

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
33.Kpk. 46.062/2014/5-I.

Gazdasági Versenyhivatal

Képviseli: dr. B L irodavezető

1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

Hivatkozási szám: Vj/28-215/2013.

kérelmezőnek, a **Gazdasági Versenyhivatal** kérelmezett ellen közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata iránt indított nemperes eljárásban a bíróság mellékelten visszaküldi a teljes közigazgatási iratanyagot.

Budapest, 2014. október hó 13. napján

dr. Barabás Gergely s.k.
bírósági titkár

A dr. J K ügyvéd () által képviselt () kérelmezőnek a dr. B L irodavezető által képviselt Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa (1054 Budapest, Alkotmány u. 5.) kérelmezett ellen a kérelmezett által hozott Vj/28-215/2013. számú közigazgatási hatósági végzés bírósági felülvizsgálata iránt indított közigazgatási nemperes eljárásban a bíróság meghozta a következő

V é g z é s t

A bíróság a kérelmező felülvizsgálati kérelmét elutasítja.

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

A végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

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

A kérelmező a vizsgált időszakban a feltételezett jogsértésben részes eljárás alá vont vállalkozás, a HUNGAROPHARMA Zrt. kórházi üzletág igazgatója volt. A kérelmezett 2014. április 9-én kelt, Vj/28-149/2013. számú végzésével tanúmeghallgatásra idézte a kérelmezőt 2014. április 23-án 10.00 órára, mert a versenyfelügyeleti eljárásban a feltételezetten jogsértő magatartás megítéléséhez szükség volt a tanúkenti meghallgatásra. A kérelmező az idéző végzést 2014. április 14-én kézhez vette a tértivevény szerint. 2014. április 18-án kelt és postára adott, a kérelmezetthez 2014. április 22-én érkezett tájékoztatásában az idéző végzéssel kapcsolatban kifejtette, hogy a Pesti Központi Kerületi Bíróság 18.B.30.666/2014/2. sorszám alatt 2014. április 4-én megküldte számára a Budapesti X. és XVII. kerületi Ügyészség vádiratát, melyben a kérelmezett által felvázolt tényállás körében vele, mint IV. r. vádlottal szemben büntetőeljárás indult. Ezért a kérelmező a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 53. § (4) bekezdésére figyelemmel a hivatkozott büntetőeljárás jogerős befejezéséig a versenyfelügyeleti eljárásban tanúvallomást nem kíván tenni. A kérelmező úgy nyilatkozott, hogy ez a joga törvényen alapul, és kérte a tájékoztatás tudomásulvételét.

A kérelmezett a 2014. július 3-án hozott Vj/28-215/2013. számú végzésében a Vj/28-175/2013.

szám alatt kiszabott eljárási bírságot megállapító végzést akként változtatta meg, hogy a kiszabott eljárási bírság összegét 50.000.-forintra csökkentette, és megsemmisítette az eljárási bírságot kiszabó végzés indokolásának a felróhatóság mértékével és a kérelmező vagyoni helyzetével kapcsolatos egyes megállapításokat. Kérelmezett hivatkozott a Tpvt. 44. §-ára, 61. § (1), (3) és (5) bekezdésére, a Ket. 50. § (5) bekezdésére, 53. § (1)-(2) és (4) bekezdés b) pontjára, és 61. § (4) bekezdésére. A kérelmezett az eljárási bírság jogalapja tekintetében megállapította, hogy a kérelmező azon magatartása, hogy nem teljesítette a Ket. 53. § (2) bekezdésében írt, hatóság előtti megjelenési kötelezettségét, olyan magatartásnak minősül, amely az eljárás elhúzására és a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, illetve azt eredményezte. Ez alól a Ket. semmilyen mentesülési okot nem ad, egyértelműen kijelenti, hogy a tanúként megidézett személy köteles a meghallgatása végett megjelenni. Az esetleges tanúvallomás-megtagadási jog sem képez a megjelenési kötelezettség alóli mentesülési jogot. A tanú ezzel a jogával akkor élhet, ha eleget tett megjelenési kötelezettségének, többek között azért, mert előre a kérdések ismerete nélkül nem lehet tisztában azzal, hogy olyan kérdésekre kellene választ adnia, amelyeknek a vonatkozásában megtagadási joga áll fenn. A kérelmező a Ket. 53. § (4) bekezdésében szereplő vallomástételi akadályt akként értelmezte, hogy feljogosítja őt arra, hogy ne tegyen eleget megjelenési kötelezettségének és vallomástételét is a kérdések ismeretére tekintet nélkül megtagadja akadályoztatva ezzel a bizonyítási eljárást és azt, hogy a kérelmezett a Ket. 50. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének eleget tegyen. A kérelmező azon magatartása, hogy nem teljesítette azon kötelezettségét, mely szerint a hatóság előtt meg kell jelennie, másrészt ezzel előre és kategorikusan, a feltett kérdések ismerete nélkül tagadta meg a válaszadást, az eljárás elhúzását is eredményezte, mivel a vizsgálóknak a kérelmező magatartása folytán újabb eljárási cselekményeket kellett végezniük. A kérelmező azzal, hogy a szabályszerű kézbesítés ellenére nem jelent meg eljárási bírság kiszabására okot adó magatartást tanúsított. A Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja nem mentesíti a kérelmezőt a megjelenési kötelezettség alól. Az önvádra kötelezés tilalma a tanú vallomástételi kötelezettségét érinti és kizárólag abban a kérdésben, melyben a tanú vallomástételével saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. A tanú csak olyan kérdésre tagadhatja meg a válaszadást, amely a bűncselekménnyel összefüggésbe hozható. A tanú a kérdés elhangzása előtt nincs abban a helyzetben, hogy eldöntse, hogy jogosult-e a válaszadás megtagadására, így nincs arra lehetősége, hogy a vallomástételt a tanú egészében megtagadja. Kérelmezett utalt arra, hogy az önvádra kötelezés tilalma nem abszolút jog, egyebekben pedig a közigazgatási eljárásban nincs indoka szélesebben értelmezni mint a büntetőeljárásban, az pedig, hogy a tanú egyben büntetőeljárásban terhelte, nem jelenthet kibúvót a közigazgatási eljárásban a tanúzási kötelezettség alól. A vizsgálóknak szükséges állást foglalni abban, hogy adott meghallgatáson mi az a kérdés, amire az adott meghallgatott a válaszadást megtagadhatja az önvádra kötelezés tilalmából kifolyólag. A kérelmezőnek nem állt jogában az összes feltett kérdés megválaszolásától megjelenési kötelezettségének az elmulasztásával előre elzárkózni és a nyilatkozattételt a kérdések ismerete nélkül általában véve megtagadni.

