr. Otto Schmidt Köln, Köln, 2006.

<sup>69</sup> Kollmorgen, Jürgen: § 71. In: Kommentar zum deutschen und europäischen Kartellrecht. Szerk.: Langen, Eugen – Bunte, Hermann-Josef. Luchterhand, Neuwied – Kriftel, 2001. 1251.

<sup>70</sup> Schmidt, Karsten: § 70. In: GWB. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Szerk.: Immenga, Ulrich – Mestmäcker, Ernst-Joachim. C.H. Beck, München, 1992. 1945.; Birmanns, Stephanie: § 71. 22-23. In: Frankfurter Kommentar zum Kartellrecht. Szerk.: Jaeger, Wolfgang – Pohlmann, Petra – Rieger, Harald – Schroeder, Dirk. Verlag Dr. Otto Schmidt Köln, Köln, 2006.

<sup>71</sup> Bechtold, Rainer: § 71. In: Bechtold, Rainer – Otting, Olaf: Kartellgesetz. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen. C.H. Beck, München, 2006. 499-500.

kiindulópontját a versenyben való részvétel jogaként fogja fel.<sup>72</sup> Mivel pedig a (tárgyi) közigazgatási jogot ez a megközelítés alanyi jogok sokaságává alakítja át, és alanyi jogként fogja fel, magától értetődő, hogy a versenyjog nemcsak versenyfelügyeletet jelent, amely a közérdeket szem előtt tartva egyfajta gazdasági vagy piacfelügyeletet gyakorol, hanem alanyi versenyjogot is. Abból következően, hogy itt a vállalkozásokat megillető alanyi jogokról, illetve jogvédelemről van szó, a versenyjogi normák alkalmazását nem tehetjük közigazgatási mérlegelés tárgyává, hanem ebben a vonatkozásban biztosítani kell a teljes bírósági felülvizsgálatot.<sup>73</sup> Ezt a jogtörténeti-jogpolitikai kontextust azért is fontos hangsúlyozni, mert az alanyi versenyjog koncepciójának hiánya miatt<sup>74</sup> a magyar versenyjog szempontjából tanulsággal nem a GWB speciális, hanem a VwGO általános szabálya szolgál. Ráadásul ez utóbbi is olyan történeti kontextus által befolyásolt, amely a magyar jogban szintén hiányzik.

#### 4.4 Közösségi jog

A közösségi bíróságok által gyakorolt felülvizsgálat gyakorlatát, elvi síkon, egyfajta távolságtartás jellemzi. A bizottsági határozatokat ugyanis az Elsőfokú Bíróság (továbbiakban: EFB) jogszerűségi szempontból vizsgálja felül.<sup>75</sup> Ennek értelmében, a bíróság azt vizsgálja, hogy a közösségi versenyhatósági döntés szenved-e *jogi vagy nyilvánvaló mérlegelési hibától*.<sup>76</sup> A *Remia* ügyben a luxembourgi Kúria megállapította, hogy a Bíróságnak a felülvizsgálatot a következő kérdésekre kell korlátoznia: betartották-e az eljárási szabályokat, a hatóság megfelelően megindokolta-e a döntést, a tényállást pontosan és alaposan meghatározta-e, követett-e el a hatóság nyilvánvaló mérlegelési hibát vagy hatalmával egyébként visszaélt-e.<sup>77</sup>

Ugyanakkor a közösségi bíróságok a gyakorlatban a fenti *ars poeticát* részben meghazudtoló részletességgel végzik felülvizsgálati tevékenységüket.<sup>78</sup> A közösségi fúziókontroll-rendelet alkalmazása során, a prospektív elemzés miatt, különösen akut problémákat vetett fel a felülvizsgálati kánon kérdése.<sup>79</sup> A *Tetra Laval* ügyben végül az Európai Bíróság állást foglalt a felülvizsgálati kánon tekintetében.<sup>80</sup> Ennek során a Kúria megállapította, hogy bár a Bizottságnak gazdasági kérdésekben mérlegelési joga van, ez nem jelenti azt, hogy a közösségi bíróságoknak tartózkodniuk kellene a gazdasági jellegű

<sup>72</sup> Lásd Van den Bergh, Roger J. – Camesasca, Peter D.: *European Competition Law and Economics*. Intersentia, Antwerpen, 2001. 39-40.

