

# Kovács András György: Piacszabályozás és jogorvoslat

(Budapest, HVG–ORAC, 2012. 325 oldal,  
ISBN 978 963 258 167 5)

Hálás feladat egy olyan monográfia recenziója, mely nemcsak a hálózatos iparágakkal kapcsolatos piacsabályozás átfogó képének megalkotásához járul hozzá, de alapos érveléssel alátámasztott kritikája nagy haszonnal bírhat a gyakorlati jogalkalmazás területén is, *de lege ferenda* javaslatai pedig a jogalkotó számára is megfontolandóak lehetnek. Egyetértve a könyvet ajánló Nagy Csongor Istvánval, a mű komoly mértékben hozzájárul a hálózatos iparágak terén megjelent eddigi jogirodalomhoz, méghozzá azt egy új szemponttal, a jogalkalmazó bírósági perspektívájával gazdagítva azt. Egy recenzió – műfaji jellegénél fogva – nem lehet teljes körű bemutatás, célja szerint csupán a „fátyol meglebbentésére” szorítkozhat, mindez pedig különösen igaz a tárgyul szolgáló mű esetében, mely zárt logikai rendszerből építkezve számos értékes vitaindító gondolatot fogalmaz meg.

A könyv tematikailag két nagy részre oszlik. Az első „Piacszabályozás” című rész elméleti kitekintést nyújt a piacsabályozás témakörére, ideértve annak jogi és közgazdaságtani hátterét, valamint a szabályozóhatóságok fogalmát és jogalkalmazásának ismérveit. Ez a rész speciális posztgraduális képzések segédanyagaként is szolgálhat, melynek értéknövelő eleme, hogy nem egy szektorra fókuszál, hanem általánosan foglalkozik a gazdasági szabályozás témakörével. A könyv második, „Eljárás és jogorvoslat” című részét a szerző kifejezetten a gyakorló jogászoknak szánja, melynek célja a piacsabályozás hatósági jogalkalmazása kérdéseinek, valamint a piacsabályozó hatóságok határozatainak bírósági felülvizsgálatai során szerzett tapasztalatok összefoglalása. Ennek különös hitelt ad, hogy Kovács András György több mint 10 éves gyakorlattal rendelkezik szabályozott piacokkal összefüggő (távközlés, energia, vasút, PSZÁF határozatok) ügyekben, a Kúria bírójaként, oktatóként, valamint közel 25 tanulmány, szakkikk és könyvrészlet szerzőjeként elismert szaktekinetly.

## 1. A piacsabályozás alapvonalai és a szabályozóhatóságok

Az elméleti megalapozás eredőjeként, a piacsabályozás alapvonalainak meghúzásánál fogalmi szinten elkülönítésre kerül a gazdasági, a verseny- és a piacsabályozás. A *gazdasági szabályozás* alatt azokat a szabályokat érti a szerző, melyek a piacsabályozás megfelelő működésének általános jogi kereteit meghatározza, valamint azokat a szabályokat is, melyek a piaci szereplők egymás közötti viszonyait, a köztük lévő piaci versenyt befolyásolják. Ehhez képest a *versenyszabályozás* egy szűkebb kategória, mely az olyan állami beavatkozást jelöli, melyek a piacsabályozás működését kívánják befolyásolni a piaci kudarcok elkerülése, orvoslása végett, a kellően hatékony (versenyzői piac) megteremtése, helyreállítása érdekében. A szűkebb értelemben vett *piacsabályozás* pedig a versenyszabályozás azon részterülete, mely a strukturális piaci kudarcok orvoslását hivatottak elérni.

A piacgazdaság fogalmát a szerző nem csak jogi, de közgazdaságtani szempontból is alaposan körbejárja. A jogi értelmezés az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján, valamint az Alaptörvény és az Európai Unió vonatkozásában kerül bemutatásra. Az Alkotmánybíróság a gazdasági verseny és a piacgazdaság korlátozásának alkotmányos korlátait „szélesen” határozta meg, abból kiindulva, hogy az Alkotmányból közvetlenül az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le. A taláros testület álláspontja szerint alkotmányellenesnek csak az olyan beavatkozás minősülhet, amely a piacgazdaság létét szünteti meg, továbbá a tulajdonjoghoz való jog és piacgazdaság között nincs tartalmi összefüggés. Ez utóbbival kapcsolatban azonban megjegyzi a Szerző, hogy a tulajdonjoghoz való jog védelme nélkül nem lehetne piacgazdaságról beszélni.

