

**A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK ELJÁRÁSJOGÁNAK MODELLJE A  
HATÁROZATOK JOGERŐHATÁSAI ÉS VÉGREHAJTHATÓSÁGA  
TÜKRÉBEN,**

**A NEMZETI HÍRKÖZLÉSI HATÓSÁG TANÁCSÁNAK  
PIACMEGHATÁROZÁS, PIACELEMZÉS ÉS JELENTŐS PIACI EREJŰ  
SZOLGÁLTATÓK AZONOSÍTÁSA ÉS KÖTELEZETTSÉGEK  
KISZABÁSÁRA IRÁNYULÓ ELJÁRÁSÁNAK (JPE ELJÁRÁS) TÉTELES  
JOGI ELEMZÉSÉN KERESZTŰL.**

**Dr. Kovács András György**

Fővárosi Bíróság Közigazgatási Kollégiumának Bírója,  
ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék megbízott oktatója

E-mail: [kovacsandras@fovaros.birosag.hu](mailto:kovacsandras@fovaros.birosag.hu)

Budapest, 2006. szeptember 3.- 2007. augusztus 30.

KONZULENS: **Dr. Berényi Sándor, ELTE ÁJK, professzor emeritus**

# Tartalomjegyzék

<b>TARTALOMJEGYZÉK.....</b>	<b>2</b>
<b>BEVEZETÉS .....</b>	<b>4</b>
<b>I. RÉSZ.....</b>	<b>11</b>
<b>1 A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK ÉS NORMATÍV AKTUSAIK.....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 A piacszabályozás, mint önálló jogterület .....</b>	<b>11</b>
1.1.1 A piacgazdaság fogalmának jogi-közgazdasági értelmezése.....	11
1.1.2 A piaci kudarc fogalmának értelmezése .....	28
1.1.3 Piacgazdaság kontra piacszabályozás, a piacszabályozás fogalma.....	38
<b>1.2 A szabályozó hatóság fogalma .....</b>	<b>45</b>
1.2.1 Történeti elemzés.....	45
1.2.2 A szabályozó hatóságok jogalkalmazásának tartalmi elemzése .....	52
1.2.3 A szabályozó hatóságok normatív aktusai a magyar tételes jogban .....	75
1.2.4 Szabályozó hatóság jogtudományi fogalma és a tételes jog .....	77
<b>1.3 A JPE szabályozás lényege .....</b>	<b>82</b>
<b>1.4 Jogszabály és szabályozói normatív aktusok különbsége .....</b>	<b>86</b>
1.4.1 A Hkt. 87. § (3) bekezdése alapján elfogadott alapelvek bírói értelmezése .....	86
1.4.2 A 8001/2004 IHM tájékoztató, a 2003/311 EC számú ajánlás és a hatóság "Módszertanának" bírói értelmezése .....	94
1.4.3 Javaslat a normatív tartalmú ajánlások kodifikálására .....	104
<b>II. RÉSZ.....</b>	<b>110</b>
<b>2 A JPE ELJÁRÁS DOGMATIKAI ALAPJAI .....</b>	<b>110</b>
<b>2.1 A kiinduló pont: A klasszikus közigazgatási eljárások dogmatikájának alapfogalmai.....</b>	<b>110</b>
2.1.1 Közigazgatási hatósági ügy, közigazgatási eljárás, közigazgatás eljárási jogviszony .....	110
2.1.2 A hatósági ellenőrzés .....	114
2.1.3 Az ügyfél fogalma .....	122
<b>2.2 A közigazgatási ügy fogalmának értelmezése a JPE eljárásokban és a JPE eljárások adatgyűjtési szakasza .....</b>	<b>138</b>
2.2.1 Az Eht. szerinti JPE eljárás, mint közigazgatási ügy definiálása, az eljárás körülhatárolása ....	138
<b>2.3 A JPE hatósági eljárás.....</b>	<b>177</b>
2.3.1 Az ügyfél fogalma a JPE eljárásokban .....	178
2.3.2 Egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben, és más szűkített ügyfélfogalmat kompenzáló jogintézmények .....	190
2.3.3 A Pp. szabályai és az Eht.57.§ (2) bekezdésének funkciói .....	208

<b>2.4</b>	<b>A JPE határozatok végrehajtását szolgáló eljárások .....</b>	<b>214</b>
2.4.1	Jóváhagyó határozatok a Hkt. és az Eht. átmeneti szabályai alapján.....	215
2.4.2	Jóváhagyó határozatok az Eht. alapján.....	221
2.4.3	Díjmegállapító határozatok.....	226
2.4.4	Számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása .....	241
<b>III. RÉSZ.....</b>	<b>.....</b>	<b>251</b>
<b>3</b>	<b>JPE HATÁROZATOK „HATÁLYOSSÁGA” (JOGEREJE), VALAMINT VÉGREHAJTHATÓSÁGÁNAK EGYES ELVI KÉRDÉSEI .....</b>	<b>251</b>
<b>3.1</b>	<b>Jogerő és végrehajthatóság klasszikus értelmezése .....</b>	<b>257</b>
3.1.1	Közigazgatási jogerő a magyar jogerőirodalomban.....	257
3.1.2	Jogerő és végrehajthatóság fogalma a tételes jogban.....	286
3.1.3	Javaslat a közigazgatási jogerő modern értelmezésre .....	299
<b>3.2</b>	<b>JPE határozatok jogereje és végrehajtásának problémái.....</b>	<b>306</b>
3.2.1	A Hkt. alapján hozott JPE határozatok jogereje és végrehajthatósága .....	306
3.2.2	Eht. szerinti JPE határozatok .....	324
3.2.3	Jóváhagyó határozatok jogereje.....	349
3.2.4	A jogvítás eljárások .....	383
<b>KÖVETKEZTETÉSEK .....</b>	<b>.....</b>	<b>391</b>
<b>4</b>	<b>A SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK ÉS NORMATÍV AKTUSAIK.....</b>	<b>391</b>
<b>5</b>	<b>A JPE ELJÁRÁSOK, MINT ELJÁRÁSJOGI MODELL .....</b>	<b>396</b>
<b>6</b>	<b>A JPE HATÁROZATOK JOGEREJE ÉS VÉGREHAJTÁSA .....</b>	<b>403</b>
<b>FELHASZNÁLT IRODALOM .....</b>	<b>.....</b>	<b>412</b>
<b>JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE.....</b>	<b>.....</b>	<b>425</b>
<b>BÍRÓSÁGI JOGESETEK JEGYZÉKE .....</b>	<b>.....</b>	<b>431</b>
<b>HATÓSÁGI HATÁROZATOK JEGYZÉKE .....</b>	<b>.....</b>	<b>436</b>
<b>RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE .....</b>	<b>.....</b>	<b>438</b>

## Bevezetés

### A tanulmány célja

Ennek a tanulmánynak a célja, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (Eht.) alapján eddig lezajlott vagy folyamatban lévő Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsának (továbbiakban Tanács vagy NHHT) piacsabályozó tevékenysége keretében hozott JPE határozatok bírósági felülvizsgálatai során szerzett azon tapasztalatok összefoglalása, amelyek a klasszikus közigazgatási eljáráshoz képest a közigazgatási eljárás jogi dogmatika és gyakorlat újragondolását teszik szükségessé. A tanulmány be kívánja mutatni azt, hogy a közösségi jogi irányelveken nyugvó szabályozó hatóságokra<sup>1</sup> vonatkozó speciális anyagi és ebből adódó eljárás jogi szabályozás gyökeresen eltér a magyarországi klasszikus közigazgatási hatósági eljárási modelltől nem csak gyakorlati, de alapvető dogmatikai megközelítésben is, és ezeknek az ellentmondásoknak a feloldására milyen kísérletet tettek a magyar bíróságok. A közösségi és nemzeti jogrend illetve jogdogmatikai felfogás ütközéseit a közigazgatási eljárásjog legfontosabb jogintézményeinek és elektronikus hírközlési jogi szabályozás sajátos jogintézményeinek bemutatásán és ezek gyakorlati működésének elemzésén keresztül kívánjuk feltárni.

Egyszóval a Nemzeti Hírközlési Hatóság szabályozó hatósági feladatokat ellátó szerve a Tanács<sup>2</sup>, mint szabályozó hatóság eljárásjogának jellegzetességeit fogjuk vizsgálni, melynek során szükséghez képest a korábbi hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Hkt.) alapján álló szintén közösségi jogi szabályok által meghatározott kezdetlegesebb szabályozói tevékenységére és annak tapasztalataira is ki fogunk térni, legalábbis azokra, amelyek az Eht. szabályozási rendszerében a jövőre nézve is meghatározóak lehetnek. Elemzésünk során a közösségi jogi irányelvek következményeit is számba vesszük, és kísérletet teszünk egy-egy

---

<sup>1</sup> National Regulatory Authority (NRA)

<sup>2</sup> A Tanács a piacsabályozásra vonatkozó szabályozói jellegű hatósági hatáskörök címzettje. A Tanács ugyan a Nemzeti Hírközlési Hatóságnak egy szerve, azonban a Pp. 327. § (4) bekezdésére is figyelemmel ő maga az a hatóság aki az ilyen tárgyú határozatokat hozza. A Nemzeti Hírközlési Hatóság más szerveinek, így a Hivatalnak más klasszikus közigazgatási hatósági hatáskörei is vannak, így a Nemzeti Hírközlési Hatóság, mint közigazgatási szerv nem csak egy szabályozó hatóság, hanem más közigazgatási tevékenységet is végez. Tisztán piacsabályozói tevékenységet tehát a Tanács végez, így őt tekintem a továbbiakban szabályozó hatóságnak.

részkérdés közösségi joggal összhangban lévő értelmezésére abból a célból, hogy reméljük: azok a gyakorlatban is hasznosulhatnak.

A tanulmány módszertana induktív, egyes gyakorlati problémákra adott eseti válaszok elméleti általánosítása. A Tanács JPE határozatokra vonatkozó és azzal összefüggő eljárásai alapján levont következtetések nem csak a Tanács szabályozói eljárására vonatkoznak, hanem olyan általános dogmatikai összefüggések bemutatását is jelentik egyben, amelyek általában a szabályozó hatóságok eljárásainak dogmatikai alapját képezhetik. Ezért szükséghez képest az egyes tételek levezetéséhez a modell működését más szabályozó hatóságok eljárásait (elsősorban a Magyar Energia Hivatal) bemutató magyarázatokat, keretes írásokat fűzünk. Egyes fontos, de nem közvetlenül a témánkhöz kapcsolódó összefüggéseket is hasonló módon, külön keretes írásokban tárgyalunk.

A tanulmány közigazgatási jogtudományi mű,<sup>3</sup> ezen belül döntően a közigazgatási jogi gyakorlat (pragmatika) oldaláról közelíti meg az egyes kérdéseket. Ennek megfelelően a témához tartozó hatályos jogszabályok tételes jogi, szaktudományi értelmezésén, és a közigazgatási, illetve közigazgatási tárgyú bírói döntések pragmatikus értelmezésén keresztül, az így levont következtetésekből próbál meg egy jogtudományi, dogmatikai elvi értelmezést adni. Az elemzések és következtetések során a közigazgatási jogi dogmatikákon belül a három klasszikus dogmatikai megközelítést az egyes kérdések taglalásánál folyamatosan érvényesíteni próbáltam, így mind a közigazgatási aktustani, a közigazgatási jogviszony elméleti és az alkotmányos alapintézmények, intézményrendszer felőli értelmezést is elvégzem a dogmatikai konklúziók helyességének ellenőrzésére. Emellett szükségszerűen egy újszerű elemzési módszert is bevezetek, alkalmazkodva a vizsgált terület követelményeihez. Ez pedig a közösségi jogi szempontú értelmezés, amit szintén - talán indokolatlanul leszűkítő módon - egy közigazgatási jogi dogmatikaként kezeltek.

A közigazgatási jog elméletén belül a közigazgatás, a piacsabályozás és szabályozó hatóságok doktrinális (eszmei) értelmezésével, filozófiájával csak jelzésszerűen foglalkozok, ez egy külön tanulmány témája lehetne. Ugyanakkor a tanulmány maga is közvetít áttételesen

---

<sup>3</sup> A közigazgatási jogtudomány egyes területeinek osztályozásában Tamás András által használt megközelítést alkalmazzuk. TAMÁS A.: *A közigazgatási jog elmélete* 2005. PKEJÁK könyvei, Szent-István Társulat 3. átdolgozott kiadás

egyfajta, a szerzőben kialakult doktrinát, amely számos olvasmányélmény alapján alakult ki. Ennek részletes bemutatását azonban a terjedelmi korlátokra figyelemmel mellőzöm.<sup>4</sup>

Ugyanakkor a közigazgatási aktustan, mint a közigazgatási jogalkalmazás gyakorlatának alakítója, önmagában is egy doktrinának tekinthető. Egyesek szerint ugyan idejétmúlt elméletről van szó,<sup>5</sup> azonban Magyarországon csak az 1960-as évek óta került be az egyetemi oktatásba és vált a közigazgatási jogászok gondolkodásának egyik sarokpontjává. Az aktustan, mint elmélet már a XIX. században kidolgozott elmélet volt<sup>6</sup>, azonban azóta is folyamatosan alakult<sup>7</sup>, és mégis egységes, általánosan elfogadott aktustani megközelítés nincsen. Jól mutatja ezt a tényt, hogy ahány szerző annyiféle csoportosítással és osztályzással találkozhatunk.<sup>8</sup> Noha ezeknek a csoportosításoknak vannak közös elemei, a tanulmány megfelelő értelmezéséhez szükségesnek tartjuk megjelölni, hogy a magunk részéről – önkényesen – a Berényi-féle<sup>9</sup> jelenleg is oktatott aktustani osztályzást és fogalomrendszert használjuk azzal, hogy ha szükségesnek tartjuk az eltérést, vagy a többoldalú elemzést, akkor ezt külön jelöljük.<sup>10</sup> Eredetileg egy általános szabályozó hatóságok aktusaira vonatkozó összefoglaló elemzés elkészítését is terveztük, ez azonban meghaladta nem csak a terjedelmi kereteket, de az ehhez szükséges kutatómunka, a szerző erejét is. Nem célja ezért a tanulmánynak a szabályozó hatóságok aktustípusainak feltérképezése, noha ennek

---

<sup>4</sup> Eredetileg terveztem egy általános, az alapokat is lefektető filozófiai jellegű bevezetést, azonban ennek a témának a szakirodalmában olyan széles, hogy a tanulmány szerkezetében jelentős torzulásokat okozott volna.

<sup>5</sup> TAMÁS A. szerint egyrészt aktus a határozat meghozatala (eljárásjogi mozzanat) és maga a határozat is (kettős természetű). Így az aktustan nagyvonalú doktrina, amely nem precíz, és erős benne a redundancia. Nem a jogviszonyból levezetett (azon túlnyúlik, így nem tisztán jogi természetű osztályzás), hanem az állami főhatalomból (impérium) levezetett elmélet. Mivel ma már nem a szabad belátás alapján működik a közigazgatás, hanem jogilag szabályozott módon, ezért idejét múlt is egyben. Tamás szerint csak a diszkrecionalitás követeli meg az impérium fogalmát, ha impérium nincs, akkor jogilag kötött eljárás esetén nincs specifikum. Jogszabályok ugyanis jogviszonyokról szólnak és ilyen módon rendeznek jogalanyi kapcsolatokat. A normatív értelemezési tartomány ezért egyre inkább a jogviszony és nem az aktus. TAMÁS A. *i.m.* 421-424.

<sup>6</sup> MAYER, O. (1846-1924): *Deutsches Verwaltungsrecht* Berlin (1885-86.) 2. kötet, első kiadás

<sup>7</sup> FORSTHOFF, E.: *Lehrbuch des verwaltungsrechts I.rész* München-Berlin (1961) 180-249.

<sup>8</sup> BERÉNYI S.: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus* (kieg.jegyzet) Rejtjel, Budapest, 1997. MADARÁSZ T.: *A magyar államigazgatási jog alapjai kézirat*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1989. 301-329. TAMÁS A.: *i.m.* 421-494. KALAS T.: In *Közigazgatási jog Általános rész II. 1.fejezet*. Biber, Miskolc, 1997. 3-33.

<sup>9</sup> In: *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész* (szerk. Fazekas M.- Ficzere L.), 5. Átdolgozott kiadás. Osiris Budapest, 2004, BERÉNYI S. XXI fejez. 293-361.

<sup>10</sup> Megjegyezhető, LÉON DUGUIT (1859-1928) teóriáját nem tudjuk figyelmen kívül hagyni a szabályozó hatóságok elemzésekor, mely szerint jogi aktusok három fő csoportja: 1. jogalkotói aktusok 2. státusz feltételeket megalapozó aktusok (jogalanyok alanyi minőségét határozzák meg), 3. jogokat és kötelezettségeket meghatározó aktusok, amelyek az alanyt jogviszonyokban definiálják. In: TAMÁS A. *i.m.* 423. Az aktusok második fő csoportja különös jelentőséggel bír a szabályozó hatóságok esetén így ezeket a határozattípusokat külön aktustani csoportként kezeljük.

szükségességét a tanulmány részlegesen bemutatja. A szabályozó hatóságoknak és tevékenységüknek szinte definitív eleme azok az aktustípusok, amelyek a hagyományos aktustani dogmatikai keretben nem illeszthetők be, alapjaiban feszítik szét az eddig jó viszonyítási pontot jelentő klasszikus aktustani dogmatikát. E rombolás nyilván élvezetes tevékenység lenne, azonban egy új megközelítés alapjainak lerakása nélkül nem láttam értelmét ebbe belefogni. Egyrészt az egyes szabályozó hatóságok is mutatnak bizonyos eltérő sajátosságokat aktusaikat tekintve,<sup>11</sup> másrészt ezek az aktustani problémák szoros összefüggésben vannak azzal, hogy az aktustan alapja a jogi értéktan, amely a jogállamiság és alkotmányosság fogalmihoz köthető.<sup>12</sup> Az előbbi körülmény azért indokolta a mellőzést, mert megint csak egy önálló kutatási témát képezhet a feldolgozandó anyagmennyiség, az utóbbi pedig azért lehet a mellőzés indoka, mert a piacsabályozás, és a szabályozó hatóságok tevékenysége már elvi szinten is felveti a jogállami és alkotmányos keretek szétfeszítésének lehetőségét<sup>13</sup>. Ennélfogva egy új aktustani dogmatika kialakítása komoly alkotmányjogi – közigazgatási filozófiai szintű elemzést igényelne, melyre nem keríthettünk sort. Ugyanakkor kényszerűségből a konkrét témánk tárgyát képező eljárások aktusait részletes elemzés alá vetjük, és ennek során egy új határozattípust – amelyet a hagyományos aktustani osztályzás nem ismer - kénytelennek vagyunk részletesen is bemutatni. Ez pedig az **”absztrakt kötelezettséget előíró”** aktus lesz, amely számos egyedi más klasszikus hatósági aktusok esetén nem ismert jellegzetességgel bír.

Azonban hangsúlyoznunk kell, hogy az aktustan, amely a jogilag kötetlen állami főhatalmon (impériumon) alapuló közigazgatás dominánsan jogilag kötetlen tevékenységének leírására szolgált a XIX. században, most a XXI. században úgy tűnik épp a szabályozó hatóságok kapcsán nem hogy idejét múlttá vált, hanem feltehetően újrafogalmazást igényel, sőt követel. Ez szoros összefüggésben van azzal, hogy piacsabályozás és a szabályozó hatóságok tevékenysége, megint csak fogalmi kritériumként absztrakt felhatalmazásokon alapszik, a jogi kötöttség egyre oldódik és ez a modern állam (vagy azok közössége, mint az Európai Unió) jogalkotásának egyre dominánsabb – noha csak egyik - jellegzetessége. Ez pedig nem csak a

---

<sup>11</sup> Ilyen a Magyar Energia Hivatal árfelülvizsgálati kérelemről döntő határozatait, amelyek közigazgatási jogi aktus jellege is vitatott jelenleg a bírói gyakorlatban, az Üzemi és Kereskedelmi Szabályzatok, és ezek módosításáról szóló határozatok stb.

<sup>12</sup> TAMÁS A.: *i. m.* 386.

<sup>13</sup> Már a hatalommegosztás elvét is megkérdőjelezi a klasszikus szabályozó hatóságok léte, mert normatív szabályokat alkotnak, egyedi döntéseket hoznak, sőt jogvitákat bírálnak „egyszemélyben”, de a jog uralma alá rendelt állam három konstans eleméből legalább kettőt is kikezdi, mivel működésük súlyos beavatkozást jelent a magánautonómiába, a tulajdon szabadságába, a piac liberalizáltságába és szabadságába, noha épp a piacliberalizálás nevében teszik ezt. Lásd erről TAMÁS A. *i. m.* 228. - SÁRKÖZY T.: Információs társadalom és jog. In: *Információs társadalom és jogrendszer* MTA Társadalomkutató Központ Budapest, 2002. 13-33.

jogállami garanciarendszer már említett válságához vezető út egyik lépcsője lehet, de indokolhatja, hogy a normatív értelmezési tartomány a jogviszonyelméletről újra az aktustani felfogáshoz „csússzon vissza”. A tanulmány felvállalja az alapozás szerepét egy ilyen későbbi munkához, amelynek kutatási irányait, az itt kidolgozott eljárási dogmatika is nagyban meghatározhatja.

Ennyiben tehát egy előtanulmányról van szó, amely döntően a jogviszonyelméleti összefüggéseket ír le. Ahogy Tamás András<sup>14</sup> kifejti a közigazgatás tényleges működése, funkcionális lényege nem mutatható be a jogviszony elmélet keretei között. Kifejezetten spekulatív jellegű a közigazgatási jogviszony tételezése több területen és így nincs jogállam sem, noha a német közjogászat e misztifikumot, a jogviszony és jogállam összefüggését mégis alapnak tekinti. Több szerző<sup>15</sup> is úgy látja, hogy a jogviszony elmélet, különösen az anyagi jogviszonyok tételezése meglehetősen funkcióatlan a közigazgatási jogban.

A jogviszonyelmélet ennek ellenére a közigazgatási jog korszerű dogmatikája, mert az aktusok már jogviszonyelmélet keretében is leírhatók, ezért a tanulmány szemléletmódja döntően ebben a dogmatikai felfogásban mozog. A jogviszony elmélet anyagi, eljárási és szervezeti jogviszonyt tételez. A tanulmány egyáltalán nem foglalkozik a szervezeti jogviszonyokkal, a szabályozó hatóságok fogalma kapcsán éppen csak utal ezekre, e kérdéssel már más szerzők komolyan foglalkoztak<sup>16</sup>. Anyagi jogviszonyok csak annyiban kerülnek említésre, amennyiben azok az adott eljárásjogi probléma megértéséhez szükségesek, így például a JPE szabályozás lényegének bemutatása nem mellőzhető. Emellett anyagi joggal a hatásköri szabályokkal összefüggésben foglalkozunk, bár a szakirodalomban a hatásköri szabályok besorolása még ma sem nyilvánvaló.<sup>17</sup> Nem vitatom magam sem, hogy a tanulmány időnként erőltetetten próbál meg jogviszonyként leírni olyan viszonyokat, amelyek csak nagy nehézségek árán lehetséges és talán nem feltétlenül szükséges. Azonban ebben az a cél vezérelt, hogy a jogállam és jogviszony összefüggésének büvkörében gondolkodva van bármiféle értéke e tanulmánynak, hisz e területen jelentkező kihívások épp az alapokat kezdik ki, és nem sok értelme lenne egy teljes paradigmaváltásba belemenni, hisz még is csak egy

---

<sup>14</sup> TAMÁS A.: *i.m.* 392-399.

<sup>15</sup> Lásd erről pl. MADARÁSZ T.: *i.m.* 367-368.

<sup>16</sup> Lásd erről: FAZEKAS J.: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: *Jogi tanulmányok* 123-154. 2005, az Autonóm Jogállású Államigazgatási szervek ELTE szakdolgozat 2004. kézirat,

<sup>17</sup> Az Áe. és a Ket. is beszél hatásköri szabályozásról, ugyanakkor a többségi álláspont szerint maguk a konkrét hatásköri szabályok már konkrét anyagi jogi normák. *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész* (szerk.: Fazekas M. - Ficzere L.) Osiris, Budapest, 2004. 362.



PhD értekezésről van szó, amely nem kérdőjelezheti meg a tanulmányban művelt jogterület létjogosultságát és módszertanát. Emellett a téma eljárási jogi, tehát egy olyan szűkebb terület, ahol a jogviszony elmélet létjogosultsága ab ovo eddig nem kérdőjeleződött meg. Az már egy másik kérdés, hogy a tanulmány élésen rámutat arra, hogy a jogviszony elmélet a szabályozó hatóságok eljárásjogában nem problémamentesen alkalmazható, és nagyon úgy tűnik, hogy a jogviszonyelméletet érő fenti kritikák épp a szabályozó hatóságok eljárásjoga kapcsán válnak ezen a területen is aktuálissá.

Ami az alkotmányos intézményrendszer és a közösségi jog felőli megközelítéseket illeti, ezeket kifejezetten az egyes konkrét elemzések kapcsán ellenőrző funkcióként és gyakran esetlegesen használom, a témától függően, szükség szerint, és nem törekszek teljes ilyen irányú dogmatikai áttekintésre. Fontos azonban megjegyezni, hogy a közösségi jogot a tanulmány nem kezeli külön jogterületként, hanem, mint sajátos joganyagot integrálja a közigazgatási joganyagba. Azaz a szerző meggyőződése szerint a közösségi jog nem jogterület, és főként nem jogág, amelynek tételes jogi szabályai önálló vizsgálat tárgyát képezhetnék, hanem az – többek között – a közigazgatási jogi normaanyag jogforrása, ezért közigazgatási jogi kérdések nélkül nem is tárgyalhatók, önállóan pedig nem is érdemes tárgyalni egy tételes jogi elemzés keretében. Az egy másik kérdés, hogy a közösségi jog és a nemzeti jog viszonya nem problémamentes, a koherencia és konzisztencia zavarok e jogforrási szintek – időnként párhuzamosságok<sup>18</sup> – esetén olyan új problémákat vetnek fel, amely jelzi, hogy a jogrendszer működésének egy egészen új modelljéről van szó<sup>19</sup>, amely minden bizonnyal komoly kihívást jelent a társadalomtudományok minden ágának.

A dolgozat módszertanát tekintve esettanulmányok mélységét elérő és ezeket összegző (szintetikus) megközelítést alkalmaz. A dolgozatra általában nem jellemző az összehasonlító és történeti megközelítés kivéve egyes szűkebb témaköröket. Így például rövid történeti-összehasonlító elemzést adunk a szabályozó hatóságok fogalmának meghatározása kapcsán, valamint a tanulmánynak van egy részletesebb jogerőtani része, amely kifejezetten használja a történeti és részben az összehasonlító módszert is.

A dolgozatnak témája szoros értelemben tehát közigazgatási eljárásjogi téma, de van a második részben egy jelentősebb kidolgozottságú, akár önálló tanulmányként is megálló

---

<sup>18</sup> Például a nemzeti Alkotmányok és a közösségi jog viszonya a mai napig nem tisztázott.

<sup>19</sup> Itt sem a közösségi jogot tekintjük új modellnek, hanem a nemzeti jog és közösségi jog „együttélését”, amely döntően a közigazgatási jog területén teszi szükségessé új doktrínák és megközelítések kialakítását.

jogerőtani rész, mely a szabályozó hatóságok újszerű jogérvényesítési módszereinek megértéséhez mellőzhetetlen volt és egyben alkalmas volt annak bemutatására is, hogy új aktustani megközelítés is elkerülhetetlen lesz.

A téma jellege és saját nyelvi korlátaim miatt, valamint külföldi tanulmányút híján az idegen nyelvű szakirodalomból döntően csak az angol nyelven elérhető szerzőkkel foglalkozhattam és ezt is csak a témához mért szűk keretek között, noha a jogerőtani és egyes elméleti részek megalapozása a nemzetközi szakirodalom áttekintésével meggyőzőbb lehetett volna. Látni kell azonban, hogy jómagam nem főállású kutató, csak egyszerű jogalkalmazó vagyok, aki érdeklődik az elméleti kérdések iránt is. Ezért tanulmányomat- noha dogmatikai alapok kidolgozásáról szól – inkább a jogtudományt hivatalosan művelők segédanyagának, vagy sokkal inkább forrásanyagának szántam, amely mint információ ritka – és nem érdem szerint csak a lehetőség okán hozzáférhettem - és ezért hasznos lehet a teoretikusan felkészültebb kollégáim és a közigazgatási eljárási jogtudomány számára is.<sup>20</sup>

Általában közigazgatástudományi kérdések, főként szervezetelméleti összefüggések bemutatására csak a javaslatok megfogalmazása során, a megfelelő intézményrendszer, elsősorban a bírósági intézményrendszer elemzése kapcsán kerítünk sort.

Végül nem foglalkoztam részletesen a téma közgazdasági hátterével, bár tisztában vagyok a közgazdasági szempontok jelentőségével. A közgazdaságtan fogalomrendszerének használata azonban a téma jellegénél fogva nem volt elkerülhető, ezért szórványosan, a piacsabályozás és a szabályozó hatóságok általános bemutatásánál és ott ahol az anyagi jognak is szerepe volt az értelmezésnél, közgazdasági kérdéseket is tárgyalok.

---

<sup>20</sup> Tisztában vagyok azzal, hogy egy PhD értekezés esetében alapvető követelmény a történeti és összehasonlító megközelítés szélesebb körű alkalmazása a nemzetközi szakirodalom felhasználásával. Mivel erősen közösségi jog érintettségű témáról van szó, ez annál is indokoltabb lett volna. Azonban a tanulmányom a közösségi jogi megközelítés csak egyik és egyáltalán nem előtérbe helyezett jellemzője, ekként más tagállamok egyébként bőséges tapasztalatainak feldolgozása megint csak külön tanulmányt igényelt volna. Ennek ellenére a következtetések levonásakor – ellenőrzési céllal - felhasználtam nemzetközi összehasonlító tanulmányok eredményeit is. Pl. LAROCHE, P.: *Competition Law and Regulation in European Telecommunications*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2000. (level-playing field), Final report for PTS Study on NRA appeal system under 2003 EU electronic communications regulatory framework, Cullen International SA Revised March 2006., Hogan&Hartson LLP and Analysys Consulting Ltd. Final Report for European Commission July 2006 Preparing the next steps in regulation of electronic telecommunications [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/comm/doc/info\\_centre/studies\\_ext\\_consult/next\\_steps/regul\\_of\\_ecomm\\_july\\_2006\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/info_centre/studies_ext_consult/next_steps/regul_of_ecomm_july_2006_final.pdf)

## I. RÉSZ

### 1 A szabályozó hatóságok és normatív aktusaik

#### 1.1 A piacsabályozás, mint önálló jogterület

##### 1.1.1 A piacgazdaság fogalmának jogi-közgazdasági értelmezése

Azt mondtam a bevezetőben, hogy közigazgatási jogtudományi műről van szó, azonban ezt a témánk általános összefüggések között való elhelyezése előtt szükséges tovább pontosítani. Nagyon úgy tűnik, hogy a közigazgatási jog, mint diszciplínán belül új jogág önállósulásának lehetünk tanúi, különösen a közösségi jogi rendszer alá vetett jogrendszerekben.

Ez a terület pedig a széles értelemben vett *versenyjog (közösségi jog szintjén a közösségi versenypolitika) és a fogyasztóvédelem területe köré csoportosuló állami feladatok összessége*, egyszóval a piacgazdaság szabályozásának, *közvetlenül a gazdaságba való állami beavatkozásokhoz kapcsolódó jogi diszciplína*. Értelemszerűen az állam minden tevékenysége mind kiadásai, mind bevételei (adózás) tekintetében befolyásolja a gazdaságot, a piacgazdaság normál működését. Ezért az adózás, az állami kiadásainak hatásai mind a mikroökonómia, de különösen a makroökonómia tárgya.<sup>21</sup> Az is evidenciának tűnik, hogy a piacgazdaság működése feltételezi az állam létét, az állam szükségképpeni feladata a „piaci csere” lebonyolításához szükséges jogi feltételrendszer kialakítása és fenntartása. Ha pontosak akarunk lenni, akkor úgy mondhatnánk, hogy állam létezhet piacgazdaság nélkül, de fordítva ez nem igaz. Ennek jogtudományi vetülete, hogy történetileg a pénzügyi jog tekint vissza régebbi múltra, melyhez képest különült el a közigazgatási jog, amely az államhoz köthető pénzügyi (gazdasági) kérdésekkel foglalkozik: az államháztartási joggal, az adójoggal, bankjoggal stb. Ha azonban azt a kérdést tesszük fel, hogy meddig tart a piacgazdaság jogi

---

<sup>21</sup> Lásd erről többek között részletesen STIGLITZ, J.E.: *A kormányzati szektor gazdaságtana* KJK. Kerszöv Kft. Budapest, 2000.

kereteinek biztosítása, és honnantól beszélünk a piaci viszonyokba való beavatkozásról, amelynek már piactorzító hatásai lehetnek, akkor már elbizonytalanodunk.

Példának okáért a magyar Alkotmány az alapvető társadalmi- gazdasági berendezkedésünket meghatározó szabályai között, a 9. § (1) bekezdésében piacgazdaságként definiálja Magyarországot, melyhez szorosán kapcsolódik a vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadságának alapelve. Az Alkotmánybíróság értelmezte a piacgazdaság fogalmát a hatósági árak és árszabályozással összefüggésben<sup>22</sup> és megadta a jogi szempontú releváns értelmezést. Az Alkotmánybíróság szerint az ártörvény 19. §-ának alkalmazása nem az egyedüli alkotmányos lehetőség az árak szabályozására, más eszközök is a Kormány rendelkezésére állhatnak, törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján szabályozott keretek között.

Az Alkotmánybíróság határozata az árak szabályozásának és a gazdasági verseny és piacgazdaság korlátozásának alkotmányos korlátait „szélesen” határozza meg. Eszerint az Alkotmány nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett, az gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból közvetlenül az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le. Önmagában abból, hogy a versenyszabadság nem alapvető jog következik az, hogy arra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében foglalt tilalom, tehát törvény a verseny szabadságának, a piacgazdaságnak akár a lényeges tartalmát is korlátozhatja. Különösen szükség lehet a piacgazdaság körülményei között is akár közvetlen állami beavatkozásra is, ha például az éppen a verseny érdekében történik. *Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint alkotmányellenesnek csak az olyan piaci beavatkozás minősíthető, amely fogalmilag és nyilvánvalóan a piacgazdaság létét szünteti meg, pl. általános államosítás, szigorú tervgazdálkodás bevezetése*<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> 19/2004 (V.26) AB határozat (Magyar Közlöny 2004/71.)

<sup>23</sup> Megjegyezhető, hogy az ún. maastrichti kritériumok, a stabilitási és növekedési paktum előírásai az Európai Unióban egy egyensúly közeli vagy többletet mutató sufficités költségvetések felé terelné a tagállamokat, ez pedig azzal járna, hogy a tagállami kormányok nettó hitelezővé válnának. Ezt a sufficitet pedig a tagállamok kénytelenek lennének vállalati kötvényekbe, részvényekbe fektetni, amely egy sajátos mindenre kiterjedő államosításhoz, kollektivizáláshoz vezetne. /lásd: ORBÁN G. - SZAPÁRY Gy.: A stabilitási és növekedési paktum az új tagállamok szemszögéből . in *Közgazdasági Szemle* 2004/09. 810-831. / A feltételes mód azonban indokolt, hiszen a nagyokkal (Németországgal és Franciaországgal) szemben a túlzott deficit eljárást a Bizottság felfüggesztette. Ugyanakkor az Európai Unió versenyképességi stratégiája szempontjából meghatározó paktum önellentmondásosságra jól rámutatnak a fentiek, hiszen a neoklasszikus – monetarista napjainkban mainstream közgazdászok a liberalizáció élharcosainként a hagyományos liberális – nem

Az Alkotmánybíróság tehát nem foglalt állást a piacgazdaság valamely tartalmi modellje mellett, amely nem is csoda annak tükrében, hogy e történeti és különösen közgazdasági kritériumok alapján értelmezhető fogalomnak sem gazdaságtörténeti, sem eszmetörténeti, sem elfogadott közgazdaságtudományi értelmezése nem létezik. A nyugati kultúrkör közgazdaságtudományában nagy általánosságban a piac tanulmányozásának két fontos megközelítése létezik. Az egyik a szerkezet-magatartás-teljesítmény (structure-conduct-performance) amerikai indítású paradigma, amely iparági szervezetek elmélete néven is ismert,<sup>24</sup> és amely leíró jellegű áttekintést nyújt a piaci szervezetekről. A másik a köztudatban is ismert egyensúlyi árelmélet mikroökonómiai modellje.<sup>25</sup> Ha a jogászok elképzelik maguk előtt a piacgazdaság mibenlétét, mint a jogállam egyik definitív elemét,<sup>26</sup> akkor az egyensúlyi árelmélet alapján álló klasszikus iskola által kidolgozott és neoklasszikus iskola által is promotált versenyzői piac fogalma jelenik meg a szemük előtt. Egyrészt köztudott, hogy azt a nézetet, hogy a piacok mindent megoldanak, továbbá, hogy a megoldás egyértelmű és optimális, Adam Smith képviselte először a "láthatatlan kéz" elméletével, és ezt fogalmazta meg egzakt matematikai formában és ezzel Nobel-díjat kiérdemelve Kenneth Arrow és Gerard Debreu (1954). Nyilvánvaló azonban, hogy ezek a tételek csak szigorú peremfeltételek bevezetése esetén érvényesek. *"Akkor, ha az informáltság tökéletes, vagyis mindenki mindenről, ingyenesen tökéletesen informált, ami nyilvánvalóan nem igaz, mert az*

---

beavatkozó – állam mellett foglalnak állást, miközben épp ezen nézetek megvalósítása, ha más úton is, de elvezethet egy olyan sajátos államosításhoz, mely tendenciát az Alkotmánybíróság fenti határozata a piacgazdaság megszűnésének és ekként következményeit tekintve az alkotmányos berendezkedés ellen lévőnek vélt.

<sup>24</sup> COASE, R. H.: Az iparági szervezetek elmélete. in *A vállalat, piac és a jog* (ford: Meszerics ; Handbook of Industrial Organisation) Nemzeti Tankönyvkiadó Budapest, 2004. 85-110.

<sup>25</sup> CARLTON, DENNIS W., JEFFREY M. PERLOFF: *Modern Piacelmélet*, Panem, Budapest, 2003. 29.

<sup>26</sup> Említettük, hogy a jogállam fogalmát meg sem próbáljuk definiálni, mert e fogalmi tisztázatlanság nem befolyásolja a tanulmány mondanivalójának igazolhatóságát. Annyi azonban megjegyezhető a modern állam a polgári állam keretei közt definiálható és a német jogirodalom, tehát a kontinentális jogrendszerekben értelmezhető kategória (így egy jogi tanulmányban, már csak az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésére is figyelemmel releváns fogalom, ezért használjuk ezt a kategóriát). Ami felfogásunkban leegyszerűsítve jelenti a tulajdon szabadságát, szerződések szabadságát (a piac liberalizáltságát) és az állampolgárok egyenjogúságát (demokrácia, vagyis liberális társadalom). A szakirodalom még különbséget tesz a liberális jogállam (a piaci viszonyokba való be nem avatkozás), a szubsztantív jogállam (amely az állam önkorlátozását helyezi az előtérbe /Georg Jellinek/), formális jogállam (procedurális jog biztosítja /Habermas/), demokratikus vagy szociális jogállam (minimum természeti jogelveket feltételel, a szolgáltató állam felfogása /Radbruch/) között. Emellett a szakirodalom beszél még adminisztratív államról, amely a közigazgatást működtető államot helyezi a középpontba, ennek egyik aspektusa a jóléti állam eszméje (D.Waldo, Keynes, F.L. Ward, R Pound), amely a demokratikus jogállam fogalmába olvad bele (a jóléti állam eszméje ugyanis előbb létezett). Az angol-száz jogrendszerekben más a koncepcionális megközelítése a kérdésnek, ott a jog uralmáról (rule of law) beszélnek. Ez utóbbinak a kapcsolata a piacgazdaság a vállalkozás és verseny illetve tulajdonszabadságával ugyan megközelítésben és módszerét tekintve teljesen eltérő, de eredményét tekintve hasonló, sőt még hatékonyabb is.

*információ hatalom, és a nyereség azé, aki jobban informált. Továbbá akkor, ha nincsenek monopóliumok, mert a monopóliumuk egy bizonyos határon belül tetszés szerint emelhetik áraikat, és még ronthatják is a minőséget. Akkor, ha nincs környezetszennyezés úgy, hogy ennek hátrányait másnak kell elviselnie. Akkor, ha minden tudományos eredmény mindenki számára ingyenesen rendelkezésre áll, és nincsenek szabadalmi jogok. Végül akkor, ha az üzleti forgalom lebonyolítása ingyenes, nincsenek bankok, biztosítók, könyvelők, jogászok, bírók és végrehajtók, vagy ha vannak, mindenki számára és az országok számára is ingyenesek. Mindez nyilvánvaló módon messze van a valóságtól, a hagyományos elmélet azonban ezt tételezi fel. Ezért a hagyományos elmélet következtetései nem a való világra, hanem csupán egy elméleti világra érvényesek."*<sup>27</sup> Másrészt bizonyítható és könnyen belátható, hogy az általános egyensúlyi elmélet által egyértelműen meghatározottnak tekintett optimális helyzet valójában nem egyértelműen meghatározott, hanem az institutionális viszonyok függvénye. Más jogi, társadalmi és politika körülmények között más egyensúlyi helyzet alakul ki. Ha például a jövedelemelosztás egyenletesebb, akkor szükségképpen más lesz a termelés összetétele és még az árrendszer is, márpedig a jövedelemelosztás a hatalmi viszonyoktól, a társadalom különböző csoportjai érdekérvényesítő képességétől is függ. Stiglitz és szerzőtársai kimutatták, hogy a helyzet minden tényleges esetben javítható állami beavatkozással. Ennek folytán nem érvényes a jóléti közgazdaságtan hagyományos elméletének alaptétele. E szerint a piacok kialakítják az erőforrások legjobb elosztását és ezzel az elérhető legmagasabb termelési szintet, majd a közjólét tovább növelhető a jövedelemelosztás korrigálásával. A jövedelemelosztás korrigálása azonban módosítja az árrendszert és a termelés összetételét, sőt növeli a termelést és a nemzeti jövedelmet, mert az igazságosabb jövedelemelosztás és a nagyobb esélyegyenlőség alkotó energiák előtt nyitja meg a lehetőséget. Mindebből az következik, hogy a fejlesztési politika alapvető célja a jövedelemelosztás egyenlőtlenségének csökkentése. Ez az érvelés egyenesen átvezet az állam gazdasági szerepére. A neoklasszikus felfogás szerint a legkisebb állam a legjobb állam, és a magánszektor mindig és minden körülmények között jobb, mint a közületi. Stiglitz szerint viszont a piac egyoldalú túlhangsúlyozása csupán ideológia, és meg kell találni a piac és az állam szerepének optimális arányát<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> SZAKOLCAY Gy.: Még egyszer Stiglitzről és az IMF-ről. In: *Élet és Irodalom* 35. szám

<sup>28</sup> STIGLITZ, J.E.: *A kormányzati szektor gazdaságtana*. KJK Kerszöv Kft., Budapest, 2000.

Egy szóval a klasszikus modell peremfeltételei a következők: nagyszámú kisebb eladó és vevő van, homogén áruk versenyeznek egymással, a tőkejavak egységei homogének, az ár nagyságán egyetlen piaci szereplő sem képes önmagában változtatni (mindenki árelfogadó), szabad belépés van a piacra, az árak és javak minden korlátozás nélkül mozoghatnak, piaci szereplők tökéletes ismerettel rendelkeznek a döntéshez szükséges minden tényezőt illetően (a fogyasztó is már eleve rendelkezik az alternatívák ismeretével). Hiányzik továbbá a vevők megnyerése az árak csökkentésén, a javak minőségének javításán keresztül, nincs reklám, hiányzik a vevő-eladó közötti személyes kapcsolat. Az ilyen piacon a hosszútávú profit nulla, továbbá homo oeconomicusok (optimális döntésre képesek) a vásárlók és az eladók is.

A fenti leírásból adódik az a hasonlat, hogy a piactudomány fogalmát a kapitalista versenyel szinonim fogalomként kezelve, úgy gondolhatunk a kapitalizmusra a hétköznapokban, ahogy a rendszerváltás előtt a szocializmus fogalmára. Voltak az elvek és a „létező szocializmus”, mint a Kádár-rendszer alteregója, ma pedig vannak az alkotmányos (kapitalista) berendezkedésünk, mint elvek és ezzel szemben a „létező kapitalizmus”. A versenyzői piac peremfeltételeinek nyilvánvaló modellszerűsége és hiánya azonban a klasszikus közgazdaságtan tipikus diszciplinájában a mikroökonómiában a közvélekedéssel ellentétben evidencia, erről tanúskodnak az olyan tankönyvi fejezetek mint a monopólium, monopolista viselkedéssel, oligopoliummal, játékelmélettel, külső gazdasági hatásokkal vagy az aszimmetrikus információval foglalkozó részek.<sup>29</sup> E peremfeltételek biztosítása sosem volt az állam és a jog kimondott feladata. A fenti felfogásban a tökéletes verseny ténylegesen minden versenytévékenység hiányát jelenti és ez a nézetrendszer egyébként sem ad arra választ, hogy a piac endogén módon mozgásba lendülhet-e, külső változás nélkül kialakulhat-e spontán nyugalmi helyzet, vagy a piaci folyamatok olyan erőket szabadítanak fel, amelyek azt mindig mozgásban tartják.

E nézetrendszerrel szemben vagy mellett azonban más a versenyzői piacot leíró közgazdasági modellek is léteznek. Például az új osztrák iskola paradigmája<sup>30</sup> már a korlátozott racionalitás<sup>31</sup> realisabb feltételezéseiből kiindulva az emberi tudás elkerülhetetlen tökéletlenségéből indul ki, és középpontjában nem az egyensúlyi ár meghatározása és

---

<sup>29</sup> Lásd: HAL R. VARIAN: *Mikroökonómia középfokon*. Akadémiai Könyvkiadó, Budapest, 2005.

<sup>30</sup> Az új osztrák iskola az 1960-as 70-es években alakult ki, alapítója Ludwig von Mises, legtekintélyesebb képviselője Friedrich von Hayek, jelenlegi vezéralakja és továbbfejlesztője pedig I.M. Kirzner. Lásd részletesen: MÁTYÁS A.: Az új osztrák iskola általános jellemzése. In: *Közgazdasági Szemle*. 2004/10. 936-947.

<sup>31</sup> H. A. SIMON: *Korlátozott racionalitás*. Válogatott tanulmányok KJK, Budapest, 1982.

elmélete, hanem a piac, mint ismeretek terjesztésének mechanizmusa áll. Megközelítése alapvetően különböző, mert sem az áruk sem a tőkejavak a versenyzői piacon nem homogének, a Chamberlin féle monopolista verseny elméletével szemben a jószágdifferenciációt nem monopolista elemként, hanem a verseny természetes velejárójaként tételezi, amely a versenyfolyamat legjellemzőbb eleme. A piacot nem a vevő és az eladó (termelő), hanem kizárólag a közvetítő-kereskedő, a profitra törő vállalkozó tartja mozgásban (az ún. ármanipulátorok). Míg a vevő és eladó egyszerű árelfogadók, a vállalkozók versenye tünteti el a profitot, mert a termelési költség és eladási ár közti különbséget folyamatosan kiegyenlítik. Valójában a vállalkozók a verseny hatására profitjukat a fennálló adottságok megváltoztatásával, új ismeretek növelésével állandóan növelni próbálják, tehát épp az ellenkezője történik, mint az egyensúlyi árelméletben. A keretfeltételeket az „ármanipulátorok” elkezdik mozgatni addig, amíg profit nem keletkezik, így endogén módon változtatják meg a modell sajátosságait. (Például ők már nem csak a fogyasztó ízléséhez igazodnak, hanem a fogyasztót befolyásolják ízlésében). Hayek egyértelműen rámutat arra, hogy a klasszikus közgazdaságtan egy-egy terméket feltételez egy-egy iparágban, hiányzik a termékek heterogenitása, (a valóságban nincs két egyforma termék). Kirzner pedig kidolgozza az egyensúlyi árelmélet logikája mellett az egyensúlyi termékminőség logikai konstrukcióját. Az új osztrák iskola képviselői tehát elismerik az egyensúlyelmélet korlátozott alkalmazhatóságát, de nem ezt tekintik a lényegnek. Egy lényeges összefüggés azonban ebben a megközelítésben is megmarad. A piac az egyensúly felé haladás tendenciája, ennek tagadása magának a közgazdaságtannak a tagadása. Ugyanis ha előbb-utóbb a piac egyensúlyba kerül, akkor van szabályszerűség (rend) a piacgazdaságban, ezért a jövőbeni események is becsülhetők, ha ilyen nincs, akkor csak káosz van és a közgazdaságtan fegyvertára sem alkalmazható. Az új osztrák iskola tanai feltételezik azt, hogy a piac előbb kerül egyensúlyba, mint ahogy a piac peremfeltételeit megváltoztató - és ekként profitot jelentő - új ismeret keletkezik (rend), mert ha az új ismeret előbb jönne létre, akkor káosz lenne a piacgazdaságban.<sup>32</sup>

Mindehhez hozzátehetjük a magunk részéről, hogy ezek szerint a ***túl gyors piaci változások ellehetetlenítik az egyensúly közeli állapot kialakulását.*** Mivel kevészereplős nagy erőforrásokkal rendelkező piacokon az ismeretszerzés értelemszerűen gyorsabb (technológia,

---

<sup>32</sup>Megjegyezhető, hogy Joseph Schumpeter (1883-1950) konjunktúra elméletével ez a nézetrendszer szoros összefüggést mutat, amennyiben a piacgazdaság és a növekedés motorja a vállalkozói újítás. SCHUMPETER, J.A.: *A gazdasági fejlődés elmélete*, KJK, Budapest, 1980. 125.



kevés szereplő), ezért ez a helyzet eleve gyorsabb endogén változást vált ki. De az összefüggés igaz lehet fordítva is: a *kevésszereplős transzparens piacon a gyors kiegyenlítődés (rohamos profitvesztés), kikényszeríti az új ismeretek akcelerálódását*. E két tételből pedig levonhatjuk azt a mérleget, hogy *az ilyen piacokon a technikai fejlődés profitérdekből gyors, viszont a piaci viszonyok totális verseny esetén egyre kiegyensúlyozatlanabbak*.<sup>33</sup> Ilyen körülmények között pedig könnyen kiderülhet, hogy a *klasszikus közgazdaságtan nem képes a piacokat adekvátan leírni*, az új osztrák iskola megközelítéséből pedig az következik, hogy *ez egyre inkább nem is lehetséges* (mert káosz van).

Tovább árnyalja a piaczgazdaságról, mint domináns gazdasági szabályozó mechanizmusról alkotott képünket az intézményi közgazdaságtan modern irányzatai a tulajdonjogi irányzat, az ügynök-elmélet, és a tranzakciós költségek elmélete, melyek megtermékenyítettek más tudományágakat köztük a szervezetelméletet,<sup>34</sup> és a jogtudomány egyes területeit is, létrehozva a jogintézmények közgazdasági elemzését kutatási tárgyának tekintő „jog és közgazdaságtan” iskolát is<sup>35</sup>. Polányitól<sup>36</sup> tudjuk, hogy a gazdasági folyamatoknak, az elosztásnak csak egyik formája a piaci csere, Coase<sup>37</sup> óta pedig azzal is tisztában vagyunk, hogy a vállalatok olyan kis szigetek („fekete dobozok”) a piac óceánjában, amely fekete dobozokon belül a javak újratermelésének folyamata adminisztratív szabályozókon és nem piaci szabályozókon keresztül történik, következésképp nem mondható az, hogy a piaci csere,

<sup>33</sup> Tipikus példa az IT szektor számos szegmense, ahol a versenyzői piac több klasszikus feltétele egyébként is adottság a ki és belépési korlátok tekintetében, melyre rásegít a növekvő volumenhozadék elve, az a tény, hogy a volumen növekedésével a határköltség például szoftverek esetén a nullához közelít.

<sup>34</sup> KIESER, A.: *Szervezetelméletek*. Aula, 1995. 251-310.

<sup>35</sup> A jog gazdasági elemzése Magyarországon is komoly jogi kutatások tárgya magánjogászok, polgári jogászok, és közjogászok, alkotmányjogászok oldaláról is. VÉKÁS L.: A magánjog gazdasági elemzése. In: *Allam és Jogtudomány* 1998./1-2. kötet 3-21.; SAJÓ A.: Közgazdaságtani vizsgálódások a jogról. In: *Gazdasági Jogi Tanulmányok II. kötet*, A jog gazdasági elemzése kötet (szerk: Harmathy A.- Sajó A., Sorozatszerkesztő: Sárközy T.) KJK.Budapest, 1984. A nemzetközi irodalma a témának hatalmas. Különböző nézőpontból lásd Paul-Burrows-Cento G.Veljanovski (szerk.) *The Economic Approach to Law* (1981); Robert Cooter-Thomas Ulen: *Law and Economics* (1988), Mark Kelman: *A Guide to Critical Legal Studies* (1987), Mitchell Polinsky: *An Introduction to Law and Economics* (2. kiadás 1989), POSNER, R. A.: A jog gazdasági megközelítése. In: *Mai angol- amerikai jogelméleti törekvések*, Bibor kiadó, Miskolc 1996./ *Economic Analysis of Law*, 3. kiadás, 1986./ 155-167.

<sup>36</sup> POLÁNYI K.: *Kereskedelem, piacok és pénz az ókori Görögországban*. Gondolat, Budapest, 1984. 87-88., 328. Polányi szerint az elosztásnak három jelentős formája van: reciprocitás (kölcsonös ajándékozás), redistribúció (elvonás- központi elosztás), és a piaci csere. Ugyanerről értekezik még Peter Behrens aki szerint négy társadalmi döntési eljárás létezik: a piac, bürokratikus eljárás, politikai döntési mechanizmus, bargaining (alku) eljárás, melyek szintén az elosztás formáinak feleltethetők meg. BEHRENS, P.: A jog egy gazdasági elméletének szempontjai. in: *Gazdasági jogi tanulmányok II. kötet, A jog gazdasági elemzése...* i. m. 85-86.

<sup>37</sup> COASE, R. H.: A vállalat, a piac és a jog; a vállalat természete. in: *A vállalat a piac és a jog*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2003. 9-85.

a közel sem súrlódásmentes árrendszer lenne az a szabályozó mechanizmus, amely a gazdaság szabályozását kizárólagosan vagy akár dominánsan végezné, még egy ún. piacgazdaságban sem. Coase munkássága abból a szempontból is meghatározó volt, hogy élesen rámutatott arra, hogy a jól meghatározott tulajdonjogok az alapja a többé-kevésbé súrlódásmentes árrendszer, a piac csere kielégítő működésének, az az a piacgazdaság hatóköre minél szélesebb érvényesülésének. Jól meghatározott tulajdonjogok nélkül szükségszerű a negatív (és pozitív) externális hatások léte, amely – később részletezendően – a piaci kudarcok egyik oka.<sup>38</sup> A megbízó-ügynök elmélet szintén érinti a tulajdonjogról alkotott felfogásunkat, mely a jól meghatározott tulajdonjogokon is túlmutató folyamatokat ír le. Ezzel összefüggésben áll amerikai instutcionalisták jeles képviselője Galbraithnek<sup>39</sup> a technostruktúra fogalma, amely a piac ellenőrzését maga alá vonja és ehhez egyre nagyobb szüksége van az Állam tevékenységére. Ez egyben jól rámutat arra, hogy a részvénytulajdonos profitérdeke hogyan szorulhat háttérbe, mely folyamat során a technostruktúra fennmaradását biztosító költségek beépülnek az árba, és így az árcsökkenéssel szembeni hatékony intézkedési módszerek alakulnak ki, míg az áremelkedés a piacokon könnyen előfordul.<sup>40</sup> Itt már a fejlesztés célja a technostruktúra fennmaradása és az újítások mozgatrugója nem a schumpeteri éretelemben vett vállalkozó. A Coase-t előfutárunknak tekintő új intézményi iskola képviselői<sup>41</sup> a korlátozott racionalitás és opportunizmus<sup>42</sup> alapján állítják a Coase féle tranzakciós költségek magas voltát speciális tőkejavak esetén, mely viszont a szélsőséges nemzetközi munkamegosztás esetén nyilvánvalóan domináns elemmé lép elő és a kezdeti szerződések megkötését követően kétoldalú monopóliumok létrejöttének a nyilvánvaló oka<sup>43</sup>. Az újabb új mikroökonómia két modellje<sup>44</sup> közül elsősorban Okun modellje a piaci szerződés elmélete alapján pedig az információ költséges voltára hivatkozva magyarázza az eladó vevő, munkaadó és munkavállaló közti tartós viszonyhoz egyre inkább hasonlító hosszútávú szerződések

<sup>38</sup> COASE, R. H.: *i.m. A társadalmi költség problémája, Megjegyzések a társadalmi költség problémájához* 137-215.

<sup>39</sup> J.K. GALBRAITH: *Az új ipari állam*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.

<sup>40</sup> MÁTYÁS A.: *A modern közgazdaságtan története*. Aula, Budapest, 2003. 335.

<sup>41</sup> O.E.WILLIAMSON: *Economic Organization*. Wheatsheaf Books Brighton Sussex 1986.; The modern corporation: Origins, Evolution, and Attributes *Journal of Economic Literature*, 1981. dec. 1544.

<sup>42</sup> Az opportunizmus „az információ tökéletlen vagy eltorzított közlésére vonatkozik, főleg azzal a kiszámított céllal, hogy félrevezessen, palástoljon, összezavarjon, vagy másképp tévesszen meg” O.E. WILLIAMSON: The Economic of Governance: Framework and Implications. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 1984. március 199. in MÁTYÁS A. *i.m.* 346.

<sup>43</sup> Ezt nevezi Williamson „alapvető transzformációnak” in MÁTYÁS A.: *i.m.* 350. old.

<sup>44</sup> Azariadis, Baily, és F. Gordon A-B-G modellje, és Okun modellje in: MÁTYÁS A.: *i.m.* 651-657

rendszerét, amely – immár nem csak bérek, de az árak ragadósságát is magyarázza, ekként korlátozva érvényességét az árrendszernek, végső soron klasszikus piaci mechanizmusoknak.

Jól látható a fenti közgazdasági elméletek tükrében, hogy a jogi vonatkozások egyre előtérbe kerülnek és ezen keresztül nem csak a jogállam építő kövét jelentő piacgazdaság fogalma, de egyre erőteljesebben a tulajdon védelme és szentségére vonatkozó axiómáinkat is állandó kihívások érik a közgazdaságtan oldaláról.

Mindezt szépen egészíti ki, hogy a laissez-faire kapitalizmus korában<sup>45</sup> adekvát klasszikus modell- de ma is az egyetemi oktatás alapját képező – versenyzői optimumból származó társadalmi jólét igazolását jelentő Pareto-hatékonyság elve közel sem jelenti a társadalmi igazságosság mércéjét.

Ezért nagyon úgy tűnik, hogy a piacgazdaság kiterjesztése nem önmagában jólét növelő hatásai miatt kívánatos, hanem legfeljebb a gazdasági növekedés és versenyképesség (tehát nem a jólét, hanem az ország gazdasági ereje) szempontjából – ilyen formán is meglehetősen korlátozottan – igazolható. Itt csak arra a dichotómiára utalunk, hogy igaz lehet elvileg a piaci verseny fontos szerepe egy adott rendszeren, például az Európai Unión belül,<sup>46</sup> de a régiós versenyben a protekcionizmus, az adminisztratív szabályozók alkalmazása már döntő lehet<sup>47</sup>.

Nos a piacról alkotott ilyen árnyalt kép mellett folyik jelenleg elsősorban a WTO vezényletével a GATS<sup>48</sup> keretében a közszolgáltatások piacosítása. Ez az erőteljes liberalizációs - privatizációs folyamat titkos kormányok közötti tárgyalások keretében,<sup>49</sup> már 2002-2003-as évek során lezajlott és ma már a tagállamok liberalizációs felajánlásainak végrehajtásának lehetünk szemtanúi. Ez a folyamat a közszolgáltatások valamennyi ágára - kormányzati, az Unióban közösségi szinten koordinált választásoktól függően - kiterjedhet

---

<sup>45</sup>A szabadversenyos kapitalizmus letűnt a föld színéről – mondja POPPER, K.: *Nyitott társadalom és ellenségei* című művében Balassi Kiadó, Budapest, 1995. 320.

<sup>46</sup>Épp a szabályozó hatóságok, mint sajátos autonóm szervezetek kapcsán látjuk, hogy ez még rendszeren belül sem igaz.

<sup>47</sup>Gondoljunk arra is, hogy a XX. században nem zajlott le egyszer sem erős protekcionizmus nélkül sikeres felzárkózási kísérlet (Lásd: *Bevezetés az összehasonlító közgazdaságtanba Gazdasági rendszerek, országok, intézmények*, (szerk.: Bara Zoltán - Szabó Katalin), Aula, Budapest, 2001.

<sup>48</sup>Általános Egyezmény a szolgáltatások kereskedelméről, Az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény B. melléklete

<sup>49</sup>[http://www.zpok.hu/vedegylet/doc/GATS\\_allasf.pdf](http://www.zpok.hu/vedegylet/doc/GATS_allasf.pdf)

beleértve olyan nagy ellátó rendszereket, mint az egészségügy vagy az oktatás. E liberalizáció még olyan hagyományos területekre is kiterjed, mint a büntetés végrehajtás, hovatovább a hadsereg és az igazságszolgáltatás az a terület, amelyek piacosításának igénye még nem merült fel.<sup>50</sup> Ideológiája épp a világgazdasági növekedés és a nemzetközi versenyképesség fenntartása.

Ez a más nemzetközi szervezetek (pl. OECD) által is támogatott folyamat az Európai Unió szintjén gőzerővel folyt. Az Európai Bizottság már az 1990-es évek elején felfigyelt az EU versenyképességének romlására. Ennek kezelésére még Delors vezetése alatt, 1993-ban dolgozta ki első javaslatát, a „Növekedésről, versenyképességről és foglalkoztatásról szóló Fehér Könyvet”<sup>51</sup>, majd 2000 márciusában a lisszaboni Európai Tanács ülésén az uniós állam- és kormányfők nagyszabású stratégiai cselekvési tervet, az un. „Lisszaboni Stratégiát” fogadtak el<sup>52</sup>, amely a gazdasági növekedés erősítése mellett a szociális és foglalkoztatási kérdésekre is megoldást keresett. Az elkövetkező évek során hamar világossá vált, hogy a nagy ívű lisszaboni elképzelések nem fognak megvalósulni. A 2004 novemberében előterjesztett Kok-jelentés<sup>53</sup> arra mutatott rá, hogy a Lisszabonban kitűzött célok jó részét<sup>54</sup> illetően nem történt előrelépés. Az Európai Bizottság 2005 februárjában közzétett félidei felülvizsgálati jelentése<sup>55</sup> és prioritásként fogalmazta meg egyebek mellett „nyílt versenypiacok teremtését Európában és azon kívül”, azaz a további liberalizációt. Mindeközben az Egyesült Államok Nagy-Britanniával együtt sikeres deregulációs, államtalanítási folyamatot hajtott végre a nyolcvanas években, a „Reagan-Thatcher” korszakban. Az Európai Unió, ha nem is ugyanolyan gyorsan és határozottan, mint a fenti konzervatív politikusok irányította két angolszász hatalom, de a tagállamokon illetve az Unión belüli verseny elsősorban a hálózatos iparágakba történő bevezetésében látta a felzárkózás kulcsát. A liberalizáció összefoglaló névvel illetett dereguláció/privatizáció és a versenyszabályok alá vetés bizonyos iparágakban (távközlés, légi közlekedés) már a

<sup>50</sup> <http://hungary.indymedia.org/cikk.shtml?x=20561> SCHIFFER A.: *A GATS és a demokratikus politika vége*, 2005. február 22., [http://attac.zpok.hu/cikk.php3?id\\_article=13](http://attac.zpok.hu/cikk.php3?id_article=13) BENYIK M.: *GATS 2004*, július

<sup>51</sup> White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways forward into the 21st Century. COM (93) 700 final; <http://europa.eu.int/en/record/white/c93700/contents.html>

<sup>52</sup> European Council Conclusions, 23-24 March, 2000

<sup>53</sup> Kok – jelentés: Szembenézni a kihívással – A növekedés és foglalkoztatás lisszaboni stratégiája, 2004. november 3.

<sup>54</sup> Egyes területeken tapasztalható ugyan fejlődés, de a tagállamok teljesítménye igen nagy szórást mutat. Pozitív értékelést kaptak az információs technológia, illetve az internet használat fejlesztése érdekében tett erőfeszítések, de sem a kutatás-fejlesztés, sem a munkahelyteremtés, sem a versenyképesség egésze terén nem volt kielégítő a haladás.

<sup>55</sup> Növekedés és munkahelyek, a lisszaboni stratégia új kezdete, 2005. február 3, COM (2005) 24 final

kilencvenes évek elején megkezdődött, más iparágakban (posta, energia, vasút) csak a kilencvenes évek második felében.<sup>56</sup>

Ezt a folyamatot ugyanakkor végigkísérik a globalizáció kritikai mozgalmak, amelyek a Seattle események (1999) óta az Európai Unión belül is komoly hatással voltak e folyamat lefékezésére. Ahogy Kende (2006)<sup>57</sup> fogalmaz, a liberális forradalmat követően egyfajta antiliberális ellenforradalom zajlott és zajlik jelenleg is Európában, amely megmutatkozott többek között a Bolkenstein biztos által kezdeményezett Szolgáltatási irányelv tervezetének ellentettjére fordításával, a kikötői irányelv megcsáklázásával és postai liberalizáció halasztásával kapcsolatban.

A fent ismertetett folyamatok szoros összefüggésben állnak a 90-es évek második felétől egyre nagyobb ütemben szaporodó szabályozó hatóságok létrejöttével. A közigazgatási intézményrendszerének átalakulása ezek nélkül a megváltozott gazdasági-társadalmi viszonyok nem érthetők meg. Míg a kilencvenes évek második felében még a globalizációval foglalkozó kritikai műveket szélsőséges nézeteknek tekintette mind a napi sajtó, mind az értelmiségi vagy tudományos közvélemény, addig ma már a közgazdasági oktatás szerves részévé vált a globalizációval összefüggő problémahalmaz ismertetése, és egyre több komoly gazdasági életben is befolyásos szaktekintély adott hangot kritikájának.<sup>58</sup> A magam részéről nem szeretnék a globalizációval összefüggő kérdésekkel bővebben foglalkozni, mert egyrészt ez messzire vezetne, másrészt helyettem sokkal alaposabban megtették már mások a közigazgatási jogtudomány művelői közül is.<sup>59</sup>

Magam részéről csak arra mutatnék rá, hogy a problémahalmaz gyökerei a XIX századig nyúlnak vissza és épp a mai közgazdasági oktatásban legfeljebb néhány csúfondáros megjegyzéssel<sup>60</sup> illetett Karl Marx „növekvő nyomor törvénye”, az emberi egyenlőtlenség hangsúlyozásának filozófiája<sup>61</sup> felől érthető meg leginkább azok a jogrendszerben lezajló

---

<sup>56</sup> A fenti megállapítások és értékelések az Európai Unión belüli folyamatokról KENDE T.: *Küzdelem és Káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában*, PhD dolgozatából származnak, kézirat 2006. 2-7.

<sup>57</sup> KENDE: *i.m.*. 9.

<sup>58</sup> Lásd: KORTEN, D. C.: *Tőkés társaságok világuralma*. Magyar Kapu Alapítvány, Budapest 1996, STIGLITZ, J. E.: *Globalization and its Discontents*. Publisher: W.W. Norton & Company, New York 2002., SOROS Gy.: *George Soros on Globalisation*. Publisher: Public Affairs 2004.

<sup>59</sup> Lásd pl. BERÉNYI S.: *Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Rejtjel, Budapest 2003, 60-89.

<sup>60</sup> Lásd pl. MANKIW, G.: *Makroökönómia*, Osiris, Budapest, 2003. 146.

<sup>61</sup> Erről a kérdésről lásd POPPER, K.. R.: *i.m.* 268-372.

folyamatok, amelyek többek között a szabályozó hatóságok intézményeinek létrejöttéhez vezettek. Ahogy a marxista társadalmi mozgalmak hatására a polgári jogból a munkáltató és munkavállaló közti szerződések rendszere kivált, és önállósult a munkajog, mint a közjog és magánjog közt keresztülfekvő jogág, ugyan ilyen folyamatként zajlott le a XIX század végétől a versenyjogi-fogyasztóvédelmi szabályozás kiválása a polgári jog terénéből. A polgári jog dogmatikája lényegében a XIX század végére teljessé vált, a XX. század polgári jogi jogfejlődés az általános szerződési feltételek, a termékfelelősség körében, tehát elsősorban fogyasztók védelmével összefüggő speciális szabályozás tekintetében mutatott fel újat.<sup>62</sup> A polgári jog XX. századi fejlődése annak el és felismerése, hogy a polgári jogviszonyokban érvényesülő felek közti egyenrangúság tétele csak formálisan érvényesülhet, az eltérő materiális helyzet (a munkáltató és munkavállaló helyzetéhez hasonlóan) a fogyasztó- gazdálkodó szervezetek viszonylatában „kiegyensúlyozó” szabályozást igényel. Ezzel megindul a hagyományos polgári jogi dogmatikai alapok oldódása.

Mindezzel összefüggésben van az a másik folyamat, amelyre Magyary Zoltán is plasztikusan mutat rá amikor kifejti, hogy a XX. század posztindusztriális társadalmában a közigazgatás túlsúlya, az erős executiva az állami feladatok kiteljesedésének következménye és ez az állami szerepvállalást is egészen más megvilágításba helyezi.<sup>63</sup> Míg a folyamat egyik oldala az egyre erőteljesebb tökekoncentráció és így a materiális egyenlőtlenség növekedése, addig az állam ellensúlyozó szerepet tölt be a közszolgáltatások terén az államhatalmi szerkezetet is átalakítva. Mindez a makrogazdaságra nézve is fontos következményekkel jár. Nem csak a nagy gazdasági világválság kapcsán létrejövő keynesianus közgazdaságtan 1970-es évekig tartó hatását jelenti a mindenkori kormányok gazdaságpolitikájára, hanem épp ez a politika hozza létre a modern hitelpénzt.<sup>64</sup> A 80-as évektől elinduló monetarista-neoliberális irányzat által indukált és fent leírt liberalizációs folyamat hatásai kiszámíthatatlanok a hitelpénzrendszer szempontjából, melyet jól mutat az, hogy a rendszer válságának kirobbanását a globalizáció kritikai munkák a pénzügyi szektorban várják.<sup>65</sup> Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni, hogy több ezer éven keresztül működő aranypénzrendszer

---

<sup>62</sup> VÉKÁS L. *i.m.* 12.

<sup>63</sup> Plasztikusan mutatja be, hogy az 1868-ban Nagy-Magyarországnak közigazgatási létszáma kisebb volt mint 1935-ben Budapest közigazgatásának létszáma. Míg a népesség háromszorosára, a közigazgatás létszáma tízszeresére nőtt. MAGYARY Z.: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 69.

<sup>64</sup> KEYNES: *A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete* KJK Budapest, 1965.

<sup>65</sup> Lásd pl. FARKAS P.: *A globalizáció és fenyegetései*, Aula kiadó, Bp, 2002.

átalakulása épp a keynesi gazdaságpolitika térhódításával esett egybe, amely az állami funkciók kiterjedésének időszakát is jelenti egyben, a liberalizáció pedig a hitelpénzrendszer ezen elemét (keynesianizmust és a jóléti állam „vívmányait”) igyekszik felszámolni.

Elég komoly magyarázó erővel bír az ortodox marxizmus<sup>66</sup> dialektikus szemlélete is, amely az expanzív kapitalizmusból létrejövő egyenlőtlenségek, folyamatos tőkekoncentráció következményeként írja le nem csak a nekolonializmus, de akár fogyasztói társadalom, vagy a tőke rövidtávú érdekét követő közszolgáltatások liberalizációjához vezető folyamatokra is értelmezhetően.

A neomarxista nézetek, mint alapvetően közgazdasági alapokon álló eszmerendszer ráadásul számos ponton kapcsolódik a közgazdaságtan polgári ágához, így az amerikai institucionalizmushoz,<sup>67</sup> vagy például a megbízó-ügynök elmélethez, amennyiben a topmenedzserek és bürokratikus úton kinevezett vállalatvezetők tulajdonostól való elválásának következményeit mindkét esetben lényegében azonosnak tartják.<sup>68</sup> Ezekben a nézetekben a liberalizációs folyamatnak nem a nemzetállamokra vonatkoztatható hatékonysággal és versenyképességgel összefüggő motivációja van, hanem a liberalizáció és az ezt levezénylő független szabályozó hatóságok a nemzetek feletti globális tőkének a protekcionista helyi profit és más érdekeket legyűrő eszközrendszerének szerepét töltik be.

Figyelemre méltó a Max Weber-i bürokrácia kritikájához kapcsolódó észrevétele Lukácsnak,<sup>69</sup> mely szerint a modern kapitalista üzem mindenek előtt a kalkulációra épül. Létezésére ezért olyan jogrendre és közigazgatásra van szüksége, amelyet ugyanolyan racionálisan lehet kikalkulálni, mint egy gép előzetes várható teljesítményét. A modern üzletformák, állótőkéjükkel és egzakt kalkulációjukkal túlságosan érzékenyek a jog és közigazgatás irracionalitásaira, és így többé kevésbé csak ott jöhetnek létre ahol, mint a bürokratikus állam racionális törvényei közt, a bíró többé-kevésbé nem egyéb egy paragrafusautomatánál,

---

<sup>66</sup> Itt az ortodoxiát kizárólag a módszertanra vonatkoztatom, arra a hitre, hogy „rátaláltunk” a helyes kutatási módszerre, és e módszer csak megalapítóinak intenciói szerint építhető ki, fejleszthető, mélyíthető tovább.; Lásd: LUKÁCS Gy.: Marxista fejlődésem: 1918-1930. In: *Lukács György összes művei*. Történelem és Osztálytudat kötet, Magvető, Budapest. 1971. 716.

<sup>67</sup> PI. T. VEBLER: *A dolgoztalan osztály elmélete*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1975.

<sup>68</sup> Ez utóbbi állítás azonban csak a trockista irányzatra igaz. Lásd: CLIFF, T.: *Statecapitalism in Russia*, Bookmark, London, 1974.

<sup>69</sup> LUKÁCS: *i.m.* 337-340.

melybe felül az aktákat, megfelelő költségekkel és illetékekkel egyetemben be kell dobni és azután alul kiköpi a többé kevésbé helytálló indokoláson alapuló ítéletet, melynek funkcionálása tehát legalábbis nagyjából-egészéből előre kalkulálható. Mindeközben az állandóan és forradalmi módon fejlődő kapitalista gazdaság és a megmerevedett jogrendszer között szüntelen konfliktusoknak lehetünk tanúi, melynek következménye az újabb és újabb kodifikálások.<sup>70</sup> Ugyanakkor az új rendszernek meg kell őriznie szerkezetében a régi kész és merev jellegét. Így jön létre az a paradox helyzet, hogy a társadalmi formák évszázadokon, akár évezredekken át is alig változott „joga” valamiféle irracionális, képlékeny, az egyes jogi döntésekben mindig meg-megújuló jelleget mutat, míg tárgyilag egyre újra meg újra, szinte viharosan átalakított modern jog merev, statikus, kész lényegű. Itt lényegében a tradicionális-empirikus kézművesség és a tudományos-rationális gyár<sup>71</sup> ellentéte ismétlődik meg, melynek hátterében a szüntelenül átalakuló technika áll.<sup>72</sup> Ha ezeket az állításokat megvizsgáljuk elég jól észrevehetjük a kapitalizmus - jogbiztonság (jogállam) összefüggés implicit kritikáját.

Ha ezzel a nézettel nem értünk egyet, akkor viszont szomorúan konstatálhatjuk, hogy a technológiai és különösen az információs forradalom és az ezzel egy időbe eső fent leírt liberalizációs folyamat a jog Lukács által ostromozott „merev” - jogállami - struktúráját bontja le, melynek egyik fontos megjelenési formája a szabályozó hatóságok léte.

Sárközy<sup>73</sup> éppen az információs forradalomnak tudja be, hogy új jogi dogmatikára és jogszemléletre van szükség. Az ő fogalmazásában a turbókapitalizmus, a „pénzpiac hideg erotikája” hatja át a világot, ezzel együtt a dezindusztrializálódás, a „vásárolok tehát vagyok” szemlélet teljes egészében átrendezi az egész világot és nem csak a dekadens Európát, amely e közben küzd a gazdasági pozíciói minimumának megtartásáért. Ő is a hatalmi átrendeződés mögött elsősorban a technika fejlődésének következményeit látja, és kicsit rárimelve a fenti lukácsi gondolatokra dichotom folyamatként érzékeli a termékdifferenciációval együtt

---

<sup>70</sup> Gyakorlati tapasztalatom, hogy a közigazgatási jog területén az Unió csatlakozásunkkal minden egyes közigazgatási jogterület alapkódexe 2-4 szeresére duzzadt, az elektronikus hírközlés területén rövid időközönként folyamatos rezsim váltások következnek be, mind a nemzeti jog, mind a közösségi jog szintjén (2001. évi XL. törvény, 2003. évi C. törvény, 2006-ban megindult az új szabályozási keret revíziója Unió szinten, melynek eredményei 2010-re várhatók nyilván egy új kódexet eredményezve) ugyanígy a közbeszerzés területén hasonló folyamatok zajlanak (1995. évi XL. törvény, 2003. évi CXXIX. törvény, és újabb irányelvi szabályozás van 2006-tól) és a sort még folytathatnánk.

<sup>71</sup> Az üzemszervezésben a taylorizmus- fordizmus megjelenése a tipikus példája. Lásd erről többek között: HORVÁTH I.: *Közigazgatási szervezés és vezetés*. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 1999. 35-41.

<sup>72</sup> Ez a technológiai forradalom (technológia konvergencia) áll a hírközlési piacok gyors átalakulása és a szabályozás folyamatos változása mögött. Lásd: KOPPÁNYI SZ.: *Hírközlési jog*. Osiris, Budapest, 2003. 23-27.

<sup>73</sup> SÁRKÖZY T.: *Információs társadalom és jog*. In: *Információs Társadalom és jogrendszer* (szerk: Sárközy T.). MTA Társadalomkutató Központ Budapest, 2002.



megjelenő konvergációt<sup>74</sup> is. Rámutat továbbá arra is, hogy mindez az európai szociális piacgazdaság, a jóléti-politikai államok válságát jelenti, a jog biztonsága más szintre, nem az államok, hanem a globális jogbiztonság szintjére tevődik át. Ez jelentkezik nemzetközi szintű önszabályozásban (reklám és hírközlés területén), másrészt egyre növekszik az állami igazságszolgáltatással szemben a választott bíróságok (önbíráskodás) szerepe.<sup>75</sup> E két utóbbi megállapítás kapcsán a következőkre szükséges rámutatni.

Egyrészt nagyon úgy tűnik, hogy a globális világrend a pénzügyi rendszeren és az államok központi igazgatásáról leválasztott szabályozó hatóságokon, valamint a nemzetközi választott bíróságokon keresztül tör magának utat. Regionális szinten az Európai Unió szintjén, jól megfigyelhető, ahogy az euró bevezetésével ***a tagállamok nemzeti bankjainak első körben megteremtett autonómiája tette lehetővé, hogy strukturálisan is alárendelődjenek az Európai Központi Bankok Rendszerében egy „nemzetek feletti” központi banknak. Ugyanígy a szabályozó hatóságok, de bíróságok autonómiája is azzal jár, hogy ezek az államhatalmi szervezetek egy globális struktúra részeivé válnak.*** Jelenleg ugyan még csak kooperációnak hívják azt, ahogy a közösségi joggal érintett területeken a nemzeti bíróságok kapcsolatban állnak az előzetes döntéshozatali eljáráson keresztül az Európai Bírósággal, és ugyanilyen kooperatív jellegűnek tekinti az Európai Bizottság a szerepét a szabályozó hatóságok JPE eljárásaiban (7. cikkely szerinti notifikációs eljárás), ahogy a Gazdasági Versenyhivatal és az Európai Bizottság kapcsolata szintén csak „tanácsadói” jellegűnek van beállítva legalábbis a kommunikáció szintjén az EK. Szerződés 81 és 82 cikkelyével érintett ügyekben<sup>76</sup>. A gyakorlatban és a konkrét jogi szabályozásban is a bíróságok esetén kevésbé, de a szabályozó hatóságok, a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa (Tanács) vagy a GVH esetében - ez utóbbi esetben a bíróságot is érintve- egyértelmű a Bizottság kontroll és irányító

---

<sup>74</sup>A konvergáció itt kifejezetten az információs forradalom által érintett területeket érinti elsősorban. Szorosabban vett témánk az elektronikus hírközlés területén azt jelenti, hogy a hírközlés különböző szektorai egységesülnek (telefon, műsorszórás, kommunikációs platformok egységesülése stb.) Ráadásul a konvergencia ezen a területen több szempontból is jelentkezik. Van egy technikai konvergencia (a digitalizálás eredőjeként), egy kínálati oldali, gazdasági struktúrák konvergenciája, a fogyasztói viselkedésnek egy konvergenciája (mindent PC-n keresztül oldanak meg), és egy szabályozói konvergencia is, mely utóbbi lassúbb folyamat. A gazdasági konvergencia a teljes információ kezelés láncolatának egy kézbe kerülése felé hat, amely így egy értékesítési konvergenciát is létrehoz, a szolgáltatások egyre komplexebbek, csomagjellegűek. Mindez új és új versenyjogi tényállásokat is indukál. Lásd erről bővebben: KOPPÁNYI: *i.m.* 24-25.