A kérelmező felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Vj/28-215/2013. számú végzéssel szemben, amelyben kérte a végzés hatályon kívül helyezését. Ebben arra hivatkozott, hogy fenntartja a fellebbezésében foglaltakat. Egyben előadta, hogy fenntartja álláspontját, hogy az általa választott kapcsolattartási mód nem ütközik jogszabályba, távolmaradása nem volt jogellenes, távolmaradását postai úton jelezte a Ket. 28/A. §-ának megfelelően. A kérelmezett megsértette a Ket. 2. § (2) bekezdésére tekintettel a Ket. 53. § (4) bekezdését. A kérelmező jogi álláspontja az, hogy a Ket. és

az államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) szabályai különböznek, és míg az Áe. korábban a kérdésekre vonatkozó megtagadásról, a Ket. a vallomás megtagadásáról beszél. A tanúvallomás megtagadására vonatkozó Ket. és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) szabályok nem azonosak, a Be. szerint a tanú a vallomást valóban csak egyes kérdésekre vonatkozóan tagadhatja meg, ugyanakkor ilyen kitévelt a Ket. nem tartalmaz. A kérelmező szerint elfogadhatatlan, hogy a vizsgálók döntsék el, hogy mely kérdés lenne álláspontjuk szerint, ami megtagadhat és mely, amit nem. A kérelmezővel szemben folyamatban lévő büntetőeljárás és a versenyfelügyeleti eljárás azonos tényállása nyilvánvaló. Ez már csak abból is következik a kérelmező szerint, hogy a hatóságok felvették egymással a kapcsolatot. Ezzel kapcsolatban a kérelmezett semmilyen észrevételt nem tett a végzésében. A PKKB 18.B.30.666/2014. számú büntetőeljárás a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 296/B. § (1) bekezdésébe ütköző magatartás miatt folyik, ami megegyezik a kérelmezett jelen eljárásával. Nem lehet azt megmondani, hogy melyik az a kérdés, mely a büntetőeljárásban releváns lesz. A kérelmező nem fogadta el azt a hivatkozást sem, hogy a vallomástétel megtagadása ellehetetleníti a kérelmezett eljárását. Az önvád tilalmának lehet ilyen következménye, de éppen ez a lényege. A kérelmezetti álláspont arra vezetne, hogy kiüresedne az önvád tilalma, mert a hatóság mondaná meg, hogy mire kell válaszolnia a kérelmezőnek. A kérelmezett bizonyítási kötelezettségéből fakadóan próbálta a kérelmező jogait szűkíteni. A kérelmező összefoglalóan megállapította, hogy az egész vallomás tekintetében megtagadhatta a vallomástételt, a relatív kizárási ok fennállásáról ő képes dönteni és nem a hatóság. Ezt szankcionálni nem lehet.