Mivel az Alaptörvény nem használja a piacgazdaság fogalmát, ezért kérdésként merül fel, hogy ennek hiánya mennyiben változtatja meg azt a megközelítést, hogy az állami beavatkozás a piaci versenybe indokolást igényel, és csak legitim, a céllal arányos indokokkal történhet. Ezzel kapcsolatban a szerző felhívja arra a figyelmet, hogy a gazdasági verseny szabadságát az Alkotmánybíróság eddig is államcélként és nem alapjogként értelmezte, ezért az Alaptörvény szövege akár az alkotmánybírósági gyakorlat beépítéseként is értelmezhető. Sőt, az Alaptörvény valóságközeliben írja le az állam és gazdaság kapcsolatát, amennyiben a piacgazdaság, a versenyzői piac eszméjére való törekvés szükségszerű állami beavatkozások sorát indukálja. Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz.) 3. cikke kifejezetten használja a piacgazdaság fogalmát és a szociális piacgazdaság követelményét írja elő. Ez sokkal konkrétabb meghatározás, mint az Alaptörvény „tisztességes verseny biztosításának a kötelezettségére” vonatkozó rendelkezése, de a két előírás akadálymentesen értelmezhető együttesen és így az EUSz. 3. cikke tényleges tartalommal tölti meg az Alaptörvény M) cikkének rendelkezését.

A piacgazdaság közgazdasági értelmezésénél a szerző a kialakult teóriák széles palettáját mutatja be a neoklasszikus iskolától a „hálózatok új tudományáig”, kiegészítve neves magyar közgazdászok elméleteivel. Álláspontom szerint helyes módon mutat rá arra a konfliktusra, mely az állandóan és forradalmi módon fejlődő kapitalista gazdaság (különösen az ICT szektor) és a természetszerűleg merev jogrendszer között feszül. Az állami beavatkozás szempontjából lényeges piaci kudarcoknak külön alfejezetet szán, melyek közé beleérti az oksági tényezőknél túl a következményeket. Ez utóbbiak véleményem szerint nem képezik az állami beavatkozás alapját, hiszen a szabályozás nem a következményre, hanem az okra reagál, célja a következmény elkerülése, az „egyenlő játéktér” megteremtése által. Mint a szerző megállapítja, a hálózatos iparágak liberalizációja egy erőteljes szabályozást hív életre, melynek átmeneti jellege – tudniillik a versenyző piacok létrejöttével megszűnik a piacsabályozás – közel sem egyértelmű, ezért joggal mondható el, hogy a liberalizációs folyamat nem a visszapiacosítást, hanem az állam és piac kapcsolatának minőségileg új formáját jelenti.

Az első elméleti(bb) rész második nagy egysége a szabályozóhatóságokról szól. Mint rámutat, az általuk alkalmazott joganyag a gazdaságirányítás egy olyan területén jelenik meg, ahol a technológiai fejlődés gyors, a technikai normák gyorsan elavulnak, így problémák merülnek fel a jogbiztonság szempontjából. Megfigyelhető emellett egy olyan szabályozói fejlődés, mely szerint a szakmai szabályok érvényesítésének súlypontja átkerül a hatóság mérlegelési jogkörébe, és főként absztrakt normák határozzák meg a kereteket, amelyet a szabályozóhatóság maga tölt ki. Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a fontos kérdéseknek, illetve a céloknak a választott testületekben kell eldőlniük. A jogalkotónak a szabályozóhatóság hatáskörének meghatáro-

zásakor az érték- és érdekválasztást kell kifejeznie, ennek keretei között a szabályozóhatóság pedig érvényesítheti saját irányvonalát a megfelelő kontroll mellett. Kovács András György álláspontja szerint a nyilvánvaló végkifejlet az lesz, ha valamely területen a tagállami szabályozók szerepét átveszi az uniós szintű szabályozó, akár úgy, hogy a tagállami szabályozók az uniós szintű szabályozók „helyi szerveivé” válnak. Ez utóbbi prognózissal szembeszegezhető azonban, hogy az Európai Bizottságnak már a hírközlési keretszabályozás 2009-es felülvizsgálatakor sem értékelt cél, sőt a BEREC mai működése tovább erősíti a tagállami szabályozóhatóságok érdek-képviselési erejét.

