



1054 Budapest, Alkotmány u. 5.

Levélcím: 1391 Budapest, 62 Pf. 211.

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

Ügyszám: Vj/11/2014.

Iktatószám: Vj/11- 147 /2014.

A Gazdasági Versenyhivatal a JRM Produkció Kft. (1213 Budapest, Puli sétány 14. II/10), a „PUPU Produkció” Filmgyártó Kft. (1147 Budapest, Fűrész utca 73/A. I.em. 4.) a HTD Szaknévsor Kiadó Kft. (1145 Budapest, Gyarmat u. 52.), a LIGA TV Kft. (1145 Budapest, Gyarmat utca 52.), a Nosztalgia-Design Kft. (2051 Biatorbágy, Május 1. u. 28.), a TVP Televíziós és Videó Műsorokat Gyártó Kft. (1114 Budapest, Bukarest utca 7. I. em. 1) eljárás alá vont vállalkozásokkal szemben gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának feltételezett megsértése tárgyában indult versenyfelügyeleti eljárásban a [E.M.] vezető jogtanácsos által képviselt Telenor Magyarország Zrt.-vel (2045 Törökbálint, Pannon út 1.) szembeni, Vj/11-130/2014. számú eljárási bírság kiszabásáról szóló vizsgálói végzéssel szemben benyújtott fellebbezés tárgyában – tárgyaláson kívül – meghozta az alábbi

v é g z é s t .

A Gazdasági Versenyhivatal eljáró versenytanácsa a Telenor Magyarország Zrt.-vel szemben 2014. október 16-án kelt, Vj/11-130-2014. számú eljárási bírságot kiszabó végzést helybenhagyja.

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

I n d o k o l á s

I.

Előzmények

A versenyfelügyeleti eljárás tárgya

1. A Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2014. február 24-én versenyfelügyeleti eljárást indított a HTD Szaknévsor Kiadó Kft., a JRM Produkció Kft., a Nosztalgia-Design Kft., a „PUPU Produkció” Filmgyártó Kft., a TVP Televíziós és Videó Műsorokat Gyártó Kft. és a LIGA TV Kft. ellen, mert észlelte, hogy az eljárás alá vont vállalkozások feltételezhetően a pályázati eredmények befolyásolására alkalmas

1.

magatartást folytattak több, az Európai Unió hivatalos lapjában 2013. november 2-án megjelent nyílt közbeszerzési eljárásban. Az eljárás alá vont vállalkozások ezzel valószínűsíthetően megvalósították a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a (2) bekezdésének a) és d) pontjában foglalt tényállást, megsértve a Tpv. 11. §-ának (1) bekezdésében előírt tilalmat, valamint e magatartás alkalmas lehet az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. cikke (1) bekezdésében foglalt tilalom megsértésére is.

Az eljárási bírság alapjául szolgáló magatartás

2. A GVH 2014. augusztus 1-jén kelt, Vj/11-81/2014. számú adatszolgáltatásra felhívó végzésében arra kötelezte a Telenor Magyarország Zrt.-t (a továbbiakban: kérelmező), hogy az eljárás alá vontak által használt, a Telenor hálózathoz tartozó mobiltelefonszámok vonatkozásában nyújtsa be – több más adat között – a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella azonosítókat. A végzés a kérés jogalapjaként a Tpv. 65. §-ának (3) bekezdését és az elektronikus hírközléséről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: Eht.) 157. §-ának (8a) bekezdését jelölte meg. Utóbbi szerint az elektronikus hírközlési szolgáltató által kezelt adatok közül átadható a Tpv. 11. §-ában vagy 21. §-ában, illetve az EUMSZ. 101. vagy 102. cikkében foglalt tilalom megsértése miatt, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény Melléklete 26. pontjának megsértése miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató GVH-nak az előfizető családi és utóneve, születési neve, lakóhelye, tartózkodási helyére vonatkozó információ, az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója, az őt hívó és az általa hívott előfizetői számok, a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma és kezdő időpontja, valamint időtartama. A közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére, a piac felosztására - beleértve a versenytárgyalási összejátszást is -, vagy a termelési, eladási kvóták meghatározására irányuló versenytársak közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató GVH-nak a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók is átadhatók.
3. A kérelmező 2014. augusztus 19-én kelt válaszában (Vj/11-87/2014) a nyilvántartásában szereplő telefonszámok vonatkozásában megadta a szolgáltatást nyújtó hálózat cellaazonosítóit kódolt számjegyek formájában (négyjegyű számsor).
4. A GVH 2014. augusztus 26-án kelt, Vj/11-88/2014. számú adatkérésében arra kötelezte kérelmezőt, hogy adja meg a cellaadatokhoz tartozó pontos postai címeket és cellakódok internetes (GPRS) forgalomban keletkezett cellaadatokkal való kiegészítését.
5. A kérelmező 2014. szeptember 15-én kelt, Vj/11-101/2014. számon iktatott adatszolgáltatásában kifejtette, hogy a GVH által hivatkozott Eht. 157.§ (8a) bekezdés kizárólag a cellaazonosítók/cellakódok továbbítását teszi lehetővé, ő maga a cellakódokhoz tartozó cellapozíciókat, illetve megadott helyszínre vonatkozó forgalmi adatokat nem kezel, ezen információk kinyerése szakértői tevékenységet igényel.
6. A vizsgálók 2014. szeptember 29-én kelt, Vj/11-108/2014. számú adatkérő végzésükkel kötelezték a kérelmezőt arra, hogy a – kérelmezőtől korábban bekért – a végzésben

felsorolt cellaazonosítókhoz tartozó földrajzi helyeket (pontos postai címeket) bocsássa a GVH rendelkezésére.