<sup>73</sup> Lásd Schmidt, Karsten: *Kartellverfahrensrecht – Kartellverwaltungsrecht – Bürgerliches Recht*. Carl Heymanns Verlag KG, Köln – Berlin – Bonn – München, 1977. 550-551., 570-573., 577-578.

<sup>74</sup> Vö. 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (továbbiakban: Tpv.), 70. § (1) bek.

<sup>75</sup> Európai Közösséget létrehozó szerződés (továbbiakban: EKSz), 230. cikk

<sup>76</sup> Geradin, Damien – Petit, Nicolas: *Judicial Remedies Under EC Competition Law: Complex Issues Arising from the Modernization Process*. In: *Fordham Corporate Law*, 2005. Elérhető az SSRN gyűjteményben: <http://ssrn.com/abstract=877967>, 27.

<sup>77</sup> 42/84 *Remia BV and others v Commission*, [1985] ECR 2545., 34. bek. Lásd ebben a vonatkozásban T-17/93 *Marta Hachette SA v Commission*, [1994] ECR II-595., 104. bek.

<sup>78</sup> Lásd Geradin, Damien – Petit, Nicolas: *Judicial Remedies Under EC Competition Law: Complex Issues Arising from the Modernization Process*. In: *Fordham Corporate Law*, 2005. Elérhető az SSRN gyűjteményben: <http://ssrn.com/abstract=877967>, 27.; Lavrijssen, Saskia – de Visser, Maartje: *Independent administrative authorities and the standard of judicial review*. In: *Utrecht Law Review*, 2006. 2. évf. 1. sz. 130-131.

<sup>79</sup> Az EFB a Kali und Salz ügyben távolságtartóbb, míg az Airtours és a Schneider Electric ügyben szorosabb felülvizsgálatot végzett. C-68/94 *Republique française et Société commerciale des potasses et de l'azote (SCPA) et entreprise minière et chimique (EMC) v Commission*, [1998] ECR I-1375. T-342/99 *Airtours plc v Commission of the European Communities*, [2002] ECR II-2585.; T-310/01 *Schneider Electric SA v Commission of the European Communities*, [2002] ECR II-4071.

<sup>80</sup> Az ügyben az Európai Bizottság az EFB túlzottan szoros felülvizsgálatát kifogásolta.

információ bizottsági értékelésének felülvizsgálatától. „Jóllehet a Bíróság elismeri a Bizottság mérlegelési lehetőségét a gazdasági jellegű értékelések vonatkozásában, nem jelenti azt, hogy a közösségi bíróság nem vizsgálhatja felül a Bizottság gazdasági jellegű tényekre vonatkozó értékelését. A közösségi bíróságnak többek között nem csupán a hivatkozott bizonyítékok tárgyi valóságát, megbízhatóságát és következetességét kell vizsgálnia, hanem azt is ellenőriznie kell, hogy a bizonyítékok tartalmazzák-e az adott összetett helyzet értékeléséhez figyelembe veendő összes adatot, valamint hogy e bizonyítékok alátámasztják-e a belőlük levont következtetéseket.”<sup>81</sup>