A kérelmezett érdemi ellenkérelmében fenntartotta a támadott végzést. A kérelmezett szerint az eljárási jogsértés abban áll, hogy a kérelmező nem teljesítette a Ket. 53. § (2) bekezdésében előírt hatóság előtti megjelenési kötelezettségét, mellyel előre, kategorikusan, a feltett kérdések ismerete nélkül tagadta meg a vallomástételt. Ezt azonban jogszabály nem teszi lehetővé, az önvádra kötelezés tilalma nem mentesíti a megjelenés alól a kérelmezőt. A megidézett személynek nincs abban választása, hogy megjelenik-e vagy sem. Az esetleges tanúvallomás megtagadási jog sem képez a megjelenési kötelezettség alól mentesülési jogot, hiszen a tanú ezen utóbbi jogával akkor élhet, ha előbb eleget tett a megjelenési kötelezettségének. A tanú előre nem lehet tisztában azzal, hogy mely kérdések vonatkozásában áll fenn a mentességi joga. Azzal, hogy szabályszerű értesítés ellenére nem jelent meg a kérelmezett előtt, az eljárási bírság kiszabására okot adó magatartást tanúsított. Az önvádra kötelezés tilalma a tanú vallomástételének megtagadása kapcsán értelmezhető, kizárólag a vallomástételi kötelezettséget érinti, és kizárólag meghatározott kérdésben. Az e körön kívül eső kérdésekre válaszolni kell. A kérelmező szerint különbség van aközött is, hogy valaki nem tud, vagy nem akar megjelenni a tanúmehhallgatáson, márpedig a kérelmező utóbbit hozta fel kimentésére. A tanú magatartásával az eljárás elhúzódását érte el, mert a tanúmehhallgatás időpontját egy alkalommal el kellett halasztani. A kérelmezett fenntartotta, hogy nem rendelkezett a kapcsolattartási mód jogellenességéről, az nem volt tárgya az eljárási bírságot kiszabó végzésnek. Kérelmezett az Áe. és a Ket. eltérő normaszövegével kapcsolatban is hangsúlyozta, hogy jelen eljárás tárgya a megjelenési kötelezettség elmulasztása. A kérelmezett szerint nem tehető a tanú jogává annak eldöntése, hogy melyek azok a kérdések, amelyek megengedhetőek. Ellenkező esetben a tanú ellehetetleníti az eljárást, a tényfeltárást. Az sem jogosíthatja fel a kérelmezőt távolmaradása, hogy a párhuzamosan folyamatban lévő büntetőeljárás miatt ne jelenjen meg. Azzal kapcsolatban, hogy nem lehet megítélni, hogy egy kérdésnek és az arra adott válasznak milyen jelentősége lesz a büntetőeljárásban, a kérelmezett szerint a Be. 78. § (4)

bekezdése ad megoldást.

A kérelmező nyilatkozatában fenntartotta a korábbiakat. Előadta, hogy a kérelmezett nem adott magyarázatot arra, hogy a távolmaradását megjelölő levelet miért nem tekintette igazolási kérelemnek. Pedig rámutatott arra, hogy a vallomásmegtagadási ok az a tényező, amely a kimentését megalapozza.

A felek egyéb észrevételt nem tettek.

A kérelmező bírósági felülvizsgálati kérelme nem alapos.

A közigazgatási bíróság elsődlegesen hangsúlyozza, hogy a jelen közigazgatási nemperes eljárás tárgya kizárólag a kérelmezett jogerős támadott végzésének jogszerűségi felülvizsgálata. A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knptv.) 4. §-a folytán megfelelően irányadó Pp. 339/A. §-a szerint a bíróság a közigazgatási végzést - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. A közigazgatási nemperes eljárásban is a Knptv. 4. §-a folytán alkalmazandó Pp. 3. § (2) bekezdése és 215. §-a értelmében a kérelem és az ellenkérelem keretei között vizsgálja felül a közigazgatási végzést.

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

A Tptv. 44. §-a folytán alkalmazandó Ket. 66. § (1) bekezdése szerint aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. A Ket. 66. § (1) bekezdése az eljárási határidő és eljárási határnap elmulasztásának orvoslására szolgáló hatósági eljárásjogi intézményt nevezi meg: az igazolási kérelmet. Mulasztásról tehát akkor beszélünk, ha az eljárás valamely szereplője eljárási határidőt vagy eljárási határnapot mulaszt, az igazolási kérelem pedig e mulasztás belátása esetén az önhiba kizártságának igazolására szolgál. Az igazolási kérelem e fogalmi meghatározásának azért van jelentősége, mert a Ket. 37. § (1) bekezdése szerint a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Az igazolási kérelem, ahogyan arra a Ket. 66. § (1) bekezdése is utal, kérelem, így annak elbírálására a Ket. 37. § (1) bekezdése irányadó. A közigazgatási hatósági eljárásokban az ügyfelek számos kérelmet terjeszthetnek elő, amelyek irányulhatnak a közigazgatási hatóság jogsértő vagy annak vélt aktusaival szemben, vagy arra is - és erre való az igazolási kérelem -, hogy az ügyfél a mulasztását és annak vétlenségét kimentse. Előfordulhatnak a közigazgatási hatósági eljárásokban is ún. kettős vagy többes tartalmú kérelmek, de ekkor is a Ket. 37. § (1) bekezdése szerint kell arról határozni, hogy mely eljáró hatóságnak kell döntenie és milyen jogalapon e kérelmekről. Helyesen mutatott rá a kérelmező ezért, hogy jelentősége volt annak, hogy mit tartalmazott a 2014. április 18-án kelt beadványa. E beadvány a kérelmező nyilatkozatát tartalmazta, amelyben megtagadta a vallomástételi kötelezettséget a párhuzamosan folyamatban lévő

büntetőeljárásra tekintettel, egyben kérte a „tájékoztatás” tudomásulvételét. Ez a beadvány - ilyen tartalommal - egyrészt nem volt igazolás, másrészt nem volt kérelem.