7. A kérelmező 2014. október 6-án kelt, Vj/11-119/2014. számon iktatott válaszában az adatszolgáltatásra történő felhívásnak ismételten nem tett eleget arra hivatkozva, hogy az egyes cellaazonosítókhoz kapcsolódó postai címet nem tart nyilván; az egyes cellák földrajzi elhelyezkedésével kapcsolatban pedig továbbra is fenntartja azt a korábban már ismertetett álláspontját, hogy az Eht. 157. § (8a) bekezdése nem teszi lehetővé a cellákhoz kapcsolódó földrajzi azonosítók átadását a GVH számára, mivel a jogszabály szerint az adatszolgáltatás csak a cellák (egyedi) azonosítójára terjedhet ki. A kérelmező jelezte, hogy a GVH jelen eljárásban történt korábbi adatkéréseivel konkrét hívásadatok birtokába jutott, amelyek a cellaazonosítókhoz kapcsolódó földrajzi adatok megadásával pontosan lokalizálhatóvá válnak. Ez álláspontja szerint ellentétes az Eht. 157. § (8a) bekezdésével. Kifejtette továbbá, hogy az adatok jogellenes átadása esetén ügyfelei kártérítést, illetve sérelemdíjat érvényesíthetnének vele szemben, illetve hogy a jogalkalmazás tisztázása érdekében az adatkérések jelenlegi gyakorlatát a Nemzeti Adatvédelmi Hatóság (a továbbiakban: NAIH) elé viszi. Kérelmező 2014. október 16-i, Vj/11-133/2014. számon iktatott levelében arról tájékoztatta a vizsgálókat, hogy október 10-én hivatalos állásfoglalást kért a NAIH-tól a GVH adatkéréseivel kapcsolatos jogalkalmazás tisztázása végett. (A hivatalos álláspontot kérő iratot a Vj/11-139/2014. számú irat tartalmazza.) Kérte figyelembe venni, hogy az adatszolgáltatásokkal kapcsolatban megoldásra és a helyzet tisztázására törekszik.

A vizsgálók eljárási bírságot kiszabó végzése

8. A vizsgálók 2014. október 16-án kelt, Vj/11-130/2014. számú végzésükkel (a továbbiakban: megtámadott végzés) a végzés jogerőre emelkedésétől számított 2 nap elteltét követően a kérelmezőt napi 500.000 Ft eljárási bírság megfizetésére kötelezték minden egyes olyan nap után, amely anélkül telik el, hogy kérelmező teljesítené a Vj/11-108/2014. számú adatszolgáltatási kötelezettségét.
9. A vizsgálók álláspontja szerint megállapítható, hogy a kérelmező részéről a Vj/11-108/2014. számú végzéssel előírt adatszolgáltatási kötelezettség megtagadására jogosulatlanul került sor, ami az eljárás elhúzását eredményezte.
10. Az adatszolgáltatás jogosulatlan megtagadása körében hivatkoztak arra, hogy a Tpv. 65. § (3) bekezdése alapján ugyanis a GVH a tényállás tisztázása érdekében bármely személytől vagy szervezettől adatot kérhet, amelyek kötelesek a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve a vizsgálat tárgyával összefüggő iratokat a GVH-nak megküldeni. A kérelmező által tárolt cellaazonosítókhoz tartozó földrajzi koordináták a cella megismeréséhez szükségesek, és így a tényállás felderítéséhez nélkülözhetetlen információnak minősülnek, amelyek átadása az Eht. 157. § (8a) bekezdésére való hivatkozással alappal nem tagadható meg.
11. A vizsgálók kifejtették, hogy a kérelmezőnek az Eht. 157. § (8a) bekezdésre vonatkozó értelmezése hibás. Szerintük, amint azt az Eht. 157. § (8a) bekezdését beiktató törvényhez fűzött miniszteri indokolás is egyértelművé teszi, „[a] *kartellek, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés [...] felderítése érdekében szükséges, hogy a Gazdasági Versenyhivatal is hozzáférhessen egyes hírközléssel kapcsolatos személyes adatokhoz*”. Tekintve, hogy a

cellaazonosító ebben a formában egy kódolt információ, amely önmagában nem minősül személyes adatnak, a fentiekből az következik, hogy a jogalkotó azt kívánta lehetővé tenni, hogy a GVH a cellaazonosítót, mint személyes adatot ismerhesse meg és használhassa fel eljárása során, vagyis e kódok feloldásával együtt, az érintettel való kapcsolat helyreállításának lehetősége mellett. Minderre tekintettel a szolgáltató a Tpv. – 2014. július 1-je előtt indult ügyekben alkalmazandó – 65. § (3) bekezdése alapján köteles átadni a rendelkező részben megjelölt végzésben felsorolt cellaazonosítók földrajzi helyének meghatározását lehetővé tévő információkat, adott esetben akár a lefedettségi térkép átadásával.