A közgazdasági jellegű megfontolások által befolyásolt versenyjogi jogalkalmazás közgazdasági szaktudás meglétét is feltételezi, ami viszont *közgazdász szakértő* igénybe vételét is szükségessé teheti. Ez utóbbira azonban csak elvétve kerül sor a közösségi bíróságok gyakorlatában, ami – bár ebben a vonatkozásban a Kúria a fentiekben hatáskört vindikált magának – egyben a közgazdasági kérdések felülvizsgálatának gyakorlatáról, illetve annak szorosságáról is sokat elárul. Ezen kevés esetek egyike<sup>82</sup> a *Facellulóz (Woodpulp)* ügy<sup>83</sup>, amely során a Bíróság közgazdász szakértők segítségét vette igénybe az összehangolt magatartás megállapítása érdekében.<sup>84</sup> Az eldöntendő kérdés, a *Kávékartell* ügyhöz hasonlóan, az volt, hogy vajon az összejátszás-e az eljárás alá vont vállalkozások párhuzamos magatartásának egyetlen ésszerű magyarázata. A közgazdasági szakértők arra a következtetésre jutottak, hogy az összejátszás nem az egyetlen plauzibilis magyarázata a párhuzamos magatartásnak, ennek alapján pedig a Bíróság nem látta megalapozottnak a jogsértést.<sup>85</sup> A szakértők szerepével kapcsolatban ugyanakkor két összefüggést ki kell emelni. Egyrészt, a két szakértő olyan összefüggésekre is rámutatott, amelyeket a bizottsági határozat nem vett figyelembe, vagy amelyekkel nem foglalkozott.<sup>86</sup> Másrészt, a szakértők nem kaptak teljhatalmat a közgazdasági kérdés eldöntésére, hanem a bírósági határozat a szakvéleményt „jogiasította”, azt az indoklás részévé tette. A szakvélemények nem „felülírták” a Bizottság közgazdasági álláspontját, hanem kételyt ébresztettek a közösségi versenyhatósági határozat megalapozottságát illetően. A Kúria nem azért semmisítette meg a bizottsági határozatot, mert erre a szakértői vélemény kötelezte volna, hanem azért, mert a szakértő számos olyan körülményre és összefüggésre rámutatott, amely kétségbe vonta, hogy vajon a közösségi versenyhatósági határozat szilárd, pontos és önellentmondásoktól mentes bizonyítékon alapul.<sup>87</sup>

#### 4.5 Összehasonlító jogi kitekintés összefoglalása

A bevezetőben ismertetett rendszert követve, a mérlegelési aktusok bírósági felülvizsgálatának négy koordinátája (absztrakt jogértelmezés, tényállás megállapítása, szakkérdések, szubszumció) alapján összegzem az összehasonlító jogi kitekintés következtetéseit.

Az első és nagyon fontos kérdés, hogy *ki töltse ki tartalommal a versenyjogi generálklauzulákat. Az amerikai föderális rendszerben, köszönhetően a Chevron doktrínának,*

<sup>81</sup> C-12/03 *Európai Közösségek Bizottsága kontra Tetra Laval BV*, [2005] EBHT I-987., 39. bek.

<sup>82</sup> Geradin, Damien – Petit, Nicolas: *Judicial Remedies Under EC Competition Law: Complex Issues Arising from the Modernization Process*. In: *Fordham Corporate Law*, 2005. Elérhető az SSRN gyűjteményben: <http://ssrn.com/abstract=877967>, 29.

<sup>83</sup> Joined cases C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 and C-125/85 to C-129/85 *A. Ahlström Osakeyhtiö and others v Commission of the European Communities*, [1993] ECR I-1307.

<sup>84</sup> 31-32. bek.

<sup>85</sup> 75-79. bek., 82-86. bek., 99-125. bek. és 126. bek.

<sup>86</sup> Lásd 115-102. és 121-125. bek.

<sup>87</sup> 127. bek.