A könyv részletesen ismerteti a szabályozóhatóságok jogalkalmazásának ismérveit, valamint szabályozóhatósági normatív aktusok jogi természetét. Ez utóbbiakat négy csoportra osztja: (i) saját hatáskörbe tartozó normatív aktusok jogszabályi felhatalmazással és anélkül, (ii) jogszabályi felhatalmazás alapján társzabályozás céljából kötött hatósági szerződések, (iii) etikai kódexek, hatóságok közötti együttműködési megállapodások, végül (iv) az uniós „soft law” alkalmazása során kiadott normatív aktusok. A kötelező uniós jogi aktusok közé tartozó irányelv esetében részletesen kerül elemzésre a közvetlen hatály kérdése. Összefoglalva megállapítja a szerző, hogy míg az elsődleges uniós jogra és a rendeletekre közvetlenül hivatkozhat a közigazgatási szerv, addig az irányelvekre csak jogvitás eljárásokban és csak kivételesen, ha az irányelv közvetlen horizontális hatálya megállapítható. Más eljárásaiban közvetlenül az irányelvre csak akkor alapozhatja a határozatát, ha arra valamelyik ügyfél hivatkozik. A hatóságok így nem hivatkozhatnak közvetlenül az irányelvre azért, hogy az ügyfélre nézve kötelezettséget állapítsanak meg.

Még izgalmasabb kérdés az uniós „soft law” (ajánlás, iránymutatás stb.) érvényesülése a belső jogban, mely – bár nem kötelező jogi aktus – a gyakorlatban mégis „úgy viselkedik”, mintha jogszabály lenne. A probléma érdekességét jól jelzi, hogy a könyv több ponton is foglalkozik vele. Az elektronikus hírközlésről szóló törvény (Eht.) alapján a hatóság (NMHH) a hírközlési Keretirányelv alapján kiadott ajánlásokat köteles figyelembe venni, míg a kapcsolódó, valamint a BEREC iránymutatásait a lehető legnagyobb mértékben köteles figyelembe venni. A „köteles figyelembe venni” és a „lehető legnagyobb mértékben köteles figyelembe venni” fordulatok között lényeges különbség a szerző szerint nincsen. Véleménye szerint ezen jogi aktusnak nem minősülő jogi dokumentumok nem igénylik az implementációt, még olyan mértékben sem, ahogy azt az Eht. rendezi. Ezek az aktusok a hatóság széles mérlegelési jogkörét kitöltő „alapértelmezést segítő” normáknak tekinthetők, melyre nem alapíthatóak jogok és kötelezettségek, azoktól megfelelő indoklással el lehet térni akár a hatóság, akár az ügyfelek/felperesek javára. Végso-ron annak sincs akadály, hogy a bíró maga térjen el az adott normától.

## 2. Eljárás és jogorvoslat

A könyv második része tartalmazza a könyv lényegi tárgyát, az eljárásjogi kérdéseket. A szerző ezt a fejezetet kifejezetten a gyakorló jogászok számára ajánlja, mivel az a piacszabályozás hatósági jogalkalmazási kérdéseivel foglalkozik, összefoglalva a piacszabályozó – elsősorban elektro-

nikus hírközlési – hatóság határozatainak felülvizsgálatai során szerzett tapasztalatokat. Fontos azonban pozitívként kiemelni, hogy a könyv itt sem válik egy esetgyűjteményt tartalmazó kézikönyvvé, továbbra is megőrzi tudományos igényét, melyet kihangsúlyoz az első két alfejezet is, bemutatva a JPE (jelentős piaci erő) szabályozás alapjait, valamint a klasszikus közigazgatási eljárás alapvonalait. Ez előbbivel kapcsolatban érdemes kiemelni annak komparatista megközelítését, ugyanis az elektronikus hírközlés JPE szabályozása mellett, illetve azzal összehasonlítva kerül bemutatásra az energetikai szektor JPE koncepciója is, kiemelve annak négy alapvető különbségét.