12. A megtámadott végzés kifejti, hogy az adatkérő végzésben a GVH olyan információk megismerése kapcsán kérte a kérelmező adatszolgáltatását, amelyek más forrásból hitelesen nem szerezhetők be. Ezen adatok beszerzése céljából több adatkérő végzés került kiküldésre, amely önmagában is alkalmas az eljárás elhúzódására. A kért adatok szolgáltatásának hiánya pedig ezentúl késlelteti a vizsgált magatartás értékelésének alapját képező tényállás teljeskörű tisztázását. Mindezek alapján a vizsgálók álláspontja szerint megállapítható, hogy a kérelmező magatartása az eljárás elhúzását eredményezte.
13. A bíróság összegének meghatározásakor a vizsgálók a Ket. 61. § (4) bekezdésének a) és b) pontjaiban foglalt szempontokat vették figyelembe; a Ket. 61. § (3) bekezdésének és ennek megfelelően a Ket. 61. § (4) bekezdése c) pontjában foglaltak alkalmazására nem került sor.
14. A jogellenes magatartás súlyával kapcsolatban a vizsgálók kiemelték, hogy az adatkérés lényeges, az eljárás alá vont vállalkozások magatartásának megítéléséhez feltétlenül szükséges információk beszerzésére irányult, amelyek más forrásból egyáltalán nem szerezhetők be, és amelyek hiányában a tényállás tisztázására nem kerülhet sor. A vizsgálók figyelembe vették ugyanakkor azt is, hogy a kérelmező az előfizetők személyes adatainak védelmére, és az Eht. eltérő – és a GVH szerint helytelen – értelmezésére hivatkozással döntött az adatszolgáltatás megtagadása mellett. Figyelembe vették azt is, hogy kérelmező a jogalkalmazás tisztázása érdekében a NAIH-hoz fordult.
15. A vizsgálók értékelése szerint a kötelezettségzegés a kérelmezőnek felróható volt, mivel a GVH többszöri felhívása ellenére nem tett eleget adatszolgáltatási kötelezettségének. A vizsgálók figyelembe vették azt is, hogy a GVH által a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett kérelmező egy nagy multinacionális cég magyarországi leányvállalata, amely a GVH előtt gyakran képviseletet ellátó, versenyjogot ismerő jogászokkal rendelkezik, akiktől elvárható, hogy az adatszolgáltatási felhívást ne a Tpv. 65. § (3) bekezdésébe ütköző érveléssel utasítsák el.
16. A kérelmező anyagi helyzete és jövedelmi viszonyai kapcsán a vizsgálók megállapították, hogy kérelmező előző üzleti évben elért nettó árbevétele [...] Ft volt, így a Tpv. 61. §-ának (4) bekezdésére tekintettel az eljárási bírság napi összege legfeljebb [...] Ft lehetne.
17. A vizsgálók a fenti szempontokat egyenként és összességükben értékelve az eljárási bírság összegét napi 500.000,- forintban állapították meg, tekintettel arra, hogy a kérelmező pénzügyi helyzetéhez mérten, a jogellenes magatartás súlyára és a kérelmező felróhatóságának mértékére a bírságolás céljával arányban állónak tekintik ezt az összeget.

II.

A kérelmező fellebbezése

18. A kérelmező 2014. október 22-én postára adott és a GVH-hoz 2014. október 28-án beérkezett Vj/97-139/2013. számú iratban a vizsgálók eljárási bírságot kiszabó végzése ellen fellebbezést nyújtott be.
19. A kérelmező fellebbezésében elsődlegesen azt kérte, hogy az eljáró versenytanács megtámadott végzést semmisítse meg a Ket. 105. § (1) bekezdése szerint, másodlagosan pedig a végzést módosítsa úgy a Tpvt. 61. § (5) bekezdése alapján, hogy a kérelmező adatszolgáltatási kötelezettsége abban az esetben álljon be, ha a NAIH állásfoglalása a GVH adatkérésének jogszerűségét megerősíti és az ezt követő késedelem esetére esedékes bírságfizetés kezdő időpontja a NAIH megerősítő állásfoglalásának kézhezvételét követő 5. nap legyen.
20. Kérelmező kifejtette, hogy az eljárási bírság alapját képező hatósági adatkérés teljesíthetőségét az Eht. 157. § (8a) bekezdése alapján kell elbírálni. Ez a törvényhely a Tpvt. 65. § (3) bekezdésében foglalt általános adatkérés lehetőségét az elektronikus hírközlési szolgáltatásokkal összefüggő adatok vonatkozásában behatárolja, és a jogszabályban tételesen felsorolt adatok körére korlátozza. A jelen ügyben ezért azt kell megvizsgálni, hogy a versenyfelügyeleti eljárás során kért forgalmi adatokhoz kapcsolódó földrajzi cellapozíciók olyan adatnak minősülnek-e, amelyek az Eht. 157. § (8a) bekezdése alapján a továbbíthatóak-e a GVH számára. Kérelmező kifejtte, hogy nem az eljárás elhúzása érdekében jár el körültekintően a válaszadás lehetőségének vizsgálatakor, hanem azért, mert az ügyfelek személyes adatainak védelmét (mint az Alaptörvény VI. cikkében nevesített alapjog érvényesülését) is biztosítani kell. Amennyiben kérelmező megfelelő felhatalmazás (jogosult hozzájárulása vagy törvényi engedély) nélkül szolgáltatna adatot, úgy az érintett személyek a jogellenes adatkezelés miatt polgári peres eljárás keretében kártérítést, illetve sérelemdíjat követelhetnének. Míg a rendőrségi adatigénylések esetén az Eht. 159/A. (4) bekezdése immunitást nyújt a szolgáltatónak, addig a Gazdasági Versenyhivatal Eht. 157. § (8a) bekezdése, vagy más joggalapon folyó adatkérése esetén nincs meg ez a védelem. Kérelmező kifejtette, hogy e lehetőség nem csupán elméleti fejtegetés, mivel kérelmező, mint mobilszolgáltató adatkezelési gyakorlatát a magánszféra kiemelt figyelemmel követi, ezért a szokottnál is nagyobb jelentősége van annak, hogy az adatkezelés (amelyben az adatok továbbítása is beleértendő) a jogszabályokban meghatározott keretek között maradjon.
21. Kérelmező kifejtette, hogy véleménye szerint az Eht. 157. § (8a) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az csak a tételesen felsorolt adatok hatósági adatszolgáltatás céljából történő kezelését teszi lehetővé, és a felsorolást nem lehet kiterjesztően értelmezni. E körben több érvet adott elő, így véleménye szerint
 - erre utal a törvénytöveg megfogalmazása, amely általános gyűjtőfogalmak helyett konkrét adatok megjelölésével operál és taxatív módon meghatározza a GVH által megismerhető adatok körét. A jogszabályi felsorolás kiterjed a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál „a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella [...] azonosítójára”. Az „azonosító” (főnév) szó köznyelvi értelemben egy olyan kódot jelent, amely egy