<sup>75</sup>Jellemző, hogy a szabályozó tevékenységgel kapcsolatos választott bírósági tevékenység nem csak az alapesetekben, de még az Állammal szemben is – befektetés védelmi egyezmények alapján - igen aktív. (lásd pl. a Világbank szerve az ICSID előtti eljárásokat, <http://www.worldbank.org/icsid/cases/cases.htm>)

<sup>76</sup>Lásd 1/2003/EK rendelet (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról

jellegű szerepe, amely a Keretirányelv 7. cikkelye esetében a vétójogon, a GVH eljárásaiban pedig az 1/2003 EK rendelet 16 cikkelye alapján a „hatáskör elvonás” lehetőségén keresztül érvényesül.

A másik észrevétel, hogy a jóléti állam válsága Európában minden bizonnyal összefügg a fenti folyamatokkal, de a problémakör súlypontilag mégis csak eltérő, főleg ha jogi szabályozás szempontjából nézzük. Az állami funkciók kiszélesedése globális folyamat. Ha leegyszerűsítve akarjuk megfogalmazni, – és ez a sokféle nézőpontból persze csak az egyik<sup>77</sup> - akkor azt mondhatjuk, hogy a technika fejlődés és a szabadversenyes kapitalizmus együttes eredőjeként előálló tökekoncentrációs folyamatok, a piacok oligopol-monopol jellegűvé való szükségszerű átstrukturálódásával a természetes személyekkel egyenlő jogi helyzetű jogi személyek<sup>78</sup> (elsősorban részvénytársaságok) válnak a gazdasági és társadalmi érdekek fő kifejezőivé, miközben beszűkítik a magánszféra, a polgári társadalom autonómiáját, és az átlagpolgár a demokratikus rendszerek alapját képező középosztály autonómiáját felváltja, a bérből és fizetésből élők kiszolgáltatott tömegei. E tömegek a tömegdemokrácia, a kompetitív pártstruktúra körülményei között csak akként képesek a rendszer egészében betöltött kulcsfontosságú pozícióikat, mint dolgozók, és mint fogyasztók betölteni, ha az állam a piaci szereplők által a társadalom egészére áthárított költségeket nem piaci típusú eszközökkel, állami elvonással, a redisztribúciós funkción keresztül kiegyensúlyozza. Ez nyilvánvaló a keynesi dogma alapján is. A keynesi logika a kereslethiány (amely nyilvánvalóan a termelékenység és a munkabér közti értékaránytalanság következménye lehet csak) állami pótlólagos kereslettel való kiegyenlítése. Kétségtelen tény azonban, hogy minél kisebb egy piac, annál hamarabb jelentkezik a tökekoncentrációs folyamatnak ez a hatása. Az Egyesült Államok nagy belső piacán csak egyes piacok és egyes- igaz kulcsfontosságú – szereplők ütköztek bele a piacméret korlátaiba, és így az állami intervenció nem állandósult, noha a wagner törvény<sup>79</sup> szabályai itt is érvényesültek.

A jóval kisebb, széttagolt európai államok esetében e korlátok előbb és erőteljesebben jelentkeztek többek között pusztító XX. századi diktatúrák sorozatában egészen az Egyesült Államok vezérelte nyugat-európai konszoldiációig, amelynek alapjain indult el a

---

<sup>77</sup>Alapvetően marxista szemléletmódú, bár nyilvánvaló, hogy más doktrinákban is többnyire érvényes megfogalmazás.

<sup>78</sup> Szemléletesen elemzi ezt a kérdést KORTEN: *i.m.* 120-121.

<sup>79</sup> Wagner törvényről lásd: *Pénzügyi jog I.* (szerk.: Földes G.) KJK Budapest, 1996. 14.

tőkekoncentráció méretéhez képest relatíve kis európai államok egységesülési folyamata az Európai Unió intézményrendszerét hozva létre. Ezt a konszolidációs folyamatot azonban már csak a jóléti állam ideológiáján keresztül lehetett levezényelni.<sup>80</sup> Ez a folyamat volt az, amely ráirányította a figyelmet az állam és piac kapcsolatára, és amely külön tudományágak alapját képezve számos közgazdasági Nobel díjas munkában is tükröződik.

Alapvetően két tudományos diszciplína koncentrált kifejezetten ezekre a kérdésekre, noha számos tudományterület foglalkozik a kérdéssel különböző aspektusokból, így a jog, a közgazdaságtan, a szociológia, politológia. Az egyik a közösségi döntések elmélete (theory of public choice), a másik a közösségi szektor közgazdaságtana (public economics). A közösségi döntések elméletének gyökerei a XVII századba nyúlnak vissza egészen Thomas Hobes és David Hume-ig<sup>81</sup>, de a közösségi szektor közgazdaságtana is már a XIX században kialakult, nagy fellendülési időszaka a 60-as években volt. Közgazdasági nobel-díjat kapott e körben végzett munkásságukért többek között P. Samuleson (a közjavak technikai definíciója), K. Arrow (a választási paradoxon), J.Buchanan (a közjavak technikai definíciója), és J.E. Stiglitz (aszimmetrikus információ), de olyan kiemelkedő elméleti művek is születtek, mint J.Buchanan és Tulloch „The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy” (Ann Arbor, University of Michigan, 1962).<sup>82</sup>

Bár a 80-as évek eleje óta lassan meginduló és a 90-es években felgyorsuló, majd a 2000-es években már mindennapjaink részét képező liberalizációs folyamat a jóléti állam ideológiájával – legalább is a szavak szintjén - szembe megy, egyelőre ez a küzdelem még nem dőlt el. Számos tanulmány rámutatott arra, hogy az állam újraelosztó szerepének csökkenése nem egyértelmű, sőt az sem világos, hogy a liberalizáció és az állami funkciók erőteljes volta főként a versenyképesség és gazdasági növekedés szempontjából két

---

<sup>80</sup>Azonban a jóléti államra, a szociális piacgazdaság, vegyes gazdaság rendszerstruktúrák létrejötté nem csak Nyugat-Európára, hanem az egész világon megfigyelhető folyamat volt- különösen a kisebb országok esetében. Így Dél-Amerikában, de ha jól meggondoljuk Magyarországon a Kádár-rendszer ma is a köztudatban a kis magyar „welfare state” képzetet kelti és az adott sajátos viszonyokat figyelembe véve nem is alaptalanul. A 60-70-es évek egyértelműen az érett jóléti államok aranykora, melyből mi épp csak végét, azt is féloldalasan kaptuk el. Kornai János szavaival élve ez volt „koraérett jóléti állam” időszaka /KORNAI J.: A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben I. és II. rész in *Közgazdasági Szemle*, 1995/12, 1996/1 /

<sup>81</sup>HUME, D.: *Értekezés az emberi természetről*. (Bence György fordítása) Gondolat, Budapest, 1976.; *Tanulmány az erkölcs alapelveiről*. (Miklósi Zoltán fordítása) Osiris, Budapest, 2003. HOBES, T.: *A Leviatán*, Magyar Helikon, Budapest, 1970.

<sup>82</sup>HOÓS J.: *A közösségi döntési rendszer* Aula kiadó, Budapest, 2002. 14-15.

egymással szembenálló erőt képviselne. Többek között Szilágyi és Szamuely<sup>83</sup> is rámutat, hogy a posztindusztriális társadalomban – szemben az ipari korszakkal – szükségszerűen az állam a legnagyobb munkáltató. Ha figyelembe vesszük a posztindusztriális társadalom azon jellegzetességét, hogy a szolgáltató (harmadik) szektorban dolgozik a lakosság döntő hányada (fejlett társadalmakban kb. a 80%-a), akkor megállapíthatjuk, hogy a magánszektor által ledobott munkaerő állam általi foglalkoztatása a magánszektor kiegyensúlyozott jövedelmének az alapja. A magánszektor és különösen a multinacionális cégek kevés munkavállalóval igen magas gépesítettség mellett rendkívüli termelékenységgel dolgoznak, és ez a tény szükségszerűen hozza strukturálisan kölcsönösen függő helyzetbe a magánszektor, az az a gazdaságot és az államot. Ma tehát az állam és gazdaság szétválasztása – a gyakorlatban még politika alrendszerében is – lehetetlen. Atkinson<sup>84</sup> kimutatta, hogy a jóléti transzferek és a gazdasági növekedés között nem bizonyított az ellentmondás és nem is bizonyítható tudományosan. Ehhez képest a közösségi döntések elmélete (és a közösségi szektor közgazdaságtana) szerint nem az a kérdés, hogy legyen piac, vagy ne legyen, vállaljon-e szerepet az állam vagy ne, hanem az, hogy milyen mértékű legyen a piac és az állam szerepvállalása.<sup>85</sup> Az elhatárolás alapját a piaci kudarcok és a közösségi döntések kudarcainak elemzése képezi. Ez azért is fontos kérdés témánk szempontjából, mert a piacsabályozás, a szabályozó hatóságok működését legitimáló érvrendszer középpontjában az ún. „piaci kudarcok” állnak.<sup>86</sup> Ugyanakkor látni kell, hogy a „piaci kudarcokra” nem a piacsabályozás a válasz, hanem maga az állami direkt és indirekt beavatkozások összessége. Ahhoz, hogy ezt az összefüggést megérthessük, röviden ismertetni kell a piaci kudarc fogalmát, melyet e téma szakértői némileg eltérően határoznak meg.

### 1.1.2 A piaci kudarc fogalmának értelmezése

***Piaci kudarcról általánosságban akkor beszélnek, ha a piac önmagában nem nyújt gazdaságilag hatékony eredményt.*** A hatékonyság értelmezése azonban szintén nem egy

---

<sup>83</sup> SZAMUELY: A „haldokoló” jóléti állam az 1990-es években in *Közgazdasági Szemle* 2004 /10. 948-969.; SZILÁGYI P.: Az állam társadalmi szerepe. Az állam funkciói. In: *Államelmélet* 1997. 52-72.

<sup>84</sup> ATKINSON, A.B., *The economic consequences of rolling back the welfare state*. The mitpress, Cambridge 1999.

<sup>85</sup> HOÓS.: *i.m.* 264.

<sup>86</sup> Kende és sokan mások a piacsabályozás indokát, szükségességét a piaci kudarcok kiküszöbölésében látják és a piacsabályozást ennek elegendő eszközeként tételezik KENDÉ: *i.m.* 23-27.

egyszerű dolog. A hatékonyság legtágabb értelemben az erőforrások és a megtermelt javak és szolgáltatások termelésének, elosztásának, felhasználásának és a fogyasztásnak a hatékonyságát jelenti, mely koncepció szorosan kapcsolódik a jólét fogalmához. A gazdasági tevékenységek célja tehát az emberek áruk és szolgáltatások vonatkozásában jelentkező szükségleteinek kielégítése adott erőforrás és technológiai korlátok között. Széles értelemben a technológiai (technikai) hatékonyságot és a közgazdasági hatékonyságot különböztethetjük meg, az utóbbin belül pedig termelési és elosztási hatékonyságról beszélhetünk. Az utóbbi alatt a közgazdaságtan a Pareto hatékony helyzeteket érti. Pareto optimumról akkor beszélünk, ha olyan helyzet áll elő, hogy az eltérő erőforrás elosztás már nem képes senkinek sem előnyt biztosítani anélkül, hogy egyidejűleg valakinek az érdekeit ne sértené. A versenyzői piac a közgazdasági és a technológiai hatékonyságot is biztosítja, sőt azt is elősegíti elvileg, hogy a technikai váltások a legjobb ütemben valósuljanak meg (dinamikus hatékonyság). A dinamikus hatékonyság más értelmezésben a monopolista statikus hatékonytalanságának az ellentéte. ***A hatékonyan működő gazdaságot úgy definiálhatjuk, mint olyan gazdaságot, amelyben a szűkösen rendelkezésre álló erőforrások és technológiai adottságok mellett a lehető legkisebb fajlagos ráfordításokkal a maximális teljesítményt érik el, a fogyasztók igényei és preferenciái maximális kielégítése mellett, a gazdasági növekedés dinamikus és kiegyensúlyozott, inflációmentes, és a foglalkoztatás a lehető legteljesebb, a társadalmat mindezért a növekvő jólét jellemzi. Ezen a bázison megteremthető a legitim, szilárd demokratikus társadalom.*** Ha a társadalom nem a haszonlehetőség a termelési lehetőség görbéin, az az nem Pareto-optimum szintjén funkcionál, elmarad a lehetséges szükségletkielégítési szinttől és maximális termelési lehetőségeitől, az az lehetőségei alatt teljesít, akkor piaci kudarcról beszélünk.<sup>87</sup> Jól látható, hogy a piaci kudarcok ilyen felfogásából az következik, hogy a piaci döntési mechanizmus alapján meg nem oldott feladatok ellátását végzik a közösségi szektor döntési mechanizmusai.

Mindebből milyen következtetések adódnak? ***A szakirodalom a piaci kudarc egyes típusai alatt egyrészt a piaci kudarc oksági tényezőit sorolja fel, másrészt a piaci kudarc következményeit***<sup>88</sup>. Eszerint a piaci kudarcokat jelentik a strukturális kudarcok –

---

<sup>87</sup> HOÓS.: *i.m.* 42-43.

<sup>88</sup>Ez már önmagában átfedéseket okozó fogalmi tisztázatlanságot eredményező helyzet. Mi a továbbiakban három mű felhasználásával ismertetjük ezeket: JOHNSON, D. B.: *Jóléti közgazdaságtan*, Osiris, Budapest, 1999. 60-75. és HOÓS: *i.m.* 45-83., KENDE: *i.m.* 24-38.

monopóliumok<sup>89</sup>, oligopóliumok, kartellek-, a külső gazdasági (externális) hatások, a közjavak léte, a piaci döntések információs problémái (ezen belül elsősorban a reklám, illetve a fogyasztói tájékozatlanság, piaci ismertek megszerzésének költsége), a piac rövidtávú érdekeltsége (profitérdeke), a méltánytalan jövedelem elosztás (piac és méltányos elosztás kapcsolata), a gazdasági növekedés kiegyensúlyozatlan ciklikussága, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok és a külkereskedelem hatásai. Ez utóbbihoz kapcsolódik a csökkenő költségek (növekvő volumenhozadék) elve, amely a komparatív előnyök elvének nemzetközi szintű érvényesítését követeli meg. A növekvő volumenhozadék elve emellett szoros összefüggésben áll a monopóliumok kérdésével is, hiszen az szükségszerűen vezet a természetes monopóliumok kialakulásához. Ide sorolható továbbá még a közgazdasági tankönyvekben tárgyalt gazdasági járadék problémája, ezzel összefüggésben az „essential facilities” doktrínából ismert nélkülözhetetlen eszközök, tehát az abszolút piaci korlátok problémája, valamint a káros verseny fogalma.

A fenti felsorolásból is látható, hogy egymást gyakran átfedő fogalmakról van szó, egyik piaci kudarcot okozó körülmény szükségszerűen együtt jár másokkal, továbbá minden olyan esetben, amikor a szükséglet kielégítést szolgáló javak termelésének és elosztásának a piac nem elég hatékony módja, vagy olyan társadalom egészét érintő problémáról van szó, melynek megoldására a piac nem alkalmas (aszimmetrikus információ, externális hatások) azt piaci kudarcnak nevezzük.<sup>90</sup> A fenti piaci kudarcok szinte mindegyike bizonyos vonatkozásokban ugyan indokolhatják a piacsabályozást és különösen a szektorspecifikus piacsabályozást elsősorban azért mert strukturális kudarcok áttételes következményei, azonban ezeknek kezelése dominánsan az állam más funkcióinak ellátásán keresztül történik.

---

<sup>89</sup>Gyakran csak a monopóliumokat emelik ki a piaci kudarcok okai közt, és ezt a piaci struktúrát önmagában az egyik legsúlyosabb piaci kudarcként értékelik. Ennek kapcsán azonban annyiban árnyalnunk kell ezt a kérdést, hogy egyrészt a monopólium és az ebből származó gazdasági erőfölény, mint tény a klasszikus versenyjogban önmagában nem jelent problémát, csak az ezzel való visszaélés jogsértő, másrészt szektorspecifikus szabályozások esetén, amikor a gazdasági erőfölényes helyzet önmagában szabályozást indukál, a monopólium létét nem tekintik automatikusan gazdasági erőfölényes helyzetnek. E mögött komoly közgazdasági érvrendszer húzódik meg, elsősorban a „kiegyenlítő vásárlóerő elmélete”. A fogalom megalkotója Galbraith volt, lásd: GALBRAITH J.K. 1952.: *American capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Boston, Houghton-Mifflin.

<sup>90</sup>Fel kell hívni arra a figyelmet, hogy azt állítani, hogy a piacgazdaság a javak termelésének, elosztásának dominánsan leghatékonyabb módja, még piacgazdaságnak nevezett országokban sem egyértelmű. Ahogy rámutattunk, a folyamatos tökekoncentráció következményeként egyrészt a termelési folyamatok jelentős része vállalat illetve vállalat csoportokon belülre kerül, amelyen belül az erőforrások elosztása valójában adminisztratív úton, vállalatok belüli döntéshozatali mechanizmusokon keresztül történik, még akkor is, ha az utóbbi évtizedekben az outsourcing, az egyes tevékenységek – beleértve a termelést is – gyakran kihelyezésre kerül. Ez utóbbi folyamat sok egyéb mellett inkább a tökekoncentráció melletti szélsőséges munkamegosztás és specializálódás eredménye, amely mögött gyakran a volumenhozadék elve érvényesül.

Így a rövidtávú profitérdek problémájához kapcsolódik elsősorban az energiaiparban ismert hosszú távú szerződések kérdése,<sup>91</sup> a méltánytalan jövedelem elosztás szükségszerűen jelentkezik a monopóliumok holt-teher veszteségéből, így a fogyasztói jólét növelése minden szabályozó hatóságok kitűzött célja. A gazdasági járadék szűkös erőforrások során előálló kudarc és a hálózatos iparágakban jellemző. A csökkenő költségek elve alapján jönnek létre a természetes monopóliumok, az információs problémák felerősödése szükségszerűen jelentkezik erős piaci korlátok esetén a potenciális versenytársak számára és így tovább. Ha számba vesszük az egyes piaci kudarc típusokat, akkor a következőket állapíthatjuk meg:

A piaci kudarcok között vannak olyanok, ahol kifejezetten gazdaságpolitikai döntések képezik a piaci kudarc felszámolásának módszerét, melyhez egyes esetekben közvetlen intervenciós jellegű állami támogatásokra épülő beavatkozások kapcsolódnak. Ilyen a káros verseny, és a gazdasági kiegyensúlyozatlanság problémája.

Így káros versenyről<sup>92</sup> beszél a szakirodalom, amikor egy iparágban nem alakul ki stabil verseny. Itt az instabil piacok szabályozása azért szükséges, mert az iparágban enélkül a termelők és fogyasztók túlzottan nagy kockázatot vállalnának, ami nem hatékony piaci eredményhez vezetne. Tipikus példája ennek – különösen a modern viszonyok között- a mezőgazdaság, és azon belül is főként az alapvető élelmiszerek jelentős része (krumpli, hús, tej, búza stb.) Nem csak arról van szó, hogy ehhez fontos sajátos társadalmi és szociális problémák kapcsolódnak, mint a vidék megtartó képessége, a mezőgazdaságból élők szociális körülményei, az élelemtermelés nemzetgazdasági szempontból stratégiai szerepe, és ezért minden országban sajátos piacvédelmi mechanizmusok kapcsolódnak e területhez, de az agrárrendtartási szabályok az általános versenyszabályozás hatókörén kívül esnek. Míg az Európai Unióban az agrárpolitika speciális kezelése közismert,<sup>93</sup> addig Magyarországon a káros verseny kiegyensúlyozásának sajátos önszabályozó intézményei a TermékTanácsok

---

<sup>91</sup> KENDE: *i.m.* 260.

<sup>92</sup> ZOLNAI M.: *Liberalizáció, versenyelméletek és szabályozás a hálózatos iparágakban* debreceni egyetem közgazdaságtudományi kar doktori iskola Versenyképesség, globalizáció és regionalitás c. doktori program Kutatási fórum – 2004. január 15-17. In: KENDE: *i.m.* 27.

<sup>93</sup> Az EK Szerződés 36 cikke értelmében a Szerződés versenyjogi szabályai csak a Tanács által meghatározott módon és a mezőgazdasági politika - 33 cikkben megfogalmazott – céljainak tiszteletben tartása mellett érvényesülhetnek. A közösség költségvetésének 2/3 teszi ki a közös agrárpolitikából (CAP) eredő terhek, ennek reformja jelenleg folyamatban van a 1782/2003/EK rendelet (OJ.2003 L.270, 2003. 10.21. p.1.) alapján, amely egy egységes jövedelemtámogatási rendszer kialakítását jelenti. Lásd részletesen erről: DR. VÁRNAY E. - PAPP M.: *Az Európai Unió Joga*. KJK. Kerszöv, Budapest, 2005. 795-805.; *Európai Unió politikái X. fejezet* (Halmai Péter) (szerk.: Kende T. - Szűcs T.) 281-317.

rendszere, melyek szorosan kapcsolódnak az agrárpiaci rendtartások más országokban is működő szabályozási technikáihoz. Magyarországon korábban kifejezetten kivették az agrárpiaci rendtartások a szabályozott területeket a Tpv.11.§-ának hatálya alól, jelenleg a hatályos agrárpiaci rendtartásról szóló 2003. évi XVI. törvény 31. § (5) bekezdése úgy fogalmaz, hogy ha a Tpv. 11. §-ába ütközne valamely a törvény alapján megvalósuló szabályozás, akkor a miniszter biztosítja, hogy a korlátozás révén megvalósuló gazdasági előnyök meghaladják a verseny korlátozásából eredő hátrányokat.<sup>94</sup> Mindezen túlmenően a mezőgazdaság és globalizált verseny összeütközése nem csak az Európai Unió országaiban, de a világ minden országában az egyik legkomolyabb kihívást jelenti és nem csak a káros verseny problémái miatt.<sup>95</sup> Mindebből következik, hogy a megváltozott globális versenykörülmények miatt a verseny intenzitása sajátosan romboló hatású ezen a természeti tényezők által erőteljesen befolyásolt piacokon, és ennek kezelése ösztársadalmi okokból és nem a versenyzői piac kialakítása érdekében szükséges. A mezőgazdaság és az alapvető agrártermékek piaca tipikus területe mai is feltételeit tekintve a klasszikus versenyzői piacoknak, hiszen versenyt korlátozó tényezők horizontális viszonylatban csekélyek. Nagyszámú piaci szereplő, homogén termékekkel versenyez,<sup>96</sup> a termelők alapvetően árelfogadók és nem képesek befolyásolni az árat,<sup>97</sup> a reklám szerepe csekély stb. Ugyan ezt helyzetet a globális kereskedelem megtöri azzal, hogy információs deficitet hoz létre,<sup>98</sup> de a piacok kiegyensúlyozatlansága önmagukban ebből nem magyarázhatók. A problémák alapvetően vertikális – felvásárlók, nagy kereskedelmi üzletláncok erőfölénye- oldalról jelentkeznek, amely a versenyjogi problémakezelés kevésbé kidolgozott területe. Ennélfogva

---

<sup>94</sup>Az intervenció és ajánlott árak meghatározása többször problémát vetett fel a gyakorlatban, amikor a miniszteri intézkedés elmaradása esetén, maguk a Terméktanácsok próbálták meg az árakat meghatározni. A GVH ezekkel szemben többször fellépett lényegében a káros versenyt kényszerítve ki. (Pl.: Vj.58/2002, Vj.47/2003.)

<sup>95</sup>A mezőgazdaság és szabadalmi jogok (génkezelt növénytermesztés) kapcsolata is egyre kényesebb szituációkat hoz létre. A szabadalmi jogok problematikáját, majd az információs asszimetriák problémáit kapcsán utalásszerűen vizsgáljuk, de látni kell, hogy azon fejlődő országokban ahol még a lakosság 2/3 mezőgazdaságból él, ott mezőgazdaság – pl. Indiában - WTO által a fenti globalizációs - liberalizációs folyamatok keretében erőltetett liberalizálása – mely az Európai Unió politikáját is befolyásolja - súlyos gazdasági-társadalmi-szociális problémák forrása. Lásd erről: SHALINI RANDEIA: *Példabeszéd a Neemfáról, a jog transznacionalizációja és a civil társadalmi szereplők szerepe*. In: *Eszmélet* 60. szám, 2003. 133-139.

<sup>96</sup>Persze ma már ez is relatív, hiszen az a népi mondás, hogy „egyik tojás olyan mint a másik” már nem igaz. Megjelent a tojások között az omega3 tojás, a mélyalmos tojás stb. maga után hozva szokásos kereskedelmi eladási technikákat, a reklámot stb., melyek mind a piaci kudarcok okai lehetnek.

<sup>97</sup>Bár a terméktanács és a feldolgozóiparban az ipartestületi kezdeményezések erőteljesek, melyet rendszerint a versenyhivatal szigorú fellépése követ (Vj.138/2004., Vj.74/2003.)

<sup>98</sup>Ma már a pirosaprika vagy a paradicsom és más gyümölcs-zöldségek piacát is aszimmetrikus információs helyzet jellemzi, ahol a származási ország nem nyomon követhető és különösen a különböző származási helyekhez kapcsolódó különböző minőség miatt e piacok a „tragacspiac” szindrómáit mutatják. Tragacspiacról lásd: HAL L. VARIAN: *i.m.* 673.



e „káros verseny” problémái valójában teljesen elkülönülten, a versenyjogi alapú piacsabályozástól eltérő úton haladnak, noha az összefüggések számosak. Ezért az mondható, hogy e területen a versenyjogi alapú piacsabályozás létjogosultsága vitatott, és ezért ennek kezelését az állam, külön jogi szabályozás útján (pl. agrárjog) biztosítja. Ezen a területen Európában és Magyarországon – de általában a fejlett országokban - nem hogy megengedett, de szükségszerű az állami támogatási rendszerek alkalmazása.

Ugyanígy a kiegyensúlyozott gazdasági növekedés biztosítása az állami gazdaságpolitika feladata. Vitatott a közgazdasági szakirodalomban, hogy az összehangolt fiskális és monetáris politika képes-e hatékony befolyásolásra. A monetaristák ezt lényegében tagadják, míg (neo) keynesianus közgazdászok a gazdasági ciklusok elsimítását tekintik a gazdaságpolitika fő feladatának, és kétségtelenül a 80-as évekig ez volt az uralkodó gazdaságpolitikai cél. Ezek a kérdések a jog oldaláról azonban a pénzügyi jog területéhez köthetők,<sup>99</sup> a versenyjogi alapú piacsabályozás csak áttételes hatást gyakorol e piaci kudarcok kiküszöbölésére.

Az externális hatások, Coase-tételére figyelemmel a tulajdonjogok tökéletes leszabályozásával elvileg megoldhatók, így a jogrendszer klasszikus piaci csere feltétel rendszerét biztosító szabályaival ez megoldható. Ahol pedig nem, ott speciális közigazgatási jogi szabályozás léphet be. Ilyen a közjavak, különösen a tiszta közjavakat érő negatív externális hatások ellensúlyozása például a környezetvédelem területén.

Az aszimmetrikus információ, mint piaci kudarc rendkívül összetett és bonyolult elemzési területe a közgazdaságtannak, azon belül elsősorban a mikroökonómiának, de kapcsolatban van a tranzakciós költségek elméletével, a játékelmélettel és számos gyakorlati közgazdasági szakág kutatási tárgya más-más aspektusból. Emellett kapcsolódik számos globális problémát jelentő és jogi szabályozással összefüggő kérdéshez, így a szabadalmi joghoz, az üzleti titok jogintézményéhez stb. Épp ezért bár a piacsabályozás egyik eszköze a hatóság és piaci szereplők valamint a szabályozott piacon működő erőfölényes vállalkozások közti információs aszimmetria megszüntetése, ezek a törekvések inkább eszköz, mint cél

---

<sup>99</sup> Közgazdaságtanban a Makroökonómia, a Pénzügytan, Gazdaságpolitika és Irányítás diszciplínák foglalkoznak vele.

jellegűek.<sup>100</sup> Ezért bár e probléma részleges kezelésével is foglalkozik a versenyjogi alapú piacszabályozás, és a fogyasztóvédelem is (lásd pl. fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása tényállást stb.), de nem célja teljeskörű megoldást nyújtani.

A fenti piaci kudarc típusoktól különböznek azok, melyek olyan problémákat azonosítanak, amelyek megoldására a versenyzői piac, mint modell elvileg sem képes, valamint amelyek megoldására a tényleges piaci mechanizmus alkalmatlan, ezért praktikusán a szó szoros értelemben vett piaci kudarcnak sem tekinthető. A versenyzői piac a rövidtávú profitérdekeltség problémáit elvileg sem képes kiküszöbölni, hiszen axiomatikusan a versenyzői piac hosszútávú profitja zéró. Ebben a kontextusban a rövidtávú profitérdekből eredő kudarcok rendkívül szűk értelmezést kapnak. Eszerint a piaci szereplők jellemzően rövid távon gondolkodnak: ennek oka lehet a tőkeigényes beruházások miatt fellépő egzisztenciális biztonság igénye – hiszen ezek a beruházások jellemzően hosszabb idő alatt térülnek meg -, illetve a hosszú távú befektetésekkel kapcsolatos bizonytalanság. Ez a piaci kudarc tehát azt jelenti, hogy komoly, a gazdaság általános fejlődését elősegítő infrastruktúrális beruházások hatékony megvalósítása piaci alapon nem igen valószínű, másrészt ha megtörténik, az szükségszerűen nem versenyzői piac keretei között történik. Gondoljunk itt arra, hogy a infrastruktúrális beruházások, a hálózatos iparágak, mint autópálya építés, hírközlés stb. vagy állami vállalatokon keresztül, vagy állami koncesszióba adással történik. E szűkített meghatározás esetén azonban nem csak a rövidtávú profitérdekeltség játszik szerepet a piaci kudarcban, hanem a növekvő volumenhozadék elve, a közjavak problémaköréhez köthető potyautas szindróma, a hatékony elosztás és monopóliumok, a gazdasági járadék és nélkülözhetetlen eszközök problematikája is. Tágabb fogalmi meghatározás esetén pedig a rövidtávú profitérdek a piacgazdaság és főként a versenyzői piac immanens tartalma, amely problémaként való felvetése ezért a piacgazdaság és a verseny általános megkérdőjelezéséhez vezet a társadalmi jólét, a szükségletek kielégítése szempontjából. Ez minden kapitalizmuskritika egyik alapvető vonása. Következésképp a versenyjogi alapú piacszabályozásnak fogalmilag nem lehet célja ennek kiküszöbölése, még ha egyéb gazdaságon kívüli, biztonsági, a rendszer egésze szempontjából fontos érdekek miatt ezek a kérdések a szabályozó hatóságok látókörébe – és feladatkerébe – is kerülnek.

---

<sup>100</sup> Pl. a számviteli szétválasztási kötelezettség jogintézménye ezt szolgálja, mely egy eszköz a piacszabályozás legerősebb beavatkozási technikájának megvalósításához: az árszabályozáshoz.

A piaci mechanizmus tényszerűen alkalmatlan továbbá a méltányos elosztás, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok és a külkereskedelem káros hatásainak kiküszöbölésére, ahogy a közjavak hatékony termelésére és elosztására is. A méltányos elosztás akadályának fő gátja, ahogy arra Edgeworth és a jóléti közgazdaságtannal foglalkozók rámutattak, hogy a kiinduló állapot nagyban meghatározza, hogy a szerződési görbe,<sup>101</sup> mely pontján alakul ki a Pareto-hatékony állapot. Ha figyelembe vesszük, hogy az induló vagyon azonossága szükségszerűen nem jellemzi a tényleges piaci kapcsolatokat, akkor könnyű elfogadni, hogy a méltányos elosztás sosem volt történetileg a piacgazdaság sajátja. Persze e következtetés elfogadásához a méltányos elosztás fogalma is külön definiálást igényelne. Méltányosság fogalma a klasszikus közgazdaságtan, a piacgazdaság eszméje körében nem is igazán értelmezhető fogalom. A munkaértékelmélet alapján,<sup>102</sup> de más politikai filozófiák mentén,<sup>103</sup> van létjogosultsága ilyen fogalmakkal operálni, de a (határ)haszonérték elmélet alapján olyannyira relatív fogalmat kapunk, hogy csak azt vonhatjuk le következtetésként, hogy a piacgazdaság eszméje erről nem is igen kíván semmit sem mondani. Ennél fogva bár a közösségi szektor valamely gazdaságon kívüli okból erre hivatkozással beavatkozhat, és lehet ez elfogadható, de kicsit eufemisztikusnak tűnhet piaci kudarcok megoldásáról beszélni. Hasonló a helyzet a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokkal is. Ennek kapcsán olyan problémákat szoktak felsorolni, melyek a közösségi döntéshozatali rendszerek kudarcaiból adódnak épp azért, hogy a piaci mechanizmusok nem „laboratóriumi” körülmények között érvényesülnek. Így a nemzetgazdasági kapcsolatokat átszövik biztonsági, katonapolitikai, nemzeti és etnikai, kulturális szempontok, míg a komparatív előnyök érvényesülése,<sup>104</sup> és a volumenhozadék elve által megkövetelt nemzetközi szintű munkamegosztás és specializáció munkanélküliséget okozhat, kölcsönös függőséget, és az így összefüggővé váló pénzügyi rendszer pedig tovaryűrűző pénzügyi zavarokhoz vezethet, globálisan teszi sérülékenyebbé az egyes nemzeti gazdaságokat. Ez ellen pedig protekcionizmussal és egyéb verseny és piacellenes vagy akár piackonformnak tekintett (árfolyampolitika stb.) eszközökkel védekeznek. Ezek az

---

<sup>101</sup> A szerződési görbe Edgeworth négyszögben azon pontokat jelenti, ahol Pareto-optimális két fél szempontjából a csere. Így végtelen sok pareto-optimális helyzet létezhet.

<sup>102</sup> MARX, K.: *A tőke I.* (1949) Budapest, 80.

<sup>103</sup> Lehet ez például Kant kategorikus imperativusza, stb.

<sup>104</sup> Ez az elv nem csak azt jelenti, hogy az egyik ország olcsóbban termel mint a másik. Például ha az USA, mind búzát, mind PC-t hatékonyabban tud termelni, mint Japán, még lehet, hogy Japán exportál PC-t az USA-ba, mert komparatív előnye van. Ugyanis ha Japánban 15-ször akkora mennyiségű munkát igényel 1 PC előállításához, mint 1 tonna búzáé, míg az USA-ban 20-szor annyit, noha az USA-ban mindkettőhöz kevesebb munkaóra kell, akkor USA búzát fog termelni, míg Japán PC-t. In: HOÓS J. *i.m.* 75.

problémák azonban éppen hogy nem a piac, hanem a globalizációval összefüggő gondok, melye ellen védekező közösségi szektor döntéseiből eredő kudarcok megoldásaként javasolják a nemzetközi kapcsolatokat liberalizálását.<sup>105</sup>

Ha pedig a közjavak problémakörét vizsgáljuk meg, akkor ugyanezen következtetésekre jutunk, akár tiszta, akár termelt, illetve meriotikus közjavakról beszélünk.

Behrens rámutatott<sup>106</sup>, hogy „már Adam Smith *A nemzetek gazdagságában*<sup>107</sup> azt írta, hogy a közösségnek kötelessége, hogy tagjai számára előteremtse bizonyos jószágokat. A természetes szabadság rendszere szerint az uralkodónak csak három kötelességet kell szem előtt tartania, három valóban nagy fontosságú, de egyszerű és józan ésszel könnyen megérthető kötelességet. Ez a külső biztonság, a belbiztonság, és bizonyos közművek és közintézmények, melyeknek létesítése és fenntartása sohasem állhat egy vagy több egyén érdekében, mert ezeknek nyeresége sohasem fizethetné vissza valamely egyének kisszámú csoportjának költségeit, holott egy-egy nagy társadalom javára ennél sokkal többet nyújtanak ezek. Érdekes, hogy ezt a gondolatot éppen Smith a liberális közgazdaságtan és a „láthatatlan kéz” fogalmát megalkotó gondolkodó fogalmazta meg, aki számára ezek szerint nyilvánvaló volt, hogy a piac nem mindenkor és mindenütt hatékony.<sup>108</sup>

A szintén klasszikus John Stuart Mill<sup>109</sup> híres világítótorony-példázatával<sup>110</sup> mutatta be azt, hogy a közösség felelőssége bizonyos közérdekű intézmények létrehozása és fenntartása.

A ma már szintén (XX. századi) klasszikusnak tekintett Paul Samuelson<sup>111</sup> szerint a honvédelem, a jogrendszer, a nemzetbiztonság és a közbiztonság is közjóságnak tekinthető.

---

<sup>105</sup> Ez azonban egyes kritikusok szerint azt jelentené, mintha egy állatkertben azt mondanánk, hogy mostantól mindenki szabad, nincsenek ketrecek és boldogan bemehet az oroszlán a bárány akoljába, és a bárány is az oroszlán barlangjába, teljes a szabadság és az egyenlő elbánás...

<sup>106</sup> BEHRENS, P: *i.m.* 92-93.

<sup>107</sup> SMITH, A.: *A nemzetek gazdagsága*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

<sup>108</sup> MÉSZÁROS J.: Egyéni hasznok és közjóságok (avagy meddig ér a láthatatlan kéz) in: *Valóság* 2006/2.

<sup>109</sup> JOHN STUART MILL: *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy* edited with an introduction by W. J. Ashley, M.A., M.Com., Professor of Commerce in the University of Birmingham, Sometime Fellow of Lincoln College, Oxford. 1909, London; Longmans, Green and Co. (Based on the 7th edition) Teljes szövege megtalálható: <http://www.econlib.org/LIBRARY/Mill/mlPtoc.html>

<sup>110</sup> Ugyanakkor Coase plasztikusan mutatja be, hogy a világító torony példázat rossz példa. Lásd: R. COASE: *The Lighthouse in Economics*, *Journal of Law and Economics*, 1974.

<sup>111</sup> SAMUELSON, P. A.: "The Pure Theory of Public Expenditure" In: *Review of Economics and Statistics*, 1954. november. A közjóság „olyan jószág, amelyet közösen élvezünk, vagyis fogyasztása nem eredményezi azt, hogy az adott jószágból mások csak keveset fogyaszthatnak.” Hangsúlyozta, hogy a közjavak markánsan különböznek a magánjavaktól, amelyek feloszthatók az egyének között. A magánjavak

Ebből sokan arra következtettek, hogy bármely társadalmi intézmény közjóság, például az árak stabilitása vagy a teljes foglalkoztatás is. Később kiterjesztették ezt az értelmezést a kormányzati programokra, a közösségi döntésekre stb. Így gyakorlatilag nagyon kevés olyan közintézmény vagy közösségi döntés maradt, amely nem volt a fogalom körébe sorolható.

A kollektív közjavak tehát felvetnek egy piac számára megoldhatatlan allokációs problémát, mégpedig azt, hogy a közjóság előállításával felmerülő pozitív és negatív külső hatások nem internalizálódhatnak, vagyis nem számíthatók be a költségeket magára vállalónak. Ésszerűen gondolkodó egyénnek nem állnak készen önként kijelenteni, hogy egy hasznosságért fizetnek ha azt mások állítják elő és ahhoz ingyen hozzájuthatnak. Ha mindenki így gondolkodik senki nem fogja azokat előállítani, noha mindenkinek érdeke fűződik hozzá. Az egyéni és társadalmi érdek tehát nincs összehangolva. Ez az egyike azoknak a döntési helyzeteknek, melyet a játékelmélet foglydilemmaként ismer. Milyen gazdasági mechanizmus szükséges ahhoz, hogy egy olyan társadalmilag hatékony, és hasznos állapot jöjjön létre, amelyben mindenki érdekelt? Ennek olyan mechanizmusnak kell lennie, amely arra kényszeríti az egyéneket, hogy járuljanak hozzá a mindenki által óhajtott közjóság finanszírozásához, hasonlóan ahhoz, ahogy a piaci csereelv minden egyént rákényszerít az ellenszolgáltatás nyújtására, ha meghatározott hasznosságot kíván a maga számára. Az irányítási mechanizmus, amely épp ezt nyújtja az a bürokratikus eljárás. Így vezethet a liberális gazdaságelmélet individualista kiindulása mellett az állam megalapozásához.<sup>112</sup>

Ebből a leírásból is jól látható, hogy a közjavak problémaköre nem kapcsolódik a szó szoros értelemben vett piaci kudarchoz, hiszen megint csak a piaci cserén kívüli tényezőkön múlik az, hogy egy társadalom, mit tekint közjavaknak és a közjavakat definíciószerűen nem lehet tisztán piaci alapon nyújtani<sup>113</sup>. Ezért a piacsabályozás, mint jogterületnek, de mint jogtudományi ágazatnak sem lehet tárgya az, hogy valamely jószág köz vagy magánjószág-e, legfeljebb azon közjóságok képezhetik tárgyát, melyeknek nyújtását a jogi rezsim magánvállalkozásokra bízta úgy, hogy az adott jószág közjóság jellegét nem veszítette el. Itt

---

esetében a teljes fogyasztást az egyének fogyasztásának összegeként adhatjuk meg, míg a közjavak esetében mindenki a jószág egészét használhatja.

<sup>112</sup> BEHRENS, P: *i.m.* 92

<sup>113</sup> Az elektronikus hírközlés területén az egyetemes szolgáltatás olyan közjóság, melyhez mindenkinek azonos hozzáférést kell biztosítani, ezért a piaci szereplők a nettó elkerülhető költség elve alapján támogatásra jogosultak. Normál esetben az ebből eredő veszteségek keresztfinanszírozása csak monopoli helyzet fenntartása mellett lehetséges. Az már gazdaságfilozófiai kérdés, hogy melyik megoldás a hatékonyabb.

tehát megint csak arról van szó, hogy az „úgymond” piaci kudarcot a közösségi szektor igyekezett korrigálni közszolgáltatások által, majd ennek kudarca az, amely e közszolgáltatások ún. liberalizációját hozta magával.

Összefoglalva tehát, *mind a méltányos elosztás, mind a nemzetközi gazdasági kapcsolatok, mind a közjavak problémaköre olyan piaci kudarcokhoz kapcsolódik, amelyek valójában valamely piac által meg nem oldott ekként a közösségi szektor által felvállalt területen a közösségi szektor döntési kudarcait jelenti, és legfeljebb e közösségi döntési kudarcok a liberalizáció, az az a visszapiacosítás okai.* Hoós (2002) a közösségi döntési rendszer kudarcainak orvosságát a jogi keretek és szabályozás fejlesztésében, deregulációban, és a privatizációban illetve kormányzati illetve öntevékeny szektor racionális munkamegosztásában látja. Ez utóbbi az öntevékeny vagy harmadik szektor alapvetően állami támogatásokból működő indirekt közigazgatás, amely valahol a piac és állam között helyezkedik el és ma már jelentős foglalkoztató illetve a két társadalmi alrendszer közötti közvetítő szerepet tölt be.<sup>114</sup> *Ugyanakkor ez a dereguláció, privatizáció, liberalizálás, az az visszapiacosítás nem valóságos, ekként az egész liberalizációs folyamatot is nehéz a szó eredeti értelmében értelmezni.*

*Mivel a liberalizáció egy erőteljes szabályozást hív életre, mely közel sem tekinthető átmenetinek,<sup>115</sup> amely valamely szabadabb önműködő versengésbe fog átmenni, ezért joggal mondható, hogy a liberalizációs folyamat nem visszapiacosítást, hanem az állam és piac kapcsolatának új formáját jelenti.*

### 1.1.3 Piaccgazdaság kontra piacsabályozás, a piacsabályozás fogalma

Mindebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a *versenyjogi alapú piacsabályozás, mint jogterület az állam és piac kapcsolatának új jogi rezsimben jelentkező formája, amelynek lényege éppen az, hogy tárgya nem az állam és a piac kapcsolatának szabályozása, hanem kifejezetten – és csak ennyiben beszélhetünk liberalizációról – a piaci szereplők közti*

<sup>114</sup> HOÓS: *i.m.* 257-261. Lásd még: BERÉNYI S.: *i.m.* 86-89., 454-457. (2003)

<sup>115</sup> Csak példának okáért az elektronikus hírközlési jog területén a nagykereskedelmi árszabályozás (pl. a végződtetési piacokon) nem lehet átmeneti, enélkül nincs kiskereskedelmi piacokon verseny. A távközlés pedig az egyik legsikeresebbnek mondott liberalizált terület /Kende (2006)/

*viszonyrendszer szabályozására törekszik.* Piac és piaci szereplők kapcsolata tehát a szabályozás tárgya, melybe beletartozik a klasszikus *versenyjog, a privatizált közszolgáltatások joga, de a közbeszerzési, vagy a fogyasztóvédelmi szabályozás is. E szabályozás központi gondolata az, hogy a piac strukturális problémáiból eredő kudarccokat kell orvosolni, erre kell a szabályozásnak koncentrálni, és ez az össze többi problémára is jótékony hatással lesz.*

*E strukturális kudarccok pedig a már említett monopóliumokban és az ezzel egyező hatású kartellekben, oligopolisztikus piacok problémáiban jelentkeznek.* Ezen piaci kudarccokat kiküszöbölni kívánó piacsabályozásnak három szintje létezik. Általában a piacsabályozás első szintje a *versenyszabályozás*, egy további szint az *árszabályozás*, végül az *államosítás*. Az árszabályozás megszünteti a piaci működés alapját képező „jelzőrendszert” az árrendszer működését, ekként egy általános árszabályozás bevezetése az mindenképp a piacgazdaság végét jelentené. Az államosítás hasonlóan akkor nem piackonform, ha az adott nemzeti piac vonatkozásában az domináns megoldássá válik. *Mindebből megállapítható, hogy egy piacgazdaságon alapuló társadalomról akkor beszélhetünk ha a termelést, elosztást és fogyasztást dominánsan az árak szabad alakulása, és a csere (szerződések, gazdasági megállapodások) önkéntességén alapul. Mindez nem zárja ki, hogy egyes területeken, meghatározott szektorokban vagy az árak szabad alakulása, vagy a csere legalább eladói oldalon fennálló kötelezettsége megjelenjen, de bármelyiknek dominánssá válása a nemzetgazdaság egészében a piacgazdaság, mint társadalmi berendezkedés felszámolásához vezet.* Ez a megállapítás egybeesik az Alkotmánybíróság már idézett határozatában foglaltakkal, amely nem véletlenül egy árszabályozási kérdésben született meg. Ugyanakkor nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy *azon szabályozási rezsimok alá eső piacok, amelyeken végső eszközrendszerként a hatóság rendelkezésére áll az árszabályozás, azok nem tekinthetők valódi piacoknak, az ún. piacgazdaságnak nem részei. Az ún. privatizált, liberalizált piacok tehát egy köztes formát jelentenek a közösségi szektor döntési rendszere alá tartozó területek és a piacgazdaság között,* ekként nem beszélhetünk piacosításról, különösen nem beszélhetünk deregulációról. Az elmozdulás mindössze annyi, hogy magánvállalkozások kerülnek az állam helyébe sajátos profitérdekekkel és ezeknek, tehát a piaci szereplőknek a szabályozására kerül sor. *Az ilyen területek a tárgyai a szektorspecifikus*

**versenyszabályozásnak**, mely tevékenységet a tanulmányunk témáját képező szabályozó hatóságok látják el<sup>116</sup>.

Végül említést érdemel, hogy a strukturális problémák megközelítésének egész új iskolája van kialakulóban, amely a jogra, közgazdaságtanra és a természettudományokra egyaránt érvényes praxeologiai megközelítést alkalmaz. Ez a hálózatok új tudománya,<sup>117</sup> amely határozottan rámutat arra, hogy a különböző gazdasági vállalkozások között akár tulajdonosi struktúrától is függetlenül komoly hálózati hatásokkal szembesülhetünk, amely befolyásolja magatartásukat. A gazdaságban a jogi személyiségű társaságok döntő hányada kereszttulajdonlással érintett,<sup>118</sup> a tevékenységek kiszervezése ugyan laposítja a nagyvállalati

---

<sup>116</sup> Meg kell jegyezni, hogy ezzel azonos fejlődést mutatnak – csak a másik irányból – az ún. nemzetközi stratégiai szövetségek különböző formái, a „clusterek” a vagy a szélsőséges munkamegosztás következményeként az idioszinkratikus szerződési kapcsolatok, melyeknek külön gazdaságtana van. Maga az elektronikus hírközlés ágazatspecifikus versenyszabályozása is döntően az idioszinkrázia jelenségének köszönhető, ilyen relációs szerződések pl. az összekapcsolási szerződések. Ez arra mutat, hogy az ún. „piacgazdaságból” történő kilépési folyamat zajlik és ezek a stratégiai szövetségek, szerződési kapcsolatok a piac és a hierarchia között vannak, mert így a legkisebbek a tranzakciós költségek, amely azt vetíti előre, hogy a jövő (vagy már a jelen?) gazdaságának leírására a piacgazdaság fogalmához köthető doktrina nem alkalmas. Következésképp alkotmányos berendezkedésünket a gazdaság önfejlődése már túllépte. E szövetségek a modern versenyjog egyik legkomolyabb kihívása. Lásd erről: ANTAL-MOHOS Z- BALATON Károly- DRÓTOS György-TARI Ernő: *Stratégia és Szervezet*, Kolozsvár, 2005, Scientia Kiadó, 184-186., O.E.WILLIAMSON: *A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok szabályozása* in: *Gazdasági-jogi Tanulmányok II.kötet, A jog gazdasági elemzése...* 175.

<sup>117</sup> BARABASI Albert-László: *Behálózva* Magyar Könyvklub Budapest 2003. 259-283., A hálózatok tudománya, mint új és népszerű tudományos paradigma, a szélesebb közönség számára is ismertté vált Magyarországon is, Barabási Albert- László „Behálózva” című népszerűsítő művéből. Ennek az új paradigmának az egyik lényegi és vizsgálat tárgyát képező momentuma a határfüggvényekkel leírható skálafüggetlen hálózatok, melyek az alapfeltevés szerint minden bonyolultabb természeti-társadalmi alakzat, intézmény, szervezett rendszer felépítésének meghatározó jellemzője. Ugyanakkor feltűnő, hogy ez a tudományágak közti és minden területet, a társadalom és természettudományokat egyaránt átfogó és ezek tárgyait egy bizonyos aspektusból vizsgáló új tudomány területén végzett eddigi kutatások döntően a matematika, fizika, biológia, orvostudomány, míg a társadalom tudományok területén döntően a szociológia és közgazdaságtudomány területére koncentráltak. Ez utóbbi két társadalomtudományi területen a kutatók már használják a „hálózatok tudománya” által kifejlesztett módszertant, eszközöket az egyes kérdések vizsgálatához és kifejezetten ilyen aspektusú tudományos publikációk sorai jelentek meg nevesebb-nevesebb szaklapokban. Noha ezen a területen még kutatások nem folytak, de a közigazgatás tudomány és ennek határterületei, melyek a közgazdaságtudománnyal és szociológiával képeznek interdiszciplináris területet, így a szervezetelmélet, szervezettan stb. ideális terepe lehetne a hálózatok tudománya által kidolgozott módszertan kezdeti, gyakorlati alkalmazásának. A rendkívül bonyolult professzionális intézményrendszerek statisztikai elemzésével (állami szervezetrendszer, közigazgatás, közintézmények rendszere, köztisztviselők, közalkalmazottak hálózata, harmadik szektor) vizsgálat tárgyává lehet tenni, hogy ezen mesterséges társadalom által kreált intézmények is ugyanazon szervezőelvek szerint épülnek fel, ahogy azt a hálózatok tudománya sejtetni engedti. E témakörben ismeretem szerint konkrét vizsgálatok és konkrét publikációk nem voltak.

A vizsgálat tárgy tehát az lehetne, hogy pl. a központi közigazgatás (vagy a közintézményi rendszer stb.) skálafüggetlen hálózatnak tekinthető-e avagy nem. Ehhez rendelkezésre állnak a megfelelő adatbázisok (döntően a BM adatbázisai, mint a köztisztviselők adatbázisa stb.), melyek alapján ez a kérdés empirikusan vizsgálható. Ez azonban nyilvánvalóan nem lehet ennek a tanulmánynak a része.

<sup>118</sup>A tulajdonosi koncentrációra vonatkozó adatot lásd: SZALAI E.: *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*, Aula, 2001. 225. /Forrás: Vedres (2000)/



struktúrákat, ugyanakkor sajátos jellegű az internet vagy a sejtek felépítéséhez hasonló decentralizált hálózati struktúrákkal találkozunk. Ez az új tudományos paradigma akár meg is kérdőjelezheti a jövőben a piac strukturális kudarainak monopolstruktúrákra való visszavezetését.

Nem is kíván külön érvelést az, hogy az irányított piacok, és az ehhez kapcsolódó ún. piacfelügyelet valamint az ezzel együtt járó *jurisdictionis* jogkörök egy egységes új jogág terrénuma, ezt a jogtudomány jeles képviselőinek munkáiból kikövetkeztethető.<sup>119</sup>

A fenti elemzés alapján azt kívántuk bemutatni, hogy ezzel szoros kapcsolatban áll a klasszikus versenyjog (kartelltilalom, gazdasági erőfölénnyel visszaélés, fúziós jog) és még a polgári jog és a piacsabályozás határán a tételes versenyjogban a Tpv. 2.§-7.§-a szerinti tisztességtelen verseny tényállásai, továbbá az aszimmetrikus információk kudarcokat orvosolni kívánó fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma. Határterületen pedig az állami hatósági tevékenység körébe tartozó fogyasztóvédelmi szabályozás áll.<sup>120</sup>

Végül tágabb értelemben ehhez a területhez tartozik – különösen Európában – az állami támogatások joga, közbeszerzések joga és az állami vállalatokkal kapcsolatos politika és szabályozás.

A magunk részéről nem kívánunk állást foglalni abban, hogy a fenti tág értelmű piacsabályozásnak van-e létjogosultsága, a fenti részletesebb ismertetés csak jelzés értékű. Nagyon könnyen elképzelhető, hogy a versenyszabályozás, a versenyjog és piacsabályozás egésze olyan beavatkozási formák a piac történeti fejlődésébe, amely egy egészen új gazdasági struktúra kialakulását próbálja megakadályozni, történeti léptékben nyilvánvalóan sikertelenül.<sup>121</sup> Ezért a tanulmányunk akár „retrograd” jellegűnek is tekinthető, olyan tudományterületet művel és olyan kérdésekre akar válaszolni, melyekre eleve lehetetlen, hiszen a mai társadalmi-gazdasági problémákra nem adekvát válaszok. Ez kijelöli helyét ennek az új jogterületnek az érett kapitalizmus egyik konzervatív területén, melynek

---

<sup>119</sup> SÁRKÖZY: *i.m.* 16., BERÉNYI S.: A közigazgatási rendszer állam és jogtudományi meghatározása, határterületei In: *Magister artis boni et aequi studia in honorem Németh János* (szerk: Kiss D.-Varga I.) 2003. ELTE Eötvös K. 25-62.

<sup>120</sup> Ez a polgári jog és a versenyjog-piacszabályozás határterülete, amely a Ptk. fogyasztókat védő szabályozásával alkot koherens rendszert.

<sup>121</sup> Ezekkel a kérdésekkel sokan és sokféleképpen foglalkoznak, ezek ismertetése meghaladná a tanulmány kereteit, lásd főként I.WALLERSTEIN: *A modern világgazdasági rendszer kialakulása*, Gondolat kiadó, Budapest.,1983. A jog területén például e témát dolgozza fel a *Kritikai jogi mozgalom* (Lásd részletesebben: ROBERTO MANGABEIRA UNGER: *A kritikai jogi mozgalom.* (szerk: Szabadfalvi József) In: *Mai Angol-Amerikai jogelméleti törekvések* Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996. 101-127.

jelentősége történelmi léptékben mérve elenyésző, haszna pedig megkérdőjelezhető. ***A tanulmány végkövetkeztetései mindenesetre majd arra mutatnak, hogy nem írható le koherens rendszerként eljárásjogi értelemben sem a hagyományos jogi paradigmák alapján az állami beavatkozások ezen típusa, és így adekvát válasz sem adható a felvetett kérdésre.*** Mielőtt e folyamatoknak a jogra gyakorolt általános hatásaival foglalkoznánk be kell mutatnunk azt is, hogy a fenti globális folyamatoktól az európai jogfejlődés részben eltérő célrendszert követ, és ennek tükrében megpróbáljuk definiálni a szabályozó hatóság fogalmát, melyek eljárására tanulmányunk tárgya vonatkoztatható.

A piacszabályozás, mint a közjogon és magánjogon keresztülfekvő jogág, noha globális szinten jelentkezik, jogcsaládonként, kultúrkörönként eltérő jogágazatok, sajátos specifikumokkal rendelkező területekre oszlik. Magyarországon a piacszabályozás, mint jogág definiálása közösségi jogi megközelítésből lehetséges. A közösségi jog (itt az Európai Unió I. pilléréhez tartozó joganyagról beszélünk) fő célja az egységes belső piac megteremtése, melynek legfontosabb eszköze éppen a közösségi versenypolitika. Ez a jogág a mi esetünkben tehát nem a helyi viszonyok által életre hívott problémák megoldását szolgálja, hanem regionális, Európa versenyképességével kapcsolatos problémák megoldására hivatott.

Ennek megfelelően a piacszabályozás és versenyjog célja az USA-ban illetve Európában részben más. Az európai versenypolitika célja a versenyképesség fokozása, egy felzárkózási kísérlet, amely kizárólag az Európai Unión belül érvényesül, míg erőteljes „protekcionista célokat” szolgál kifelé. Az Unió versenypolitika különböző megnyilvánulásai (kartellpolitika, monopolszabályozás, állami támogatási politika, fúziós politika és közbeszerzés és az állami vállalatokkal kapcsolatos politika) általában és jó esetben hasonló célokat követve ugyanabba az irányba, a versengő, egységes európai piac irányába „húz”. A közbeszerzési politika a piacnyitást, a fúziós politika az ideális piacszerkezetet, a támogatáspolitikát a megcsontosodott piacszerkezet konzerválásának megakadályozását kísérli meg elérni. A 86. cikk alapján, az állami és monopolvállalkozásokkal, a cikk szóhasználata szerint a közvállalkozásokkal kapcsolatos politika fő célja másfél évtizeden keresztül gyakorlatilag a liberalizáció, azaz ezek felszámolása volt. A liberalizáció egyik aspektusa a verseny kiterjesztése a hálózatos iparágakra, amelyekben Európa-szerte hagyományosan állami hatóságként működő vagy állam tulajdonban álló és közhatalmi feladatokat is ellátó monopóliumok működtek. E monopóliumok fokozatosan jogi szabályozás alá kerültek, a

hatósági feladatok elkülönült hatóságokhoz kerültek, az új piacra lépők piacra lépését jogi és ezen belül versenyjogi eszközökkel is segítették. Arra kényszerítették a monopolistát, hogy a piacra lépést akadályozó alapvető eszközhöz biztosítson hozzáférést az új piacralépőnek. A monopolistának ezen felül olyan asszimmetrikus, csak a JPE (jelentős piaci erővel rendelkező) szolgáltatókra vonatkozó szabályoknak kellett megfelelniük, amelyek azt biztosították, hogy az új piacra lépő tényleg versengeni tud az inkumbens monopolistával.

A közösségi versenypolitika egyes területeit a 1. számú ábra szemlélteti.



Ezek közül nem foglalkozunk az állami támogatások jogával, mert ezen a területen a közösségi jog a tagállamokat kötelezi, így e jogterület mind anyagi jogát, mind eljárási jogát tekintve eltérő jelleget mutat, sajátos nemzeti szabályozó hatósági eljárásokról e területen nem beszélhetünk.<sup>122</sup> A közbeszerzési jog területe szintén sajátos abból a szempontból, hogy a szabályozó hatóságoknak egyik tipikus funkciója a jogviták eldöntése a Közbeszerzési Döntőbizottságnak nem egyik funkciója, hanem ez a főtevékenysége. Mivel a jogviták kezelése eljárásjogi értelemben klasszikus jogalkalmazásnak tekinthető, így ezekkel a kérdésekkel e tanulmány keretében nem foglalkozunk.

<sup>122</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy ezt a területet is jellemzi számos olyan sajátosság, amely a szabályozó hatóságok által érintett jogterületekre jellemző. Így az ex ante jelleg tetten érhető, amely az Altmark döntés óta kialakult új szabályozási rezsimben oldódott. (Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg ügyben 2003. július 24-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-7747. o.], In: KENDE (2006). Emellett a szabályozó hatóságok szektorspecifikusan kapnak állami támogatásokkal kapcsolatos feladatköröket, így az elektronikus hírközlés területén például az egyetemes szolgáltatásokkal összefüggésben, melyekre vonatkozó eljárásokra és bírósági esetjogra csak utalunk (Lásd 33.keretes írás).

Fogósabb kérdés, hogy a szabályozó hatóságoknak tekintjük-e a piacsabályozás általános szervét a Gazdasági Versenyhivatalt, illetve a fogyasztóvédelem általános szerveit. Ezért szükségesnek mutatkozik a klasszikus versenyjog és határterületei (fogyasztóvédelem, fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása) és a szektorspecifikus versenyjogi területek lehatárolása. Ezt a lehatárolást a szabályozó hatóságok fogalmának definiálásán keresztül végezzük el, bemutatva egyben az adott hatóság által alkalmazott joganyag sajátosságait is.

## 1.2 A szabályozó hatóság fogalma

### 1.2.1 Történeti elemzés

A szabályozó hatóságokkal foglalkozó szaktudományi munkák<sup>123</sup> a 60-70-es évekre teszik azokat a változásokat, amelyek Európában a szabályozó hatóságok kialakulásának időszaka, amely folyamat az 1990-es években gyorsult fel az Unió szintjén, és vált általános tendenciává a fejlett világ integrációs szervezeteinek (OECD,EU) elvárásainak köszönhetően. Mindegyik tanulmány utal arra, hogy a szabályozó hatóságok az angol-szász közigazgatási rendszerből kerültek át a fejlett országok jogrendszerébe és gyökerei az Amerikai Egyesült Államokban a XIX. század végéig nyúlnak vissza és e modell meghatározó befolyást gyakorol mind a mai napig az európai megoldásokra is. A szabályozó hatóságok első generációja volt az 1880-as években a Federal State Commission és az Interstate Commerce Commission, melyeket további agencyk, boardok stb.-k követtek. Keletkezésük értelemszerűen aktuálpolitikai eredetű volt, a gazdasági közigazgatás területén működtek és meghatározó sajátosságuk az volt, hogy egyrészt kvázi judiciális jogköröket (adjudication), másrészt ajánló-iránymutató szabályozási jogköröket (rule-making) kaptak. Ezekre még nem volt jellemző szervezetileg az Elnöktől való függetlenség, a független szabályozó hatóságok a XX. század közepén a New Deal időszakában jelentek meg nagyobb tömegben. Ez a szabályozó hatóságok második generációja (pl. Federal Energy Regulation Commission). Az egyik legfontosabb aktuálpolitikai megfontolás, amely a függetlenség kialakulását erősítette az a tény, hogy a gazdaság és társadalompolitikailag nagy kockázattal járó, speciális szakmai hozzáértést igénylő ügyeket bíztak rájuk, ezért a politikai és szakmai felelősség áthárítására is alkalmasak voltak. Általában is elmondható, hogy az államigazgatáson kívüli szakmai szervezetekre, köztestületekre és így az autonóm jogállású szervezetekre, de akár a helyi

---

<sup>123</sup> HORVÁTH M. T. : A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. In: *Magyar Közigazgatás* 7/2004, 403-407., FAZEKAS J.: A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: *Jogi tanulmányok*. 2005. 123-154., *Az Autonóm Jogállású Államigazgatási szervek* ELTE szakdolgozat 2004. kézirat, MOLNÁR M.: A szabályozó közigazgatási hatóságokról. In: *Magyar Közigazgatás* 2002/11. 641-650. BALÁZS I.: A közvetett közigazgatási szervek és az autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában. *Kandidátusi értekezés* 1989, Szabályozó hatóságok és felügyeletek az EU tagországaiban = *Collectio juridica* 6. kötet, 2006. 9-33.; BERÉNYI S.: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei* (Autonómiák és önkormányzatok) Rejtjel, Budapest, 2003. 297-301. JACOBINI, H.B.: *An introduction to Comparative Administration Law*, Oceana Publications Inc. New York, London, Rome.,1991.

önkormányzatokra is a központi államigazgatás szívesen ruház át olyan feladatokat, melyek megoldása forrás igényes vagy jelentős érdekeket érint ezért a kormányzati felelősség szempontjából ezek központi kezelése rendkívül kockázatos. Másrészt a döntően szakmai kérdéseket érintő és szakmai jellegű szabályozást igénylő kérdésekben célszerűbbnek tűnik az érintettek bevonása a szabályozásba, noha ez adott esetben a szabályozás alatt állók fontos érdeke is lehet.<sup>124</sup> Ebből a tényből jól körülhatárolható a szabályozó hatóságok által alkalmazott joganyag azon lényeges tulajdonsága, hogy a gazdaságirányítás olyan területein jelennek meg, ahol a technológiai fejlődés gyors, a technikai normák gyorsan elavulnak, ugyanakkor a joganyagot jellemzi a technikai jellegű normák sokasága. E technikai jellegű normák gyors elavulása nem csak a jogbiztonság általános elvárásai szempontjából okoznak problémát, de a hagyományos jogalkalmazást is elnehezítik.<sup>125</sup> ***Tömegesen épülnek be a szakmai szabályok és mércék, paraméterek a jogi szabályozásba,*** melyek már nem is klasszikus jogi normák, hanem csak jogi formában megjelenő szakmai szabályoknak tekinthetők.<sup>126</sup> Mindez hozzájárul a normatív tartalom elhomályosulásához, másrészt rendkívüli mértékben felduzzasztja a joganyagot annak ellenére, hogy a szakmai szabályoknak szükségszerűen csak egy része épül be a joganyagba. Ilyen módon ***számos kérdés rendezetlen marad, a jogszabályok kitöltése az adott foglalkozási szabályok alapján történik.*** Emellett ***megfigyelhető egy olyan szabályozási fejlődés, hogy a szakmai szabályok érvényesítésének súlypontja átkerül a hatóság mérlegelési jogkörébe, és csak absztrakt normák határozzák meg a kereteket, melyet a szabályozó hatóság tölt ki, ő alkotja meg egyedi aktusokban a technikai normákat.***<sup>127</sup> Ez minden bizonnyal összefüggésben van azzal

---

<sup>124</sup> Lásd erről a szabályozó hatóságokra vonatkozó zsákmányelméletet, CARLTON, D. W. - PERLOFF, J. M.: *Modern Piacelmélet*. Panem kiadó, Budapest, 2003. 20. fejezet 704-708. Ismételtlen rá kell mutatni arra az összefüggésre, hogy a globális szereplők nemzeti – partikuláris érdekekkel szembeni érvényesülésének nagyobb teret enged a központi államigazgatástól független, úgymond „szakmaiságon” alapuló autonóm szervezetek szabályozása, amely hosszútávon egy nemzetek feletti integráció végrehajtó szerveivé válhatnak, ahogy az pl. a hírközlési hatóságok esetén is elképzelhető. Az új szabályozási keret, amely 2010-re fog érvénybe lépni lehet, hogy számol egy európai szabályozó hatósággal. Lásd: [http://www.dti.gov.uk/sectors/telecoms/2006\\_review/page26449.html](http://www.dti.gov.uk/sectors/telecoms/2006_review/page26449.html); Communications and IT Handbook (PLC, Cross-border Handbook) 2006/2007. 13. [www.practicallaw.com/communicationshandbook](http://www.practicallaw.com/communicationshandbook)

<sup>125</sup> Gondoljunk csak arra, hogy a technikai normák (képletek, módszertani leírások) értelmezését a laikus jogalkalmazó nem tudja elvégezni, ezért a jogalkalmazás átcsúszik a szakértők kezébe. Ma már gyakran előfordul a bírósági eljárásokban, hogy szakértői kérdés az, hogy a hatóság határozata megfelel-e a jogszabályban rögzített technikai normáknak. Ez formális értelemben jogkérdés, mégsem lehet azt mondani, hogy a jogalkalmazó feladata lenne a technikai normáknak való megfelelésség megállapítása, erre rendszerint nem is lenne képes.

<sup>126</sup> Lásd például az elektronikus hírközlési szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról szóló 18/2003. (XII.27.) IHM rendeletet, de számos példa is felhozható.

<sup>127</sup> Lásd erről MOLNÁR M.: A szabályozó közigazgatási hatóságokról in *Magyar Közigazgatás* 2002/11

a követelménnyel, hogy a versenyjog célja Európában éppen a technikai fejlődés gyorsítása, a lemaradás megakadályozása.

Az Egyesült Államokban a bírói gyakorlat e problémák kezelésére komoly garanciarendszert alakított ki. A jogalkotói hatáskör szabályozó hatóságok részére való delegálásnak számos olyan jogpolitikai indoka volt, melyet nem lehetett megkerülni. Így egyes jogi-technikai szakkérdéseknek nincs politikai relevanciája, ekként a választott testületek érdektelenek az ilyen típusú jogalkotásban, ezért alkalmatlanok is a hatékony döntéshozatalra. A hagyományos jogalkotás lassú reakció ideje miatt könnyen túlszabályozottság alakulhat ki, vagy sekélyessé válhatna törvényhozói munka, ezért a hagyományos jogalkotási technika nem elég költséghatékony, és nem elég rugalmas a változó környezethez való alkalmazkodásban. Ugyanakkor a fontos kérdéseknek, a céloknak, a választott testületekben kell eldőlniük, mert a szabályozó hatóságok (agency) nem felelősek a választóknak, nincs demokratikus kontrolljuk. A szabályozó hatóságok ezért nem alkalmasak az érdekek becsatornázására, hisz a köztisztviselő nem tud társadalmi értékeket és érdekek között felelősen és legitim módon választani, már csak azért sem, mert nincsenek e folyamatnak intézményesített keretei, egy-egy nagyobb érdekcsoport befolyásolási lehetősége pedig torzíthatja a döntéshozatalt.<sup>128</sup> Csak a XX. század közepétől az állam piacszabályozó szerepének erősödésével (New Deal) és az a tudomány fejlődésével is összefüggő jogfejlődési folyamattal (olyan kérdések válnak jogi szabályozás tárgyává, melyek nem jogi, hanem más tudományos ismerteket igényelnek) összefüggésben alakult ki az a bírói joggyakorlat, amely meghatározta a jogalkotói hatáskör delegálás jogszerűségének kritériumait, melyből következik az is, hogy az ilyen hatáskör delegálás jellemzően a gazdaság valamely szakágára vonatkozott. A jogalkotói hatáskör delegálásának követelményeit a szövetségi jogban egy tekintetben az Administrative Procedural Act (APA), az az a közigazgatási eljárási törvény, több tekintetben pedig a bírósági gyakorlat alakította ki.<sup>129</sup> Az APA szerint a szabályalkotási eljárásban is biztosítani kell, hogy az érintettek kifejthessék véleményüket, az az joguk van észrevételt tenni. A bírói gyakorlat annyiban pontosítja ezt, hogy a konkrét normaszövegre is joguk van észrevételeket tenni az érintetteknek, ilyen formán ez meglehetősen hasonlít egy egyszerűsített

---

<sup>128</sup> Látni fogjuk azonban, hogy a szabályozó hatóságok Európában gyakran társadalompolitikai kérdések eldöntését is kénytelenek felvállalni a jogalkotói cél egyértelmű jogszabályi meghatározása hiányában, és erre érdekebecsatornázó jogintézmények alakulnak ki, vagy jogi szabályozással, vagy akár anélkül. Sőt olyan is előfordul, hogy a konkuráló érdekek eldöntését magukra a piaci szereplőkre bízza ráadásul nem eléggé formalizált rendszerben. A hatóság e megegyezéseket pedig csak jóváhagyja. (lásd. később 1. keretes írás)

<sup>129</sup> Ennek részletes elemzése olvasható NAGY CS. I.: Az agency-k jogalkotási hatásköre az USA-ban. In: *Jogtudományi Közöny* 2005/6. Ez az értekezés is ennek rövid összefoglalást ismerteti.

törvényhozási eljáráshoz. Fontos kritérium, hogy jelentős társadalompolitikai kérdések eldöntése nem delegálható (negatív feltétel), ezért a nyíltvégű jogalkotói hatáskör delegálás az esetek többségében alkotmányellenes.<sup>130</sup> További kritérium, hogy definiálni kell a hatáskör célját, azt a standardot, amely jelenti a társadalompolitikai döntés létét, továbbá azt a módszert, amellyel azt konkretizálják (pozitív feltétel). Ezt a jogalkotónak oly mértékig kell megtennie, hogy az általános magatartási szabály az érték és érdek választást kifejezze, ennek keretei között a szabályozó hatóság érvényesítheti saját „policy”-ját. A nyíltvégű felhatalmazások eszerint akkor elfogadhatóbbak, ha van kialakult közigazgatási szakmai, piaci gyakorlat. Ilyennek minősítették a pénzügyi tevékenységen belül a konszolidáció, fúzió és likviditás kérdéseit. Általában szigorúbb a bírói gyakorlat, ha magánszervezetek kapnak jogalkotási hatáskört, míg hatósági ármegállapítás tekintetében engedékenyebb a gyakorlat (igazságos, ésszerű legyen és ne legyen diszkriminatív). Végül további kritérium a megfelelő kontroll léte.

Ez lehet politikai vagy jogi kontroll. Politikai kontroll az, ha a normaszöveget fel kell terjeszteni a Kongresszushoz, amely kifogást emelhet, megakadályozhatja annak hatályba lépését, vagy megváltoztathatja bármikor. Jogi kontroll a bírósági felülvizsgálat, amely az eljárási és materiális feltételek meglétét vizsgálja. Ha a bíró konkrét ügyben a jogalkotói hatáskör hiányát állapítja meg, akkor azt a törvényi szabályt nem alkalmazza, az az nem áll fenn a jogalkotás materiális feltétele, ekként a bíróság hatáskör túllépést állapít meg. Ugyanakkor ezen túlmenően a bíróság a döntést tartalmában nem vitathatja. Ehhez képest a szabályozó hatóságok jogalkotási eljárásának csekély az anyagi jogi vetülete, elegendő a formai szabályok betartása. A bíróság csak azt követeli meg, hogy nyilvánvalóan ésszerű legyen az így meghozott döntés (demonstrably rational). Ezért a döntést mindig indokolni kell, egy észrevétel figyelembe vétele azonban a helytállóság vélelmét jelenti a bírói gyakorlatban.

Európában a tőkepiacok szabályozása mellett a médiaszabályozás területén jelentkezett a szabályozó hatósági igény. Franciaországban<sup>131</sup> az első ún. „független közigazgatási

---

<sup>130</sup> Nálunk azonban ilyen típusú kritériumrendszer nincsen, így a jogalkotói cél meghatározása és kiválasztása a gyakran több részben ellentétes szabályozói hatáskört adó alapvető rendelkezések közül a szabályozó hatóság feladata. Az USA-ban általában a bíróság elfogadta az árszabályozás, hatósági ár megállapítás delegálását, vagy a mindennapi közigazgatási gyakorlat rutin körébe tartozó kérdések delegálását. Itt olyan esetekről van szó, amikor van jól kialakult piaci gyakorlat a probléma kezelésére. Nálunk ez a kritérium nem is volna rendes bíróság által vizsgálható, mert a hatáskört adó törvény felülvizsgálata az Alkotmánybíróság hatásköre, az Alkotmányra való közvetlen hivatkozás ezért nálunk nem lehetséges.

<sup>131</sup> Az európai szabályozó hatóságok bemutatása Fazekas J. ELTE ÁJK szakdolgozatán alapul, kézirat 2004.



hatóságokat” az 1960-as években hozták létre, szintén a gazdaságirányítás körében: e két szerv volt a Börzeműveletek Bizottsága és a Határidős Ügyletek Bizottsága. Később, az 1970-es és 80-as években már nemcsak gazdaságpolitikai megfontolásokból, hanem az alkotmányos szabadságjogok biztosítására és előmozdítására is felállítottak szabályozó feladatokat ellátó, autonóm központi szerveket, az Informatika és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1978) és a Kommunikáció és Személyes Szabadságjogok Országos Bizottságát (1986). Ezek a testületek a szólás- és sajtószabadságot, valamint a tájékoztatás sokszínűségét hivatottak védeni, elsősorban a nézők (fogyasztók) érdekeinek védelmén keresztül.

Németországban judiciális, illetve szabályozó hatósági tevékenységet azonban természetesen ezek közül nem mindegyik végeznek az ún. Rundfunkanstalt-ok a műsorszórás területéről, illetve a Bundeskartellamt, mint versenyhatóság. Újabban a telekommunikációs szektor felügyeletét egy gazdasági társasági formában működő szervezet látja el, a Rundfunk & Telekom Regulierungs-GmbH (RTR-GmbH).

Nagy-Britanniában, ugyanúgy, mint az Egyesült Államokban, meglehetősen sokféle elnevezés alatt működnek szabályozó hatóságok. A köznyelv általában a fringe body, vagy QUANGO (quasi autonomous non-governmental organisation) néven emlegeti a kormányzathoz lazábban kapcsolódó autonóm szerveket, de sok más elnevezés is létezik: NDPB (non-departmental public body), non-governmental agency stb. A gazdasági közigazgatás területén állították fel a British Railway Board-ot, amely egy korábban magánkézben lévő iparág területén működik, valamint egy stratégiai ágazat vezető szervét, az Atomic Energy Authority-t. A médiafelügyelet szerve eredetileg az Independent Television Commission volt, amelyet 2003 végén váltott fel az Office of Communications (OFCOM), a telekommunikáció és az elektronikus műsorszórás felügyeletét egyaránt ellátó hatóság.

Az 1980-as években a különböző autonóm testületek számát jelentősen csökkentették, mivel a kormányzat saját hatékony hatalomgyakorlásának akadályát látta bennük.<sup>132</sup>

A gazdaságsszabályozás és alkotmányos jogok összekapcsolódása a médiajog területén jelentkezett a legnyilvánvalóbb módon, noha a versenyjog egész karakterisztikáját ez a konfliktus határozza meg. A gazdasági szervezetrendszer szabályozása nehézkes a jogi isztitucionalizmus individualizmusa, az alanyi jogok elmélete alapján, ezért a normatív és egyedi döntések különbsége is elmosódottá válik. Az alkotmányos alapjogok ütközése a hagyományos versenyjoggal jól lemérhető azon, ahogy a verseny szabadsága ütközik a

---

<sup>132</sup> FAZEKAS (2004) *i. m.* 5.

vállalkozás jogával, amikor összekapcsolási tilalmakat (újság-rádió/Tv, kábel/távközlés) írnak elő strukturális kötelezettségek körében, vagy amikor a vállalaton belüli jövedelem átcsoportosítás, a keresztfinanszírozás és árprés jellegű magatartásokat tilalmazza a jog, vagy számviteli szétválasztási kötelezettséget írnak elő külön jogi személyiségű vállalkozások létrehozásának kötelezettsége nélkül. Ez utóbbiak a tulajdonosi autonómia elvével ütköznek, míg a liberalizációs célú szabályozások (mint például az ONP nyílt hozzáférési irányelv a hírközlési szabályozás liberalizációs szakaszában), de a helyi hurok hozzáférés, vagy a referenciaajánlattételi kötelezettség a mai elektronikus hírközlési jogban a szerződési szabadság elvébe ütközik.