Nem volt igazolás, mert a kérelmező a beadványában nem arra hivatkozott, hogy a határnapot hibáján kívül mulasztotta el, még csak nem is a mulasztás körében tett megállapításokat, hanem más tárgyban, a vallomástételi kötelezettség megtagadására nyilatkozatot terjesztett elő. A beadvány nem a mulasztás vétlenségének igazolását célozta a megjelenési kötelezettség körében.

Nem volt kérelem sem, mert a beadvány nem a megjelenés elmulasztása jogkövetkezményei hatósági elhárítására vonatkozott, hanem a Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja körében a tanúvallomás megtagadásával kapcsolatos eljárási jogát kívánta gyakorolni, e körben tett nyilatkozatot.

A beadványnak nem volt olyan eleme, amelyből a Ket. 37. § (1) bekezdése alapján a kérelmezettnek arra kellett volna következtetnie, hogy a kérelmező a mulasztás körében vétlenségét kívánta igazolni. Ezzel szemben a beadvány a kérelmezett által kibocsátott idéző végzés, a kérelmezett tanúmeghallgatásra vonatkozó döntésének vitatását tartalmazta azzal, hogy véleménye szerint a kérelmezett az ügy körülményei alapján erre nem jogosult. Ezt fejezi ki az a kérelmezett által helyesen megfogalmazott jogi álláspont, hogy az igazolási kérelem fogalmilag azt jelenti, hogy a kérelmezőnek abban a körben kell tényállításokat tennie, hogy a hatósági kötelezésnek vagy jogszabályi előírásnak miért nem tud(ott) eleget tenni, nem pedig arra vonatkozóan, hogy vitatja-e a hatósági döntés jog- vagy célszerűségét valamilyen eljárási jogára hivatkozva.

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

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

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

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

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

A Tpv. 44. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Ket. 53. § (1) bekezdése szerint az ügyre vonatkozó tény tanúval is bizonyítható. A Ket. 53. § (2) bekezdése értelmében a tanúként megidézett személy köteles a meghallgatása végett megjelenni és - a (3) bekezdés *b)* pontjában, továbbá a (4) és (6) bekezdésben meghatározott kivétellel - tanúvallomást tenni. A Ket. 54. § (1) bekezdése szerint a tanút figyelmeztetni kell jogaira, kötelességeire és a hamis tanúzás jogkövetkezményeire.

E Ket.-beli rendelkezésekből a tanú három kötelezettsége következik: a megjelenési, a vallomástételi (okiratfelmutatási) és az igazmondási kötelezettség. A Ket. 53. § (2) bekezdése a vallomástételi kötelezettség körében fogalmaz meg kivételt, a vallomás megtagadásának jogát. Ez azzal is összefüggésben van, hogy a Ket. 54. §-a alapján a tanúmeghallgatás személyes eljárási cselekmény, a Ket. 54. § (5) bekezdése tesz kivételt ez alól az írásbeli tanúvallomás hatóság általi engedélyezés esetére. De még ebben az esetben is hangsúlyozni kell, hogy az írásbeli tanúvallomás megtehetősege a hatóság engedélyétől és nem a tanú akaratától függ, illetve e bekezdés utolsó mondata szerint az írásbeli tanúságtétel esetén is a hatóság dönt arról, hogy szükség van-e még a tanú személyes meghallgatására, megjelenésére is. Ezek az eljárási cselekmények tehát a hatóság akaratától függenek, a közigazgatási hatóság dönt arról, hogy kit, mikor és milyen tárgyban kíván meghallgatni a tényállás-tisztázás folyamatában. A tanúmeghallgatásra idézés esetén a közigazgatási hatóságnak már lehetnek információi a tényállás egyéb releváns elemeiről, de az is előfordulhat, hogy a tanúnak felteendő kérdések a tanúmeghallgatás folyamán formálódnak. Az idézés - általában - nem tartalmazza a kérdéseket.

A Tpv. 44. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Ket. 46. § (1) bekezdése szerint azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság határnap vagy határidő megjelölésével arra kötelezi, hogy előtte vagy a megjelölt helyen jelenjen meg. A Ket. 46. § (4) bekezdése szerint az idézésben meg kell jelölni, hogy a hatóság az idézett személyt milyen ügyben és milyen minőségben kívánja meghallgatni. Az idézett személyt figyelmeztetni kell a megjelenés elmulasztásának következményeire. A Ket. 53. § (7) bekezdésével összhangban a Ket. 48. § (1) bekezdése szerint az idézett személy köteles az idézésnek eleget tenni. Az idézés tehát csak az ügyet

tartalmazza, amiben meg kell jelennie a tanúnak, de azt nem, hogy a közigazgatási hatóság az ügyvel kapcsolatban a Ket. 53. § (1) bekezdése szerint mely tényekre kíván kérdéseket intézni a tanúhoz. Bár ez nem is kizárt, a jelen ügyben a Vj/28-149/2013. számú végzés a Ket.-nek megfelelően csak az ügyet, illetve a kérelmező mint tanú meghallgatásának szükségességét írta le.