meghatározott dolgot (személyt, tárgyat, fogalmi egységet stb.) a nyilvántartó által vezetett adatbázisban összetéveszthetetlenül és egyértelműen megjelöl. Az idézett jogszabályhely esetében az „azonosító” fogalma alatt egy kódot, jelet kell érteni, és nem szabad azt kiterjeszteni a cella egyéb tulajdonságaira (például a földrajzi elhelyezkedésére).

- azt, hogy az azonosító fogalma egyetlen adatot takar, a jogszabály nyelvtani értelmezése is megerősíti, hiszen az Eht. 157. § (8a) bekezdése nyelvtanilag egyes számot használ (vagyis a hálózat és cella „azonosítójáról”, és nem „azonosítóiról” rendelkezik). Következésként a jogalkotó is abból indult ki, hogy egy cella egy darab azonosítóval rendelkezik, vagyis nem adható át azonosítóként egyszerre a cella kódja, földrajzi elhelyezkedése, kiterjedése, típusa stb..
- a cellaazonosító fogalmának megszorító értelmezését támasztja alá, hogy az Eht. más helyen kifejezetten szétválasztja a cella azonosítóját a földrajzi elhelyezkedés megállapítását lehetővé tevő adatoktól, vagyis a kettőt egymástól elkülönült adatként nevesíti. Az Eht. 159/A. § (1) bekezdés g) pontja például rögzíti, hogy a bűnüldöző hatóság részére a „szolgáltatást nyújtó hálózat és cella azonosítója” mellett „a cella tényleges földrajzi helyzetének meghatározását lehetővé tevő adatok” is átadhatóak. Szerinte ez a tény cáfolja meg a megtámadott végzés 6. oldalán található, a jogalkotó feltételezett szándékára vonatkozó érvelést is. Ha ugyanis a jogalkotó azt kívánta volna, hogy a cellaazonosító mellett a cella földrajzi pozíciójára vonatkozó adatok is átadhatóak legyenek a GVH számára, úgy ez kifejezetten szerepelne a törvényszövegben – ahogyan az Eht. 159/A. (1) bekezdés g) pontjának esetében is, de valójában az Eht. a GVH számára szűkebb adatkérési lehetőséget biztosított. Kifejti, hogy a jogalkotó céljának vizsgálata abban az esetben jöhetne szóba, ha a jogszabály szövege nem lenne egyértelmű, jelen esetben azonban ez a helyzet.

22. Mindezekre figyelemmel a kérelmező szerint a GVH alaptalanul kötelezte a hívásokkal érintett cellák földrajzi pozíciójának meghatározásához szükséges adatok rendelkezésre bocsátására, ebből eredően pedig az adatszolgáltatás elmulasztására tekintettel jogszerűtlenül szabott ki bírságot. Hozzátette, hogy kérelmezőnek nem célja a GVH eljárásának akadályozása, azonban felelős vállalatként az előfizetők személyes adatainak védelmét mindenképp szem előtt kell tartania, ezért fordult állásfoglalásért a NAIH-hoz.

A vizsgálók fellebbezéssel kapcsolatos álláspontja

23. A vizsgálók álláspontja szerint (Vj/11-141/2014. sz. irat) az eljárási bírságot kiszabó végzés megalapozott, így annak sem a megsemmisítése, sem a megváltoztatása nem indokolt.
24. A vizsgálók szerint a vizsgálók és a kérelmező között nincs „egyetértés” abban a kérdésben, hogy az eljárási bírság alapját képező hatósági adatkérés teljesíthetőségét az Eht. 157. § (8a) bekezdése alapján kell elbírálni. A megtámadott végzés indokolása szerint az eljárási bírság kiszabására a Vj/11-108/2014. számú adatkérő végzés nem teljesítése miatt került sor, mely végzésben a vizsgálók kifejezetten a Tpv. 65. § (3) bekezdésére hivatkozással kérték a Telenortól, hogy a végzésben felsorolt cellaazonosítókhoz tartozó földrajzi helyeket (pontos postai címeket) bocsássák a GVH rendelkezésére. Az eljárási bírságot kiszabó végzésben egyértelműen megállapításra került, hogy a Tpv. 65. § (3)

alapján fennálló adatszolgáltatási kötelezettség az Eht. 157. § (8a) bekezdésére való hivatkozással alappal nem tagadható meg. A vizsgálók kifejtették azt is, hogy már a megtámadott végzésben jelezték, hogy a Telenornak az Eht. 157. § (8a) bekezdésre vonatkozó olyan értelmezése, miszerint az nem teszi lehetővé a cellákhoz kapcsolódó földrajzi azonosítók átadását, a GVH megítélése szerint hibás. A vizsgálók a törvényhez fűzött miniszteri indokolásra is hivatkoztak, amely megerősíti, hogy a jogalkotói cél is az lehetett, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a cellaazonosítót, mint személyes adatot ismerhesse meg és használhassa fel eljárása során.