A tömegkommunikáció területén ezek az alkotmányos problémák annyival jelentenek többletet, hogy a tömegkommunikáció szabadságjogi megközelítésének válságát éljük éppen,<sup>133</sup> amikor a tulajdonosi szemlélet szembe kerülhet az újságírói autonómiával (a sajtószabadsággal) és ennek kezelésére a korábbi felelősségi rendszerek alkalmatlanok, a gazdasági reklámozás fogyasztói megtévesztésre alkalmassága rendkívül megnövekszik, másrészt igény keletkezik az információs alapjogok biztosítására a média minden területén, amely épp az információrobbanás miatt válik veszélyeztetetté.<sup>134</sup> Sárközy (2002) rámutat arra is, hogy a tömegkommunikáció sajátos gazdasági joga ( a sajtó és médiajog) a civil és közjogi elemeket rendellenesen keveri. A kereskedelmi jogalanyok az alkotmányos alapjogok megvalósítása előtt a civiljogba szöknek, miközben közjogi jellegű többletjogokat kapnak. A közjog és a magánjog ezeken a területeken nem csak szervezetileg, de funkcionálisan is keveredik, amely a tájékoztatási kötelezettség és az üzleti titok ütközésében nyilvánul meg. Mindezt tetézi az immateriális javak legitimálása, a szerzői jog átalakulása.

A 90-es években aztán mind az OECD, mind az EU szintjén más összefüggésekben vetődött fel a szabályozó hatóságok szükségessége<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Lásd erről részletesebben HABERMAS J.: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*, Századvég, Gondolat Kiadó, Budapest, 1993; SÁRKÖZY (2002) *i.m.* 18.

<sup>134</sup> Míg az információrobbanás előtti időszakban az jelentette a problémát, hogy hogyan gyűjtsünk anyagot például egy ilyen tanulmány megírásához, ma a fő problémát a lényeges információk kiválogatása jelenti, melyek gyakorlatilag „láthatatlanná” és elérhetetlenné válnak a nagy keresési költség miatt. Ezért válik egyre fontosabbá a közérdekű adatok körének minél teljesebb kodifikálása és elérhetővé tétele, ennek a folyamatnak jó példája az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény hatályba lépése.

<sup>135</sup> Ezekkel a kérdésekkel részletesen foglalkozik FAZEKAS J. (2004) *i.m.* 8-12. Az alábbi ismertetés ezen a dolgozaton alapul.

Az *OECD* fő célkitűzései között szerepel, hogy tagországai hatékony, piacorientált szabályozási politikát folytassanak, amely elősegíti a versenyt, és ezen keresztül a fogyasztók és a társadalom érdekeit szolgálja. A fő követelmények ezen a téren – a hatékony állam megvalósítása érdekében – a közigazgatás működésének egyszerűsítése, az értékelés, ellenőrzés mechanizmusainak fejlesztése, a dereguláció (ahol a piaci működés hatékonyabb, ott nincs szükség kiterjedt jogi szabályozásra), illetve független szabályozók (szabályozó hatóságok) működtetése.<sup>136</sup>

Az Unió szervezeti rendszerében már az 1970-es évek óta működnek szabályozó hatóságok (vagy ügynökségek: European Agencies – EA's). Ezek létrehozása közvetlenül nem a Római Szerződésből vezethető le, hanem a Tanács által alkotott rendeletekből. Elsősorban a szociálpolitika (pl. European Training Foundation), valamint a belső piac szabályozása (pl. Office for Harmonisation in the Internal Market) területén működnek, de az 1990-es években ettől eltérő célokra is hoztak létre ilyen szerveket<sup>137</sup>

A Tagállamok szintjén fejlődésük az 1990-es években kapott igazi lendületet, amikortól kezdve a Bizottság egyre erőteljesebben kezdte el szorgalmazni az állami monopóliumok leépítését, vagyis a piacok liberalizációját az ún. hálózati iparágakban (telekommunikáció, energia, szállítás), valamint a belső piac szabályozása terén. A liberalizáció ellenére az állam gyakran fenntartott bizonyos tulajdonosi előjogokat vagy egy befolyásolási mechanizmusokat, viszont ebben az esetben nem engedhető meg, hogy a szabályozási funkció is a kormányzat kezében legyen, hiszen azt az érdekelti pozíciótól el kell választani. Többek között ezért volt szükség arra, hogy relatíve független szervekre bízzák a szabályozási feladatok ellátását.<sup>138</sup>

Az eddig ismertett történeti fejlődésből levonható az a következtetés, hogy a modern szabályozó hatóságok klasszikus területe egyértelműen a liberalizálással összefüggő szektorspecifikus szabályozás területe.

---

<sup>136</sup> A szabályozási reform alapküldetése a Regulatory Management and Reform Working Party által 1995-ben kidolgozott Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, amely a későbbi országjelentések alapja lett. Lásd pl. Country Factsheets – Public Management Initiatives and Promising Practices – April 2004. <http://www.oilis.org/oilis/2004doc.nsf/LinkTo/GOV-PGC%282004%2913> 2005. január 27.

<sup>137</sup> Az európai ügynökségek felsorolását lásd YATAGANAS, X. A. (2001): Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies. in *Jean Monnet Working Paper* 2001/3. 23.

<sup>138</sup> GERADIN, D. – PETIT, N.: The Development of Agencies at Eu and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform in *Jean Monnet Working Paper* 1/2004. 9-10.

Ha megvizsgáljuk, hogy a szakirodalom ma Magyarországon, mely hatóságokat definiálja szabályozó hatóságként, akkor igen széles a paletta. Horváth (2004) ide sorolja a Gazdasági Versenyhivatalt (GVH), a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (PSZÁF), A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséget, a Nemzeti Hírközlési Hatóságot (NHH), Az Országos Rádió- és Televízió Testületet (ORTT), a Magyar Energia Hivatalt (MEH), és egyes helyi közszolgáltatások tekintetében (közműves ivóvíz-ellátás, köztemetőfenntartás, tömegközlekedés, települési hulladékgazdálkodás) a helyi önkormányzatokat, melyet Fazekas is elfogad, de Czuczai (2004)<sup>139</sup> ide sorolja a privatizációt levezénylő ÁPV Rt.-t is. Említést érdemel továbbá – legalábbis feladatai alapján - a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény által létrehozott Magyar Vasúti Hivatal (MVH) is, jogállás szempontjából e körben Molnár (2000) megemlíti a Közbeszerzések Tanácsát (illetve annak szervét a Közbeszerzési Döntőbizottságot) is.

### **1.2.2 A szabályozó hatóságok jogalkalmazásának tartalmi elemzése**

Amikor szabályozó hatóságról beszélünk, mi a fentieknél szűkebb körben fogjuk megvonni azokat a kereteket, melyekre állításaink érvényesek. Szűkebb körben beszélünk a szabályozó hatóságok eljárásjogáról annyiban is, hogy a valódi szabályozási tevékenységre vonatkozó eljárásjog tekintetében teszünk megállapításokat, noha ezek a szervezetek végeznek sok más klasszikus közigazgatási feladatot is, melyek külön értelmezést nem igényelnek. Ahhoz, hogy funkció és tevékenységfajta szerint behatárolhassuk azon szervezetek és eljárásaik körét, melyre a tanulmány vonatkoztatható, bemutatjuk azokat a fogalmi kritériumokat, amelyek egy valódi szabályozó hatóságot tartalmi értelemben is elkülönítenek más közigazgatási hatóságoktól. Számos szabályozói jellegű tevékenységet végző szervezet ezen tulajdonságok közül több-kevesebbel rendelkezik, ekként ezek számára is szolgálhatunk tanulsággal. Három olyan jogi szabályozás immanens tartalmát képező tényezőt különítünk el, melyek ha jellemeznek egy jogi szabályozást, akkor feltehetően e jogi szabályok alkalmazását szabályozó hatóság végzi. Bemutatjuk egyúttal e jellemzők néhány következményét (sajátos problémákat) valamint az ebből következő azon hatásköröket, szabályozási eszközöket, amelyet a szabályozói tevékenység megkövetel, ekként ezek léte vagy nem léte jelzik azt,

---

<sup>139</sup> DR. CZUCZAI J.: Past and future challenges for building Regulatory Agencies in the network industries of the new EU Member States 2006, written version the contribution to Conference on „Which regulatory authorities in Europe? Held on 18-19 March 2004. 5.

hogy szabályozó hatóságról van-e szó avagy valami másról. Bemutatjuk továbbá az ideáltipikus szabályozóhatóság szervezeti jellemzőit is, amely azonban nem meghatározó eleme a mi funkcionális fogalmi definíciónknak. Jeleznem kell azonban, hogy e definíció csak a közösségi jog kontextusában érvényes, mivel a magyar verseny és piacsabályozás, mint jogtudományi ág, csak a közösségi jogrend felől közelítve értelmezhető, és csak így szolgáltat a gyakorlat számára is értelmes definíciót.

### 1.2.2.1 Közgazdasági fogalmakra épülő absztrakt jogi normák:

A szabályozó hatóság egyik meghatározó jellegzetessége, hogy *jogalkalmazása csekély számú, de rendkívül absztrakt anyagi jogi normára épül, melyek jogi kötöttsége csekély, a jogalkalmazó szabad belátása nagy, és e mérlegelést nem jogelvek, hanem közgazdasági fogalmak töltik ki.* A jogi fogalmakat, hogy értelmezhetőek legyenek közgazdasági tartalommal kell megtölteni (pl. hatékonyság, költség, kereslet, kínálat, tisztességtelen ár stb.) melynek következménye, hogy a tényállás tisztázása ezekben az ügyekben csak közgazdasági kérdésekben való állásfoglalással lehetséges.

Például a versenyhivatal legfontosabb beavatkozásai néhány jogszabályhelyen a Tpv. 11.§-án és a 21.§-án alapulnak (de a fogyasztói döntések esetén is csak a Tpv. 8.§ és 9.§-ának, a fúziókontroll tevékenység esetén pedig a 30.§-nak van tényleges relevanciája). Jellemző, hogy szabályozó hatóságok eljárásai esetén nem az alkalmazandó jogszabályhely miben léte képezi a vita tárgyát, hanem kizárólag annak értelmezése. *Ezek a normák olyannyira absztraktak, hogy még csak becsülni sem lehet előre az eljárás megindításakor, hogy milyen érvelés mentén hoz majd határozatot a hatóság, ezért a védekezéshez való jog biztosítása érdekében e hatóságok – eltérően – a klasszikus eljárásjogoktól rendszerint közlik a várható döntést előzetes álláspont, határozattervezet, vagy más formában annak érdekében, hogy egyáltalán az ügyfelek észrevételezési jogukkal élhessenek, illetve az eljárás során érdemben védekezhessenek.*

Fontos rögzíteni, hogy ugyan a technikai- szakmai szabályok és normák szerepe nagy a konkrét jogi szabályozásban, vagy a gyakorlaton keresztül túlsúlyossá, dominánssá válik, azonban ez tényleges elhatárolási szempontot nem jelent. Az adójogban például a számviteli szabályok hasonló technikai – szakmai szabályok, ahogy az építési ügyekben is számos szakmai szabállyal találkozhatunk. Ez tehát nem ritka a klasszikus közigazgatási területeken

sem. A lényeges különbség abban van, hogy nem csak a joganyagot viseli meg ezekben az esetekben a technikai-szakmai szabályok tömkelege – de például ez a tömegesség GVH joganyagára nem igaz, a MEH meg kifejezetten maga alkotja ezeket technikai-szakmai szabályokat jogi szabályozás hiányában! - hanem nem is valódi szakmai szabályok. Sokkal inkább közgazdasági fogalomrendszerre épülő normatartalom kitöltéséről van szó<sup>140</sup>. Míg műszaki tartalmú kérdések szakértői közreműködéssel az esetekben legnagyobb részében eldönthetők, addig a közgazdasági típusú szakmai kérdések, lévén a közgazdaságtan sztochasztikus társadalomtudomány, nem a szó eredeti értelmében vett szakértői kérdések. A közgazdasági szakértők csak egyes empirikus módszerek alkalmazásával tudnak hozzájárulni az ügyek eldöntéséhez (SSNIP teszt, ökonometria számítások stb.), de nem képesek egzakt módon jogilag is releváns és vitathatatlan piacmeghatározást adni, vagy a tisztességtelen ár fogalmát meghatározni. Ez utóbbi a jogalkalmazás feladata. A jogalkalmazó tehát ezekben az esetekben nem kerülheti el a közgazdasági kérdésekben való állásfoglalást, ugyanakkor független szakértők által ezek a kérdések egzaktan nem vizsgálhatók. A közgazdasági kérdésekben való állásfoglalás minden piaci struktúrát vizsgáló, strukturális problémákat kiküszöbölő, de akár vállalkozások magatartását a közgazdasági ésszerűség szempontjából vizsgáló hatóság esetében szükségszerű. Így ebbe a körbe kétségtelenül bevonhatók azok a hatóságok, amelyek árszabályozási jogkörrel rendelkeznek, mert az árszabályozás alapja mindig a költségalapúsághoz viszonyítás. Az egységköltség meghatározása pedig közgazdasági jellegű kérdés. Noha külön szakterületről van szó, ide tartoznak azok a hatóságok is, amelyeknek jogalkalmazásukat egyes esetekben közvetett közgazdasági bizonyítékokra kell alapozniuk. Így ennek a kritériumnak eleget tesz a GVH-n kívül a MEH, az NHH (azon belül a Tanács), az MVH, az egyes helyi közszolgáltatások tekintetében a helyi önkormányzatok, valamint egyes feladatkörök tekintetében a PSZÁF és az ORTT<sup>141</sup> is.

---

<sup>140</sup> Ennek mibenlétéről lásd részletesebben KOVÁCS A.: A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései In: *Állam- és jogtudomány* 2006/2., mely részletesen bemutatja, hogy egyes jogi fogalmakat, például a tisztességtelenül túlzó ár absztrakt fogalmát hogyan töltik meg közgazdasági fogalmak tartalommal. Ronald Dworkin élesen mutat rá, hogy nincs jogi korlátok nélküli szabad belátás, azt jogelvi mérlegelés tölti ki, mely egyben jogi kötöttséget jelent. (DWORKIN, R.: A szabályok modellje. In: *Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések... i.m.* 38-49.) Ha meggondoljuk, hogy jogelvekből eredő korlátokat közgazdasági érvelések helyettesítik, akkor kimondhatjuk, hogy ez "valódi szabad belátás". Ez jelenti a bírói törvényességi kontroll és a jogterület viszonyában a legfőbb konfliktus forrását.

<sup>141</sup> Hozzá kell azonban tenni, hogy a MEH, PSZÁF és ORTT esetében a közgazdasági kérdések csak egyes eljárásokkal összefüggésben jelentkeznek – viszont ilyenkor rendszerint és szükségszerűen jelentkeznek -, de magán az eldöntendő kérdésen belül nem is feltétlenül dominánsan. Például a MEH amikor minőségi követelményeket határoz meg a szolgáltatóknak a jövőre nézve, olyankor dominánsabbak a műszaki fejlődés és technológia kérdései, ezek háttérben azonban másodlagosan és részben rendszerint közgazdasági összefüggések is állnak. Nem szabad továbbá összekeverni a MEH árfelülvizsgálati jogkörét az egyedi

Ugyanakkor a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség, a Közbeszerzések Tanácsa (Közbeszerzési Döntőbizottság) és az ÁPV Rt. e kritériumok szerint nem beazonosíthatók<sup>142</sup>.

### 1.2.2.2 A szabályozó hatóság quasi jogalkotása ex ante típusú jogalkalmazással

Ez a jogi szabályozást jellemző tényező tautológiának tűnik, hiszen a definiálni kívánt fogalmat határozza meg más szavakkal, legalábbis első látásra. Ez az amit a jogirodalom úgy szokott hívni, hogy az egyedi döntések, aktusok, normatív jellegűek, jogszabályszerűek, és ilyenkor jogszabályi felhatalmazás nélkül hatáskörén túlterjeszkedve, de még a feladatkörébe tartozóan cselekszik a szabályozó hatóság.<sup>143</sup> Ugyan lehet, hogy a tényleges gyakorlatában a MEH hatáskörén túlterjeszkedve – de feladatkörébe tartozóan – hozza meg egyes egyedi aktusait, egy ilyen eljárási mód azonban semmi esetre sem állna meg a bíróság törvényességi kontrollja előtt.<sup>144</sup> Ami minket érdekel az az, hogy mitől lesz normatív jellegű egy egyedi aktus, mit értünk pontosan ez alatt. Előjáróban hangsúlyozni kell, hogy e normatív tartalmú egyedi aktusoknak semmiféle köze nincs azokhoz a soft-law jellegű normatív aktusokhoz, melyeket a szabályozó hatóságok ebbéli minőségét bizonyítandó, a szakirodalom elemezni szokott.

Ha definiálni akarjuk nagyon általánosan, hogy miről beszélünk akkor azt mondhatjuk, hogy ez a típusú jogalkalmazás olyan jogi szabályozás alapján történik, amely többcélú, illetve a cél meghatározása is a hatóságra van bízva, ezért az optimális – legjobb – döntés meghozatala eleve kizárt. Legfeljebb az elsőnek megtalált kielégítő döntés hozható meg, amely nem zárja ki más típusú döntések megfelelőségét, ezért a jogi indokolás nem képezhet zárt logikai egységet, így a döntéshozók preferenciáinak, értékeinek, a „játékszabályoknak” egységességeknek kell lenniük és mindez egy olyan közegben történik meg, amikor *az egyedi*

---

hatósági árszabályozással, hiszen e körben ugyan végez közgazdasági elemzéseket, de végső soron jogszabály határozza meg a hatósági árakat, ilyen esetben pedig nem beszélhetünk a hatósági árszabályozásról. A PSZÁF és ORTT esetében a tevékenységük egészét tekintve nem is beszélhetünk a közgazdasági témák dominanciájáról, de szükségszerűen kell foglalkozniuk legalább részben ilyen kérdésekkel is, mert egy gazdasági célú piacszabályozás csak így végezhető el.

<sup>142</sup> Előfordult már, hogy alkalmassági kritériumok körében a Közbeszerzési Döntőbizottságnak azt kellett megítélnie, hogy bizonyos mérlegből, eredménykimutatásból nyert közgazdasági mutatók mennyiben szigorúak a közbeszerzés tárgyához mérten. (FB 7.K.30011/2005/16., FIT 3.Kf.27731/2006/4.) A közgazdasági mutatók értelmezése azonban még, mint tényekre vonatkozó állítások szakértővel vizsgálhatók, és viszonylagos egzaktussággal meghatározhatók, így nem közgazdasági elvek képezték a mérlegelés alapját. Azonban ha ilyen elő is fordulna, az inkább ritka kivétel lenne, és nem a Döntőbizottság jogalkalmazását jellemző, vagy egyes esetekben szükségszerűen és rendszerint előforduló helyzet.

<sup>143</sup> MAGYAR A.: Szabályozó hatóság vagy (csak) végrehajtó szerv. (A Magyar Energia Hivatal szerepének újragondolása) In: *Magyar Közigazgatás* 2003/2. 113-120.

<sup>144</sup> Ahogy rámutatunk az USA-ban épp a szabályozói jogkör bíróság által kidolgozott korlátja a jogszabályi felhatalmazás, az ezen kívüli cselekvés ab ovo alkotmányellenes. Ez pedig igaz a mi jogrendszerünkben is.

*döntéseket az adott szabályozott terület egészének vagy meghatározott csoportjára nézve egyszerre és egy időben hozzák meg. E döntés jellegzetessége minden esetben az ex ante jelleg tehát az, hogy a tényállás jövőbeni piaci szituációk becslésére épül, valószínűségi jelleggel.*

Ennek az állításnak a megértését elősegítendő egy nagyon egyszerű példán keresztül mutatom be azt az alapvető különbséget, amely egy klasszikus egyedi jogalkalmazás és egy szabályozó hatósági egyedi jogalkalmazás között van.

Vegyük példaként azt, amikor a Gazdasági Versenyhivatal többek között a MOL 95-ös oktánszámú benzinre vonatkozó árképzését vizsgálta abból a szempontból, hogy tisztességtelenül túlzó árakat alkalmaz-e a MOL Rt.<sup>145</sup> Az ügyben készült vizsgálói jelentés túlzó árazást érzékelt bizonyos árképzési módszerekre visszavezethetően, ezért egy meghatározott árformula előírására tett javaslatot. A versenytanács végül megszüntette az eljárást, majd ezt a döntést támadó felperest arra hívta fel a bíró a tárgyaláson,<sup>146</sup> hogy ha árformula alkalmazását kéri, akkor mondja meg mi legyen ez az árformula. A felperes végül elállt keresetétől.<sup>147</sup> Ha megnézzük az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (Ártv.) 9.§ (1) bekezdését akkor láthatjuk, hogy hatósági ár megállapítása történhet tételesen vagy hatósági ár kiszámítására vonatkozó szabályokkal. Így a versenyhatóság által megállapított árformula (hatósági ár kiszámítására vonatkozó szabályok) alkalmazása nem lenne más, mint egy egyedi aktussal érvényesített hatósági árszabályozás. Érdekes kérdés, hogy a versenyhatóság a tisztességtelen - túlzó – ár alkalmazása esetén egyáltalán előírhat-e ilyen típusú kötelezettséget. Első ránézésre a Tpv. 77.§ (1) bekezdés g.) pontja akár ezt is lehetővé tenné, azonban figyelemmel kell lenni a már idézett 19/2004. (V.26) AB határozatra is, melynek tükrében egy ilyen kötelezettség előírásának törvényessége a Tpv. szabályai alapján legalábbis kétséges.<sup>148</sup> Elvi szinten is elmondható, hogy ha az általános

---

<sup>145</sup> Vj. 33/2004.

<sup>146</sup> FB 7.K.34297/2004. számú folyamatban volt fővárosi bírósági ügy (felülvizsgált határozat száma: Vj-33/2004/24.)

<sup>147</sup> Az elállást azzal indokolta, hogy meg ismerve az iratok közt lévő szakértői véleményt (amely az árképzés részleteit tartalmazta) nem látja a perbe fektetendő energiát és az esetleges pernyertesség eredményét arányban állónak.

<sup>148</sup> Az Alkotmánybíróság határozata értelmezhető általában a hatóság törvény felhatalmazása alapján végzett hatósági egyedi jogalkalmazói döntésekkel megállapított „hatósági ármegállapításaira” is. Ebben a határozatában, az Alkotmánybíróság az ártörvény 7.§ (4) bekezdését nem azért találta alkotmányellenesnek, mert hatóság egyedi határozatban határozhatta meg a gyógyszerárakat, hanem azért, mert a jövőbeni szabályozás lényeges elemei mind a hatóság, mind az ár meghatározásának módja és az egyedi határozat hozatalához vezető eljárás tekintetében az ártörvény 7.§ (4) bekezdésének tartalma határozatlan, és így az kiszámíthatatlan, és így sérti az Alkotmány 2.§ (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét. Mindebből következik az is, amit az Alkotmánybíróság konkrétan is rögzítette, hogy törvény általános, korlátozás nélküli felhatalmazást ármegállapításra a közhatalommal rendelkező szervek részére nem adhat, melyből



versenyfelügyeletet gyakorló hatóság arra kap jogosítványt, hogy a túlzó árazást büntesse, és ekként terelje a jogalanyokat a helyes irányba, akkor ezen túlmenően folyamatos szabályozás alá nem helyezhet vállalatokat, netán iparágakat azon az alapon, hogy egy konkrét esetben a túlzó árazást, mint jogellenes magatartást észlelte. Nem véletlen, hogy a GVH a gazdasági erőfölénnyel való visszaéléssel kapcsolatos ügyekben tartózkodik a jövőre vonatkozó kötelezettségek előírásától, noha számos ügyben utalt arra, hogy gazdasági erőfölényes vállalkozás akkor jár el megfelelően a kiszolgáltatót fogyasztókkal szemben ha általános szerződési feltételeiben az árképzés valamilyen módszertanáról tájékoztatja a fogyasztót.<sup>149</sup> Általában is az a jellemző a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés és különösen a tisztességtelen árak vizsgálata során, hogy vizsgálati módszertant igen, de általános, a jogalanyok által is követhető zsinórmértéket nem határoz meg a hatóság. Sőt a GVH kartellügyekben és a fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása kapcsán gyakorolt jogalkalmazása túlnyomó részében az ügyfelek legfőbb problémáját az jelenti, hogy nem jósolható illetve nem kiszámítható előre, hogy mely magatartás lesz jogszerű, csak nagy általánosságban figyelhetők meg bizonyos elvek érvényesülése, melyek azonban gyakran változhatnak is. ***E jogalkalmazás jellemzője tehát az, hogy a GVH csak azt tudja megmondani, hogy az adott magatartás jogszerűtlen volt, de azt nem tudja, illetve „nem akarja” meghatározni, hogy mi lett volna a jogszerű magatartás<sup>150</sup>.***

***Ha egy hatóság képes meghatározni nem csak azt, hogy mely magatartás jogszerűtlen, de azt is, hogy mi a jogszerű magatartás és van hatásköre a konkrét jogszerű magatartásra való kötelezésre, tehát az absztrakt jogi norma általános érvényű konkretizálására, akkor valódi szabályozási tevékenységről beszélhetünk.*** Ha a jogszerű magatartás konkrét előírása akár aszimmetrikus szabályozás keretében meghatározott piaci helyzetben lévő (például erőfölényes helyzetben lévő) vállalkozásokra, akár általános érvénnyel a vizsgált piac összes szereplőjére igaz, akkor az ***ügyfélegyenlőségből, az egyenlő elbánás, a diszkriminációmentesség elvéből, végső soron a jogegyenlőség alkotmányos alapelvéből következik, hogy e konkretizálást az összes piacon lévő- vagy adott helyzetben lévő - vállalkozás vonatkozásában azonos módon kell elvégezni. Ebből pedig egyenesen következik, hogy ezek az egyedi határozatok normaszzerűen fognak érvényesülni, mert egy napon, egyszerre kell azokat az egyes piaci szereplőkkel szemben meghozni és az abban***

---

következően minden árszabályozásra vonatkozó hatáskör csak szűken értelmezhető, kizárólag konkrét – feltételeket, garanciákat és korlátokat meghatározó- rendelkezésen alapulhat.

<sup>149</sup> Lásd pl. Vj.147/2003. határozat 48. pontja.

<sup>150</sup> Ez a helyzet szoros összefüggésben van azzal, hogy az anyagi jogi normák absztrakciós szintje rendkívül magas, mondhatnánk olyan általános keretelőírások, melyek információtartalma önmagukban csekély.

**foglalt kötelezettségeket érvényesíteni.** Ennek tiszta formái a kínálati oldalon kevés szereplős, a keresleti oldalon viszont sok szereplős piacon érvényesülnek, tehát főként a fogyasztókkal szemben gazdasági erőfölényes helyzetben lévő vállalkozások esetén érzékelhetők.

Ha tudatosan aszimmetrikus szabályozásról van szó és a piac vevői és eladói oldalán is kevés vállalkozás található és e pozíciók kölcsönösek (ezek a nagykereskedelmi piacokon szokásos az elektronikus hírközlésben, de az energiaszektor területén is) akkor jogszerű magatartás előírása más és mást jelenthet, azonban a széles értelemben vett piac – helyesebben az adott szektor – egységes szabályozása folytán **e döntések egymásra tekintettel születnek meg, egymáshoz képest tekinthetők az előírt magatartások jogszerűnek.**

A két esetkör jogi karaktere azonos, nincs olyan tartalmi különbség, amely indokolná ezek eltérő jogi kezelését. **Mindkét esetkör jogalkalmazást is érintő közös specifikuma az, hogy bármely egyedi döntés jogszerűtlensége, konkrétan annak bírósági felülvizsgálat során történő megállapítása, nem csak azt jelenti, hogy a többi azzal azonos vagy összefüggő döntés jogszerűtlen (aszimmetrikus szabályozásnál ez nem feltétlen, csak valószínű lehetőség), hanem maga után vonja szükségszerűen a szabályozás koherenciájának fenntartása érdekében a többi nem felülvizsgált határozat módosítását.** Tipikus példa erre a MEH esetében az Üzemi és Kereskedelmi Szabályzatok vagy Üzletszabályzatok jóváhagyásáról, vagy a minőségi követelmények meghatározásáról szóló határozatok<sup>151</sup>, illetve az NHH Tanácsának JPE határozatai. Tanulmányunk fő tárgya lesz e megállapítás továbbcizellálása és e normatív jelleg és annak következményeinek pontos leírása. Mindebből azonban általánosságban néhány - jogilag releváns - következtetés levonható.

Ezek a határozatok szükségszerűen ex ante jellegűek, az az jövőbeni magatartásokat írnak elő múltbéli tények értékelése és azokból végzett valószínűségi becslések alapján, az az e határozatokban foglalt kötelezettségek várható, jövőbeni tények becslésén, így nem létező, **csak várható tényálláson alapulnak.** E tényállást veti aztán össze a hatóság az absztrakt jogi előírással és vonja le azon jogi következtetéseit, melyek a határozat rendelkező részében kötelező jogi előírásokként jelennek meg. Említettük, hogy az Altmark döntésig az állami támogatások esetében jellemző volt az ex ante szabályozás, és ez jellemzi a liberlizált piacok szabályozását is. A GVH eljárásában ex ante jellegű a vállalkozások összefonódása tárgyában hozott határozatok, melyekben az engedélyezés során azt kell előre megbecsülni, hogy az

---

<sup>151</sup> Például: 64-87/2005-ös határozatai a Magyar Energia Hivatalnak, [http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200602/ahivatalltalkiadotthatrozatok2005\\_1.xls](http://www.eh.gov.hu/gcpdocs/200602/ahivatalltalkiadotthatrozatok2005_1.xls)

összefonódásnak, melyek a várható piaci hatásai.<sup>152</sup> Az ilyen döntések szükségszerűen mérlegelésen alapulnak és nem kategorikus jogi normán, ezért törvényességi felülvizsgálatuk is korlátozott.<sup>153</sup> Ez az oka annak, hogy vállalkozások összefonódása esetén gyakrabban találkozunk kötelezettségek vállalásokkal, vagy azok hatóság általi előírásával. Ugyan egy határozat ex ante jellege és a jogszerűséget konkrétan meghatározó határozati előírások száma között korrelatív a kapcsolat, mégsem szükségszerű az, hogy egy ex ante jellegű határozat egyben tartós magatartásszabályozást is jelentsen. A GVH határozatainak többsége nem is ex ante jellegű, hanem klasszikus ex post hatósági fellépést jelent, ami pedig ex ante jellegű, az rendszerint nem jár együtt folyamatos magatartásszabályozással.

A valódi szabályozó hatóságok határozatai jellemzően folyamatos (vagy nyílt végű ismétlődő) magatartásszabályozást jelentenek (évenkénti jelentéstételi kötelezettség, kimutatások benyújtása jóváhagyásra stb.), amelynek három meghatározó következménye van.

***Egyrészt ezeknek a kötelezettségeknek az érvényesítése végrehajtási eljárásban nehézkes, (ha nem lehetetlen), ha végrehajtási eljárás alatt a pénzkövetelés behajtását, vagy meghatározott cselekmény végrehajtását (esetleg ingó dolog kiadását) értjük.*** Ennek nyilvánvaló oka az, hogy nem egyszeri magatartással történik a teljesítés, a teljesítési határidők csak egyes kötelezettségek vonatkozásában járnak le és ismétlődő magatartásoknál fogalmilag csak részlegesen. ***Így a végrehajtási szakasz széttöredezik és végrehajtás végleges befejezéséről nem is igen beszélhetünk.*** Ezt a kérdést részletesen bemutatjuk tanulmányunkban, most elég annyit megjegyezni, hogy ezért ***a szabályozó hatóságok határozatainak érvényesítése speciális szabályokon<sup>154</sup> és anyagi jogi bírságoláson keresztül történik, mely határozatoknak már van jól definiálható végrehajtási szakasza. A jogérvényesítésnek ebből a specifikumából is egy „jogszabályszerűség” következik, a normatív szabályokkal azonos jogérvényesülési mód érhető tetten.***<sup>155</sup>

<sup>152</sup> Ez az oka annak, hogy az ex ante hatósági határozatok törvényességi felülvizsgálata esetén ha a határozat hozatalt követő tények nem igazolják vissza az előzetes becslést, akkor az nem jelent jogszerűtlenséget, hisz azt kell ilyenkor a bíróságnak megítélni, hogy a határozat hozatalakor rendelkezésre álló adatok alapján helyesen mérlegelt-e a hatóság. (Lásd. pl.: FB 7.K.31104/2005/17. számú ítéletet)

<sup>153</sup> Pp. 339/B.§

<sup>154</sup> Pl. Eht.188.§ 16. pontja elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály fogalmába foglalja össze a jogszabályokat és a hatóság határozatait is, ekként mindkettő megsértése azonos eljárásokat és jogkövetkezményeket indukál

<sup>155</sup> Ha a Madarász-féle jogérvényesülési módokat vesszük alapul, akkor azt látjuk, hogy a határozat végrehajtásának ellenőrzése ilyenkor nem végrehajtási eljárás lefolytatását, hanem az ex lege

A másik meghatározó következmény az, hogy *a folyamatos magatartás szabályozás szükségszerűen folyamatos ellenőrzést, a határozatok egymásra tekintettel való meghozatala pedig folyamatos adatgyűjtést és adatelemzést igényel az összpiaci helyzet vonatkozásában. Ez az ún. piacfelügyeleti jogkör, amely a szokványos ellenőrzési-felügyeleti jogkörnél annyival szélesebb, hogy ennek gyakorlása, az adatszolgáltatás iránti igények, nem feltétlenül köthetők egyes hatósági határozatok ellenőrzéséhez, jogszabály betartásának ellenőrzéséhez, vagy egyetlen ügyfélhez. Ilyen piacfelügyeleti jogköre van egyértelműen az NHH-nak, a MEH-nek, MVH-nak, míg a GVH esetében egy köztes megoldással találkozunk, az ún. ágazati vizsgálattal.* Az ágazati vizsgálat egyes piaci szektorok elemzésére irányul, és a beszerzett adatok célja nem konkrét hatósági eljárás megindítása, de későbbiekben konkrét hatósági eljárások megindítására is felhasználható.<sup>156</sup> Ennek bemutatásával tanulmányunk szintén részletesen foglalkozik. Meg kell jegyezni azonban, hogy ez a piacfelügyeleti jogkör nem általános felügyeleti jogkör abban az értelemben, hogy mindig sektorspecifikusan érvényesül. Ezért többek között az általános fogyasztóvédelmi piacfelügyelet, vagy a GVH „piacsabályozása” az ágazati vizsgálat lehetősége ellenére nem jelent egyben valódi paicfelügyeleti jogkört.<sup>157</sup>

E piacfelügyeleti jogkör további két „alkövetkezmennyel” jár. Egyrészt a *konkrét magatartásokkal szembeni fogyasztói panaszoknak, de piaci szereplők panaszainak a jelentősége megnő*, de nem a konkrét magatartás, hanem a piacsabályozás egésze szempontjából, *ezért jellemző, hogy az Alkotmány 64.§ (1) bekezdésében biztosított panaszjog, és az ezt kibontó a 2004. évi XXIX. törvény 142-143.§-ában szabályozott közérdekű bejelentések és panaszok kezeléséről szóló általános szabályozás nem*

---

jogérvényesüléshez hasonlóan további közigazgatási eljárás lefolytatását vonja maga után. Lásd. MADARÁSZ: *i.m.* 259-271., 415-442.

<sup>156</sup> Fontos megjegyezni, hogy egy alkotmányos adatvédelmi szabályozás alapja az adatok beszerzésének és kezelésének célhoz kötöttsége, amely a klasszikus jogalkalmazásban azt jelenti, hogy csak jogszabályban (bizonyos adatok csak törvényben) meghatározott célra és csak az ahhoz szükséges mértékben kérhetők adatok. Piacfelügyeleti jogkör esetén azonban a cél olyan széles, hogy a „szükséges mérték” elve kiürül. Ennyiben a piacfelügyeleti jogkör alkalmazása jelentős kihívást jelent az alkotmányos-jogállami működés számára.

<sup>157</sup> Horváth M. Tamás szerint csak törvény adhat felhatalmazást az eljárásra, amelyet azonban a tételes jog nem igazol vissza, továbbá a beavatkozási lehetőség szűk értelmezése sem érhető tetten sem a jogi szabályozásban, sem a gyakorlatban, valamint az sem tartható nézet a tételes jog alapján, hogy egy szabályozó tanács döntéseinek felülvizsgálata a polgári nemperes eljárás szabályai szerint folya le. Ezek lényegében tárgyi tévedések, melyeket a tételes jog alapján bárki leellenőrizhet, de ez utóbbi egy modellszerű működés leírása esetén is vitatható megállapítás volna. HORVÁTH M T.: *i.m.* 406.

*alkalmazható, hanem azokat speciális szabályok helyettesítik*<sup>158</sup>. Egyrészt korlátozza ezt az általános panaszjogot, hogy ez alapján a fellépés nem automatikus törvényi kötelezettség, hanem gyakran a közérdek – szabályozási érdek- mérlegelésétől függ, másrészt épp emiatt egyéb eljárási garanciák (például formális jogorvoslati jog biztosítása) kapcsolódik ezekhez a jogviszonyokhoz.

Másrészt a folyamatos magatartásszabályozás szükségszerűen általános kihatással van a piaci szereplők illetve a vállalkozás és fogyasztók közti szerződési jogviszonyokra, hisz a folyamatos magatartás szabályozás korlátozza a vállalkozás gazdasági tevékenységét, szerződési szabadságát. Ennek két további alig hangsúlyozható fontos további következménye van.

Az egyik az, hogy ezek a *határozatok korlátozzák a magatartás szabályozott piaci szereplő szerződő partnereit is, akiknek közvetlen érdekük fűződik ezen korlátok meghatározásához, illetve ezen korlátok ismeretéhez.* Ebből megint csak két dolog következik:

- a.) *Megnő a nyilvánosság* és a hatósági eljárások átláthatóságának, transzparenciájának a szerepe
- b.) Valamint *nem pontosan meghatározhatóvá válik a határozattal ténylegesen érintettek köre.*

Ez utóbbival kapcsolatos eljárásjogi következmény, hogy az eljárás lefolytathatósága érdekében az ügyféli kört a tételes jognak le kell szűkítenie, másrészt biztosítania kell más jogintézményeken keresztül ezen érdekek érvényesülését is. Ezzel kapcsolatos problémák kifejtésére is vállalkozik majd e tanulmány. Ami a nyilvánosság kérdését általában illeti, ennek szerepe lehet magának a jogérvényesítésnek a hatékonyságában is, ez azonban nem a piacfelügyeleti jogkör tipikus következménye, hanem az ex ante és ex post szabályozás közti átmeneti technika, melynek alkalmazása konkrét múltbéli tényeken és tényálláson alapul (ezért nem ex ante szabályozás), viszont a konkrét kötelezettség vagy nyilvánosság erejét alkalmazó szankció célja a prevenció, további jogsértések megelőzése, ezért az nem a múltbéli probléma szankciója önmagában, nem csak annak orvoslására irányul (ennyiben már

---

<sup>158</sup> Mindez szoros összefüggésben van azzal a ténnyel is, hogy az ügyfél definíció szabályozói eljárásokban szűkebb, ezért akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, eleve nem tud részt venni az eljárásban.

nem is ex post jogérvényesítés). Ez utóbbinak tipikus példája a fogyasztóvédelmi felügyelőség egyedi határozatok meghozatalán túlmenő lehetőségei. Így a fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség esetében a szabályozói tevékenység egyes szerzők szerint<sup>159</sup> a nyilvánossághoz kapcsolódik hiszen a hatóság jogosult a vizsgálatai eredményét, valamint határozatát a súlyos fogyasztói érdeksérelem megelőzése, csökkentése érdekében nyilvánosságra hozni, a veszélyes árukra vonatkozó információk, valamint az azonnali végrehajtás elrendelése esetében pedig egyenesen köteles erre. Emellett az egyes hatósági határozatok végrehajtására a gyártón és a forgalmazón kívül az is kötelezhető, aki a veszély elkerülését célzó intézkedés végrehajtásában részt vesz.<sup>160</sup> A Főfelügyelőség rendszeresen tesz közzé a Magyar Közlönyben olyan közleményeket, amelyekben tájékoztatja az érintetteket (pl. a kereskedőket) egy bizonyos konkrétan megjelölt termék forgalomba hozatalának megtiltásáról, és további kötelezettségeket is megállapít rájuk nézve: kötelesek visszavásárolni a fogyasztó által visszavitt veszélyes terméket stb. Látni kell azonban, hogy ezek a nyilvánossággal összefüggő szabályok nem a fenti értelmű piacfelügyeleti jogkör következményei, hanem inkább egy valódi szabályozó hatóság és egy klasszikus hatóságra jellemző jogkörök közötti köztes állapot kifejeződései.

*A folyamatos magatartás szabályozás harmadik jelentős következménye, hogy a közjog ezekkel a hatósági határozatokkal lényegesen szélesebb mértékben avatkozik be a felek közti polgári jogviszonyokba, amely külön kogens jellegű polgári jogi speciális szabályokat igényel, másrészt e speciális polgári jogi szabályozás szinte indukálja a polgári jog térrénumára is eső közigazgatási döntéseket, egyebek között e speciális szabályozásból eredő judiciális jellegű hatósági jogkörök kialakulását is.* Ha a piacsabályozás lényege a piaci szereplők magatartásának folyamatos befolyásolásán keresztül valósul meg, és e piaci szereplők piaci magatartásai fogalmilag más piaci szereplőkkel, vagy a fogyasztókkal fennálló viszonyait jelenti, valamint feltesszük azt is, hogy a piaci szereplők közti kapcsolatok rendes működés esetén polgári jogi szerződéses jogviszonyok formáját öltik,<sup>161</sup> akkor könnyen belátható, hogy *a piacsabályozás anyagi jogi hatása definíciószerűen polgári jogi jogok és kötelezettségek meghatározásának rendszere.* Ez megnyilvánul a tételes jogi szabályozásban, amikor a szabályozó hatóságok által felügyelt területeken az általános szerződési feltételeket

<sup>159</sup> FAZEKAS (2004): *i.m.* 20.

<sup>160</sup> A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fltv.) 51. §, 79/1998. (IV. 29.) Kormányrendelet 3. § (5)-(6) bekezdés, illetve 7. § (2) bekezdés.

<sup>161</sup> Ez is egy fogalmi, axiomaticus megállapítás, noha a piaci szereplők közti szerződésen kívüli jogviszonyok (szerződésen kívül okozott kár) előfordulása sem lehetetlen, azonban ez is a polgári jog térrénuma.

az adott szektorra vonatkozó kódex tételesen rögzíti, és amikor a piacfelügyeleti jogkör keretében lehetővé teszi az általános szerződési feltételektől való eltérés szankcionálását is.<sup>162</sup> Sőt kiterjedhet ez a szabályozás más szerződési feltételekre is, valamint a speciális polgári jogi felelősségi, szerződéskötéssel, módosítással kapcsolatos általános szabályozástól eltérő szabályozást is megtalálhatjuk.<sup>163</sup> Emellett érvényesülhet az egyedi hatósági szabályozáson keresztül megvalósuló polgári jogi jogviszonyokba való beavatkozás (az ÁSZF-ken túlmenően, árak, referenciajánlat tervezet jóváhagyása stb.). E speciális polgári jogi szabályozásra figyelemmel szinte célszerűségi alapon kínálja magát egyrészt az eljárás gyorsítása, másrészt a speciális ismeretek elérhetősége és harmadrészt a jogérvényesítés részben vagy egészben való párhuzamosságának elkerülése végett e polgári jogviszonyokból eredő jogviták egy kézben való egyesítését, melynek természetes fóruma az adott szabályozó hatóság lehet. Ilyen jogvitás eljárásokra vonatkozó jogköre van a NHH Tanácsának,<sup>164</sup> sajátosan hiányos szabályozás keretében a MEH-nek,<sup>165</sup> a Magyar Vasúti Hivatalnak,<sup>166</sup> az ORTT-nek.<sup>167</sup> Sajátos nem szabályozó hatósághoz telepített jogvitás fórumok vannak a tőkepiacokon, a fogyasztóvédelem esetében.<sup>168</sup> A Közbeszerzések Tanácsa Közbeszerzési Döntőbizottságnak viszont kizárólag jurisdictio jogköre van és csakis ez. A szakirodalom által e kvázi-judiciális jogkör hiánya jelzésértékű arra nézve, hogy valódi szabályozó hatóságokról van-e szó. Ezzel kapcsolatban el kell oszlatnunk egy a magyar szakirodalomban elterjedt téves nézetet, amely szerint a GVH jogalkalmazása kvázi-judiciális jellegű.<sup>169</sup> Ezt a megállapítást alapvetően arra alapozzák, hogy a GVH Versenytanácsa főszabály szerint tárgyalás alapján jár el, azonban ennek oka- ahogy erre utaltam – alapvetően a védekezéshez való jog biztosítása, e tárgyalás nem értelmezhető az Áe. (vagy a Ket.) fogalomrendszerében, mert nem kontradiktórium eljárásról van szó. A GVH Versenytanácsa sohasem jogvitát bírál

<sup>162</sup> Eht. 68. § (3) bekezdés a.), Vet. 10. § c.) stb.

<sup>163</sup> Pl. a postáról szóló 2003. évi CI. törvény (Pt.) 22. § - 28. §-ai.

<sup>164</sup> Eht.49.§ (1) bekezdés

<sup>165</sup> Vet.11.§ a.) pontja, de ez a szabályozás nem tipikus, lényegében alkotmányellenes helyzetet jelent, melynek rövid elemzésére a tanulmány későbbi részében térünk ki.

<sup>166</sup> A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 71-79. §-ai.

<sup>167</sup> ORTT Panaszbizottsága, a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rtv. 47. § a.), azonban az ORTT a hatósági szerződéshez közelálló közszolgáltatási szerződéseken keresztül további speciális szabályozói jogosítványokkal is rendelkezik.

<sup>168</sup> Az Fltv. 18. § - 37. §-ában szabályozott Békéltető Testület

<sup>169</sup> Lásd pl. FAZEKAS (2004): *i.m.* 20.

el, az ellenérdekű felek legfeljebb bejelentői pozíciót, de sosem ügyféli pozíciót foglalnak el és ebből következően a GVH ügyeinek nincs semmilyen jogvitát elbíráló jellege.<sup>170</sup>

Végül meg kell említeni, hogy *közjog és magánjog keveredésének tipikus jele az is, hogy a szabályozó hatóságok legtöbbje a Ket. felhatalmazása alapján egyes kérdésekben hatósági szerződés kötésére is jogosultak, amely a közigazgatási szerződéseknek egy új válfaja és nem tisztán közjogi, de nem is tisztán polgári jogi sajátosságokkal bír,<sup>171</sup> alkalmazásának lehetősége épp a széles mérlegelési jogkörből, az absztrakt normák lehetőségéből adódik.* A közigazgatási szerződések sajátos fajtája az ORTT műsorszolgáltatási szerződésai a működési engedélyhez hasonló funkciót is betölt, ezen újszerű jogintézmények hatékonysága a szakirodalomban ma sem egyértelmű.<sup>172</sup> *Végül ugyanígy a polgári jog és a közjog határán fekszik az állami kizárólagos tulajdonába, vagy az önkormányzatok törzsvagyonyában lévő forgalomképtelen tárgyak, illetve szűkös erőforrásokra elosztására vonatkozó azon hatáskörök, melyek hasznosításával rendszerint az adott szektorral foglalkozó szabályozó hatóság foglalkozik.* Egyrészt e szűkös erőforrások (például a hírközlésben, médiaszabályozásban a frekvenciák használati joga) elosztása nagyban meghatározza a piac strukturális viszonyait, másrészt a hasznosítási jogra vonatkozó tenderek közjogi jellege külön dogmatikai vita tárgya lehet. Ronald H. Coase a szellemi atyja annak az elképzelésnek, hogy a rádiófrekvenciákat árverezés útján kell kiosztani, amely elmélet alapját képező művek mai is a legtöbbet idézett közgazdasági cikkek.<sup>173</sup> A mai magyar tételes jogban az erről szóló döntés közigazgatási határozat, mely sajátos aktustani elemeket hordoz.

A tanulmány e jogvita eljárásokkal, a közigazgatási szerződésekkel azon belül a hatósági szerződések problémájával – bár eljárásjogi kérdésekről is szó van -, valamint a frekvenciahasználati jogokat kiosztó közigazgatási határozatokkal – noha speciálisan a szabályozó hatóságokra jellemző aktustani problémákat vett fel - nem kíván részletesen foglalkozni, mert ez széleskörű polgári jogi problémák taglalásához vezetne át. Csak arra fogunk rámutatni a szükséges mértékben, hogy a szabályozói hatóság jogérvényesítésének utolsó fázisa szükségszerűen a jogvita eljárások, melyek konkrét végrehajtható jogot és kötelezettséget kell, hogy eredményezzenek. Nem tárgya ezért ennek a tanulmánynak a

---

<sup>170</sup> Hozzá kell tennem, hogy persze a szakirodalom kvázi-bíráskodási jogköréről beszél, melyből jómagam a „kvázi” kifejezésnek nem tulajdonítok jelentéstartalmat. Ha a szakirodalom meghatározná, hogy mit jelent a „kvázi” kifejezés ebben a kontextusban, akkor elképzelhető lehet más következtetés levonása is.

<sup>171</sup> Pl. 180/2002. (VIII.23.) Kormányrendelet (Vet. Vhr.) 1/E § (1) bekezdés.

<sup>172</sup> KÖRMENDY-ÉKES-LENGYEL: A médiahatóság jogállásának kérdéseiről; In: *Magyar Jog 4/2004.* 216. lásd még: 46/2007. (VI.27.) AB határozat

<sup>173</sup> COASE, R.: The Federal Communications Commission In: *Journal of Law and Economics*, 1959./2. 1-40.; The Problem of Social Cost. In: *ua.* 1959/3. 1-44.



közjog és polgári jog ezen határterületein felmerülő problémák tisztázása, mely elhatárolási kérdésekre feltehetően külön dogmatikai rendszer volna építhető.<sup>174</sup>

Ha összefoglaljuk, hogy ennek a második és szabályozói jelleget leginkább kifejező modell kritériumnak, mely hatóságok felelnek meg, akkor megállapíthatjuk, hogy jogalkotásszerű ex ante jogalkalmazás jellemzi az NHH Tanácsának árszabályozásig terjedő jogköreit, a MEH eljárásainak nagy részét (beleértve a működési engedélyeket, az üzemi és kereskedelmi szabályzatok és üzletszabályzatok jóváhagyását, a minőségi követelmények megállapítására vonatkozó határozatokat stb.), és a Magyar Vasúti Hivatalra vonatkozó szabályozás is ilyen működést tükröz. A PSZÁF és az ORTT esetében szintén fellelhetők ezek jegyek azzal, hogy számos szintén csak a szabályozó hatóságokra jellemző a polgári jog és közjog határán fekvő speciális döntés típusok szerepe dominánsabbnak tűnik. Ugyanez mondható el a helyi önkormányzatok szabályozói tevékenységéről azzal, hogy ezen a területen nem csak az eljárásjogi, de az anyagi jogi szabályozás is meglehetősen partikuláris és tisztázatlan, így számos fenti jellemző nem érhető egyértelműen tetten.<sup>175</sup> Általában elmondható, hogy a GVH nem tekinthető e kritérium szerint szabályozó hatóságnak, noha számos eleme kezdetleges formában, vagy módosult jogintézményben megtalálható, így a szabályozási jelleg bizonyos vonatkozásokban kezdetleges formában felismerhető. Ugyanakkor számos alapvető jellemzője inkább a klasszikus jogalkalmazáshoz áll közel (alapvetően nem szektorspecifikus, ex post jogérvényesítés stb.). A Közbeszerzések Tanácsa (Közbeszerzési Döntőbizottság), amely funkciókat egyes tagállamokban<sup>176</sup> a versenyhatóság lát el szintén csak a szabályozó hatóságok egyik funkciója kapcsán értelmezhető, így teljes értékű szabályozó hatóságnak szintén nem nevezhető, ahogy az ÁPV Rt. még ennyit sem tud felmutatni ebben a körben. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőségek esetében pedig ezekből az elemekből alig, vagy szinte semmi nem érhető tetten, sőt több lényeges jellemzőjében kifejezetten eltér (nem szektorspecifikus szabályozás, ex post jellegű stb.)

---

<sup>174</sup> Beleértve a tömegközlekedés, a parkolás és közterület használat kérdéseit is, melyek szintén a közjog-polgári jog határán mozgó tisztázatlan terület, és több ponton kapcsolódik a mi témakörünkhöz is.

<sup>175</sup> Azonban ez a közösségi jogi szabályozás függvényében csak idő kérdése.

<sup>176</sup> Például Csehországban lásd. VÁRDAY Gy.: *Közbeszerzés az Európai Unióban*, Magyar Közbeszerzési Társaság, Budapest.2000.

### 1.2.2.3 Közösségi jogi – jellemzően irányelvi – szabályozás

A harmadik és kifejezetten az európai piacsabályozás specifikumát jelentő jogi szabályozást jellemző tényező az, hogy ezek a jogterületek közösségi jog által indukált, irányelvek által szabályozott jogterületek, melyeknek nemzeti joga ezen irányelvekkel való harmonizáció következménye, sőt létük is lényegében ennek köszönhető. Jól észlelhető azonban, hogy a közösségi és nemzeti jog, elsősorban az eljárási jog dogmatikája teljesen eltérő. Így *az irányelvek implementálását nem lehet megoldani mindössze azzal, hogy ezen területeken alkalmazandó eljárásokra mögöttes szabályként a Ket-et kell alkalmazni.* Mivel nálunk egyszerre, összetorolódva és gyakran nyersfordítások formájában „implementálódott” a közösségi jog, és a jogszabályok kivétel nélkül a két eltérő dogmatikán alapuló jogi rezsimet a Ket. mögöttes alkalmazhatóságára vonatkozó szabállyal igyekeztek "összepasszítani", ezért adódik a feladat, hogy a kettőt össze kell „csiszolni”, amely - ahogy majd látni fogjuk - alapvető, évtizedek alatt kikristályosodott jogintézmények újraértékelésével jár (csak a bírósági eljárás vonatkozásában pl. keresetességi jog, kereseti kérelemhez kötöttség és megváltoztatási jogkör stb.). Ez már csak azért sem kis munka, mert magának a Ket.-nek és a szabályozó hatóságok különös eljárási szabályainak viszonya sem egyértelmű, különösen ha a közösségi jogrend és a Ket. viszonyát vizsgáljuk.<sup>177</sup> Mindebből következik, hogy a szabályozó hatósági határozatok jogi érvelése dogmatikai keretért kiált, hiszen bármilyen érvelés e témában csak konceptuálisan jól meghatározott elméletek alapján lehet konzekvens.

Az irányelvi szabályozás, mint kritérium igaz, a liberalizációs folyamattal érintett hálózatos iparágak szabályozására, és a közbeszerzési szabályozásra. Van egy területe a „piacsabályozásnak”, amely azonban közvetlenül az EK szerződésből vezethető le és nem irányelvi hanem rendeleti szabályozással érintett. Ez pedig az egységes belső piac megtermésének sarokkövét jelentő általános versenyszabályozás, melynek letéteményese nálunk a GVH<sup>178</sup>. Ennyiben tehát kilóg a GVH ezen szabályozói hatóságok jogszabályi környezetét jellemző kritérium alól is.

<sup>177</sup> Lásd erről: KOVÁCS A.: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. In: *Magyar Jog* 2007/5. Budapest, 283.-293; A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Két.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai. In: *Magyar Jog* 2007/7. 395-403

<sup>178</sup> Elsősorban a négy alapszabadság közül az EK szerződés harmadik rész 1 cím második fejezet (főként a 28-30. cikkelyek) valamint a III. cím 3. és 4. fejezet érvényesítésének biztosítása jöhet szóba. Az EKSZ 81 és 82 cikkelye közvetlenül kerül alkalmazásra a tagállami kereskedelmet érintő ügyekben, melyekhez különböző

Az irányelvek e jogi rezsimek minden lényeges szegmensét szabályozzák, noha a közösségi szabályozásban is nagyon eltérő fejlettségi szinten áll egy-egy terület szabályozása. Az irányelvi szabályozás nem csak a szabályozó hatóság eljárásaira vonatkozó alapvető garanciákra, de a szervezeti oldalra és a szabályozó hatóságok létrehozatalára vonatkozó kötelezettségekre is kiterjed. Ennyiben az az érdekes jelenség figyelhető meg, hogy míg az alkotmányos alapokon nyugvó jogállami nemzeti jogrend e normákkal konfliktusba kerül a jogállami garanciák biztosítása terén, addig az irányelvi szabályozás nyújt olyan jogbiztonság szempontjából is értékes garanciákat, amelyek ezt legalábbis részben ellensúlyozzák.<sup>179</sup> Ahhoz, hogy a szabályozó hatóságok fogalmát jól definiálhassuk, mint a szabályozó hatóságok fogalmának majdnem egyetlen<sup>180</sup> tételes jogi alapját képező releváns irányelvi szabályozást legalább részlegesen ismertetni kell.<sup>181</sup>

---

bizottsági csoportmentességi rendeletek kapcsolódnak. A fúziókontroll szabályozás közvetlenül 139/2004 EK tanácsi rendeleten alapul, míg az eljárásjogi szabályozás is rendeleti formában történt (1/2003 EK tanácsi rendelet). Ugyanakkor ezen rendeleteket is számos ajánlás jellegű soft-law szabály egészíti ki (pl. a Bizottság közleménye az összefonódásokhoz közvetlenül kapcsolódó és azokhoz szükséges korlátozásokról /2005/C 56/03/) továbbá a szabályozás egyes területeihez kisebb jelentőséggel kapcsolódik irányelvi szabályozás is (A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2005/29 EK irányelv, vagy a fogyasztóvédelmi hatóságok együttműködéséről szóló 2006/2004 EK irányelv).

<sup>179</sup> Témánk szempontjából majd ilyen lesz a Keretirányelv 4. cikke, az EK Szerződés 10 cikkéből eredő hatékony jogorvoslathoz való jog Európai Bíróság általi értelmezése.

<sup>180</sup> A magyar jogszabályok közül egyetlen jogszabály, az Eht. használja ezt a fogalmat, amikor más tagállamok hírközlési hatóságait jelöli. Őket szabályozó hatóságnak hívja. Ez a fogalomhasználat is azonban az irányelvi fogalomhasználat implementálásának következménye.

<sup>181</sup> Az ismertetést az alábbi irányelvek alapján végzem el: Az Európai Parlament és a Tanács 1997. december 15-i 97/67/EK irányelve a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról, az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról, az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról ("Keretirányelv"), az Európai Parlament és a Tanács 2001/13/EK irányelve (2001. február 26.) a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv, az Európai Parlament és a Tanács 2001/14/EK irányelve (2001. február 26.) a vasúti infrastruktúra kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról, az Európai Parlament és a Tanács 2004/49/EK irányelve (2004. április 29.) a közösségi vasutak biztonságáról, az Európai Parlament és a Tanács 2004/49/EK irányelve (2004. április 29.) a közösségi vasutak biztonságáról, valamint a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv és a vasúti infrastruktúra kapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló 2001/14/EK irányelv módosításáról. Meg kell azonban jegyezni, hogy ezen szabályozási területekhez számos ajánlás jellegű norma is kapcsolódik (főként commission notice-ok), melyekre részletesen csak az elektronikus hírközlési joganyag elemzése kapcsán térek ki, noha ezek jelentősége is komoly a szabályozói hatóságok modellszerű felvázolása szempontjából. Nem vontuk vizsgálódási körünkbe a közbeszerzési irányelveket, mert bár ezek is számos garanciális szabályt tartalmaznak, de mint látni fogjuk, a közösségi jog oldaláról nézve a közbeszerzési jogorvoslatokat végző szerv nem szabályozó hatóság, hanem inkább a bíróság - jogvitát eldöntő szerv - fogalomkörébe vonható és pártatlansága, függetlensége is ebből a szempontból hangsúlyos és nem általában a szabályozás megvalósítása szempontjából.

A vizsgálat tárgyát képező irányelvek kötelezettségként fogalmazzák meg, hogy az adott ágazatban a tagállamoknak egy vagy több nemzeti szabályozó hatóságot kell működtetniük meghatározott feladatok ellátására.<sup>182</sup> Ez alól kivétel a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról szóló 2003/55/EK irányelv (5. cikk), amely ezt csupán lehetőségként említi.

Az irányelvek többféleképpen határozzák meg, hogy mely esetekben, milyen feltételek fennállása esetén van szükség szabályozó hatóságokra az adott ágazatban. ***Fő tétel, hogy ha az adott piacon nincs hatékony verseny, akkor kell ennek biztosítására független szabályozót létrehozni, noha majd látni fogjuk, hogy a szabályozó hatóságok eljárásai gyakran ennek megállapítására irányulnak.*** A villamos energia szektorról szóló irányelv konkrétan megnevezi a piac azon hiányosságait, amelyek szükségessé teszik a hatékony szabályozást: egyenlő versenyfeltételek biztosítása, a piaci erőfölény és az ellenséges felvásárlásra irányuló magatartás veszélyének csökkentése, hálózati hozzáférés biztosítása megkülönböztetéstől mentes tarifák révén, a fogyasztók jogainak védelme, bizonyos információk nyilvánosságának biztosítása, nyitott piac stb.<sup>183</sup>

Az átláthatóság a transzparencia és az ebből levezethető észrevételezési jog, a beleszólás joga (participation) is irányelvekben érvényesített elv, melynek célja az állampolgárok, valamint a szabályozási és jogalkalmazási tevékenység által érintett szervezetek valódi esélyt kapjanak arra, hogy érdemi információkat szerezzen a szabályozó hatóságok működéséről, és abba bizonyos mértékben – érdekelti pozíciójukból kifolyólag – beleszólhassanak. Ebben a vonatkozásban komoly elméleti viták vannak közösségi szinten is, melyek majd a mi tanulmányunk egyik fő mondanivalóját is érinti.<sup>184</sup> A részvétel, illetve beleszólás csak intézményesített konzultatív mechanizmusok útján valósulhat meg, melyekre viszonylag részletes szabályok vonatkoznak a jelentéstételi kötelezettség előírásáig terjedően.<sup>185</sup> Egyrészt szabályozó hatóság(ok) létrehozásáról a Bizottságot értesíteni kell, ami már önmagában indokolja a fogalom pontos meghatározását. Ezen túlmenően a hatóság működése során köteles együttműködni a Bizottsággal, neki jelentést tenni, számára bizonyos határozatok

<sup>182</sup> 97/67/EK irányelv 1. cikk, 2002/39/EK irányelv preambulum (27) bekezdés, 2003/54/EK irányelv preambulum (15) bekezdés, 23. cikk (1) bekezdés, 2002/21/EK irányelv 3. cikk (2) bekezdés.

<sup>183</sup> 2003/54/EK irányelv preambulum (2) és (4) bekezdés, 2001/13/EK irányelv 3. cikk, 2001/14/EK irányelv II.fej. 4.cikk, 2004/49/EK irányelv preambulum (22) és (24) bekezdés

<sup>184</sup> GERADIN – PETIT: *i.m.* 28- 34., GEVEKE A: *Improving Implementation by National Regulatory Authorities* [http://www.eipa.nl/Eipascope/03/scop\\_3/scop\\_3\\_3.pdf](http://www.eipa.nl/Eipascope/03/scop_3/scop_3_3.pdf), 2003. 26. In: FAZEKAS: *i.m.*14.

<sup>185</sup> 2002/21/EK irányelv preambulum (37) bekezdés, 2003/54/EK irányelv 23. cikk (1) és (8) bekezdés

tervezeteit megküldeni, meghatározott információkat rendszeresen vagy eseti jelleggel rendelkezésére bocsátani, illetve adott esetben iránymutatásainak megfelelően eljárni, pl. a jelentős piaci erő meghatározása során.<sup>186</sup> Számunkra legfontosabb előírások közzé tartozik, amely a nemzeti eljárásjogot és érinti és jelen tanulmányban is kiemelten fogjuk elemezni, az az az előírás, hogy az érdekeltek be kell vonni a döntéshozatali mechanizmusokba. A határozattervezetek megküldésének kötelezettsége nemcsak a Bizottság, hanem az érdekelt hazai piaci szereplők, valamint a tagállamok közötti kereskedelmet érintő ügyekben más tagállami szabályozó hatóságok irányában általános jelleggel fennáll. Ennek az a célja, hogy az érdekeltek észrevételeket tehessenek, illetve adott esetben akár meg is vétőzhajják a tervezett intézkedést. Kiemelt jelentősége van nemcsak a külföldi, hanem a hazai társhatóságokkal való együttműködésnek (a Keretirányelv külön kiemeli a versenyhatóságot). A piacsabályozási jogkör intézményesülésének alapján pedig ennek a konzultációs mechanizmusnak a másik oldala, hogy az irányelvek a piaci szereplőket kötelezi arra, hogy meghatározott adatokat ők bocsássanak a szabályozó hatóság rendelkezésére.<sup>187</sup>

Igen sajátos együttműködést (kooperációt) jelent és ez a szabályozó hatóságok egyik fontos specifikuma, hogy a tagállami szabályozók között sajátos informális konzultációs fórumok léteznek. Van olyan irányelv, amelyik ezt kifejezetten előírja,<sup>188</sup> de bizonyos területeken ennek hiányában a szabályozás logikája azt kikényszerítette. Az elektronikus hírközlés területén az első ilyen fórum megalakítását 1997-ben kezdeményezte a Bizottság, így alakult meg a tagállami hatóságokat tömörítő Independent Regulators Group (IRG), amelynek célja egy integrált információs rendszer működtetése volt. Ezt az informális csoportosulást később a Bizottság döntésével már hivatalossá tette, és ettől kezdve elsődleges feladata a Bizottság és a tagállami hatóságok közötti közvetítés lett, illetve tanácsadói, javaslattevői funkciókat is ellátott a Bizottság mellett. Az IRG megmaradt a tagállami hatóságok konzultatív szerveként, míg a Bizottság és tagállami hatóságok konzultatív szerve a European Regulators Group lett (ERG). Figyelemre méltó, hogy tagjai nem a tagállamot, hanem kifejezetten a nemzeti hatóságot képviselik.<sup>189</sup> Látni fogjuk, hogy az IRG illetve az ERG dokumentumai a Tanács JPE eljárásaiban „üzleti titkot” képező közigazgatási iratokat képeznek, melyeken gyakran

---

<sup>186</sup> 97/67/EK irányelv 14. és 22. cikk, 2003/54/EK irányelv 23. cikk (8) és (12) bekezdés, 2003/55/EK irányelv 5. cikk, 2002/21/EK irányelv preambulum (15) és (27) bekezdés, valamint 3. cikk (5) bekezdés, 7. cikk (2) bekezdés

<sup>187</sup> 2003/54/EK irányelv 23. cikk (12) bekezdés, 2003/55/EK irányelv 5. cikk, 2002/21/EK irányelv preambulum (35) bekezdés, valamint 3. cikk (4) bekezdés, 5. cikk (1) bekezdés, 6. cikk, 7. cikk (2) bekezdés

<sup>188</sup> 2003/54/EK irányelv preambulum (16) bekezdés

<sup>189</sup> GEVEKE, A. (2003) *i.m.*29. In: FAZEKAS: *i.m.* (2005) 16.

fontos határozati döntések alapulnak, továbbá e szervek által készített dokumentumok is hivatkozási alapot képeznek, nem kis vitát váltva ki a bírósági perekben<sup>190</sup>. Ugyanilyen szervezetek más hálózatos iparágakban is létrejöttek.<sup>191</sup>

A szabályozó hatóságok funkciói, feladatai tekintetében az irányelvek is meghatároznak kötelező feladatokat és hatásköröket, ha az irányelvi jellegből kifolyóan nem is részletekbe menően. Egyrészt az adott szektorba tartozó nemzeti hatóságoknak azonos minimális hatáskörrel kell rendelkezniük, ami azt feltételezi, hogy csak olyan ágazatokról lehet szó, amelyek strukturális problémái minden tagállamban indokolják a szabályozást.

A klasszikus szabályozó hatósági tevékenység körébe tartozik az adott szektorba tartozó közszolgáltatási tevékenységgel kapcsolatos tarifák, illetve számítási módszerek meghatározása, e körben fontos irányelvi szabályozás lelhető fel, az elektronikus hírközlés területén - de más területen is - például az egyetemes szolgáltatásokkal kapcsolatban a nettó elkerülhető költség elve a támogatások nyújtásakor.<sup>192</sup>

Az irányelvek általános szabályozás keretében egyértelműen a szabályozó hatóságok feladatának tekintik jogvita eljárások lefolytatását. Elsősorban azt írják elő a tagállamok számára, hogy egyáltalán tegyék lehetővé, hogy a piaci szereplők meghatározott ügyeket a hatóság elé vihessenek, és az irányelveknek köszönhető a különböző forum-shopping rendszerek hazai jogrendbe való bevezetése<sup>193</sup>

Az uniós szabályozás az alkotmányos-jogállami jogrend szövetét megtörő normaanyagának hatásait ellensúlyozó legfontosabb körülmény, hogy a szabályozó hatósági döntések elleni jogorvoslatot legalább megemlítik.<sup>194</sup> Irányelvi szinten azonban ezek a garanciák nem érik el a nemzeti jog Alkotmány által garantált jogvédelmi szintjét, rendszerint a jogorvoslatot elbíráló szervnek nem kell feltétlenül bíróságnak lennie, sőt az indoklási kötelezettség megemlítése már külön „kegynek” tűnik. Van olyan eset is, hogy az irányelv pusztán deklarálja a jogorvoslati jogosultságot, bár - és ez fontos - egyes esetekben a konzultációs kötelezettség megsértése ellen is lehet panasszal élni, ami azt mutatja, hogy az észrevételezési jog

---

<sup>190</sup> Gyakorlatilag az alperesi oldal az így beszerzett adatokat igyekszik titokban tartani, míg a felperesek az alperesi határozat ERG dokumentumba ütközésére gyakran hivatkoznak a bíróság előtt, akár csak egy jogszabály lenne. Természetesen a bíróság egyik álláspontot sem oszthatta maradéktalanul (FB 7.K.30467/2005/45, FIT 2.Kf.27284/2006/11.)

<sup>191</sup> A tagállami hatóságok 2000-ben kezdeményezték a Council for European Energy Regulators (CEER) megalakítását, amelyet 2003-ban a Bizottság hivatalos döntésével intézményesített European Regulatory Group for Electricity and Gas követett, GERADIN – PETIT: *i.m.* 16.

<sup>192</sup> 2003/54/EK irányelv 23. cikk (2)-(4) bekezdés, 2003/55/EK irányelv 18. cikk

<sup>193</sup> 2003/54/EK irányelv 23. cikk (5) és (10) bekezdés, 2002/21/EK irányelv preambulum (32) bekezdés és 20. cikke, amely – ahogy látni fogjuk – „rendszeridegen” a hazai jogtól.

<sup>194</sup> A Keretirányelv preambulum 12. pont és 4. cikke, 2001/14/EK irányelv 33. cikke

gyakorlásának garanciális szerepe van ezekben a szabályozásokban. Az elektronikus hírközlési területén annyival még „szerencsésebb” a helyzet, hogy a Keretirányelv értelmében a jogorvoslati eljárás nem sértheti a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereken belüli hatáskörmegosztást sem.<sup>195</sup>

Végül a szabályozó hatóságokkal kapcsolatban legtöbbet hangoztatott elvárás a függetlenség, amelyet mindegyik irányelv külön kiemel.<sup>196</sup> Már a korábbi történeti elemzés során kiderült, hogy a szabályozó hatóságok nem feltétlenül élveznek autonómiát a végrehajtó hatalommal szemben.<sup>197</sup> Olyannyira nem, hogy az elmélet egyes képviselői ma már az autonómiának nem is ezt az oldalát, hanem az adott szektor piaci szereplőitől, tehát a szabályozó hatósági tevékenység által érintett vállalkozásoktól, szolgáltatóktól való függetlenség fontosságát hangsúlyozzák. Ez az elmélet (the capture theory of regulation)<sup>198</sup> arra a veszélyre hívja fel a figyelmet, hogy ezek a cégek a döntéshozatali testületekben való részvételen keresztül (kihasználva a participáció elvét, valamint a speciális szaktudás iránti igényt) arra törekednek, hogy befolyásolhassák az őket közvetlenül érintő szabályozói döntéseket. Ez történhet közvetlenül, vagy egyes érdekcsoportok, szakmai lobbik nyomásán keresztül.

Fazekas szerint (2005) így olyan garanciák kellene, amelyek az autonómiát mind a két irányban biztosítják. Ide tartozik az ún. „forgóajtó-effektus” (revolving door phenomenon) kezelése: gyakran megfigyelhető, hogy a szabályozó hatóságok döntéshozó testületei és a szabályozott piaci szereplők, vállalkozások vezető tisztségviselői pozíciói között igen nagy az átjárás. Nyilvánvaló, hogy az elfogulatlan szabályalkotás és jogalkalmazás érdekében bizonyos szintű összeférhetlenségi szabályok megalkotása kívánatos, de ezt megnehezíti, hogy korlátozott a megfelelő, speciális szaktudással rendelkező szakemberek száma. A személyekre vonatkozó garanciák közé tartoznak továbbá a képzési követelmények, a kinevezés, elmozdítás szabályai stb. Ugyanakkor az intézményes-szervezeti biztosítékok szerepe sem lebecsülendő: a feladat- és hatáskör pontos törvényi szabályozása, a döntések felülvizsgálatának, a jogorvoslat körének meghatározása, a költségvetés, a működés pénzügyi

---

<sup>195</sup> 2003/54/EK irányelv 23. cikk (11) bekezdés, 2002/21/EK irányelv preambulum (12) bekezdés

<sup>196</sup> 97/67/EK irányelv 1. cikk, 2003/54/EK irányelv 23. cikk (1) bekezdés, 2003/55/EK irányelv 5. cikk, 2002/21/EK irányelv 3. cikk (2) bekezdés, 2004/49/EK irányelv IV. fejezet 16., 21. cikk

<sup>197</sup> MOLNÁR: *i.m.* 648., Ha pedig mégis, az gyakran a szakmai felelősség áthárítását és ezáltal a kormánynak a népszerűtlen döntésektől való mentesülését szolgálja.

<sup>198</sup> GONENC,R – MAHLER, M – NICOLETTI,G :The implementation and the effects of regulatory reform: Past experience and current issues. Organisation for Economic Cooperation and Development. Economics Department. Paris: OECD Economics Department working papers,2000. 41-44. In: FAZEKAS (2005): *i.m.* 13.

fedezetének biztosítása egyszerre garantálja a kormányzattól és a piaci szereplőktől való függetlenséget. A függetlenségről szóló rendelkezésekből egyértelműen kiderül, hogy azt az adott szektor piaci szereplőinek vonatkozásában is biztosítani kell a tagállamoknak.<sup>199</sup>

Az eddig ismertett irányelvi követelményekből kitűnik, hogy a szabályozó hatóságoknak egy további jellemzője, a függetlenség, vagy legalábbis a nagyfokú autonómia - a mi tanulmányunk szempontjából fontos – Európára érvényes közigazgatási jogtudományi definíciónak fogalmi kritériuma, noha a tanulmány által használt funkcionális definíciónak nem lesz elengedhetetlen tartalmi eleme. A magyar szabályozó hatóságok esetében ezt a szervezeti szempontú vizsgálatot már kimerítően elvégezték az autonómia személyi, tárgyi és intézményi oldaláról egyaránt, melyhez a magunk részéről nem igen tudnánk mit hozzátenni.<sup>200</sup> Ennek eredményeit felhasználva csak annyit érdemes kiemelni, hogy a közösségi szabályozási rezsím alá tartozás, mint fogalmi kritérium nem teljesül a helyi önkormányzatok, mint „szabályozó hatóságok” esetén, noha a közösségi jog ez irányú fejlődése további közszolgáltatásokra való kiterjesztése várható.<sup>201</sup> Az autonómia bizonyos szintje, jó esetben intézményi oldalról a kormányzattól való függetlenség (pl. Országgyűlés felé fennálló beszámolási kötelezettség) valamint a gazdálkodásban való függetlenség elsősorban a költségvetésben az önálló fejezetcím „státusz” és különösen az önálló bevételek lehetősége (melynek tipikus módja a felügyeleti díj szedése, vagy a bírságból való részesedés), a döntéshozó szerv testületben való eljárása, elnökének a személyi függetlensége, és a szakmai függetlenség karakterisztikus jellemzői általában a szabályozó hatóságoknak.

A felügyeleti díjak szedésének lehetősége azért külön figyelemre méltó jogkör, mert általában a piacfelügyeleti jogkör létének jó fokmérője is. A fenti autonómia kritériumok megvannak a legfüggetlenebbnek tekinthető GVH esetében, de a piacfelügyeleti díj szedésének "joga" viszont értelemszerűen hiányzik, amely a szabályozói hatósági jelleg ellen szól, míg a felügyeleti díj létezik az NHH, a PSZÁF, a MEH és az MVH esetében<sup>202</sup>. Ugyanakkor látni

---

<sup>199</sup> FAZEKAS (2005): *i.m.* 14.

<sup>200</sup> FAZEKAS (2004), FAZEKAS (2005), MAGYAR (2003), stb.

<sup>201</sup> Például olyan hálózatos közszolgáltatásokban, mint a vízszolgáltatás.

<sup>202</sup> Itt kell megjegyeznünk, hogy piacfelügyeleti jogkörhöz kapcsolódó piacfelügyeleti díj megtalálható az egységes környezethasználati engedéllyel rendelkezők esetén, a Magyar Bányászati Hivatal, Országos Atomenergia Hatóság, és 2007. február 1-ig a Szerencsejáték Felügyelet (ezt követően beolvadt az APEH szervezetébe) bevételei között is. Ezek közül szabályozó hatósági szempontból elemezhető lenne akár az Országos Atomenergia Hatóság, vagy a volt Szerencsejáték Felügyelet tevékenysége is. Pl. a 12/2005. (IV.6) AB határozat megállapította, hogy Szerencsejáték Felügyelet által kiadott, a pénznyerő automata



kell, hogy a 2007 január 1-én hatályba lépett 275/2006. (XII.23) Kormányrendelet az MVH autonómiáját lényegében felszámolta, hiszen az elnökét a miniszter nevezi ki, aki akkor is eltávolíthatja az elnököt, ha tevékenységével a „Hivatal működését veszélyezteti”. Nyilvánvaló, hogy ilyen körülmények között a klasszikus szabályozói hatáskörök tényleges gyakorlásáról sem beszélhetünk. A MÁV Rt-t tulajdonló Magyar Állam tulajdonosi jogait gyakoroló minisztertől teljes egészében függő helyzetben van az MVH, így kizárólag az egyes szervezetek (MÁV, MVH és mások) lobbitevékenysége fogja meghatározni a működés kereteit. E hatóság közigazgatási racionalizálási program keretében való szervezeti átalakítása azért is szerencsétlennek tűnik, mert a vasúti közlekedésről szóló törvény 2005. évi CLXXXIII. (Vtv.) törvény 89.§.-ából is kitűnően irányelvi követelményeknek kívántak eleget tenni, ezek az irányelvek, pedig kifejezetten szabályozó hatóságnak, tehát független hatóságként definiálják ezt a szervet.<sup>203</sup> Önmagában az, hogy Kormányrendelet 2.§ (2) bekezdése függetlennek deklarálja a vasúti társaságtól az MVH-t még ezen irányelvi követelménynek nem tesz eleget. Ugyanakkor a tanulmányunk egyes megállapításai az MVH piacsabályozó tevékenysége tekintetében is relevánsak, mert ha nem is túl cizelláltan, de eljárásainak szerkezete az NHH Tanácsa eljárásainak felépítését követi. Ez az egyik oka annak, hogy a szabályozó hatóságok funkcionális definícióját érdemes használni. Másrészt a függetlenség önmagában egyébként sem elhatároló ismérv, más okból – elsősorban a hatalommegosztás elméletéhez kapcsolódóan – számos más szerv ügyészség, nemzeti bankok jellemzője is, de e függetlenség okai mások.<sup>204</sup> Az USA-ban a gazdaságirányítás körében a XIX század végén megjelenő, majd a XX. században robbanásszerű fejlődésnek induló autonóm jellegű független szervek csak egy részének van szabályozási funkciója, ekként a

---

üzemeltetésére vonatkozó általános játékfeltételekről szóló, mint az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősülő felügyeleti tájékoztató (PK. 10/1995.), alkotmányellenes volt. Ebből érzékelhető, hogy például a Szerencsejáték Felügyelet is piacsabályozói jellegű feladatkörökkel rendelkezik, noha eszközrendszere és jogi szabályozottsága e területnek ehhez elég szegényes. Elképzelhető, hogy további elsősorban központi országos hatáskörű hatóságokat is érdemes lenne elemezni, esetleg ezek eljárásai tekintetében is irányadó lehet tanulmányunk egyes megállapításai. A magunk részéről ezek külön elemzését azért mellőzzük, mert a szakirodalom ilyen átfogó vizsgálatot egyáltalán nem végzett, és mi a szabályozó hatóság jogtudományi fogalmának meghatározásakor a szakirodalmi álláspontokat vesszük alapul.