Az eljárási kérdések tárgyalásánál a szerző nem csupán az Eht. 2011-es módosítása következtében hatályos jogot tárgyalja, hanem azt „történelmi kontextusba” helyezve mutatja be. A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény alkalmazásával (Hkt.) kapcsolatban arra a konklúzióra jut, hogy a jogalkalmazás során felmerülő összes konfliktus egyetlen lényeges dologra hívja fel a figyelmet, méghozzá arra, hogy a JPE-határozatok és az azon alapuló határozatok egymással összefüggenek, és a jogok érvényesítése csak úgy lehetséges, ha ügyféli mivoltuk hiánya ellenére a szolgáltatók perindításai, illetve igényérvényesítési jogosultsága valamilyen módon elismerésre kerül a bíróságok előtt. A 2003-ban az – uniós keretszabályozást implementáló – Eht. alapján kialakult eljárási modellt a mobil hívásvégződtetési piac (7-es piac, avagy ex 16-os piac) három piacelemzési eljárása alapján mutatja be.

A hívásvégződtetési díjakra vonatkozó 2009/396/EK ajánlás<sup>1</sup> „előírja”, hogy a szabályozott hívásvégződtetési díjaknak egy négyéves türelmi időszak után legkésőbb 2014. január 1-jéig szimmetrikusnak kell lenniük minden (JPE) szolgáltató vonatkozásában. Kovács András György szerint azonban a szimmetrikus árakhoz való közelítés csak akkor képviselhető és logikus nézet, ha azt feltételezzük egy *ex ante* vizsgálat során, hogy a szolgáltatók piaci részesedése alakulásának trendje a kiegyenlítődés irányába mozog, azaz mire a díjak szimmetrikusak lesznek, addigra a szolgáltatók piaci részesedése, forgalma közel azonos lesz. Véleménye szerint a mérlegelési jogkört ennyire szűkítő előírásoknak kötelező jogi aktusban kellene helyet kapniuk, és nem világos, hogy az ajánlás szövege mennyire fogja kötni a magyar bíróságokat.

A BU-LRIC modellel kapcsolatban megjegyzi, hogy az csak a költségalapú díj ellenőrzésére szolgálhat, tehát ha a TD-LRIC módszertannal sikerül a szolgáltatónak bizonyítani egy költségalapú díjat, akkor ezt a hatóságnak el kell fogadnia, ami bár nem következik az eddigi bírói gyakorlatból, azonban ezen a téren akár meg is változhat a bíróság álláspontja.

Erős kritikát fogalmaz meg a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) üzleti titkokra vonatkozó 2009-es módosítását illetően. A szerző véleménye szerint „érthetetlen akadályként tornyosul a bíró elé” az új szabályozás, mely az üzleti titkot jogosultjának nyilatkozatától teszi függővé az adott üzleti titok perben történő felhasználását. Ez a megoldás véleménye szerint megkérdőjelezi azt a bírói gyakorlatban ez eddig alkalmazott alapfelvetést, hogy a jogorvoslati jog, mint alkotmányos alapjog erősebb az üzleti titok védelméhez való jognál. Sőt, e módosításból az a következtetés vonható le elvi szinten, hogy a jövőben a jogorvoslati jog kizárása megengedettnek tűnik, mert az adatvédelmi szabályok erősebbek.