25. Utaltak arra, hogy a fellebbezéshez csatolt NAIH levélben¹ maga a kérelmező is elismeri, hogy az egyes cellakódokhoz tartozó földrajzi lokációk önmagukban nem személyes jellegűek, hanem a Telenor hálózatának területi felépítésére vonatkoznak, tehát az adatok átadása (mivel Eht. 157. § (8a) bekezdése ezt az adatsoportot nem érinti) a Tpv. 64/B. § (1) bekezdése (a 2014. július 1-je előtt indult ügyekben alkalmazandó Tpv. 65. § (3) bekezdés) alapján nem aggályos. Az így kapott információk ugyanakkor álláspontjuk szerint lehetővé teszik a korábban átadott cellaazonosítók dekódolását, ami által a GVH mégis képessé válik a konkrét hívás lokalizálására.
26. A vizsgálók álláspontja szerint tartalmilag nincs különbség az Eht. 157. § (8a) bekezdésében szereplő, illetve a 159/A. § (1) bekezdés g) pontjában szereplő körülírással megjelölt adat között, a megfogalmazásbeli különbségek vélhetően az e rendelkezéseket beiktató egyes módosítások szövegezése során felmerülő sajátosságokra, a jogalkotási eljárás konkrét körülményeire vezethetők vissza.
27. A vizsgálók álláspontja szerint az eljárási bírságot kiszabó végzés jogszerűségét nem befolyásolja, hogy NAIH állásfoglalásában az Eht. 157. § (8a) bekezdésének értelmezése kapcsán milyen álláspontra helyezkedik, ezért a végzés módosítása nem indokolt. A NAIH állásfoglalása egyrészt jogi kötőerővel nem bír, másrészt az eljárási bírság megállapításának jogalapja a Tpv. 65. § (3) bekezdésén alapuló adatszolgáltatási kötelezettség nem teljesítése, és ezáltal a Telenor eljárás elhúzódását eredményező magatartása volt.

III.

Jogi háttér

28. A Tpv. 44. §-a szerint a versenyfelügyeleti eljárásra – az ott írt kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. A Ket. 13. §-a (2) bekezdésének e) pontja alapján a Ket. rendelkezéseit a versenyfelügyeleti eljárásban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.
29. A Tpv. 61. §-ának (1) bekezdése szerint az ügyféllel, az eljárás egyéb résztvevőjével, illetve a tényállás tisztázása során közreműködésre kötelezett személlyel szemben eljárási

¹ NAIH levél 2. oldal 3. bekezdés

bírság szabható ki, ha az eljárás során olyan cselekményt végez, vagy olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállás feltárásának megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezi. Ugyanezen § (3) bekezdése szerint az eljárási bírság legkisebb összege ötvenezer forint, legmagasabb összege vállalkozás esetében az előző üzleti évben elért nettó árbevételének egy százaléka, vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében ötszázezer forint. A 61. § (4) bekezdése szerint eljárási kötelezettség teljesítésére megadott határidő túllépése esetén az eljárási bírság napi összege vállalkozás esetében legfeljebb az előző üzleti évben elért nettó árbevétel egy napra jutó összegének egy százaléka, a vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében legfeljebb napi ötvenezer forint. Az (5) bekezdés szerint az eljárási bírságot kiszabó végzését a kötelezett javára a vizsgáló, illetve az eljáró versenytanács hivatalból jogszabálysértés hiányában is módosíthatja.

30. A Ket. 61. §-ának (4) bekezdése alapján az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság a jogellenes magatartás súlyát, a felróhatóság mértékét, az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét veszi figyelembe.
31. A Tpv. 65. §-ának (3) bekezdése szerint a tényállás tisztázása érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve a vizsgálat tárgyával összefüggő iratokat a Gazdasági Versenyhivatalnak megküldeni.
32. A Tpv. 65. §-ának (7) bekezdése szerint a GVH - a vizsgált gazdasági tevékenységgel összefüggésben - jogosult megismerni és kezelni az ügyfél és az eljárás más résztvevőjének személyes adatait, illetve az ilyen adatot tartalmazó nyilvántartás vagy adatbázis lefoglalható.
33. A Ket. 17. §-ának (3) bekezdése szerint a hatóság törvény eltérő rendelkezése hiányában jogosult az eljárás lefolytatásához, illetve a szolgáltatás nyújtásához elengedhetetlenül szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére.
34. A Ket. 50. §-ának (1) bekezdése értelmében a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. A Ket. 50. §-ának (5) bekezdése értelmében a hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt.
35. Az Eht. 157. §-a (2) bekezdésének f) pontja szerint az elektronikus hírközlési szolgáltató az előfizetők és a felhasználók részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából a következő adatokat kezelheti:

f) a hívás vagy egyéb szolgáltatás típusa, iránya, kezdő időpontja és a lefolytatott beszélgetés időtartama, illetőleg a továbbított adat terjedelme, mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók.

Ugyanezen § (8a) bekezdése szerint a (2) bekezdés szerinti adatok közül átadható a Tpv. 11. §-ában vagy 21. §-ában, illetve az EUMSZ. 101. vagy 102. cikkében foglalt tilalom megsértése miatt, valamint a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi

gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény Melléklete 26. pontjának megsértése miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató Gazdasági Versenyhivatalnak az előfizető családi és utóneve, születési neve, lakóhelye, tartózkodási helyére vonatkozó információ, az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója, az őt hívó és az általa hívott előfizetői számok, a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma és kezdő időpontja, valamint időtartama. A közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére, a piac felosztására - beleértve a versenytárgyalási összejátszást is -, vagy a termelési, eladási kvóták meghatározására irányuló versenytársak közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás miatt versenyfelügyeleti eljárást folytató Gazdasági Versenyhivatalnak a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók is átadhatók.