<sup>203</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2004/49/EK irányelve (2004. április 29.) a közösségi vasutak biztonságáról, valamint a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv és a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló 2001/14/EK irányelv módosításáról

<sup>204</sup> HOTVÁTH M.T.: *i.m.* 404. A szabályozó hatóságok létrejöttének okaira felvázoltunk egy általános keretet, de meg kell említeni, hogy e szervek függetlenségével összefüggésben számos közvetlenebb okokat – részben az általunk említetteket átfedve – sorol fel a szakirodalom, ennek a kérdésnek széles szakirodalma van (pl. FAZEKAS J.(2005): *i.m.* 15.) mely elméletek és megközelítések részletes ismertetését terjedelmi okokból mellőzzük.

két dolog nem függ össze egymással.<sup>205</sup> Ez a másik oka annak, hogy elemzésünkben a szabályozó hatóság fogalmának funkcionális formáját használjuk.

Végül ki kell térnünk arra is, hogy mindhárom fenti tényező együttes következménye, hogy a *szabályozó hatóságok modellszerűen tényleges szabályozási joggal is rendelkeznek, mely normatív szabályok leginkább soft-law jellegűek, a jogalkotásról szóló 1987. évi IX. évi törvényben (Jat.), az az a magyar jogban eddig ismeretlenek voltak.*

Ezek megjelenése a szabályozás logikájából következő szükségszerűség függetlenül attól, hogy van-e erre jogszabályi felhatalmazás vagy nincs, noha ez utóbbi körülmény jogi szempontból is nyilvánvaló relevanciával bír. *A közgazdasági fogalmakon alapuló absztrakt normák alkalmazása a jogbiztonság garantálhatósága és a jogalkalmazás preventív irányú hatékonysága is szinte kiköveteli e jogi szabályozásnak a várható hatósági gyakorlattal való kitöltését konkretizáló további normatípusokat, melyek változó helyzethez rugalmasan tudnak alkalmazkodni. A quasi jogalkotás jellegű ex ante jogalkalmazást jellemzi az absztrakt normától a konkrét kötelezettségig ivelő jogi dedukció folyamatának néha hosszadalmas és több logikai lépcsőn átvezető indokolása tekintetében az, hogy a jogi érvelés döntő része adott időszakban és adott piaci viszonyokhoz illeszthetően általános formában előre biztosan rögzíthető, amely célszerűvé teszi a kiszámíthatóságra figyelemmel, ezen elvek előre történő lefektetését. A közösségi jogi rezsím érvényesülése pedig szintén elkerülhetetlenné teszi a nem kötelező erejű jogi normák, vagy még jogi normának sem minősülő kvázi soft-law jellegű dokumentumok (recommendation, notice stb.) hatásának érvényesülését a jogalkalmazásra.* Ez utóbbiak nemzeti joggal való kapcsolata oly mértékben rendezetlen, hogy annak „hatályosulása” automatikusan váltja ki a nemzeti jogban is hasonló dokumentumok – és nem jogi normák – keletkezését, melyeknek jogi hatásai is kétségesek, noha tényleges hatásuk olyannyira gyakori, hogy e hatás bizonyítását nem is szükséges külön elvégezni. A hatás pontos definiálása, a jogi szabályozásba való beillesztése azonban megkerülhetetlen, ezért a tanulmányban erre is sort kerítünk.

Ennek tükrében érdemes összefoglalni, hogy mely szervezetek esetében jelenik meg a nemzeti jogban is ez a szabályozási jogkör.

---

<sup>205</sup> MOLNÁR M.: A szabályozó közigazgatási hatóságokról. In: *Magyar Közigazgatás* 2002/11. 648.

### 1.2.3 A szabályozó hatóságok normatív aktusai a magyar tételes jogban

A PSZÁF egyik elődszervezete, az Állami Bankfelügyelet a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 51/B. §-a, illetve a pénzügyintézetekről szóló 1991. évi LXIX. törvény 62. §-a alapján bankfelügyeleti rendelkezést bocsáthatott ki, amely a pénzügyintézetekre nézve kötelező előírásokat tartalmazott, tipikusan abban a körben, amelyben magas szintű jogszabályi rendezésre nem volt szükség, illetve lehetőség. Ez a jogintézmény azonban 1997-ben, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény hatálybalépésével megszűnt.<sup>206</sup> Jelenleg ún. Ajánlást a Felügyeleti Tanács adhatja ki, kötelező ereje nincs, célja a Felügyelet jogalkalmazási gyakorlata alapjainak ismertetése, és ezáltal a kiszámíthatóság növelése.<sup>207</sup>

A Magyar Energia Hivatal (MEH) esetében, ahogy az a fentiekből kitűnt, nem e körbe tartozik a jogalkalmazási tevékenysége keretében *kiadott* egyedi működési engedélyei, melyek azonban jogalkotás szerű *ex ante* szabályozást is megvalósítanak.<sup>208</sup> Ezek az engedélyek meglehetősen részletesen szabályozzák az engedélyesek jogait és kötelezettségeit, és ezeket az előírásokat a Hivatal gyakorlatilag „szabványosítja”, azaz visszatérően alkalmazza a hasonló jellegű tevékenységek engedélyezésekor. Ez formailag nem változtat a határozat egyedi jellegén, azonban a szabályozáshoz hasonló funkcióval bír. Ilyen egyedi határozati formában jelenik meg két olyan határozattípus, amely normatív szabályozási tevékenységnek tekinthető: meghatározza a feljogosított fogyasztók közcélú hálózathoz való hozzáféréseinek szabályait; illetve az engedélyesek tevékenysége folytatásának minimális minőségi követelményeit, valamint elvárt színvonalát az egyes engedélyesekre határozatban állapítja meg.<sup>209</sup> A MEH-nek azonban nincsen valódi, formailag is a nemzeti jogban rögzített *soft-law* jellegű aktusa. Magyar (2003)<sup>210</sup> azonban úgy látja, hogy a kontinentális és angolszász jogcsalád összeolvadásának eredményeként jelenik meg a szabályozási jogkör az egyedi hatósági határozatokon keresztül és a működési engedély a jogforrási hierarchia legalsó szintjén, annak részévé válik. Ezen határozatok megszövegezésében angolszász szakértők vettek részt, de ott a hatóság nem csak végrehajt, hanem szabályoz is. Lényegében a jogszabályban meg nem határozott élethelyzetekre tartalmazznak ezek az egyedi határozatok

<sup>206</sup> A bankfelügyeleti rendelkezés jellemzésére, illetve a szabályozás változásainak magyarázatára lásd MAGYAR A.: *i.m.* 117-118.

<sup>207</sup> PSZÁF tv. 9/C. § (1) bekezdés *c*) pont

<sup>208</sup> A villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény (Vet.) 10. § *a*) pont

<sup>209</sup> MAGYAR A.: *i.m.* 120., *i*) és *j*) pontja alapján

<sup>210</sup> MAGYAR A.: *i.m.* 116.

normatív előírásokat, a Vet. kifejezetten erre ad hatáskört. Megjegyezhető, hogy ebből adódik néhány elég komoly probléma, melyekre az e tanulmányban felvázolt dogmatikai keret továbbfejlesztésével lehetne csak maradéktalanul választ adni.<sup>211</sup>

A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség rendszeresen tesz közzé a Magyar Közlönyben olyan közleményeket, amelyekben tájékoztatja az érintetteket (pl. a kereskedőket) egy bizonyos konkrétan megjelölt termék forgalomba hozatalának megtiltásáról, és további kötelezettségeket is megállapít rájuk nézve: kötelesek visszavásárolni a fogyasztó által visszavitt veszélyes terméket stb.

A Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a Tptv.36.§.(6) bekezdése alapján jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető úgynevezett Közleményeket adhat ki, melyeknek azonban kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése. E jogkörével a GVH számos esetben élt, és ekként ezek jogi hatásai tekintetében is van már kialakulóban lévő hazai bírói gyakorlat. Meg kell itt jegyezni, hogy nemzetközileg elfogadott a versenyhatóságok széles normatív szabályozási jellegű jogköre. Például a Japánban a versenyhatóságnak, a Tisztességes Kereskedelem Bizottságának (FTC)<sup>212</sup> szerepe korábban meglehetősen gyenge volt a piacsabályozásban, mert szemben állt a nagy hatalmú és a japán gazdasági csodát levezénylő Nemzetközi Kereskedelmi és Ipari Minisztériummal (NKIM). A NKIM vállalati fúziókat támogatta - a 90-es évekig nagy sikerrel - a nemzetközi versenyképesség érdekében, szemben az FTC-vel. A második világháború elvesztésének következményeként amerikai hatásra került felállításra az FTC a háború előtti japán gazdasági motorját és - a háborút követő értékelés szerint - a fasiszta agresszió elitjét képező zaibatsuk (kartellek) feloszlásának céljából. E történeti szerep betöltését követően az új formában (fúziók) való visszarendeződést, amely a nemzetközi hatékonyság záloga volt, azonban nem tudhatta kezelni. Az FTC komolyabb beavatkozása egyébként is "idegen" érdekeket szolgálónak, vagy legalábbis a gazdaság fejlődését akadályozó retrográd tényezőnek tűnt volna Japán eltérő gazdasági-társadalmi viszonyai között. Mégis a 90-es évek gazdasági válságának következményeként, a globalizációs folyamatok Japán belső piacát is kihívások elé állították, és ezek a megváltozott körülmények felértékelték az FTC szerepét, amely az

<sup>211</sup> Lásd erről részletesen: KOVÁCS A.: közösségi jog hatása a magyar versenyjogi gyakorlatra. In: *Huszonegyedik Jogász Vándorgyűlés, Szeged, 2004. október 14-15.* Budapest, Magyar Jogász Egylet, 231.

<sup>212</sup> Az FTC egyes jellemzők szerint kvázi törvényhozói, kvázi bírósági jogkörökkel rendelkezik a külföldi beruházások és kereskedelem terén. Az FTC a Miniszterelnöki Hivatal kebelében lévő független hatóság volt. 2001-ben a Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications-be került. Lásd erről részletesen: DR. VÍGH J. F.: A japán versenykorlátozási jog reformja, a licenciac megállapodásokra vonatkozó kartelljogi irányelvek. In. *Külgazdaság jogi melléklet, 2004/9.*

USA versenyjogi szabályainak hatásában nyilvánult meg. Ennek következménye volt az ezredfordulót jellemző versenyjogi reform folyamat, amely az 1947. évi Antimonopoly Act (AMA) alapján az FTC részére biztosított és lényegében az USA versenyhatóságára vonatkozó szabályozásból átvett irányelv intézményének felértékelődését is jelentette. Az irányelv ugyan nem jogi norma, csak general view (általános nézet), amely azonban előmozdítja az AMA betartását és a versenytörvény absztrakt szabályait konkrétságban tölti ki, figyelemmel a bírósági gyakorlatra. Fontos azonban tudni, hogy szemben a Tpv.36.§ (6) bekezdésében szabályozott közleményekkel, ezek folyamatosan megújításra szorulnak (határozott időtartamúak).<sup>213</sup>

Az ORTT szintén állásfoglalásokat adhat ki.

#### 1.2.4 Szabályozó hatóság jogtudományi fogalma és a tételes jog

A fentiek alapján megállapíthatjuk tehát, hogy vannak a hazai szabályozó hatóságok között sorolt szervezetek közt olyanok, melyek egyedi hatósági aktusoktól eltérő sajátos szabályalkotási joggal nem rendelkeznek (MEH), vannak olyanok amelyek az általános joggyakorlatra vonatkozó közleményeiket külön jogszabályi felhatalmazás nélkül adják ki (Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség), vannak akik jogszabályi felhatalmazással rendelkeznek jogilag nem kötelező normák (ajánlások, állásfoglalások, közlemények) kiadására. (ORTT, GVH, PSZÁF).

Legvégül meg kell említeni, hogy a fenti tényezők eredője az is, hogy *a szabályozó hatóságok szakapparátusa több diplomás specialistákból áll, jellemző, hogy a döntések specializált jogászok és specializált közgazdászok munkájának együttes eredménye*, mely döntések egyes részleteit kifejezetten műszaki jellegű ismeretekkel bíró szakértők dolgoznak ki. Ilyen szakapparátus léte jellemzi például a GVH –t, az NHH-t, de a MEH-et is.

Itt érdemes egy pillanatra megállni. Beszéltünk eddig piacfelügyeleti jogköréről, egyedi hatósági aktusokról, jurisdictionos és jogalkotási hatásköréről. Önkéntelenül adódik a kérdés,

---

<sup>213</sup> YAMAMOTO, T.: Intellectual Property Right and Competition Policy AIPPI Journal 2003. 09. In: VIGH J.F.: *A titkos kartell feltáró résztvevő számára biztosított bírságkezdmény az EK jogában* Külgazdaság. Jogi mellékelete, 2002/7-8, 93-108.

hogy miként érintik a szabályozó hatóságok jogkörei a hatalommegosztás dogmáját. Olyan államelméleti dilemmáról beszélhetünk, amely a Montesquieu-i és a Habermas-féle nézetrendszerek ellentétes logikájában fogható meg eszmetörténeti oldalról, és a szabályozó hatóságokat akár új hatalmi ágak kialakulásaként is észlelhetjük, igaz alkotmányos rendezés nélkül.<sup>214</sup> Nagy Csongor élesen mutat rá<sup>215</sup> az Egyesült Államokbeli helyzetet elemezve, hogy APA 551.§ definiálja ugyan az egyedi és normatív aktusok különbségét, ám ez alapján még a szabályozó hatóság minősítheti be, hogy melyik eljárási rezsime alkalmazza, így ugyanaz, a helyzet, mintha azt mondanánk, hogy maga a felhatalmazás dönti el ezt a kérdést. Mivel a szabályozó hatóság meghatározhatja milyen eljárási rezsime alá tartozzon az ügy, a bírói gyakorlat ebben nem tudott egyértelmű álláspontot kialakítani. Ugyanakkor garanciális szabályként a Congressional Review Act 1996-ban intézményesítette a kongresszusi előzetes felülvizsgálatát az agencyk által alkotott normáknak, így azokat előzetesen meg kell küldeni és a Kongresszus módosíthatja őket már hatálybalépés előtt.

Az államelméleti dilemmára azonban az USA tapasztalataiból sem vonhatók le következtetések, mert az angol-szász jogrendszerekben nincs különbség egyrészt a végrehajtó hatalom és agencyk közt és így ezek a szabályok – melyet mi szabályozó hatóságok jellemzőiként írtunk le- az egész végrehajtó hatalom vonatkozásában érvényes jellemzők. Ennek oka pedig az, hogy az angol-szász rendszerben jogalkotónak egyedül a törvényhozás minősül, nem úgy mint nálunk, ahol jogalkotó például a miniszter is. Ezért aztán az amerikai rendszerben nem tudni, hogy van-e különbség a között, hogy van politikai legitimitása a jogalkotónak avagy nincs. Ehhez képest ha Magyarországon egy szabályozó hatóságnak nincs felettes minisztériuma akkor szükségesnek tűnhet az önálló jogalkotói hatáskör biztosítása. Ilyenkor az Országgyűlés lehetne a politikai kontroll. Ahol pedig van felettes minisztérium, ott a felterjesztés intézményesítése lehetne az irányadó, szögezi le Nagy Csongor.

Molnár<sup>216</sup> a szabályozó hatóságoknál tapasztalható különböző államhatalmi ágakra jellemző funkciók torlódását a Marx, Hans Kelsen, Adolf Merk neveivel fémjelzett államhatalmi ágak megosztásán alapuló államkoncepció normatív kritikájának tényeréseként értékeli, mely elméletek a normatív és egyedi döntések különbségét magas absztrakciós szinten tagadják.<sup>217</sup> Molnár figyelemreméltó elméleti általánosítása a szabályozó hatóságokkal kapcsolatban az,

---

<sup>214</sup> SÁRKÖZY T.: *i.m.* 20.

<sup>215</sup> NAGY CS.I.: *i.m.* In: *Jogtudományi Közöny* 2005/6. 268.

<sup>216</sup> Molnár M. *i.m.* In *Magyar Közigazgatás* 2002/11, 643.

<sup>217</sup> Lásd. KELSEN, H.: *Allgemeine Staatlehre* J. Springer Berlin 1925; MERKT, A.: *Allgemeines Verwaltungsrecht* Wien, Berlin 1926; MOLNÁR: *i.m.* 643.

hogy e hatóságok szabályozási jogköre különbözik a hatósági jogkörtől, és sem egyedi döntésen alapuló, sem felügyeleti típusú hatósági jogkör modelltől nem beszélhetünk, hanem a szabályozó hatóságok eszközei – szemben az általunk kifejtettekkel – egységesen a **hierarchiából kilépett szakmai irányítás jogi eszközeiként** írhatók le. Molnár megközelítésében a hierarchikus irányítás szervei fenntartói és szakmai irányítás együttese, melynek eszközei: konkrét utasítás, konkrét döntésjoga, aktusfelülvizsgálat, ellenőrzés joga, (pl. így működik a dekoncentrált állami szervek irányítása). **A szabályozó hatóságok esetében szétválik a szakmai és szervei-fenntartói irányítás, mely egyértelműen a közszolgáltatások, közfeladatok privatizációjának a következménye.** A szervezeti jellegű hierarchia megszűnésével, hierarchián kívüli tevékenységirányítássá alakult át az ilyen területeken működő állami szervek eszközrendszere (ennek első hazai megjelenése a miniszteri ágazati irányítás). Míg a szakmai irányítás vertikális, a szervei-fenntartói horizontális. A hierarchián kívüli szakmai irányítás eszköztára így az irányítás és felügyelet (mint tevékenység) közt elhelyezkedő átmeneti forma, melynek jellemzője, hogy **nincs konkrét utasítási jog, és konkrét döntési jog. Ami megmarad az a szabályozási jog, aktusfelülvizsgálati jog, és az irányítói ellenőrzés joga.** Ebből az is következik Molnár számára, hogy egy szabályozó hatóság minimum állami irányítás jogi eszköze kiadására jogosult.

Ha értelmezzük ebben a dogmatikai keretében az általunk eddig kifejtetteket, akkor azt mondhatjuk, hogy a két megközelítés ( mármint ezen értkezésünké és Molnáré) egymással szinkronban van. **Az irányítói ellenőrzés joga ekvivalens a piacfelügyeleti jogkörrel, a szabályozási jog a fenti ismertetett soft-law jellegű normatív szabályozási jogkörrel egyenértékű. Az aktusfelülvizsgálati jog, mint a hierarchián kívüli szakmai irányítás eszköze pedig akként illeszthető be az általunk kifejtett elméletbe, ha meggondoljuk, hogy az aktus nem csak közigazgatási jogi fogalom, hanem polgári jogi fogalom is, eredeti jelentéstartalma szerint az aktus nem más, mint jogügylet.<sup>218</sup> Ha belátjuk, hogy a piaci szereplők aktusai fogalmilag polgári jogi aktusok, akkor az aktusfelülvizsgálati jog ezen polgári jogi aktusok felülvizsgálatát jelenti.** Ez a megközelítés tehát logikailag lényegi elemévé teszi az ilyen szabályozásnak a polgári jogi jogviszonyok szabályozását, amely oda konkludál, hogy **a szabályozó hatósági tevékenység végső célja és értelme a szabályozott terület polgári jogviszonyainak közjogi – folyamatos és tartós – szabályozása.** Ahogy arra utaltunk a szabályozó hatóságok jogalkotásszerű ex ante jogalkalmazásából következő

<sup>218</sup> Magyar Közigazgatási Jog Általános rész (szerk: Fazekas-Ficzere) i.m. 293.

jogérvényesítés utolsó lépése rendszerint polgári jogviszonyokba való közvetlen beavatkozás, akár jurisdictios határozatokon keresztül.

Így aztán bármelyik megközelítést is használjuk a szabályozó hatóságok funkcionális fogalma tekintetében ugyanarra a következtetésre juthatunk.

*Legszűkebb értelemben a szabályozó hatóságok, mindazon közigazgatási hatóságok, amelyek egészben vagy részben liberalizált közszolgáltatásokra (állami feladatok) vonatkozóan, szektorspecifikus és közösségi irányelvek által meghatározott közgazdasági fogalmakra épülő absztrakt jogi normák alapján ex ante jogalkalmazást végeznek, piacfelügyeleti jogkör, jogszabályon alapuló normatív szabályozási jogkör, és rendszerint jurisdictios jogkör eszközrendszerén keresztül.*

*E fogalmi körbe vonható az NHH Tanácsa, a MEH, az MVH és egyes eszközeit tekintve a PSZÁF és az ORTT is.* Ugyanakkor le kell szögeznünk, hogy nem eleme ennek a definíciónak a függetlenség, vagy az, hogy egy alkotmányos rendezés nélküli új hatalmi ág vagy ágakat képviselő szervezetekről lenne szó. Ez pedig azért fontos ismételt hangsúlyozni, mert tanulmányunk célja épp annak bemutatása, hogy a szabályozási jogkör nem egyenlő a jogszabály alkotásának lehetőségével (nincs szó tehát jogalkotói hatáskörrel), a jurisdictios jogkör pedig nem veszi át a bírói államhatalmi ág szerepkörét, mert a jogvitát eldöntő szabályozó hatósági döntések az általános szabályoknak megfelelően bíróság által – még pedig két fokon – felülvizsgálhatók. *Mindebből következik, hogy ezeken a területeken sem beszélhetünk a jogalkotás és jogalkalmazás - a hatalommegosztás elve felől kritizálható - egységről. Mind a „quasi jogalkotás”, mind a quasi-judicialis jogkör a mindenkori jogrend alá vetett és a bírói hatalom által ellenőrzött.* Tanulmányunk egyik célja lesz ennek igazolása.

*Tágabb értelemben a szabályozó hatóságok körébe vonható a GVH tevékenysége,* amely nem szektorspecifikus, így nincs piacfelügyeleti jogköre, továbbá nem közösségi irányelvi szabályozás alatt áll, valamint a jurisdictios jogkör is hiányzik. Gyakorlati szempontból éles határvonalat jelent, hogy jogalkalmazása döntően nem ex ante jellegű, hanem ex post típusú.



Polgári jogi viszonyokba beavatkozása is csak közvetett, e jogviszonyok ex post rendezése döntően a polgári bíróságok feladata<sup>219</sup> ***A GVH annyiban tekinthető szabályozó hatóságnak, amennyiben jogalkalmazása közgazdasági fogalomrendszerre épülő absztrakt normákon alapul, van normatív szabályozói jogköre (Tpvt.36.§ (6) bekezdés) és van az egyszerű hatósági ellenőrzés és a piacfelügyeleti jogkör között eső ún. ágazati vizsgálati (Tpvt.43.§) jogköre, valamint a jogterület szabályozása – ha nem is irányelveken – de a közösségi jogon alapul.***

***Legtágabb értelemben pedig mindazon közigazgatási hatóságok idetartoznak, amelyek általános piacsabályozást végeznek absztrakt normákon keresztül. Ide tartozik a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség<sup>220</sup>.***

Nem tekinthető szabályozó hatóságnak, csak egyes szabályozó hatóságokra is jellemző részfeladatot ellátó versenyjogi alapú piacsabályozásban érintett hatóságnak a Közbeszerzések Tanácsa (Közbeszerzési Döntőbizottság).

Egyáltalán nem tekinthető közigazgatási hatóságnak az ÁPV Rt.,<sup>221</sup> így szabályozó hatóságnak sem, míg a helyi önkormányzatok szabályozói tevékenysége, amely tulajdonosi irányításon és helyi önkormányzati rendeleti döntéseken alapul, nem érte még el azt a szintet, hogy a szabályozói hatóság fenti definícióiba beférjen, bár a szabályozás előrehaladtával ez elképzelhető.

***Ez a tanulmány, amikor a szabályozó hatóságok eljárásjogáról szól, akkor a legszűkebb értelemben vett szabályozó hatóság fogalmát használja.*** E hatóságok feladata nem a piac működési feltételeinek megteremtése, hanem a piac utánzása jogi szabályozással,<sup>222</sup> amely önmagában paradoxonnak tűnhetne. ***A piac utánzása alatt az állami beavatkozás azon***

---

<sup>219</sup> Itt nem csak a Tpvt.2.§-7.§-áról van szó, hanem a versenyjogsértő tényállások következményeként előálló és a közösségi jog által egyre inkább előtérbe helyezett kártérítési perekről is, mely terület a piacsabályozás és a polgári jog határterülete. Lásd erről részletesen KOVÁCS A: A magánjogi jogérvényesítés perspektívái a versenyjogban In.: *Versenytükör* II. évf. 3. szám, 2006. október 38-40.; Dr. HIRSCH, G., *President of the German Supreme Court oral contribution* (written version) 5th Annual Conference of the Association of European Competition Law Judges, Berlin (Wustrau): *Private Enforcement of EC Competition Law March, 2006*.

<sup>220</sup> Az értekezés lezárását követően a fogyasztóvédelmi szervezetrendszer átalakult (szerk. megj.)

<sup>221</sup> Ez szervezeti okból van így, melyre most nem térünk ki.

<sup>222</sup> BÁN T.–KÖNYVES T.P.: Szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. In: *Jogtudományi Közlöny* 4. szám 165.

*szintjét kell érteni, amikor a piaci szereplők ex ante magatartás szabályozását végzi a hatóság, tehát nem azt mondja meg, hogy melyek a jogsértő magatartások az adott piaci tevékenység végzése során és így az összes többi szabad és jogszerű, hanem azt, hogy melyek a jogszerűek (és az ezen kívüli magatartások jogellenesek). A piac feltételeinek megteremtése és utánzása, mint fogalmak között tehát nem a közgazdasági, hanem a jogi oldal a meghatározó.*<sup>223</sup>

Mindebből következik, hogy az általunk felvázolni kívánt eljárásjogi elmélet nem csak az NHH Tanácsának szabályozói típusú eljárásaihoz ad dogmatikai keretet, de a MEH, az MVH, esetlegesen a PSZÁF és ORTT egyes eljárásaihoz is.<sup>224</sup> Megállapításaink érvényességének értelemszerű korlátja lesz azonban az, hogy ezek a hatóságok ugyan végeznek szabályozó hatósági tevékenységet, de más klasszikus jogalkalmazást is. Nem is biztos, hogy a szabályozói hatósági tevékenység a domináns, valamint felmutathatnak az elmélet továbbfejlesztését igénylő sajátosságokat, különösen sajátos aktustípusaikra figyelemmel, (pl. PSZÁF, ORTT eljárásai). *Ezért az általunk felvázolt eljárási dogmatika csak azon eljárások tekintetében érvényesül, melyekben a hatóság szabályozói tevékenysége nyilvánul meg.*

A szabályozó hatóságok eljárásjogának elméletét konkrét eljáráson keresztül, az NHH Tanácsának JPE eljárásain keresztül mutatjuk be. Ahhoz azonban, hogy ezt az eljárást elemezhessük, szükségesnek mutatkozik néhány mondatban összefoglalni azt, hogy mit jelent a jelentős piaci erő koncepciója az elektronikus hírközlésben.

### 1.3 A JPE szabályozás lényege <sup>225</sup>

Az NHH Tanácsa az Eht. 14. § (1) bekezdés c.) pontja alapján a 10. § f.) pontjában rögzített hatáskörében a törvényben meghatározottak szerint megállapítja az érintett piacokat, elemzi az érintett piacokon fennálló versenyt, illetve annak hatékonyságát, azonosítja az egyes

---

<sup>223</sup> Megjegyezhető, hogy a GVH jogalkalmazásának a gyakorlatból kitűnően nem az a célja, hogy az egyébként versenyzői piacon a versenyviszonyokat fenntartsa (piac feltételeinek biztosítása, hanem a mai körülmények között szintén nem versenyzői piacok ex post jellegű szabályozását végzi. Lásd: KOVÁCS A.: *A közösségi jog hatása...* i.m. 229-230. Ezért van az, hogy a megkülönböztetés közgazdasági alapon nem, csak jogi eszközrendszer oldaláról lehetséges.

<sup>224</sup> E három utóbbi vonatkozásában azonban ennek határozott megállapítása további vizsgálatot igényel.

<sup>225</sup> A JPE szabályozás ismertetése leíró jelleggel az Eht. kommentárján alapul. (Elektronikus hírközlésről szóló törvény magyarázata, Complex kiadó, Budapest, 2006., 248-251. /továbbiakban: Eht kommentár/).

érintett piacokon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat, valamint meghatározza a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat terhelő kötelezettségeket (JPE eljárás). A Tanács ezen eljárását az Eht. 52-57. §-a szabályozza részletesen. A JPE eljárás egy sajátos aszimmetrikus szabályozás, amely a Hkt. 2001. január elsején történő hatálybalépésével jelent meg a hírközlés területén. A Hkt-t megelőző szabályozás, a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (továbbiakban: Tt.) részleges piacnyitást hirdetett, és a magyar hírközlési piacot addig uraló kizárólagos infrastrukturális és szolgáltatási monopólium helyébe koncessziós rendszert vezetett be, lehetővé téve, hogy a piacon több szereplő is megjelenhessen, a távközlési szolgáltatásokat koncessziós és egyéb szolgáltatásokra osztva. A koncesszió lényege az volt, hogy az állam és a szolgáltatók között egy polgári jogi szerződés jött létre, amely alapján nyilvános pályázaton a Magyarországon meglévő 54 számozási körzetre (primer körzetre) vonatkozóan kizárólagos jogot biztosítottak a szolgáltatóknak meghatározott szolgáltatások nyújtására az adott földrajzi területen úgy, hogy az új szolgáltatók kötelesek voltak átvenni a korábban az adott területen üzemelő hálózatot. A korabeli politikai döntés mentén a verseny fejlődését úgy képzelték el, hogy a területileg garantált monopólium hosszabb-rövidebb ideje után a külföldi, elsősorban szakmai befektetők kezében lévő szolgáltatók megerősödve kilépnek majd egymás korábbi kizárólagos piacára, és az ország területén így több erős szolgáltató fog majd versenyezni egymással.

Ennek a rendszernek több problémája volt. A koncessziós rendszer eredményeként ugyan több társaság jelent meg az ország területén, de egyrészt a fogyasztók felé megjelenő nem teljesen homogén szolgáltatások gondot okoztak a szabályozásban, illetve a később bevezetésre kerülő egységes európai szabályozási modell kapcsán pedig folyamatosan jelentkeztek olyan problémák, melyek csak és kizárólag Magyarországra voltak jellemzőek, és amelyek megoldása mindig többletenergiát igényelt.<sup>226</sup>

A közösségi szabályozás liberalizációs szakaszának<sup>227</sup> hazai megjelenését a Hkt. jelentette, melynek hatálybalépését a korábbi koncessziós jogosultságok lejártához igazították.

---

<sup>226</sup> Helyi – és nem országos – szolgáltatói rendszer csak Finnországban létezik és az Egyesült Királyságban a Hull körzetben. Koppányi ennek kapcsán jegyzi meg, hogy egy ilyen előzmény után a Hkt. egyedi helyzetkor nem érzékeny JPE szabályozása a magyar piacon szükségszerűen nem kielégítő. Hozzátehetjük a magunk részéről, hogy az sem lehet véletlen, hogy a konszolidációs szakaszban felmerülő közösségi jog irányából az Európai Bizottság által támasztott kifogások nem véletlenül a Finn hatóság piacazonosításait érték, ez a szokványostól eltérő piacszerkezettel is összefüggésben lehet. Ennyiben mindig felvetődik az a kérdés, hogy a Bizottsági akarat végrehajtása a sztenderd módszerek hasonló történeti fejlődésen átmenő Magyarország esetén, vajon mindig előnyös-e a magyar piacoknak. (Lásd a Bizottság FI/2004/024 és az FI/2004/0027. számú egyesített ügyben 2004. február 20-án hozott határozatát.)

<sup>227</sup> Az alábbi irányelvek és közösségi normák szabályozták ezt az időszakot: Az Európai Parlament és a Tanács 2000. december 18-i 2887/2000/EK rendelete a helyi hurok átengedéséről, Council Directive 90/387/EEC of

A Hkt. által bevezetett aszimmetrikus szabályozás a piaci verseny élénkítéséhez, az újabb szolgáltatók piacra lépését és megerősödését célozta, melynek lényege az volt, hogy a meghatározott szempontok szerint jelentős piaci erővel rendelkező (JPE) szolgáltatónak minősülő szolgáltatók (akiknek piaci részesedésük 25% körüli volt) e minőségükre tekintettel ex lege beálló kötelezettség rendszer kötelezettjeivé váltak, ezzel ellensúlyozva piaci erőfölényüket a hírközlési piacon.

A Hkt. a közösségi irányelveken alapuló koncepciója az volt, hogy a Hírközlési Felügyelet Döntőbizottsága által jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosított szolgáltatót illetően maga a törvény mondta meg, hogy a JPE-szolgáltatót mely kötelezettségek terhelték. A Hírközlési Felügyelet Döntőbizottságának határozatai azt rögzítették, hogy az adott négy meghatározó szolgáltatási piacon (távbeszélő, mobil, bérelt-vonali és összekapcsolási meghatározó szolgáltatási piacok) mely szolgáltató(k) rendelkeznek jelentős piaci erővel. Ha a hatóság valamely szolgáltatót ilyen szolgáltatóként azonosított (a Hkt. által meghatározott JPE minőség fogalmi elemeinek kimerítése esetén; Hkt. 25. § (1) és (5) bek.) a törvényi kötelezettségek automatikusan terhelték a JPE szolgáltatót, azaz a hatóság kikényszeríthette, de nem szabhatta egyénre a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót terhelő kötelezettséget.<sup>228</sup>

---

28 June 1990 on the establishment of the internal market for telecommunications services through the implementation of open network provision, Council Directive 92/44/EEC of 5 June 1992 on the application of open network provision to leased lines, Directive 95/62/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1995 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony, Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of Open Network Provision (ONP), Directive 97/51/EC of the European Parliament and of the Council of 6 October 1997 amending Council Directives 90/387/EEC and 92/44/EEC for the purpose of adaptation to a competitive environment in telecommunications, az Európai Parlament és a Tanács 1998. június 22-i 98/34/EK irányelve a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályok megállapításáról; Az Európai Parlament és a Tanács 1998. július 20-i 98/49/EK irányelve a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló 98/34/EK irányelv módosításáról; Az Európai Parlament és a Tanács 1999. március 9-i 1999/5/EK irányelve a rádióberendezésekről és a távközlő végberendezésekről, valamint a megfelelőségük kölcsönös elismeréséről; Council recommendation of 5 June 1992 on the harmonized provision of a minimum set of packet-switched data services (PSDS) in accordance with open network provision (ONP) principles (92/382/EEC); Council Recommendation of 5 June 1992 on the provision of harmonized integrated services digital network (ISDN) access arrangements and a minimum set of ISDN offering in accordance with open network provision (ONP) principles (92/383/EEC); Commission Recommendation On Unbundled Access to the Local Loop, C(2000)1059

<sup>228</sup> Bár a törvény szerint a Hírközlési Felügyelet bizonyos jogosultsággal rendelkezett a meghatározó szolgáltatási piacok, és JPE-kötelezettségek terén, miután a Hkt. 25. § (3) bekezdése alapján a Hírközlési Felügyelet elnöke évenként május 31-ig a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanáccsal egyetértésben kezdeményezhette az arra jogosultnál, hogy a Kormány törvényjavaslatot terjesszen elő a meghatározó szolgáltatási piacok körének a következő év január elsejétől történő módosításáról, valamint arról, hogy a 40-

Az EU új szabályozási csomagja folytán a közösségi szabályozás a konszoldiációs szakaszba lépett, és ezt az új szabályozási koncepciót tükrözte Eht. új szabályozása. Az NHH Tanácsának JPE határozatai már nem szorítkoznak a JPE-szolgáltatók azonosítására, hanem a jelentős szakértői bázist érintő piacelemzési munkáját követően, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra a törvény által meghatározott készletből a versenyt korlátozó akadályok által indokolt és arányos legalább egy kötelezettséget róhatnak ki, tarthatnak fenn, vagy módosíthatnak.

A JPE eljárás során több jogforrást kell figyelembe venni.

- A vonatkozó közösségi jogot (irányelvek, bizottsági ajánlások)<sup>229</sup>
- Az Eht. szabályait, és annak alapján a versenyjog vonatkozó szabályait
- a piacmeghatározás, a piacelemzés, és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről szóló 16/2004. (IV.24.) IHM rendeletet;
- a 8001/2004. IHM tájékoztatót [mely a Bizottság 2002/C 165/03. sz. iránymutatása alapján készült]<sup>230</sup>

---

42. § szerinti kötelezettségek közül melyek vonatkoznak a különböző meghatározó piacokon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra.

<sup>229</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és a kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről és azok összekapcsolásáról; Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről; Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról; Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról; Az Európai Parlament és a Tanács 2002. július 12-i 2002/58/EK irányelve az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről; Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on insider dealing and market manipulation (market abuse); A Bizottság 2002. július 29-i 627/2002/EK határozata az elektronikus hírközlési hálózatokkal és szolgáltatásokkal foglalkozó európai szabályok csoportjának létrehozásáról; Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 676/2002/EK határozata az Európai Közösség rádióspektrum-politikájának keretszabályozásáról; Commission Recommendation of 11 February 2003 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services [notified under document number C(2003)497] (2003/311/EC); Commission Recommendation of 23 July 2003 on notifications, time limits and consultations provided for in Article 7 of Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services [notified under document number C(2003)264]; Communication from the Commission, Unbundled Access to the Local Loop, COM (2000)237; Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services; Commission Notice - Guidelines on the effect of trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty

A fenti rövid összefoglalásból jól látható, hogy a JPE szabályozás számos nem kötelező jellegű ajánlás típusú, vagy még annak sem minősülő soft-law jellegű jogi eszközből áll, melyek szerepének és helyének megtalálása a magyar jogrendszerben komoly kihívást jelent ma is.

A JPE szabályozás hazai jogforrásai sem csak jogszabályok, hanem az NHH Tanácsa, vagy az őt felügyelő miniszter egyéb normatív aktusai. Ezért ahhoz, hogy a JPE szabályozás eljárásjogi vetületeit tisztázhassuk mindenek előtt szükséges megérteni, hogy az Unió nem kötelező jogi aktusai, a miniszter állami irányítás egyéb jogi eszközei közzé sorolható aktusai, valamint a szabályozó hatóság még állami irányítás egyéb jogi eszköznek sem minősülő aktusai (Alapelvek, Módszertan stb.) milyen formában befolyásolják a hatóságok, majd a bíróságok döntéseit. Egyrészt ez szoros összefüggésben áll – ahogy az alább kimutatjuk – egy lényeges eljárásjogi intézménnyel, a határozatok indokolásának kötelezettségével és annak terjedelmével, másrészt ennek tisztázásán keresztül bemutatatható, hogy miben más egy egyedi hatósági eljárásban hozott normatív jellegű, jogszabályszerű egyedi határozat, egy nem kötelező jellegű jogi normához képest. Ezt az elemzést már a JPE eljárásokkal kapcsolatos bírói gyakorlat tükrében végezzük el, beleértve a korábbi hírközlésről szóló 2001 évi XL. törvény (Hkt.) JPE szabályozásának történeti ismertetését is.

## **1.4 Jogszabály és szabályozói normatív aktusok különbsége**

### **1.4.1 A Hkt. 87. § (3) bekezdése alapján elfogadott alapelvek bírói értelmezése**

Az NHH Tanácsának jogelődje a Hírközlési Döntőbizottság határozatában<sup>231</sup> az összekapcsolási szolgáltatási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatónak minősítette a Westel Mobil Távközlés Rt.-t, valamint a Pannon GSM Távközlési Rt.-t.

---

<sup>230</sup> Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services. OJ165, 11/07/2002., p. 6-31.

<sup>231</sup> DB-3605-1116/2002 határozata

A határozat szerint a hatóság azt vizsgálta, hogy az akkor hatályos hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény (Hkt.) 25.§ (1) bekezdése alapján, mely szolgáltató bírt az összekapcsolási szolgáltatási piacon 25%-nál nagyobb piaci részesedéssel (továbbiakban JPE- szolgáltató).

Az összekapcsolási piac meghatározásánál a Hkt.110.§ 54. pontja és a 251/2001(XII.18) Kormányrendelet (továbbiakban R.) I. számú melléklete értelmében a szolgáltatók által a hálózati szerződés keretében egymásnak nyújtott összekapcsolási szolgáltatásokat vette figyelembe.

A határozat az összekapcsolási szolgáltatásokat a Hkt. 87. § (3) bekezdése alapján elfogadott „Alapelvek” szerint földrajzilag országos kiterjedésűnek határozta meg, míg a fajtáit a következőképp definiálta:

1. összekapcsolási forgalmi szolgáltatás, ezen belül végződtetési forgalmi szolgáltatás, tranzit forgalmi szolgáltatás, közvetett hozzáférés forgalmi szolgáltatás,
2. bérelt vonali összekapcsolási szolgáltatások, ezen belül a féléramkör bérelt-vonali összekapcsolási szolgáltatás, és a kétvégű bérelt vonali összekapcsolási szolgáltatás.

A piaci részesedés kiszámítása során alapvetően az összekapcsolási hálózati szerződés keretében – azaz nem előfizetői szolgáltatásként – nyújtott szolgáltatásért beszedett független és függő díjakból származó nettó árbevételt vette a hatóság alapul azzal, hogy a mobilszolgáltatások esetén a nemzetközi roamingon keresztül külföldi szolgáltatótól kapott összegek beszámításra kerültek, míg a szükségszerűen együtt járó mellékszolgáltatásokból származó bevételeket a konkrét számítások során figyelmen kívül hagyták.

Ezt a határozatot támadó felperes sérelmezte,<sup>232</sup> hogy miért a nettó árbevételt vették figyelembe a számítás alapjául, miért nem a végződtetett percek számát. Hivatkozta továbbá a Hkt.2.§ (1) c.) pontjára figyelemmel, a vonatkozó közösségi irányelveket és más jogi dokumentumokat (bizottsági iránymutatás, közlemény), melyek közül a „Közlemény”<sup>233</sup> azt rögzítette, hogy az összekapcsolási piac része a mobilszolgáltató saját előfizetői számára

<sup>232</sup> Fővárosi Bíróság 7.K.33258/2003/24. számú ítélet

<sup>233</sup> A „Determination of Organizations with Significant Market Power (SMP) for implementation of the ONP Directives” elnevezésű Unió anyagnak az országos összekapcsolási piacról szóló 5.5 pontja kimondja, hogy „annak biztosítása érdekében, hogy a jelentős piaci erő meghatározására szolgáló módszert ne befolyásolják a piac szerkezetét érintő esetleges jövőbeni változások (pl. vonalas/mobil integráció, inkumbens szolgáltató megszabadul távolsági vagy helyi üzletágától) az ezen hálózaton belüli belső (internal „interconnect”) „összekapcsolást” is be kell számítani. A hívásokat pusztán továbbító, de azokat nem végződtető, távolsági hívásokat bonyolító szolgáltatók által továbbított forgalom nem számítandó be. Kifejti továbbá összegzésként, hogy az országos összekapcsolási piacba beszámít tehát a szolgáltató saját hálózatán bonyolított forgalma (own network traffic), továbbá a bérelt vonalak összekapcsolásából származó összes összekapcsolási bevétele (ugyanaz vonatkozik a mobil rádiótelefon szolgáltatókra).

végződtetett hívások is (own network traffic). A Közlemény piacmeghatározás szóló része ugyanakkor többes számban hálózatokról beszélt (internal interconnect of networks).

Továbbá felperes arra is hivatkozott, hogy az Alapelvekkel is ellentétes volt a határozat.<sup>234</sup>

A bíróság megvizsgálta a vonatkozó 97/33/EK irányelvet,<sup>235</sup> valamint a felperes által hivatkozott „Közleményt” és arra a megállapításra jutott, hogy a Hkt.110.§ 54. pontja a szó szerinti fordítása az irányelvi definíciónak. Ebből a tényből két vagylagos következtetést vont le. Egyrészt lehet, hogy a szó szerinti fordítása az összekapcsolás definíciójának a magyar nyelvben nem ugyanazt az értelmet hordozza, mint annak angol változata. Ez azt jelentené, hogy a helyes implementálása az irányelvnek az értelem, tartalom szerinti átvétele és nem a szó szerinti fordítás lenne, tekintve, hogy a bíróság a magyar törvény ezen szakaszának értelmezését a fentiek szerint elvégezte és ilyen tartalmat nem talált. Ebben az esetben, bár a törvény és a jogalkotó azt a célt tűzte ki, hogy helyesen ültesse át a magyar jogba az irányelv célkitűzéseit, ez azonban nem sikerült. Mivel Magyarország a támadott határozat meghozatalának időpontjában nem volt az Európai Unió tagállama, a magyar nemzeti bíróság nem lépheti át a magyar jogszabályi rendelkezés tényleges értelmét, függetlenül a jogalkotó szándékától. Ilyen hatásköre csak a csatlakozást követően hozott határozatok esetében van, és előzetes döntéshozatali eljárás keretében kérhet iránymutatást az Európai Bíróságtól. Ebben az esetben tehát egy teljesen szokásos jogalkotói hibáról beszélhetünk, amely minden tagállam jogrendszerében szükségszerűen előfordul, és ilyen esetben jól meghatározott eljárás létezik ezek orvoslására. Feltételezve de meg nem engedve, hogy a bizottsági Közlemény felperesi felfogás szerinti értelmezése a helyes az irányelv vonatkozásában, és a jogalkotó célja is erre irányult, a jogállamiság és jogbiztonság elve az, amely nem teszi lehetővé, hogy konkrét ilyen tartalmú rendelkezés hiányában a bíróság a jogalkotó célja, avagy a „törvény szelleme” alapján döntsön.

Ami másik logikailag lehetséges – bíróság által kifejtett - érvelés szerint, az is lehet, hogy a bizottsági „Közlemény” értelmezése nincs szinkronban az irányelvvel. A bíróság e körben osztotta alperes azon érvelését, hogy a bizottsági „Közlemény” semmilyen közvetlen jogi

---

<sup>234</sup> Felperes szerint a belföldi és nemzetközi tranzit szolgáltatások esetén az Alapelvek nem teszik lehetővé a tranzit esetében a beszedett díjából származó bevételekből levonásra kerüljenek a kifizetések. A felperesi szakértők azon az állásponton voltak, hogy az Alapelvek nem mondják ki, hogy a tranzit díjknál ilyen levonás alkalmazható, így az ellentétes az Alapelvekkel.

<sup>235</sup> Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council of 30 June 1997 on interconnection in Telecommunications with regard to ensuring universal service and interoperability through application of the principles of the Open Network Provision (ONP) OJ L 199, 26.7.1997, p. 32–52.



kötőerővel még az Európai Unió tagállamaiban sem bír, ezért erre hivatkozva a Hkt. előírásait átértelmezni nem lehet.

Az elsőfokú bíróság álláspontja az Alapelvek jogi hatása tekintetében az volt, hogy az mindössze egy előzetes tájékoztatásnak tekinthető. Kifejtette, hogy a hatóság hatásköre és mérlegelési jogkörébe tartozó kérdés, hogy a piaci részesedés kiszámításakor milyen mutatót vesz figyelembe, tekintve, hogy ezt jogszabály nem határozza meg. A bírósági felülvizsgálat jogszabálysértésre hivatkozással kérhető, az „Alapelvek” nem jogszabály, viszont jogszabály erről kérdésről nem rendelkezik, ergo nincs jogszabálysértés.

A Hkt.25.§ (1) bekezdésének megsértése akkor lenne megállapítható, ha a hatóság Alapelveivel egyezően vagy attól függetlenül olyan határozatot hoz, amelyben alkalmazott mutatószám és a piaci részesedés között nem mutatható ki logikai kapcsolat, tehát az okszerűtlen. A bíróság megjegyezte, hogy a felperes által ajánlott percdíj alapú számítás – ahogy nem vitásan a nettó árbevétel alapú is – mindig „torzít” valamelyest, a szolgáltató üzletpolitikájától függően az kedvező vagy kedvezőtlen. A törvény éppen ezért ad felhatalmazást az alperesnek az „Alapelvek” kibocsátására, amely a piaci szereplők tájékoztatását szolgálja, abból a célból, hogy az egyébként a hatóság jogilag gyengén kötött – és így diszkrecionalitásba hajló - mérlegelési jogkörébe tartozó, előre ezért nehezen kalkulálható és így a piaci viszonyokban bizonytalanságot keltő, a piaci viszonyokat meghatározó döntését megközelítőleg kiszámíthassák, és ezáltal üzletpolitikájukat ennek figyelembevételével határozhassák meg.

Az „Alapelvek” tehát nem jogszabály, hanem jogszabályi felhatalmazáson alapuló és hatóságot terhelő olyan tájékoztatási kötelezettség, mely jövőbeni esetleges közigazgatási eljárások során hozandó – mérlegelési szempontok nélküli, de a Hkt.25.§ (1) bekezdése szerint jogilag kötött – mérlegelési jogkörben hozott döntések, a hatóság által diszkrecionálisan meghatározott mérlegelési szempontjaira terjed ki. Utalt arra is, hogy a közösségi jog soft law jellegű jogi eszközeinek hazai megjelenési formájáról van szó, az az „Alapelvek” típusú aktusok megjelenése a jelenlegi gazdasági és alkotmányos berendezkedés jogi visszatükröződése. A bíróság hangsúlyozta továbbá, hogy az „Alapelvek” megsértésére hivatkozással, még a mérlegelés jogszerűtlensége sem állapítható meg, hiszen nincsenek jogszabályi mérlegelési szempontok. A bíróság álláspontja szerint általában abban az esetben állapítható meg jogsértés, függetlenül attól, hogy az „Alapelvek” mit tartalmaznak, ha a hatósági határozat olyan számítási módra alapozza a piaci részesedés meghatározását, amely a

Hkt.25.§ (1) bekezdésébe- vagy más releváns jogszabályba – ütközik, tehát ha a számítási mód és a piaci részesedés között nincs okszerű, logikai kapcsolat.

Mindezért a bíróság az esetleges „Alapelvekkel” való ellentétes eljárást csak a tájékoztatási kötelezettség megsértésével egyező jogsértésként identifikaálta, amely jellemzően nem hat ki a határozat jogszerűségére érdemben.

Ezt az elsőfokú bírósági határozatot a Fővárosi Ítéltábla felülvizsgálta,<sup>236</sup> de ezekkel a kérdésekkel nem foglalkozott. Az Ítéltáblai döntéssel szembeni felülvizsgálat során azonban a Legfelsőbb Bíróság állást foglalt az „Alapelvek” jogi hatásainak mikénti megítélése tekintetében is.<sup>237</sup> A Legfelsőbb Bíróság hangsúlyozta, hogy a Hkt.25.§ (1) bekezdése a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató vonatkozásában olyan minimális követelményként határozza meg a 25%-os piaci részesedést, amelytől a 25.§ (5) bekezdése alapján a hatóság maga is eltérhet, az ott felsorolt körülmények együttes értékelésével. Az eltérés lehetősége azt is magában foglalja, hogy a hatóság a 25%-os piaci részesedést el nem érő szolgáltatót is jelentős piaci erejű szolgáltatóként azonosítsa. E rendelkezésből kitűnik, hogy a hatóság mérlegelési jogkörrel rendelkezik, melyet az egyes szempontok valamelyest behatárolnak, de a hatóságnak bizonyos mozgásteret is hagynak. A viszonylag széles mérlegelési jogkörrel szemben a Hkt. követelményként támasztja az átláthatóság és a nyilvánosság alapelvét /Hkt.75.§ (1) bekezdés c.) és e.) pontja/. Ezt szolgálja az a lehetőség, hogy a hatóság teljes ülése „Alapelveket” fogadjon el a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása során általa követett módszerek vonatkozásában, amelyeket a Hírközlési Értesítőben is közzé kell tennie /Hkt.87.§.(3) bekezdés/. Az e körben kibocsátott „Alapelvek” feladata, hogy egyértelműbbé tegyék a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókenti azonosítás módszerét. ***Az „Alapelvek” rendelkezései ugyan nem jogszabályerejűek, de megsértésük a bíróság által végzett jogszerűségi felülvizsgálat során is vizsgálható és értékelhető.***<sup>238</sup>

Megállapítható tehát, hogy az elsőfokú bíróság az Unió nem kötelező jogi aktusainak hatásai tekintetében nem foglalt állást, figyelemmel arra, hogy azok „még nem kötelezően” sem voltak az adott időszakban – az Unió csatlakozás előtt – alkalmazhatók. Másrészt az „Alapelvek”, mint a szabályozó hatóság által kiadható normatív aktus tekintetében az

<sup>236</sup> FIT 2.Kf.27155/2004/5 számú ítélet

<sup>237</sup> LB Kfv.IV.37220/2005/7 számú ítélet

<sup>238</sup> A Legfelsőbb Bíróság azonban azt állapította meg, hogy a hatóság eljárása teljes egészében megfelelt az általa korábban közzétett Alapelveknek is.

elsőfokú bíróság és a Legfelsőbb Bíróság álláspontja a két „szélsőértékét” képviselte a lehetséges jogi hatások mibenléte kérdésében.

Az elsőfokú bíróság megközelítése mögött az a gondolkodásmód húzódott meg, hogy a Jat. által nem szabályozott normatív rendelkezéseknek nem lehet anyagi jogi hatásokat tulajdonítani, legfeljebb eljárásjogit, ezért a hagyományos eljárásjogi intézményeknek egy sajátos alfajaként próbálta meghatározni (hatóság tájékoztatási kötelezettsége körében), így ezek szerepét az ügy érdeme tekintetében marginalizálta. Ezzel a megközelítéssel szemben azonban felvethető, hogy ha eljárásjogi intézményről van szó, akkor annak az adott egyedi hatósági eljáráson belüli aktusnak kéne lennie, ezzel szemben az Alapelvek a konkrét hatósági ügyek megindulása előtt születik meg.

***A Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bírósággal szemben felismerte, hogy a szabályozó hatóság működésében az átláthatóság és nyilvánosság alapelveinek szerepe az absztrakt anyagi jogi szabályozásból, a tág mérlegelési jogkörből eredő jogbizonytalanság garanciális ellenpontozása.*** Ennyiben a Legfelsőbb Bíróság álláspontja a modernebb, a szabályozó hatósági eljárások és speciális jogviszonyokhoz jobban igazodó értelmezés, amely a jogbiztonság követelményeit is határozottabban tartja szem előtt. Ennek a nézőpontnak a gyengesége értelemszerűen az, ami az elsőfokú bíróság kiinduló pontjának mellőzéséből ered: tudniillik, hogy az Alapelvek nyilvánvalóan nem jogszabály, így mint normatív előírásoknak a kötelező ereje is kétséges. A Legfelsőbb Bíróság végső soron megállapította, hogy az „Alapelvek” nem jogszabály, de nem mondta ki egyértelműen, hogy kötelező erővel bír, noha a jogszerűségi felülvizsgálat során is értékelhető. Nem lehet azonban afelől kétségünk, hogy ha a jogszerűségi felülvizsgálat során az Alapelveknek való megfelelés vizsgálható és értékelhető, akkor az Alapelvek megsértése jogszabálysértést is megvalósíthat. Úgy tűnik azonban, hogy az Alapelvek anyagi jogi jellegű rendelkezéseinek csak súlyos és jelentős megsértése vezethet hatályon kívül helyezés vagy megváltoztatást eredményező jogsértéshez, amely az ügy érdemére is kihatott. Ez a megközelítés azonban nem különbözik a bírói törvényességi kontroll szokásos megközelítésétől. Kisebb jogértelmezési hibákat, ha az ügy érdemére nem hatottak ki, a bírói gyakorlat még anyagi jog megsértése esetén sem szokott feltétlenül hatályon kívül helyezési oknak tekinteni.<sup>239</sup>

---

<sup>239</sup> Hozzá tartozik az igazsághoz, hogy ez az elv állandó bírói gyakorlatként csak az eljárásjogi jogsértésekre igaz, anyagi jog kisebb megsértése esetén is azonban előfordul, hogy a bíróság részben eltérő indokolással, de lényegét tekintve jogszerűnek értékeli az adott határozatot. Ilyenkor ugyanis az anyagi jogsértést eljárásjogi jogsértéssé „alakítja át” arra utalva, hogy a döntés érdemben helyes, csak a jogi indokolás volt részben nem helytálló, ami az indokolási kötelezettség ügy érdemére ki nem ható megsértése. Látni kell azt is azonban, hogy teljesen eltérő indokoláson nem alapulhat a bírói ítélet, hiszen a bíróság nem válthat jogalapot, nem

### Jogalaphoz kötöttség vagy megváltoztató jogkör?

*Keretes írás 1.*

A jogalaphoz kötöttség, az az a kereset tárgya és a kérelemhez kötöttség a talán legproblémásabban alkalmazható eljárási alapelvek a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatakor, különösen akkor, ha a bíróságnak reformatórius jogköre is van. A Legfelsőbb Bíróság 1950-ben kelt 4. számú elvi döntése óta<sup>1</sup> a polgári perekben elfogadott gyakorlat volt az, hogy ha a követelést támaztó fél által előadott tények valónak bizonyultak és ezek a kereseti követelést megalapozták, akkor egymagában a jogcím helytelen megnevezése a kereset elutasításának okául nem szolgálhatott. A Pp. 1995. augusztus 28-ig hatályban volt 4.§-ának első mondata szerint a bíróság a felek által előterjesztett kérelmekhez csak „általában” volt kötve. A Pp.215.§-a viszont egyértelműen rögzíti, hogy a bíróság ítéletében is kötve van a felek kérelméhez. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott,<sup>2</sup> hogy a fél alkotmányos joga az, hogy ügyét bíróság elé vigye, de az is, hogy e jogával ne éljen. Továbbá nincs e rendelkezési jognak az Alkotmánnyal összeegyeztethető olyan értelmezése, mely a bíróságnak lehetőséget biztosít, hogy a fél kifejezett akarata híján maga állapítsa meg a kereset jogalapját, vagy a felperes által megjelölt jogalaptól eltérjen, a felek által fel nem hozott tényekre bizonyítást rendeljen el vagy ilyen tényekre alapozza ítéletét. A bíróság általi jogalap-választási szabadság sérti a pártatlanság elvét, hiszen ilyenkor a bíróság a felperest az alperes ellenében segíti, ráadásul úgy, hogy azzal szemben az alperes védekezni nem tud. A Pp. módosításai ehhez az Alkotmánybírósági értelmezéshez igazodtak, amikor a Pp. 1.§-a és 2.§(1) bekezdése már nem az igazság felderítését, hanem perek tisztességes lefolytatását, a jogvita eldöntését írta elő a bíróság kötelezettségeként, míg a Pp.3.§ (3) bekezdése megszüntette a bíró anyagi jogról való kioktatási kötelezettségét. A közigazgatási perekben a Legfelsőbb Bíróság KK.34. számú állásfoglalása leszögezte, hogy a kereseti kérelemhez kötöttség a közigazgatási perekben is érvényesül, a bíróság a keresetlevélben megjelölt jogszabálysértés körében kell vizsgálódjék és ha a határozatot más vonatkozásban találja jogsértőnek, erre nem alapíthatja döntését. A Legfelsőbb Bíróság azt is kimondta, hogy ez az elv, fordítva is igaz: a közigazgatási határozatban nem hivatkozott, az ügyfél által elkövetett jogszabálysértésekre sem alapíthatja a bíróság a közigazgatási szerv határozatának jogszerűségét.<sup>3</sup> A 2005 november 1-én hatályba lépett Pp. 339.§ (3) bekezdése ugyanakkor úgy fogalmaz, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi és a határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi, ha más jogalapon álló határozat meghozatalát látja indokoltnak. Ha ezt a szabályt a kereseti kérelemhez kötöttség tükrében értelmezzük, akkor megállapítható, hogy csak olyan esetben alkalmazható, ha a felperes a más jogalapra történő helyezést kéri, noha önmagában a jogszabály megfogalmazása akár a hivatalbóli („indokoltnak látja”) fellépésre engedne következtetni. Ugyanakkor a hivatalbóliség egyes esetekben mégis érvényesült, így jellemzően semmis például hatáskör hiányában hozott határozatok esetén,<sup>4</sup> majd a 2005. november 1-én hatályba lépő Pp.336/A.§-a szerinti hivatalbóli bizonyítási lehetőségre figyelemmel a kereseti kérelemtől való eltérés lehetőségei a tétéles jogba is bekerültek.

A kétirányú jogalaphoz kötöttség, tehát, hogy mind a felperes keresetéhez, mind a határozat indokolásához kötve van a bíróság, két nem kis jelentőségű problémához vezetett. Nyilvánvaló, hogy a felperes mindig csak a határozat jogszabálysértő voltára hivatkozik, de sosem hivatkozta meg a jogszerűen alkalmazható jogszabályt, ha az akár csak enyhébb, de még mindig kötelezettséget keletkeztetne a felperes számára. A jellegzetes felperesi magatartás ezért az, hogy a jogszerű határozati tartalmat rendszerint nem kéri megállapítani. Különösen igaz ez szabályozó hatósági döntések esetén, amikor több jogszerű határozati tartalom létezik és még a legkedvezőbb eset is komoly kötelezettségeket eredményezne.

---

mondhatja azt a kereseti kérelemhez kötöttség keretei között, hogy az alperes határozata jogszerűtlen ugyan de van jogszerű megoldás is.

Ezért ha ugyan a hatóság határozata jogsértő, de helyes jogalkalmazás esetén az a felperesre nézve súlyosabb, vagy akár csak még mindig kötelezettséggel járó rendelkezést jelentene, akkor a bíróság a kereseti kérelemhez keretei között egyrészt nem tudja a határozatot megváltoztatni, másrészt hatályon kívül helyezésre és új eljárásra kötelezésre sincs mód olyan iránymutatással, amely felperesre nézve hátrányosabb lenne.

A felsőbbbíróságok ugyanakkor megkövetelik a megváltoztatási jogkör gyakorlását is – mint a perek gyors lefolytatásának eszközét, időnként arra is utalva, hogy nem létezik a közigazgatási perekben „súlyosítási tilalom”. Az az lehet olyan jogalappal új eljárásra kötelezni a hatóságot, amely súlyosabb eredménnyel jár felperesre, de egyben megkövetelik a felsőbb bíróságok a kereseti kérelemhez kötöttséget, tehát azt, hogy a bíróság ne terjeszkedjen túl a kereseti kérelmen.<sup>5</sup>

Ez a kettős követelmény azonban egyszerre nem teljesíthető. Ez az oka annak, hogy a kétfokú bírósági eljárásokban, ahol az elsőfokú bíróságnak reformatórius jogköre van, igen gyakori az elsőfokú bíróságot hatályon kívül helyező fővárosi ítéletáblai döntés. Hisz vagy nem él megváltoztatási jogkörével az elsőfokú bíróság, vagy ha élni kíván akkor szükségszerűen túlterjeszkedik a kereseti kérelmen. A reformatórius jogkör nem hogy gyorsítaná, de a kereseti kérelemhez kötöttség miatt lassítja az eljárást.

Mindebből levonható az a következtetés, hogy egyrészt a helyes jogi szabályozás és joggyakorlat az lenne, ha a hatósági határozatok téves jogszabályi hivatkozásai esetén a bíróság szabadon dönthetne ítéleti iránymutatásában arról, hogy mi lett volna a helyes jogalap és eszerint folytassa le a hatóság az eljárást azzal, hogy az súlyosabb eredményhez nem vezethet a felperesre nézve. Ugyanígy a megváltoztatási jogkör esetén levonhassa a felperes által meg nem jelölt, felperesre nézve nem súlyosabb de helyes jogalap következményeit. Természetesen teljesen eltérő jogalap esetén a Pp.339.§(3) bekezdése szerinti hatályon kívül helyezés az indokolt. Másik megoldás lehet az, hogy a felperesnek kötelezettsége megjelölni a helyes jogalapot, az az nem önmagában a határozat jogsértő voltát kell igazolnia. Ebben az esetben a határozati jogsértést bizonyító, viszont jogsértő ítéleti döntést kérő (pl. eljárást megszüntetését kérő) felperes keresetét el kell utasítani. Ezzel elkerülhetővé válik az, hogy a felperes úgy kérjen ítéleti döntést, hogy csak a határozat jogsértő voltát kéri megállapítani, de nem kéri a jogszerű alperesi határozat meghozatalát, abba a helyzetbe kényszerítve a bíróságot, hogy keresetén szükségszerűen túlterjeszkedjen.<sup>6</sup>

1. LB 4. sz. L.E.D. 1950 március 24- Pkt. 6826/1949.

2. 8/1990 (IV.23.) AB határozat, 9/1992 (I.30) AB határozat, 1/1994 (I.7.) AB határozat, 14/2002. (III.20) AB határozat

3. BH 2003. 481. (Legf. Bír. Kf. IV. 35.522/2000.)

<sup>4</sup> Lásd a Legfelsőbb Bíróság KK.31.számú állásfoglalása és az 1996. évi Országos Közigazgatási Kollégiumvezetői Értekezleten kialakított álláspontot (KGD 1996/12 72 oldal)

<sup>5</sup> Lásd. FIT 2.Kf.27036/2005/9-es számú végzés

<sup>6</sup> Léteznek olyan Legfelsőbb Bírósági eseti döntések, amelyek a jogalaphoz kötöttséget oldják, csak sajnos nem versenyjogi területen. A legfrissebb: Kfv.III.37159/2004, KGD 2007. 5. szám 125.

### **1.4.2 A 8001/2004 IHM tájékoztató, a 2003/311 EC számú ajánlás és a hatóság "Módszertanának" bírói értelmezése**

Az Eht. hatályba lépését követően átalakult az ilyen soft-law jellegű normatív aktusok kibocsátásának rendszere, több szintűvé vált, és a bírói gyakorlat egy a fenti két szélső álláspont közti értelmezést adott ezeknek.<sup>240</sup>

Az Eht. 52. § (1) bekezdése szerint a Tanács azonosítja az érintett piacokat; elemzi az érintett piacokon fennálló versenyt, illetve annak hatékonyságát, és amennyiben azokon a verseny nem kellően hatékony, azonosítja az érintett piacokon a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót, illetve szolgáltatókat; valamint a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra, illetve szolgáltatókra a XI-XIV. fejezetben foglalt kötelezettségek közül a piacelemzés alapján feltárt versenyt korlátozó akadályok által indokolt, azokkal arányos, legalább egy kötelezettséget ír elő, vagy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra korábban, az e bekezdés szerinti piacelemzés első elvégzését megelőzően jogszabályban, illetve azt követően a hatóság határozatában megállapított legalább egy kötelezettséget fenntart, illetve módosítja azt. (JPE eljárás).

A hatóság a piacmeghatározás során az Eht. 52.§ (3) bekezdésére figyelemmel a piacmeghatározás, piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről szóló 16/2004. (VI.24) IHM rendelet (továbbiakban IHM rendelet) és az ugyanerről szóló 8001/2004. IHM tájékoztató (IHM tájékoztató) és a versenyjog vonatkozó szabályai alapján kívánt eljárni, figyelembe véve az IHM rendelet alapját képező, az Európai Unió Bizottsága 2003/311/EC számú Ajánlását (továbbiakban Bizottság Ajánlása) is.

Ennek megfelelően NHH Tanácsa az IHM rendelet által meghatározott mind a tizennyolc piacon az Eht. 52.§ (1) bekezdése alapján eljárva vizsgálta az elektronikus hírközlés területén szóba jöhető érintett piacokat, valamint elemezte az azokon fennálló versenyt és annak hatékonyságát.

---

<sup>240</sup> Sajnos még csak első és másodfokon, a Legfelsőbb Bíróság állásfoglalására az ítéletáblai döntést követően kb. 2008-ban fog sor kerülni, ha a bíróságok eddig követett soronkívülségi gyakorlatát vesszük alapul.

A hatóság ehhez „Módszertant” dolgozott ki, melyben nemcsak a piacazonosítás és elemzés elveit, hanem a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítását és kötelezettségek előírására vonatkozó konkrét elveit is rögzítette, mely „Módszertant” nyilvánosságra hozta és azt a piaci szereplők észrevételei alapján véglegesített és ismételten közzétett.

Ezt követően a hatóság az Eht 53.§ (1) bekezdése alapján azonosította az adott piacokon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat.

Az IHM rendelet, a Bizottság Ajánlásában ezzel egyezően szereplő, I. számú mellékletében 16. számmal jelölt „Beszédcélú hívásvégződtetés egyedi mobil rádió-telefonhálózatban” nagykereskedelmi szolgáltatás piaca (továbbiakban nagykereskedelmi szolgáltatás) tekintetében hozott hatósági határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán került sor ezeknek a normatív jogi aktusoknak az értelmezésére<sup>241</sup>.

Az első fokú bíróság szerint az Eht. az IHM rendelet alapelveire, míg az IHM rendelet egy IHM tájékoztató alapelveire és azok figyelembevételére utal, de nem köti egyértelműen azok kategorikus alkalmazásához a piacazonosítást és piacelemzést. Ez felveti azt a kérdést, hogy milyen jogi kötőereje van az egyes szabályozási szinteknek. Az IHM rendelet, mint jogszabály kötelező erővel bír, azonban semmivel nem mond többet mint maga az Eht. azon túlmenően, hogy pontosan meghatározza a feltételezett érintett piacokat és az érintett piac azonosítását illetve elemzését lezáró jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosításra vonatkozó körülmények tekintetében (melynek megtörténtével keletkezik egyedi eljárási jogviszony és így lezárja az eljárás absztrakt szakaszát) ad támpontokat (pl. 3.§ (2) bekezdésben „utalhat” kifejezés, illetve nem kötelező mérlegelési szempontokat határoz meg, melyektől el lehet térni.) Az IHM tájékoztatónak pedig nincs meghatározható normatív tartalma, jogalkalmazási iránymutatásnak tekinthető, amely nem jogszabály, hanem állami irányítás egyéb jogi eszköze. Ehhez képest az adott közigazgatási szervre nézve rendszerint formailag kötelező előírásokat tartalmaz, ugyanakkor a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (továbbiakban Jat.) 55.§ (3) bekezdése a tájékoztatót a jogi iránymutatás azon fajtájaként szabályozza, amely olyan tényközlést jelent, amelyet a jogszabály végrehajtásához ismerni kell.

---

<sup>241</sup> NHHT, DH-664-33/2005. (nyilvános változat 2005. január 17.), FB 7.K.30467/2005/45. számú ítélet (2006. február 8.), és FIT 2.Kf.27284/2006/11. számú ítélet (2007. február 21.).

Mivel az Eht. és az IHM rendelet utalószabályai folytán a normatartalmat jelentős részben az IHM tájékoztató nem normajellegű (tehát alapelvi deklaratív normának sem tekinthető) szövege tölti ki, ezért a bíróság álláspontja szerint a Jat. szabályozásával nem teljesen koherens módon eszközölt jogtechnikai megoldással a jogalkotó egy „Ajánlásként” funkcionáló „soft law” tartalmú és ehhez igazodó jogi kötőerővel rendelkező jogi szabályozást hozott létre. Mindez a közösségi jogrend alá vetett szabályozói tevékenység szükségszerű jogi eszközeinek magyar jogrendbe való sajátos implemetációjának tekinthető, amelyet a bíróság megítélése szerint ennek tükrében kell értékelni. Ez a megállapítás különösen igaz azért, mert a 2003/11/EK számú bizottsági Ajánlás illetve az ahhoz kapcsolódó és IHM tájékoztatóba foglalt iránymutatás „nyers fordításáról” van szó, ahogy erre maga a határozat is utalt. Megjegyezte a bíróság, hogy a Jat. szabályaival összhangban lévő jogtechnikai megoldásként a nem tájékoztatóként, hanem irányelvként (amely ajánlás a közigazgatási szerv részére a Jat.55.§ (2) bekezdés értelmében) való normatartalmú szabályok rögzítése, és pontosan megfogalmazott jogszabályi utaló szabály alkalmazásával (tehát nem az „IHM tájékoztatóban meghatározottak szerint”, ahogy az Eht. rendelkezése mondja, hanem „IHM irányelv figyelembevételével” kifejezés alkalmazás esetén) a jogalkotó majdnem ekvivalens módon valósíthatta volna meg a szabályozói tevékenység közösségi jogban hagyományos ajánlás típusú jogi szabályozásának magyar szabályozásba implementálást, mely esetben az ajánlás jellegű jogi norma ügyféli hivatkozhatósága körében vetett volna fel esetleges különbségeket.

Mindezért a bíróság a jogalkotói cél alapján az IHM tájékoztatóban foglaltakat, egy Ajánláshoz hasonló jellegű jogi dokumentumként értékelte. *Az Ajánlás tartalmú jogi norma – szemben a jogszabállyal - nem kötelező erejű, attól el lehet térni, csak azt meg kell indokolni.* Ez ideáltipikus esetben azzal jár, hogy rendkívül bonyolult és komplex szabályozói tevékenység eredményeként meghozott határozat indokolása lényegesen lerövidül: az „Ajánlás”-ban foglaltak alkalmazása esetén a rendelkező rész indokolása az Ajánlásra történő egyszerű utalással történik, míg az attól való eltérés esetén szükséges a részletes indokolás.

A konkrét ügyben azonban az Ajánlás jellegű IHM tájékoztató nem normatív jellegű szabályai ennél csekélyebb kötelezettséget teremtettek a hatóság számára. Azzal kifejezetten nem ellentétes eljárása esetén, önmagában az adott ügyben releváns „ajánlások” tényleges



alkalmazása mellett nem kell külön indokolnia azt sem miért nem alkalmazta az Ajánlás valamely szóba jöhető és akár relevánsnak is tekinthető pl. „módszertani ajánlását” stb.. Az ügyfelek ehhez képest csak az IHM tájékoztatóban foglaltakkal kifejezetten és nyilvánvalóan ellentétes eljárását illetve annak indokainak hiányát sérelmezhetik.

A bíróság az alperes „Módszertanának” jogi értékelését is elvégezte. Leszögezte egyrészt, hogy a hatóság módszertana, mint belső működési aktus semmilyen joghatás kiváltására nem alkalmas, következésképp annak megsértése eleve nem eredményezhet jogszabálysértést. Az alperesi módszertan legfeljebb a hatóság saját munkatársainak eligazítását szolgálhatja, amely mint az ügy tárgyához nem tartozó, az egyedi tényállással összefüggésben nem lévő dokumentum a határozat indokolásában is funkció nélküli, e fölösleges indokolási rész léte azonban önmagában nem jogszabálysértés. A módszertan tehát hivatkozási alapként sem alperesi sem felperesi oldalon nem vehető figyelembe, annak relevanciája az ügy szempontjából nincsen. Annak funkciója kizárólag a szakmai jellegű iránymutatás, amely ha az egyébként irányadó jogszabályokkal ellentétes következtetéseket indukál akkor ugyan jogszabálysértést eredményezhet, de nem lehet jogi alapja a hatóság tevékenységének. Mindezt a bíróság kizárólag a határozat jogszabályoknak való megfelelését vizsgálta.

A bíróság ebben az ítéletében a nem jogszabálynak minősülő normatív aktusok három különböző fajtáját vizsgálta. Az egyik a Bizottság Ajánlása, az IHM tájékoztatót, és a hatóság „Módszertanát”. Mi is e három dokumentum jellegzetességeit vesszük sora a fenti ítéleti megállapítások tükrében.

Az Unió jogi aktusainak hazai jogban történő kezelésének egyik legszembetűnőbb sajátossága, hogy a magyar jog az „Unió jogi aktusai” kifejezést használja és azt sosem definiálja egyértelműen. Ezért nem lehet tudni, hogy közvetlen vagy közvetetten alkalmazandó jogi aktusokat, közvetett vagy közvetlen hatályú jogi aktusokat, vagy a kötelező és ajánlás jellegű jogi aktusokat egyaránt érteni kell-e ezen fogalom alatt, illetve mi a helyzet azon aktusokkal /pl. a Bizottság közleményeivel (commission notice)/, melyek még jogi aktusnak sem minősülnek. Az „Unió jogi aktusa” kifejezést, ebben a meghatározatlan formában, olyan alapvető és meghatározó törvényeinek használják, melyek a jogbiztonság sarokpontjai kéne, hogy legyenek, például a Ket., vagy az azóta napirendről lekerült T/4488. számú törvényjavaslat a jogalkotásról. A T/4488-as számú törvényjavaslat tekintetében

megállapíthatjuk, hogy nagyon is szükséges lenne jogalkotási törvényünkben rendezni az uniós jogforrások és a hazai jogforrások viszonyát, mert ennek hiánya számos jogrendünk alkotmányosságával összefüggő problémát vet fel.

Ha a konkrét esetet tekintjük, akkor azt látjuk, hogy a hatóság, de a bíróság is a Bizottság Ajánlását közvetlenül is hivatkozta, a hivatkozás közvetlen alapját azonban még is csak az IHM rendelet és annak utaló szabálya folytán az IHM tájékoztató léte teremtette meg. Úgy tűnik, hogy a magyar jogalkotás törekszik az Unió nem kötelező jellegű jogi aktusai, de adott esetben bizottsági közlemények<sup>242</sup> hazai implementációjára, még pedig kötelező erejű jogszabályok nem kogens tartalmú megfogalmazásával (jellemzően „-hat, -het” képzők sűrű használatával), vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközein, illetve a szabályozó hatóságok különböző más aktusain Módszertan, GVH esetében közlemények stb.-n keresztül.

***Ekként fölmerülhet kérdésként az, hogy ha egy adott irányelv implementációja megtörténik, akkor a magyar jogszabály értelmezése körében mennyiben és milyen mértékben relevánsak közvetlenül a közösségi jogi ajánlás jellegű normák, illetve ha valamilyen formában ezek az ajánlás jelegű normák a nemzeti jogrendbe, vagy legalábbis valamely normatív szabályozásba átkerülnek, akkor a két (jog)forrás ütközését, hogyan kell megítélni.***

Magyarország tagállammá válásával a hatóságoknak, illetve a bíróságoknak a felülvizsgálati eljárás során a magyar jogszabályok mellett figyelembe kell venniük a közösségi jogszabályokat is és a közösségi jog elsőbbségének elve alapján a magyar jog alkalmazását kötelesek félretenni.<sup>243</sup> ***Ugyanakkor egy ajánlás jellegű közösségi norma, ha semmilyen formában nem jelenik meg a nemzeti jogban, akkor csak mint kötelező erejű közösségi normák lehetséges értelmezéseként képes bármiféle hatást gyakorolni a nemzeti bíróságok döntéseire, amely nem több, mint ha a bíróság valamely jogtudományi, szakirodalmi hivatkozást fogadna el döntésének alapjául. Ezek elfogadásának alapja pedig az adott szakirodalmi (közösségi szerv) által kifejtett álláspont meggyőző ereje, logikai zártsága lehet, az az nem jogi normaként érvényesülnek.*** Ugyanez a hatásuk akkor, ha nem határozati

<sup>242</sup> Megjegyezhető, hogy a DH-664-32/2005-ös határozatban is alkalmazott Módszertan egyes részei az IRG által adott ajánláson alapultak, és a bírósági perben felperesek a Módszertan és IRG dokumentum ellentétes voltára is hivatkoztak.

<sup>243</sup> Erre vonatkozóan az elektronikus hírközlés területén a JPE eljárások vonatkozásában is van közösségi joggyakorlat. Lásd Bizottság FI/2003/0031-es határozata a mobilhívásvégződtetések finnországi piacának bejelentésére adott Európai Bíróság joggyakorlatára utaló megjegyzéseit (Ficora-ügy). Az ECJ joggyakorlata tekintetében lásd a C-198/01 sz., a Consorzio Industrie Fiammeri (CIF) v Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato ügyet.

érveléssel, hanem egyéb szabályozó hatósági normatív szabályozással ütközik a közösségi jogi eredetű nem kötelező erővel bíró norma.<sup>244</sup>

A Tájékoztató, mint állami irányítás egyéb jogi eszköze jogi jellegét nem csak a fenti bírói ítélet, de korábban már az Alkotmánybíróság is elemezte. Az Alkotmánybíróság értelmezése szintén nem fűz kötelező erőt a tájékoztatóhoz, szerepét az egységes joggyakorlat kialakításában látja, a jogalkalmazó szervek tevékenységének, az egységes szellemű végrehajtás eszközeként határozza meg, feltételezve azt, hogy a közigazgatási szervek követni fogják.<sup>245</sup> Az uniós ajánlásokat magában foglaló IHM tájékoztató azonban két szempontból sem értelmezhető ilyen eszközként. Egyrészt az IHM tájékoztató szövege egy olyan lehetséges vizsgálati módszertanok gyűjteménye, amelynek lényege az, hogy „lehet így is, meg lehet úgy is csinálni”. Az ennyire plauzibilis, magyarázó jellegű értelmezés sokkal inkább hasonlít egy jogi tanulmányra, mint bármiféle normára. Másrészt az IHM tájékoztató, noha az NHH honlapján elérhető volt, nem került nyilvános közzétételre valamely hivatalos Közlönyben (pl. Hírközlési Értesítő) és ez nem is volt kötelező. Felvethető, hogy hatósági eljárások során alkalmazandó mérlegelési szempontok nem nyilvános dokumentumban való megfogalmazása bármiféle jogi relevanciával bírhat-e a bírósági felülvizsgálat során.