A közigazgatási hatóság tényállás tisztázásának korlátját képezi a Tpv. 44. §-a folytán alkalmazandó Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja, amely szerint a tanúvallomás megtagadható, ha a tanú vallomásával saját magát vagy hozzátartozóját bűncselekmény elkövetésével vádolná. A Tpv. 44. §-a folytán alkalmazandó Ket. 53. § (7) bekezdése szerint ha a tanú a (2) bekezdés szerinti kötelezettségének, vagyis a megjelenési kötelezettségének (is), a következményekre való figyelmeztetés ellenére nem tesz eleget, eljárási bírsággal sújtható. A Tpv. 44. §-a folytán alkalmazandó Ket. 48. § (2) bekezdése szerint ha az idézett személy az idézésnek nem tesz eleget, vagy meghallgatása előtt az eljárás helyéről engedély nélkül eltávozik, és távolmaradását előzetesen alapos okkal nem menti ki vagy nyolc napon belül megfelelően nem igazolja, továbbá ha az idézésre meghallgatásra nem alkalmas állapotban jelenik meg, és ezt a körülményt nem menti ki, eljárási bírsággal sújtható. Nem sújtható bírsággal az idézett személy, ha az idézés nem volt szabályszerű. A Tpv. 61. § (1) bekezdése alapján eljárási bírság szabható ki azzal szemben, aki az eljárás során olyan cselekményt végez, vagy olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezi.

A jelen ügy tárgyát képező eljárási bírságot kiszabó végzés a bírság jogalapja tekintetében egyértelműen fogalmazott: a jogalap a kérelmező azon magatartása, hogy nem teljesítette a Ket. 53. § (2) bekezdésében írt, hatóság előtti megjelenési kötelezettségét, olyan magatartásnak minősül, amely az eljárás elhúzására és a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányult, illetve azt eredményezte. Ez a magatartás *ezzel* előre és kategorikusan megakadályozta a bizonyítási eljárást, és a vizsgálóknak újabb eljárási cselekményt kellett végeznie [Végzés 9. oldal].

Mind a Ket., mind a Tpv. fent hivatkozott szabályai lehetőséget adnak a tanú megjelenési kötelezettségének elmulasztása esetére eljárási bírság kiszabására. A kérelmező szerint azzal, hogy előzetesen jelezte, hogy megtagadja a tanúságtételt, alapos okkal kimentette magát a megjelenési kötelezettsége (távolmaradása) alól is. A vallomástétel megtagadása azonban - a kérelmezett jogszerű álláspontjának megfelelően - nem alkalmas/alapos hivatkozás a megjelenés alóli mentesülésre.

A Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja ugyanis a Ket. 53. § (2) bekezdésére figyelemmel a vallomástétel, és nem a megjelenés akadálya. A megjelenési kötelezettség elmulasztása körében irreleváns, hogy a tanú esetleg már előzetesen mentességi jogára hivatkozik, hiszen a mentesség csak a tanúságtétel alól mentesít, az idézés alól azonban nem. Az eljárásvezetés feladatát - ahogyan a fentiekből kitűnik - a Ket. a közigazgatási hatósághoz telepíti. Ez nem zárja ki ugyan az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb szereplőinek azt a jogát, hogy az eljárás során maguk is nyilatkozatokat tegyenek, illetve kifejtsék álláspontjukat a hatóság eljárási cselekményeiről, de a hatósági cselekményeket csak a Ket. szerinti eljárásrendben kifogásolhatják. A Ket. 50. § (1) és (5) bekezdése, valamint 46. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóság dönt a tanú meghallgatásának szükségességéről. A közigazgatási hatóság dönt arról, hogy a tanúnak meg kell-e jelennie. Az idézés az eljárásvezetés körébe tartozó jogosítvány, amely ellen az ellenszegülést a Ket. azáltal is kizárja, hogy az ellen önálló jogorvoslatnak nincs helye [Ket. 46. § (6) bekezdés].