36. A Tptv. 82. §-ának (1) bekezdés szerint a vizsgálónak, illetve az eljáró versenytanácsnak a versenyfelügyeleti eljárás során hozott végzése ellen külön jogorvoslatnak csak akkor van helye, ha azt a Ket. vagy a Tptv. megengedi. Ezen törvényhely (2) bekezdése szerint a vizsgáló külön jogorvoslattal megtámadható végzésével szembeni jogorvoslatra a fellebbezés szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a fellebbezést az eljáró versenytanács bírálja el. Az eljáró versenytanács végzésével szemben fellebbezésnek nincs helye, annak bírósági felülvizsgálata kérhető.
37. A Ket. 98. §-a (3) bekezdésének g) pontja szerint az eljárási bírságot kiszabó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. A Ket. 101. §-ának (1) bekezdése alapján a fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van.
38. Ket. 104. §-ának (3) bekezdése alapján a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz.
39. A Ket. 105. § (1) bekezdése szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a döntést helyben hagyja, megváltoztatja vagy megsemmisíti. Jogszabályban meghatározott esetben a másodfokú döntést hozó hatóság a mérlegelési jogkörben hozott első fokú döntésben meghatározott kötelezettségnél súlyosabb kötelezettséget nem állapíthat meg. Az erre irányuló fellebbezés hiányában is a másodfokú döntést hozó hatóság a fellebbezési eljárásban a teljesítésre új határidőt állapíthat meg, ha ez a fellebbezési eljárás miatt indokolt.

IV.

Jogi értékelés

40. Kérelmező a megtámadott végzést 2014. október 18-án vette át, fellebbezését 2014. október 22-én adta postára. Így az eljáró versenytanács előjáróban megállapítja, hogy a fellebbezést az annak előterjesztésére nyitva álló határidő alatt, az arra jogosult nyújtotta be, és kérelmező a beadványon a törvény szerint meghatározott mértékű fellebbezési illetéket szabályszerűen leróta.

A bírság kiszabásának jogalapja

41. Az eljárási bírság kiszabásának előzménye az volt, hogy a GVH a jelen eljárás során tudomására jutott, a vizsgált jogsértéssel kapcsolatos telefonszámok vonatkozásában kérelmezőt kötelezte a telefonszámokhoz tartozó cellaazonosítók átadására. Kérelmező Vj/11-87/2014 és Vj/11-101/2014. sz. adatszolgáltatásában a GVH rendelkezésére bocsátotta azon négyjegyű kódokat, amelyek egy adott cella azonosítására alkalmasak, azonban kérelmező e kódokhoz tartozó földrajzi helyek megadását nem teljesítette.
42. A mobil híváshoz használt cellát (amely egy tényleges földrajzi területnek feleltethető meg²), rendszerint egy önmagában értelmezhetetlen cellaazonosítóval kódolják a szolgáltatóknál. E négyjegyű kód önmagában nem értelmezhető, azaz nem ismerhető meg, hogy a kód pontosan mely cellát takarja, tehát maga a cella nem ismerhető meg. Az elektronikus hírközlési szolgáltató tud felvilágosítást adni arról, hogy a kódok által azonosított cella melyik földrajzi területet azonosítja. Így a cellakódhoz tartozó földrajzi hely ismeretében válik ismertté a GVH számára az, hogy egy adott telefonszámról folytatott beszélgetést/letöltést mely földrajzi területről kezdeményezték. Ebből következően önmagában a cellakód ismerete nem járul hozzá egy adott jogsértés bizonyításához, hiszen a cellakód dekódolásához szükséges információval (mely földrajzi területet jelöl egy cellakód) nem rendelkezik a hatóság.
43. A megtámadott végzés indokolása szerint a kérelmezővel szemben kiszabott eljárási bírság alapja az, hogy a Vj/11-108/2014. számú végzéssel előírt adatszolgáltatási kötelezettség (azaz a cellakódokhoz tartozó földrajzi területek megadása) megtagadására jogosulatlanul került sor, ami az eljárás elhúzását eredményezte. E kérdés megítéléséhez mindenekelőtt szükséges meghatározni azon jogszabályi rendelkezéseket, amelyek a vitatott adatok GVH-nak való átadásával kapcsolatosak. Ezek a következők:
 - A Tptv. 65. §-ának (3) bekezdése szerint a tényállás tisztázása érdekében bármely személy vagy szervezet köteles a szükséges felvilágosítást írásban is megadni, illetve a vizsgálat tárgyával összefüggő iratokat a GVH-nak megküldeni.
 - Az Eht. 157. §-ának (8)-(10) bekezdései az elektronikus hírközlési szolgáltató oldaláról rendezik azt a kérdést, hogy az általa kezelt, forgalmi és számlázáshoz kapcsolódó személyes adatokat milyen esetekben és céllal jogosult átadni. E körben szabályozza az Eht. azt is, hogy a szolgáltató a GVH részére átadhatja a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella adatait (157. § (8a) bekezdés). Az Eht. 2014. július 1-jétől hatályos 157. § (8a) bekezdése értelmében GVH-nak az előfizető családi és utóneve, születési neve, lakóhelye, tartózkodási helyére vonatkozó információ, az előfizetői állomás száma vagy egyéb azonosítója, az

² Vö: pl. az NMHH honlapján található definíciót a cellás mobil rádiótávközlő hálózatokra vonatkozóan (<http://ehmmsa.nmhh.hu/definitions/C>), mely szerint a cellás mobil távközlő hálózatok olyan nagyobb földrajzi területet lefedő mobil rádiótávközlő hálózatok, melyek olyan kisebb területekre - cellákra - oszlanak, amelyekben belül az igénybevevők meghatározott frekvencia-csoportok használhatnak végberendezésük és a cella központi rádiótávközlő adó-vevő berendezése, azaz bázisállomása között. A cellás hálózatok jellegzetessége, hogy a nem szomszédos cellákban ugyanazok a frekvenciák ismételtelen felhasználhatók, megnövelve ezzel a hálózat által lebonyolítható forgalmat. Amikor a mobil rádiótávközlő szolgáltatás előfizetője mozgás közben átlép egy másik cellába, a cellás rendszer automatikusan és megszakítás nélkül átirányítja az összeköttetést az utóbbiba összeköttetés-átadás útján.