A bíróság mindkét kérdésre igenlő választ adott bizonyos megszorításokkal. Ennek lényege, hogy *az ilyen tájékoztatónak nyilvánosnak kell lennie, vagy legalábbis a közigazgatási irat része kell, hogy legyen, ha a hatóság azt a határozatában hivatkozza, másrészt a tájékoztató szerinti eljárás „főszabály” a hatóságra nézve, az attól való eltérést indokolni kell.* Mindez azt jelenti, hogy az IHM tájékoztató egy ajánlás jellegű norma- figyelemmel a norma tartalmára is – mely abban különbözik a kötelező erejű normáktól, hogy az annak megfelelő eljárás külön indokolás nélkül helytálló, míg nem lehetetlen attól eltérni, csak akkor azt indokolni kell. Ennek a megközelítésnek a logikai háttere az, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozatok esetén jelenleg a Pp. 339/B. §-a alapján, korábban pedig az állandó bírói gyakorlat<sup>246</sup> alapján az volt a jogszerűségi felülvizsgálat tartalma, hogy a mérlegelés szempontjai a határozat indokolásából kitűnnek-e, valósak és okszerűek-e (számot adott-e azok elfogadásáról vagy elvetéséről). Ha a tájékoztató tartalmazza a mérlegelési

<sup>244</sup> Az egy más kérdés, hogy a meggyőző erő nem csak a logikai következtetés erejét jelenti, hanem az is számít, hogy az adott szerv, személy az adott területen milyen tekintélynek örvend, mennyire tekinti a döntéshozó viszonyítási pontnak, milyen a „beszélő” szakmai elfogadottsága.

<sup>245</sup> 60/1992. (XI.17) 1992, 36/2001. (VII.11) AB határozatok

<sup>246</sup> Lásd pl. LB Kfv.39.361/2001/4.

szempontokat, akkor az abban foglalt szempontrendszer okszerűnek tekinthető külön részletes indokolás nélkül is, melynek alkalmazása esetén feltéve, hogy az egyértelmű, világos és kategorikus jogi normaként értelmezhető /ez utóbbi az IHM tájékoztatóra nem jellemző/ - akkor a felperesnek kell bizonyítania az IHM tájékoztató okszerűtlenségét bemutató okszerű álláspontot is. Ez jól mutatja azt, hogy egy hatósági eljárás ügyfelére nézve ugyan nem kötelező jogi norma az IHM tájékoztatóban foglaltak, de a bizonyítási- indokolási terhet megfordítja, amennyiben nem a hatóságnak kell a mérlegelés okszerűségét bizonyítania és indokolnia. Ugyanakkor lehetséges az is, hogy az IHM tájékoztató nem alkalmazza a hatóság, de ebben az esetben ennek okszerű indokát kell adnia, így az ügyfélnek az érvelés okszerűtlenségét elegendő igazolnia, hisz az okszerű megoldás az IHM tájékoztatóban eleve adott. *Az IHM tájékoztató alkalmazásának széles mérlegelési jogkör esetén két előnye is van. Egyrészt kiszámíthatóbbá teszi a jogalkalmazást hisz előre ismert részletekbe menően a mérlegelési szempontok és az a mögött álló érvelés jelentős része is, amely lényegében a várható határozati indokolás jelentős részének ismeretével lehet egyenértékű, másrészt kellően rugalmas helyzetet is teremt, hisz szükség esetén megmarad az attól való eltérés lehetősége, ha azt az adott különleges helyzet igényli. Ezen eltérés eljárásjogi garanciája az indokolási kötelezettség.* Ilyen megközelítés mellett nem lehet azt mondani, hogy az ajánlás jellegű normáknak nincs jogi hatása, ugyanakkor megkülönböztethetőkké válnak a kötelező erejű jogi normáktól.

*Elképzelhető az ajánlás jellegű normáknak egy szigorúbb értelmezése is. Eszerint az adott ajánlás jellegű norma is a hatóság számára kötelezően betartandó, a bíróság annak be nem tartását jogszabálysértésként értékeli. A Legfelsőbb Bíróság fent idézett döntése úgy tűnik ezen megközelítés irányába hajlik.* Ebben az esetben *is lenne azonban különbség az Ajánlás jellegű norma és egy kötelező erejű jogszabály között.* A lényegi különbség ebben az esetben az, hogy ha *az ajánlás jellegű norma kötelező erejű jogi normába, azaz jogszabályba ütközik, akkor a jogszabályba ütköző ajánlás alapján hozott határozat jogsértő lesz, az az nem az Alkotmánybíróság hatásköre lesz két jogi norma ütközésének és így az alkotmánnyal ellentétes helyzet megállapítása, hanem csak jogszabálysértésről beszélhetünk, és a bíróság hatáskörében eljárva az ilyen határozatot hatályon kívül helyezheti.* Ez a sajátossága az ajánlás jellegű normáknak egyébként az első megoldásban is evidencia, tehát az eltérés a két megoldás közt csak annyi, hogy az ajánlástól maga a hatóság is eltérhet ha azt megfelelően megindokolja. Az ajánlás jellegű normák és kötelező erejű normák közti ilyen különbség a jelenlegi jogrendben azonban csak akkor működne, amikor az

ajánlás jellegű jogi norma nem állami irányítás egyéb jogi eszköze, mivel a normatív tartalmú állami irányítás egyéb jogi eszközeinek jogszabállyal való ellentétes voltának megállapítása ma is az Alkotmánybíróság hatásköre.<sup>247</sup> Ez az különbségtétel tehát jelenleg csak azon normatív szabályok esetén lehetne megoldás, amikor azok eleve nem részei a magyar jogforrási hierarchiának (alapelvek, módszertan, GVH esetében a Közlemény).

Itt szükséges kitérni arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei és a közösségi jogban ismert ajánlás jellegű normák között alapvető megközelítésbeli különbség van. A közösségi jogban ezeknek nincs kötelező ereje, az állami irányítás egyéb jogi eszközének jellegzetessége viszont az, hogy külső jogviszonyokban nincs jogi hatása, a szervezeti jogviszonyokban azonban az irányított szervre kötelező erővel bír. Ebből következik, hogy a fent elemzett IHM tájékoztató eleve alkalmatlan hivatkozási alap bármely határozatban, annak szerepe nem lehet a hatósági eljárásban, ekként a bíróság okfejtése is alapjaiban kérdőjelezhető meg. Nem lehet azonban eltekinteni attól, hogy a bírósági perekben gyakori a felek részéről különböző állami irányítás egyéb jogi eszközeinek (APEH irányelvek, állásfoglalások, PM tájékoztató stb.) hivatkozása és gyakran bírósági ítéletek indokolásaiban is megjelennek hivatkozási alapként. A bírói gyakorlat ugyanakkor ezekre a felperesi kereseti kérelmek kimerítése okán kitér, de azoknak csak, mint helyes jogértelmezést hivatkozva, vagy mint helytelen figyelmen kívül hagyja. Az ilyen típusú jogi normáknak ugyan van gyakorlati hatása, de nincs jogi hatása.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő GVH bírság közleménye, amely szó szerint „pontosítja” a törvényt,<sup>248</sup> akként fejt ki „jogi” hatást, hogy egy részt a mérlegelés okszerűségét ellenőrizhetőbbé teszi, és ha az a bírság mérlegelési szempontjaira vonatkozó Tpv.78.§ (3) bekezdését sérti, akkor figyelmen kívül marad, egyebekben ha attól a hatóság eltér, annak nincs semmilyen jogi következménye. Csak a legújabb gyakorlatban kezd kialakulni az Európai Bíróság gyakorlatához igazodóan egy olyan elv, hogy a Közleménytől való eltérést indokolni kell<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. tv. (AB tv.) 1. § b.) pontja

<sup>248</sup> A GVH elnökének és a GVH versenytanácsa elnökének 2/2003. számú közleménye "a bírság összegének antitröszt ügyekben való megállapításról" például tovább konkretizálja az egyes mérlegelhető körülményeket és ahhoz pontszámokat rendel, melyből egy előre meghatározott módszer szerint számolja ki a bírságot.

<sup>249</sup> Lásd pl.: FB 7.K.33879/2006/21. sz. ítélet 46. oldal. Az Európai Bíróság gyakorlata tekintetében lásd\_KGD 8-9/2004. 158. Cheil Jedang Corp. és mások C. EKB T-220,223,224,230/00 egyesített ítélet

További szintet képeznek azok a normatív aktusok, amelyekre külön explicit törvényi felhatalmazás nincs. Ilyen a JPE eljárások esetén alkalmazott Módszertan. Ahogy az Alkotmánybíróság rámutatott,<sup>250</sup> a Jat-ban foglalt állami irányítás egyéb jogi eszközeire vonatkozó szabályozás kizárja azt, hogy az államigazgatási központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát. A Módszertan elfogadását a Tanács az átláthatóság és nyilvánosság elvének érvényre juttatásával indokolta, utalva arra, hogy azt magára nézve kötelezőnek tartja.<sup>251</sup> A kérdés ilyenkor azonban mindig az, hogy ha még sem alkalmazza, vagy az jogszabályba ütközik akkor mi a jogi helyzet. Egyes szakirodalmi álláspontok szerint azzal, hogy a hatóság az első JPE azonosítás során a hatósági határozatainak részévé tette magát az általános módszertant, megnyitotta a hatóság a bírósági felülvizsgálat lehetőségét a Módszertan vonatkozásában.<sup>252</sup> Meg kell azonban jegyezni, hogy e felülvizsgálat akkor is adott, ha a Módszertan jogszabálysértő lenne, a Módszertantól való eltérés pedig legfeljebb az indokoláson belüli olyan inkohereciaként lenne értékelhető, amely a határozat eredményes vitatásához nem lenne elegendő. A bíróság ki is fejtette, hogy jogi normának a Módszertan nem minősül, annak a perben és a határozat jogszerűségének megítélése szempontjából nincs relevanciája. Ebből pedig következik, hogy az átláthatóság és nyilvánosság elvének különböző normatív tartalmú részletező, pontosító dokumentumokon keresztüli megvalósítása a jogi érvényesíthetőség szempontjából számos problémát vet fel, melyek nem megoldottak. Gyakori a perekben a különböző „workshopok” eredményeire vagy más dokumentumokra hivatkozások, melyek a közigazgatási iratanyagok nem részei, csak nyilvánosak, ekként azt a hatóság ismertnek feltételezi, és „megdöbben” a bírósági perekben azon, hogy a felperesek azok ismeretének hiányára hivatkoznak stb. Külön érdekes a jelenlegi JPE határozatok tekintetében folyó perekben előkerülő azon probléma, hogy az Eht.108.§ (4) bekezdése szerint nyilvánosságra hozandó Bottom-up LRIC módszertan hogyan értékelhető a törvényességi felülvizsgálat során, ami annyiban még is csak különbözik az előző esettől, hogy valamiféle törvényi előírás e módszertan vonatkozásában fellelhető.<sup>253</sup>

---

<sup>250</sup> ABH 1992, 277.

<sup>251</sup> NHH Módszertana Preambuluma.

<[http://www.nhh.hu/menu2/m2\\_1/tanacs/piacazon/modszrtn0730\\_85ujbek.pdf](http://www.nhh.hu/menu2/m2_1/tanacs/piacazon/modszrtn0730_85ujbek.pdf)>

<sup>252</sup> KÖPPÁNYI SZ.: *A jelentős piaci erő versenyjogi alapú szabályozása az Elektronikus Hírközlésben* MTA Jogtudományi Intézet IJC, Budapest, 2004. 52.

<sup>253</sup> Mivel jelenleg az ezekkel kapcsolatos elsőfokú bírósági eljárások folyamatban vannak, ezért e tekintetben részletes álláspont még nem alakítható ki.

A fentiekből elég világosan kitűnik, hogy a JPE eljárásokban alkalmazandó soft-law jellegű normák magyar megfelelői a Tájékoztató és a Módszertan a bírósági értelmezések ellenére sem képesek betölteni azt a funkciót, amit a közösségi jogrendben az ajánlás jellegű normák jelentenek, noha a magyar jogban egyébként megjelentek azok a normák (korábban az Alapelvek, a GVH közleménye), amely külön alkotmányos felhatalmazás nélkül de e funkciók ellátására elvileg képesek. A GVH Közleményei esetében is azonban a Közlemények jogi hatásairól releváns legfelsőbb bírósági eseti döntések nem szólnak, ha pedig az „Alapelvek” kapcsán kifejtett gyakorlat látszik majd megvalósulni, tehát, hogy az a hatóságra nézve kötelező és attól nem térhet el, akkor az utóbbi idők számos nagy kartell ügye fog elvérezni például a bírság számítása tekintetében.<sup>254</sup> Ez a megközelítés kétségtelenül a jogbiztonság javát szolgálná, noha nem tükrözi a közösségi jogi gyakorlatot, másrészt arra sarkalná a hatóságokat, hogy „menetközben” igazítsák normatív szabályaikat a konkrét ügyekhez, ami a „jogalkotás-jogalkalmazás” egységének szükségszerű következménye és éppen nem egy jogállami működés irányába hatna összességében.

Ahogy Koppányi (2004)<sup>255</sup> írja a magyar jogrend egyenlőre nem követi azt a Magyarországon főként harmonizációs kötelezettségek teljesítéséből fakadó – tendenciát, hogy a liberalizált hálózatos piacokon fokozatosan bevezetésre kerüljenek a közösségi jog által megkövetelt, az angolszász szabályozó hatósági modellből kölcsönzött piacsabályozási jogkörök, és ezáltal a közigazgatási szervek egy új csoportja jönne létre, a szektorspecifikus szabályozó hatóságoké. Ez egyrészt azt jelenti, hogy Magyarország harmonizációs hiánnyal küzd e téren, másrészt leszűkíti az NHH Tanácsának mozgásterét, kizárva a normatív jellegű közigazgatási aktusok lehetőségét.

Paradox módon a gyakorlat azt mutatta, hogy e normatív aktusok közül az IHM tájékoztató kifejtette az ajánlás jellegű normához fűzhető hatásokat, míg a Módszertan nyilván kedvező hatást gyakorolt a hatóság belső működésére, noha ennek alkalmazása sem a Jat.-ból nem vezethető le, továbbá maga az IHM tájékoztató szövege sem volt normaként értelmezhető.

***Mindezért nem csak a közösségi jog, de a szabályozás koherenciája is megköveteli ennek a kérdésnek a minél előbbi rendezését, hiszen már a bíróságok javában alkalmaznak olyan***

---

<sup>254</sup> Lényegében az összes közbeszerzéssel kapcsolatos kartell ügyben az adott közbeszerzés tárgyára korlátozta a GVH a releváns piacot, ekként a bírságszámítási közleménye is értelmezhetetlenné vált (hisz az adott közbeszerzés piacán egy 100%-os piaci szereplő van, a nyertes, így a többi megállapodásban résztvevő versenytárs piaci részesedése nulla, ergo a közlemény szerint nem lennének bírságozhatók).

<sup>255</sup> KOPPÁNYI (2004): *i.m.* 49.

*magyar jogrendben jogi normának nem nevezhető dokumentumokat, melyek hiánya vagy esetleg tényleges figyelmen kívül hagyása a szabályozó hatóságok működésének leállításához, figyelembe vétele esetén pedig quasi alkotmányellenes, jogállami működéssel összeegyeztethetetlen helyzethez vezet. Ez utóbbi működik ma Magyarországon és ez lényegében a jogállamiságunk csődje a gazdaság szabályozásának területén.*

Ezért szükségesnek tartom röviden felvázolni azt a javaslatot, amely a jogalkotási törvény módosításával ezeket a problémákat megoldja. Ennek során a T/4488-as törvényjavaslatból indulok ki, noha annak elfogadása sem igen valószínű a közeljövőben, a jelenlegi jogalkotási programban az nem szerepel.

### **1.4.3 Javaslat a normatív tartalmú ajánlások kodifikálására**

A törvényjavaslat talán legnagyobb hibája, hogy ezt a problémát föl sem ismeri, noha a szakirodalom a szabályozó hatóságok esetében már régóta szükségesnek tartja azt, hogy a hatóságok normatív aktusok kibocsátására is kapjanak jogosítványokat.

Világossá kell tenni, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek hatóköre csak a közigazgatási szervezetrendszeren belül bírhat jogi hatással, ezért hatósági ügyekkel összefüggésben ki kell zárni azok kibocsátásának lehetőségét. Ez különösen szükséges az Utasítás (53.§) esetében, hiszen a normatív határozatok e feltételnek definíciószerűen eleget tesznek. Ebből következik, hogy a Statisztikai Közlemény nem lehet állami irányítás jogi eszköze, mivel olyan szakmai szabályok meghatározásait jelenti melyek közvetett hatással bírnak egyes hatósági eljárásokban (cégeljárás, adóügyek stb.) és így kötelezően figyelembe veendő jogszabályként működnek a gyakorlatban.

*Új normatív jogi aktustípust kell létrehozni: Az Ajánlást, amely nem jogszabály. Az Ajánlásnak két mindenképp szükséges alaptípusa az „Iránymutatás” és a „Közlemény”. Az iránymutatás (azért nem irányelv, hogy a fogalmi elhatárolás egyértelmű legyen a közösségi irányelvektől, viszont inkább utaljon a közösségi jogban is ismert iránymutatások jogi jellegére) nem a szabályozó hatóság által, hanem **a felügyeletét gyakorló szerv***



***(miniszter, OGY) által kibocsátott Ajánlás, míg a „Közlemény” a hatósági jogalkalmazást maga végző szabályozó hatóság által kibocsátható ajánlás.***

***Ezek szabályozásának két alternatívája lehetséges<sup>256</sup>:***

- 1. Kötelezőek a hatóságra és az ügyfélre nézve, azok betartása bíróság előtt számon kérhető, megsértésük jogsértésnek minősül, ellenben ha jogszabályba ütköznek, akkor azt a bíróság köteles figyelmen kívül hagyni.***
- 2. A hatóságra és ügyfélre nézve nem kötelező erejű, a hatóság eltérhet tőle, de akkor azt okszerűen indokolnia kell, ha pedig jogszabályba ütközik, akkor azt a bíróság köteles figyelmen kívül hagyni.***

Bármelyik alternatívát is fogadjuk el, míg az Iránymutatások akár a közigazgatás egyéb területén is célszerűek lehetnek (pl. adóügyekben nehezen képzelhető el másként a felettes hatóságok eddigi állami irányítás egyéb jogi eszközein keresztül irányítása), addig a Közlemények kiadhatóságát kizárólag a szabályozó hatóságok részére kéne biztosítani garanciális jelleggel. Viszont mindegyik szabályozó hatóságnak kell ilyen jogkört biztosítani!

***Ez egyrészt a tételes jogba emelné a tágabb értelemben vett szabályozó hatóságok jogtudományi definícióját, alkotmányosan rendezné azokat az eseteket, amikor jogalkalmazás és normatív szabályozás ugyanazon szerv által ellátható, másrészt a közösségi joggal való összhangot megteremtene, növelve a jogbiztonságot.*** A 2-es alternatíva mellett szól, hogy az ajánlás jellegű normák eljárásjogi jellegű értelmezése közelebb áll a közösségi jogi megoldáshoz, míg az 1-es alternatíva a jogbiztonság szempontjából elfogadhatóbb. ***Ez utóbbi esetben viszont tiltani kell az „Ajánlás” folyamatban lévő ügyekben való hatályba léptetésének lehetőségét, amellyel a jogalkotás-jogalkalmazás együttességéből fakadó problémákat lehet elkerülni.*** Látni kell azonban azt is, hogy a rendkívül komplex bonyolult piacsabályozási feladatok esetén ez a megoldás a hatóságok működési hatékonyságát alapvetően képes lehet gátolni, határidő csúszásokat eredményezhet, de új közösségi normák határidőhöz kötött implementációja esetén a szabályozói beavatkozás hatékonysága is jelentősen csökkenhet. Az 1-es és 2-es alternatíva közötti választás tehát a

---

<sup>256</sup> Esetleg harmadik típusként elképzelhető „elvi állásfoglalás” típusú norma, amely egyedi ügyekben előzetesen kérhető állásfoglalást jelent, és csak a konkrét ügyben működik Ajánlás jelleggel, a többi esetben csak a gyakorlatot orientálja. E harmadik kérdés nem kapcsolódik szorosan a témánkhoz, így nem foglalkozunk ezzel a kérdéssel részletesen, csak azért említettük meg, mert a gyakorlatban sok esetben létező intézményről van szó.

hatékonyság kontra törvényesség közti választást jelenti,<sup>257</sup> az 1-es esetben a törvényesség, a 2-es esetben a hatékonyság javára billen a mérleg. Ennek tükrében a 2-es mellett szól az a tény, hogy a jelenlegi helyzet esetében kizárólag hatékonyságról beszélhetünk, és a törvényesség ebben a vonatkozásban egyáltalán nem érvényesül, ekként a 2-es helyzet is sokkal jobb a jelenleginél. Arról pedig nem is beszélve, hogy jelenlegi „hatékonyság” kizárólag a bíróságokon múlik, ez bármikor és ráadásul kiszámíthatatlanul és kazuisztikus módon „jogállamivá” válhat lényegében működésképtelenné téve a hatóságok munkáját, a piacsabályozások esetében automatikus szabályozási kudarcot vonva maga után, noha a piaci kudarc lehetősége- törvényességi kontroll hiányában- amúgy is nagy. Végül az 1-es megoldás ellen szól az a körülmény, hogy ezek az Ajánlások gyakran nem normatartalmú szövegek (lásd IHM tájékoztató), ekként csak igen szélsőséges esetben merülhet fel a jogsértés lehetősége. Ekként sokkal inkább célszerű quasi határozati indokolási résznek tekinteni, amely az ügyfél által okszerűségi oldalról megdönthető.

Végül a Közlemények intézményének rendszeresítése minden szabályozó hatóság esetén, - például a MEH vonatkozásában - megoldaná a normatív tartalmú egyedi határozatok problémáját célszerűsítve ezeket az eljárásokat is.

---

<sup>257</sup> E két követelmény nem mindig áll szemben, de rendszerint igen, és ebben az esetben mindenképp. Lásd erről MAGYARY Z.: *i.m.* In: *Magyar Közigazgatás*. 22-25.

**Normatív vagy egyedi határozat?**

*Keretes írás 2.*

A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény (Get.) 2005. VII. 31-ig hatályban volt 14.§ (3) bekezdése alapján a Kormány rendeletben határozta meg az üzemi és kereskedelmi szabályzat (ÜKSZ) kidolgozásának és egyeztetésének rendjét, tartalmi elemeit, valamint a szabályzatok kidolgozásáért felelős engedélyesek körét. Az ÜKSZ hatályba lépése a MEH jóváhagyó határozatával történhetett meg. A MEH ennek hatályba lépéséig kiadhatott normatív tartalmú aktust, az ideiglenes üzemi és kereskedelmi szabályzatot.

E szakasz utaló szabályát kitöltő 111/2003. (VII.29) Kormányrendelet. (R.) 21. § (1) bekezdése értelmében az ÜKSZ kidolgozása érdekében a rendszerirányítónak az engedélyesek bevonásával a GET hatálybalépését (2004 január 1) követő 30 napon belül kellett gondoskodnia az engedélyesek és a nyilvántartásba vett feljogosított fogyasztók összehívásáról az engedélyesekörök megalakítása, képviselőjük megválasztása és ügyrendjük meghatározásáról. Az R.37.§ (1) bekezdése értelmében a 2003. augusztus 31. napján, tehát már a Get. hatályba lépése előtt hatályba lépett R.21.§ (11) bekezdése úgy szólt, hogy a GET 14. §-ának (3) bekezdése szerinti ideiglenes ÜKSZ egyes fejezeteit a GET 85. §-ának (1) bekezdésében meghatározott társaságok, a rendszerirányító koordinálása mellett kötelesek kidolgozni az ott meghatározott engedélykérelem beadásáig, a MEH útmutatása szerint. Ha ez megtörtént – és erre a törvényi határidő már nem vonatkozott, legfeljebb a MEH útmutatása – akkor a Get.4.§ (4) bekezdése alapján 90 nap alatt kellett a MEH-nek az ÜKSZ jóváhagyásáról döntenie. Figyelemre méltó, hogy az ÜKSZ szövege bár azonos, de mindegyik engedélyesnek saját ÜKSZ-e volt, melyet a törvény szövege alapján mindannyiuknak külön-külön kellett benyújtani jóváhagyásra /Get. 14. § (5) (6) bekezdés/

Az IÜKSZ tehát addig volt hatályban, amíg az ÜKSZ el nem készül és azt a MEH jóvá nem hagyja. A MEH az IÜKSZ-öt az 51/2004-es határozatával adta ki, amelynek rendelkező része külön aktustani elemzés tárgya lehetne, mindenesetre a határozat „mellékleteként” került elhelyezésre maga az IÜKSZ 40-50 oldalas szövege. A határozat kb. egy oldalas indokolása mindössze arra vonatkozott, hogy a MEH milyen jogszabály alapján adhatta ki az IÜKSZ-öt és a „kiadás” feltételei teljesültek. A piaci szereplők, akik egy része, mint „ügyfél” kapta meg a határozatot, más része pedig, mint „ügyfél” közhírré tétel útján – noha erre nem volt a MEH-nek jogszabályi felhatalmazása az Áe.45.§ (2) bekezdés biztosított lehetőség ellenére<sup>1</sup> - a hatóság honlapjáról értesült a határozatról, bíróság előtt támadta meg a határozatot, mely keresetek konkrétan az IÜKSZ egyes konkrét rendelkezéseinek hatályon kívül helyezésére irányultak.

A Fővárosi Bíróság a pert hatáskör hiányában megszüntette, mert megállapította, hogy az IÜKSZ nem hatósági határozat, hanem egy normatív aktus, melynek kiadása nem igényli hatósági határozat meghozatalát, de ha igényelné is, a felperesek nem ezt a határozatot, hanem magát az IÜKSZ-öt támadták. Az pedig nem hatósági határozat.<sup>2</sup>

A bíróság szerint ezt támasztja alá, hogy az IÜKSZ és az azt kiadó támadott határozat sem tartalmazza a konkrét címzettek megnevezését, sőt még a határozatról értesítendőket sem név szerint, hanem azok törvényi kategóriák szerint kerültek rögzítésre. Mivel nem egyedi döntésről van szó, elismerten nem folytattak le konkrét közigazgatási eljárást, hiszen nem volt konkretizálható ügyfél, melyet mindenképp előtte a közigazgatási iratok teljes hiánya támasztott alá. Egyedi államigazgatási eljárás lefolytatása hiányában nem beszélhetünk államigazgatási hatósági ügyről, államigazgatási hatósági jogviszony létrejöttéről. Továbbá a támadott IÜKSZ-öt kiadó határozat semmiféle indokolást nem tartalmazott az IÜKSZ tartalmára vonatkozólag, hanem magát a kiadás tényének jogszerűségét rögzítette. Ez éppen azért volt szükségszerű, hiszen nem jött létre egyedi közigazgatási jogviszony, amelyben tényállás tisztázásra, egyáltalán bármely érdemi kérdés tisztázására sor került volna.

Nyilvánvaló, hogy nem lehetséges egy olyan „határozat” felülvizsgálata, amelynek nincs az indokolásban megjelenő felülvizsgálható tartalma. A felek ugyan állították, hogy az IÜKSZ a határozat rendelkező része, de az IÜKSZ-re vonatkozó indokolás hiányából nyilvánvalóan következik, hogy maga az IÜKSZ nem tekinthető a határozat rendelkező részének, hiszen az indokolásnak a rendelkező részben szereplő kérdésekről kell szólnia.

Kifejtette továbbá, hogy az ÜKSZ vitathatatlanul szintén normatív tartalmú határozat, ugyanakkor az a tény, hogy a törvény nevesíti az ennek jóváhagyása iránti hatósági eljárást, egyedi közigazgatási jogalkalmazói hatáskört hoz létre. Ugyanis ebben az eljárásban van konkrét ügyfél, aki benyújtja jogszabályi felhatalmazás alapján az ÜKSZ-öt (kérelmező), van tehát eljárást megindító kérelem, ezt a hatóság megvizsgálja, amelyet ha nem talál megfelelőnek, tényállás tisztázást folytat le, majd dönt és a kérelemtől való eltéréseket, vagy a jóvá nem hagyását a kérelemnek az ÜKSZ tartalmi részére vonatkozóan indokolja. Jól látható, hogy itt nem „absztrakt jogviszonyról” van szó, mint az IÜKSZ esetében, hanem konkrét ügyfél kérelmére indult, ügyféli kérelmet elbíráló egyedi határozatról. Az egy másik kérdés, hogy az utóbb ÜKSZ hatálya alá kerülő személyek, szervezetek bizonyos tevékenységet csak a már jóváhagyott ÜKSZ alapján folytathatnak, ez azonban nem a jóváhagyási eljárásból rájuk háruló kötelezettség, hanem a működési engedélyükben megfogalmazott követelmény. Amennyiben a jogalkotó az IÜKSZ esetében is valamilyen engedélyezési eljárást kívánt volna bevezetni, akkor erre megfelelő egyedi jogalkalmazói hatósági hatáskört adott volna, de ezt nem tette. Ebből pedig következik, hogy az IÜKSZ maga nem határozat.<sup>3</sup>

A bíróság az ezzel ellentétes álláspont tarthatatlanságát azzal a logikai érveléssel támasztotta alá, hogy ha hatósági határozat lenne az IÜKSZ, akkor a felperesek a törvényben előírt kötelezettségüket teljesítését háríthatnák át a bíróságra. A jogalkotó a speciális szakértelmet, szakmai-technikai ismereteket megkívánó szabályozási feladatot nem véletlenül bízta magukra a szabályozandó terület alanyaira, majd a szakirányú apparátussal rendelkező hatóság jóváhagyására. A bíróságnak nem az a feladata, hogy speciális, szakmai-technikai kérdések tömegét felvető szabályozási jellegű feladatot teljes egészében – a felperesek és a hatóság helyett – elvégezze, hanem, hogy a felek között felmerült jogvitát elbírálja, tehát az, hogy ha a benyújtott ÜKSZ-től néhány kérdésben eltérő és egyben a jogszabályt megsértő határozatot hoz alperes, akkor nem magának az eltérésnek a célszerűségét, hanem annak jogszabálysértő voltát megvizsgálja. Ugyanis amennyiben a bíróság az IÜKSZ tartalmi felülvizsgálatát elvégezné, az vagy jogkövetkezmény nélkülivé tenné felperesek „mulasztását”, avagy ahhoz vezetne, hogy a bíróságnak ugyanazon már eldöntött kérdésben többször kéne határoznia. Egyszer amikor az IÜKSZ-ről dönt, majd amennyiben az felperesek elvárásainak nem megfelelő, akkor például más jogi érvelésen alapuló ÜKSZ-öt jóváhagyó, vagy azt módosító határozatot ismételten el kéne bírálnia.

A Fővárosi Ítéltábla<sup>4</sup> helybenhagyta az elsőfokú végzését de azzal érvelve, hogy az Áe.72.§. bekezdés (4) c.) pontja szerinti olyan határozatról van szó, amely ideiglenes jellegű és jogszabályban meghatározott határidőn belül végleges határozatot kell hozni.<sup>5</sup> A Legfelsőbb Bíróság<sup>6</sup> azzal utasította el felperesek felülvizsgálati kérelmét, hogy a Pp. akkori szabályai szerint nem volt felülvizgálatra törvényi lehetőség.

Ha elfogadjuk, hogy határozatról van szó, akkor az IÜKSZ két okból sem elégíti az Áe.72.§ (4) bekezdés c) pontját. Egyrészt nincs jogszabályban meghatározott határidő a végleges határozat meghozatalára, feltéve, hogy egyáltalán elfogadjuk, hogy az ÜKSZ-eket jóváhagyó határozatok a végleges határozatok.

Az igaz, hogy ha van az ÜKSZ jóváhagyása iránti kérelem, akkor a hatóság eljárása 90 nap, azonban nincs törvényi határidő arra, hogy a kérelmet mikor kéne benyújtani. Éppen ennek volt következménye az IÜKSZ kiadása. Következésképp az IÜKSZ úgy került kiadásra, hogy az ÜKSZ jóváhagyása iránti eljárás(ok) még nem indultak meg, következésképp ideiglenes határozat sem volt e tárgyban hozható. Másrésztől nyilvánvaló az is, hogy az ÜKSZ-öt jóváhagyó határozatok nem az IÜKSZ végleges határozata(i), nem csak azért mert az IÜKSZ-ből egy van ÜKSZ-öt jóváhagyó határozatokból pedig több, hanem azért is, mert az IÜKSZ, mint „határozat” kiadására irányuló eljárás ügyfelei épp ezért mások, mint az egyes ÜKSZ-öket jóváhagyó határozatok ügyfelei. Az IÜKSZ-re irányuló eljárásnak minden engedélyes és feljogosított fogyasztó az ügyfele, míg az ÜKSZ jóváhagyására irányuló eljárásoknak kizárólag az adott ÜKSZ jóváhagyását kérő kérelmező. Arról már nem is beszélve, hogy a két eljárás tárgya is más.<sup>7</sup>

Ezért nem tévedünk nagyot, ha az elsőfokú bíróság azon álláspontját osztjuk, hogy itt nem határozatról van szó, hanem egy alkotmánnyal ellentétes hatásköri szabályon /Get.14.§ (3) bekezdés/ alapuló normatív aktus kibocsátásáról, melynek kibocsátását a Jat. nem teszi lehetővé. Ez a példa egyrészt szélsőséges esete a piacsabályozásnak abban az értelemben, hogy már nem is magára a hatóságra közvetlenül, hanem a piaci szereplőkre bízva a szabályozás kialakítását a törvény, elvárja tőlük az önszabályozást. A Get.14.§ (4) bekezdése szerint az üzemi és kereskedelmi szabályzatot az ellátásbiztonság, a minőségi követelmények, a versenysemlegesség, a rendszerhez való szabad hozzáférés, a háztartási és kommunális fogyasztók ellátásának elsőbbsége, a legkisebb költség, valamint a tartós működéshez szükséges nyereségesség elve figyelembevételével kell kidolgozni. Teljes a piaci szereplők önérdelke ellen való „önszabályozást” várt el tehát a jogalkotó, amelyből egyenesen következett, hogy annak kidolgozására kényszerítő erő nélkül nem kerülhetett sor, az az IÜKSZ, mint normatív szabályrendszer kiadása a szabályozásba volt kódolva. Szélsőséges esetről van szó továbbá abból a szempontból is, hogy úgy kapott nagyon erős kötelező erővel bíró szabályozási jogot a MEH, hogy jogalkotásra nem volt felhatalmazása. Ezen a konkrét problémán ma már a szabályozás túllépett, de a jelenlegi szabályozásra is igaz, hogy a MEH jól körülhatárolt szabályozási jogkör nélkül nem tudja jogállami módon ellátni piacsabályozási jellegű feladatköreit.

1. *Eszerint közhírré tétel akkor lehet a határozat közlésének módja, ha azt jogszabály rendeli. Ebben az esetben ilyen jogszabály nem volt.*
2. *FB 7.K.30530/2004/16,MEH 51/2004. hat. <http://www.eh.gov.hu/home/html/index.asp?msid=9&sid=0&lng=1>*
3. *A bíróság kitért arra is, hogy az IÜKSZ „rendszerirányítóra vonatkozó V. pont pedig az R.37.§.(1) bekezdésében rögzített sajátos alperesi feladatkör, hatáskör, melynek lényege, hogy felhatalmazza az alperest „útmutatás” adására. Tekintve, hogy az „útmutatás adása” szintén a szabályozó hatóságok sajátos tevékenységéből adódó fogalmilag nem hierarchikus, közigazgatási szerv- és ügyfél viszonyában érvényesülő szakmai irányítási eszköz, az szintén nem hatósági jogalkalmazás, annak be nem tartása esetlegesen vonhat maga után tényleges szankcionáló jellegű, vagy más hatósági eljárásban hozott érdemi határozatban megnyilvánuló hátrány eredményező jogkövetkezményt”. Ez az „útmutatás adása” olyan formátlan jogi eszköz, amely a konkrét utasítás jogát jelenti, tehát túllép minden eddig tárgyalt szabályozói hatósági eszköz rendszeren és a közigazgatási szervek közti alá-fölrendeltségi, hierarchikus jogviszonyokban érvényesülő legerősebb irányítási eszköz. Ennek lehetősége nyilvánvalóan alkotmánnyal, jogállamisággal, a jogbiztonság elvével ellentétes, még szabályozó hatósági jogkörökön is messze túllépett. Ezért nem szorul magyarázatra, miért mellőzzük ennek a jogi aktusnak a tárgyalását: egyszerűen nem tartozik, tartozhat bele a szabályozó hatóságok témakörébe.*
4. *FIT 2 Kf. 28527/2005/3-as végzés*
5. *Az Áe. még tiltotta az ideiglenes határozatok bírói felülvizsgálatát, szemben a Ket.-tel, amely eltérő rendelkezés hiányában lehetővé teszi ilyen esetben is a bírói felülvizsgálatot.*
6. *LB Kfv.IV.37246/2006/2.-es végzés*
7. *Az egyik konkrét jogosító és kötelezéseket tartalmazó összetett határozat (IÜKSZ), a másik pedig egy egyszerű jóváhagyó, az az megállapító határozat (ÜKSZ)*

## II. RÉSZ

### 2 A JPE eljárás dogmatikai alapjai

#### 2.1 A kiinduló pont: A klasszikus közigazgatási eljárások dogmatikájának alapfogalmai

##### 2.1.1 Közigazgatási hatósági ügy, közigazgatási eljárás, közigazgatás eljárási jogviszony

Ahogy az öt vak ember az elefántot tapogatva, a fülét megfogva legyezőnek, az ormányát tapintva kígyónak, a testéhez érve inkább falnak, lábát érzékelve valamiféle oszlopnak, végül az elefánt farka alapján valamiféle kötélszerű dologra következtetnek, tehát mind az öten alappal vonnak le szögesen egymással ellentétes következtetéseket, ugyanígy járhatunk mi is, ha felépített modellünket nem teszteljük több jogintézményhez való kapcsolódás, azok funkcionális érvényesülése, összeegyeztethetősége szempontjából<sup>258</sup>. Természetesen a tudományos elméletek művelői, elméleti szakemberek révén kellően elvakultak ahhoz, hogy ne láthassák meg az igazságot, ezért különösen hasonlatos minden tudományos közösség az öt vak emberhez. Ez nyilvánvalóan igaz ránk is, de az eljárás egyes „testrészeit” bemutatva talán az olvasó intuitív módon megsejtheti az egyoldalú következtetések mögött megbúvó valóságot. Mindezért több eljárásjogi jogintézmény segítségével is érdemes megvilágítani a kérdést. Ezért elemezni fogjuk azt, hogy mit jelent a közigazgatási ügy fogalma a Ket-ben, mit jelent az ügyfél fogalma a Ket-ben és Eht.-ban, hogyan viszonyul ehhez az Eht. szerinti bejelentő és más ehhez hasonló jogi fogalmak, mint panaszos, kérelmező. Igyekszünk párhuzamot vonni és a különbségeket megállapítani, illetve eljárásjogilag értelmezni az Eht. 36.§-a szerinti észrevételezési jog és közmeghallgatás intézményét, ezek összehasonlító elemzését adva, és ugyanígy a tényállás tisztázása, azon belül is a szemle illetve a hatósági ellenőrzés fogalmát összehasonlítani. Foglalkozunk még a klasszikus dogmatikai megoldásoktól való eltéréseknek

---

<sup>258</sup> KIESER, A.: *i.m.2.* indiai anekdota

a bizonyító erejű gondolkodáshoz szokott ember számára kényszerítő erejű indokaival, és következtetéseink majd átvezetnek minket nem csak az Eht. 57.§-ához, de ahhoz a kérdéshez is, hogy más JPE-hez kötődő eljárásokat, hogyan kell eljárásjogilag értelmezni. Mindez végső soron kifut arra a problémakörre, amely az érdemi és eljárási határozatok, illetve a határozatok joghatásaihoz fűződik, mely kérdéseket külön részben tárgyalunk.

A magyar jogelmélet viszonylag egységesen közigazgatási eljárás alatt a közigazgatási szervek hatósági eljárását érti, amely a közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazói aktusainak kibocsátási rendjét foglalja magában.<sup>259</sup> A közigazgatási hatósági jogalkalmazás pedig az, amikor az állam közhatalommal rendelkező szervei egyedi ügyekben döntenek, jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, eldöntik a jogalanyok közti jogvitákat, érvényesítik a jogalanyok jogait és kötelezettségeit és jogszabálysértés esetén pedig a jogsértővel szemben szankciókat alkalmaznak.<sup>260</sup> Ha nem az aktustani, hanem a jogviszony elmélet alapján vizsgáljuk a kérdést, akkor megállapíthatjuk, hogy a közigazgatási jogviszonyok nagy csoportja a hatósági jogviszonyok, melyet a fenti értelemben vett közigazgatási eljárás jogi normák szabályoznak, melyek részletesen rendezik a közigazgatási eljárási jogviszonyok mindkét oldalán álló jogalanyok jogait és kötelességeit. E jogalanyok mindig a jogviszony egyik oldalán a hatóság, a másik oldalán az ügyfél.<sup>261</sup> Ebből következik az is, hogy közigazgatási eljárási jogviszonyról, azaz hatósági vagy közigazgatási eljárásról akkor beszélhetünk ha van egy hatóság és van a másik oldalon egy ügyfél. ***A jogviszonyelmélet paradigmájából következik, hogy ügyfél nélkül nincs közigazgatási eljárás, közigazgatási eljárási jogviszony.*** Ha a Ket. tételes jogi szabályozását alaposan megvizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy alapesetben a közigazgatási ügy fogalma, - a Ket. szóhasználatában a közigazgatási hatósági ügy fogalma - főszabályként nem mást takar, mint magát a közigazgatási eljárást. Akkor beszélhetünk közigazgatási hatósági ügyről, ha létrejött a konkrét eljárási jogviszony hatóság és ügyfél között, – és nem akkor, amikor közigazgatási anyagi jogviszony létrejön, hisz azt főszabály szerint az eljárási jogviszony

---

<sup>259</sup> A legszűkebb értelemben mondhatjuk csak ezt, de ezen az értelmezésen alapul a tételes jogi szabályozás, mind az Áe.-ben, és lényegében a Ket.-ben is, melynek számos elvi oka van. Lásd erről: MAGYARI Z.: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 592-595.; SZÚCS I.: *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, 1976. 9-50.; KILÉNYI G.: *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Közigazgatási és jogi könyvkiadó, Budapest, 1970. 45-50.; TOLDI F.: *Az államigazgatási eljárás rendezése*. Állam és Igazgatás 1956./1., Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész (szerk.: Fazekas M. - Ficzere L.) Osiris, 2005. 362.

<sup>260</sup> FAZEKAS-FICZERE: *i. m.* 326.

<sup>261</sup> FAZEKAS-FICZERE: *i. m.* 75., 362.

megelőzi - és a közigazgatási hatósági ügy akkor fejeződik be, ha az eljárási jogviszony megszűnik, és a kibocsátott jogerős hatósági aktus létrehozza a közigazgatási anyagi jogviszonyt.<sup>262</sup> Ahogy azonban látni fogjuk, a tételes jogban határozottan, a jogi dogmatikában pedig vitatottan, egy ponton eltér egymástól a közigazgatási ügy és a közigazgatási eljárás fogalma. Ez pedig a hatósági ellenőrzés területe. A hatósági ellenőrzés a tételes jog szerint közigazgatási hatósági ügy, sőt az Áe. szabályozásával szemben a Ket. ügy tűnik közigazgatási eljárássá is próbálja minősíteni, míg a jogelmélet jogalkalmazás és közigazgatási eljárás mivoltát egyértelműen megkérdőjelezi. Ennek a kérdésnek komoly jelentősége van abból a szempontból, hogy mi tekinthető klasszikus közigazgatási ügynek és eljárásnak, és ehhez képest a JPE eljárás egésze miként értelmezhető.

Ha a tételes jogi oldalról definiáljuk, hogy mi a klasszikus közigazgatási hatósági eljárás, akkor a Ket. közigazgatási hatósági ügy fogalmát taglaló szakaszait kell megvizsgálnunk.

A Ket. 12.§ (2) szakasza szerint közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):

- a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez,
- b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztestületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

A b.) pont főlegesen sallagnak tekinthető, mivel csak kiemelte a jogelméletben evidenciának számító azon tételt, hogy a közigazgatási ügy, a tevékenység engedélyezésnek tekinthető jellemzően köztestületek által hozott aktusok is, a fegyelmi és etikai ügyek kivételével. E kivétel megfogalmazása azért indokolt, mert a fegyelmi-etikai ügyekben alkalmazható olyan szankció, hogy az adott köztestületi tagságot megszüntetik, amely tartalmát tekintve a tevékenység gyakorlásától való „eltiltással”, „tevékenység gyakorlását engedélyező aktus” visszavonásával egyenértékű. Az ilyen döntések jogot adó, vagy jogot megvonó közigazgatási aktusok, következésképp külön pontba foglalásuk azért főlegesen, mert az a.) pontba beletartoznak. Ami szükségessé tette ezt a kiemelést az leginkább a

---

<sup>262</sup> A végrehajthatóság nem feltétele az anyagi jogviszony létrejöttének. Az anyagi jogviszony érvényesítése érdekében indulhat persze végrehajtási eljárás, amely a jogviszonyelmélet oldaláról hasonló kérdést vet fel, mint, amit a hatósági ellenőrzés. A végrehajtási eljárás e kérdéseire azonban csak a III. részben térünk ki.



bizonytalan bírói gyakorlat volt.<sup>263</sup> A fenti definíció értelmezésekor figyelemmel kell arra is lenni, hogy a Ket. szabályozza a mellérendeltségi viszonyokat tükröző hatósági szerződés szabályait is, amely azonban nem változtat azon, hogy az eljárási törvény a közigazgatási hatósági jogalkalmazói aktusok meghozatalának rendjét szabályozza.<sup>264</sup>

Ha a Ket. 12. § (2) bekezdés a.) pontját vizsgáljuk meg, akkor az ügyfelet érintő jogot és kötelességet állapít meg kifejezésről, amely a hatósági jogalkalmazói aktus tipikus és főszabály szerinti tartalmát fejezi ki, le kell választanunk és értelmeznünk kell egyrészt az 1. „adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet” és 2. hatósági ellenőrzést végez” definíciós elemeket, mert így juthatunk el oda, hogy mi is a közigazgatási ügy klasszikus fogalma.

Az „adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet” kifejezés arra utal, hogy a hatósági aktusoknak van egy speciális köre, melyet a Ket. V. fejezete szabályoz (és ez így volt az Áe.-ben is). Arról van szó, hogy ha a hatóság – valamely nyilvántartásában szereplő - adatot, tényt, vagy jogosultságot igazol, annak jogi hatása van, következőképp aktustani szempontból közigazgatási jogi aktus. Egy ilyen aktus kibocsátásának elmaradása például az ügyfél más ügyre vonatkozó anyagi jogosultságaira, kötelezettségeire hatással lehet, ezért közvetetten hasonló eredménnyel járhat, mint ha a közigazgatási hatóság vele szemben jogot és kötelességet állapítana meg. Következőképp a jog és kötelesség megállapításának egy közvetett speciális esetéről van szó, melyet ezért az eljárási törvény speciális eltérései miatt külön szabályoz. Lényegét tekintve azonban ez is olyan, mint a többi eljárás, mert létrejön a hatóság és ügyfél közti közigazgatási eljárási jogviszony. A nyilvántartások vezetése körében nem véletlenül mondja azt a törvény, hogy hatósági nyilvántartásokról van szó. Nyilvántartások vezetése ugyanis lehet sima regisztratív tényleges

---

<sup>263</sup> A fegyelmi-etikai ügyek speciális esetben hasonló helyzetet hoznak létre, de a domináns elem nem a közigazgatási hanem „munkaügyi” jelleg, ezért a gyakorlat ezt a határesetet gyakran nem sorolta az Áe. szerinti államigazgatási ügy fogalmába, ahogy a Ket. explicit kimondja, hogy az nem közigazgatási hatósági ügy. (Lásd: LB. Kpkf.II.28446/1998, Kpkf.VI.29237/1999/3. eseti döntés). Ugyanakkor számos esetben különös eljárási szabályok konkrét rendelkezésekre hivatkozással a bírói gyakorlat (különösen a 2000 év utáni gyakorlatban) ezeket az ügyeket közigazgatási ügyként minősítette. (Lásd:pl: BH.2006.378, BH.2005.412, EBH.2000.373.) A Ket. hatályba lépése azonban ezen a gyakorlaton nem fog változtatni, mert a különös eljárási szabályok továbbra is a közigazgatási eljárási szabályokat rendelik alkalmazni. (Pl. A Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXV. tv. /Otv./ 28. § (4) bekezdés), Lásd még LB Közigazgatási Kollégiuma BH 2005. 3-4. Aktuális jogalkalmazási kérdések V. 3. pont, amely viszont egyértelműen rögzítette, hogy nem közigazgatási ügyekről van szó, az Áe. csak akkor alkalmazható, ha a különös eljárási szabály így rendelkezik.

<sup>264</sup> Ennek részletes magyarázatát lásd: Kovács A.: *i.m.* In.: *Magyar Jog* 2007/5, 2007/7.

cselekmény, melynek nincs jogi hatása. Ugyanakkor léteznek joghatással bíró nyilvántartások is, amelyeket hatósági nyilvántartásnak nevez a törvény, és az ebbe a nyilvántartásba való bejegyzés, törlés, módosítás anyagi jogviszonyokat hozhat létre (konstitutív aktusok), módosíthat, szüntethet meg, vagy csak egyszerűen az adat, tény, jogosultság igazolásához hasonló jogi hatással bírhat (deklaratív aktusok). Ezek tipikusan közhiteles nyilvántartások, melynek tankönyvi példája az ingatlan-nyilvántartás. Ezekbe a nyilvántartásokba való bejegyzés egyenértékűek azzal az esettel, mintha a hatóság jogot és kötelességet állapítana meg, rendszerint a bejegyzés maga is hatósági határozattal történik.<sup>265</sup> Összefoglalva ezért azt mondhatjuk, hogy ezek a hatósági aktusok és eljárási rendjük, a közigazgatási eljárás körülhatárolása szempontjából azonosan értelmezhetők egy jogot vagy kötelességet megállapító határozattal, a közigazgatási ügy és közigazgatási eljárás fogalma tehát itt is egybeesik.

### 2.1.2 A hatósági ellenőrzés

A hatósági ellenőrzés, mint közigazgatási ügy azonban már több problémát vet fel és részletes elemzése, összevetése az Eht. erre vonatkozó szabályozásával nem kerülhető meg témánk szempontjából. Arra próbálunk meg rámutatni, hogy a közigazgatási hatósági ügy és a ***közigazgatási eljárás fogalma közti eltérést a hatósági ellenőrzés közigazgatási ügyként való kezelése eredményezi, mert a hatósági ellenőrzés nem hatósági jogalkalmazó tevékenység, nem eredményez jogalkalmazói aktust, ekként nem a klasszikus értelemben vett közigazgatási eljárás.*** Ezt a szakirodalomban elfogadott nézetet<sup>266</sup> történetileg támasztja alá az a tény, hogy az Áe.-be azért került be a hatósági ellenőrzést szabályozó VI. fejezet, mert a hatóságok az ügyféli garanciákat biztosító kódex láttán úgy érzették, hogy szükség van a hatóság „jogait” is rögzíteni, ellenkező esetben a jogérvényesítés ellehetetlenül. Ez jól érzékelhető volt abból, hogy az Áe. VI. fejezete ügyfélre vonatkozó garanciális elemeket alig tartalmazott.<sup>267</sup> A Ket. szabályozása is ezért foglalkozik a hatósági ellenőrzéssel, méghozzá a

---

<sup>265</sup> Figyelemmel kell arra is lenni, hogy ez nem feltétlenül jelent alakszerű határozatot, pl. helyt adás esetén, amikor nincs ellenérdekű ügyfél, mert ilyenkor az egyszerűsített határozat tartalmilag lehet maga a bejegyzés, lásd: Ket. 71. § (4) bekezdése.

<sup>266</sup> FAZEKAS-FICZERE: *i.m.* 293-325.

<sup>267</sup> Jellemző, hogy a garanciális jellegű szabályok is rendkívül felpuhítottak voltak. Így az Áe.56.§-a szerint az ügyfelet az ellenőrzésről értesíteni kell, kivéve ha az az ellenőrzés eredményét veszélyeztetné. A másik

jelenlegi viszonyokhoz igazított részletesebb, már garanciális elemeket is tartalmazó formában, sőt a Ket. több részében – pl. a végrehajtási eljárás tekintetében – is megjelenik a hatósági ellenőrzéssel összefüggő sajátos hatóságot kötelező szabályozás is.<sup>268</sup>

A Ket. 94. § (1) bekezdése szerint ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, akkor vagy (a) felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel felszólítja annak megszüntetésére, vagy (b) hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, vagy (c) megkeresi az intézkedésre hatáskörrel rendelkező hatóságot, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

Amint az a Ket 94. § (1) bekezdés b.) pontjából kitűnik, közigazgatási eljárás megindítására a hatósági ellenőrzés eredményeként kerül sor akkor, ha a hatóság jogszabálysértést vagy a hatóság határozatában foglaltak megsértését észleli<sup>269</sup>. Ez a megfogalmazás tételes jogilag is alátámasztja, hogy a hatósági ellenőrzés alapvető jellegzetessége az, hogy jogsértés esetén átalakul közigazgatási eljárássá és így jogalkalmazói aktusok alapját képezheti, ekként az ellenőrzés folyamatában tényállás tisztázására kerülhet sor, mely a Ket. szabályrendszeréhez

---

garanciális szabály az Áe.58.§-ában pedig azt mondta, hogy a hatósági ellenőrzést úgy kell végezni, hogy az az ügyfél munkáját, rendeltetésszerű tevékenységét lehetőleg ne akadályozza. Az első esetben a „kivéve” kifejezés után olyan absztrakt megfogalmazás következik, amely gyakorlatilag mellőzhetővé teszi a hatóság szabad belátása szerint az előzetes értesítést, a második esetben pedig „lehetőleg” kifejezés relativizálja az ellenőrzés okozta terheket, lényegében megint csak a hatóságra bízva, hogy ha szükséges akár hónapokig is az ügyfél „nyakán” maradjon, amely pl. adóhatósági ellenőrzéseknél – igaz az Art. hasonló szabályai alapján – nem is volt ritka eset.

<sup>268</sup> Pl. Ket. 129. §-a. Megjegyzendő, hogy a hatóságot ellenőrzésre kötelező szabályok nem a hatóság törvényességére, hanem hatékonyságára vonatkozó szabályok, melyek ekként konkrét közigazgatási eljárási jogviszonyokban nem játszanak szerepet, szervezeti-technikai normáknak tekinthetők, melyeknek eljárási törvényben való elhelyezése legalábbis nem nyilvánvaló.

<sup>269</sup> Ehhez két megjegyzés tartozik. Egyrészt az a.) pontban foglalt esetkor az Eht. 68. § (2) bekezdése szerint szintén hatósági jogalkalmazói aktusban történik a felhívás, következésképp az Eht. rendszerében ez nyilvánvalóan azonos a b.) pontbeli esettel, másrészt a c.) pont „egyéb eljárásra” való utalásából is következik, hogy ha más közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik az ügy, akkor ezt eljárás megindító aktussal megindítja, amely szintén egy közigazgatási eljárást eredményez. Ez azt jelenti, hogy minden esetben – ha csak nem büntető, polgári, vagy fegyelmi ügy indul, ami nem a közigazgatási jog területe – akkor a jogszabálysértés kiváltja a közigazgatási eljárási jogviszony létrejöttét. Másik megjegyzésként meg kell említeni, hogy a határozatban foglaltak megsértését kétféleképpen lehet értelmezni. Egyrészt a hatósági ellenőrzés nem csak a jogszabályok, hanem a hatóság határozatának betartásának ellenőrzésére is irányulhat, ilyenkor végrehajtási eljárás indulhat, mint közigazgatási eljárás. Másrészt különös eljárási szabályok előírhatják ilyenkor az érdemi bírságolás lehetőségét, melyre a Ket. 170.§-a is egyértelműen utal. Ilyen esetben egy külön szankcionáló jellegű érdemi határozattal záruló eljárás kerül lefolytatásra. A végrehajtási eljárás ezzel szemben eljárási jellegű végzéseket jelent döntően, illetve hatósági intézkedéseket, melyek számos reálcselekménnyel járnak. Ez speciális közigazgatási eljárás, közigazgatási eljárási jogviszonyt hoz létre, amely az érdemi határozat teljesítésével (teljesülésével) zárul le.

kell, hogy igazodjon, mert csak ekkor lesz eredménye. Ebből következik, hogy a hatósági ellenőrzés nem határozattal zárul le, annak cselekményei tényleges – joghatás nélküli – reálcselekmények, melyekhez gyakorta társulhat jogalkalmazási jellegű hatósági intézkedések.<sup>270</sup> Az egyetemi aktustani kurzusok ezért a hatósági ellenőrzést jellemzően reálcselekményként kezelik.

Ezt a felfogást erősíti, ha meggondoljuk azt, hogy ***a hatósági ellenőrzés lényegét tekintve nem más, mint a közigazgatási eljárás során végzett tényállás tisztázás során alkalmazható egyik bizonyítási eszköznek, a szemlének közigazgatási eljáráson kívüli speciális esete.*** Ahogy a Ket.56.§-a fogalmaz, a szemle megtartása során a szemletárgy birtokosa a szemletárgy felmutatására kötelezhető, az eljárással összefüggő helyszín illetve az ott lévő tárgy megtekinthető. Ebből még nehezen következtethetünk arra, hogy a hatósági ellenőrzéssel tartalmilag azonos jogintézményről van szó. Ha azonban megnézzük, mit takar a szemletárgy fogalma, akkor a hasonlóság kísértetiessé válik. A Ket. 56.§ (4) bekezdése szemletárgynak minősíti az ügy tárgyával összefüggő – ügyfélnél lévő – iratokat, így üzleti könyveket, nyilvántartást, szerződést, bizonylatot, műszaki dokumentációt, elektronikus dokumentumokat vagy más eljárással rögzített adathordozókat, továbbá a tényállás tisztázáshoz szükséges bármely dolgot. Az Áe. ennél jóval szűkszavúbban szabályozta a szemlét és a hatósági ellenőrzést is, azonban a szabályozás jelentős hasonlósága még szembeszökőbb volt, mint jelenleg. Ugyanakkor a Ket. 88.§ és 92.§-a továbbra is jól szemlélteti a hasonlóságot, azzal, hogy a garanciális szabályok rögzítése erőteljesebb, hiszen eleve egy klasszikus közigazgatási eljáráson kívüli eljárásról van szó. Fel kell hívni arra is a figyelmet, hogy az Áe. a hiánypótlás jogintézményét nem szabályozta, melynek oka abban keresendő, hogy tág értelemben vett szemle intézménye ezeket a funkciókat nagyobb részt képes kiváltani a hivatalból indult eljárások esetében. Ezért a Ket. ugyan használja a hiánypótlás fogalmát, de nem kezeli külön jogintézményként, konkrét szabályozását is az alapvető rendelkezések szerint nem tipikus, kérelemre indult eljárások körében ejti meg<sup>271</sup>.

---

<sup>270</sup> A hatósági intézkedések jogi jellegéről lásd KOVÁCS A.: *i.m* In: *Magyar Jog*, 2007/7.

<sup>271</sup> A Ket. 3. §-a kimondja azt a jogelvet, mely az Áe. esetében is evidencia volt, hogy a közigazgatási eljárások alapesete a hivatalból indított eljárás, a szabályozás is ezt tükrözi. Ugyanakkor a valóságban előforduló ügyek gyakoriságát tekintve ez már nem ilyen egyértelmű, ezért a hiánypótlás, mint jogintézmény szerepeltetése a Ket.-ben, pl az ügyintézési határidő számítás szempontjából indokolt volt. Pl. korábban a határidő számítás során a gyakorlat figyelmen kívül hagyta a hiánypótlásra adott időt, amely azonban csak kétes dogmatikai okfejtés alapján volt lehetséges (hiánypótlás ideje alatt nem terheli az eljárási kötelezettség a hatóságot, melyre a 30 napos határidő vonatkozott, így ez idő alatt a határidő nyugszik.)

További hasonlóság, hogy, ahogy van helyszíni ellenőrzés, ugyanígy van helyszíni szemle is, a helyszíni szemle szabályai mögöttesen érvényesülnek az ellenőrzés akadályozása esetén, és ilyenkor egy hatósági intézkedésre vagy eljárási bírság kiszabására kerülhet sor. Ez utóbbi eset azonban rávilágít arra is, hogy ha hatósági ellenőrzés során eljárási bírság szabható ki, akkor maga az ellenőrzés is egyfajta eljárás lehet, csak különálló, sajátos közigazgatási eljárás.<sup>272</sup> Ezen alapul az a szakirodalmi nézet, hogy a hatósági ellenőrzés maga is közigazgatási eljárási jogviszonyt hoz létre anélkül azonban, hogy érdemi határozattal zárulna az ügy. Ez az egyik lényeges különbség a közigazgatási eljárások és a polgári illetve büntetőeljárások között, mert ez a két utóbbi mindig érdemi döntéssel zárul.<sup>273</sup> Ezt a nézetet kétségtelenül alátámasztja a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt ügyfél fogalom, amely szemben az Áe.-vel kiemeli, hogy ügyfél az is, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Látni kell azt is, hogy a hatósági ellenőrzés a szemlénél annyiban lehet több, amennyiben a hatósági ellenőrzés tartalmazhat olyan elemeket, amely a szemle esetében a szemle közigazgatási eljáráson belüli természeténél fogva fogalmilag kizárt. Ilyen lehet pl. a próbavásárlás intézménye, amelyet a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai nem tartalmaznak, de pl. más hatósági ellenőrzésre vonatkozó különös szabályok, így az adózás rendjéről szóló törvény igen.<sup>274</sup> A próbavásárlás mivel „inkognitóban” végzett ellenőrzés, szemle során, ahol már az ügyfél tud a hatósági eljárásról, elvileg is kizárt. Lényeges különbség, hogy kérelemre indult eljárásban értelemszerűen alkalmazható szemle, míg hatósági ellenőrzés alkalmazása szintén fogalmilag kizárható kérelemre indult eljárásban, hiszen hatósági ellenőrzés funkciója éppen annak vizsgálata, hogy szükség van-e hivatalból az eljárás megindítására.

A szemle is lehet azonban több a hatósági ellenőrzésnél. Ugyanis a szemle, mint bizonyítási eszköz az ügyel összefüggő tények tisztázására nem csak az ügyfélnek minősülő személyekkel szemben alkalmazható, hanem más harmadik személyekkel szemben is, akiknek jogait vagy kötelezéseit egyébként az alapügy nem érinti. Ez hatósági ellenőrzésnél, amely mindig valamely konkrét ügyfél vizsgálatára irányul, nem lehetséges, mert a hatósági ellenőrzés célja mindig az ellenőrzés alá vont ügyfél jogainak és kötelezettségeinek vizsgálata, anélkül, hogy a jogsértésre bármilyen adat volna. Ez azt jelenti, hogy a tényállás

---

<sup>272</sup> A helyszíni szemle csak bizonyítási eszköz, míg a helyszíni ellenőrzés közigazgatási eljáráson kívüli önálló közigazgatási eljárási jogviszonyként is felfogható.

<sup>273</sup> Ezt a nézetet képviseli a Szabó-féle Ket. kommentár *i.m.* 13.

<sup>274</sup> Lásd: Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 97. § (5) bekezdés, 104. § (3) bekezdés.

tisztázása fogalmilag kizárt, mert annak nincs tárgya. *A tényállás tisztázásának tárgya ugyanis hivatalból indult eljárások esetén mindig valamely konkrét jogszabálysértés vizsgálata.* Ha a hatósági ellenőrzés során jogsértésre utaló körülményeket észlel a hatóság, akkor megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást az ellenőrzés alá vont ügyféllel szemben. Ha a vizsgált jogsértés összefügg más személyekkel is, azaz a majd meghozandó határozatnak mások is ügyfelei lesznek akkor a jogszabálysértés észlelésére figyelemmel velük szemben szintén eljárást indíthat. *Nem teheti viszont meg a hatósági ellenőrzés során, hogy más ügyfélnek nem minősülő személyeknél lefolytasson hatósági ellenőrzést annak megállapítása céljából, hogy valaki más esetében a jogszabálysértés lehetősége fennáll-e.* Erre eklatáns példa az adatvédelmi biztos 2003. évi parlamenti beszámolója,<sup>275</sup> amely azt kifogásolta, hogy az adóhatóság utazási irodáknál azért folytatott le adóhatósági ellenőrzést, hogy megállapítsa, kik azok az ügyfelei az utazási irodának, akik a kanári szigeteken és hasonló egzotikus helyeken tanulmányutakon vettek részt, majd ezen adatok alapján, ezekkel a személyekkel szemben is adóhatósági ellenőrzést folytatott le. Az adóhatóság ebben az esetben azt feltételezte, hogy aki például a Maldív-szigeteken vett részt tanulmányúton, azok valójában egyszerű nyaralásokat számoltak el céges költségként, amely az adóelkerülés egy módja. Azon túlmenően, hogy a Maldív-szigeteki tanulmányút létéből önmagában – semmilyen formában - nem következik a jogszabálysértés valószínűsége csak akkor, ha az adóhatóság ellenőrzés keretében bekéri az erre vonatkozó dokumentumokat, illetve meghallgatja az adózót, és ennek függvényében képes csak a jogsértés valószínűsítésére, majd megállapítására; az utazási irodáknál lefolytatott adóhatósági ellenőrzésnek nem az utazási irodák adózásának vizsgálata volt a célja, hanem információszerzés arra nézve, hogy az utazási iroda mely ügyfeleivel szemben érdemes hatósági ellenőrzést lefolytatni. Az adatvédelmi biztos alappal mutatott rá arra, hogy a hatósági ellenőrzésnek nyilvánvalóan a vizsgált adózó adózással összefüggő kötelezettségeire kell célja szerint irányulnia, olyan adatok nem is kérhetők az utazási irodától, amelyek ezen ellenőrzéshez nem szükségesek. Nyilvánvaló, hogy az ügyfelek konkrét adatai nem szükségesek az utazási iroda ellenőrzéséhez, nincsenek az ellenőrzés tárgyával összefüggésben<sup>276</sup>.

---

<sup>275</sup> <http://abiveb.obh.hu/abi/index.ph.?menu=beszamolok/2003>

<sup>276</sup> Nem véletlen, hogy a Tpvt. 65/A §-a szerinti ún. "hajnali rajtaütések" során kutatással megszerezhetők ugyan mások adatai és ekként az új eljárás alapjául is szolgálhat, de az ilyen eljárási cselekmények előzetes bírói engedélyhez kötöttek, az össze nem függő bizonyítékok lefoglalásához pedig utólagos bírói jóváhagyás kell (Tpvt. 65/A § (9) bekezdés.)

Helyesebb ezért azt mondani, hogy ha vita tárgya is lehet, hogy a hatósági ellenőrzés közigazgatási eljárás-e<sup>277</sup>, mindenképp két külön közigazgatási ügy a hatósági ellenőrzés és az ez alapján indult klasszikus közigazgatási eljárás, amelyek azonban egymással szoros összefüggésben vannak. Az összefüggés a két közigazgatási ügy között – a főszabály szerinti tárgyi azonosság mellett<sup>278</sup> - az eljárási jogviszony hatósági oldalon szembenálló fél, azaz az ügyfél azonossága.

### Adóhatósági ellenőrzés és Adóigazgatási eljárás

*Keretes írás 3.*

A hatósági ellenőrzés és közigazgatási eljárás különálló voltára jó példa a 2004 január 1-éig hatályban volt adózás rendjéről szóló törvény 1990. évi XCI. törvény (régi Art.), amely megkülönböztette az adóhatósági ellenőrzést (régi Art. VI. fejezet) az adóigazgatási eljárástól (régi Art. VIII. fejezet). Az adóhatósági ellenőrzés a régi Art.66/C.§ (1) bekezdése szerint nem határozattal, hanem ellenőrzési jegyzőkönyvvel zárul le, melyet nem szükségszerűen követett az adóigazgatási eljárás, amely viszont mindig határozattal (döntéssel) zárult le. A hatósági ellenőrzés sajátossága, hogy többször is lefolytatható egy korábbi ellenőrzés nem akadályozza egy újabbnak. Az adóhatósági ellenőrzés sajátossága, hogy ugyan nincs szó "ítélt dologról", de a megismételt vagy felüellenőrzés garanciális szabályokhoz kötött.

A 2004. január 1-étől hatályos adózás rendjéről szóló 2003. XCII. törvény (új Art.) 105.§-a a legjellemzőbb esetekben,- utólagos, ismételt és állami garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzések esetében - minden esetben előírta a határozattal való döntést, amely megállapítás hiányában nyilvánvalóan egy megszüntető döntést jelent. Ez az adójogban kifejlődött garanciális szabályok továbbfejlesztése, amely az adóhatósági ellenőrzések sajátosságaira figyelemmel alakult ki és jól mutatja azt, hogy a jogfejlődés a klasszikus dogmatikai megközelítést lassan kivétel szabállyá változtatja. Ennek helyessége azonban vitatható, hiszen marasztaló megállapítás hiányában teljesen értelmetlen fellebbezhető döntéseket hozni olyan ügyekben, ahol csak maga az érintett (az adózó) az ügyfél.

<sup>277</sup> Itt arról van szó, hogy a jogelmélet közigazgatási eljárás fogalmába semmi esetre sem illeszthető be a hatósági ellenőrzés fogalma, hiszen az nem függ össze a hatósági jogalkalmazói aktusok kibocsátásának rendjével, az ellenőrzés sosem zárul határozattal, illetve nem az ellenőrzés, hanem az azt követő közigazgatási eljárás eredménye a hatósági jogalkalmazói aktus. Mindez azonban nem zárja ki, hogy hatósági jogalkalmazói – eljárási – aktusok szülessenek a hatósági ellenőrzés lefolytatása érdekében. Ezen eljárási aktusok meghozatalának rendjét azonban már sosem az ellenőrzésre vonatkozó eljárási szabályok, hanem a közigazgatási eljárásra vonatkozó szabályok rendezik. Ezért talán a helyes értelmezésnek az tűnik, hogy a **hatósági ellenőrzés, olyan közigazgatási ügy, amely önmagában és egészében nem egy közigazgatási eljárási jogviszony, azaz nem közigazgatási eljárás, hanem sok kicsi esetleges eljárási jogviszonyok sorozata, halmaza, amelynek eredményeként vagy indul egy közigazgatási eljárás vagy nem.**

<sup>278</sup> A hatósági ellenőrzés tárgya dogmatikai értelemben eleve eltér a közigazgatási eljárástól, mert más a két közigazgatási ügy célja és funkciója. Az ellenőrzés funkciója annak vizsgálata, hogy a jogszabályoknak, illetve mint látni fogjuk a végrehajtható határozatokban foglaltakat betartották-e, míg a klasszikus hivatalból indult közigazgatási eljárás célja és funkciója az észlelt jogszabálysértés megállapítása és jogszerű magatartásra kötelezés illetve szankció megállapítása. Ugyanakkor a közvetett tárgyak annyiban lehet azonos, hogy a hatósági ellenőrzés folyamán feltárt tényállás mindig a közigazgatási eljárás tényállásának (illetve arra a tényállás tisztázási kötelezettség mindig kiterjed), azonban lehetséges sőt általános az, hogy a közigazgatási eljárás tárgya az ellenőrzés által megállapítottaknál szélesebb is lehet.

#### Az ügy tárgya és dilemmái

*Keretes írás 4.*

Az adóhatósági ügyek a tárgyi azonosság meghatározásának nehézségeit is jól szemléltetik. Például ÁFA adónemben végzett utólagos ellenőrzések alapján induló adóigazgatási eljárások (és határozatok) számát az dönti el, hogy az adózó milyen időközönként ad be ÁFA bevallást. Minden egyes ÁFA bevallási időszak, egy ügy. Ha már az összes adónemre folytatnak le átfogó ellenőrzést, előfordulhat, hogy más időszakokat határoz meg az adóhatóság. Helyi adóügyben előfordult, hogy egy nagy adózóval szemben 5 évre visszamenőleg állapították meg egy határozatban a kb. 1,5 milliárdos adókülönbözetet és adóbírságot.<sup>1</sup> Így előfordulhat, hogy a havi bevalló egyszerű betéti társaság egy éves adókülönbözetét 12 határozatban állapítják meg, míg a magyar gazdaság egyik tőkeerős vezető vállalkozásának 5 éves adókülönbözetét egy határozatban.<sup>2</sup> Ennek a jogorvoslati szempontból is komoly jelentősége van. Míg az előző esetben mondjuk egy 30 millió forintos adókülönbözet esetén az illetéket mindegyik határozat vonatkozásában külön- külön kell megfizetni pervesztesség esetén (ami így összeadódik és akár több millió forint is lehet), addig az utóbbi esetben a 1,5 milliárdos adókülönbözet maximum illetéke legfeljebb 900.000 forint lehet. Az ügy tárgyának meghatározása ezért önmagában is jelentős diszkriminációt eredményezhet ügyfél és ügyfél között. Ezt sem a gyakorlat, sem a jogelmélet eddig nem tudta megoldani, mert minderről csak annyi mondható, hogy mindig az ügy természete határozza azt meg, hogy mi tekinthető tárgyi szempontból egy ügynek.

Magam részéről úgy gondolom, hogy ha még ésszerűen elbírálható külön-külön egy-egy tényállás, akkor azokat külön ügynek kell tekinteni, még ha egy eljárásban és egy határozattal is bírálják el. Ez utóbbi esetben fel lehetne tüntetni, hogy hány tényállást bíráltak el, és ehhez kell igazítani az illetékszabályokat, különben alapvető garanciális szabályok sérülhetnek.

Az azonos tényállás által érintett ügyfelek egy ügy több ügyfelének minősül, hisz ugyanazon tényállás érintő több személy jogát vagy jogos érdekét. Ha ügyfélnek csak az számít, aki ellen az eljárás hivatalból indul (Eht.27.§) akkor ugyanazon tényállás kapcsán több ügyfél ellen indított eljárás szintén egy ügynek minősül. A problémát jól mutatja, hogy jelenleg a NHH Hivatala piacfelügyeleti jogkörében eljárva ha egy szolgáltatóval és vezető tisztségviselőjével szemben is kiszab bírságot ugyanazért, akkor ezt két külön ügyként kezeli kifejtve, hogy a vezető tisztségviselőre kiszabott bírság vonatkozásában a szolgáltatónak lehet joga vagy jogos érdeke, de nem ügyfél így nem is fellebbezhet.<sup>3</sup> Ez utóbbi nézet azért hibás, mert az ügyféli kört a tényállás határozza meg és nem az abból levont jogkövetkezmény. A JPE szolgáltatók azonosításakor például a 16-os piacokon azonosított szolgáltatókra vonatkozó megállapítás és jogkövetkezmények lehetnek azonosak, de a tényállás különböző, hiszen mindenki más-más piacon (a saját végződtetési piacán) JPE szolgáltató. A tényállás azon eleme, hogy ezek a végződtetési piacok azonos jogszabályi kategória alá esnek, nem jelenti a tényállás azonosságát, csak a jogkövetkezmények azonosságát.

1. Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatala 01-5621/9/2003-as számú elsőfokú határozatával az 1997 évtől 2001 évig terjedő időszakok vonatkozásában helyi iparüzési adónemben összesen 1.196.637.735 forint adókülönbözetet állapított meg, és 598.318.868 forint adóbírságot szabott ki, valamint 532.634.493 forint késedelmi pótlékot írt elő.
2. Például az APEH Kelet-budapesti Igazgatósága a 4190058517-es, 419008528-as, 4190058485-ös, 4190058506-os, 4190059206-os, 4190059196-os, 4190058551-es, 4190058540-es, 4190058539-es számú elsőfokú összesen 9 db határozatával 2000 első negyedévtől 2001 október hónapig terjedő időszakra összesen 23.664.000 forint adókülönbözetet, továbbá 4628.000 forint adóbírságot szabott ki, és 2.526.000 forint késedelmi pótlékot írt elő.
3. Ilyen ügyek voltak néhányat kiragadva a: 7.K. 31507/2006; 7.K.31508/2006; 7.K.33973/2006; 7.K.33409/2006 fővárosi bírósági ügyek.

Ahogy a fentiekből kitűnik, a közigazgatási ügy általános és tételes jogi definiálása ahhoz elegendő csak, hogy megállapíthassuk, hol az eleje és a vége az eljárásnak, de arra már nem kapunk választ, hogy mi a terjedelme, tartalma. Mondhatnánk azt is, hogy két dimenzióban



síkban már lehet valami elképzelésünk arról, hogy mi is egy közigazgatási ügy, vagy egy közigazgatási eljárás,<sup>279</sup> de három dimenziós térben még nem tudjuk elhelyezni. Márpedig minden amit magunk körül érzékelünk, azt három dimenzióban észleljük, értelmezzük. Ezért szükséges az, hogy a közigazgatási ügy háromdimenziós képét is az olvasó elé tárjuk. A háromdimenziós kép kialakításának legfontosabb eleme az ügyfél fogalmának – a Ket. személyi hatályának – értelmezése, melyhez kapcsolódóan érthető meg a közigazgatási ügy tárgya, mint fogalom – amely a Ket. tárgyi hatályához kapcsolódó kérdés is. A közigazgatási ügy fogalom és az ügyfél fogalmának szoros összefüggéseire nem csak az előző bekezdésben kifejtettek miatt kell kitérnünk, hanem azért is, mert a közigazgatási ügy fogalmának alapvető és a fogalmi tartalmát lényegesen meghatározó eleme az, hogy ***nem általában jogot és kötelességet érint a közigazgatási ügy, hanem kifejezetten ügyfelet érintő jog és kötelesség megállapításakor beszélünk közigazgatási ügyről***, ahogy azt a Ket.12.§ (2) bekezdés a.) pontja rögzíti. E fogalmi kritériumban ölt testet az, hogy ***a közigazgatási ügy, mindig egyedi ügy, azaz, a közigazgatási ügy vége elvi szinten sem lehet normatív aktus, tehát konkrét címzettek nélküli határozat***.

Ennek a kérdésnek a szabályozó hatóságok eljárásai esetében még kiemeltebb szerepe van, mert hagyományos klasszikus eljárási dogmatika ezen a ponton ütközik a szabályozó hatóságok eljárási dogmatikájával, mondathatnánk törvényszerűen. Törvényszerűen azért, mert a ***szabályozó hatóság tevékenysége során definíciószerűen szabályoz, azaz normatív jellegű tevékenységet végez egyedi hatósági ügyeken keresztül. Ez a logikai paradoxon az a gordiuszi csomó, amelyet minden szabályozó hatóságnak át kell vágnia – mégpedig elegánsan – amikor hatósági jogköreit gyakorolja. A csomót átvágni képes eszköz pedig várhatóan az ügyfél fogalma és annak helyes értelmezése lesz, mivel a határozatban megállapított jog és kötelesség ügyféli érintettsége az a kritérium, amely az ügy egyediségét megteremti***. A következőkben az ügyfél fogalmának klasszikus értelmezését és annak eljárási konzekvenciáit mutatjuk be a bírósági felülvizsgálatra is kiterjedően, annak érdekében, hogy értsük azt a viszonyítási alapot, amelyhez képest a szabályozó hatóságok eljárásjoga dogmatikai értelemben is alapvetően másnak és újszerűnek tekinthető.

---

<sup>279</sup> Az eddig elmondottak a III. részben pontosításra kerülnek még a végrehajtási eljárás értelmezésével összefüggésben.

### 2.1.3 Az ügyfél fogalma

A Ket. az ügyfél fogalmát a 15.§-ban szabályozza az alábbiak szerint:

„15. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

(2) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója.

(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákra részletesebb ügyfélfogalmat állapíthat meg.

(4) Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő hatóságot is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

(5) Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”

A Ket. 15.§ (1) bekezdésében található ügyfélfogalmat a közigazgatási ügy fogalmának elemzéséhez hasonlóan először „meg kell tisztítanunk” a részletes elemzéshez. Ügyfél az is, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, mert ahogy fentebb láttuk, a hatósági ellenőrzés bár nem közigazgatási eljárás -legfeljebb esetlegesen létrejövő közigazgatási eljárási jogviszonyok halmaza – a Ket. közigazgatási ügy fogalmába beletartozik. Ugyanígy a speciális határozatszerű okiratok (bizonyítvány, igazolás, nyilvántartás) esetére is specifikálta a Ket. az ilyen ügyek ügyfelét, amikor kimondja, hogy ügyfél az is, akire nézve- beleértve tulajdonát, jogait, és vagyontárgyait – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. Ez utóbbi eset azonban szintén nem képezi elemzésünk tárgyát, az jól meghatározható ügýtípusokra vonatkozó speciális szabályozás. Az ügyfél fogalmának klasszikus közigazgatási eljárásra értelmezett általános definíciója szerint ügyfél az, akinek jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti.<sup>280</sup> Ez az ügyfélfogalom olyan absztrakt fogalmi elemekre épül, amelyeket

---

<sup>280</sup> Természetesen elemzés tárgya lehet az is, hogy milyen nem jogi személyiséggel rendelkező szervezetek lehetnek ügyfelek, azonban ez a közigazgatási eljárásban az eljárási képesség, illetve bírósági eljárásban a

ügyfajtánként, sőt tényállástól függően konkrét egyedi ügyeken konkretizált évtizedeken keresztül a bírói gyakorlat. A Ket. 15. § (1) bekezdésében lévő fenti letisztított definíciót cizellálja aztán a Ket. 15. § (2)-(5) bekezdései, amely az Áe. ügyfélfogalmát értelmező bírói gyakorlat minden lényeges tapasztalata beépítésének tételes jogi megfogalmazását jelenti. E bírói gyakorlat az Áe.-ben szereplő jog illetve a jogos érdek fogalmainak tisztázására koncentrált, mint az ügyfél definíció alapvető és meghatározó attribúciós fogalmi kritériumára.