A Ket. nem zárja ki, hogy az idézés ismeretében a tanú a meghallgatás előtt bejelentse a vallomás vagy egy része megtagadását (előzetes bejelentés). A Ket. 53. § (4) bekezdésében foglalt megtagadás körében a tanú a fentieknek megfelelően bármilyen nyilatkozatot tehet. A tanúvallomás megtagadása a tanú joga, önálló döntése, a tanú nyilatkozata. Ez a nyilatkozat szólhat arról, hogy a tanú véleménye szerint hozzátartozói kapcsolat, vagy szerinte a vallomás - akár egésze - tekintetében az önvádra kötelezés tilalma áll fenn. Ez azonban a tanú önálló értelmezése, amely téves is lehet. A Ket. 50. § (1) és (5) bekezdéséből, valamint 46. § (1) bekezdéséből az következik, hogy a tanúmehhallgatás szükségessége körében e tanúnyilatkozat alaposságáról és jogszerűségéről - vita esetén - a közigazgatási hatóság dönt. Az előzetes bejelentés a tanút a megjelenési kötelezettség alól azonban nem mentesíti, a különböző tanúzási kötelezettségeken túl éppen azért sem, mert a közigazgatási hatóság a személyes meghallgatás során képes általában arra, hogy a tanúságtétel megtagadásának jogosságáról meggyőződjön és állást foglaljon. Így arra is szükség lehet, hogy a tanú által előadottakat a hatóság a megtagadás okára nézve meghallgassa, ennek körülményeit tisztázza. Ha a közigazgatási hatóság úgy ítéli meg, hogy a tanút a mentességi jog nem illeti meg, a Ket. 71. § (1) bekezdése alapján erről alakszerű végzést kell hoznia (ahogyan a kérelmezett is hangsúlyozta ez egy eljárási döntés), mint az eljárás során felmerült más kérdésben. A Ket. 172. § e) pontja alapján a tanú az eljárás egyéb részt vevője. A Ket. 98. § (4) bekezdése szerint pedig az eljárás egyéb résztvevője önálló fellebbezéssel élhet a rá vonatkozó elsőfokú végzés ellen. A kérelmezett helyesen hivatkozott arra, hogy a tanú - esetleg alaptalan - álláspontja nem hátráltathatja a tényállás tisztázását, ugyanakkor kérelmező hivatkozása is helyes, miszerint a tanú sem lehet kiszolgáltatva a hatósági kényszernek, így végső soron bírói állásfoglalás dönthet a megtagadás alaposságáról és a vallomástételre kötelezés jogosságáról. A fellebbezés halasztó hatályú, a jogerős kötelező döntés ellen pedig lehet kérni a végrehajtás felfüggesztését. Mindaddig, amíg a jogorvoslat le nem zárult, nem kezdhető meg a meghallgatás az adott tényekre, és vele szemben szankció nem alkalmazható a vallomás megtagadása miatt.

Az előzetes bejelentéssel tehát a tanú csupán a közigazgatási hatóság tudomására hozza, hogy álláspontja szerint őt mentesség illeti meg, ez azonban a vallomásmegtagadás körébe tartozó kérdés. Az előzetes bejelentéssel természetesen lehet az a célja a tanúnak, hogy mentesüljön a megjelenési kötelezettség alól is, azonban ez nem automatikus, a Ket. 50. § (1) és (5) bekezdés alapján a közigazgatási hatóság dönt arról, hogy a megjelenés szükséges-e, célszerű-e. Függetlenül tehát attól, hogy a tanú miként nyilatkozik a tanúvallomás megtagadása körében, hogy az egész vallomást vagy egyes kérdésekben tagadja meg azt, a közigazgatási hatóság továbbra is szükségesnek tarthatja a tanú megjelenését. A megjelenési kötelezettség teljesítése szempontjából így az sem bír relevanciával, hogy az egész vallomást vagy egyes kérdésekre való válaszadást tagad-e meg a kérelmező, mivel ez a kérdés nem a megjelenési kötelezettség teljesítése körében bírálendő el. A megjelenés után is a kérelmező hivatkozhat a mentességi jogára, ahogyan azt megelőzően is, ennek alaposságáról a kérelmezett azonban a vallomásmegtagadás jogszerűsége és nem a megjelenési kötelezettség körében dönt.

A tanúvallomás megtagadására vonatkozó nyilatkozat tehát kontrollálható a közigazgatási hatóság által, így a tanú jogerősen megállapított nem alapos nyilatkozata esetén a tanúval szemben igénybe vehető kényszereszközök alkalmazása lehet indokolt. A kérdés tehát nem az, hogy megilleti-e a Ket. 53. § (4) bekezdés b) pontja alapján általános (vagyis kérdésektől független) mentességi jog a tanút, hanem az, hogy ez az általános mentességre való hivatkozás az adott ügy körülményei alapján alapos-e. A vallomás megtagadásának tényét semmilyen formában nem lehet bizonyítékként