<sup>1</sup> A Bizottság 2009/396/EK ajánlása az EU-ban a helyhez kötött és mobil végződtetési díjak szabályozói kezeléséről, *HL L 124., 2009.5.20., 67–74.*

A szerző külön alfejezetet szentel a JPE határozatokat végrehajtó határozatoknak is, melyek jogalkalmazási tapasztalatait az Eht. 2011. augusztus 3-ai módosításáig foglalja össze. Itt is megmarad azonban a gyakorlatiasság talaján, hiszen csak azokat a jogkérdéseket tárgyalja, amelyek ma is relevanciával bírnak. Ezt követően az Eht. 2011-es módosítást megelőző elsőfokú bírói joggyakorlat alapján kerül felvázolásra egy olyan eljárási modell, amely a JPE eljárásokat jellemzi. Fontos kiemelni, hogy külön kerül bemutatásra az energiaszektor JPE rezsime is. Érthető módon, terjedelmi keretek miatt nem foglalkozik a könyv a pénzügyi és a vasútszabályozással, gyógyszerterápiákat, vagy más egészségügyet érintő piacsabályozással. A szerző finoman szólva sem tartja kielégítőnek az energetikai szektor fiatalnak mondható szabályozását, melyet a Ket. szabályrendszerével összhangban nem lévő, a koherencia hiányától szenvedő joganyagként jellemez, példaként kiemelve az ügyfélfogalom és a jogorvoslati jog védhetetlennek tartott jogtechnikai megoldásait. Kritikájának sommázata a következő: „Nyilvánvaló, hogy az energetikai szabályozás eljárásjogi szempontból az eredeti teljes kidolgozatlanság fázisából átlépett a teljes dogmatikai széthullás irányába, jogilag nem elemezhető, értékelhető.”

A könyv – gyakorlati szempontból – egyik legfontosabb része a JPE eljárásoknak az Eht. 2011-es módosítását követő szabályainak kritikus élű bemutatása. A szerző üdvözli a szűkített ügyfélfogalom megszüntetését, azonban hiányolja az áttétel intézményének teljes megszűnését, amit fogyasztóvédelmi szempontból fontos hiányosságnak tart. Kritikát fogalmaz meg az Eht. azon szabályával szemben is, amely kizárólag azon ügyfél vonatkozásában teszi lehetővé a jogorvoslati jog gyakorlását, aki a hatósági eljárásban részt vett, ez ugyanis véleménye szerint szükségtelen mértékben korlátozza a jogorvoslati jog érvényesülésének lehetőségét. Fontos változás szerinte, hogy lehetséges egy olyan értelmezés, amely szerint a piacmeghatározást követően a piacelemzés a JPE eljárás részévé válik. Ezzel kapcsolatban problémás lehet az a gyakorlat, ha a hatóság az adatszolgáltatási eljárás keretében minden szolgáltatónak kiküldött értesítést a JPE hatósági eljárások megindításáról szóló tájékoztatónak tekinti, ami azt jelenti, hogy az eljárás megindításáról szóló értesítés jóval előbb történik, mint ahogy a hatósági eljárás valójában kezdődik. Ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy az értesítés elmaradását egyre inkább hajlamos a bírói gyakorlat az ügy érdemére kiható eljárási jogsértésként kezelni. A szerző sérelmezi továbbá az „egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben” szabályozásának változását is, mely szerint a beérkezett észrevételek a hatóságot nem kötik. A felsőbb bíróságok által eddig egyszer sem vitatott megközelítés a szerző szerint nem helyes, fontos lenne, hogy az intézmény ne a „hatóság munkáját segítő eljárásként” legyen értelmezhető, hanem, mint egy garanciális jogintézmény létezzen. A JPE eljárás modellelemzése alapján összességében megállapítja, hogy a jövőben széleskörűen lesznek támadhatóak a JPE és egyéb, annak végrehajtását szolgáló határozatok. Az a kérdés, hogy kinek érinti ténylegesen jogát, vagy jogos érdekét az adott döntés, alapvetően az általános, klasszikus hatósági ügyekben kialakult bírósági gyakorlat, és az Európai Bíróság döntései alapján fog eldőlni, ezért a hazai bírói gyakorlat szűkítő értelmezései a jövőben háttérbe szorúlnak. A szerző álláspontja szerint egyértelmű lesz, hogy egy referenciaajánlat-tervezet jóváhagyása iránti eljárásban bírósághoz fordulhat más piaci szereplő (szolgáltató) is, nem csak a „kérelmező”, ahogy a JPE határozatot sem csak a JPE szolgáltató vitathatja.