*a hatóságnak jogilag elismert mozgástere van ebben a vonatkozásban. Ezzel szemben a német jogban és a közösségi jogban a bíróság korlátlan hatáskörrel rendelkezik az absztrakt jogértelmezés revidálásának tekintetében.* Ugyanakkor ez a korlátlan hatáskör – legalábbis azokban az esetekben, amikor a generálklauzulák absztrakt értelmezése mögött szakpolitika formálása áll – a gyakorlat szintjén korlátozottabb, mint amire a jogi deklaráció következtetni engedne. Bár a bíróság felülvizsgáló hatásköre korlátlan, a versenyhatóság megalapozott és közgazdaságilag alátámasztott versenypolitikai álláspontja komoly meggyőző erővel rendelkezik. Ilyenkor ugyanis hiába van a bíróságnak lehetősége arra, hogy maga végezze el az absztrakt jogértelmezést, a nyitott jogi fogalmak tartalommal való megtöltése csak valamilyen szaktudományi, a versenyjogban közgazdasági, ismeret alapján lehetséges. Mivel pedig a hatóság humán erőforrások tekintetében sokkal jobb helyzetben van az ilyen döntések meghozatalára, nincs olyan kényszerítő körülmény, amely azt indokolná, hogy a bíróság a hatóság által követett közgazdasági irányzattól rendszeresen eltérő álláspontot foglaljon el, amennyiben a versenyhatóság álláspontját a tudomány állása alátámasztja. Ilyen például a viszonteladási ár közgazdasági megítélése. Ugyanakkor ez a meggyőző erő nem teljes körű; számos esetet találunk ugyanis például a közösségi jogban arra, amikor a bíróság igenis élt korlátlan felülvizsgáló jogával: túlzottan magas árak megítélése,<sup>88</sup> szellemi tulajdonhoz való hozzáférés<sup>89</sup> stb.

*A tényállás megállapítása tekintetében, amely magában foglalja a ténybeli következtetéseket is, szintén eltérnek az egyes jogrendszerek megoldásai. Az amerikai föderális antitröszt jog megelégszik, hogy jelentős mértékű bizonyíték támasztja alá a hatóság ténybeli állításait. A német jog és a közösségi jog is csak elviekben tesz lehetővé korlátlan felülvizsgálót ebben a tekintetben, hiszen itt más szempontú felülvizsgálatra van lehetőség, amely elsősorban az eljárás szabályszerűségére vonatkozik, ide értve annak kérdését is, hogy a hatóság teljes körűen állapította-e meg a tényállást, valamint ebben a vonatkozásban minden szükséges vizsgálatot elvégzett-e.*

*A szakkérdések és a szubszumció tekintetében a közigazgatás mérlegelési joga általánosan elismert.* Ebben a vonatkozásban úgy lehetne röviden összefoglalni a felülvizsgáló kánont, hogy *a bíróság nem helyettesítheti saját álláspontjával a hatósági álláspontot, hanem csak azt vizsgálhatja, hogy az ésszerűen megalapozott-e.* Ha egy adott kérdéssel kapcsolatban több ésszerűen megalapozott álláspont képzelhető el, és a hatóság ezek közül az egyik álláspontot a magáévá teszi, akkor a bíróság nem helyezheti hatályon kívül, illetve nem módosíthatja a határozatot arra hivatkozással, hogy bár a döntés nem ésszerűtlen, ő maga másképp döntött volna. Ebben az esetben tehát jogilag és nem csupán a gyakorlatban elismert mozgástérrel van szó (lásd angol jog, amerikai antitröszt jog, osztrák jog, közösségi jog). A német jog megoldása ebben a vonatkozásban, különösen a versenyügyek tekintetében, eltér. Ez az eltérés azonban, egyrészt, olyan jogpolitikai és történeti okokkal magyarázható, amelyek a legtöbb jogrendszerben, így köztük hazánkban sem állnak fenn; másrészt, látható, hogy a gyakorlat szintjén ez a teljes és korlátlan felülvizsgáló messze nem működik olyan intenzitással, mint amelyet a jogi deklaráció sugall.

## 5. Konklúziók

*A magyar joggal kapcsolatos konklúziók a következőképpen foglalhatóak össze.*

---

<sup>88</sup> Lásd 26/75 *General Motors Continental NV v Commission of the European Communities*, [1975] ECR 1367.; 27/76 *United Brands Company and United Brands Continentaal BV v Commission of the European Communities. Chiquita Bananas*, [1978] ECR 207.

<sup>89</sup> Lásd C-418/01 *IMS Health GmbH & Co OHG v NDC Health GmbH & Co KG*, [2004] ECR I-5039.