értékelni, a megtagadás okát pedig a törvényes feltételek fennálltának mértékéig lehet vizsgálni. A Ket. 53. § (4) bekezdésében foglalt mentességi jog főszabály szerint nem általános, figyelemmel arra, hogy egy ügynek több olyan aspektusa, ténykérdése lehet, amelynek semmi köze az önvád tilalmához, emellett pedig a versenyfelügyeleti eljárásnak nem egyes személyek büntetőjogi felelősségének feltárása a célja. Az adott ügy körülményei alapján dönthető el, hogy a vallomás egészének megtagadása is indokolt-e akkor, ha az adott személy ügybeni érintettsége és a rendelkezésre álló adatok folytán - extrém esetben - csak olyan kérdés volna feltehető, amely miatt sérülne az önvád tilalmának elve. Ebben az esetben is az erre való hivatkozásnak alaposnak kell lennie, amelyet nehezít az a körülmény, hogy a tanú nem láthatja előre, hogy a közigazgatási hatóság milyen tartalmú kérdéseket milyen tényekre kíván feltenni. Az általános mentességi jog hiánya tehát ebben az értelemben értendő, és azért helyes az az értelmezés, hogy szemben a hozzátartozói jogviszonyra való hivatkozással, amely e viszony miatt enged teljes megtagadást, az önvád tilalmának érvényesíthetősége főszabály szerint mindig adott kérdés tekintetében dönthető el. A Ket. alapján az önvádolás kiváltására alkalmas kérdések feltétele nem tiltott. Bár a közigazgatási hatóságnak lehetőség szerint kerülnie kell az olyan jellegű kérdések feltételét, amelyekre a tanú nem köteles válaszolni, viszont ha ez szükséges, a kérdés feltevésekor nyomba fel kell hívni a tanú figyelmét arra, hogy nem köteles a válaszadásra a Ket. 54. § (1) bekezdése szerint. A közigazgatási hatóságnak a vallomástétel során folyamatosan figyelemmel kell kísérnie az esetleges mentességi jog fennállását, és a válaszadás megtagadásának lehetőségét. Ha azonban a tanú gondolja úgy, hogy mentességi joga fennáll adott kérdés tekintetében, ez joga, de a hatóság által szintén kontrollálható. Ugyanakkor sem a büntetőeljárás terhelte pozícióból, sem a folyamatban lévő büntetőeljárásból önmagában nem lehet olyan következtetést levonni, hogy a versenyfelügyeleti eljárásban valamennyi kérdés tekintetében fennállna a tanúzási mentességi jog.

A közigazgatási bíróság rámutat azonban arra, hogy a jelen ügyben a kérelmezett el sem juthatott a tanúzás e szakaszába, a megtagadással kapcsolatban kérdéseket sem tudott intézni a tanúhoz, mert a kérelmező az előzetes bejelentésre hivatkozva a megjelenési kötelezettségének sem tett eleget.

A Tpv. és a Ket. szabályai alapján eljárási bíróság a tanú megjelenési kötelezettségének megsértése esetén is kiszabható. A Ket. 53. § (2) bekezdése egyértelmű tekintetben, hogy a vallomásmegtagadási jog a vallomástételi kötelezettség körében ad felmentést, vagyis a tanú kötelezettségeit csak ebben a körben befolyásolja, a megjelenési kötelezettséget azonban nem érinti. Ennek megfelelően a vallomástétel megtagadására vonatkozó nyilatkozat nincs értékelhető összefüggésben a megjelenés alóli mentességgel, az nem tekinthető kimentésnek a Ket. 48. § (2) bekezdése alapján.

Ebből pedig az következik, hogy a tanú megjelenési kötelezettségének nemteljesítése attól függetlenül sújtható eljárási bírsággal, hogy a kérelmezettnek egyáltalán a vallomástétel megtagadása megalapozottsága körében állást kellene foglalnia. A kérelmező nem mérlegelheti felül a hatóság azon döntését, hogy a kérelmezett az előzetes bejelentés ellenére is célszerűnek ítélte a tanúkenti meghallgatását, illetve, hogy magának célszerű-e megjelennie, ettől pedig különböző kérdés, hogy a vallomástétel körében miként nyilatkozik. A jelen ügyben a kérelmezett nem a mentesség jogosságáról foglalt állást, csupán arról, hogy a megjelenés visszautasításának következménye a teljes vallomásmegtagadás jogára hivatkozva önmagában a tényállás-tisztázás elhúzódsát és a tényállás feltáratlanságát eredményezte.

Azzal, hogy a kérelmező szándékosan nem jelent meg az idézésre, a kérelmezett tényállás-tisztázási feladatát ellehetetlenítette már abban a kérdésben is, hogy a mentességi jogára való hivatkozás alapos-e, így pedig annak feltárásában is, hogy tanúként a tényállás mely elemére, milyen - a mentességgel nem érintett - információval rendelkezhet. Ennek megfelelően a kérelmezett jogszerű következtetést vont az eljárási bírság jogalapját képező megjelenési kötelezettség elmulasztása, illetve a tényállás-felderítés akadályozása miatt a Ket. 53. § (2) bekezdés, 48. § (2) bekezdés és a Tpv. 61. § (1) bekezdésének alkalmazásához. Megjegyzi a közigazgatási bíróság, hogy szemléletesen mutatja a tényállás-felderítés ellehetetlenülését az, hogy a megjelenés elmaradása még olyan kérdéseket sem engedett tisztázni, minthogy milyen foglalkoztatási jogviszonyban áll a kérelmező.