### 3. Javaslat egy Versenybíróság felállítására

Kovács András György álláspontja szerint a jogorvoslat hatékonysága három alapvető tényezőtől függ: (i) az eljárásjogi szabályozástól, (ii) a szakmai hozzáértés tárgyi és szakmai feltételeitől, végül (iii) az eljárás időtartamától. Ez utóbbit nagyon hosszúnak ítéli, még akkor is, ha a külföldi példák is hasonló „tempót” mutatnak. Azonban nem ért egyet azzal, hogy a megoldás a szigorú határidők előírása lenne a bíróságok részére, ugyanis a bíróság nem „érdektelt fél”, hanem az, aki a jogvitát eldönti, a határidők ésszerűtlen megkurtításával a jogorvoslatához fűződő jog sérülne. A bíróságok szakértelmével kapcsolatban megállapítja, hogy a bírói tanács nem alkalmas olyan bonyolult kérdések lényegi felülvizsgálatára, mint például a BU-LRIC modell megfelelőségének a vizsgálata. Azonban nem is tartja szükségesnek, hogy a bíró olyan szakértelemmel bírjon, mint a perben álló felek, hiszen – szemben például Koppányi Szabolcs álláspontjával<sup>2</sup> – a bíróság alapvető feladata nem a konkrét anyagi jogi kérdések eldöntése, hanem a garanciális szabályok érvényre jutásának és az eljárásjogi kérdések vizsgálata.

A könyv értékét emelik Kovács András György *de lege ferenda* javaslatai az eljárásjogi szabályozás jelentős átalakítására vonatkozóan, melyek az alábbiakban foglalhatóak össze. Először is a versenytársak, piaci szereplők jogos érdekeit széles körben el kell ismerni, mert a tapasztalatok szerint így jut a bíróság a piaci viszonyok, érdekek kellő ismeretéhez. Emellett pedig egy szolgáltató keresetességi jogát el kell ismerni a többi szolgáltatóra, piaci szereplőre vonatkozó szabályok tekintetében is, továbbá a kereseti kérelemhez kötöttséget fel kell, hogy váltsa a kereseti kérelem irányához kapcsolódó szabályozás lehetősége, ami tágabb, akár *ex officio* beavatkozást is lehetővé tesz. Az üzleti titokba történő betekintés szabályozása rendjének meghatározását vissza kell helyezni a bíró kezébe.

Javaslatot tesz a bírói eljárás egyfokúvá tételére, azzal a fenntartással, hogy a nagyon hibás döntések orvoslására a felülvizsgálatot a Kúria szintjén biztosítani kell. Egy ilyen egyfokú speciális bíróság ítéletét a Kúria rendkívüli jogorvoslat keretében csak szűk körben, kizárólag a bíróságot érintő alapvető eljárási kérdésekben vizsgálhatná felül. A szerző konkrét javaslatot is tesz erre a speciális fórumra, a Versenybíróságra, bár megjegyzi, hogy a konkrét megoldás további kutatást igényel majd. A Versenybíróság az eljárási szabályok szempontjából a választottbíróságok jellemzőivel bíró, közigazgatási határozatok gyors, egyfokú, de magas ítélkezési színvonalú jogorvoslati fórumát jelentené, mellyel szemben a Kúriához fordulás lehetősége a jelenlegi felülvizsgálati eljárásoknál szűkebb, de a választottbírósági ítéletek felülvizsgálatánál tágabb, rendkívüli jogorvoslat lehetőségét jelenti.

BARTÓKI-GÖNCZY BALÁZS

<sup>2</sup> KOPPÁNYI Szabolcs: A hatékony jogorvoslat terjedelme, lehetősége és korlátai az elektronikus hírközlésben, különös tekintettel a piaci szabályozásra I. rész, *Infokommunikáció és Jog* (2006) 16. szám, 199–202.