A történeti hűség megőrzése érdekében meg kell jegyezni, hogy az 1957. évi IV. törvényt csak az 1981. évi I. törvénnyel történt módosítást követően nevezzük Áe.-nek (korábbi rövidítése Et. volt) és ettől az időponttól szólt a hatályos törvény szövege úgy, hogy ügyfél az, akinek jogát és jogos érdekét az ügy érinti, és ez az a definíció, amely kikristályosította a jelenleg is irányadó bírói gyakorlatot. E megjegyzés annyiban fontos, hogy korábban az ügyfél fogalom tartalmazta a Ket. által újból bevezetett „jogi helyzet” kifejezést, tehát ügyfél az is akinek jogi helyzetét az ügy érinti. Ugyanakkor a Ket. kommentárok, a törvény indokolása, és más előkészítő anyagokból sem derül ki, hogy a „jogi helyzet” kifejezés újbóli használatát a törvényben mi indokolta. Mivel ennek nincs bírói gyakorlata, illetve az 1981 előtti gyakorlatból sem szűrhető le, hogy miként határozható el a jog és jogos érdek érintettsége, a jogi helyzet érintettségétől, ezért ezen kifejezés esetleges értelemmódosító hatását most és itt, amíg a gyakorlat fogódzót nem ad, figyelmen kívül hagyjuk.

Ezért Áe. korábbi ügyfél definícióját, továbbiakban a jog és jogos érdek fogalmának, mint absztrakt definitív elem bírói gyakorlat által kitöltött tartalmát mutatjuk be.

A bírói gyakorlat első és legfontosabb megállapítása az volt, hogy a jog és jogos érdeknek közvetlennek kell lennie (BH 2001.44) ***Közvetett az érdek, ha a hivatkozott jogos érdek lényegében minden állampolgár esetében megfogalmazható.*** A jogos érdek közvettségére utal az is, ***ha az adott érdek más igénybe vehető jogorvoslati eszközzel hatékonyabban érvényesíthető*** (LB Kf.III.37539/2001/4). Végül közvetett az érdek, amikor a jogos érdek sérelme még nem következett be, ***a jogos érdek esetleges jövőbeni sérelme csak lehetőség és így annak alapján való érdekérvényesítés idő előtti*** (BH 2001.44). Összegezve: az esetek

---

perképeség szempontjából lényeges kérdés, tehát lehet-e egyáltalán egy ilyen szervezet polgári vagy közigazgatási anyagi jogok és kötelezettségek alanya. Az erre vonatkozó tárgyunktól messze vezető kérdés elemzését mellőzzük.

nagy többségében és általánosságban a fenti három kritérium vizsgálatával a jogos érdek közvetlensége vagy közvetettsége eldönthető. Ekként ezeket a kritériumokat egyfajta „*ügyfélképességi tesztnek*” is tekinthetjük.

Azonban állandó problémaként jelentkezett, hogy ezt az ügyfélképességi tesztet használva, a hatóságok bizonyos ügytípusokban a leggondosabb eljárás ellenére sem voltak képesek egy adott eljárás minden ügyfelét felderíteni. Különösen igaz volt ez az építési és környezetvédelmi ügyekre, ahol a jogos érdek akár távolabbi szomszédok, vagy közelebről nem meghatározható ügyféli kört is érintett. Ezt a viszonylag gyakori problémát rendezti a Ket. 15. § (2) bekezdése, amely a jog és jogos érdek fogalmát tételesen leszűkíti a létesítménnyel és engedélyezéssel kapcsolatos ügyekben a tulajdonosra és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használóra. Megjegyezhető, hogy rosszul. Erre példa az az eset, amikor egy épület lebontásának jogerős és végrehajtható határozattal történő elrendelése után jelentkezik a ráépítő, aki ingatlan nyilvántartáson kívül szerzett tulajdonjogot és ekként nyilvánvalóan ügyfélként kellett volna részt vennie az eljárásban. Ezekben az esetekben, mivel a határozatot nem közölték vele, ezért még a fellebbezési joga sem nyílt meg, azaz utóbb könnyen kiderülhet, hogy a jogerősnek hitt határozat nem is jogerős. Ezeket az eseteket a bírói gyakorlat csak nehezen tudta kezelni, még pedig akként, hogy az utóbb így jelentkező „ügyfelek” esetében azt vizsgálták, hogy jóhiszemű-e a fellebbező, tudni kellett volna-e az eljárásról jóhiszemű eljárás mellett.<sup>281</sup> Ha pedig igen, akkor olybá vették, hogy a tudomásra jutás megtörtént, és ezért akár évekkel később már rendezett jogviszonyok még sem válnak bizonytalanná egy ilyen eljárási hiba miatt. Ez az érvelés azonban tartalmazott egy logikai bukfcencet: valójában az ügyféli minőség vizsgálata mindig megelőzi azt, hogy az ügyfél jóhiszeműen járt-e el, hisz csak rá vonatkozik a jóhiszemű együttműködés kötelezettsége, ezért az ügyféli minőség hiányát nem lehet a jóhiszeműség hiányára alapozni. Látható, hogy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használók az ügyfelek (pl. a bérlők nem), de a tulajdonos esetében az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzés nem feltétel, noha mint a fenti eset mutatja, lehet ingatlan-nyilvántartáson kívül is tulajdonjogot szerezni.

---

<sup>281</sup> Lásd: FB 12.Kpk.45645/2001/3. számú végzés, Lásd még DARÁK P.: Gondolatok az építésügyi bírságról. In: *Magyar Közigazgatás* 1999/11. 647.

A Ket. 15. § (3) bekezdése teszi lehetővé, hogy konkrétan nevesítésre kerülhessenek bizonyos ügyfelek, ezekben az esetekben a jog vagy jogos érdek megdönthetetlen vélelem, és az ilyen szabályozás az ügyféli kör behatárolását jelentősen könnyítheti.

A Ket. 15. § (4) bekezdése szintén az Áe. hasonló korábbi szabályának bírói gyakorlaton alapuló pontosítása, amely azonban sem nem több, sem nem kevesebb a korábbi szabályozásnál. Arról van szó, hogy közigazgatási szerv (Ket. szóhasználatával közigazgatási hatóság) is lehet ügyféli pozícióban, ha az ügy feladatkörét érinti. Ha a feladatkörét érinti egy ügy, akkor az egyenértékű a jog illetve jogos érdek fennállásával, csak itt nem egyéni érdekről, hanem közérdekről van szó, az ügyfél fogalom ilyen kiegészítése ezért mindenképp indokolt volt az Áe.-ben. A Ket. azonban azt is rögzítette, hogy ez a közigazgatási hatóság nem lehet az eljáró hatóság, vagy az ügyben résztvevő szakhatóság. Ez így pontos és igaz, azonban ezt a bírói gyakorlat le tudta vezetni a korábbi Áe. szabályból is, hiszen az jogdogmatikai alapon is egyértelmű.<sup>282</sup> Ha a közigazgatási eljárásban a hatóság és ügyfél között jön létre az eljárási jogviszony, akkor értelemszerű, hogy nem lehet ugyanaz a személy a jogviszony mindkét oldalán, mert logikailag „önmagával senki sem lehet jogviszonyban”. Nem lehet tehát valaki egyszerre hatóság és ügyfél<sup>283</sup>.

Végül a Ket. 15. § (5) bekezdése rendezte egyértelműen azt a bírói gyakorlatban sokáig vitatott kérdést, hogy a társadalmi, érdekvédelmi szervezeteknek a különböző ügyekben van-e, vagy lehet-e ügyféli státusza. Sokáig a gyakorlat az adott ügy és az adott szervezet tevékenysége alapszabálya alapján döntött erről esetről-esetre, azzal, hogy ott ahol törvény kimondta az ilyen szervezetek ügyféli minőségét, ott az automatikusan érvényesült. Ilyen volt a környezetvédelemről szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (1) bekezdése, amely a környezetvédő szervezeteknek ügyféli jogállást adott. Míg nem a Legfelsőbb Bíróság 1/2004-es közigazgatási jogegységi határozata levezette azt is, hogy nem csak e törvény alapján hozott érdemi környezetvédelmi engedélyekkel kapcsolatos ügyekre vonatkozik ez a szabály, hanem a környezetvédelmi szakhatósági hozzájárulásokra is, ekként a fenti törvény 98. § (1)

---

<sup>282</sup> LB Kfv.39632/2003/2.

<sup>283</sup> A szakhatósági hozzájárulás nem hatósági határozat, hanem önálló hatósági jogalkalmazói aktustípus, amely közhatalmi aktus, ezért a Ket. az eljárását szabályozza. Lényege, hogy nem az ügyfelet, hanem az eljáró hatóságot kötelezi. Hatóság-szakhatóság jogviszonyban értelemszerűen nem ügyféli pozícióról, hanem szakhatósági pozícióról beszélhetünk és saját jogán léphet fel az eljárási törvényben meghatározott módon, ha szakhatósági állásfoglalását az eljáró hatóság figyelmen kívül hagyta. A bírói gyakorlatra lásd még LB 2/2004 KJE határozatát.

bekezdése alapján egy építési ügyben is ügyfél lehet egy környezetvédő szervezet, hisz csak az érdemi határozattal tudja megtámadni a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalását. Ez az egyébként helyes döntés, azzal a hatással járt, hogy a bírói gyakorlat argumentum a contrario arra következtetésre jutott, hogy akkor minden más ügyben csak akkor van társadalmi vagy érdekvédelmi szervezetnek ügyféli jogállása, ha azt jogszabály kimondja.<sup>284</sup> Ez a korábbi helyzethez képest szűkítő értelmezés került implementálására a Ket.-ben.<sup>285</sup>

Mielőtt a fenti ismertetést egy az egyben alapul vennénk, rá kell arra is mutatni, hogy a bíróságok az ügyfél fogalmát rendszerint a perindítási jogosultság és kereshetőségi joggal összefüggésben kristályosították ki, amely egy további – negyedik – dimenziója a kérdésnek.

Az ügyfél legfontosabb joga, amelynek sérelme utóbb sem orvosolható semmilyen formában, az a jogorvoslathoz való jog, melyet számos eljárási jogintézmény teljesít ki. Így tágabb értelemben a bírósági felülvizsgálatok során hivatkozott két legfontosabb jogszabályhely a tényállástisztázás kötelezettsége /Áe. 26. § (1) bekezdés, Ket. 50. § (1) bekezdés/ és a hatóság indokolási kötelezettsége /Áe. 43. § (1) bekezdés c.) pont, Ket. 72. § (1) bekezdés e.) pont/ ezeket teljesíti ki. Nem véletlenül ezek a felperesek által leggyakrabban, szinte mindig hivatkozott eljárási jogsértések.

Az Áe. 62.§ (1) bekezdése szerint az ügyfél az ügy érdemében hozott első fokú határozat ellen fellebbezhetett, továbbá az is akire a határozat rendelkezést tartalmazott. Ha a Ket. 98. § (1) és (4) bekezdését egybevetjük akkor láthatjuk, hogy az ügyfélen kívül az eljárás egyéb résztvevője is fellebbezhet a határozat rá vonatkozó rendelkezése, illetve a rá vonatkozó végzés ellen. Ha feltételezzük, hogy a két törvény megközelítési módja azonos, akkor azt vehetjük észre, hogy "akire a határozat rendelkezést tartalmaz" kifejezés az eljárás

<sup>284</sup> BH.2004.435., Meg kell azonban jegyezni, hogy a tagok védelme mint törvényi feladat sosem jelentette a kereshetőségi jog megalapozását az érdekvédelmi szervezetek részére a tagok perében. (BH.1999.50.)

<sup>285</sup> Egészen sajátos megoldás, hogy a Tptv. 44.§-a kiveszi a Ket.15.§ (5) bekezdését az alkalmazható szabályok közül. A Ket.15.§ (5) bekezdése szerint meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel az érdekvédelmi illetve társadalmi szervezeteket. Ha ez a szabály nem alkalmazható a Tptv. esetében, akkor az jelentheti azt, hogy nem kell törvényi rendelkezés ahhoz, hogy érdekvédelmi szervezet ügyfélnek minősüljön. Érthetetlen akkor viszont, hogy miért nem arról rendelkezik a Tptv., hogy érdekvédelmi szervezet ügyfél lehet, ahelyett, hogy a Ket.15.§ (5) bekezdését kiveszi az alkalmazható szabályok köréből. Mindezért nincs értelmezhető tartalma ennek a szabályozási módnak, ami rámutat arra, hogy a Ket. nem alkalmazható szabályait felsoroló különös törvényi rendelkezések, mint jogalkotási technika nem megfelelő a Ket. általános hatályának bonyolult rendelkezései miatt (lásd erről KOVÁCS A.: *i.m.* In: *Magyar Jog* 2007/5.; 2007/7.)

„mellékszereplőit” jelenti, aki lehet tanú (tanúkölttség tekintetében), szakértő (szakértői díj tekintetében), szemletárgy birtokosa stb.

Ha a bírósági felülvizsgálat lehetőségét nézzük meg a közigazgatási eljárási törvények szabályozása szerint, akkor az Áe. 72. § (1) bekezdése szerint az ügyfélen kívül a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett félnek volt perindítási jogosultsága, ugyanezt a kérdést a Pp. 327. § (1) bekezdése pedig úgy fogalmazta meg, hogy közigazgatási per indítására az jogosult, akinek jogát vagy törvényes érdekét az eljárás alapjául szolgáló ügy érinti. Ezek a kitételek viszont egyrészt utalnak arra, hogy ebben az időszakban (2005. november 1-ig a Ket. hatálybalépéséig) az érdemi határozat volt csak megtámadható, – pl. az eljárási költségekről, szakértői díjról történő egyébként sem túl gyakori rendelkezések nem<sup>286</sup> – másrészt több fogalmat – melyet a gyakorlat különbözőként próbál feltüntetni – szinonimaként használ a két törvény. Ha feltételezzük, hogy a Pp. 327. § (1) bekezdéséhez képest<sup>287</sup> az Áe. 72. § (1) bekezdése nem szűkítheti le a perindításra jogosultak körét, akkor "a törvényes érdekeiben sérelmet szenvedett fél", azonos kell legyen azzal "akinek jogát vagy törvényes érdekét az ügy érinti". Az **„ügy érinti” kifejezés tehát a „sérti” kifejezéssel szinonim, egyértelműen a jogsérelem a perindítás feltétele.**<sup>288</sup> Más különös jogszabályok által is használt **„sérti vagy veszélyezteteti” kifejezések „érintettségel” való azonosítása a bírói gyakorlatban a „közvetlen érintettség” dogmatikai keretében került meghatározásra. Arról van szó, hogy a közvetlen és közvetett jogos érdek közti különbségtétel azt tükrözi, hogy az érintettségnek erősnek kell lennie, azaz jogsérelemnek kell fennállnia.** Ha nem jogsérelemről van szó, azt a jogi szóhasználat „jogi érdeknek” nevezi. A jogi érdek az lehet jogsérelem, de előnyös jogi helyzet fenntartásához fűződő érdek is. A Pp. 54. § (1) bekezdése pl. a perbeli beavatkozók esetében ezt a jogi érdeket követeli meg. A jogos és törvényes kifejezések is azonosnak tekinthetők, noha a jogos érdek formailag szélesebb kör, mint a törvényes érdek. Egy ilyen értelmezés, azonban meghatározott ügyféli kört kizárhatna a bírói felülvizsgálat lehetőségéből. Ezzel szemben a bírói gyakorlat abban egyértelműen állást foglalt, hogy az

<sup>286</sup> Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumi Véleménye időszerű jogalkalmazási kérdésekről, 2004.12.06., KGD.2005.2.sz. BH.2005. 3-4. sz. 9.,10. pont.

<sup>287</sup> Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatási per nem csak hatósági ügyben indulhat, hanem pl a közigazgatási hivatal vezetője Ötv. 99.§ (1) b.) pont szerinti speciális perindítási jogosultsággal rendelkezik. A bírói gyakorlat egyértelműen rámutatott, hogy a Pp. 324.§-ában szabályozott nem hatósági típusú közigazgatási ügyekben mindig külön törvények konkrétan nevesítik a lehetőséget és az ott meghatározott jogosulti kör jöhet számításba, az Ötv. 99. § (1) b.) pontja alapján pl. a közigazgatási hivatal vezetője. (Legfelsőbb Bíróság 2/2004. KJE határozat IV. pont)

<sup>288</sup> Ennek különös jelentősége van az Eht. szempontjából is, ahol eltérő szabály található a Pp.-től. Lásd.: Eht. 46. § (1) bekezdés

ügyfélnek mindig van perindítási jogosultsága, sőt még annak is, akit nem kellett volna ügyfélként bevonnai az eljárásba, de ténylegesen ügyfélként részt vett<sup>289</sup>. A bírói felülvizsgálat lehetősége mégis korlátozottabb, mint a fellebbezésé. Nem csak azért, mert az eljárás egyéb résztvevői is fellebbezhetnek, akire a határozat rendelkezést tartalmaz, hanem azért is, mert az ügyfelek konkrét jogos érdekeiktől függetlenül terjeszthetnek elő fellebbezést, amely a teljes felülvizsgálat elvéből adódik. A hatóság teljes egészében köteles jogszerűség szempontjából megvizsgálni az elsőfokú határozatot, függetlenül attól ki milyen okból fellebbezett, ezért fellebbezést jogos érdek hiányára alapozottan nem lehet elutasítani<sup>290</sup>. Ezzel szemben a bírósági felülvizsgálat során ugyan minden ügyfélnek van perindítási jogosultsága, de nem biztos, hogy az adott kérdésben is van konkrét törvényes érdeke (igényérvényesítési jogosultsága, keresetőségi joga), ekként előfordulhatott, hogy noha keresetet benyújthatott, a bíróság ítélettel utasította el azzal, hogy nem áll fenn a keresetőségi joga.

Jól érzékelhető, hogy az ügyfél fogalma és a perindítási jogosultság lényegében azonos fogalmat takarnak, azt is mondhatnánk, hogy az ügyfélnek van perindítási jogosultsága. Ehhez képest külön sajátos helyzet alakult ki, amikor az eljárásba be nem vont ügyfelek igyekeztek utóbb jogaikat érvényesíteni. Az ügyféli státusz léte vagy nem léte olyan jelentős kérdés volt, amelyből következett, hogy önmagában az erről történő döntés maga is érdemi döntésnek minősült és így bírósági által felülvizsgálható határozattal kellett róla dönteni. Furán vált ilyenkor ketté az ügy. Az eredeti ügyet mindaddig nem érintette ez a kérdés, amíg pl. a fellebbezőről kimondták határozattal, hogy nem ügyfél. Ilyenkor egymás mellett ugyanazon ügyben két érdemi határozat létezhetett, ha a fellebbező már az érdemi másodfokú határozat után jelentkezett fellebbezéssel. Egyik az ügyet érdemben eldöntő, adott esetben már elvileg és alakilag jogerős határozat, míg létezett egy másik döntés az ügyféli státuszról. Aztán ha a bírósági felülvizsgálat során kiderült, hogy még is csak ügyfélről van szó, akkor bizony az eredeti alapeljárás kellett, hogy folytatódjon. Ez mindenképp egy anomáliákhoz vezető megoldás volt, hiszen a jogerős másodfokú határozat vagy az Áe.-ben biztosított egyéb

---

<sup>289</sup> Lásd: LB Kfv.II.39638/2003/5. Ebben a konkrét ügyben azonban bár perindítási joga volt a tévesen bevont "ügyfélnek" nem volt viszont keresetőségi joga. Ahogy e döntés leszögezte: "A keresetőségi jog az ügyfélképességhez igazodik."

<sup>290</sup> Megjegyezhető, hogy vannak eljárások, melyek a szokásostól eltérően tipikusan kérelemre indulnak, ilyenek a iurisdictio – kontradiktórius eljárások, melynek eredményekét iurisdictio, jogvitát eldöntő határozatok születtek. Ezekben gyakori, hogy a kérelem benyújtásának feltételeket állítanak és ilyenkor azok a bírói felülvizsgálathoz hasonlóan működnek (pl. közbeszerzési eljárásokkal szembeni jogorvoslat. Kbt.)



eszközökkel visszavonható, módosítható, megsemmisíthető volt, vagy nem és ez utóbbi esetben megoldhatatlanná vált a helyzet.

### A mellőzött ügyfél problémája

*Keretes írás 5.*

A szakirodalomban több javaslat is született a „mellőzött ügyfél” problémájának elvi megoldására elsősorban más országok bírói gyakorlatának a tapasztalatai alapján. Az osztrák szakirodalom ezt a problémát szintén a közigazgatási eljárásjog legnehezebb problémájaként jellemzi.<sup>1</sup> Ha egy építési ügyben az ügyféli státusz nem állapítható meg, akkor a kérelmet minden további nélkül el lehet utasítani. Azonban az utóbb ügyfélnek minősített mellőzött ügyfél fellépése sem indokolja önmagában az építési engedély megsemmisítését és teljesen új eljárás lefolytatását, hanem kiegészítő jellegű, a mellőzött ügyfélre és építési ügyekben az építetőre korlátozódó utólagos eljárást eredményez. Így az osztrák joggyakorlat akár évtizedes építési engedélyek esetében is engedte a mellőzött ügyfél utólagos fellépését. A '90-es években azonban az egyes tartományok<sup>2</sup> jogalkotása a jogerőtől számított 1-5 éves illetve az építkezés megkezdésétől számított három hónapos-egyéves objektív, jogvesztő határidőt szabott. Emellett két hetes szubjektív határidő is meghatározásra került. Amennyiben a mellőzött ügyféllel kapcsolatos kiegészítő eljárás lefolytatásra került, megalapozott igény esetén a hatóság tervmódosítást írhat elő vagy utólagos előírásokkal korrigálhatja az építési engedélyt. Ha ez nem lehetséges akkor az építési engedély megsemmisíthető volt. Aztán 1999 január 1-től az osztrák AVG 42.§ (1) bekezdése kimondta, hogy ha a közigazgatási eljárásban tartandó szóbeli tárgyalás időpontját az előírt módon közléstessék, azon személyek, akik legkésőbb a tárgyalás megkezdéséig vagy a tárgyaláson nem fordulnak a hatósághoz, ügyféli minőségüket elvesztik. Vétlen akadályozás esetén kéthetes igazolási határidő áll rendelkezésre. Darák (1998) e tapasztalatok alapján is több megoldási lehetőséget is felvázolt: 1. A már említett rosszhiszemű, vagy késlekedő mellőzöttek kizárása a jóhiszemű közreműködés elvével 2. ügyfélkör taxatív felsorolással való korlátozása, mások pedig érvényesíthessék jogaikat polgári jogi úton 3. A quasi részjogerő elismerésével a mellőzött ügyfél csak egy részleges utólagos eljárásban vehessen részt. 4. Irjunk elő objektív és/vagy szubjektív határidőket az utólagos fellépésre 5. Tekintsük az építető- építésügyi hatóság, mellőzött ügyfél - építésügyi hatóság kapcsolatot különálló jogviszonynak. Az első és az utolsó megoldás jogalkalmazás útján is bevezethető, ahogy a magyar bírói gyakorlat is ebbe az irányba próbálkozik. Sajnálatos, hogy a Ket. kodifikáció során e szakirodalmi javaslatokra nem figyeltek oda eléggé.

1. HAUER, W.: *Der Nachbar im Baurecht*, Linde Verlag 1998 In: DARÁK P.: *i.m. Gondolatok az építésügyi bírságról...* 647-648.
2. Bécs 1992, Felső-Ausztria 1994, Steiermark 1995, Karintia, Salzburg 1996, Burgenland 1997, Tirol 1998

A Ket. 109. § (1) szakasza az Áe-től annyiban eltérő szabályozást alakított ki, hogy a fellebbezésre vonatkozó szabályozással azonosan azt mondta ki, hogy az ügyfél, illetve az eljárás egyéb résztvevője a rá vonatkozó rendelkezés ellen nyújthat be keresetet. Ez utóbbi azért lehetséges, mert a határozatok mellékrendelkezései is felülvizsgálhatóvá váltak (úgy mint eljárási költségről való döntés).

A Pp. erre nézve a 327. § (1) bekezdésében pedig úgy fogalmaz, hogy a közigazgatási per indítására az jogosult a) aki a felülvizsgálandó közigazgatási határozat alapjául szolgáló

eljárásban ügyfél volt vagy az ügyfél jogállása illette meg, *b*) akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási határozat közvetlenül érinti, vagy *c*) aki nemzetközi szerződés alapján környezeti információt kér a közigazgatási szervtől, és e kérelmét a közigazgatási szerv figyelmen kívül hagyta, helytelen módon elutasította vagy nem adott kielégítő választ.

Feltűnő, hogy a két szabály még annyira sincs összhangban, mint korábban a Pp. és Áe. szabályozása, amely megint csak részben magyarázható azzal, hogy a Pp. 324. §-a alapján a szokásos hatósági ügyeknél szélesebb kört ölelnek fel a közigazgatási perek. Minket kevésbé érdekel a Pp. 327. § (1) bekezdés c.) pontja, amely az Aarhusi egyezmény<sup>291</sup> való összhang megteremtését célozta, meglehetősen átgondolatlan, mondhatnánk alkalmatlan módon. Gondoljuk meg! E szabály szerint a környezeti információ kérése, melyhez ezek szerint lényegében bárkinek joga van, akkor is pert eredményez, ha kérelmet a hatóság figyelmen kívül hagyta, ami a Ket. 20.§-ának közigazgatás hallgatásával egyenértékű helyzetet jelent. Még is perelni lehet, és nem nemperes eljárásról van szó, ahogy ezt a Ket. 20. § (6) bekezdése, illetve a 2005. évi XVII. törvény 2. §-a rögzíti, amely kivételre ezek a jogszabályok sehol nem utalnak, tehát több mint kétséges a szabályozás koherenciája. A „helytelen módon elutasítás” kifejezés még inkább megkérdőjelezhető a Pp. fogalomrendszerében. Ezek szerint vagy a helyes módon elutasítás ellen nincs felülvizsgálat, vagy még valószínűbb, hogy ebben az esetben nem a jogszabálysértésre tekintettel vizsgálható felül a döntés, hanem a helyes/helytelen bináris kód a bírói döntés alapja, amely semmilyen más bírósági felülvizsgálatra vonatkozó szabállyal nincs összhangban. A „nem adott kielégítő választ” kifejezés pedig mintha már „levelek” felülvizsgálatának lehetőségét teremtené meg függetlenül attól, hogy hatósági ügyben kértek e környezeti információt vagy valami más közigazgatási hatósági vagy akár nem hatósági tevékenység során. Feltehetően az Aarhusi Egyezmény nemzetközi dokumentumokba illő soft law szövegezésének helytelen implementálásával állunk szemben, amely lassan már megkérdőjelezi a jogalkotás komolyságát.

Legjobb tehát ha ezt a c.) pontot figyelmen kívül hagyva a Pp. 327. § (1) bekezdés a.) és b.) pontjára koncentrálunk. Az új szabályozásban az a.) pont annyiban mindenképp jobban

---

<sup>291</sup> A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhusi Egyezmény)

eltalált pontosítás, hogy nem csak a ténylegesen ügyfélként eljárásba bevontaknak adja meg automatikusan a perindítási jogot,<sup>292</sup> hanem annak is, akit ügyfélként kellett volna bevonni, de ezt nem tették meg. Ha probléma a bírói eljárásban orvosolható, ami főként a kereseti kérelem hivatkozásától függ, akkor ez végül is egy hatékony megoldás. Ugyanakkor kérdés, hogy a b.) pontnak ehhez képest mi a szerepe. Ugyanis akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, azt a Ket. alapján értelemszerűen az ügyfél jogállása illette volna meg, így egy fölösleges ismétlésnek tűnik ez a helyzet.

Ha azonban figyelemmel vagyunk arra is, hogy számos különös eljárási szabály létezik, figyelemmel a Ket. hatályra vonatkozó rendelkezéseire is,<sup>293</sup> akkor láthatjuk, hogy vannak olyan eljárások, amelyben az ügyféli jogok szűkebb kört illetnek meg a Ket.-béli szabályozáshoz képest. Ilyen esetben van értelme a b.) pontban foglaltaknak, amely a kijegecesedett bírói gyakorlatot rögzítette. Ebből pedig következik, hogy akár hogy is szűkíti az ügyféli kört egy adott eljárásban a vonatkozó különös eljárási szabály, a bírói felülvizsgálat lehetősége mindig a Ket. hagyományos ügyfél fogalmához kötődik, ilyen esetben a bírói felülvizsgálatra inkább van lehetősége az érintetteknek, mint a közigazgatási eljárásban való részvételre. Ezen az elven számos esetben igyekezett szűkíteni a bírói gyakorlat.<sup>294</sup> ***Mi az oka mégis annak, hogy a jogalkotó mindig visszatér a jog és jogos érdek fogalmához akkor, amikor jogorvoslatról van szó.***

Ha magyarázatot keresünk, akkor alapvető alkotmányos elvekhez a jogállamiság elvéhez és alaptörvényünkhöz kell visszanyúlnunk. Ha ez megtesszük láthatjuk, hogy az Áe.-ben szabályozott ügyféli pozíció terjedelme egybeesett az államigazgatási eljárásokban az

---

<sup>292</sup> Az igényérvényesítés azaz a keresetőségi jog ebben az esetben az ellenkező kétség felmerüléséig adott, ugyanakkor továbbra sem azonos a perindítási joggal, mert előfordulhat továbbra is, hogy pl. egy építési ügyben a huszadik szomszéd ügyfélnek minősül, de nem lesz bizonyos kérdésekben keresetőségi joga. (BH.1994.509), (BH.2004.435)

<sup>293</sup> Lásd. erről KOVÁCS A.: *i.m.* In: *Magyar Jog* 2007/5; 2007/7.

<sup>294</sup> Ide tartozott, amikor versenyügyekben a 2005. november 1-je előtti Tpv. a bejelentő fogalmát az Áe. ügyfél fogalmával azonosan definiálta, a bíróságok még is vizsgálták és indokolták, hogy a bejelentőnek miért van vagy miért nincs perindítási és keresetőségi joga, noha nyilvánvaló, hogy a „miért van „kérdést ügyfélnél csak kétség esetén kellett vizsgálni. Például FIT.2.Kf.27014/2003/17., 2.Kf.27067/2003/6., 2.Kf.27318/2003/7., 2.Kf.27187/2004/8. számú eseti döntéseket). Ehhez hasonló volt a társadalmi szervezetek esetében az, hogy kizárólag saját ügyükben perelhettek már az Áe. alapján is és kétségbe vonta a bírói gyakorlat, hogy jogos érdekük egyáltalán létezhet-e (azaz olyan ügyben lehetnek-e ügyfelek, ahol nem közvetlenül az ő joguk vagy kötelességük az ügy tárgya /LB Kfv.II.39638/2003/5. számú eseti döntése/). Ez rámutat arra is, hogy a jog és jogos érdek fogalma sohasem került elvi tisztázásra. Az elválasztás alapja egyébként itt az lehet, hogy valakinek a saját jogát és kötelezettségét állapítja meg a határozat, vagy az kihatással van rá nézve.

Alkotmány 57.§ (5) bekezdésében biztosított jogorvoslati jog érvényesülési körével. Eszerint *a Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot - a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan - a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.*

Az újabb jogalkotás a Ket részben magyarázó, valójában szűkítő ügyfélfogalmával, a Pp. jog és jogos érdek körében tett közvetlenség szűkítő elvével lassanként feledni kezdi azokat az alkotmányos alapokat, amelyek ezen szabályok létjogosultságát adják. Úgymond szép az elmélet, de hát más a gyakorlat.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint alapvető jog (pl. jogorvoslathoz való jog) lényeges tartalmát még törvény sem korlátozhatja. Következésképp lényegtelen tartalom korlátozható, igaz az is, hogy csak 2/3-os törvénnyel. Nincs kétségem afelől, hogy a bírói felülvizsgálatot közigazgatási ügyekben lehet a jogorvoslathoz való jog nem lényeges tartalmának minősíteni, bár egyfokú közigazgatási eljárások esetén ez ugyancsak kétséges.<sup>295</sup> De látni kell, hogy a lényegtelen tartalma az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének is csak 2/3-os törvénnyel korlátozható, ekként minden olyan kísérlet, amely a jog vagy jogos érdekében sértett félnek nem engedi meg a jogorvoslatot, pl. az ügyfél-definíció szűkebb értelmezése alapján, mindig vitatható marad. Ennek az elektronikus hírközlés területén is van jelentősége, ahogy majd látni fogjuk.<sup>296</sup>

Ha az eddig bemutatott ügyfélfogalom tükrében megnézzük, hogy hogyan alakul a terjedelme egy közigazgatási ügynek, akkor azt látjuk, hogy egy klasszikus közigazgatási eljárás egy érdemi vagy más eljárást befejező határozattal (végzéssel) fejeződik be, melynek főszabálya szerint is minimum egy ügyfele van. Az ügyfél léte ugyanis elengedhetetlen a közigazgatási eljárási jogviszony létrejöttéhez. Ne felejtjük el: ***jogállamban a törvényesség és jogbiztonság szempontjából a közigazgatási ügyek lelke maga az eljárás és nem az általa létrehozott***

<sup>295</sup> Fölvetődhet itt a kérdés, hogy pl. GVH, vagy az elektronikus hírközlés területén az NHHT JPE határozatai esetében bármilyen az Alkotmány 57. § (4) bekezdéséhez képest szűkebbnek tűnő szabályozás nem igényelt volna-e 2/3-os döntést. Ez a kérdés nem a tanulmányunk tárgya ezért ezzel a továbbiakban nem foglalkozunk, de mindenesetre ez is egy vizsgálható kérdés lehetne.

<sup>296</sup> Az EBH.2002.727. jogesetben az LB kifejtette, hogy az Alkotmány 57. § (5) bekezdése nem vonatkozik a Pp. 324. § (2) bekezdés c.) pontja szerinti nem hatósági ügyekre. A JPE eljárások azonban nem ezek közé tartoznak.

*anyagi jogviszony, melynek létrehozására és feltételeire vonatkozó anyagi jogi szabályozás léte vagy nem léte politikai, legfeljebb jogpolitikai kérdés, de nem alkotmányos- jogi kérdés. A jogállam a formális jog uralmát jelenti, az alkotmányos alapelvek között a jogegyenlőség megelőzi a materiális egyenlőséget (esélyegyenlőséget), a bírósági peres eljárás célja nem az igazság (tartalmi) felderítése, hanem az eljárás tisztességes (formai) lefolytatása és így tovább. A formális jogi garanciák a tartalmat legitimáló erő. Ez a jogállam alapvető jellegzetessége, amely kizárja a tartalom helyességének vagy helytelenségének szubjektív megközelítéseit, ezzel zárva ki az önkényeskedést.* A tartalom kialakításának eljárásrendje a garancia, a helyes tartalomra. Az *eljárás legitimálja a tartalmat, a döntés helyességét.* Ezért az eljárási szabályok és különösen az eljárási törvény lényege és létének legitim alapja nem a hatóság hatékonyságának biztosítása, amely számos technikai normára bontható és arra ráépíthető, hanem az állammal szemben álló állampolgár, impérium nélküli, ezért szükségszerűen gyengébb fél ügyféli jogainak és e jogok garanciáinak a biztosítása. Minden mást célul tűző eljárási jellegű szabály – és sajnos a Ket. sok ilyen tartalmaz - a jogalkalmazás számára értelmetlen és fölösleges.<sup>297</sup> Ehhez képest az ügyféli kör pontos meghatározása döntő jelentőségű, mert a jogi garanciák többsége az ügyfélhez kötődik, így a nyilatkozatétel joga, a hatóság oldaláról az értesítési kötelezettség meghatározott bizonyítás körébe eső eljárási cselekményekről, és különösen a jogorvoslathoz való jog.

Ez akkor is így van, ha az Áe.-ben a főszabály szerint csak jogszabály előírása esetén kellett az eljárás megindításáról az ügyfelet értesíteni. Az az ha nem volt olyan eljárási cselekmény, amiről értesíteni kell az ügyfelet (tanú meghallgatás, szemle, szakértői bizonyítás), akkor az ügyfél gyakran csak az elsőfokú határozatból értesült az ügyről. Ez a helyzet komoly kritikaként fogalmazódott meg az Áe.-vel szemben épp az eljárási garanciákra hivatkozással, ezért a Ket. főszabálya elvileg épp fordított. Ha azonban az ezt szabályozó Ket. 29. § (4) bekezdését szemügyre vesszük, akkor megállapítható, hogy annyi a kivétel, és olyan absztrakt megfogalmazásban, hogy e szabály - tényleges tartalmát tekintve - nem különbözik szinte semmiben az Áe. korábbi szabályától. Ugyanakkor a főszabályként kétfokú közigazgatási eljárásban a leglényegesebb joga az ügyfélnek mindig érvényesül: ez pedig a jogorvoslathoz való jog. Fellebbezést követően pedig a többi ügyféli jog érvényesülésére is sor kerülhet.

---

<sup>297</sup> A Ket. számos helyen tartalmaz a jogalkotónak szóló utasítást. Pl. törvény csak indokolt esetben módosíthatja a Ket-et a Két 134. § (2) bekezdése szerint. És mi van akkor, ha a jogalkotó mégsem "indokol"? Leszögezhetjük, hogy a jogalkotó megregulázása nem a jogalkalmazó feladata.

*Keretes írás 6.*

Még ma is tartja magát az a korántsem elszigetelt nézet, hogy a hatósági eljárási jogviszony létrejöttének és kifejlődésének alapvető célja az anyagi jogi normákban foglalt szabályok hatóság általi érvényesítése, a közigazgatási anyagi jogi norma, az anyagi jogszerűség mindenek feletti biztosítása.<sup>1</sup> Ebben a felfogásban a módosítás, visszavonás, felügyeleti eljárás hivatalbóli lehetősége a jogorvoslatok biztosítása az anyagi jogi „igazság” érvényre jutatása az állam oldaláról a köz érdekében. Az eljárási jog e funkciójának elsődleges és legfontosabbként való beállítása nehezen érthető felfogás számomra. Nagyon szépen el tudom képzelni a közigazgatási anyagi jog érvényesítését eljárási jog nélkül is. Az állam így akkor és akként tehet az „anyagi igazságért” ahogy akar, és nem akadályozná ebben mindenféle külső – és nyilván magán – érdekek, a köz virágozna. Hivatalbóli jogorvoslat célja valóban lehet az anyagi jog helyreállítása a köz érdekében is, de nem vitatható ugyanilyen fontos szerepe van az ügyfél az állampolgár érdekében. Sokkal inkább elfogadható az, ha egyfajta funkcióként az anyagi jog érvényesítését is megemlíthetjük, de csak mint „másodlagos funkciót”. Mivel hogy az eljárási jogon keresztül vezet az út az anyagi jog érvényesítéséhez. De ez nem cél, vagy valódi funkció, hanem tényhelyzet kérdése. Ezért elfogadhatóbbak azok a megközelítések, amikor a közigazgatási eljárás általános céljának a közhatalommal való visszaélés garanciáját tekintik, és ezek mellett más, de inkább egyéb fontos célként jelölik meg az anyagi jogi normák egységes érvényesülését, a közigazgatási feladatok eredményes ellátását.<sup>2</sup> Ha a kérdésben kellő tekintélyű döntnököt választunk, keresve sem találhatnánk jobbat a közigazgatás eredményességének legnagyobb magyar szószólóját Magyary Zoltánt, aki így fogalmaz:

*„A közjogi viszonyok általános közös ismérvéül csak egyet tudunk megállapítani s ez az egyoldalú kényszerítés mozzanata. Az egyoldalú kötelezés lehetősége kiszolgáltatja az embereket az államnak, illetve a hatóságnak. A jogállam azonban két irányban nyújt nekik védelmet: a. anyagi jogszabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit, b. alaki jogszabályokkal megállapítja az egyoldalú kötelezés módját. Ez utóbbiak közé tartoznak a közigazgatási eljárási jog szabályai.”<sup>3</sup>*

Kell ennél több? Ha mindez 1942-ben mondható volt az akkori „jogállamról”, akkor 2007-ben talán nem tévedünk sokat, ha a jogállam és a közigazgatási eljárásjog viszonyát ma is így határozzuk meg, szemben a ma nagyon is divatos „hatóságbarát” felfogással.

1. Például a legfrissebb: BARACZKÁNÉ-GYURITA-LAPSÁNSZKY-MUDRÁNÉ-PATYI-VARGA (szerk. Patyi A.) Közigazgatási jog II, Dialóg-Campus kiadó, Budapest-Pécs, 2007. 54.
2. FAZEKAS-FICZERE szerk. *Magyar Közigazgatási Jog*, Osiris, 2006. 372.
3. MAGYARY Z.: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942 593.

A Ket. 29. § szakasza azért is érdekes, mert használja az „ismert ügyfél” fogalmát. E Ket. által bevezetett fogalomból következik az, hogy lehet olyan eljárás melynek van nem ismert ügyfele. Ebben az esetben is mindig van azonban legalább egy ismert ügyfél, enélkül nincs közigazgatási eljárás. **Nincs tehát „ismeretlen tettel” szembeni közigazgatási eljárás.** Ez abból következik, hogy ha a hatóság észlel egy magatartást, amely jogellenesnek vél, de nem ismeri azt a személyt akihez az köthető, akkor először látóterébe kerülő személlyel szemben lefolytathat hatósági ellenőrzést, majd ezt követi az eljárás megindítása, vagy az esettől függően enélkül, a feltételezett ügyféllel szemben indítja el az eljárást. Ha utóbb kiderül, hogy

nem a megfelelő személlyel szemben indította az eljárást, akkor azt a Ket. 31. § (1) bekezdés e.) pontja alapján meg kell szüntetni.<sup>298</sup>

Mi következik mindebből. *Egy közigazgatási eljárásnak feltétlenül van egy ügyfele. Akkor van több ügyfél egy eljárásban, ha a konkrét tényállás az ügy természeténél fogva több személy jogát vagy jogos érdekét érinti. Az ügy tárgya mindig a befejező érdemi határozatban kifejeződik egy konkrét rendelkezésben. Ha több rendelkezés található az ügyet befejező érdemi határozatban és a rendelkezések elkülönülnek akként, hogy az egyes rendelkezések különböző ügyfelekre vonatkoznak, akkor valójában több ügyről van szó, melyet egy eljárásban bíráltak el.* Sem az Áe. sem a Ket. nem foglalkozik az egyesítés vagy elkülönítés kérdésével, a közigazgatási eljárás folyamán ezért formátlanul menetközben is az ügy tárgyának alakulásától függően bevonásra kerülhetnek új ügyfelek, más ügyek összevonhatók.<sup>299</sup> Ez utóbbi esetben, amikor több ügy egy eljárásban kerül elbírálására, *elfordulhat, hogy valamely ügyfél tekintetében a hivatalból indult eljárásban nem lehet valamely köteleiséget megállapítani. Ilyen esetben az eljárást vele szemben mindig meg kell szüntetni.*

*Az a körülmény, hogy az ügyfelek száma nőhet, és megszüntető végzéssel csökkenhet, illetve egy eljárásban akár több ügy is elbírálható, abból következik, hogy az ügy tárgya nem a közigazgatási ügy terjedelmét meghatározó definitív elem, szemben az ügyfél kategóriájával.*<sup>300</sup>

Az ügy tárgya időben különböző képen határozható le, és mindig az adott ügy egyedi célszerűségi szempontjai határozzák meg, melyet döntően az ügyre vonatkozó anyagi jogi szabályozás befolyásol.<sup>301</sup>

Végül a közigazgatási ügy, közigazgatási eljárás és ügyfél fogalmának helyes megértéséhez nélkülözhetetlen tudni, hogy hatóság és hatóságon kívüli személyek, szervezetek úgy is kapcsolatba kerülhetnek egymással és jogviszony jöhet létre közöttük, hogy e személyek és szervezetek nem csak, hogy nem lesznek ügyfelek (elvégre a hatósági ügyekben az egyéb

<sup>298</sup> Az Áe. esetében ugyanez volt a helyzet, az Áe. 14. § (2) bekezdése alapján.

<sup>299</sup> Feltéve, hogy nincs valamilyen különös eljárási szabály

<sup>300</sup> A terjedelmet valójában a hatóság hatásköre, mint anyagi jogi szabály és az ügyféli kör határozza meg. Az ügy tárgya ezen belül széles körben változhat, csak az ügyfél személye és a hatásköri szabályban megszabottak szabnak ennek határt. Ugyanakkor az térben és időben nem korlátozott szintén csak az anyagi jog által.

<sup>301</sup> Lásd erről 4. keretes írást.

érdekeltek sem ügyfelek az ügy főtárgyát illetően), de hatósági jellegű eljárási jogviszony sem jön létre közöttük, a Ket. semmilyen formában nem alkalmazható.

Ahogy a hatósági jellegű döntések esetében a jogorvoslathoz való jog alkotmányos alapjog, ugyanígy az Alkotmány 64.§-a biztosítja az állampolgárok számára a panaszjogot. Az Alkotmány 64. §-a szerint a *Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.* Korábban az a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról szóló 1977. évi I. törvény szabályozta ennek lehetőségét, majd uniós csatlakozásunkkal, az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2004. évi XXIX. törvény 141-143.§-a újraszabályozta a közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos eljárásokat. E körben a jogszabályok nem ügyfelekről vagy kérelmezőről, hanem általában panaszosról, bejelentőről beszélnek.<sup>302</sup> Ha ezekkel a fogalmakkal találkozunk egy jogszabályban, akkor nagyon valószínű, hogy nem klasszikus közigazgatási eljárásról van szó, és még csak nem is hatósági ügyről.

Megértést jól segítheti egy konkrét példa: ha egy társas utazáson résztvevő ügyvéd elégedetlen a szolgáltatás minőségével, és ezért követeléssel lép fel, melyet kártérítés formájában kielégítenek, ettől még utastársaira gondolva az ügyvéd, mint állampolgár bejelentést tehet a fogyasztóvédelmi felügyelőséghez, hogy utastársai és saját érdekére is figyelemmel az ügyet ők is vizsgálják ki. Ebben az esetben a bejelentőt levélben kell tájékoztatni, ha nem indítanak hatósági eljárást az utazási irodával szemben és nem határozattal elutasítani illetékfizetési kötelezettség előírása mellett<sup>303</sup>. Az ilyen ügyekben ugyanis nem a bejelentő és a hatóság kerül eljárási jogviszonyba, hanem csak egy eljárást kezdeményező aktusról van szó, mely egy hivatalból indítandó és nem kérelemre induló eljárás megindítását kezdeményezi. A közigazgatási eljárási jogviszony majd a hatóság és a bejelentett között jön létre. A panasz és közérdekű bejelentés „elutasítása” levéllel történik és e szabályozás többfokú válaszadási kötelezettséget keletkeztet, de nem többet.

A 2004. évi XXIX törvény 141. § (2) bekezdése jelenleg a panaszt olyan kérelemként definiálja, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem

---

<sup>302</sup> Ritkán kérelmező is szóba jöhet, de az ügyfél fogalom sohasem.

<sup>303</sup>Az Itv. szerint az illetéket előre kell leróni persze, de az utólagos kötelezés rendszeres gyakorlat. Ezzel ellentétesen foglalt állást azonban a Fejér Megyei Bíróság Kp.20888/2003/7. számú eseti döntésében (LB.Kfv.III.37095/2004/7.)



tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint pedig a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A (2) bekezdés ugyan akár félreérthető is lehet, hisz egyéni jog vagy érdeksérelemről szól, amely a jog és jogos érdek szinonimájának tűnhet, de a mondat második fele egyértelművé teszi, hogy csak azokról az esetekről van szó, amikor a bejelentést nem klasszikus kérelemként kell kezelni, az az nem tartozik bírósági (pl. polgári ügy), vagy államigazgatási eljárás (elsősorban a Ket.) hatálya alá, tehát nem hatósági ügy keletkezik a kérelmező és hatóság között. Ez nem zárja ki egyrészt, hogy a panasz eredményeként valamely nem közigazgatási hatósági jellegű intézkedés történjen, másrészt nem zárja ki azt sem, hogy a bejelentettel szemben valamely hivatalbóli hatósági eljárás induljon. A nehézséget nem a közérdekű bejelentés, hanem a panasz esete okozza az új törvényi megfogalmazásban, amely kevésbé részletező, mint korábban az 1977. évi I. törvény volt. Az 1977. évi I. törvényből nyilvánvaló, hogy itt rendszerint államigazgatási vagy más szervek nem megfelelő, mondhatnánk nem ügyfélbarát, eredménytelen, célszerűtlen magatartásának a kivizsgálásáról van szó, amely csak közvetetten hat a bejelentő jogaira. A panaszt tevő egyéni jog és érdekséreleme tehát a közvetlenség/közvetettség kategóriái szerint különíthető el, az eljárások azon létszakában, amikor egy eljárás elindul. Nem szabad azonban felednünk, hogy amikor már hatósági eljárásról és azon belül a jogorvoslathoz való jogról beszélünk, akkor a közvetlenség/közvetettség bináris kódjának alkalmazása az Alkotmány 57. § (5) bekezdésére figyelemmel nem ennyire nyilvánvaló.

A panasz és közérdekű bejelentéseknek a fenti általános szabályozástól eltérő változatait találhatjuk meg a szabályozó hatóságok esetében elsősorban a klasszikus versenyjog területén és ennek mintájára az elektronikus hírközlés területén, így e fogalmi rendszer ismerete nélkülözhetetlen a JPE eljárások elemezése során.

Most, hogy ismertetésre került a közigazgatási ügy, közigazgatási eljárás, és ügyfél fogalmainak klasszikus jogdogmatikai alapjai, bátran belefoghatunk annak bemutatásába, hogy a JPE eljárások, mint szabályozói tevékenység körébe eső eljárások, miként feszegetik ennek a dogmatikai megközelítésnek a kereteit.

## **2.2 A közigazgatási ügy fogalmának értelmezése a JPE eljárásokban és a JPE eljárások adatgyűjtési szakasza**

### **2.2.1 Az Eht. szerinti JPE eljárás, mint közigazgatási ügy definiálása, az eljárás körülhatárolása**

Az Eht. 52. § (1) bekezdése szerint a Tanács azonosítja az érintett piacokat; elemzi az érintett piacokon fennálló versenyt, illetve annak hatékonyságát, és amennyiben azokon a verseny nem kellően hatékony, azonosítja az érintett piacokon a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót, illetve szolgáltatókat; valamint a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra, illetve szolgáltatókra a XI-XIV. fejezetben foglalt kötelezettségek közül a piacelemzés alapján feltárt versenyt korlátozó akadályok által indokolt, azokkal arányos, legalább egy kötelezettséget ír elő, vagy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra korábban, az e bekezdés szerinti piacelemzés első elvégzését megelőzően jogszabályban, illetve azt követően a hatóság határozatában megállapított legalább egy kötelezettséget fenntart, illetve módosítja azt. (JPE eljárás).

A (2) bekezdés a piacmeghatározás és piacelemzés érdekében az elektronikus hírközlési szolgáltatókat adatszolgáltatásra kötelezi. Az adatszolgáltatás nem vagy nem megfelelő teljesítése esetén a Tanács a 33. § (3)-(5) bekezdése szerint bírságot szabhat ki. A (3) bekezdés szerint a Tanács a piacmeghatározást és a piacelemzést a miniszter által rendeletben kihirdetett alapelvek alapján, a versenyjog vonatkozó szabályai szerint végzi el.

A fenti jogszabályhely a JPE-eljárás definíciója, az Eht. 10.§ f.) pontjának tartalmi kitöltése, melynek eredményeként az Eht. 45. § (1) bekezdés d.) pontja szerinti határozat születik és ezzel a JPE eljárás, mint egyedi közigazgatási ügy befejeződik. A JPE szabályozások és eljárások a Hkt. 2001. január 1-jei hatálybalépéssel jelentek meg a magyar jogban, ugyancsak közösségi irányelvi implementáció alapján, némileg egyszerűbb módon. A Hkt. 25. §-a alapján az NHHT jogelődjének a Hírközlési Döntőbizottságnak (HDB) feladata a Hkt. 25. §-ában meghatározott négy piac tekintetében ezen piacok elemzése alapján a JPE szolgáltatók azonosítása volt, a kötelezettségek ex lege kerültek előírásra, a hatóság csak a törvényi kötelezettségek teljesítéséhez szükséges hatósági eljárásokat folytatta le. Ahogy láthatjuk az

Eht. már az érintett piacok meghatározását és a kötelezettségek kiszabásának mikéntjét is (azzal, hogy egy kötelezettség mindig kiszabandó) az NHHT feladatává tette. Hozzáteendő azonban, hogy a kiindulási alapokat ezen a két új területen is a jogszabály meghatározza, hiszen az Eht. 52. § (3) bekezdése alapján a bizottság útmutatása szerint a 16/2004. (IV.24.) IHM rendelet meghatározza az ajánlott érintett piacokat, melytől azonban a magyar sajátosságokra figyelemmel az NHTT eltérhet.

Az Eht. kommentárja a változást akként értékeli, hogy az EU új szabályozási csomagját implementáló Eht. szabályaival került az NHHT a nemzeti szabályozó hatóság pozíciójába.<sup>304</sup> A JPE-eljárások bírói felülvizsgálata azonban egyértelműen megmutatta, hogy ugyan a szabályozói jogköre jelentősen erősödött az NHHT-nak, azonban már Hkt. szabályozása alapján megvalósult JPE-eljárások is szabályozói tevékenységnek tekinthetők és az eljárás minden olyan sajátosságát magukban foglalják, amely elméleti újra gondolását kívánja meg. A HDB eljárásnak menete az értelemszerű eltérésekkel (Eht. 36. § -a szerinti eljárás, notifikációs eljárás stb.) ugyanúgy épült fel, mint az Eht. alapján lefolytatott eljárások.

Mindezért célszerű történetileg folyamatában végigkövetni, hogy a JPE eljárások során milyen gyakorlati megfontolások vezették a hatóságokat és milyen dogmatikai keretben gondolkodott a JPE határozatokat felülvizsgáló bíróságok. Eddig csak a Hkt. alapján<sup>305</sup> lezajlott JPE eljárások körében találkozunk olyan ügyekkel, amelyekben a Fővárosi Bíróság, a Fővárosi Ítéltábla és a Legfelsőbb Bíróság is állást foglalt.

### **2.2.1.1 Történeti előzmények I. (Hkt)**

A HDB az első piacazonosítási eljárást még a Hkt alapján egy eljárási határozattal<sup>306</sup> megindította 448 db szolgáltatóval szemben, adatokat kért be, az adatok alapján elvégezte a piacazonosítást és elemzést, majd azonosítva a JPE szolgáltatókat a Hkt. által meghatározott négy piac alapján négy határozatot hozott. A befejező érdemi határozatokat, melyeket az ügyfelek részére kézbesíteni kell, kizárólag az azonosított JPE szolgáltatóknak kézbesítette, ilyen esetekben a többi négyszáznegyven egy néhány szolgáltatóval szemben az eljárásokat nem szüntette meg, arról nem rendelkezett.

---

<sup>304</sup> Eht. kommentár 249.

<sup>305</sup> Eht kommentár 249.

<sup>306</sup> A Hkt. alatt eljárási határozattal, mert akkor még az Áe. volt hatályban

A HDB saját eljárást akként értelmezte, hogy a JPE eljárás adatgyűjtéssel indul és amikor kiderül, hogy kik a JPE szolgáltatók, akkor ők lesznek az ügyfelek. Mivel a piaci szereplők adatszolgáltatása mind a négy vizsgált piacra vonatkozott, ezért az ügyek egymástól nem voltak szétválaszthatóak és valójában egy monstre eljárás lefolytatására kerül ilyenkor sor, melynek négy befejező érdemi határozata volt. Az ügyfelek pedig a határozathoz kötődtek, az egyes határozatok ügyfelei a JPE-ként azonosítottak voltak, és továbbiakban a JPE-határozatok bírósági felülvizsgálata külön-külön történt.

Ekkor még az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (Áe.) volt hatályban és a Hkt. 91. § (1) bekezdése illetve az Áe. 3. § (6) bekezdése alapján is mögöttes eljárási jogszabályként az Áe.-t kellett alkalmazni.

Az Áe. 3. § (3) bekezdése szerint "e törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez."

A Hkt. nem adott külön ügyfél definíciót sem, csak azt határozta meg ki nyújthat be kérelmet, amely lényegében megegyezett az Áe. ügyfél definíciójával. Ezért az Áe. ügyfél definícióját kellett alkalmazni, amely szerint ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti /Áe. 3. § (4) bekezdés/.

Az Áe. 42. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozatot hoz.

Az alapvető ütközés a klasszikus eljárási jogi szabályok (Áe.) és annak eljárási dogmatikája, illetve a közösségi jogi alapú JPE eljárások között, hogy az Áe. alapján egy eljárásnak fogalmilag egy befejező határozata van, egy eljárást egy döntéssel döntenek el érdemben. Ehhez képest a JPE eljárásban mindenkivel szemben elindult az eljárás, több határozattal fejeződött be, mely egyedi hatósági eljárások azonban egymással összefüggtek, a hatósági beavatkozás egymásra tekintettel történt. A bírósági felülvizsgálat során ezt követően az

eljárások egyértelműen elkülönültek, egymásra tekintet nélkül születtek a döntések, amely a JPE szabályozás hatékonyságát veszélyeztette. Különös problémaként jelentkezett, hogy mindegyik ügynek a közigazgatási irata szinte azonos volt, hisz az adatszolgáltatás során beszerzett anyagok azonosak voltak, a különbség az egyes témák szerint csak a határozatokban jelent meg.

A legalapvetőbb problémát mégis az jelentette, hogy az Áe. 3. § (3) bekezdésének közigazgatási ügy definíciója alapján, egy hatósági ügy főszabály szerint jogot vagy kötelességet állapít meg az ügyfélre nézve, ezért mindig van a konkrét hatósági eljárási jogviszonynak tárgya és alanya egyaránt. Mindig van ügyfél, akivel szemben lefolytatják az eljárást. Ez viszont a HDB szerinti felfogásban mindaddig nem így van, amíg a bekért adatokat ki nem elemzik, mert csak akkor derül ki, hogy ki lesz JPE és ki lesz ügyfél. Emellett még csak észlelt jogsértés, vagy jogsértés gyanúja sem merül fel, tehát nem volt tényleges olyan magatartás, amelyet valaki elkövetett volna (valamilyen ismeretlen „tettes”), tehát az adatgyűjtés még csak nem is valamely magatartás miatt indult, hanem általános információgyűjtésről volt szó, melynek elemzése adta az alapot arra, hogy az adatszolgáltatók közül bárkivel szemben eljárást indíthassanak, vagy - a HDB értelmezése szerint - az ügyfelet a már megindított eljárásban megnevezzék.

Ha egy eljárásaként kezelnénk a teljes JPE eljárást, az azonos napon hozott határozatokat valójában egy határozatnak kéne tekintenünk, melyeket egy bírósági perben kellett volna felülvizsgálni, továbbá ügyfélnek kellett volna tekinteni az eljárás során adatszolgáltatásra kötelezetteket is.

A Fővárosi Bíróság 7.K.33.258/2003/24. számú elsőfokú – és utóbb helyben hagyott – ítéletéből az derült ki, hogy az ügy tárgyát képező közigazgatási eljárásnak nem része a piaci szereplők adatszolgáltatására irányuló eljárás. A bíróság rámutatott, hogy egy közigazgatási eljárás feltételezi közigazgatási eljárási jogviszony létrejöttét. A közigazgatási eljárási jogviszony egyik pólusán a hatóság, a másik pólusán az ügyfél, vagy azonos illetve ellenérdekű ügyfelek állhatnak. Ehhez képest minden közigazgatási eljárásnak van alanya, az ügyfél ügyében jár el a hatóság. Mindaddig amíg a hatóság előtt nem ismert, hogy az adott megindítandó eljárásban ki tekinthető ügyfélnek, addig a közigazgatási eljárás megindítása hivatalból - fogalmilag - kizárt.

A bíróság ezzel kapcsolatban leszögezte, hogy az adatszolgáltatásra irányuló eljárás hatósági ellenőrzésként - mint a közigazgatási ügy speciális válfajaként - csak az Áe. szabályainak

Hkt. szabályaiból következő együttes alkalmazásával értelmezhető. A hatósági ellenőrzés-kizárólag az Áe. rendszerében - ugyanis nem szorosan jogalkalmazó tevékenység, hanem azon kívül esik. Amíg a hatósági jogalkalmazásnak a célja a közigazgatási szerv döntése, addig a hatósági ellenőrzés célja a jogszabályok és a konkrét hatósági döntések megtartásának a vizsgálata. A hatósági ellenőrzés az Áe. közigazgatási ügyre vonatkozó alaki definíciójába tartozó, de közigazgatási eljárási jogviszonyt önmagában nem eredményező hatósági tevékenység, amelynek szintén definitív eleme, hogy azt valakivel szemben folytatják le. A hatósági ellenőrzés során észlelt jogsértés ad alapot a közigazgatási eljárás megindítására, a közigazgatási eljárási jogviszony létrejöttére. A JPE eljárásokban olyan adatok szolgáltatására kötelezettek a piaci szereplők, melyek célja nem annak ellenőrzése, hogy ők maguk a jogszabályokat betartják-e, hanem célja az, hogy olyan adatok birtokába jusson a hatóság, melyek alapján képes megállapítani, hogy kivel szemben kell hivatalból a JPE azonosítás iránti eljárást megindítani. A különbség jól érzékelhető, ha figyelembe vesszük, hogy az Áe. 57. § (1) bekezdése alapján hatósági ellenőrzés során iratok megtekintésére, felvilágosítás kérésére saját adatai tekintetében lényegében korlátok nélkül jogosult a hatóság, beleértve saját üzleti titkait is, azzal, hogy egyes harmadik személyekre vonatkozó speciális titokfajták esetében - speciális szabályok alapján - vannak korlátok (pl. biztosítási, banktitok, államtitok).

A hatósági ellenőrzés során a bekért adatok mindig célhoz kötöttek, az a hatóság törvényes és jogszabályban rögzített ellenőrzési feladataihoz, az ellenőrzés céljához kapcsolódik. A hírközlési szabályozás sajátossága- és nem csak a JPE azonosítás iránti eljárás esetében -, hogy a hatóság feladatainak ellátásához számtalan olyan adat ismeretere van szüksége a hírközlési piacról, mely adatok összességének elemzésével döntheti el, hogy szükséges-e valamely hatósági eljárás lefolytatása. Mivel ezen adatok bekérésének célhoz kötöttsége nem biztosított önmagában, ezért tartalmaz mind a törvény, és annak felhatalmazása alapján vonatkozó rendeletek részletes szabályokat az adatszolgáltatás tartalmára és körére. Ezt a későbbi ügyekre vonatkoztatható Eht. egyértelműen példázza kifejezetten a JPE azonosításra vonatkozóan is, amikor a piacelemzés érdekében adatszolgáltatást ír elő és annak körének meghatározását miniszteri rendeletre bízta<sup>307</sup>.

---

<sup>307</sup> Eht. 182. § (3) bekezdés k.) pontja

A Fővárosi Bíróság mindezért azt a következtetést vonta le, hogy a JPE azonosítás iránti eljárások két ügyféllel szemben<sup>308</sup> a JPE-ként azonosított szolgáltatókkal szemben indultak meg, mely két ügyet a HDB egyszerre – lényegében az Áe-ben nem szabályozott, nem formális egyesítéssel- egy eljárásban folytatott le a Hkt. 106. § (3) bekezdésére figyelemmel, amely egy időpontban való azonosítást írta elő mindegyik piac és mindegyik szolgáltató tekintetében. Hozzátette, hogy különböző piacokra külön eljárások kerültek lefolytatásra, melyek a piacokra tekintettel kerültek „egyesítésre” és egy eljárásban történő elbírálásra. A bíróság a JPE eljárásokban az ügyfél fogalmát is értelmezte. Eszerint a Hkt. sajátos ügyfél meghatározást alkalmaz, amikor a Hkt. 91. § (2) bekezdésében a kérelmezőt az eljárás alá vonttal együtt félként, míg sui generis ügyféli minőségként jelöli az egyéb érdekeltet (pl. aki hivatalból vagy más által indított eljárásba „kérelemmel” érdekelttségét valószínűsítve beavatkozik). Az egyéb érdekelt fogalmába azonban az adatszolgáltató piaci szereplők teljes köre nem vonható be, nem csak azért, mert alperesnek a határozatot nekik is kézbesítenie kellett volna a Hkt. 95. § (5) bekezdés szerint, ha lettek volna ilyenek, hanem azért is mert az adatszolgáltatásból eredő közvetett érintettség – mely minden piaci szereplőre kiterjed – nem alapozhat meg ügyféli minőséget (BH.2001.44).

A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27155/2004/5. számú ítéletében a fenti levezetést tévesnek minősítette és úgy látta, hogy az Alapelvek alapján lefolytatott adatszolgáltatás és azonosítás egymással szorosan összefüggő folyamat. A felperesi szolgáltató által felvetett eljárási problémák tekintetében ugyanakkor egyetértett a Fővárosi Bírósággal abban, hogy a HDB nem követett el olyan eljárási jogszabálysértést, amely hatályon kívül helyezéshez vezetett volna. A Legfelsőbb Bíróság pedig nem nyilvánított véleményt az eljárásjogi kérdések tekintetében.<sup>309</sup>

A Hkt. alapján lefolytatott JPE eljárásokban már egyértelmű problémaként felmerült a JPE eljárás, mint közigazgatási ügy definiálása. A Fővárosi Ítéltábla ítéletéből az derül ki, hogy az adatszolgáltatási szakasz és a JPE kijelölési szakasz szorosan összefügg, amelyből az következne, hogy a kettő eljárás jogi dogmatikai elkülönítése nem indokolt. Ugyanakkor enélkül nehéz elképzelni, hogy nem történt a fenti összekapcsolási piacra vonatkozó HDB

---

<sup>308</sup> A konkrét ügyben az összekapcsolási piacon két JPE szolgáltatót azonosítottak. Ha az ügyfél az lenne a JPE eljárásban akinek jogát vagy jogos érdekét érinti az ügy, akkor egy ügyről beszélhetnénk. Ez utóbbi esetben azonban szinte az összes piaci szereplő ügyfél lenne.

<sup>309</sup> LB Kfv.IV.37220/2005/7. számú eseti döntés

határozatban az ügy érdemére kiható jogszabálysértés. Mert ha az eljárás tényleg az adatszolgáltatással indult, még pedig akként, hogy az adatszolgáltatásra kötelezettek ügyfelek, akkor a JPE határozatokat részükre is kézbesíteni kellett volna, aminek hiánya nyilvánvaló jogszabálysértés. E körben tetten érhető az első fokú Fővárosi Bíróság azon igyekezete, hogy a felek konkrét hivatkozása hiányában nehezen tudta volna ezt a jogszabálysértést kezelni. Mi van akkor ugyanis, ha az egész eljárást több oldalról eljárási okból támadják, de konkrétan nem sérelmezik azt, hogy a számos ügyfél nem kapta meg a határozatot. Egyáltalán egy ilyen hibára kiterjedhetne-e a felperes keresetőségi joga és hogyan kezelhető az, ha egy határozat (jelen esetben egy JPE határozat) nem jogerős és mégis bírósági felülvizsgálatát kérték. Itt arról van szó, hogy számos ügyfél azt még nem kapta kézhez és az Áe. 77. § (3) bekezdése értelmében a határozat a közléssel válik jogerőssé és a közölt határozat támadható meg a bíróság előtt. Ez következik abból, hogy a 30 napos keresetindítási határidőt a közléstől kell számítani az Áe. 72. § (1) bekezdése szerint. Erre igazából sem akkor, sem jelenleg nincs egyértelmű gyakorlat. Ha a felperes hivatkozta ezt, akkor a bírói gyakorlat szerint erre hivatkozhat mint súlyos eljárási szabálysértésre, magyarán a keresetőségi jogát e körben a bíróság elismeri. Hivatkozás nélkül is azonban, noha a bíró a kereseti kérelemhez kötve van, ez olyan súlyos eljárási hibának tűnik, amely hivatalból megteendő abszolút hatályon kívül helyezési ok (Lásd erről 7. keretes írás).

Nyilvánvaló, hogy a bíróság egy ilyen jelentős ügyben ezt a jogi helyzetet kerülni igyekezett és ezért ellentmondás mentesen megpróbálta levezetni azt, hogy minden ügyfél (a JPE-ként azonosítottak) megkapta a határozatot, ezt követően volt csak képes koherensen eljárásjogi kérdések tekintetében állást foglalni. A Fővárosi Ítéltábla megjegyzése ugyanakkor úgyszólván érthető, hogy a JPE-ként kijelölt szolgáltatók az ügyfelek és mondjuk az adatszolgáltatásra kötelezettek pedig valamiféle egyéb érdekeltek, az eljárás egyéb résztvevői. Ezzel a probléma azonban az volt, hogy a Hkt. 95. § (5) bekezdése szerint az egyéb érdekelteknek is kézbesíteni kellett volna határozatot, ez pedig nyilvánvalóan nem történt meg. A szabályozói tevékenységet végző szervezetek esetében később az egyéb érdekelt (résztvevő) fogalma általános elismerést nyert,<sup>310</sup> ekkor azonban még ez a fogalom viszonylag újnak számított, így láthatóan a bíróságok nem érzékelték egyértelműen a probléma súlyát.

---

<sup>310</sup> Lásd Tpvt.55.§ (3), 61.§ (1) és Eht. 30.§ (2)(7), 36.§ (2) bekezdés stb.



**Jogerő és kézbesítés**

*Keretes írás 7.*

Az 5. keretes írásban elemzett mellőzött ügyfél problémája súlyos gondokat okoz a bírósági felülvizsgálat során is. Egyrészt csak jogerős közigazgatási határozat vizsgálható felül, amelyben a fellebbezés jogát már kimerítették (már ha volt fellebbezési lehetőség). A keresetindítási határidőt egyértelműen a határozat konkrét ügyfélnek való kézbesítésétől számoljuk, amely egyben az adott ügyfél vonatkozásában beálló relatív alaki jogerős határozat létét feltételezi. A bírói gyakorlat eddig nem foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy vajon perakadályt vagy esetleg más jogkövetkezményt előidéz-e az a helyzet, ha valamely ügyfél részére nem kerül kézbesítésre a határozat, az az az abszolút alaki jogerő nem áll be. Elvileg ez egy önálló perakadály lehetne. Ebben az esetben tehát addig nem kerül sor a határozat bírói felülvizsgálatára, míg azt minden ügyfél részére nem kézbesítették. Ezzel a problémával a bírói gyakorlat azért nem szembesül, mert a bíró az eljárásban résztvevő ügyfeleket, -akik keresetet nem adtak be - mindig értesíti a beavatkozás lehetőségéről, így minden eljárásban részt vett ügyfél értesül arról, hogy született közigazgatási határozat az ügyben. Következésképp e kiegészítő szabály alkalmazásával a relatív alaki jogerős határozatokat is a bíróság felülvizsgálja, feltéve azt, hogy az értesített ügyfelek immár utóbb nem tudják jóhiszeműen megkérdőjelezni a felülvizsgált határozat alaki jogerejét. Mi van akkor, ha a bíró észleli, hogy számos ügyfél kimaradt az eljárásból? Például a hatósági határozattal alapított szolgalmi jog esetén egyes tulajdonostársakat nem vonnak be az eljárásba. A bíró észlelheti-e ezt hivatalból? Ha nem észlelheti, akkor a mellőzött ügyfél 6. keretes írásban elemzett szinte megoldhatatlan problémájával kerülünk szembe. Erre az esetre nincs a mai napig irányadó gyakorlat. Mi van akkor továbbá, ha a felperes arra alapítja a keresetét, hogy más ügyfeleket nem vontak be az eljárásba. Például az eljárásról értesült szolgalmi jog jogosultjával ellenérdekelt egyik tulajdonos a felperes. A keresetösségi jogra vonatkozó bírói gyakorlatból az következne, hogy a perindítási jogosultsággal rendelkező felperesnek ebben a körben nem lenne keresetösségi joga, noha nem csak a felperesnek, de a szolgalmi jog jogosultjának is erős érdeke fűződik ahhoz, hogy a mellőzött ügyfelek ne utólag, esetleg évekkel később lépjenek fel. A bírói gyakorlat alapján erre sem lehet egyértelmű választ adni. Amíg a közigazgatási jogerő fogalmára nem épül egy konszenzusos szakirodalmi álláspont, addig a bírói gyakorlat sem fog ezekre a kérdésekre egyértelmű választ adni.

Mielőtt rátérnénk az Eht. szabályozási technikáira a JPE ügy, mint közigazgatási ügy fogalmát érintően szólnunk kell, nem a JPE határozatok, hanem a JPE határozatokkal azonosított szolgáltatókra, mint JPE szolgáltatókra vonatkozó kötelezettségek, elsősorban a LRIC<sup>311</sup> modell alapján történő költségalapú díj alkalmazási kötelezettséget megállapító és az Eht. szabályozást bevezető 2004. január 1-étől a törvény szerint<sup>312</sup> 2004. szeptember 1-éig tartó átmeneti időszak alatt született -JPE határozat végrehajtását szolgáló – határozatokról, mert ezek bírósági felülvizsgálatának is voltak a JPE ügy fogalmát befolyásoló tanulságai.

<sup>311</sup> Long Run Incremental Cost (LRIC) modell egy költségszámítási módszer, amely előrejelzések alapján a múltbéli adatokat átértékeli egy jövőre vonatkozó pontosabb költség becslése érdekében (magyarul: hosszútávú előremutató különbözeti költség)

<sup>312</sup> Azért csak a törvény szerint, mert az NHHT hónapokat késett a törvényi határidőhöz képest, így az átmeneti időszak valójában hosszabb volt, mint amit a törvény kijelölt.

### 2.2.1.2 Történeti előzmények II. (Átmenet)

Az Eht. 168. § (1) bekezdése szerint az e törvény hatálybalépésekor valamely meghatározó piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra az e törvényben vagy 2003. december 31-én hatályos, vagy azt követően hatályba lépő más jogszabályban az ilyen szolgáltatóként történt azonosítására tekintettel megállapított kötelezettség - a jelen törvény szerinti eltérésekkel - addig az időpontig alkalmazandó, amikor a hatóság által az 52. § szerint meghatározott, az adott meghatározó piac helyébe lépő valamennyi érintett piacon a hatóságnak a jelentős piaci erővel rendelkező bármely szolgáltatóra az e törvény hatálybalépését követően első alkalommal kötelezettséget előíró határozata szerinti, az 55. § (2) bekezdésében meghatározott átmeneti időszak eltelik.

Az Eht 44. § (2) bekezdése rögzíti, hogy a hatóság az 52-55. § szerinti eljárást lezáró határozatát (JPE határozatot), illetve határozatait (JPE határozatokat) első alkalommal legkésőbb 2004. szeptember 1-jéig, második alkalommal legkésőbb 2006. január 1-jéig, azt követően minden év január 1-jéig hozza meg.

Az 55. § (2) bekezdése értelmében pedig a Tanács a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót terhelő kötelezettség módosításáról vagy megszüntetéséről rendelkező határozatában a módosításra, illetve megszüntetésre kerülő kötelezettséget megfelelő átmeneti időtartamra (amely legalább 30 nap, de legfeljebb 120 nap) hatályban tarthatja.

A fenti jogi szabályozásból az következik, hogy még a Hkt.-n alapuló JPE határozatokból következő kötelezettségeket kiszabó (díjat, referencia ajánlatot jóváhagyó vagy megállapító) határozatok jogereje érvényesülhet 2004. szeptember 1-éig, illetve az ekkor meghozandó új – teljesen más elveken nyugvó és szabályozási tárgykört átfogó – JPE határozatok jogerőssé válásáig, amely konkrétan e határozatok kézbesítését jelenti. Értelemszerűen ezek az új JPE határozatok rendelkezhetnek úgy, hogy a korábbi kötelezettségeket legfeljebb még 120 napig fenntartják. A mobil szolgáltatók esetében a LRIC modell és ez alapján számolt díjak jóváhagyása körében,<sup>313</sup> viszonylag gyorsan – pár hónap alatt – megszülettek az ilyen típusú határozatok tekintetében a Fővárosi Bíróság által hozott ítéletek<sup>314</sup>, melyeket a Fővárosi Ítéltábla hatályon kívül helyezett és egyben a perket megszüntette.

---

<sup>313</sup> Pl. HDB, DH-1000-19/2004

<sup>314</sup> FB, 7.K.31778/2004/15, 7.K.31779/2004/16.

Ezt a sort a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27191/2004/7. számú végzése nyitotta meg, melynek indokolását érdemes egyes részeiben felidézni. Kifejtette, hogy az Áe. hatálya alá tartozó hatósági határozatok esetében kivételesen vannak esetek, amikor a bírói út kizárt. Ilyen az Áe. 72. § (4) bekezdés c.) pontjában foglalt eset, ha a határozat ideiglenes jellegű és jogszabályban meghatározott határidőn belül végleges határozatot kell hozni. A Fővárosi Ítéltábla a jogszabályhelyek egybevetéséből azt állapította meg, hogy az átmeneti rendelkezések között található Eht. 168. § (1) bekezdésében meghatározott időszak 2004. szeptember 1-éig tart, eddig az időpontig kellett a hatóságnak a Hkt. alapján azonosított négy hírközlési piac helyett az Eht. szerinti ennél több érintett piacokat azonosítania (ez legalább 18 piac, de lehet több is) a törvény rendelkezéseinek megfelelően. Ebből következett a Fővárosi Ítéltábla szerint az Eht. 168. § (1) bekezdésében meghatározott átmeneti időszak az Eht. szerinti szabályozásra való –végleges – áttérés előtti ideiglenes jellegű közbülső időszak. Mindebből következik, hogy az átmeneti szabályok között található Eht. 170. § (5) bekezdésén alapuló ellenérték megállapítás ideiglenes jellegű volt és olyan ideiglenes (átmeneti, közbülső) időszakra vonatkozott, amelyet követően a hatóságnak törvényben meghatározott határidőn belül végleges döntést kell(ett) hoznia. A Fővárosi Ítéltábla azt is megállapította, hogy ezek a végleges határozatok időközben meg is születtek, így azok alapján kell meghatározni, majd a végleges ellenértéket.<sup>315</sup> Elmondható még, hogy ezt követően a felperesek felülvizsgálattal és/vagy fellebbezéssel támadták ezeket a végzéseket.<sup>316</sup> Ezen beadványok Legfelsőbb Bírósághoz érkezését követően, de még határozathozatal előtt a Legfelsőbb Bíróság kihozta az 1/2006 Közigazgatási és Polgári jogegységi határozatát (1/2006 KPJE), amely kimondta a korábbi közigazgatási ügyekben folytatott gyakorlattal szemben,<sup>317</sup> hogy a Pp. 233/A.§-a alapján a fellebbezés kizárt a másodfokú bíróság által hozott olyan végzések esetén, amelyekkel szemben - ha első fokon hozták volna - fellebbezésnek lenne helye /Pp. 251. § (1) bekezdés szerinti végzések/. E döntés akceptálható alapja az volt, hogy az elsőfokú bíróságnak a per megszüntetéséről elfoglalt nemleges álláspontja érdemben

<sup>315</sup> A Fővárosi Ítéltábla a mobilszolgáltatók esetén a 16-os piac körében hozott DH-664-32/2005. számú (nyilvános változata 33-as sorszámú) NHHT határozatra gondolt, amely egy JPE határozat, de konkrét ellenértéket egyébként nem határozott meg. Végül ez a határozat 2004. szeptember 1-je helyett 2005. január 17. napján született meg, az „átmeneti és így bírói felülvizsgálat nélkül álló „időszakot meghosszabbítva (arra még 120 napot rátett). A Fővárosi Ítéltábla idézett döntése pedig 2004 júliusában befejeződött fővárosi bírósági eljárást követően 2005. június 29. napján kelt.

<sup>316</sup> Ugyanezen tartalommal született meg a FIT 2.Kf.2722/2004/4. számú végzés is.

<sup>317</sup> Korábban ha első fokon ítélet született és másodfokon permegszüntető végzést hoztak, akkor a Legfelsőbb Bíróság befogadta ezen végzések elleni fellebbezést, mert nem két fokon született a permegszüntető döntés, így ennek hiányában a permegszüntető végzések elleni jogorvoslathoz való jog sértült volna, a felülvizsgálat kizártsága folytán.