öt hívó és az általa hívott előfizetői számok, a hívás vagy egyéb szolgáltatás dátuma és kezdő időpontja, valamint időtartama valamint a közvetlenül vagy közvetve a vételi vagy az eladási árak rögzítésére, a piac felosztására - beleértve a versenytárgyalási összejátszást is -, vagy a termelési, eladási kvóták meghatározására irányuló versenytársak közötti megállapodás vagy összehangolt magatartás miatti versenyfelügyeleti eljárás esetén a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella, valamint a szolgáltatás igénybevételekor használt készülék egyedi azonosítója (IMEI), IP hálózatok esetén az alkalmazott azonosítók is átadhatók.

- A Ket. 17. §-ának (3) bekezdése és a Tpv. 65. §-ának (7) bekezdése alapján a GVH jogosult az eljárás lefolytatásához szükséges személyes adatok megismerésére és kezelésére.

44. A Ket. 17. §-ának (3) bekezdéséből és a Tpv. 65. §-ának (7) bekezdéséből következik az, hogy a GVH bármely, a jogsértés bizonyításához szükséges személyes adat megismerésére és kezelésére jogosult. A Tpv. 65. §-ának (3) bekezdése pedig lehetőséget ad a GVH-nak arra, hogy harmadik személyeket arra kötelezzen, hogy a jogsértés bizonyításához szükséges adatokat és információkat adják meg a GVH-nak az adatok védett jellegétől függetlenül. E szabályokhoz képest speciális rendelkezéseket tartalmaznak az Eht. azon rendelkezései, amelyek meghatározzák, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltatók milyen célból és mely személyes adatokat továbbíthatnak harmadik feleknek. Mindezekből az következik, hogy a megtámadott végzés jogszerűségének mérlegelésekor azt kell megvizsgálni, hogy az Eht. 157. §-ának (8a) bekezdése lehetővé teszi-e kérelmező számára a GVH által bekért adatok továbbítását.
45. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint az Eht. 157. §-ának (8a) bekezdése nem értelmezhető úgy, hogy e rendelkezés csak a számokkal kódolt cellaazonosító átadására hatalmazza fel kérelmezőt, és így a cella azonosításához szükséges információk átadása megtagadható lenne. Ez az alábbiakból következik.
46. A cellaazonosító továbbításának szabályozására az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szabályaira tekintettel van szükség, mivel a telefonhíváshoz/letöltéshez igénybe vett cella személyes adat tekintettel arra, hogy az adott telefonszámot használó személy meghatározott időpontban való tartózkodásáról adhat információt. Bár a (8a) bekezdésben szereplő felsorolásban a „cella [...] azonosítója” megfogalmazás szerepel, az e kód feloldásához szükséges további információ külön nevesítése nélkül, de értelemszerűen egy önmagában értelmezhetetlen adatsort csak akkor kell szerepeltetni a személyes adatok e taxatív felsorolásában, ha abból az érintettre következtetés vonható le. Ez pedig csak akkor van így, ha a cellára mint egy földrajzi területre tekintünk. Ezt az értelmezést támasztja alá az Eht. 157. § (8a) bekezdését beiktató törvényhez fűzött miniszteri indokolás is, amely szerint „[a] kartellek, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés [...] felderítése érdekében szükséges, hogy a Gazdasági Versenyhivatal is hozzáférhessen egyes hírközléssel kapcsolatos személyes adatokhoz”. Tekintve, hogy a cellaazonosító a kérelmező által megadott négyjegyű számformátumban egy kódolt információ (amely önmagában egyébként nem minősül személyes adatnak), az következik, hogy a jogalkotó azt kívánta lehetővé tenni, hogy a GVH a cellaazonosítót mint személyes adatot ismerhesse meg és használhassa fel eljárása során. Ellenkező

esetben értelmetlen lenne törvényben hozzáférési jogot biztosítani egy kódolt információhoz.