Az *absztrakt jogértelmezéssel* kapcsolatban nincs rögzített felülvizsgálati kánon; ebben a vonatkozásban a Pp. 339/B. §-a sem tartalmaz iránymutatást. A gyakorlatban a bíróság elfogadja a versenyhatóság álláspontját, különösen olyan kérdésekben, amelyek szoros közgazdasági kötöttséggel rendelkeznek (például viszonteladási ár meghatározása, területi kizárólagosság); ez a tendencia nem közgazdasági beágyazottságú fogalmak esetén is megfigyelhető (megállapodás, összehangolt magatartás fogalma). Ugyanakkor ez csak a versenyhatóság szakmai presztízseről árulkodik; találunk ugyanis olyan fontos példát, amikor a bíróság erős közgazdasági kötöttségű, azonban absztrakt jogértelmezési kérdésben a versenyhatóságtól eltérő véleményt fogalmazott meg.<sup>90</sup> Ebben a vonatkozásban úgy összegezhető a magyar jog álláspontja, hogy *bár a versenyhatóság versenypolitikai megközelítése komoly meggyőző erővel rendelkezik, a bíróságok de novo felülvizsgálati joga nem esik korlátozás alá.*

A *tényállás megállapítása* tekintetében a Pp. 339/B. §-a egyértelműen fogalmaz: a bíróság a közigazgatási határozat *jogszerűségének megállapítása érdekében azt vizsgálja*, hogy kellő mértékben feltárták-e a tényállást, betartották-e az eljárási szabályokat és hogy kitűnik-e a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége.

A *szubsumció* tekintetében is egyértelműen fogalmaz a Pp. 339/B. §-a, amely kimondja, hogy ilyenkor *a bíróság nem felülmérlegel, hanem a döntést jogszerűégi szempontból felülvizsgálja*: „mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha (...) a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.”

Ehhez képest a *Kávékartell* ügyben hozott legfelsőbb bírósági határozat értelmében a *szakkérdésekben* a végső döntés a szakértőé, aki gyakorlatilag felülmérlegelheti a versenyhatóság vonatkozó döntését. Bár a szakértőre vonatkozó szabályok formális értelmezése ezt valóban alátámaszthatta, a bíróság elmulasztotta figyelembe venni a kérdés jogpolitikai összefüggéseit. Azt is ki kell emelni, hogy bár a Pp. 339/B. §-a a korábbi bírósági gyakorlat kodifikálásának tekinthető,<sup>91</sup> azt csak a határozat elfogadását követően illesztették be a Pp. rendszerébe. Ettől függetlenül, a korábbi bírósági gyakorlatra is tekintettel megállapítható, hogy a Legfelsőbb Bíróság döntése ebben a vonatkozásban sem tekinthető konzisztensnek, annak ellenére, hogy a *Kávékartell* ügyben hozott legfelsőbb bírósági határozat felülvizsgálattal kapcsolatos tétele kifejezetten a szakkérdésekre és a szakértő szerepére vonatkozik.

Ugyanakkor pont a fenti körülményekre tekintettel (a korábbi bírósági gyakorlat is alkalmazta a Pp. 339/B. §-ának tartalmává tette rendelkezést, valamint a Legfelsőbb Bíróság nem a mérlegeléssel, hanem a szakkérdésekkel és a szakértő szerepével kapcsolatban fejtette ki álláspontját) merül fel a kérdés, hogy mi következik a Pp. új rendelkezésének bevezetéséből. Ha ugyanis a probléma nem a mérlegelés körébe tartozik, a Pp. 339/B. §-a ebben a vonatkozásban változást nem hoz. Ha azonban a két kérdés egy töről fakad, akkor a Legfelsőbb Bíróság saját gyakorlatával inkonzisztens módon járt el, ugyanakkor a Pp. 339/B. §-a ezt az elhajló gyakorlatot eliminálja.