és tartalmában azonos azzal a jogi helyzettel, amikor alakszerű határozat hozatala nélkül (pl. mert a per megszüntetésének kérdése fel sem merült) az ügy érdemében ítélettel dönt. Az a tény, hogy van mikor fellebbezésnek van helye, ezen a megállapításon nem változtat, mert az ügy elbírálásának eredményétől függően vagy érdemben lehet dönteni az ügyben, vagy a per megszüntetésére kerül sor, de mindkét esetben megvalósul a kétfokú eljárás követelménye. Az 1/2006 KPJE utalt arra is, hogy valójában egy idejét múlt problémát oldott meg, mert 2006 január 1-étől hatályos Pp. 270. § (3) bekezdése szerint az érdemi jellegű Pp. 157. § a.) és g.) pontja szerinti jogerős permegszüntető végzés ellen már felülvizsgálatot lehet benyújtani, így van az ilyen másodfokon hozott permegszüntető végzésekkel szemben jogorvoslat. Ez utóbbi érvelés ellenére is azonban 2006. január 1-je után benyújtott felülvizsgálati kérelmek is elutasításra kerültek.<sup>318</sup>

A többi ügyben hivatalból elutasításra kerültek a fellebbezések az 1/2006 KPJE alapján, míg a felülvizsgálati kérelmek azért, mert azok még 2006. január 1-e előtt kerültek benyújtásra, amikor még az ilyen végzések ellen nem volt felülvizsgálat.<sup>319</sup>

A Fővárosi Ítéltábla permegszüntető végzésének következménye az volt, hogy mivel az Eht. átmeneti rendelkezései alapján hozott összes hatósági döntés eszerint ideiglenesnek minősült, ezért a Fővárosi Bíróság az összes ilyen ügyben az eljárást megszüntette (beleértve jóval bonyolultabb referencia ajánlatok jóváhagyásával illetve tartalmának megállapításával kapcsolatos határozatok felülvizsgálata iránt indult pereket), mely döntéseket a Fővárosi Ítéltábla helyben hagyott.<sup>320</sup>

Felvethető kritika, hogy ezekben az ügyekben nem az egyedi hatósági határozatok, hanem a szabályozás volt ideiglenes. Az Eht. kommentárja szerint a régi és új szabályozási keretrendszer által bevezetett szabályozás közötti folyamatosságot teremtette meg az Eht. 168. § szakasza, mert az intenzív szabályozás hatálya alatt álló piacot, még átmeneti időre sem lehetett szabályozás nélkül hagyni, az a korábbi eredményeket és a piacot romba döntötte volna.<sup>321</sup> Ha eltekintünk ettől az értelmezéstől és egy pillanatra elfogadjuk a bíróságok ettől eltérő értelmezését, akkor azt látjuk, hogy ha az átmeneti időszakban született határozatok

<sup>318</sup> Lásd LB Kfv.IV.37246/2006/2. számú eseti döntést.

<sup>319</sup> Pl. LB Kpkf.III.37315/2005/2. számú eseti döntés.

<sup>320</sup> Pl. FIT 2.Kf.28527/2005/3. számú eseti döntés.

<sup>321</sup> Eht. kommentár 656. 5.

ideiglenesek, akkor nyilvánvaló, hogy az átmeneti időszak nem más, mint egy folyamatos egyedi közigazgatási eljárási jogviszony létezése konkrét ügyfelekkel szemben, amely érdeemben, majd az Eht-n alapuló JPE határozatokkal fog lezárulni. Ez következik abból, hogy az ideiglenes határozat szükségszerűen és fogalmilag egy eljárás belüli közbülső eljárási határozat<sup>322</sup>. Ugyanakkor nem lehet eltekinteni attól, hogy az Eht. szerinti JPE határozatnak más a tartalma, ahogy a Hkt. szerinti JPE határozat sem azonos egy ez alapján álló kötelezettséget kiszabó/megállapító/jóváhagyó határozattal. Ha a hatóság ezen bírói döntésekkel egyetértett, akkor abból következett volna, hogy az Eht. szerinti JPE határozatok alapján hozott kötelezettségek és különösen díjakat megállapító vagy jóváhagyó határozatokban egyben e korábbi „ideiglenes” határozatokat fenntartotta volna. Ilyen tartalmú döntések azonban nem születtek, ami logikus, hiszen ezek a határozatok már új JPE határozatokon és kötelezettségeken és különösen új számítási módokon alapultak. Az „ideiglenes határozatok” tartalmát elvileg sem módosíthatta a hatóság, nem volt mit fenntartani már csak azért sem, mert ezekben az eljárásokban nem vizsgálta az „ideiglenes” határozatok „helyállóságát”. Ha megtette volna, akkor is csak annyi történt volna, hogy utóbb nyílt volna meg az „ideiglenes határozatokkal” szembeni bírósági felülvizsgálat lehetősége. Mivel folyamatos magatartásról, szabályozói tevékenységről van szó, ezért nyilvánvaló, hogy mindegyik határozat ideiglenes abban az értelemben, hogy piaci helyzettől függően a folyamatos magatartási szabályok időközönként változnak. Soha sincs egy végleges határozat a bíróságok által tételezett értelemben. Levonható a következtetés, hogy nem más történt, mint hogy a piaci szereplők 2004. január 1-e és 2005. eleje között az átmeneti szabályozás hatálya alatt el voltak zárva a jogorvoslat lehetőségétől, amely ebben az esetben a bírói utat jelentette volna, még pedig minden ezen időszakban hozott érdemi határozat tekintetében, mondhatnánk: az NHHT volt az első és egyben utolsó jogi fórum. Ennek oka pedig kizárólag az volt, hogy a bíróságok nem tudták a JPE határozatokat és az ebből levezethető egyéb érdemi határozatokhoz kapcsolódó eljárásokat, mint közigazgatási ügyeket definiálni, meghatározni azt, hogy hol van ezen eljárásoknak a kezdete és vége időben. A szabályozói

---

<sup>322</sup> Itt kell megjegyezni, hogy a Ket. már nem ismeri az ideiglenes határozat fogalmát, az ideiglenes határozat ezért felülvizsgálható döntés. Mivel azonban közbülső határozatról van szó, ezért eljárási határozat jellege van érdemi tartalommal, amely a Ket. szóhasználatában akár végzésnek is tekinthető. Mivel az „ideiglenes végzés” nem azonos az ideiglenes intézkedéssel és hasonló Ket.-béli fogalmakkal, ezért az nincs külön szabályozva, következésképp azzal szemben nincs helye fellebbezésnek és egyfokú – nemperes – bírósági felülvizsgálatnak. Talán a helyes felfogás itt az, hogy az érdemi tartalomra figyelemmel a Ket. 71. § (1) bekezdés alapján, mint az ügy érdekében való döntést határozatnak tekintjük, ekkor viszont van felülvizsgálat – ezen az állásponton van a jelenlegi bírói gyakorlat – és ennek kétségtelen előnye az, hogy a végrehajtás felfüggesztése körében is lehet kérelmet előterjeszteni, szemben a korábbi helyzettel.

jellegből adódott, hogy a bíróságok végül is egy folyamatos absztrakt eljárási jogviszonyt észleltek, és ebből már logikusan következett az, hogy sommásan nem hatósági eljárásnak, hanem lényegileg is szabályozásnak tekintették a JPE-vel összefüggő eljárásokat. Így a hatósági döntések ténylegesen is a szó szoros értelmében jogszabályként működtek, minden bírósági kontroll nélkül, azzal a különbséggel, hogy jogszabályok esetében végső soron az Alkotmánybírósághoz lehet fordulni a jogszabályi hierarchiában különböző szinten elhelyezkedő jogszabályok ütközése esetén, amely lehetőség itt viszont hiányzott. Ebből az a levonható tanulság, hogy a JPE eljárások és azokhoz kapcsolódó, azt érvényesítő eljárások tekintetében döntő kérdés az, hogy mint közigazgatási ügyet a JPE-ügyeket és eljárásokat, hogyan definiáljuk, hogyan írjuk körül. Mindez pedig az Eht. alapján hozott határozatok tekintetében kell a joggyakorlatnak kidolgozni, mivel a Hkt és az átmeneti szabályozás időszaka alatt a bíróságok gyakorlatában ez a kérdés továbbra is homályos maradt, annak minden következményével.

Az átmeneti időszak másik fontos tanulsága, a végül permegszüntetéssel végződő Fővárosi Bíróság előtt előterjesztett ügyek érdeme és azok tartalmi elemzéséből leszűrhető tapasztalatok voltak. Ma már sose tudjuk meg, hogy a bíróságok ezekben az ügyekben milyen döntéseket hoztak volna érdemben, de két fontos- a közigazgatási ügy fogalmát is alakító - tendencia a felperesi és alperesi hivatkozásokban egyaránt megfigyelhető volt. Ahhoz, hogy ezeket megértsük, tudni kell, hogy ezeket az eljárásokat már az Eht. eljárási szabályai szerint kellett lefolytatni, így már érvénysült az Eht.36.§-a szerinti észrevételezés intézménye.

Az Eht. 36. § (1) bekezdés a.) bekezdése szerint a hatóság az érintett piacok meghatározásával kapcsolatos, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítására, valamint a jelentős piaci erővel rendelkező, illetve más szolgáltatókra az e törvény szerint előírható kötelezettségek megállapítására és a referenciaajánlatok jóváhagyására vonatkozó, határozatának meghozatala előtt legalább 30 nappal közzéteszi a határozat tervezetét, valamint az ezekkel kapcsolatos előkészítő anyagokat, kivéve az érdekeltek által üzleti titoknak minősített adatokat.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében akinek jogát vagy jogos érdekét a határozat érintheti, a határozat tervezetének (1) bekezdés szerinti közzétételétől számított 20 napon belül írásban megküldheti a hatóság részére a tervezett határozatra vonatkozó álláspontját, javaslatát, egyéb észrevételét (a továbbiakban: észrevétel).

Határozat vagy végzés?

Keretes írás 8.

A legváratlanabb nehézségeket a Ket. újításai közül a „végzések” formai változtatásnak tűnő bevezetése okozta. A Ket. előkészítésekor a legfőbb érv a „végzések” bevezetésekor mindössze az volt, hogy a végzések meghozatala a bíróságok előjoga, zavaró ha mindenféle „csipcsup” hatóság is végzéseket hozhat. Mennyire jelentéktelen érvről van szó az csak utóbb derült ki, ami elég lesújtó tanulság arra nézve is, hogy az eljárási jogokkal foglalkozó elméletünk milyen színvonalon áll. A „végzés” fogalmának bevezetése igényelte volna az összes különös eljárási jogszabály határozatokra vonatkozó rendelkezéseinek áttekintését, hisz ezek érthetően nem teszik meg ezt a distinkciót. Mivel ez senkinek sem jutott eszébe, ezért most minden egyes különös eljárási szabály, amely a „határozat” szót említi, külön értelmezést igényel, hogy itt valójában végzésről, vagy határozatról van szó. A bíróságok rákényszerülnek arra, hogy a törvény szövegével nyilvánvalóan szöges ellentétben dogmatika alapon értelmezzék a különös eljárási szabályokat.<sup>1</sup> Ha ezt nem teszik, már pedig önös érdekből időnként nem teszik, olyankor az még elfogadhatatlanabb visszasságokhoz vezet.

Például ha az illetéktörvény azt írja, hogy a „közizgatási határozat felülvizsgálata iránt indult eljárásban” illeték-feljegyzési jog /Itv.62.§ (1) h.)/ és tételes illeték /Itv.43.§.(3)/ van, akkor ebből az Áe. időszakában az következett, hogy mivel nem csak perben, hanem bármely eljárásban így van, ezért nemperes és peres eljárásokra is igaz a fenti tétel.<sup>2</sup> Jelenleg az az értelmezés került előtérbe, hogy mivel csak határozatokról van szó és nem végzésekről, ezért függetlenül attól, hogy minden más jogszabály esetében történeti elemzés alapján megállapítják a bírók, hogy a konkrét „határozat” szó végzés hozatalát vagy határozatét jelenti-e - ez szükségszerű, mert enélkül számos eljárási döntés egyszer csak a konkrét különös eljárási szabály változása nélkül perré válna - ebben az esetben e szabály alapján a tételes illeték alkalmazásától (amely 16.500 Ft) eltekintenek és a végzések esetében a nem meghatározható pertárgyérték nemperes eljárásokra irányadó 5.300 Ft-jával számolnak. Az már igen csak érdekes, hogy ebben az esetben viszont az illeték-feljegyzési jog sem alkalmazható, az az ezt az illetéket viszont előre kéne leróni. Mégis az Ítéltábla az Itv.43.§ (3) bekezdés és 62.§ (1) bekezdés h.) pontjában lévő ugyanazon mondatot kétféleképpen értelmezni és jogpolitika érveléssel támasztotta alá a „jogi” justismordot<sup>3</sup>

Másik jelentős probléma, hogy ha egyszerre kell végzés és határozat tartalmú döntést hozni, akkor ugyanaz az ügy kétfelé válva egyszerre nemperes és peres eljárásnak zajlik teljesen ésszerűtlenül, továbbá ha a költségekről való döntés végzés tartalmúnak tekinthető, akkor mit lehet kezdeni egy befejező határozattal, amely a költségeket is tartalmazza. Legutóbb közbeszerzési ügyekkel kapcsolatos probléma volt, hogy a határozat és egyszerre végzés tartalmú döntések két különböző jogorvoslati tájékoztatást tartalmaztak a különböző határozati részekre, de mivel egyszerre végzés és határozat elnevezése nem lehetett a döntésnek, ezért döntését a hatóság egyszerűen határozatnak nevezte. A Legfelsőbb Bíróság ezen gyakorlati probléma alapján kapott felvetést vizsgálva arra jutott egyik kollégiumi állásfoglalásában, hogy ha a felperes nem hivatkozik arra, hogy egy határozat végzés tartalommal is bír, akkor ezt a súlyos eljárási szabálysértést nem észlelhetik a bíróságok és az ilyen határozat feliratú végzéseket perben kell elbírálni.<sup>4</sup> És a hatóságok ezen újszerű helyzetből adódó iratkezelési- ügyviteli gondjait és gyakorlatlanságát nem is említettem még. Azt hiszem szükségtelen mondanom, hogy a további esetekből és problémákból külön tanulmányt lehetne írni.

1. Ebben a tanulmányban is több helyen ez képezi a jogi elemzés tárgyát, és jól érzékelhető lesz a már már értelemzavaró küzdelem ezzel a fogalom rendszerrel.
2. Megjegyezhető, hogy a Legfelsőbb Bíróság tett arra kísérletet, hogy az akkor még nemperes menekült ügyekben - úgymond méltányosságból - ne a tételes 10.000 forintos, hanem 5.300 Ft-os nem meghatározható pertárgyérték után számítható nemperes illeték kerüljön felszámolásra. Ez azonban ritka kivételes contra legem jogalkalmazás volt, noha még ha jogpolitika gyakorlására a Legfelsőbb Bíróság fel is lenne hatalmazva, akkor is értelmetlen lett volna. A menekülteknek ugyanis édes mindegy volt, hogy 5.300 vagy 10.000 forint netán 15000 Ft az illeték. Nem ezért és nem elsősorban anyagi okokból nem fizették meg, hanem sajátos élethelyzetükből adódóan (pl. már nem is voltak az országban, kiutasították végrehajtották mire jött az illetékhivatal felhívása stb.) Azóta ezek az eljárások költségmentesek.
3. Lásd FIT 2.Kpkf.50.054/2007/2; 2.Kpkf.51079/2006/3; 2.Kpkf.51016/2006/2. Érdekeség, hogy mindezt államigazgatás hallgatása kapcsán mondták ki, ahol még egyértelműbb, hogy 5300 Ft és lerovandó illeték a logikus döntés. Megjegyezhető, hogy az érv itt is a méltányosság, noha egyértelmű, hogy az 5300 Ft illeték előre lerovása kedvezőbb, mint az utólagos szembesülés vele. Sokan akik utóbb tudják meg egy semmilyen jogorvoslatot nem engedő nemperes eljárásban - ilyen a végzés felülvizsgálata - hogy illetékfizetési kötelezettséggel jár a jogorvoslat, már is lemondanak e lehetőségről még oly csekély összegről is van szó. Ezt meg tudják tenni ha előre kell leróni, mert ha a hiánypótlás teljesítésére nem kerül sor, akkor illetékmentesen érdemi vizsgálat nélkül utasítják el jogorvoslati kérelmét. Illetékfeljegyzési jog esetén azonban hiába "kapalódzik" a jogorvoslatot kérő, hogy ha ezt tudja előre be se nyújtja a kérelmet. Visszavonás esetén is - még méltányos jogértelmezés esetén is - 500 forintja bánja, ha meg csak az érdemi döntésből értesül az még inkább méltánytalannak érzi. Márpedig erre illeték-feljegyzési jog alkalmazásánál nagy az esély.
4. Legalábbis így értelmezik az elsőfokú bíróságok azt a legfelsőbb bírósági kollégiumi döntést (lásd 2006. december 11-12-i legfelsőbb bírósági kollégiumi állásfoglalások), hogy a fenti hiba súlyos eljárási szabálysértés. Noha elég zavaró hiba, a hatóság -a jogorvoslati tájékoztatás kettősségéből kikövetkeztethetően - pontosan tudta, mit csinált. Ha valamit rosszul csinált, talán azt, hogy a két döntést nem két íven szövegezte, nem külön elnevezéssel.

Előírta továbbá a (3) bekezdés, hogy a hatóság az (1) bekezdés szerinti határozata meghozatala során a beérkezett észrevételeket lehetőség szerint figyelembe veszi. A határozat által érintett fél indokolt kérelmére vagy hivatalból a hatóság az érdekelteket szóban is meghallgathatja. A határozat indokolásában a hatóság megjelöli a figyelembe vett, illetve a figyelembe nem vett észrevételeket, valamint azok figyelmen kívül hagyásának indokát.

A hatóság ebben az időszakban a (2) bekezdés alapján tett észrevételekre akként válaszolt, hogy azokat nem ismertette határozatában, hanem a-f. pontig meghatározta azt, hogy milyen típusú válaszok lehetségesek szerinte (pl. a.) „figyelembe vettük”, f.) „nem indokolt” c.) „jogszabályba ütközik” stb.) és táblázatba foglalta az egyes érveket az észrevételek sorszámozása szerint, és azokhoz az általa kialakított „betűket” rendelte. Ez a megoldás nyilvánvalóan „szokatlan volt” a határozatokkal szemben támasztott szokásos követelmények tükrében, különösen ahhoz képest, ami az Áe. 43. § (1) bekezdés c.) pontjának és az Eht. 36. § (3) bekezdés utolsó mondatának együttes értelmezéséből következhet. Mivel a hatóság a vezetőkes szolgáltatók esetében referenciaajánlatokon belül szereplő díjak tekintetében, melyek ezen határozatok legérzékenyebb pontjai voltak, egyfajta összehasonlítást végzett a többiek árához képest akként, hogy a LRIC modell részleges módosításával kiszámolható leghatékonyabb szolgáltató díjaihoz viszonyította a többiekét, akik alkalmazható LRIC költségmodellt nem nyújtottak be és egyben a fokozatos közelítés elvét vallva a fölött határozta meg „átmenetileg” a díjakat, ezért a szolgáltatók általában egymáshoz képest hivatkoztak arra, hogy a másik díjaihoz képest a megszabott költségalapú díjak eltúlzottak. Mivel a hatóság egyértelműen a különböző szolgáltatók díjait egymáshoz viszonyította, a szolgáltatók ugyanezen az alapon a különböző határozatok megállapításait vetették össze és ez alapján egymással ellentétesen hivatkoztak a különböző perekben jogszabálysértésre. Feltűnő volt, hogy a díjak kapcsán senkinek nem jutott eszébe észrevételt tenni a többiek díjaira, vagy ha tettek is, nem támadták meg egymás díjait, hanem mindenki a saját határozata kapcsán igyekezett a másik határozatát jogszerűnek feltételezve elérni azt, hogy a sajátját a bíróság jogsértőnek találja. ***Ezeket a határozatokat a hatóság a piac torzításának elkerülése végett egyszerre, egy napon hozta meg, egymásra tekintettel.***

Ez a helyzet egyértelműen rámutatott arra, hogy a piaci szereplők hatékony jogérvényesítésre csak úgy képesek, ha egyszerre támadják ezeket az egymásra tekintettel hozott határozatokat.



Például amikor az Emitel<sup>323</sup> azt sérelmezte, hogy őt, mint leghatékonyabb és legkorrektebb költségmodellt benyújtó szolgáltatót miért büntetik azzal, hogy az ő árra a legalacsonyabb, míg a többiek árait, akik közel sem voltak olyan jogkövetők, benchmarkinggal, az Eht. által nem ismert „fokozatosság elvére” hivatkozással magasabban állapították meg, akkor igaza volt abban, hogy a többi – és esetleg kevésbé hatékony – szolgáltató, elfogadott költségmodell hiányában "nem érdemelte meg" a magasabb díjakat, mivel „fokozatosság elvét” valóban nem ismerte a törvény. Ehhez azonban az Emitelnek nyilvánvalóan nem saját határozatát kellett volna támadni, hanem a többiekét, ahol a „fokozatosság elvét” jogellenesen alkalmazták.<sup>324</sup> Ehhez hasonlóan nem értette például az Invitel, hogy hogyan lehet azonos díja a MATÁV-val, ha a MATÁV-nak üzemméret előnye van, tehát nyilván olcsóbb határkölséggel termel és így tovább. Ugyanígy az alperesi hatóság meg volt arról győződve, hogy az észrevételezési jogával élő Pantel a MATÁV perében nem rendelkezik keresetőségi joggal, mert nem volt ügyfél. Ez is azonban téves álláspontnak tűnik annak fényében, hogy a Pantel észrevételeiben az indokolásban reagálnia kellett a hatóságnak, és e körben saját észrevételei kapcsán tett indokok tekintetében mindenképp volt keresetőségi joga. Ez következik abból, hogy az Eht. 36. § (3) bekezdésének különben nem lett volna értelme. Mert mi értelme van megindokolni valamit, amit úgy sem lehet megtámadni, nem lehet sérelmezni. Ezt támasztja alá a zárt formális logikán alapuló tételes jogi érvelés, hogy akinek jogát és jogos érdekét az ügy érinthet, az tehet észrevételt és ha az Eht. ügyfél fogalma más is, tehát az észrevételező nem ügyfél, az sem számít, hisz nem is követelte meg az akkori Pp. 327. § (1) bekezdése az ügyféli minőséget a per indításához és az igényérvényesítési jogosultsághoz. Mindössze az volt a követelmény, hogy jogát vagy törvényes érdekét az ügy érintse, márpedig a szóhasználatától függetlenül az Eht. 36. §-a szerinti észrevételező definitíve ebbe a körbe tartozik az Eht. 36. § (2) bekezdésében foglalt Pp. 327. § (1) bekezdésével azonos tételes jogi szabályánál fogva. Persze ebben a körben felvethető, hogy az Eht. 36. § (2) bekezdése nem azt mondja, hogy "érinti" az ügy jogos érdekét, csak azt, hogy "érintheti", azonban látni kell, hogy ha a határozat az észrevételekre tekintettel indokolást tartalmaz, akkor ebben a körben a lehetőség már bizonyossággá válik.

---

<sup>323</sup> FB 7.K.32217/2004. számú ügy

<sup>324</sup> Hozzá tartozik ehhez a kérdéshez az is, hogy persze az Emitelnek saját határozatát is támadnia kellett, mert alacsony díjai végül is hatósági korrekcióra figyelemmel alakultak ki, ha ez a korrekció jogsértő, akkor a többiek közelébe kerülhetett volna.

*Az összes konfliktus, ami ezekben az ügyekben felmerült, egyetlen lényeges dologra hívta fel a figyelmet. A JPE határozatok és az azon alapuló határozatok egymással összefüggnek, és a jogok érvényesítése csak úgy lehetséges, ha ügyféli mivoltuk hiánya ellenére a szolgáltatók perindítási illetve igényérvényesítési jogosultsága valamilyen módon elismerésre kerül a bíróságok előtt.* Persze először ezeket a jogérvényesítéshez elengedhetetlen összefüggéseket nekik is fel kell ismerni.

Azért tartottam fontosnak az átmeneti időszak ügyeinek tanulságát leszűrni, mert megelőlegezi azokat a gondolatokat, amelyek az Eht. szerinti JPE eljárás közigazgatási ügy fogalmának elvi megalapozására rávezettek.

### **2.2.1.3 Az Eht. szerinti JPE eljárások eleje, vége, terjedelme**

A Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa (NHHT), mint a HDB jogutódja, az Eht. alapján lefolytatott új szabályozási keretnek megfelelő első JPE eljárást, már a Hkt. és annak alapján lefolytatott eljárások bírói felülvizsgálatának tapasztalatait is felhasználva folytatta le.

Az NHHT 2003. december 31-i hatályos nyilvántartása szerinti 597 szolgáltató részére előírt adatszolgáltatási kötelezettség alapján beérkezett adatok, és a megbízása alapján a TÁRKI Rt. által 2004. május 12-14-e között végzett piackutatás adatai, valamint egyéb nyilvános adatok felhasználásával azonosította az Eht. 52.§ (1) bekezdése alapján eljárva az elektronikus hírközlés területén szóba jöhető érintett piacokat, valamint elemezte az azokon fennálló versenyt és annak hatékonyságát.

Az NHHT az Eht 53.§ (1) bekezdése alapján vagy azonosította ezen piacokon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókat, vagy nem, de minden esetben közzétette a határozat tervezeteket különböző időpontokban, szám szerint 18 piactípusra vonatkozólag. Az egyes piactípusokon belül azonosított piacok egy-egy határozattervezetben szerepeltek<sup>325</sup>. Azokban az esetekben, amikor nem azonosítottak JPE-t, akkor a határozattervezet úgy szólt, hogy az NHHT megállapította, hogy az adott piacon nincs JPE szolgáltató. Végző soron minden piac tekintetében született határozat, ott is, ahol nem volt JPE szolgáltató. Akár JPE szolgáltatókat azonosítottak valamely piactípuson,<sup>326</sup> akár nem, mindig az érintett piac összes szereplőjének kézbesítették a határozatot. Gyakori volt azonban, hogy az egyes főként nagykereskedelmi

---

<sup>325</sup> Lásd. 16/2004. (IV.24.) IHM rendelet, 8001/2004. (IHK.8) IHM tájékoztató

<sup>326</sup> Piactípus az, amit a jogszabály meghatároz. Ezen belül több piac is létezhet, így pl. a 16-os piacokon a egyedi mobilhálózatok végződtetési piacaiból három volt, a három szolgáltató szerint, ahogy vezetékesek estében, annyi ahány vezetékes szolgáltató volt.

piacokon csak egy piaci szereplő a JPE szolgáltató volt azonosítható. Ilyenkor csak a JPE szolgáltató volt az ügyfél. Ha több piac és így több JPE szolgáltató szerepelt egy határozatban az adott piactípuson, akkor ezen JPE szolgáltatóknak kézbesítették a határozatot, akik a határozatok szerint ügyféli jogállással rendelkeztek.<sup>327</sup>

Az NHHT Eht. alapján lefolytatott JPE eljárásainak jellegzetessége az volt, hogy az Eht. 52. § (2) és Eht. 151.§-a<sup>328</sup> szerinti adatszolgáltatási kötelezettséget előíró határozatait tekintette az ügy indító határozatának és a megindított eljárás tárgyát „piacmeghatározás, a jelentős piaci erejű szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek előírásaként” határozta meg. Ekként az így született ügyindító határozatokat eljárási határozatoknak tekintette, amelyek majd az érdemi határozattal együtt támadhatók meg.<sup>329</sup> Eszerint nem JPE eljárásokról, hanem egyetlen eljárásról – hatalmas és minden piacra kiterjedő – egységesen és együttesen lefolytatott eljárásról van szó. A hatóság ezt a felfogását mind a Hkt., mind az Eht. szerinti JPE eljárással kapcsolatos határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perekben úgy fogalmazta meg a bírósági tárgyalásokon,<sup>330</sup> hogy **„egy eljárásról van szó, melynek 18 (Hkt. esetében négy) befejező érdemi határozata van”**. Ezt tükrözi az a körülmény is, hogy ügyviteli szempontból az összes határozat azonos ügyszám alatt jelenik meg, értelemszerűen különböző sorszámokkal.<sup>331</sup> Ez az álláspont azonban az eljárásjog klasszikus dogmatikájának fogalmi rendszerében elvi képtelenség. Lehet több közigazgatási ügyet, és ekként több közigazgatási eljárást együttesen lefolytatni és nem kizárt a döntéshozatal előtt kvázi „elkülöníteni” az ügyeket és formailag külön íven megszövegezett érdemi határozatokat hozni, nem kizárt továbbá formailag egy íven megszövegezni több érdemi határozatot.

Ha hatóság ügyviteli szempontból nem is, de eljárásjogi értelemben valójában azt tette,- a dolgok természetéből adódóan nem is tudta volna másképp tenni – hogy több eljárást együttesen folytatott le, ami mondható persze úgy is, hogy több közigazgatási ügy egy

---

<sup>327</sup> Lásd pl. DH-664-174/2004 „Bérelt vonalak nagykereskedelmi végződtetési szegmense” kapcsán született határozat 18. oldala.

<sup>328</sup> Eht. (2003. évi C. törvény) 151. § (1) A hatóság határozatával kötelezheti az elektronikus hírközlési tevékenységet végzőt az elektronikus hírközlési szolgáltatásra, tevékenységre vonatkozó olyan adatok szolgáltatására, amelyek szolgáltatások igénybevételéhez, a hálózati szolgáltatások megvalósításához, továbbá a hatóság hatáskörébe utalt feladatok végzéséhez szükségesek, abban az esetben is, ha azok üzleti titoknak minősülnek. (2) Az adatszolgáltatásra megfelelő határidőt kell meghatározni. Amennyiben az adatszolgáltatás piacmeghatározás, illetve piacelemzés érdekében szükséges, az adatszolgáltatásra nyitva álló határidő 30 nap.

<sup>329</sup> Eht. kommentár 598. oldal 7. pont

<sup>330</sup> Összekapcsolási piac és 16-os piacok bírósági felülvizsgálata iránti perek tárgyalásain elhangzottak szerint

<sup>331</sup> Ez az első Eht. szerinti JPE eljárások esetén a DH-664/2004-es ügyszám volt.

eljárásban<sup>332</sup> került lefolytatásra. De végső soron mindenképp arról van szó, hogy a piacmeghatározás és elemzést követően az Eht. 53. § (1) bekezdése szerinti JPE szolgáltató azonosítása után, már a határozattervezetek elkészítésekor az egyes ügyek elváltak egymástól mind alaki, mind tartalmi szempontból és a továbbiakban a különböző ügyek külön-külön eljárásban folytatódtak és fejeződtek be érdemi határozattal. A hatóság jogi értelemben ezért aztán mindenképp több ügyet és több eljárást folytatott le, hiszen nem minden adatszolgáltatásra kötelezett szolgáltatót tekintett mindegyik ügy, illetve azt befejező döntés szempontjából ügyfélnek, hanem csak azokat, akik az adott határozat tárgya szerinti piactípuson ügyfelek voltak.

Ez a helyzet a szabályozói tevékenység és az egyedi hatósági ügyek konfliktusából adódott. Ennek lényege, hogy egy egyedi ügy mindig valamely magatartás, tevékenység, helyzet, tehát az ügy tárgya által meghatározott kérdésben indul a magatartást, tevékenységet tanúsító, vagy a helyzetet előidézővel szemben. A JPE piacsabályozás esetében az Eht. 52. § (2) és (3) szakaszában foglalt piacmeghatározás és piacelemzés előtt nem ismert, hogy van-e egyáltalán szabályozást igénylő piaci magatartás, tevékenység, helyzet. Ekként csak az elemzést követően határozható meg az eljárás konkrét tárgya és ügyfele. *Míg klasszikus eljárásban az ügy tárgya utóbb bővíthető, és nem szűkíthető, addig a JPE eljárásnál az ügy természetéből adódóan éppen fordított a helyzet: a szélesen meghatározott ügy tárgyát szükségszerűen szűkítik folyamatosan, majd e szűkített tárgykörben hoznak határozatot. A klasszikus eljárásokban az ügy tárgya azért nem szűkíthető utóbb önkényesen, mert a Ket. 31. § b.) e.) pontja alapján a hivatalból indult eljárást, ha az eljárásra okot adó körülmények már nem állnak fenn, akkor is eljárást befejező megszüntető végzéssel meg kell szüntetni. Ennek analógiájára az következne, hogy a klasszikus eljárási dogmatika alapján a JPE eljárások esetében ha jogi dogmatikai értelemben is egy eljárásról beszélünk, akkor a befejező érdemi határozat meghozatala előtt a többi ügyféllel szembeni eljárását végzéssel meg kellett volna szüntetni.* A Ket. hatályba lépése előtt a megszüntetés határozattal történt volna, mert az Áe. nem tett különbséget érdemi határozat és eljárás végzés között. Az egy más kérdés, hogy ebben az esetben is, az eljárást megszüntető döntési részek, mint nem érdemi döntések nem lettek volna felülvizsgálhatók, míg jelenleg a Ket. alapján nemperes bírósági felülvizgálatnak lenne helye.

---

<sup>332</sup> Az ilyen szóhasználat nem kizárt, ha az eljárást nem a közigazgatási eljárási jogviszony léteéhez, hanem az eljárási cselekmények egyidejűségéhez, az ügyek együttes kezeléséhez kötjük.

Mivel a hatóság nem mindegyik érdemi JPE határozata vonatkozásában, minden adatszolgáltatásra kötelezettet tekintett ügyfélnek, ezért nyilvánvaló, hogy a hatóság maga is „egy eljárásában” különböző több ügyet együttesen vizsgált. Az NHHT jól láthatóan az egyes közigazgatási ügyek és a klasszikus közigazgatási eljárások részeként kezelte az adatszolgáltatási eljárást, és nem külön eljárási jogviszonyként.

Ennek a megoldásnak kétségtelenül vannak az Eht. szabályozásából levezethető indokai és előnyei:

Így az Eht. IV. és V. fejezete, amely a hatóság illetve a Tanács eljárására vonatkozó és Ket.-től eltérő szabályait tartalmazza, meglehetősen összemos egyrészt anyagi jogi szabályokat és eljárási szabályokat, másrészt összekever eljárási jogintézményeket, mely utóbbiból alappal vonhatta le a hatóság azt a következtetést, hogy a hatóság eljárása eltér az aktustani és jogviszonyelmélet szokásos dogmatikai rendszerétől is.<sup>333</sup> ***Ket-béli eljárási jogintézményeket kevert össze a jogalkotó, amikor a „tényállás tisztázása” címszó alatt valójában a hatósági ellenőrzésre jellemző szabályozást adott,*** köztük olyan szabályokat is beépítve, melyek egyértelműen csak hatósági ellenőrzés keretében értelmesek (pl. próbavásárlás intézménye). A hatóságnak, mint jogalkalmazónak kötelessége abból kiindulni, hogy a jogalkotó tudatosan járt el így, ekként ezt nem értelmezhetette másként, mint hogy a jogalkotó a hatósági ellenőrzési tevékenységeket tudatosan beemelte a klasszikus közigazgatási eljárás jogviszony keretei közé, és ez elsősorban a JPE eljárásra mindenképp igaz. Ezt fejtegeti az Eht. kommentár 156. oldala és végső soron megállapítja, hogy ezek szerint az Eht. alapján hírközlési hatósági ügyekben az NHH a tényállás tisztázása körében nem csak bizonyítási eljárást folytathat le, hanem a hatósági ellenőrzés eszközrendszerét is igénybe veheti. Az Eht kommentárjában megjelenő hatósági álláspont e szabályozási modellnek kiemelt jelentőséget tulajdonít a JPE eljárások esetében, mely szabályozást indokolja e vélemény szerint az Eht. 40. § (2) bekezdésében rögzített azon szabály is, hogy ha jogsértéséről szerez így tudomást az NHHT, akkor hivatalból eljárhat a jogsértés tekintetében. Ugyanígy az Eht. 31. § (5) bekezdésében lévő Ket.-től eltérő szabályt is ennek tudja be a kommentár. Ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy piacfelügyeleti eljárásban, az Eht tényállás tisztázása cím alatt szabályozott

---

<sup>333</sup> Nem ritka inkább általános, hogy különös eljárási szabályok az anyagi jogi szabályokkal összefonódva jelennek meg a tételes jogban. Az Eht. is anyagi és eljárási szabályokat tartalmazó törvény, ebben az értelemben itt is ez a helyzet. Ugyanakkor a törvény szerkezetileg úgy épül fel, hogy maga kívánta a IV és V. fejezetben elkülöníteni az eljárási szabályokat, ezért az anyagi és eljárási szabályok keverése alappal lehet kritika tárgya.

hatósági ellenőrzés szabályait a klasszikus államigazgatási eljárási szabályozás szerint kell alkalmazni. A hatósági ellenőrzés eszközrendszere ilyenkor nem a hatósági jogalkalmazási eljárási jogviszony keretében szükséges tényállás tisztázása körében rendezett bizonyítási eszközöket kiegészítő eszközrendszerként alkalmazandó, hanem az önkéntes jogkövetésen alapuló Eht.-ban szabályozott jogi normák és hatósági határozatok végrehajtásának ellenőrzésére, esetleges jogsértés megállapítására szolgáló eszközként funkcionál.

Kétségtelen előnye ennek az értelmezésnek, hogy az érdemi határozaton keresztül az adatszolgáltatásra vonatkozó határozatok (ebben az értelmezésben helyesen: végzések) elvileg megtámadhatóvá válhatnak legalább közvetetten bíróság előtt is.

További előnye ennek a felfogásnak, hogy mivel eszerint minden adatszolgáltatásra kötelezett legalább az egyik közigazgatási ügyben ügyfél kell, hogy legyen, ezért azokon a piacokon, ahol nincs JPE, ott is hozható, sőt kell hozni egy határozatot, amely az ügyfelekkel szemben indult eljárást lezárja és így közvetlenül lehetőséget biztosít arra a hatóság, hogy a JPE szolgáltató hiányát megállapító határozatot is megtámadhassák azok, akiket sért ez a megállapítás, mert úgy gondolják, hogy van JPE szolgáltató az érintett piacon. Végül is fontos érdeke fűződhet a piaci szereplőknek ahhoz, hogy egy JPE szolgáltató ténylegesen azonosításra kerüljön.

Emellett indokolta az ilyen esetekben is a határozat meghozatalát, hogy azon Hkt. szerinti JPE szolgáltatók esetében, akik az Eht. alapján már nem minősülnek annak, azok esetében az előírt kötelezettségeket meg kellett szüntetni, ez pedig egy érdemi határozat.

Vannak azonban olyan tények, körülmények, és különösen jogszabályi rendelkezések jogtechnikai problémák, amelyek súlyos konfliktusba kerülnek ezzel az értelmezéssel. Ezek felsorolásszerűen a következők:

1. A tényállás tisztázás „hatósági ellenőrzésszerű” szakaszában olyan adatok bekérésére kerül sor, amelyek jelentős része nem az adott eljárásban, befejező határozattal érintett körben kerül felhasználásra, illetve az adat bekérésnek egyértelműen nem az a célja, hogy az adott ügyfél jogai és kötelezettségei körében a hatóság információhoz jusson, hanem a teljes hírközlési piac elemzéséhez szerzi be az adatokat. *Másképp fogalmazva: nem az egyedi hatósági ügy terjedelméhez igazodik ez a „hatósági ellenőrzés”, hanem a JPE eljárás egészéhez.* Ebből

következik, hogy az érdemi határozat felülvizsgálata során érdemben nem vizsgálható az a kérdés, hogy az adatszolgáltatásra kötelezés útján bekért adatok körre jogszerű volt-e, illetve egyértelmű, hogy az adatok célhoz kötöttsége nem az adott hatósági ügy viszonylatában jelentkezett, ezért az ab ovo jogsértő.

2. Az Eht. 27.§-ában megfogalmazott ügyfélfogalmat az Eht. kommentárja maga is szűkebbnek véli<sup>334</sup> a Ket. illetve az Áe. ügyfélfogalmánál, amennyiben ügyfél az, akivel szemben az eljárást indították. Ebből viszont az következik, hogy az egyes érdemi határozatok ügyfeleivel szemben indított ügyeket, meg kellett volna szüntetni azon ügyfelekkel szemben, akiket nem azonosítottak JPE szolgáltatóként, az Áe. eljárása alapján akár a határozatban, a Ket. alapján azonban már külön végzéssel. Ez azt jelentette volna, hogy az olyan piactípusokon, ahol nem volt JPE szolgáltató, ott konkrétan végzéssel (az Áe. alapján még nem érdemi, de befejező határozattal) meg kellett volna szüntetni az eljárást, és annak indokolásába kellett volna bele foglalni azt, hogy mely piactípusról van szó, illetve milyen piacok léteznek, és hogy a megszüntetés oka éppen az, hogy nincs ezeken a piacokon JPE szolgáltató<sup>335</sup>. Ez esetben azonban mivel nem érdemi határozatról, hanem végzésről van szó, a 2005. november 1-e előtti szabályozás szerint nem felülvizsgálhatók bíróság által, 2005. november 1. után indult JPE eljárásokban 2005. január 1-e után hozott végzés esetében pedig a Fővárosi Bíróság nemperes eljárásban vizsgálhatja felül , amely ellen sem fellebbezésnek, sem felülvizsgálatnak helye nincs.<sup>336</sup>
3. ***Ha pedig az Eht. 27.§-át úgy értelmezzük, hogy a JPE szolgáltatókkal szemben indul a JPE eljárás, amely szintén egy kézenfekvő megoldás lehet, akkor egyáltalán nem értelmezhető az adatszolgáltatási eljárás, és annak során hozott határozatok (végzések) a JPE eljáráson belül.***
4. Nyilvánvaló az is, hogy bármely JPE azonosítás alapja az adatszolgáltatás egészéből nyert adatok, mert a piacelemezés a piac egészének vizsgálatával történik. Ebben az esetben viszont, nem tartható a JPE eljárás külön-külön eljárási jogviszonyokra és érdemi határozatokra bontása.

---

<sup>334</sup> Eht. kommentár 134-137. oldal.

<sup>335</sup> Ez alól kivétel az, ha valaki az adott piacon korábban a Hkt. alapján JPE szolgáltató volt, mert akkor rá nézve egyértelműen érdemi határozattal kell megszüntetni a korábbi kötelezettségeket.

<sup>336</sup> Nem hozható a JPE határozatban olyan rendelkező rész, hogy mi a vizsgált piac, mert az ilyen rendelkezések nem keletkeztetnek, módosítanak vagy szüntetnek meg jogokat vagy kötelezettségeket.

5. Végül ügyviteli szempontból jelentkező probléma, hogy az adatszolgáltatási eljárás egésze mindegyik JPE eljárásnak teljes egészében az iratává válhatna így, ami szabányi iratanyagok keletkezését jelenti

E problémákat észlelve az Eht. szerinti JPE határozatok bírósági felülvizsgálata során a Fővárosi Bíróság az eljárás egészének más szempontú értelmezését adta a 7.K.30467/2005/45. számú 16-os piacra vonatkozó<sup>337</sup> ítéletében.<sup>338</sup>

A bíróság egyetértett abban a hatósággal, hogy az Eht.-ban szabályozott perbeli eljárás az államigazgatási eljárás általános szabályaihoz képest felfogásában és rendszerében is eltérő speciális szabályozást tartalmaz. A bíróság ugyanakkor e jogi szabályozás sajátosságát, nem abban látta – mint a hatóság<sup>339</sup> - hogy az széles körű - már-már jogalkotói jellegű – diszkrecionális jogkört ad a hatóságnak, amely az Áe. és általában a garanciális szabályok alkotmányosan is megkövetelt tágító értelmezését, hova tovább a bírói kompetencia szűkítését követeli meg, hanem a perbeli eljárás azon sajátosságát tartotta kiemelendőnek, hogy az látszólag nem a magyar közigazgatási eljárás jogelveinek megfelelően meghatározott ügyfélhez – konkrét eljárási jogviszony létrejöttéhez – köti az eljárási cselekményeket, hanem egy „ügyfél nélkül induló” tárgya szerint meghatározott eljárásnak tekinthető, amennyiben a piacazonosítás, piacelemzés folyamata nem köthető konkrét közigazgatási eljáráshoz vagy ügghöz, hanem csak a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosításakor és a piacelemzésen alapuló kötelezettségek kiszabása során válik „ismertté az eljárás ügyfele”.

Kiemelte a bíróság, hogy tevékenységének jogi elemeit önmaga nem volt képes a hatóság helyesen értékelni. A lényeges és lényegtelen elemeket, fogalmakat, saját eljárását annak határait, terjedelmét nem tudta definiálni, ami a bírósági eljárás lényeges elhúzódsához is vezetett, továbbá automatikusan vonta maga után az eljárásjogi jogszabálysértéseket (nem tudta a közigazgatási iratait, eljárásának tárgyát egyértelműen megjelölni, nem tudta megjelölni, hogy határozatának melyek a rendelkező és melyek az indoklási részei stb.)

---

<sup>337</sup> 16-os piac: „A beszédcélú hívásvégződtetés nagykereskedelmi szolgáltatás egyedi mobil rádiótelefon hálózatban, piacok (16/2004. (IV.24) IHM rendelet 1. számú melléklet 16. pont.) A perben két JPE mobilszolgáltató felperes, egy JPE szolgáltató pedig alperesi beavatkozó volt.

<sup>338</sup> FIT 2 Kf.27284/2006/11. ítélettel lett jogerős, amely az első fokú ítéletet megváltoztatta. Lásd.: 15. keretes írás.

<sup>339</sup> A hatóság a JPE eljárás sajátosságát a hatóság diszkrecionális lehetőségeiben látja. Lásd. Eht. kommentár 213-214.



A bíróság megállapította, hogy az a körülmény, hogy az eljárás során időben többé-kevésbé egybe csúszik a piacelemzés folyamatával a piacazonosítás (Eht. 52. § (2)(3) bekezdés szerinti 53. § (1) bekezdésétől elkülönülő eljárás), mint egy bizonyos tárgy körében lefolytatott hatósági tevékenység és ahhoz kapcsolódó elkülönülő egyedi jogviszonyok, és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosítása és kötelezettségek kiszabása, mint egyedi ügyben lefolytatott hatósági eljárás (Eht. 53. § (1) bekezdés), mely utóbbihoz szintén kapcsolódik a piacelemzés, majd szükségszerűen az egyedi hatósági ügyben részletes indokolás alá esik az ügy tárgyának meghatározása körébe eső piacazonosítás és elemzés eredményéről történő rendelkezés és annak indokolása, azzal járt, hogy az ügyféli jogok gyakorlásának mikéntje, és hogyanja bizonytalanná válhatott volna. Ugyanakkor az Eht. 23.§-a alapján egyértelmű, hogy az Áe. szabályai alapján hatósági jogalkalmazásról van szó, mely nem történhetett másként, mint hogy létrejön a konkrét eljárási jogviszony, melynek során az ügyfél és így felperesek is konkrét eljárási jogosítványokkal rendelkeznek.

Szemben a hatóság felfogásával, amely a hatóság eljárását segítő jogintézményként kezeli az Eht. 36. §-ában szabályozott eljárást, és semmi másnak, a bíróság rámutatott arra, hogy sok egyéb mellett ezen jogintézmény egyik lényeges funkciója – de nem csak ez – az ügyféli jogosítványok gyakorlásának biztosítása, mely lehetővé teszi, hogy legkésőbb a határozat meghozatalát megelőző 30 nappal az eljárás és egyedi hatósági jogviszony létrejötte egyértelművé váljon, másrészt az ügyfél tudomást szerezzen a konkrét vele szemben vagy őt érintő eljárásról és ekként ügyféli jogait gyakorolhassa. Így az eljárás sajátosságából eredő „bizonytalanságok” is orvoslásra kerülnek, a hagyományos eljárásokat jellemző egyes eljárási elemeket – de nem mindet – funkcionálisan kiváltja. De ezen jogintézmény funkciója nem csak ez, hanem az Eht. 36. § (2) bekezdéséből kitűnőleg az is, hogy nem csak az ügyfelek, hanem mindazok akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy érintheti észrevételeket tehessenek. E szabályozás nyilvánvaló indoka, hogy az az Áe. 3. § (4) bekezdéséből következő azon eljárási alapelv, mely szerint az ügyfél definitive az akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti nem érvényesül ezekben az eljárásokban az Eht 27. §-ára figyelemmel. *Az Eht. 27. §-ában foglalt eltérés indoka pedig szintén egyértelmű: olyan gazdasági-társadalmi viszonyok szabályozásáról van szó, melyek súlyos és komoly beavatkozást jelentenek a magánautonómiába, alkotmányosan védett jogok (magántitok védelme, vállalkozás szabadsága stb.) kerülnének veszélybe ha mindazok akiket az ügy közvetlenül érint korlátozás nélküli ügyféli jogosítványokkal rendelkeznének, továbbá magát a hatósági és az*

***egyéb jogorvoslati fórumok eljárást lehetetleníténé el – a beavatkozás súlyánál fogva – a nagyszámú érintettek körének teljeskörű bevonása az eljárásba.***

A jogi szabályozás tehát az adott gazdasági viszonyokba való beavatkozás, szabályozás, rendszeres és ismétlődő jellegű magatartási szabályok hatósági egyedi döntéseken keresztül történő érvényesítésének fizikai- jogi megvalósíthatósága és jogállami követelmények tartalmi érvényesítésének összeegyeztetése, a két, részben ütköző követelmény kiegyensúlyozott érvényre juttatása között egyensúlyoz és ezért bár az ügyféli kört a formális eljárás keretei között leszűkíti, azonban kellő jogi garanciákat és eljárási jogosítványokat nyújt azoknak is akik az eljárásban nem ügyfélként vettek részt, de hagyományos hatósági eljárásban ügyfelek lennének: akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Ha valaki ugyanis az Eht. 36. § (2) bekezdése adta jogával él és megismeri a határozat tervezetét, valamint az azt megalapozó lényeges iratokat és észrevételt tesz akár ügyfél, akár nem, az közel olyan helyzetbe jut, mintha ügyfélként részt vett volna az eljárásban legalábbis annyiban, hogy a lényeges ügyféli jogosítványokat, a nyilatkozattételhez való jogot, jogorvoslathoz való jogot teljes terjedelmében gyakorolhatja. Ugyanis nem csak arról van szó, hogy észrevételt tehet, de az Eht. 36. § (3) bekezdése értelmében arra reagálni kell a határozatban, ha elfogadják javaslatát akkor a határozatot az ügyfelek irányába kell megindokolni, hogy mi az oka a változtatásnak, ha meg nem fogadják el akkor azért, mert azt az Eht. 36. § (3) bekezdése előírja. Ebből egyben az is következik, hogy a határozat ezen részei tekintetében az észrevételezési jog konkrét gyakorlása, az azt gyakorló de nem ügyfél személy, szervezet keresetőségi jogát megalapozza (rá nézve a határozat indokolást tartalmaz, mely indokolás meglétéhez és jogszerűségéhez joga van), és ekként a két legfontosabb ügyféli jogosítvány – a nyilatkozattétel és a jogorvoslathoz való jog – számára is biztosított.

Mindez azért is bír relevanciával, mert a felülvizsgálni kért határozat és az azt megalapozó eljárásnak egzaktan meghatározott tárgya nem „piacmeghatározás, jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek előírása” általában, ahogy azt a határozat fejléce jelezte (ilyen tárgyú eljárás és határozat további jó pár határozat tárgya), hanem konkrétan a 16-os piacokra vonatkozó három azonosított piac és azok elemzése alapján három szolgáltatóval és így három egymástól különálló ügyféllel rendelkező ügyben

indított, de egy eljárásában elbírált hatósági ügyekről van szó. Az I.r. felperes<sup>340</sup> így nem volt ügyfele a II.r. felperest érintő piacon végzett azonosításnak és kötelezettségek meghatározására irányuló eljárásnak, és fordítva, ahogy alperesi beavatkozó sem ügyfele az I.r. és II.r. felpereseket érintő ügyeknek, annak ellenére, hogy a három tartalmilag elkülönülő ügy egy eljárásban való elbírálása folytán az Eht. 48. § (1) bekezdés b.) pontja értelmében a beavatkozó státuszukat a törvény elismeri. Azonban az a körülmény, hogy az egy eljárásban való elbírálás a beavatkozó státuszt megalapozza, nem jelenti azt, hogy egyben a határozat bármely része tekintetében keresetőségi joguk is lenne, a keresetőségi jogot az őket nem érintő határozati részek tekintetében az Eht. 36. § (2) bekezdésében foglalt észrevételezési jog gyakorlása – az észrevételek körében – alapozza meg. Mindez azért is így van, mert egy vezetékes- vagy más nem mobil - szolgáltatónak tartalmi értelemben joga vagy jogos érdeke adott esetben semmivel sem kisebb, mint egy mobilszolgáltatónak egy másik mobilszolgáltató ügyében. Az egyetlen különbség mindössze az, hogy a mobilszolgáltatók mindegyike a 16-os piacokon került azonosításra. Ez az ismérv azonban csak formai különbséget eredményez, de nem tartalmi. A között semmilyen ésszerű különbség nem észlelhető, hogy egy szolgáltató a 16-os vagy más piacon kerül azonosításra, de ugyanolyan módon érintett a konkrét ügyben azonosított piacon: annak nem szereplője, legfeljebb fogyasztója. Tartalmi ismérvek alapján tehát megállapítható, hogy bár majd minden szolgáltatót közvetlenül és a beavatkozás súlyánál fogva komolyan érinthet egy adott 16-os piacon történő azonosítás, de annak ügyfele kizárólag az adott 16-os piac definíciószerűen egyetlen szereplője, a konkrét mobilszolgáltató.

Jól látható, hogy a fenti fővárosi bírósági ítélet,- amely az egyetlen ezt a kérdést teljeskörűen elemző ítélet<sup>341</sup> – részben más értelmezési keretben ragadta meg a JPE eljárások lényegét. A hatósági és az ettől eltérő bírósági álláspontra figyelemmel fogjuk a következőkben a JPE eljárás fogalmát értelmezni.

Ahhoz, hogy elvi és bizonyítandó tételeinket megfogalmazhassuk érdemes ismét felidézni az elemzés tárgyát képező Eht. 52. § (1) bekezdését, és először egy egyszerű nyelvtani-logikai jogszabály értelmezést végezni. Eszerint a Tanács

---

<sup>340</sup> Az I.r. és II.r. felperesek és az alperesi beavatkozó mobilszolgáltatók voltak, akik saját hívásvégződtetési piacaiban 100%-os piaci részesedésű JPE szolgáltatóknak minősültek.

<sup>341</sup> A tanulmány írása alatt született meg FIT 2.Kf.27284/2006/11. számú ítélet, amely felülvizsgálta ezt az ítéletet. Lásd: 16-os keretes írás.

1. azonosítja az érintett piacokat; elemzi az érintett piacokon fennálló versenyt, illetve annak hatékonyságát<sup>342</sup>, és

2. amennyiben azokon a verseny nem kellően hatékony, azonosítja az érintett piacokon a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót, illetve szolgáltatókat; valamint a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra, illetve szolgáltatókra a XI-XIV. fejezetben foglalt kötelezettségek közül a piacelemzés alapján feltárt versenyt korlátozó akadályok által indokolt, azokkal arányos, legalább egy kötelezettséget ír elő, vagy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra korábban, az e bekezdés szerinti piacelemzés első elvégzését megelőzően jogszabályban, illetve azt követően a hatóság határozatában megállapított legalább egy kötelezettséget fenntart, illetve módosítja azt. (JPE eljárás).<sup>343</sup>

A JPE eljárás fenti definíciója két egymástól jól elkülöníthető részből áll. A fenti 1. ponttal jelölt tagmondat a piacmeghatározás és piacelemzés feladatát írja elő, melynek célja a 2. pontban foglalt konkrét eljárás tárgyának meghatározása, vagy inkább „megtalálása”. E két elem relatív különállóságát jelzi az is, hogy az 1. pont szerinti piacmeghatározást és piacelemzést elkülönülten az Eht. 52. § (2) és (3) bekezdése szabályozza, míg az Eht. 53. §-a, majd annak egyes eseteit részletező 54-56.§-ai szabályozzák a 2. pont szerinti eljárási szakaszt, mely szintén két esetkörösre oszlik. Az egyik, amikor JPE szolgáltatót azonosítanak, a másik, amikor megszüntetik a korábbi JPE státuszt.

A két tagmondatot az „amennyiben” kifejezés köti össze, amely azt fejezi ki a magyar nyelv szabályai szerint, hogy a JPE eljárás e második szakaszára nem minden esetben kerül sor, csak akkor, ha az érintett piacon a verseny nem hatékony, következésképp van JPE szolgáltató a piacon, akire minden körülmények között legalább egy kötelezettséget ki kell szabni. Ez a következő szillogizmusból adódik. Első premissza az, hogy ha a verseny nem kellően hatékony, akkor van JPE szolgáltató. Második premissza szerint, ha a verseny nem hatékony, akkor azt valamely kötelezettség kiszabás orvosolja. Ebből következő szillogizmus az, hogy ha van JPE szolgáltató, akkor vele szemben - legalább egy - kötelezettséget kell kiszabni.

Ugyan a Fővárosi Bíróság nem tekintette egyedi eljárási jogviszonynak a JPE eljárás ezen első szakaszát, de a fentebb ismertetett klasszikus eljárási dogmatikai alapján adódik, hogy a

<sup>342</sup> A *JPE eljárás* ezen 1. szakasza lesz majd az általunk kifejtett dogmatikai keretben a *piacfelügyeleti jogkör keretében gyakorolható adatszolgáltatási eljárás*, mint önálló közigazgatási eljárás és önálló közigazgatási ügy.

<sup>343</sup> A *JPE eljárás* 2. pont szerinti része lesz a *JPE hatósági eljárás*, az általunk kifejtett dogmatikai keretben.

piacmeghatározás és piacelemzés szakaszát a JPE eljáráson belül önmagában is egy külön közigazgatási ügynek, a szorosán vett 2. pont szerinti JPE eljárástól elkülönülő eljárási jogviszonynak, konkrétan hatósági ellenőrzést "kiváltó", azzal azonos eljárási szakasznak tekintjük.

Alátámasztja ezt az értelmezést az is, hogy az Eht. 52. § (2)(3) bekezdése szabályozza elkülönülten a piacmeghatározás és piacelemzés érdekében lefolytatandó teendőket, így az adatszolgáltatási kötelezettség előírását (adatszolgáltatási eljárás) és azt, hogy milyen anyagi jogszabályokat kell alkalmazni (miniszter rendeletében írt alapelvek és a versenyjog szabályai). Ehhez képest külön szakaszban az Eht.53. §-a rögzíti magát a JPE azonosítás szabályait, az Eht.54. §-a a kötelezettségek előírását, az Eht.55. §-a azon eseteket, amikor a korábbi szabályozást módosítani kell vagy meg kell szüntetni és az Eht. 56. §-a pedig a kötelezettség előírás speciális szabályait rögzíti, mint kivételes esetet. Az Eht.57.§-a szabályozza a JPE szabályozás szabályozói jellegéből adódó folyamatossággal kapcsolatos szükségeszerű előírásokat, mely kérdést külön is elemezni fogunk.

***A piacmeghatározás és elemzés szakaszát, ahogy a hatósági ellenőrzést sem, nem feltétlenül követi határozattal záruló közigazgatási eljárás, mert amennyiben a verseny hatékony, akkor a JPE azonosításra, kötelezettség kiszabásra nincs szükség, azt az esetet kivéve, ha a korábbi szabályozást erre tekintettel meg kell szüntetni. Ez következik abból, hogy minden közhatalmi jogalkalmazói aktus definíciószerűen jogviszonyokat keletkeztet, módosít, vagy szüntet meg, ugyanis a közigazgatási – és nem csak hatósági - aktus a közigazgatási szerv rendszerint egyoldalú akaratnyilatkozata, amelynek célja joghatás kiváltása.*** Nyilvánvaló, hogy a jogviszonyokat nem érint még közvetetten sem az aktus, akkor az nem aktus, mert nincs joghatása. ***Ezért az olyan hatósági határozat is fogalmi képtelenség, amelynek nincs még közvetett jogi hatása sem. Márpedig megállapíthatjuk, hogy ha a piacmeghatározás és piacelemzés alapján a hatóság azt állapítja meg, hogy egy érintett piacon a verseny hatékony, nincs JPE szolgáltató, ezért nincs szükség beavatkozásra, akkor ennek a nemleges megállapításnak – amelynek kérelemre induló eljárásokban lehet csak helye, hisz ott a joghatás a kérelemben foglalt jog megszerzésének a megtagadása – nincs sem jogfakasztó, sem kötelezettséget akár csak közvetetten is eredményező hatása.***

Ebből következik, hogy a piacmeghatározás és piacelemzés célja kizárólag egy esetleges eljárás közvetett tárgyának (érintett piac) meghatározása és annak vizsgálata, hogy szükség van-e eljárás megindítására. Összefoglalva tehát három eset lehetséges: vagy nem indítanak JPE azonosítás és kötelezettség kiszabása iránti eljárást és az adatszolgáltatás teljesítésével ez a szakasz befejeződik, vagy JPE-et azonosítanak és kötelezettséget szabnak ki, végül a korábbi kötelezettségeket fenntartják, módosítják, vagy megszüntetik.

Ez a nézet tehát ellentétben áll a hatóság azon felfogásával, hogy a piacmeghatározás és piacelemzés a JPE hatósági eljárások része lenne, és ekként nem szükséges, értelmetlen, sőt hatásköre sincs a hatóságnak arra, hogy bizonyos a verseny szempontjából hatékony piacok esetében hatósági határozatban megállapítsa, hogy nincs szükség állami beavatkozásra. Értelemszerűen ezt a megállapítást megteheti saját feladatkörében, sőt ez valóban a feladatai közé tartozik, de ezek az eredmények a hatósági tevékenységének egyéb részei és nem hatósági jogalkalmazói tevékenységének része. Megjegyezhető még, hogy ha *hatósági jogalkalmazói határozatot hoz, az semmi esetre sem lehet jogszabályi felhatalmazás hiányában egy nemleges megállapítás, hanem a Ket. szabályainak alkalmazásával legfeljebb az eljárás megszüntetése.*<sup>344</sup>

Ha ezt a kérdést az Eht. tényállás tisztázására vonatkozó 31.§-32.§-a szempontjából is megvizsgáljuk, akkor rá kell mutatni arra, hogy a gyakorlatot befolyásolni kívánó Eht. kommentár az elektronikus hírközlési jogban a hatósági ellenőrzés Ket.-béli szabályait az Eht. szerinti tényállás tisztázásra vonatkozó szabályokkal azonosította, ezzel kívánva igazolni a JPE eljárások során folytatott gyakorlatát. A hatósági álláspontot tükröző Eht. kommentár maga is kifejti,<sup>345</sup> hogy a hatósági ellenőrzés a hatósági jogalkalmazáson kívüli tevékenység, azaz a hatósági jogalkalmazás és a hatósági ellenőrzés között alapvető és lényegi különbségek vannak. Felismeri, hogy az Eht. „tényállás tisztázás” címszó alatt a hatósági ellenőrzés szabályozására jellemző fogalmakat használ. Ahogy azonban erre rámutatunk a hatósági ellenőrzés magában a közigazgatási eljárásban a szemle szabályaival analóg, a tényállás tisztázása körében használt egyes csak hatósági ellenőrzésre alkalmazható fogalmak pedig nyilvánvalóan nem értelmezhetők az eljáráson belül (pl. próbavásárlás fogalma). Az a körülmény, hogy a jogalkotó tudatosan alkalmazta a hatósági ellenőrzésre jellemző szabályozási technikát a tényállás tisztázásának szabályozásakor több megkérdőjelezhető

<sup>344</sup> Tpv.-ben van eset amikor ez hatósági döntés, de ez is sok problémát vett fel és ez az általános szabályozástól eltérő eset, amely csak explicit, kifejezett törvényi rendelkezés alapján lehetséges.

<sup>345</sup> Eht. komm.156-157. oldal

szabályozástechnikai megoldásra figyelemmel kétséges. Egyrészt látni kell, hogy uniós csatlakozásunk óta bekövetkezett jogszabály dömping nem érzékeli ezeket a dogmatikai különbségeket más szabályozási területen sem, ami mindenképp elgondolkodtató.

**Hatósági ellenőrzés versenyfelügyeleti eljárásban?**

Keretes írás 9.

A Tpvt 65.§ (1) bekezdése 2005 november 1-ei módosítása kifejezetten úgy szól, hogy a vizsgáló illetve a versenytanács a tényállás tisztázása során a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait is alkalmazza. Ezzel a szabállyal a jogalkotó elmosta a határokat a hatósági ellenőrzés és a tényleges versenyfelügyeleti eljárás között, amelynek a dogmatikai szempontokon túlmenően a gyakorlatban is van hátrányos következménye. Mivel a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai meglehetősen széles jogkört biztosítanak, így a Tpvt.65/A.§-ának garanciális szabályai, - amelyek csak bizonyos, komolyabb súlyú ügyekben, és bírósági jóváhagyással teszik lehetővé a helyszíni rajtaütésszerű vizsgáldást - majdhogynem kiürültek. A különbség a két eljárás között összemosódottak, alig lehet a gyakorlatban is értelmezhető különbséget találni a tényállás tisztázásnak normál esetei és a Tpvt65/A.§-a szerinti eljárás között. Ez azt jelenti, hogy a Tpvt.65/A.§-a körébe eső ügyeken túlmenően az ott lévő garanciális szabályok figyelmen kívül hagyásával lehetséges hasonló eljárási cselekmények lefolytatása, amelyek már a közösségi joggyakorlatban tiltott „fishing expedition”-t jelentő gyakorlat meghonosodásához vezethetnek. Ha elvi különbséget keresünk a Tpvt.65.§-a szerinti tényállás tisztázás és a Tpvt 65/A.§-a alapján megtehető eljárási cselekmények között, akkor azt találjuk, hogy a versenyhatóság által kérték teljesítésének megtagadása ( pl. adott cég e-maileinek áttekintése és lemásolása) az első esetben komoly eljárási bírságot von maga után, és önhatalmúlag –rendőrség igénybevételeivel – a konkrét adatok nem szerezhetők meg. Megjegyezhető, hogy a Ket. szabályai lehetővé teszik, hogy törvény e rendelkezéseket előírja, és ha ez megtörténik, akkor elvi különbség sem fedezhető fel a két eljárásmód között. A jogerő fogalom dogmatikai tisztázatlansága okán az is kérdéses, hogy a Tpvt.65.§. szerinti eljárás során helyszínen megszóvegezett és kiszabott eljárási bírságot követően azonnal ismételtető-e a bírság kiszabása, addig, amíg a versenyhatóságnak a kért adatokat át nem adják. Az is kérdés, hogy milyen alapon tagadhatók meg egyes adatok átadása piacszabályozó hatóságok esetén, hisz az eljárás tárgya nehezen körülhatárolható. Ez pedig azt jelenti, hogy az ilyen eljárási bírságok kiszabása akkor is jogszerű, ha utóbb kiderül, hogy az e-mailek közti kutakodásnak nem volt semmi eredménye.

Emellett az Eht. amikor a hatóság eljárását szabályozza nem csak jogintézményeket, hanem az anyagi jogi és eljárásjogi szabályokat is keveri, ami különös eljárási szabályozás esetén normális is lehetne, de egy szabályozási egységen belül is megteszi ezt, ami már egyértelműen szétfeszíti a szabályozás koherenciáját. Ennek eklatáns példája a bírságot szabályozó Eht. 33. §-a, amely a hatóság eljárására vonatkozó szabályok közt szerepel, ezért arra következtethetnénk, hogy itt eljárási bírság, esetleg végrehajtási bírság szabályozásáról lehet csak szó, bár ez utóbbit hagyományosan külön alfejezetben szokták szabályozni, márpedig az Eht.-nak nincs a végrehajtási eljárásra vonatkozó Ket-től eltérő szabályozási rezsimje. ***Az Eht. 33. § (1) és (2) és (4) bekezdései egyértelműen anyagi jogi bírságokat szabályoznak, amelyeknek eljárásjogi szabályok közt semmiféle helye nem lehetne, míg a (3) bekezdésben jelenít meg eljárásjogi bírságolási jogkört.*** Ez a későbbiekben kifejtendő, zavaró és jogalkotói szempontból menthetetlen és magyarázhatatlan megoldás egybecseng a

tényállás tisztázás szabályainak dogmatikai következetlenségeivel, amelyből csak arra lehet következtetni, hogy *az Eht. a közösségi joganyag olyan nyersfordításszerű implementálása, amely az Uniós csatlakozás kapcsán számos jogalkotási terméket jellemzett és nem került sor a magyar eljárási dogmatika valamint az átvett szabályozás koherens rendszerré való átalakítására*. Ebből pedig következik, hogy a tényállás tisztázásának szabályaira közvetett módon önmagában nem alapozható az Eht. 52. § (1) szakaszának azon értelmezése, amelyet a hatóság követett<sup>346</sup>.

A hatóság munkájában is felmerülő alapvető kérdés nem az, hogy a szűk értelemben vett JPE eljárás része-e a piacmeghatározás és piacelemzés, hanem az az a fő probléma, hogy a tág értelemben vett JPE eljárás e piacmeghatározási, és piacelemzési szakasza is egy szempontból lényegesen különbözik a hatósági ellenőrzés klasszikus szabályaitól.

Ez pedig az, hogy a piacmeghatározás és piacelemzés, amely döntően az adatszolgáltatási kötelezettség előírásában, az adatszolgáltatási eljárás lefolytatásában jelentkezik, nem a konkrét ügyfelek joggyakorlása és kötelezettségei betartásának ellenőrzésére irányul, tehát nem az ügyfelekkel szemben folytatják le azokat, hanem az adatkérés köre általános piaci információknak tekinthetők, mely adat kérés célja elve nem az ügyfelekkel szembeni esetleges közigazgatási eljárás szükségességének a megállapítása, hanem az, hogy a hatóság teljeskörű információval rendelkezzen a piaci viszonyokról és ehhez képest megállapíthassa kiket kell JPE-ként azonosítani, akikre majd kötelezettséget kell kiszabnia. Ha létre is jön a hatósági ellenőrzésekre jellemző valamiféle eljárási jellegű jogviszony az adatkérés során, az adatok egy része bizonyosan nem, vagy nem csak az ügyféllel szemben indítandó eljárás körében kívánja majd felhasználni a hatóság.

*Ez pedig felveti az adatvédelmi szabályozás és a piacmeghatározás és piacelemzés ütközését, épp azon a módon, ahogy arra az adatvédelmi biztos a már ismertetett állásfoglalásában rámutatott. Itt tehát egy olyan speciális eljárásról van szó, amelyre nézve a hatósági ellenőrzés szokásos szabályai sem alkalmazhatók, hanem csak egy ahhoz hasonló speciális, a hatóság tevékenységéhez kapcsolódó információgyűjtésről van szó és ezen információgyűjtési tevékenység kapcsán kerülnek egyedi jogviszonyokba a szolgáltatók a hatósággal. **Alapvető***

---

<sup>346</sup> Ebből következik az is, hogy az implemetációs kötelezettség körébe eső jogszabályok esetén óvatosan kell bánni a nyelvtani – logikai jogértelmezéssel, mert ha csak egy fordítási termékről, netán hibáról és nem valóban kodifikált joganyagról van szó, akkor ez igencsak félrevezető lehet.



***követelmény ilyen esetben, hogy az adatok célhoz kötöttsége törvényi – jogi előírásokon keresztül konkrétan és tételes jogban szabályozottan megvalósuljon.*** Míg a hatósági ellenőrzés esetében az adatgyűjtés célhoz kötöttségét, és alkotmányos törvényi felhatalmazását az alapozza meg, hogy az adatgyűjtés az adott hatóság jogszabályban meghatározott hatósági hatáskörébe tartozó ügyfél ellen indítható hatósági ügy által meghatározott körben lehetséges csak, addig itt ilyen kötöttséget csak konkrét jogszabályi előírás hozhat létre, hiszen az adatgyűjtés célja igen absztrakt módon csak a piaci információk begyűjtése abból a célból, hogy meghatározható legyen a majdani eljárások tárgya és más ügyfelekre vonatkozó kötelezettségek előírása.

Ez a különbség már a Hkt. szabályozása során egyértelműen megjelent abban, hogy a piacmeghatározás és piacelemzéshez szükséges adatszolgáltatási eljárás során előírt adatok körét jogszabálynak kellett meghatároznia, amely konkrét követelményeket az Eht.151.-152.§-a sajnos kevésbé tükröz.<sup>347</sup>

Az Eht.151.§-a mégis ennek a helyzetnek a konkrét megjelenítése, amikor – szemben a Hkt. szabályozási rezsimjével – ugyan nem konkrét de egy absztrakt felhatalmazást ad arra, hogy a hatóság hatáskörébe utalt feladatok elvégzéséhez adatokat kérhessen be. Erre a felhatalmazásra nyilvánvalóan nem lenne szükség, ha egyszerű hatósági ellenőrzésről lenne szó, hiszen a Ket. már szabályozta - ahogy az Eht. tényállás tisztázására vonatkozó szabályai is - azt, hogy az ügyfél jogkövető magatartásának ellenőrzésére szinte bármilyen tevékenységével kapcsolatos – akár üzleti titkot – képező adat elkérhető. Annak egyetlen feltétele, hogy az az ügyfél jogkövető magatartásának és kötelezettségeinek ellenőrzésére irányuljon, még pedig abban a körben, amely tekintetben az ügyféllel szemben hatósági jogkörében a hatóság egyébként eljárhat.

Az Eht. 151.§-ának szabálya ehhez képest lehetőséget ad olyan adatok bekérésére, amely a hatóság más ügyfélre vonatkozó eljárásának alapja lehet, külön kiemelve a piacmeghatározást

---

<sup>347</sup> Elvileg az Eht.184.§ (2) bekezdés k.) pontja előírja a kérhető adatok miniszteri rendeletben való rögzítését, erre azonban sajnálatos módon nem került sor. Az e felhatalmazás alapján alkotott 15/2004. IHM rendelet, mint végrehajtási rendelet ugyanis a felüyeleti díj meghatározása vonatkozásában kérhető adatokról szól csak, ami ekként nem tekinthető e törvényi felhatalmazás alapján készült végrehajtási rendeletnek. A Hkt. 107. § (4) bekezdés b. és c. pontjainak felhatalmazása alapján korábban a 22/2001. (XII.22.) MeHVM rendelet, 25/2001. (XII.22.) MeHVM rendelet és a 28/2001. (XII.22.) MeHVM rendelet sokkal precízebben rendezte a kérhető adatok körét.

és piacelemzést a (2) bekezdésben. A (4) szakasz pedig kifejezetten a piac átláthatóságát célzó közérdekű adatokra vonatkozó szabályozás konkrét kifejeződése, ahogy a (6) szakasz az adatok célhoz kötöttségének elve mentén teszi lehetővé ezen adatoknak a versenyhatóság részére történő átadását, amely szintén nem a versenyhatóság és az adatszolgáltató „ügyfél” közti viszonyhoz kapcsolódó szabály.

Az Eht.152.§-a ehhez képest még tágabb körben tesz lehetővé adatgyűjtést, mely adatok felhasználása már nem csak az adatszolgáltatóval vagy más piaci szereplőkkel szemben lefolytatható eljárásokhoz kapcsolódhat, de minden az ágazat szabályozása során felmerülő feladathoz, akár a hatóság, akár a miniszter feladatköréről van szó. Itt már erőteljesebben megjelennek az adatvédelmi szabályozásból következő alkotmányos korlátok, melyek szerint az így beszerzett adatok célhoz kötöttségének konkrétan kell lennie, és általános korlátként jelentkezik, hogy ezek adatok hatósági eljárás során nem használhatók fel. Mivel ez az adatszolgáltatási eljárás semmilyen formában, még csak közvetetten sem kapcsolódhat hatósági eljáráshoz, melynek során az ügyfél jogait gyakorolhatja, így az esetleges jogsértés e körben nem lehetne orvosolható, ezért a jogszabály megteremti az önálló jogorvoslat lehetőségét a Fővárosi Bírósághoz, egy halasztó hatályú jogorvoslat keretében. ***Elismeri tehát a jogalkotó, hogy ezen adatszolgáltatás során konkrét önálló anyagi jogviszony jön létre adatszolgáltató és a hatóság között, melyet értelemszerűen egy határozat hoz létre. Itt ugyanis nem hatósági ellenőrzésről van szó, amikor is pl. az ellenőrzés során kiszabott eljárási bírságot megállapító végzéssel szemben fellebbezésnek, majd a bíróság előtt nem peres eljárásnak lehet helye.***

Meg kell jegyezni, hogy a Ket. bevezette a végzés fogalmát az eljárési döntésekre nézve. Mivel az Eht. különös eljárási szabályain nem vezették át ezt a változást, ezért minden esetben az Eht. szóhasználatában a határozat kifejezés alatt nem a Ket. szerinti határozat kifejezést, tehát az érdemi döntést kell feltétlenül érteni, hanem egyedileg kell minősíteni, hogy az Eht. határozat kifejezése végzést, vagy határozatot takar-e.

**Megszüntetés a közigazgatási eljárásjogban**

*Keretes írás 10.*

Az Áe.-ben a megszüntetés egy eljárási döntés volt, se fellebbezés se bírói felülvizsgálat nem volt ellene. Miért is lett volna? Ha hivatalból indult az eljárás az ügyfél örült, hogy nincs megállapítás, ha meg kérelemre, akkor a kérelem újra benyújtható volt. Egyetlen kivételt az jelentett, ha a közigazgatási jogviszony hiányára alapozta a hatóság a megszüntetést. Ezt az esetet a bírói gyakorlat dolgozta ki.<sup>1</sup> Joggal, hisz enélkül az ügyfél elzárható lett volna a jogérvényesítéstől. Így ez bíróság által felülvizsgálható érdemi döntés, következésképp fellebbezhető döntésnek is minősült, ha egyébként két fokon járt el a közigazgatási szerv.

A Ket. 30.§ g.) pontja ezt végzéssé minősítette át nem egészen érthető okokból.

Ugyanakkor egyes különös eljárási szabályok a megszüntető döntést eleve érdemi határozatként szabályozták. A klasszikus versenyjogban is ez volt a korábbi helyzet, a GVH megszüntető határozata érdemi döntés volt.<sup>2</sup> A Ket. hatálybalépésével a Tpvt. is módosult és már csak a törvénysértés hiányára alapozott megszüntető döntés határozat, más esetekben hozott megszüntetések végzésnek minősülnek.<sup>3</sup> Kérdésként merülhet fel, hogy a JPE eljárásokat megszüntető döntések határozatok-e vagy végzések. Mivel az Eht. nem nyilvánítja kifejezetten a JPE eljárást megszüntető döntést határozattá, csak a JPE státuszt megszüntető döntést, ezért úgy tűnik, a JPE eljárást megszüntető döntés végzésnek minősül. Persze kérdés mi van akkor, ha részben egyesekkel szemben meg kell szüntetni az eljárást, másokkal szemben pedig meg kell állapítani a JPE státuszt. Ilyenkor külön születik végzés és határozat ugyanazon ügyben? És a felülvizsgálat egyszerre folyik nemperes és peres eljárásban?<sup>4</sup> A helyes megközelítés az, hogy a megszüntető döntés ellen nincs is nagyon miért jogorvoslattal élni. Ha valamely szolgáltató érdekeit sérti, hogy a másik nem lett JPE szolgáltató, akkor az Eht.57.§.(1) bekezdése alapján eljárást kezdeményezhet és az így elutasított döntés ellen, mint érdemi döntés ellen perben kérhet jogorvoslatot, és nem csak nemperes eljárásban áll módjában a megszüntető döntést vitatni. Ez jól mutatja, hogy a megszüntető végzések nemperes eljárásban való felülvizsgálhatóságának nincs érdemi szerepe, a Ket.-nek ez a szabályozása úgy tűnik túllépett a célon.

1. Legfelsőbb Bíróság 1/1998 Jogegységi határozata.
2. Ennek a szabályozásnak az indoka az lehetett, hogy egy ilyen súlyú eljárás ne indulhasson meg ugyanazon tényállás kapcsán akárhányszor, álljon be valahogy a közigazgatási alaki jogerő. Feltehetően ez lehetett az indoka annak is, hogy a versenyhatóság határozatát utólag nem változtathatja meg.
3. Megjegyezhető, hogy olyan végzésről van szó, amely ellen csak az ügyfél kérhet bírói nemperes eljárást, ami azért érdekes, mert a Tpvt. ügyfélfogalma az Eht-hoz hasonlóan szűkebb, így ezek ellen nem élhet jogorvoslattal az akinek jogát vagy jogos érdekét a döntés érinti, ami meg nincs összhangban az Alkotmány 57.§ (5) bekezdésével. Ez egyébként a bejelentés jogintézményét is értelmetlenné teszi, hisz ha a bíróság akár a jogos érdekekkel érintett bejelentő bejelentése alapján elrendeli a versenyfelügyeleti eljárást, akkor a versenyhatóság gond nélkül megszüntetheti az eljárást ugyanazon indokkal, amivel korábban a bejelentőt utasította el ( pl. a közérdek védelme nem indokolja az eljárást) ,így aztán a bírósági nemperes eljárások a bejelentői eljárásokban értelmetlenné tekinthetők.
4. Lásd erről Keretes írás 8.