47. Kérelmező arra hivatkozott, hogy az Eht. más helyen kifejezetten szétválasztja a cella azonosítóját a földrajzi elhelyezkedés megállapítását lehetővé tevő adatoktól (ld. pl. az Eht. 159/A. § (1) bekezdés g) pontját), így amennyiben csak a cellaazonosító átadását teszi lehetővé a törvény, úgy a dekódoláshoz szükséges információk nem adhatók át az érintett hatóságnak. Kiemelendő, hogy az Eht. különböző megfogalmazásokat használ a cellaazonosítóval kapcsolatban. Így például
- a 157. § (2) bekezdésének f) pontja szerint az elektronikus hírközlési szolgáltató az előfizetők és a felhasználók részére történő számlázás és a kapcsolódó díjak beszedése, valamint az előfizetői szerződések figyelemmel kísérése céljából kezelheti a mobil rádiótelefon szolgáltatásnál a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella adatait;
 - ezzel teljesen összhangban a GVH-nak történő továbbítást szabályozó 157. § (8a) bekezdése szintén a szolgáltatást nyújtó hálózat és cella azonosítójának továbbíthatóságát szabályozza;
 - a 159/A. § (1) bekezdése kétféleképpen is rögzíti azt, hogy az elektronikus hírközlési szolgáltató – az adatkérésre külön törvény szerint jogosult nyomozó hatóság, ügyészség, bíróság, valamint nemzetbiztonsági szolgálat törvényben meghatározott feladatai ellátásának biztosítása céljából, a kérelmükre történő adatszolgáltatás érdekében – mely adatokat őriz meg: a k) pont szerint az előre fizetett mobil rádiótelefon szolgáltatás esetén azt a szolgáltató által előállított vagy kezelt cellaazonosítót kell megőrizni, amelyről az aktiválás megtörtént; a g) pont szerint a mobil rádiótelefon szolgáltatás esetén a szolgáltatást nyújtó hálózat- és cellaazonosítót, valamint az adott szolgáltatás nyújtásának időpontjában az adott cellaazonosítóhoz tartozó cella tényleges földrajzi helyének meghatározását lehetővé tevő adatokat kell megőrizni. Eltérő tehát a két pont fogalomhasználata annak ellenére, hogy az adat megőrzésének (majd ez alapján továbbításának) célja és annak szándékolt felhasználhatósága nyilvánvalóan nem különbözik az adott bekezdésen belül.
48. Az idézett rendelkezések alapján látható, hogy az Eht. ugyanazon adatokat többféle megfogalmazásban jelöli meg az egyes rendelkezésekben, és csupán egy helyütt választja szét a cellaazonosító fogalmát a cella tényleges földrajzi meghatározását lehetővé tevő adatoktól. Ez azonban nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy azokban az esetekben, amikor a földrajzi hely meghatározását lehetővé tevő adatok nincsenek külön kiemelve, az elektronikus hírközlési szolgáltató ezen adatok kezelésére / továbbítására ne lenne jogosult. Az Eht.-ban szereplő különböző megfogalmazások vélhetően az e rendelkezéseket beiktató egyes módosítások szövegezése során felmerülő sajátosságokra, a jogalkotási eljárás konkrét körülményeire vezethetők vissza. Mindebből az következik, hogy az Eht. szövegezési eltérései sem vezetnek arra a következtetésre, hogy a vizsgálok által kért földrajzi azonosítók átadására kérelmező ne lett volna köteles.
49. Összességében tehát a megtámadott végzés helyesen rögzítette, hogy kérelmező jogszerűtlenül tagadta meg a Vj/11-108/2014. számú végzésben kért adatok átadását.
50. A töretlen bírói gyakorlat szerint amennyiben a magatartás következtében megvalósul az eljárás elhúzódnása, az eljárási bírság kiszabható, függetlenül attól, hogy az adott magatartás

ténylegesen az eljárás elhúzására irányult-e.³ Erre tekintettel helyesen rögzíti a megtámadott végzés, hogy kérelmező magatartása az eljárás elhúzódását eredményezte, mivel kérelmező a jelen végzés keltének napjáig sem nyújtotta be a kért adatokat, holott ezt a 2014. szeptember 29-én kelt végzés kézhezvételétől számított 5 napon belül meg kellett volna tennie.

51. Kérelmező az eljárási bírság mértékét nem kifogásolta, azonban a Ket. 104. §-ának (2) bekezdése a megtámadott végzés teljeskörű felülvizsgáltát írja elő, így az eljáró versenytanács a bírság mértékének megállapításával kapcsolatos rendelkezéseket is felülvizsgálta.
52. Az eljáró versenytanács álláspontja szerint a vizsgálók valamennyi, a Ket. 61. § (4) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt bírságszemponthoz megfelelően mérlegeltek és indokoltak, a kérelmező bírságának mértékét enyhítő körülményeket is figyelembe vették. Helyesen utal a megtámadott végzés arra, hogy a Ket. 61. § (4) bekezdése c) pontjában foglalt alkalmazására nem kellett, hogy sor kerüljön, tekintettel arra, hogy a vizsgálók kérelmezővel szemben első alkalommal szabtak ki az eljárás során eljárási bírságot. Az eljárási bírság napi összege a kérelmezővel szemben kiszabható napi bírság alig több, mint 10 %-a, mely mértéket kérelmező nem kifogásolt és az eljáró versenytanács is a jogsértés körülményeivel és a bírságolás céljával arányban állónak tart.
53. Fentiekre tekintettel az eljáró versenytanács a rendelkező rész szerint döntött.
54. Az eljáró versenytanács kérelmező másodlagos kérelmével kapcsolatban megjegyzi, hogy a GVH-t nem köti a NAIH állásfoglalása az Eht. értelmezésének kérdésében. Erre tekintettel az eljáró versenytanács nem tartotta indokoltnak a megtámadott végzés megváltoztatását.

V.

Egyéb eljárási kérdések

55. A GVH hatáskörét a versenyfelügyeleti eljárásra az EUMSZ 101. cikke tekintetében az 1/2003/EK tanácsi rendelet 5. és 35. cikke, valamint a Tpv. 33. §-ának (3) bekezdése, míg a Tpv. 11.§-a tekintetében a Tpv. 45. §-a, illetékességét a Tpv. 46. §-a állapítja meg.
56. A végzéssel szembeni jogorvoslati jog a Ket. 98. §-ának (3) bekezdésén és a Tpv. 82. §-ának (1)-(3) bekezdésein alapul.

57. A Tpv. 82. § (4) bekezdés értelmében a vizsgáló végzésével szembeni fellebbezést az eljáró versenytanács tárgyaláson kívül bírálta el.

³ Fővárosi Bíróság 7.Kpk.45.029/2010/4 számú végzés.

Budapest, 2014. november 28.

dr. Miks Anna s.k.
előadó versenytanács tag

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

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