Szemben kérelmező hivatkozásával a kérelmezett támadott végzése nem a kapcsolattartási mód jogszabályba ütközése miatt állapított meg jogsértést és bírságot, az eljárási bírság jogalapja körében - ahogyan ennek kifejtésére már a fentiekben sor került - a kérelmezett nem értékelt ilyen körülményt. A kérelmezőnek a Ket. 2. § (2) bekezdésére vonatkozó hivatkozása kapcsán a közigazgatási bíróság utal arra, hogy a kérelmező megjelenési kötelezettségének megsértése miatt a kérelmezett nem is volt abban a helyzetben, hogy a kérelmező mint tanú bármilyen jogát korlátozhatta volna. A kérelmezett a tényállás tisztázása körében idézte meg a tanút, eljárási kötelezettséget megállapítva vele szemben. A megjelenési kötelezettség előírásával a kérelmezett nem sérthette meg az önvád tilalmát, nem cáfolta meg az önvád tilalmára való hivatkozás lehetőségét, ezt a jogát nem korlátozta. A megjelenési kötelezettség elmulasztásának szankcionálása nem jelenti azt, hogy a vallomás megtagadásának jogával a kérelmező ne élhetne az eljárás folyamán.

A közigazgatási bíróság utal arra, hogy a kérelmező jogi érvelésében többször hivatkozik a Ket. és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) szabályai közötti analógiára. E tekintetben rá kell mutatni arra, hogy bár a versenyfelügyeleti eljárás számos bírói fórum gyakorlatában a büntetőeljáráshoz közel álló eljárástípus [Kúria Kfv.III.37.690/2013/29.], az a Ket. és a Tpv. szabályainak hatálya alatt áll a magyar jogban, a közigazgatási bíróság feladata annak ellenőrzése, hogy a kérelmezett ezen eljárási szabályokat megtartotta-e. Ezért a közigazgatási bíróság csak utal arra, hogy bár a kérelmező hivatkozik a Be. 82. § (1) bekezdés b) pontjára, azt is előadta, hogy számára elfogadhatatlan az az álláspont, hogy a vizsgálók döntsék el, hogy mely kérdés lenne álláspontjuk szerint, amit megtagadhat és mely amit nem. E körben hivatkozott arra, hogy a büntetőeljárás és a versenyfelügyeleti eljárás azonos tényálláson nyugszik. A Be. analógiájának elfogadhatósága esetén is a közigazgatási bíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy a Be. éppen azt az eljárási logikát követi, hogy a bíróságnak kell határoznia a megtagadás jogossága felől, ha a tanú mentességre hivatkozik, amely ellen halasztó hatályú fellebbezésnek van helye [Be. 94. §]. A Be. szerint a tanú dönt a mentességi joggal való éléstről, de ennek jogosságáról és megalapozottságáról a hatóság dönt. Emellett a Be. az általános mentességi jogot éppen azért zárja ki a normaszöveg szintjén is, mert a tanú főszabály szerint nincs abban a helyzetben, hogy előre meg tudja mondani, hogy az eljáró hatóságok milyen kérdést kívánnak neki feltenni, hanem az eljáró hatóságok feladata örködni afelett, hogy a bizonyíték beszerzése törvényes legyen, egyúttal a tanú mentességének ellenőrzésével a tényállás-feltárást se lehetetlenítse el. A Be.-ben is az általános mentességi jog kizártsága csak annyit jelent, hogy főszabály szerint a tanú teljes vallomásra vonatkozó megtagadási joga alaptalan, extrém helyzetben azonban előfordulhat, hogy valóban nincs olyan eleme a tényállásnak, amelyre a tanút meg lehetne hallgatni.

Az Áe. és a Ket. normaszövegbeli különbözősége is azért nem releváns, mert a mentességi jog gyakorlása körében akár a teljes, akár a részbeni tanúságtétel megtagadás esetén a közigazgatási hatóság dönt a megtagadás alaposágáról, márpedig kérdések ismeretének hiányában - ellentétben a hozzátartozói jogviszonnal - főszabály szerint a tanú nincs abban a helyzetben, hogy megalapozottan dönthessen a mentességi jog gyakorlásáról. Jelen esetben tehát a jogellenesség alapja az, hogy az előzetes bejelentésre alaptalanul hivatkozó távolmaradással, a megjelenési kötelezettség megsértésével - függetlenül az előzetes bejelentés alaposágától - a kérelmező abba a helyzetbe hozta a kérelmezettet, hogy az a Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségnek nem tudott eleget tenni.

A Knptv. 4. §-a folytán alkalmazandó Pp. 339/B. § alapján a kérelmezett számba vette az eljárás során feltárt tényeket, a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a bírságkiszabás körében mind a jogalap, mind az összecszerűség tekintetében a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a végzés indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik, a rendelkezésre álló tényeket és bizonyítékokat a kérelmezett egyenként és együttesen is értékelte.

A Knptv. 3. § (4) bekezdése szerint a bíróság lényeges eljárási szabálysértés megállapítása esetén a közigazgatási végzést hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a hatóságot új eljárásra vagy az eljárás folytatására kötelezi. Mivel a közigazgatási bíróság a jelen ügy körülményei és a kérelmező által felhívott indokok alapján lényeges eljárási szabálysértést, vagyis olyat, amelynek folytán az eljárt hatóságok eljárása más eredményre vezethetett volna, nem állapított meg, a kérelmező jogorvoslati kérelmét elutasította.

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

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

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

Budapest, 2014. október 13.

Dr. Barabás Gergely s. k.
bírószáki titkár