Megítélésem szerint, ha más nem, *a Pp. új szabálya mindenképpen kioltja a Kávékartell ügyben alkalmazott megközelítés „precedens” értékét, és a szubsumció mellett a szakkérdések tekintetében is azt eredményezi, hogy a mérlegelési jogkörben hozott döntéseket*

<sup>90</sup> Lásd túlzottan magas árak megállapításának, illetve vizsgálatának jogi tesztjét: Legfelsőbb Bíróság, Kf. II. 39.048/2002/13. Az ügy a 152/2000. VJ versenytanácsi határozattal volt kapcsolatos. Az ügygel kapcsolatban lásd Berke Barna: Lehet-e tisztességtelenül megállapított, túlzottan magas ár egy versenypiaci ár? In: Studia Gy. Boytha Dedicata. Szerk.: Király Miklós – Gyertyánfy Péter. ELTE ÁJK Nemzetközi Magánjogi és Európai Gazdasági Jogi Tanszék, Budapest, 2004. 19-32.

<sup>91</sup> Lásd a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény indokolása, 17. §-hoz fűzött magyarázat, 5. pont

*nem felülmérlegelni, hanem felülvizsgálni kell.* Kétségtelen, hogy a Legfelsőbb Bíróság egy már korábban létező, a Pp. 339/B. §-ával összhangban lévő bírósági gyakorlat mellett mondta ki a szakértővel kapcsolatos fenti tételt, amiből logikailag esetleg arra lehetne következtetni, hogy a szakkérdést nem tartja a mérlegelés körébe tartozónak. Ugyanakkor az alkalmazott megközelítés *nemzetközi összehasonlításban is sajátosnak tekinthető.* Még az amúgy kifejezetten és bevallottan intervencionista német jog is azon az állásponton van, hogy ilyen esetekben a szakértőnek nem lehet feladata, hogy a közigazgatási szerv döntését felülmérlegelje, hanem csak azt vizsgálhatja, hogy az utóbbi szakmai álláspontja ésszerűen megalapozott-e. Emellett mind jogpolitikai, mind pedig kényszerítő gyakorlati érvek is azt támasztják alá, hogy a szakkérdéseket a mérlegelési jogkör részének kell tekinteni, és az ebben a vonatkozásban hozott közigazgatási döntést ennek megfelelően kell felülvizsgálni. A Kávékartell-doktrína ugyanis, egyrészt, *úgy vonja el a közgazdasági kérdések tekintetében a versenyhatóság hatáskörét, hogy közben azt nem a bíróságnak, hanem egy szakértőnek adja.* Ezen a helyzeten az sem változtat, ha az eljárás során két, egymástól független szakértő is azonos álláspontot foglalna el, amennyiben az általuk megválaszolandó kérdés nem, az, hogy ésszerűen megalapozott-e a versenyhatóság álláspontja, hanem az, hogy a versenyhatóság közgazdasági álláspontja igaz-e vagy hamis. Másrészt, *ennek a megközelítésnek az általános alkalmazása sajátos helyzetet eredményezne (argumentum ad absurdum);* a versenyhatóság ugyanis számos esetben hoz döntést közgazdasági elemzés alapján: versenyellenes hatású megállapodások, önköltségek megállapítása stb. A felülmérlegelés által megkívánt piacelemzések elvégzéséhez a bíróságok azonban nem rendelkeznek a szükséges emberi erőforrással; végső soron ezt hivatott pótolni a szakértő. Ennek tükrében mindenképpen abszurd eredménynek nevezhető, ha annak vizsgálata helyett, hogy a versenyhatóság aggályai valósak-e, a bíróság által kirendelt szakértő mondaná ki a végső szót egy fúzió-engedéllyel kapcsolatban. Ugyanis, bár a *Kávékartell* ügyben a közgazdasági kérdés az összehangolt magatartás jogintézményéhez kapcsolódott, a Legfelsőbb Bíróság a szakkérdésekkel és a szakértővel kapcsolatos álláspontját általánosságban fejtette ki.