Ez az egyik, ha nem is egyetlen, súlyos, jogbiztonságot befolyásoló jogalkotói hiba, amelyet a Ket. hatályba léptetésekor a jogalkotó nem ismert fel. Ha az Eht.152.§-át e tartalmi vizsgálat alá vesszük, akkor feltűnő, hogy a jogorvoslati rend a végzések jogorvoslati rendjét követi, ugyanakkor e „határozatot” követően nincs a továbbiakban eljárási jogviszony, legfeljebb a „határozat” kikényszerítése jöhet szóba, ezért ebben az esetben tényleges érdemi határozatról beszélhetünk, a szokásos jogorvoslati rezsimtől eltérő rendben. Ma már megállapíthatatlan, hogy mi volt a jogalkotó elképzelése erről, hiszen e jogszabályhely megalkotásakor nem létezett a végzés fogalma, és annak jogorvoslati rendje. Feltehető azonban, hogy a halasztó hatály kimondására azért volt szükség, mert az Eht. alapján hozott határozatok főszabály

szerint azonnal végrehajthatók, így a nemperes eljárás kimondására pedig azért volt szükség, mert egyébként az ügyet befejező érdemi határozat pedig perben és több fokon lett volna felülvizsgálható.

Ha megnézzük az Eht.151.§-ának szabályozását – és számunkra ez az érdekesebb – akkor azt látjuk, hogy itt is „határozattal” történik az adatszolgáltatás elrendelése, azonban annak nemteljesítéseként a piacmeghatározás és piacelemzési adatszolgáltatási eljárás esetében az Eht. 33. § (3) bekezdése szerinti eljárási bírság a szankciója. Az, hogy az Eht. 33. § (3) bekezdése eljárási bírságot szabályoz, egyértelmű abból, hogy az eljárás résztvevőjeként jelöli meg azon személyeket, akikkel szemben a bírság alkalmazható. Ebből a szabályból levezethető az eddig elmondottak ellenkezője: a piacmeghatározás és piacelemzés célját szolgáló adatszolgáltatási eljárás része kell, hogy legyen a JPE eljárás egészének, hiszen az adatszolgáltatást előíró határozatot nem végrehajtási bírsággal,<sup>348</sup> vagy más érdemi bírsággal, hanem eljárási bírsággal lehet kikényszeríteni, ami viszont folyamatban lévő eljárást feltételez. Ez a szabály tehát a hatósági dogmatikai megközelítés megalapozottságát támasztja alá.

Ebből viszont az is következik, hogy az Eht. 151. §-a szerinti „határozat” valójában végzés, ahogy végzéssel kell az eljárási bírságot is kiszabni. Klasszikus közigazgatási eljárások kétfokúak, az eljárási bírságot kiszabó végzéssel szemben fellebbezésnek van helye, melynek bírósági (nemperes) felülvizsgálata kérhető. Ha egyfokú eljárás van, akkor az ilyen végzés felülvizsgálata közvetlenül a bíróságtól kérhető a Ket. 108. § (1) bekezdése alapján.<sup>349</sup>

Ebből következik az is azonban, hogy az adatszolgáltatást előíró „határozat”, mint a Ket. szerint egyébként nem nevesített, így nem fellebbezhető végzés, nem támadható meg a bíróság előtt végzések módjára, hanem ha a JPE eljárások során hozott eljárási végzésnek tekinthető, akkor azt az érdemi JPE határozattal szembeni felülvizsgálat során lehetne vitatni.

Igen ám, csak hogy az adatszolgáltatásra kötelezett elvi szinten sem lehet mindegyik JPE eljárásnak az ügyfele, továbbá nem tudható, hogy melyik JPE eljárás és határozat kapcsán érvényesíthetné ezen jogait. Ez a probléma abból adódik, hogy a piacmeghatározás és elemzés nem kapcsolódik közvetlenül és konkrétan egyik JPE határozathoz sem, hanem egyszerre

---

<sup>348</sup> A Ket. már a végrehajtási bírságot is eljárási bírságnak nevezi, mi itt a dogmatikai tisztánlátás kedvéért a régi fogalomrendszert használjuk.

<sup>349</sup> A Ket.-nek ez a szabályozási technikája erősen kritizálható, mivel nem a bírósági felülvizsgálat körében a Ket.109.§-ához kapcsolódóan rendezi a végzés bírósági felülvizsgálatát, noha ez egy oda tartozó kérdés, hanem mint fellebbezést helyettesítő „külön jogintézményként” jelenik meg, amely jogszabályértelmezéshez komoly jogalkalmazói felkészültség szükséges.

mindegyikkel áll kapcsolatban. Innentől kezdve nincs valós jogorvoslati lehetősége az adatszolgáltatásra kötelezetteknek arra, hogy ezek jogszerűségét a JPE eljárások keretében kérdőjelezze meg. Hozzátehető, hogy az ügyek ilyen kezelése esetén a hatóságnak az Eht. 45. § (5) bekezdése alapján mint egyéb érdekelteknek, minden JPE határozatot, minden adatszolgáltatásra kötelezetteknek ki kellett volna kézbesítenie, melyet nem tett meg (lásd erről 7-es keretes írást).

Jól látható, hogy ez a felfogás komoly jogsérelemmel járna, mely a gyakorlatban is számos problémát vetett fel. Már a Hkt. hasonló adatszolgáltatási eljárásai kapcsán felmerült az a probléma, hogy a hatóság rövid idő alatt olyan struktúrájú adatokat kér, amelyek szolgáltatása több 10 millió forintos költségű, új információs rendszerek kialakítását igényli. A hatóság ráadásul mindezt konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül teszi.<sup>350</sup>

Ugyan volt már a Fővárosi Bíróság előtt a Hkt. alapján indult adatszolgáltatási határozattal szembeni kereset, melyben a bíróság tárgyalást tűzött ki, azonban a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása miatt, az végül okafogyottá vált és a felperes elállt a keresetétől.

Precedens jellegű döntés az Eht. alapján lefolytatott JPE eljárásokhoz kapcsolódó azon adatszolgáltatást előíró „határozatok” kapcsán született, amelyek a 16-os piacon azonosított JPE mobilszolgáltatók költségalapú árainak ellenőrzését, ekként a következő JPE határozatban kiszabandó kötelezettségvállalást megalapozó BU-LRIC költségmodell kialakításához kapcsolódó adatszolgáltatást írt elő.<sup>351</sup> Ezen ügyek jellegzetessége az volt, hogy nem a piacmeghatározáshoz és elemzés miatt írták elő az adatszolgáltatást, tehát nem az Eht.151.§ keretei között maradt az adatszolgáltatás, hanem már a konkrét JPE eljáráshoz, a kötelezettségkiszabáshoz kapcsolódott. E határozatát a hatóság - eddigi JPE eljárások kapcsán tanúsított megközelítésével szemben – érdemi határozatként értelmezte és bírósági peres felülvizsgálat lehetőségéről tájékoztatta az adatszolgáltatásra kötelezetteket.<sup>352</sup> Az egyik mobilszolgáltató a tájékoztatásnak megfelelően keresettel támadta ezt a határozatot és

---

<sup>350</sup> A Hkt. kapcsán nem jelent meg az adatkérés alapelveit meghatározó miniszteri rendelet, melynek tanulságaként az Eht. már a hatóságra bízta az adatok meghatározásának körét absztrakt felhatalmazás alapján.

<sup>351</sup> NHHT, DH-15296/2005. számú ügy.

<sup>352</sup> Ez a helyzet önmagában rámutat arra, hogy a hatóság az Eht. szabályait nem képes egységes dogmatikai rendszerben kezelni, melynek súlyos következménye, hogy még azt sem lehet eldönteni, hogy alapvető jogok, mint a jogorvoslathoz való jog, mely esetben érvényesül és miként.

végrehajtás felfüggesztését kérte, míg a másik eleve halasztó hatályt feltételezett, mivel az nem a piacmeghatározás és elemzés körében kért adatokat, ezért csak az Eht.152.§-ában lehetett azt értelmezni álláspontja szerint. Kifejtette ugyanakkor, hogy az Eht. 152. §-a is sérült, mert abba körbe sem érhető bele ez a kötelezettség, mivel ez a JPE eljáráshoz kapcsolódik, mely hatósági ügy.

Ekként ugyanazon határozatok esetében az egyik esetben a bíróság peres eljárásban idézés kibocsátása nélkül utasította el a keresetlevelet hivatkozva arra, hogy a BU- LRIC érdekében kért adatok csak is a JPE azonosítási és kötelezettség kiszabására irányuló eljárás keretében kérhetők, következésképp nem a piacmeghatározás és elemzés keretében hozható határozatról van szó, míg a másik esetben nemperes eljárásban döntött ügy érdemi vizsgálat nélküli elutasítással, hogy az ügy nem sorolható az Eht. 152. §-a körébe és ezért nincs helye halasztó hatályú jogorvoslatnak. Viszont az előbbiek szerint pernek sincs helye, ezért a bíróság ezt a valójában végzés tartalmú határozatot nem vizsgálhatta felül. A Fővárosi Ítéltábla a peres eljárásban született döntést érdemben helybenhagyta, a másik nemperes elsőfokú végzés tekintetében pedig kimondta, hogy az ellen nincs helye fellebbezésnek.<sup>353</sup> Ez az eset nagyon jól mutat arra rá, hogy a dogmatikailag megalapozatlan jogalkotás és jogalkalmazás együttesen, de külön-külön is miként vezet alkotmányos alapjogok sérüléséhez, jelen esetben a legfontosabb ügyféli jogosítvány a jogorvoslati jog eliminálásához<sup>354</sup>.

Összefoglalva az eddig elmondottakat megállapíthatjuk, hogy az Eht.151.§-a szerinti adatszolgáltatásra kötelező határozat jogi jellege attól függően, hogy a piacmeghatározás és elemzés a JPE hatósági eljárás része-e, lehet eljárási határozat, ha pedig nem a része, hanem önálló eljárás, akkor tényleges és perben felülvizsgálható határozat. Az a tény, hogy e határozat be nem tartásának szankciója egy eljárási bírság, abból eddig arra következtetünk, hogy a JPE hatósági eljárás része a piacmeghatározás és piacelemzés. Rámutatunk ugyanakkor arra, hogy ez gyakorolhatatlanná teszi az ebben az eljárásban felmerülő jogsértésekkel szembeni jogorvoslatot, mert az adatszolgáltatásra kötelezett és a JPE hatósági eljárás ügyfele más, illetve az adatszolgáltatási eljárás az összes JPE hatósági eljáráshoz kapcsolódik.

---

<sup>353</sup> FIT 2.Kf.27137/2006/4., 2.Kpkf.50157/2006/2., a tanulmány lezárását követően megszületett az ügyben az LB.III.Kfv.37521/2006/8-as végzés /lásd erről 358.lábjegyzet/

<sup>354</sup> A Fővárosi Bíróság akkor járt volna el helyesen ebben az esetben, ha azt nézi, mi a felülvizsgálni kért határozatok megjelölt jogalapja. Ha ezt nézi, akkor érdemben biztos a hatályon kívül helyezés, mert az Eht.151.§-án mindenképp túlterjeszkedett a hatóság.

Ha visszalapozunk a hatósági ellenőrzésről elmondottakhoz, akkor észrevehetjük, hogy az a tény, hogy egy eljárási bírság kerül ilyen esetben kiszabásra, az nem jelenti azt a klasszikus eljárási dogmatika alapján, hogy a piacmeghatározás és elemzés, illetve a JPE azonosítás és kötelezettség kiszabás egy közigazgatási ügy és egy közigazgatási eljárási jogviszony lenne.

Ugyanis a hatósági ellenőrzés során a szemlére vonatkozó szabályok szerint szintén eljárási bírság kiszabására kerül sor ilyen esetben, és ilyenkor e körben jön létre egyfajta részleges eljárási jogviszony a hatóság és a hatósági ellenőrzés alá vont ügyfél között. Mivel a klasszikus közigazgatási eljárás kétfokú, ezért van jogorvoslat, még pedig fellebbezés, és a Ket. óta nemperes eljárásban történő bírói felülvizsgálat az ilyen végzés ellen. Egyfokú eljárásban pedig közvetlenül bírósági nemperes eljárásban kerülhet sor a felülvizsgálatra.

Következésképp ha a piacmeghatározás és piacelemzést egyszerű hatósági ellenőrzésként fognánk fel, akkor e körben az eljárási bírsággal szemben nemperes bírósági felülvizsgálatra kerülhetne sor. Mivel a piacmeghatározás és elemzés során a hatóság a szolgáltatókkal csak az adatszolgáltatás kapcsán kerül kapcsolatba, jogviszonyba, ezért összefoglalóan a továbbiakban érdemes egyszerűen adatszolgáltatási eljárásról beszélni. Ez az adatszolgáltatási eljárás lényegesen eltér a hatósági ellenőrzéstől abban, hogy nem a konkrét ügyfél ellenőrzésére irányul az adatkérés, továbbá nem egyszerű reálcselekményként hívják fel adatszolgáltatásra, hanem az az Eht. 151. § (1) bekezdése alapján határozattal történik. Ezek a különbségek egyértelműen alátámasztják azt, hogy indokolt e körben külön eljárásról, adatszolgáltatási eljárásról és nem valamiféle hatósági ellenőrzési tevékenységről beszélni.

Ha pedig így van, akkor az adatszolgáltatásra kötelező határozat, tényleges, a Ket. szerinti határozatnak minősül, mellyel szemben a hatóság felfogásának megfelelően peres eljárásban van jogorvoslatnak helye. Annak, hogy a kikényszerítés eljárási bírsággal és nem mondjuk végrehajtási bírsággal történik, a jogorvoslati jog és az ügyféli jogok szempontjából nincs jelentősége. A végrehajtás során hozott végzések ellen ugyan a Ket. 126. § (2) bekezdésének főszabálya szerint nincs helye fellebbezésnek ekként nemperes bírói útnak sem, azonban a Ket. 126. § (1) bekezdése az általános szabályokat rendeli alkalmazni, ekként e jogszabály e főszabálytól eltérően rendelkezik. Ez következik abból, hogy ugyan nincs helye törvény eltérően rendelkezése hiányában fellebbezésnek, valójában azonban minden jelentős döntés tekintetében fellebbezési jogot ad a törvény végrehajtási szakban is, ahogy ez korábban is volt, továbbá az egyszerű kifogást elbíráló végzés is fellebbezhető, következésképp

lényegében minden esetben fellebbezhető minden végrehajtás során hozott végzés, azaz az általános szabályok alkalmazása folytán azokkal szemben bírói nemperes felülvizsgálat is van.<sup>355</sup> Következésképp egy eljárási végzés szerinti bírság és egy végrehajtási bírság ugyanazon jogok és kötelezettségek alanyává teszi a megbírságolt ügyfelet minden szempontból. Nem vitás ugyanakkor, hogy ha az adatszolgáltatásra kötelező határozatokat tényleges határozatnak tekintjük és az adatszolgáltatási eljárást pedig nem csak a JPE hatósági eljárástól, de a hatósági ellenőrzéstől is eltérő jellegű közigazgatási ügynek és önálló közigazgatási eljárásnak tekinthetjük, akkor az ezt követő eljárási jellegű bírság szankció nem koherens szabályozás. Formailag ugyan ez probléma, de ez az egyetlen tartalmilag általánosan elfogadható dogmatikai megközelítés, amely nem vezet súlyos alkotmányossági aggályokhoz, ekként alkotmánykonform értelmezésnek tekinthető.<sup>356</sup>

Ennek tükrében megállapítható, hogy a Fővárosi Bíróság és Fővárosi Ítéltábla által helyben hagyott peres eljárásban hozott idézés kibocsátása nélküli elutasító végzése a JPE eljárás során hozott határozat felülvizsgálata körébe terelte a konkrét ügyet, amit nyilvánvalóan nem tehetett volna meg, ha pl. olyan szolgáltatót köteleznek a BU-LRIC felépítéséhez szükséges körben adatszolgáltatásra, aki a BU-LRIC-kel érintett JPE eljárásban nem lesz ügyfél.<sup>357</sup> Ebben az esetben a bíróság nem tudott volna más döntést hozni, mint hogy mivel a határozat saját maga azt mondja, hogy az Eht. 151. § (2) bekezdése körében született, ezért e körben érdemben ítéletet kellett volna hoznia.<sup>358</sup>

---

<sup>355</sup> A hatósági szerződés esetében közvetlen bírósági felülvizsgálatot ad a Két. 130. § (4) bekezdése a végrehajtási szakban. Ennek magyarázata, hogy a hatósági szerződés ellen egyébként nincs helye jogorvoslatnak szemben az ezzel egyenértékű közigazgatási határozatokkal. Ezért az érdemi jogorvoslatot a Ket. a végrehajtási szakban biztosítja.

<sup>356</sup> Az Alkotmánybíróság a 38/1993.(VI. 11.) AB határozatában (ABH 1993, 256, 267.) elvi élel mondta ki az Alkotmánykonform értelmezés követelményét. „*Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét. A normát nem kell minden esetben megsemmisíteni csupán azért, mert az alkotmányos követelményeknek meg nem felelő értelmezése is lehetséges, vagy előfordul....A hatályos jogot lehetőleg kímélni kell. Az Alkotmánybíróság elkerüli jogszabály, illetőleg jogszabályi rendelkezés megsemmisítését, vagy a törvényhozó felhívását arra, hogy az Alkotmánybíróság által meghatározott határidőn belül alkosson jogot, ha a jogrend alkotmányosságát és a jogbiztonságot enélkül is biztosítani lehet, ilyenkor az Alkotmánybíróság azoknak az értelmezéseknek a körét határozza meg általában, amelyek esetében a jogszabály az Alkotmánnyal összhangban van.*” Persze ebben a konkrét esetben alkotmánykonformitásról nem beszélhetünk, mert nyilvánvaló és jogszabályértelmezéssel nem feloldható a jogszabályi inkoherenca.

<sup>357</sup> Gyakorlatban ez az eset kevésbé képzelhető el, de elvi szinten nem kizárt.

<sup>358</sup> A tanulmány lezárását követően született meg az LB. Kfv.III.37521/2006/8-as végzés, amely a fentiekkel egyezően kimondta, hogy az adatszolgáltatásra kötelező döntés érdemi határozat. Ugyanakkor ugyanez a végzés a nem teljesítés miatti eljárási ( végrehajtási jellegű) bírságot is anyagi jogi bírságnak minősítette, amely csak határozatban szabható ki. A végzés üdvözlendő részeit nem feledve megállapíthatjuk, hogy ez az utóbbi megállapítás, melyet a Fővárosi Bíróság és a Fővárosi Ítéltábla is elfogadott, a tételes jogba ütközik.



A fenti okfejtéseket összefoglalva megállapíthatjuk, hogy a klasszikus eljárási dogmatikával egy olyan értelmezés lehet összhangban, amely a *piacmeghatározás és piacelemzés tevékenységéhez szükséges piacfelügyeleti jogkörbe tartozó adatszolgáltatási eljárást önálló közigazgatási ügyként kezeli, amely az adatszolgáltatás körét meghatározó anyagi jogi jogszabályi környezet által meghatározott közigazgatási eljárási jogviszonyt feltételez és, amelynek a befejező aktusa, maga az adatszolgáltatásra kötelező határozat. Ebben az eljárásban az ügyfél legfőbb jogosítványa az adatszolgáltatásra kötelező határozattal szembeni jogorvoslat.*<sup>359</sup> A piacelemzés által meghatározott összesített adatok és azok alapján készült elemzés a szűk értelemben vett JPE eljárás, azaz a JPE hatósági eljárások kezdőirata, mely elemzésben a GVH is aktívan részt vesz, majd a határozattervezet kialakításához is véleményt ad, amely határozattervezet közzétételével folytatódik az eljárás. Erre észrevételek tehetők, majd a Keretirányelv 7. cikkelye szerinti notifikációs eljárást követően megszületik a JPE határozat.

A továbbiakban az adatszolgáltatási eljárás fenti dogmatikai értelmezése alapján vizsgáljuk meg a JPE azonosítás és kötelezettségek kiszabására irányuló eljárást (továbbiakban JPE hatósági eljárás) klasszikus dogmatikai felfogástól eltérő, de azzal való összhangját szem előtt tartó elemzés keretében. Ott ahol ettől a dogmatikai kerettől eltérünk az elemzés teljeskörűvé tétele érdekében, azt külön jelezni fogjuk.

## 2.3 A JPE hatósági eljárás

A JPE hatósági eljárás ügyfele az Eht. 27. §-a értelmében az, akivel szemben az eljárás indult, azaz a JPE –ként kijelölni kívánt szolgáltató.

Ebből az ügyféli definíciót szűkítő meghatározásból számos eltérés, és további közösségi jogi alapú és alkotmányos követelmény sajátos jogintézmények útján való megoldásának "kényszere" adódik

---

<sup>359</sup> Itt arról van szó, hogy ez eljárási értelemben egy egyszerű ügy, melynek során az ügyféli jogok gyakorlása mindössze a jogorvoslati jogban perfektualizálódik, ez számos klasszikus közigazgatási eljárásban is így van.

Mielőtt ennek az elemzésnek nekifognánk, a fenti alaptétel bizonyítása némi megalapozásra szorul arra tekintettel, hogy a hatóság nem ezt a felfogást követte eljárásaiban, így az erre vonatkozó megközelítést helytelenségét a fentiekén túlmenően is meggyőzően alá kell támasztani.

Ahhoz, hogy a hatóság klasszikus Ket.-béli ügyfél fogalma alapján egyébként részlegesen tartható nézetét cáfolhassuk, be kell mutatni, hogy mi az Eht.- a hatósági álláspontot tükröző Eht. kommentár szerint is – szűkebb ügyfélfogalmának tényleges tartalma. Ezt az ügyfélfogalmat úgy tudjuk teljeskörűen tisztázni, ha az ügyféllel nem feltétlenül azonos, de azzal összefüggő fogalmakat, így a bejelentő és kérelmező fogalmát is meghatározzuk.

### **2.3.1 Az ügyfél fogalma a JPE eljárásokban**

Az Eht 27. § -a szerint ügyfél az, akivel szemben hivatalból indult meg az eljárás, illetve a kérelmező, továbbá az, akire a kérelem vonatkozik. A nyilvántartások vezetéséhez, egyedi engedélyek kiadásához és a zavarelhárításhoz kapcsolódó eljárásokban ügyfél az, akit a Ket. ügyfélként meghatároz.

Jól látható, hogy kérelmező, mint többen a kevesebb, ügyfélnek minősül. Rajta kívül azonban ügyfél az is, akivel szemben hivatalból indul meg az eljárás, illetve akire a kérelem vonatkozik.

A továbbiakban a nyilvántartás vezetése, egyedi engedélyek kiadása és zavarelhárításhoz kapcsolódó ügyfélfogalommal, mivel az Ket.-ben szabályozott klasszikus ügyfélfogalommal egyezik, továbbá a JPE hatósági eljárások szempontjából nem releváns, nem foglalkozunk. Ugyanakkor látni fogjuk, hogy a JPE hatósági eljárások esetében az ügyfél fogalom nem csak azon részének van szerepe, amely szerint ügyfél az, akivel szemben az eljárás hivatalból indult, hanem az Eht. 57. §-ára figyelemmel a kérelmező és bejelentő fogalmának is.

Az Eht 28. § (1) bekezdése határozza meg a bejelentő fogalmát, amely szerint az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályba ütköző magatartás észlelése, illetve a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra vonatkozó kötelezettség megállapítására vagy felülvizsgálatára okot adó jelentős körülmény esetén, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, továbbá az, akit

elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályban meghatározott jogaival összefüggésben sérelem ért, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn, valamint fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó társadalmi szervezet a hatósághoz címzett bejelentéssel élhet (a továbbiakban: bejelentő).

A bejelentő az ügyfél fogalmán kívül esik, ezért először ennek elhatárolását végezzük el az ügyfél és a kérelmező fogalmától.

Talán nem szembeszökő, de történeti elemzés alapján bizonyítható, hogy a bejelentő fogalma az Eht.-ban szorosan kötődik az Alkotmány 64.§-át kibontó már említett 2004. évi XXIX. törvény közérdekű kérelmekkel, panaszokkal és bejelentésekkel kapcsolatos szabályaihoz. Ebben az esetben hatóság és kívülálló személyek, szervezetek úgy kerülnek egymással kapcsolatba, hogy közigazgatási eljárási jogviszony nem jön létre közöttük. Az Eht. bejelentő fogalma és az Alkotmány 64.§-a közötti kapcsolatot egyértelműen megteremti a Tpvt. 94/A. §-a, amely szerint az e törvény hatálya alá eső ügyekben az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 141-143. §-ai nem alkalmazhatók<sup>360</sup>. Arról van szó, hogy az Eht. szerinti bejelentő fogalmának és az arra vonatkozó szabályozásnak az őse és mintája, a Tpvt. bejelentő fogalma és bejelentési eljárásra vonatkozó szabályozása volt, ezt vette át az Eht., mint majd látni fogjuk: hibásan.

Míg a panaszok és bejelentések elintézésének módja alapesetben levelezéssel történik, szabályozó hatóságok esetében többletgaranciákat nyújtó eljárások szabályozására került sor. Ez nem csak a GVH eljárásra, vagy az NHH eljárására igaz, de pl. a Magyar Energia Hivatalra is.<sup>361</sup>

Ezt a Tpvt. szabályozási története alapján mutatjuk be, mert ennek átvételére került sor az Eht.-ban. 2005. november 1-e előtt a Tpvt. 69. §-70. §-a szabályozta a bejelentési eljárást, melynek lényege az volt, hogy akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, az bejelentést tehetett. E bejelentés alapján vagy indult hivatalból eljárás vagy nem. Ha indult, akkor a

---

<sup>360</sup> Megjegyezhető, hogy a Tpvt. bejelentő fogalmát, már korábban is ismerte, még sem tartotta szükségesnek az 1977. évi I. törvényre utalni e körben, melynek oka valószínűleg az lehetett, hogy ezt egyfajta „szocializmus maradványának” tekintették, következésképp a Tpvt. bejelentői jogintézménye és ezen eljárás azonos jellege nem tűnt ki.

<sup>361</sup> A MEH eljárásainak jogi háttere azonban olyannyira kidolgozatlan, hogy ez a szabályozás alkotmányellenesre sikeredett. Lásd erről 11. Keretes írást.

bejelentő abban nem kérelmező, tehát nem ügyfél volt, nem illették meg az ügyfél jogai, viszont az ügy befejezését követően az iratokba betekinthezt. Ugyan a Tpvt. nem rendelkezett a határozat kézbesítéséről, de ahhoz, hogy iratbetekintési jogát gyakorolni tudja, az értesítése az eljárás befejezéséről a határozattal történt. Az iratbetekintési jog gyakorlásának értelme nyilvánvalóan az volt, hogy a bejelentők a határozattal szemben keresetet nyújthassanak be, ha határozat számukra nem megfelelő eredménnyel zárult. A bírósági perekben eleinte nem kérdőjelezték meg a bejelentők perlési jogosultságát, ám a Fővárosi Ítéltábla – föllállítását követően – bevezette azt a gyakorlatot, hogy a bíróságnak a bejelentő perlési jogosultságát- mivel nem ügyfél – mindenképp vizsgálnia kell és arra is ki kell térnie – hivatalból – az indokolásában, hogy miért van a bejelentőnek keresetőségi joga<sup>362</sup>.

Ez a gyakorlatváltozás azért volt kritizálható, mert a bejelentő fogalma a Tpvt.-ben ekkor még azonos volt az ügyfél fogalmával (akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti). Mivel ez megegyezett a Pp. 327. § (1) bekezdésében foglalt perindítási jogosultság szabályozásával, ezért nem volt konzekvens a gyakorlat, amikor az ügyfelek esetében nem volt kötelező az ügyfelek perlési jogosultságát vizsgálni, mert csak akkor jelent meg az indokolásban ez a kérdés, ha az ügyféli státuszt utóbb valamely fél megkérdőjelezte és a bíróság úgy látta, hogy valóban nem áll fenn a felperes perlési jogosultsága. Nyilvánvalónak tűnt, hogy ugyanez legyen a helyzet a fogalmilag azonos bejelentővel is. Amennyiben a GVH a bejelentés alapján nem indított eljárást, akkor erről hozott egy határozatot, melyet a bejelentő fellebbezéssel támadhatott, majd a Fővárosi Bíróság nemperes eljárásban vizsgálhatott felül.

2005. november 1-e után a szabályozás úgy változott, hogy bárki lehet bejelentő, ekként a perindítási jogosultság vizsgálata a továbbiakban indokolttá vált a határozat megtámadása esetén, melyet a törvény szerint továbbra sem kellett kézbesíteni, ha pedig a GVH elutasítja a bejelentést, akkor egy fokú eljárásban teszi ezt, és közvetlenül lehet a bíróság nemperes eljárását kérni. Lényeges változás volt, hogy a bejelentés formakötötté vált és egy formanyomtatványon kellett megtenni. Aki nem így tett, az egyszerű „panaszosá” vált és neki csak levélben kellett válaszolni, lényegében a 2004. évi XXIX. törvény erre vonatkozó szabályozásának az analógiájára.<sup>363</sup>

---

<sup>362</sup> Például: FIT 2.Kf.27014/2003/7 (FB 13.K.33195/2001/4), FIT 2.Kf.27318/2003/7 (FB 2.K.31485/2002/11), FIT 2.Kf.27039/2005/5 (FB 7.K.32645/2003/19) stb.

<sup>363</sup> Tpvt. 43/H §

**Példa egy alkotmányellenes szabályozásra**

*Keretes írás 11.*

A Villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény (Vet.) 11.§. a.) pontja szerint „ A Hivatal a fogyasztók érdekeinek érvényesítése érdekében - a fogyasztóvédelemről szóló törvényben foglaltak figyelembevételével - a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőséggel és a területi felügyelőségekkel (a továbbiakban: fogyasztóvédelmi felügyelőségek) együttműködve a villamosenergia-ellátás területén az alábbi fogyasztóvédelmi feladatokat látja el: a) kivizsgálja az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel, méréssel, valamint a villamosenergia-ellátás zavaraiával kapcsolatos fogyasztói panaszokat,

2005 szeptember 1-e előtt a Vet 9.§ (3) bekezdése rögzítette, hogy a Magyar Energia Hivatalnak (MEH) hatósági ügyekben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmaznia többek között azzal az eltéréssel, hogy az ügyintézés határideje 90 nap. A MEH villamosenergia ellátással kapcsolatos hatósági hatásköröket általános jelleggel és tipikusan- de nem minden esetben - a Vet.10.§-ában szabályozta, míg a Vet.11.§-a egyéb hatósági tevékenységekre vonatkozó feladatköröket írt elő, beleértve ellenőrzési jellegű feladatokat is, melyek alapján észlelt jogsértés esetén külön hatósági hatáskörre vonatkozó szabály alapján konkrét hatósági eljárásokat indíthatott.

Általánosságban elmondható volt, hogy az egyes feladatkörök tekintetében egyedileg kellett elbírálni, hogy konkrét hatósági eljárásra vonatkozó hatáskörrel, vagy valamely más hatósági - vagy nem hatósági -tevékenységfajtáról volt-e szó.

A Vet.11.§ a.) pontja egy olyan energiaszektorba tartozó vállalkozások (továbbiakban szolgáltatók) és fogyasztók közti polgári jogviszonyokat (közüzemi szerződéseket) érintő fogyasztóvédelmi feladatokat (és nem külön hatósági hatáskört) adott alperesnek, melyek elősegítik a Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség és területi felügyelőségek munkáját, másrészt kiegészíti azt. Ezeknek a problémáknak a kivizsgálása a probléma jellegétől függően nem feltétlenül hatósági tevékenység keretében történhetett, de jellemzően hatósági ellenőrzés keretében kerülhetett sor. A fogyasztóvédelmi feladatok ellátása körében fogyasztói panaszokra indult hatósági ellenőrzések során, az alperes hatáskörébe tartozó jogsértés esetén, hatósági eljárást indíthatott alperes a hatósági ellenőrzés alá vont ügyféllel szemben és a jogszabályok által biztosított közigazgatási szankciókat (elsősorban anyagi jogi bírságokat) alkalmazhatott vele szemben.

A Vet.11.§ a.) pontja tehát a szokásos hatósági ellenőrzésre vonatkozó kötelezettséget jelentett, amely ellenőrzés vagy úgy fejeződött be, hogy jogsértés észlelése esetén a hatóság közigazgatási eljárást indított és hatósági határozatot hozott, vagy nem észlelt jogsértést és ekként hatósági határozat meghozatalára sem került sor.

A panaszosok számára korábban az 1977. évi I. törvény, 2004. május 1-e óta pedig a 2004. évi XXIX törvény (Ptv.) 142-143. §-ai rendezik az Alkotmány 64.§-a által biztosított panaszjogot, amely szerint mindenkinek joga van állami és helyi önkormányzati szervekhez fordulni közérdekű bejelentéssel vagy panasszal.

A Ptv.141.§ (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A Vet.11.§ a.) pontja ilyen panaszok és közérdekű bejelentések elintézésének módját szabályozta a Ptv. szabályain túlmenően. Ebből a MEH-nek a Ptv. alapján levélben történő tájékoztatási kötelezettsége származott az ügy elintézése tekintetében, és ha hatósági eljárásra került sor, a panaszos abban nem volt ügyfél, hiszen a panaszos és a hatóság között a Ptv. és nem az 1957. évi IV. törvény (Áe.) (jelenleg a 2004. CXL. törvény/Ket./)hatálya alá tartozó jogviszony jött létre.

Mindez más szabályozó jellegű hatóságok esetén így történt, a Ptv. szabályaitól egyedi eltérő szabályozásra került sor. Így például a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 94/A §. kifejezetten kimondja, hogy a Ptv. ezen szabályai nem alkalmazhatók, és ezt helyettesítő jogintézményként szabályoz IX. „bejelentés és panasz” fejezetben két eljárási módot. A panaszt, amikor a panaszra levélben válaszol a hatóság; és a megfelelő formanyomtatvány kitöltése esetén a bejelentés jogintézményét. Ez utóbbi lényege, hogy egy speciális hatósági jogviszonyt jön létre a bejelentő és a hatóság között, és a Tpv. 43/H (8) bekezdése határozza azt meg, hogy milyen határozati döntés (végzés) hozható (megállapítja, hogy a versenyfelügyeleti eljárás feltételei nem állnak fenn, vagy vizsgálatot rendel el). Ha nem indít eljárást a bejelentés eredményeként a hatóság, akkor ez a bejelentő által jogorvoslattal támadható, ha pedig végzéssel elrendeli a hatóság az eljárás megindítását, akkor az így megindított eljárásban, (amely hivatalból indult eljárásnak minősül) a bejelentő nem lesz ügyfél. A bejelentő és a hatóság közötti jogviszony esetében nincs szó klasszikus közigazgatásai hatósági eljárásról, csak eltérően az Áe.(Ket.) klasszikus előírásaitól az Áe. fogalom rendszerében eljárési határozatot, jelenleg a Ket. fogalom rendszerében értelmezhető végzést hoz. Ezen eljárásban a Ket. meghatározott rendelkezési alkalmazhatók.

A MEH a 2005. szeptember 1-ig azt a Vet.11.§ a.) pontjának, az 1977. évi I. törvénynek, majd a Ptv.-nek megfelelő gyakorlatot követte akként, hogy a hatósági ellenőrzést lefolytatta, majd ha jogsértést nem észlelt, akkor levélben tájékoztatta erről a panaszost, jogsértés észlelése esetén pedig vagy intézkedett a hatáskörrel rendelkező hatóság felé, vagy saját hatáskörébe tartozó ügyben eljárt. Ilyenkor az Itv. 33.§ (2) bekezdés a.) pontja alapján a Ptv. szabályozása alá eső nem hatósági jogviszonyok illetékmentesek.

Tehát a Ptv.-ben szabályozott jogintézmény egy az Áe.-ben (Ket-ben) szabályozott hatósági ellenőrzésre vonatkozó kötelezettséget is jelenthet a panasz tárgyától függően és az Áe.(Ket) szabályai csak ebben a vonatkozásban érvényesülnek. Maga a panaszos és hatóság közti jogviszony nem közigazgatási hatósági eljárási jogviszony főszabály szerint, de az eltérő szabályozások esetén is inkább speciális eljárásokról és jogviszonyokról beszélhetünk, melyekre az Áe.(Ket.) rendelkezései szabályozástól függően, de jellemzően csak részben kiterjedhetnek. Ez utóbbi esetben azonban az eljárást befejező aktus tartalmára nézve pontos hatásköri szabályok találhatók. Ez szükségszerű is, hiszen minden hatósági döntés alapja az egyértelmű és világos hatásköri szabály, amely a döntés tartalmának keretét ad. (Pl. szabályozó hatóságok esetében a Tpv.77.§ (1) bekezdés vagy az Eht. 45. § (1) bekezdés stb.)

A 2005. szeptember 1.-étől a 2005. évi LXXIX. törvény (Vetm) 6.§ (1) bekezdése a következőképp módosította a Vet 9.§ (4) bekezdését a.) pontját:

„VET 9. § (4) A Hivatal eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni az alábbi eltérésekkel:

a) az ügyintézés határideje 90 nap, fogyasztói panaszra indult eljárás esetén 60 nap,”

A Ket. hatálybalépésével összefüggésben a Vetm. törvény 62.§ (1) bekezdése ugyanezen szabályt a Vet 9/A.§-ában helyezte el.

A Vet. tehát egy eljárási határidőre vonatkozó szabály megváltoztatásával fejezte ki azt, hogy a fogyasztói panaszok elbírálása hatósági ügy, hiszen abban a Ket. szabályait kell alkalmazni a Vet 9/A.§-ában foglalt eltérésekkel. Előfordulhat, hogy nem közigazgatási hatósági ügyben a Ket. alkalmazását rendeli valamely törvény, azonban ha ezt megteszi, akkor egyértelmű, hogy az egyébként szubszidiárius jellegű „közigazgatási döntésre” vonatkozó fejezetet is alkalmazni kell, eltérő rendelkezés hiányában.

*Megjegyezhető, hogy a 2006 III.25. hatálybalépéssel a 246/2005. (XI.10) Kormányrendelet 5.§-a a Vet. végrehajtási rendeletét (Vhr.) úgy módosította, hogy a Vhr.1.§-át kiegészítette egy 1/E.§-al amely szerint:*

*„Vhr. 1/E. § (1) A Hivatal a Ket. 76. §-ában meghatározottak szerint a fogyasztói panaszok elintézése, valamint a VET 103. §-ának (1)-(3) bekezdésében foglaltak tekintetében a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezés érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet.*

*(2) A hatósági szerződés megkötését mind az ügyfél mind a Hivatal kezdeményezheti.*

*(3) Amennyiben több ügyfél közösen kéri a Hivatal jóváhagyó határozatát, és határozathozatal helyett hatósági szerződés megkötésére kerül sor, a szerződés érvényességének feltétele, hogy azt valamennyi ügyfél aláírja.”*

*Ez a szabályozás még inkább alátámasztotta, hogy a fogyasztói panaszokra indult eljárások közigazgatási hatósági ügyek.*

Úgy váltak tehát ezek a fogyasztói panaszok alapján indult eljárások hatósági ügyé, hogy a korábbi hatásköri szabályozás – amely nem egy hatósági hatáskörre vonatkozott – változatlanok maradtak.

A Vet.11.§ a.) pontja kivizsgálásra ad hatáskört olyan kérdésekben, amelynek polgári jogi következményei is lehetnek. Számos szabályozó hatóságnak van hatásköre arra, hogy Általános Szerződési Feltételektől való eltérést szankcionálja, ha azok törvényben előírt kötelezően alkalmazandó általános szerződési feltételekhez kötődnek (pl. Eht. 68.§ (1) bekezdés a.) pontja), továbbá az sem kizárt, hogy általában a fogyasztókkal kötött szerződések megszegése esetén valamely fogyasztóvédelmi hatáskört ellátó szabályozó hatóság piacfelügyeleti jogkörében a közigazgatási jog eszközeivel fellépjen és közigazgatási szankciót például anyagi jogi bírságot alkalmazzon. A polgári jogi kérdések, tehát a szerződésszegés polgári jogi jogkövetkezményeinek megállapítása azonban - eltérő rendelkezés hiányában - a polgári bíróság hatásköre.

A Vet.11.§ a.) pontja úgy fogalmaz, hogy a hatóság kivizsgálja az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel, méréssel, valamint a villamos energia ellátás zavaraival összefüggő panaszokat. A „kivizsgálja” szó e jogszabályhely eredeti értelmében tényleges – joghatással nem bíró – cselekmények (reálcselekmények) végzésére, az az hatósági ellenőrzésre vonatkozott. A „kivizsgálja” kifejezés nem ad választ arra, hogy ha itt egy közigazgatási hatósági hatáskörrel van szó, akkor milyen tartalmú joghatással bíró aktust eredményezhet ez az eljárás. Ahogy arra fentebb utaltunk a hatósági hatáskört adó jogszabályok kivétel nélkül pontosan meghatározzák a döntés lehetséges tartalmát szabályozó hatóságok esetén is.

Ebből adódott az a helyzet, hogy a Ptv. szerinti eljárásokra vonatkozó illetékszabályokat alkalmazva a hatóság különböző jogszabályban meg nem határozott kötelezettségeket és megállapításokat tett a Vet 11.§ a.) pontja alapján hozott határozataiban.

A bíróság előtt előfordult ügyekben a hatóság például e szabályok alapján kötelezte "a szolgáltatót pótszámla törlésére", „stornírozást” ír elő, vagy kötbér megfizetésére kötelezett a konkrét összeg megjelölése nélkül.

A felperesek keresetei a hatóság elutasító döntése esetén jellemzően arra irányultak, hogy a bíróság állapítsa meg, hogy nem követett el a fogyasztó szerződésszegést, „nem lopta az áramot” stb.

Mindeközben a felperesek polgári bírósági ítéletekre hivatkoztak mondván, hogy az eldöntött jogkérdés a polgári bíróság előtt ugyanez volt. 2005 szeptember 1-e előtt a fogyasztói panaszok kapcsán született levelek, vagy annak következtében indult hatósági eljárások során hozott határozatok bizonyítékként kerültek felhasználására a polgári bíróság előtti perekben.

Jelenleg az a helyzet, hogy párhuzamosan eljár ezekben a kérdésekben a polgári bíróság vagy hatóság attól függően, hogy a fogyasztó panasszal fordul-e a hatósághoz avagy nem. Mivel a szolgáltatók ezen eljárást nem vehetik igénybe, ezért a fogyasztó döntésétől függ, hogy ügyük polgári bíróság elé tartozik-e, vagy a hatóság elé.

A hatóság előtt a közigazgatási eljárási szabályok bizonyításra vonatkozó garanciarendszere és logikája teljesen eltérő a polgári perekétől. Egyes polgári jogi kérdésekben nem foglal állást a hatóság, így a jogérvényesítést egyszerre két fórum előtt lehet csak lefolytatni.

A Ptk. 7.§ (1) bekezdése jelen esetben nem alkalmazható, hiszen a polgári bíróságok hatásköre ezekre az ügyekre kiterjed, a szolgáltatói oldalról történő jogérvényesítés csak a polgári bíróság előtt történhet.

A perbeli felek sokszor azt az álláspontot képviselték a bíróságok előtt, hogy a polgári bíróság nem dönthet olyan kérdésben, amelyet egyszer már a hatóság elbírált, főleg, ha a hatósági határozat bírósági felülvizsgálatára is sor került.



Ezzel az értelmezéssel szemben állt azonban az a tény, hogy a Pp. nem ismeri el a hatóság határozatát ítélt dolognak, még akkor sem ha a bíróság azt felülvizsgálta, ez utóbbi esetben azért nem, mert a bírósági felülvizsgálat tárgya és az abban szereplő felek eltérőek.

Mivel a polgári bíróságokat nem kötik a hatóság határozatai, még akkor sem ha bíróság felülvizsgálta ezen határozatokat közigazgatási perben, ezért ugyanazon tárgyban szülehetnek polgári bírósági ítéletek is párhuzamosan. Ebben a helyzetben a fogyasztók abba a megtévesztő helyzetbe kerülnek, hogy azt hiszik jogaik érvényesítésének fóruma a polgári jogi kérdésekben a hatóság, illetve a közigazgatási perekben eljáró bíróság.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kimondta, hogy ha a hatásköri szabály nem egyértelmű, a jogi norma értelmezhetetlen azaz az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésébe ütközik. Legutóbb a 77/2006. (XII.20) AB határozat fogalmazott a következőképp:

*„Miután sem a jogalkalmazók, sem az állampolgárok számára nem egyértelmű e szabályozási mód alapján, hogy pontosan mely ügyekben rendelkezik hatáskörrel a polgármester ellentétes az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésével. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megsemmisítette azt.”*

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatától függetlenül is - de még inkább annak tükrében - evidencia, hogy a jogállamiság alapvető fundamentuma a pontos, egyértelmű és világos hatásköri szabályozás, hiszen ez jelent garanciát - többek között- a közigazgatási önkénnyel szemben, de ez a jogorvoslathoz való jog tényleges gyakorlásának alapja is.

Az Alkotmánybíróság a 38/1993. (VI. 11.) AB határozatában (ABH 1993, 256, 267.) elvi élel mondta ki az Alkotmánykonform értelmezés követelményét. „Ha a vizsgált jogszabálynak van (egy vagy több) olyan értelmezése, amely az alkotmányos követelményeknek megfelel, az Alkotmánybíróságnak nem feltétlenül kell megállapítania a jogszabály alkotmányellenességét.

Ezért érdemes többféle értelmezést megvizsgálni. Elképzelhető, hogy a kialakult MEH gyakorlat hatáskör hiányában történő eljárások sorozatát jelenti, így a bíróság hatályon kívül helyezéssel az így létrejövő semmis határozatok joghatásait eliminálni tudja (ennek hivatalbóli megállapítására a Pp.336/A.§ -a ad lehetőséget). Ehhez a döntéshez, azonban a bíróságnak meg kell tudnia határozni azt, hogy mi az a jogszerű döntési tartalom, amelyre a Vet.11.§.a.) pontja alapján lehetőség van. Elvi szinten a Ket. rendelkezései alapján nem kizárt, hogy jogszabályi felhatalmazás nélkül helyt adó illetve elutasító döntések meghozatalára a Ket. alkalmazásával lehetőség van.

Ebben az esetben viszont ugyan egy elutasító (nemleges megállapító) döntés tartalma értelmezhető lehet, de helytadás esetén továbbra sem állapítható meg a Vet.11.§ a.) bekezdése alapján, hogy minek ad helyt a hatóság vagy a hatósági határozatot felülvizsgáló bíróság. Helyes szabályozás esetén a helyt adás ilyenkor valamilyen hatósági eljárás elrendelésére vonatkozhatna, ahogy ilyen tartalmú hatásköri szabály például a Tpv. 43/H § (8) bekezdés a.) pontja. Az ilyen típusú eljárásoknál azonban az a jellemző megoldás, hogy „helyt adás” esetén nem határozattal fejeződik be az ügy, hanem egyszerűen az eljárás megindításával (Pl.Eht.28.§ (3)bekezdés), ami jól mutatja azt, hogy ezek a speciális eljárások sem tételes jogi, sem dogmatikai alapon továbbra sem közigazgatási hatósági eljárások, noha a Ket. egyes szabályai alkalmazandók.

Hatósági jogkör hiányában mind az elutasító, de helyt adó döntések esetén is a fogyasztók azzal szembesülnek, hogy a polgári jogi igények nem kerülnek elbírálásra (elutasítás esetén pedig gyakorlatilag érdemi elbírálásként értelmeznék), a tényleges panaszukat a hatóság nem orvosolja. A fogyasztók a Vet.11.§.a.) pontját értelmezve könnyen juthatnak arra a következtetésre, hogy az ilyen döntések nem helytállóak, hisz a panasz „nem került kivizsgálásra”. Ebből pedig következik az, hogy a fogyasztók valós hatósági hatáskörre vonatkozó szabályok hiányában fölöslegesen perlekednének, mert sem az átlagos állampolgár, de jól láthatóan a jogi szakma (lásd fentebb felek kérelmeit) sem képes a Vet.11.§. a.) pontját a normál polgári bírói hatáskörtől elkülöníteni. Így ugyanahhoz a helyzethez jutunk vissza, amit a fent idézett 77/2006 (XII.20) AB határozat Alkotmányellenesnek minősített (tudniillik, hogy sem az állampolgárok, sem a jogalkalmazók nem tudják megállapítani, hogy mi az alperes hatásköre).

Megjegyezhető továbbá, hogy súlyosan sérti a „fegyveregyenlőség elvét” az, hogy míg ezekben az esetekben az elutasító döntés ugyan értelmezhető (nem áll fenn az adott jog), addig lehetetlen - a fent kifejtett okokból - joghatással is bíró helyt adó döntést hozni.



Ez azt jelenti, hogy nem is jogvitáról van szó, a döntéshozó nincs abban a helyzetben, hogy e hatásköri szabályok alapján bármilyen formában jogi hatás kiváltására alkalmas módon helyt adjon valamely panasznak, egy ilyen döntés csak formális értelemben hozható meg, az ennek terhét viselő fél jogorvoslati joga pedig csak látszólagos.

Az egyértelmű hatásköri szabály hiánya a jogállamiságot, és a fent leírt helyzetre figyelemmel ezen belül a jogbiztonság elvét súlyosan sérti. Súlyosan sérti az a tény, hogy mind polgári bíróság, mind a hatóság - és így a hatóság döntéseit felülvizsgáló bíróság - párhuzamosan eljárhat, az a tény, hogy nincs egyértelmű hatásköri szabály rendelve a hatósági jogkörhöz. Az a tény, hogy a hatósági jogkört a jogalkotó egy eljárási (ügyintézési) határidő szabályozással adta meg, továbbá, hogy e módosítás egy nem hatósági hatáskörre vonatkozó szabályt „értelmezett át”. A jogállamiság meghatározó „szelvényjoga” a jogbiztonság elve. Ugyan a jogalkotó meghatározhatja azt, hogy milyen ügy mely hatóság vagy bíróság vagy más szerv elé tartozik, de nem hagyhatja a jogalkalmazókat e körben bizonytalanságban. A Vet.11.§ a.) pontjának „kivizsgálja” kifejezése épp ezt teszi.

Ha figyelembe vesszük, hogy ezeknek az ügyeknek hatósági ügyé minősítése Lenkovics Barnabás emberi jogi biztos tevékenységének köszönhető, továbbá a 46/2007. (VI.27) AB határozat a polgári és közigazgatási és polgári jogviszonyok átláthatatlan összefonódására hivatkozva vette el az ORTT közigazgatási jogköreit a műszerszolgáltatási szerződésekkel összefüggésben, akkor jól érzékelhető, hogy a MEH szabályozói hatósági jellegének fel nem ismerése, a szabályozó hatósági eljárások dogmatikájának kidolgozatlansága az alkotmányos berendezkedést őrző intézményeink ellentmondásos gyakorlatához vezet. Ilyen körülmények között nyugodtan mondható, hogy az elméleti háttér kidolgozása nélkül a jogállami működés gyakorlati eszközei sem képesek funkcióikat betölteni. A fenti szabályozás pedig Alkotmányellenes.

Az Eht a Tpv. 2005. november 1. előtti szabályozását vette át, anélkül, hogy megfelelően az eljárás sajátosságaihoz igazították volna. Nem vették figyelembe, hogy míg a GVH-nak csak egyfokú eljárása létezik érdemi ügyben, addig az NHH bizonyos ügyekben kétfokú eljárásban dönt, első fokon az NHH Hivatala, míg másodfokon az NHHT Elnöke. Mivel az Eht. 28. § (2) bekezdése szerint a bejelentőt nem illetik meg az ügyfél jogai, csak az (5) bekezdés alapján az eljárást lezáró érdemi határozatot kell megküldeni, ezért ha a bejelentés alapján eljárást indítottak, és az első fokon a bejelentettel szembeni marasztalás nélkül lezárult, akkor a fellebbezéshez való jog, mint alapvető ügyféli jogosítvány hiányában elzárták attól, hogy a kézbesített határozatot megtámadhassa. Ha másodfokon zárul le az ügy, akkor viszont a bejelentőnek joga van a bírósághoz fordulni a fent ismertetettek szerint. Ez egy nyilvánvaló jogalkotói hiba, mert az nem lehet, hogy másodfokú határozattal szemben a bejelentő jogorvoslattal élhet – bizonyos feltételek teljesítése esetén az általános eljárási rend szerint –, míg az elsőfokú határozattal szemben nem. A bírói gyakorlat (Fővárosi Bíróság) ezért a határozat kézbesítésére vonatkozó rendelkezést egyben a fellebbezési jogra vonatkozó rendelkezésnek is tekinti, amelynek tételes jognak való megfelelése vitatható.<sup>364</sup> Az Eht. annyiban is eltér a Tpv. szabályozásától, hogy a bejelentést elutasító határozattal szemben peres eljárásban biztosít felülvizsgálati lehetőséget. Látni kell azt is, hogy a Hkt.

<sup>364</sup> FB 7.K.30382/2005/7, LB Kfv. IV.37294/2006/2.

szabályozásában a JPE eljárások kérelemre is indíthatók voltak, míg az Eht szabályozásában már csak hivatalból indulhat az eljárás. Ugyanakkor ez az eljárás kikényszeríthető bíróság által, amennyiben a bejelentés alaposnak tűnik. Ennek törvényességi felülvizsgálatával és felülvizsgálat szempontjaival kapcsolatos bírósági gyakorlat ugyan nincs, de várhatóan a Tpv-t szerinti nemperes eljárások gyakorlata lesz az irányadó. A bejelentés intézménye így szorosan kapcsolódik nem csak általában a JPE eljárásokhoz, de konkrétan az Eht. 57. § (2) bekezdéséhez is.

Érdemes felhívni arra is a figyelmet, hogy az Eht. 28. § (1) bekezdése vagylagosan említi azokat, akiknek a jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti és akiket meghatározott jogaival összefüggésben sérelem ért, vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. ***Ez a kettős kitétel rámutat arra, hogy a „jogsérelem” és az „ügy érinti” kifejezések inkább szinonim fogalmak és a „sérti, veszélyezteteti” kifejezések nem jelentenek szűkítést.*** Ugyanis ha az „ügy érinti” kifejezés szélesebb lenne, akkor semmi értelme nem volna „sérti, veszélyezteteti” kifejezések használatára. Ha valamire következtetni lehet az inkább az, hogy az utóbbi a konkrét érdekeltséget fejezi ki, míg az előbbi esetben ez nem követelmény. Mivel a bírósági gyakorlatban az ügyben való érintettség közvetlen érintettséget jelentett mindig, és mindig a konkrét személyre vonatkozóan, aki perelt, ezért valójában a két fogalom közt a jogorvoslati jog gyakorlása szempontjából általában nincs különbség. Ennek az Eht. 46. § (1) bekezdésnek értelmezése körében van kiemelt jelentősége.<sup>365</sup>

Mindenesetre leszögezhető, hogy mivel a Hkt. nem ismerte a bejelentő fogalmát, csak a kérelmezőét, ezért korábban számos kétfokú eljárás zajlott le ilyen kérelmek alapján, melyek aztán bíróság elé kerültek. Az Eht. hatályba lépésével az NHH nem változtatott gyakorlatán és továbbra is kérelmezőnek tekinti azokat, akik az Eht. 28. § (1) bekezdésében meghatározott körben bejelentést tesznek. Ez az értelmezés azonban nem helytálló, mert a kérelmező fogalmát kizárólag a jogvita eljárásokban valamint árprés eljárások esetén ismeri el (Eht. 49. § 63. §) az Eht., továbbá JPE kötelezettségek esetén értelmezhető (referenciaajánlat elfogadása iránti eljárás, számviteli kimutatás benyújtása) e fogalom.<sup>366</sup>

---

<sup>365</sup> Ugyanerre a következtetésre jutottunk az Áe. 72. §-a és a Pp. 327. § (1) bekezdés összevetése alapján, ahol a "sérti" és „érinti” eltérő fogalmak kizárólag ugyanazt jelenthetik.

<sup>366</sup> Ez utóbbi kérdést külön fejezetben fogjuk elemezni.

Ebből viszont következik az is, hogy kérelmezőről magában a JPE hatósági eljárásban nem beszélhetünk, legfeljebb bejelentőről. Ehhez képest tényleg elmondhatjuk, hogy a JPE hatósági eljárás ügyfele az, akivel szemben a hatósági eljárást megindították. De kivel szemben indítják meg a JPE hatósági eljárást?

Nyilvánvaló, hogy mivel az eljárás tárgya a JPE szolgáltató azonosítása és legalább egy kötelezettség kiszabása, ezért azzal szemben, aki a piacelemzés alapján feltehetően JPE szolgáltató lehet. Mivel a JPE hatósági eljárás kezdőirata magának a piacelemzésnek az anyaga, ezért ez viszonylag jól meghatározható. Elvileg egy piacon több JPE szolgáltató is szóba jöhet – ekkor több ügyfél van – majd előfordulhat elsősorban az észrevételek eredményeként, hogy valamely ügyfelet még sem azonosítanak JPE szolgáltatóként és ilyenkor vele szemben az eljárást meg kell szüntetni, mégpedig végzéssel a Ket. szabályai alapján.<sup>367</sup> Természetesen elképzelhető, hogy a hatóság mindenkit, aki egy adott piacon szereplő, eleve JPE gyanúsaként tekint, bár kérdés, hogy egy korrekt piacelemzés alapján elfogadható lehet-e egy ilyen megoldás. Ilyen esetben viszont biztos, hogy ezen ügyfelekkel szemben az eljárást meg kell majd szüntetni. A hatóság azonban a gyakorlatban nem ezt tette, hanem az Eht általa is elismerten leszűkített 27.§-a szerinti fogalmát átlépve, minden piaci szereplőt JPE gyanúsaként tekintett, majd nemleges megállapító határozatokat hozott minden ilyen tartalmú határozat meghozatalát lehetővé tevő hatásköri szabály nélkül. Ennek indoka elsősorban az lehetett, hogy jelentős érdek fűződhet ahhoz is, hogy az érintettek a tényleges JPE szolgáltató azonosítását kikényszerítsék. És valóban. Az ügyféli kör ilyen leszűkítése számos problémát vet fel.

Elsősorban azt kell látni, hogy mind az Alkotmány 57. § (5) bekezdése - és ha már a konkrét irányelvekkel harmonizált hatósági eljárásról beszélünk, akkor illik a közösségi jogot is hivatkozni - mind a Keretirányelv 4. § (1) bekezdése mindazoknak biztosítja a jogorvoslati jogot ezekben az ügyekben, akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti<sup>368</sup>. A Keretirányelv 12. bevezető rendelkezése szerint ugyanis a nemzeti szabályozó hatóság határozata által érintett valamennyi fél számára biztosítani kell a jogot arra, hogy az érintett felektől független szervezethez forduljon jogorvoslatért. Ha kizárjuk az ügyféli körből mindazon szolgáltatókat akik az adott piacon, vagy valamely más piacon szereplők, de nyilvánvalóan rendszeres üzleti

---

<sup>367</sup> Látni kell, hogy az eljárás megszüntetése és a JPE státusz illetve ahhoz kapcsolódó kötelezettségek, mint anyagi jogviszonyok megszüntetése két külön fogalom. Az egyik végzéssel (eljárási joghatása van) a másik határozattal (anyagi jogviszonyra van hatása) történik.

<sup>368</sup> KOPPÁNYI: *A hatékony jogorvoslat, A jelentős piaci erő versenyjogi alapú szabályozása az elektronikus hírközlésben*. MTA, Budapest, 2004. 12-13.

kapcsolatban állnak a JPE szolgáltatókkal, ekként a JPE határozatok érintik jogaikat és kötelezettségeiket, akkor kérdéssé válik, miként tudják e jogot és jogos érdekeket érvényesíteni.

Különösen erőteljes ez a probléma ha belátjuk, hogy a JPE határozatok egy egységes piacszabályozási tevékenység eredményei, következésképp a JPE határozatok egymással összefüggésben, azonos ténybeli alapokon, és egymásra tekintettel születnek meg. Ezt már jól kifejezte a Hkt. szabályozása is, amikor az első JPE azonosítás során a határozatok egységes és egy időben történő meghozatalát írta elő,<sup>369</sup> és az Eht. maga is az első azonosítást egységesen 2004. szeptember 1-e napjával írta elő minden piac vonatkozásában, majd az ismételt JPE határozatok meghozatalára 2006-tal kezdődő minden év január 1-ét határozta meg. Ez a későbbi módosítások során sem változott lényegét tekintve, amikor is a jogszabály úgy szól, hogy két évente kell az azonosítást ismételt elvégezni.<sup>370</sup> Ez pedig hangsúlyosan mutat rá arra, hogy az érdekek egy bonyolult hálózata alakul ki a JPE szabályozás során, mely jól csak akkor működik, ha a jogok és jogos érdekek kellően érvényesülnek.

Ehhez képest kérdésként vetődhet fel, hogy akkor miért nem a hagyományos ügyfélfogalom érvényesül a JPE hatósági eljárások esetén is. Sok egyéb mellett ennek legalább két jogpolitikai szabályozási indoka van, melyek egyenként is elegendőek annak belátására, hogy ezeknek az eljárásoknak a lefolytathatósága reálisan csak szűkített ügyfélfogalom mellett lehetséges.

Mivel a piacszabályozás során a határozatok egymásra tekintettel születnek meg, a JPE határozatokban foglaltak és a JPE határozatok alapján hozott további – annak végrehajtását szolgáló határozatok – egymással összefüggésben vannak, másokat is magában foglaló piacelemzés miatt időnként elkerülhetetlen a másokkal szemben alkalmazott szabályozás figyelembevétele, az egyik döntés következhet a másikból, ezért az elektronikus hírközlési piac szereplői többé-kevésbé egyaránt érintettek mindegyik JPE határozattal. Nem véletlen például, hogy az Eht. kizárási szabályai igen szigorúak és nem vehet részt a döntésben olyan tanácsstag aki akár csak a legtávolabbi kapcsolatban áll valamely szolgáltatóval. Az Eht. 26. § (1) bekezdés c.) pontja alapján a szokásoson túlmenően még a közvetett tulajdonosnál

---

<sup>369</sup> Hkt.106.§ (3) bekezdés

<sup>370</sup> Eht. 57. § (1) bekezdés. A hatóság ezt a szabályt azonban úgy értelmezi, hogy a 2 év a végső határidő, de előbb is hozhat döntést, az egyes piacok kapcsán különböző időpontokban.

dolgozó legtávolabbi rokon is kizárási okot jelent, ha a tulajdonolt vállalat akár csak rendszeres üzleti kapcsolatban áll az ügyfél szolgáltatóval. Márpedig elmondható, hogy pl. egy hívásindítási vagy végződtetési szolgáltatás esetén majd minden szolgáltató rendszeres üzleti kapcsolatban kell, hogy álljon a szabályozott JPE szolgáltatóval.

Ebből pedig következik, hogy minden egyes JPE eljárásnak, majd minden piaci szereplő az ügyfele lenne, ez eljárásonként 500-600 ügyfelet jelentene, ha a hagyományos ügyfélfogalom szabályai érvényesülnének. Továbbá ebben az esetben mivel mindenki ügyfele mindegyik eljárásnak, ezért valójában egy darab hatalmas monstre eljárásról beszélhetnénk, melynek eredményeként egy sok piaci szereplőre vonatkozó határozat születne, melynek meghozatala, felülvizsgálata fizikailag kivitelezhetetlen lenne.

Ebben a monstre eljárásban egyértelműen aránytalanul és szükségtelenül lennének megismerhetők a piacról teljes áttekintést adó és hatóság által bekért üzleti titkok, mégpedig a legérzékenyebb adatok tekintetében is (úgy mint költségadatok, piaci részesedés stb.). *A JPE határozatok bírósági felülvizsgálatának tapasztalatai azt mutatták, hogy a perek legkomolyabb és legtöbb odafigyelést és időt igénybevevő problémája az üzleti titok betekintésének szabályozása, mely szorosan kapcsolódik a jogorvoslati jog hatékony gyakorlásának lehetőségéhez és az adatok célhoz kötött felhasználásának elvéhez is.* Látni kell, hogy az árszabályozásig eljutó hatóság törekvése végső soron olyan piaci információkkal rendelkezni, melyek jó esetben a vállalkozások felsővezetéséhez eljutó, a vállalat irányításhoz szükséges stratégiai és taktikai döntések meghozatalának alapját képezi. Ezért hosszú távú árszabályozás esetén a JPE vállalkozásoknak információs oldalról egy kvázi kettős vezetése alakul ki, amely egyben elősegíti a szabályozó hatóság vállalkozások általi foglyul ejtését is, a szabályozó hatóság saját tevékenységi körének fenntartása miatt érdekeltté válik a vállalkozások és az iparág sikerében<sup>371</sup>. Nyilvánvaló, hogy ezen adatok minden piaci szereplő általi megismerése az aszimmetrikus információs versenyelőny eliminálásához vezetne annak minden következményével.

*Mindezek önmagukban is indokolták azt, hogy a JPE szabályozás, amely jellegét tekintve akár egy normatív szabályozási tevékenységnek is lenne tekinthető, és annak folyamata a jogalkotási eljárásokkal vethető össze,<sup>372</sup> az egyedi hatósági ügyekre legyen bontva, melynek*

<sup>371</sup> Dennis W. Carlton- Jeffrey M. Perloff: Modern Piacelmélet, Panem Kiadó, Budapest 2003. 704-708.

<sup>372</sup> KOVÁCS A.: *Nem csak a tagállami bíróságokon múlik...* In: *Infokommunikáció és Jog*. 2006.08.14. 131-132.

*során lehetőleg a szabályozással konkrétan érintett vállalkozás legyen csak az ügyfele, míg mások érdekeit új, és ezt a helyzetet kiegyensúlyozó jogintézményekkel kellett pótolni.*

### **2.3.2 Egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben, és más szűkített ügyfélfogalmat kompenzáló jogintézmények**

E helyzetet kiegyensúlyozó jogintézmények a klasszikus eljárási szabályoktól idegen *határozattervezet közzététele*, és a *határozat illetve határozattervezet nyilvánossága*, másrészt a hagyományos ügyfél fogalom alá tartozó, de ezekben az eljárásokban a szűkített ügyfélfogalom miatt - nem ügyfél érintettek - *észrevételezési és jogorvoslati jogának megteremtése* és az ehhez kapcsolt - *részben korlátozott - iratmegismerési jog* biztosítása. E két utóbbi valamint az ehhez kapcsolt iratmegismerési lehetőség ugyanis az ügyféli státuszhoz kapcsolódó két (plusz egy) legalapvetőbb ügyféli jogosítvány. *Ha egy közigazgatási határozat az ügyfélre nézve konkrétan nem állapít meg jogot és kötelezettséget, hanem csak érinti az ügy jogait és jogos érdekét, akkor e két (plusz egy) alapvető jog gyakorlásával minden releváns eljárási garancia adott, amely az eljárás törvényességét, ekként az eljárással szemben támasztott alkotmányos követelményeket kielégíti.* A két jogintézmény, amely ezt a funkciót szolgálja, a már említett bejelentési eljárás és a bejelentőnek adott jogosítványok, másrészt az Eht. 36. §-a szerinti eljárás. A bejelentési eljárást már elemeztük, a következő oldalakon a további három megoldásról lesz szó.<sup>373</sup>

A közigazgatási határozatok nyilvánossága nem automatikus követelmény az általános eljárási szabályozási rendben.<sup>374</sup> Az Áe. 45. § (2) bekezdése a közlés egy módjaként szabályozta a közszemlére, közhírré tételt, de csak abban a kivételes esetben, ha ezt jogszabály rendeli. A közlés napja ebben az esetben, amikor a közszemlére tett iratot levették /Áe. 47. (1) bekezdés/. E szabályozás annak elismerése volt, hogy vannak esetek, amikor széles, előre nem meghatározható kört érinthet az ügy. Ezekben az esetekben ugyan a dolgok természetéből adódóan az elsőfokú eljárásban nem tudják gyakorolni az ilyen ügyfelek a jogaikat, de a közhírré tételt követő közlés alapján gyakorolt jogorvoslat útján ez a másodfokú

<sup>373</sup> E három megoldás tehát: *1. határozattervezet megismerhetősége 2.a határozat és határozattervezet nyilvánossága 3. Eht.36.§-a szerinti eljárás (észrevételezési jog).*

<sup>374</sup> A bírósági határozatok nyilvánossága mellett van indok, amely a közigazgatási szervekre is irányadó lehet, lásd erről az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvényt.

eljárásban pótolható. A Ket. ezt a kérdést már szofisztikáltabban rendezzi, amikor hangsúlyt fektet arra is, hogy az egyébként felderíthető ügyfelek érdekében a hatóság a körülményekhez képest a tőle elvárható mértékben lépéseket tegyen ezen ügyfelek jogérvényesítésének elősegítésére. Ez mindenképp indokolt, hiszen ha a közhírré tétel intézménye alkalmazható általában, akkor semmilyen motivációja nem lesz a hatóságnak arra nézve, hogy az ügyfelek jogérvényesítését elősegítse, ami pedig alapvető szinten megfogalmazott követelmény. Ez abból következik, hogy a közhírré tétel intézményének alkalmazásával a hatóság jogszerűvé tudja tenni határozatát az ügyfelek bevonása nélkül is, ha pedig az utólagos joggyakorlás lehetősége ilyen esetben adott és ennek jogszerűségét az eljárási szabályok elismerik, akkor mi értelme az ügyfelek konkrét részvételével „bonyolítani” az ügyet. Feltehetően ez a felismerés vezette a Ket. megalkotóit, amikor az ilyen különös esetekben – amikor jogszabály rendeli - bevezették a közigazgatási eljárásokban is a hirdetményi kézbesítés lehetőségét. *A hirdetményi kézbesítés intézménye és a határozat nyilvánossá tétele, mint jogintézmény funkciói közti különbség abban ragadható meg, hogy a hirdetményi kézbesítés a nem elvárhatóan, de fizikailag megvalósíthatóan – „nyomozati jellegű”, ekként a hatóság által nem elvégezhető felderítés útján elérhető – ismert ügyfeleket tájékoztatja az eljárás megindulásáról /Ket. 29. § (6)-(9)/, valamint a határozat közzétele velük szemben ekként történik /Ket. 78. § (5) d./, míg a határozat nyilvános közzététele a pontosan meg nem határozható ügyféli kör tájékoztatását szolgálja /Ket. 81. § (8)/. A hirdetményi kézbesítésen túlmenően a megismerhető ügyfelek jogainak érvényesítését segíti elő a hatósági közvetítő intézménye /Ket. 41. § (1) b./ sok ügyfeles eljárásokban. Jellemzője azonban ezeknek a szabályoknak, hogy mindig csak különös eljárási szabály alapján, kivételesen alkalmazhatók, ha azt jogszabály rendeli.*

Amikor az Eht. 45. § (5) bekezdése a Tanács határozatainak közzétételét rendeli el, akkor ilyen eltérő szabályt fogalmaz meg és célja a határozat közzétele nem csak azokkal, akik az eljárás ügyfelei voltak (nekik a határozatot kézbesíteni is kell, és ez minősül közzetésnek), hanem azokkal is, akik nem voltak ügyfelek, de a határozat jogukat vagy jogos érdeküket érintheti. E közzététellel nyílnak meg a jogorvoslati határidők, a Tanács határozatai esetében a perindításra nyitva álló 15 napos határidő. Mivel az Eht. 188. § 69. pontja szerint közzététel alatt az internetes honlapon és a hatóság hivatalos lapjában, a Hírközlési Értesítőben való közzétételt kell érteni, ezért a közzététel napja az a nap, amikor mindkettő maradéktalanul

megvalósult.<sup>375</sup> Ez a szabályozás már önmagában jól mutatja azt, hogy noha az Eht. alapján pontosan meghatározható ismert ügyféli-érintetti körről van szó, még is szükségesnek tartotta a jogalkotó, hogy az alapvető eljárási jogosítványokat, így a jogorvoslathoz való jogot, ami egyfokú eljárás miatt a bírósági felülvizsgálathoz való jogot jelenti, az eljárásban nem résztvevő, de perindítási jogosultsággal rendelkezőknek is biztosítsa. Mivel az ügyfelekkel való közléssel jogerős a határozat, ezért a perindítási határidőt egyéb érdekeltnek esetén nem is lehetne kiszámítani e szabályozás nélkül.

Ha a határozattervezet közzétételének intézményét vizsgáljuk meg, akkor azt láthatjuk, hogy az általános eljárási rendtől lényegesen eltérő, szabályozásról van szó. Mind az Áe. 41. § (3) bekezdése, mind a Ket. 68. § (2) a.) pontja szerint a határozattervezet nem betekinthesz irat, e szabály pedig olyan kogens jogi norma, amely különleges körülmények között sem oldható fel. Ez a korlátozás tehát nem relatív, mint az üzleti titok, és egyéb hasonló adatvédelmi szabályozás tárgyát képező érzékeny adatok esetében, amely a jogorvoslati jog gyakorlásának függvényében az arányosság és szükségesség elve alkotmányos tesztje alapján feloldható, hanem abszolút korlát. Még a bíróságnak sincs jogköre arra, hogy ezt a szabályt feloldja. E szabályozásnak az indoka az, hogy a határozattervezet „meghozatala” nem aktus, hanem joghatással nem bíró tényleges cselekmény, igazgatási jellegű cselekmény terméke, döntéselőkészítő irat. Egy döntéselőkészítő iratnak pedig nincs semmilyen jogi hatása, következésképp ügyféli jogokra sem lehet hatása, ezért semmiféle törvényes alapja nem lehet az ezekbe való betekintésnek.<sup>376</sup> A határozattervezet tartalma semmilyen formában nem befolyásolhatja a jogorvoslati fórumok döntéshozóit, ezért ezek megismerésére nincs indok.

Ez az általános klasszikus jogdogmatikai megközelítésen alapuló szabály, a szabályozó hatóságok eljárási során egészen más megvilágításba kerülnek, jelezve azt, hogy a szabályozó hatóságok jogelméleti alapjai is sok tekintetben gyökeresen eltérnek. A szabályozói tevékenység olyan bonyolult komplex és összetett döntési folyamat meglehetősen absztrakt szabályok alapján, melyek valóban diszkrecionalitásba hajló mérlegelési lehetőséget biztosítanak a hatóságnak. A klasszikus eljárási dogmatika nem a korlátozott, hanem a

---

<sup>375</sup> Jellemzően a nyomdai átfutás miatt az Értesítőben való megjelenés az utóbbi, ezért az ebben való megjelenés a közlés napja.

<sup>376</sup> Az egy másik kérdés, hogy döntéselőkészítő iratokra a hatóság, mint alperesi fél, saját döntése alapján hivatkozhat, ha azt a Pp. szabályai szerinti bizonyítékként kívánja felhasználni, ebben az esetben viszont automatikus annak megismerhetősége a másik fél számára. Ilyenkor nem, mint döntéselőkészítő irat kerül felhasználásra az adott irat, hanem mint bizonyíték, az az a jogi minősítése eltérő.



racionális – optimális döntésemélet talaján áll. Ez azonban csak jól strukturált „A vagy B döntés” bináris kód mentén leírható és automatizálható problémák esetén adekvát, és a klasszikus közigazgatási döntések többsége ilyen. A szabályozási tevékenység során a megoldandó döntési probléma jellemzően strukturálatlan, nem csak a „hogyan”, hanem a „mit” kérdése is eldöntendő,<sup>377</sup> ezért általánosan jellemző és egyre inkább teret nyer az ilyen problémákkal foglalkozó hatóságok eljárásában annak előzetes közlése, hogy milyen döntés várható. Az ilyen tárgyú ügyekben ugyanis az ügyfelek képtelenek lennének tartalmi értelemben gyakorolni számos alapvető ügyféli jogosítványt, így például a nyilatkozattétel jogát, mert a rendelkezésre álló iratokból még nem felderíthető, hogy milyen érvrendszer mentén és miben születik majd döntés. Ez az indoka a rosszul strukturált döntési problémák esetén, hogy egyfajta "prejudikációra" kerül sor, amikor is a várható döntés előre közlésre kerül. Ennek legegységesebb esete, amikor a határozattervezetet közlik. Az ilyen határozattervezethez joghatások kötődnek. Egyrészt megnyílik az észrevételezési jogra vonatkozó határidő, továbbá részben köti is az eljáró hatóságot a határozattervezet. Arról van szó, hogy a hatóság ugyan gyökeresen eltérő döntést is hozhat, annak azonban egyértelműen az ügyfelek által tett észrevételeken kell alapulnia, az érvelésnek azokhoz kell kötődnie. Az észrevételek folytán egy harmadik, minden eddigiektől eltérő megoldási alternatíva nem alkalmazható, csak új határozattervezet közzététele után. Ha ezt követően további eljárási cselekmények tehetők, vagy kell tenni, ahogy az Eht. 65.§ (1) bekezdése az észrevételek alapján átdolgozott határozattervezet megküldését írja elő az Európai Bizottságnak (7 cikkely szerinti notifikációs eljárás), akkor a végleges határozat ezen eljárásra vonatkozó szabályok szerint természetesen tovább változhat, de ebben az esetben is a változásoknak erre az eljárásra visszavezethetőnek kell lennie.<sup>378</sup>

---

<sup>377</sup> E kérdésnek részletesebb kifejtése található. KOVÁCS A.: *i.m.* In: *Állam- és Jogtudomány* 2006/2. 269-279.

<sup>378</sup> Értelemszerűen az ilyen speciális eljárási szabályok előírhatják, hogy döntő változások ilyen formán nem eszközölhetők, lényegében ezt tartalmazza az Eht. 65. § (3)-(5) szakasza. Túlsúlyos az EU és a közösségi jog érvényre juttatásának szándéka ezekben a szabályokban, amikor a 7 cikkely szerinti eljárás alapján gyökeresen eltérő határozat is születhet.

**Előzetes álláspont prejudikáció?**

*Keretes írás 12.*

A GVH Versenytanácsa ún. előzetes álláspontot ad ki, melyben előre közli határozatának várható tartalmát. Ez egy kevésbé kötött formája a várható döntés előzetes feltárásának az ügyfél előtt, mint az NHHT nyilvános határozattervezete. Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény<sup>1</sup> az Emberi Jogok Európai Bírósága (strassbourgi bíróság /EJEB/) gyakorlatából következtethetően<sup>2</sup> bíróságnak minősíti a szabályozói típusú független hatóságokat, így a GVH Versenytanácsát is. Ennek megfelelően a Versenytanács eljárásnak meg kell felelnie az Egyezmény 6. cikk 1. pontja szerinti tisztességes és nyilvános, független és pártatlan bíróság által lefolytatott tárgyalásra vonatkozó előírásnak. A felperesek versenyügyekben időnként azzal érvelnek<sup>3</sup>, hogy a pártatlanságát veszti el a Versenytanács, amikor előzetes álláspontját kiadja, hisz a határozat meghozatala előtt a Versenytanács öt tagja gyakorlatilag kinyilvánítja felperes bűnösségét, az az előre lehet tudni a döntést, mellyel szemben komoly védekezésre nem nyílik lehetőség.<sup>4</sup> Különösen így van ez, mert ugyanazon versenytanácsstagok adják ki az előzetes álláspontot, akik majd a döntést hozzák.

A magyar versenytörvény (Tpv.) 73.§ (1) bekezdése szerint ez nem is lehet másként, az ügyben eljáró versenytanácsnak kell kiadnia az előzetes álláspontot, így a problémát rendes bíróság nem, legfeljebb az Alkotmánybíróság orvosolhatja, feltéve, hogy fenti okfejtés helyes. Számomra kérdéses, hogy egy szabályozó típusú hatóság esetében az előzetes álláspont, vagy határozattervezet ügyféllel ismertetése összevethető-e a rendes bírósági eljárás során történő hasonló esettel. A szabályozó hatóságok esetén maga az ügy jellege teszi szükségessé ezt a rendes bírósági eljárásban tiltott magatartást épp azért, hogy az ügyfelek a védekezéshez való jogukat érdemben gyakorolni tudják. A rendes bíróságok jogvitát bírálnak el, az ügy részletei előre adottak és főszabály szerint van fellebbezési lehetőség. Ezzel szemben egy szabályozó hatóság eljárása során nem következtethetők ki előre a releváns tények nagy bizonyossággal, továbbá főszabály szerint nincs fellebbezés sem. Ezekből az eltérésekből adódik, hogy az előzetes álláspont, vagy a határozattervezet ügyfél általi megismertetése nélkül sérülne a védekezéshez való jog, a tisztességes eljárás elve, végső soron az Egyezmény 6. cikke. Épp fordított tehát a helyzet, és ezt a specialitást minden bizonnyal az EJEB is méltányolná egy ilyen ügyben.

1. Az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény
2. EJEB, 1984 október 22, Sramek v. Ausztria, A sorozat 84. szám; EJEB, 1981 június 23., Le Compte ügy.
3. Pl. FB.7.K.31091/2007
4. A francia semmítőszék a pártatlanságnak az Egyezmény 6. cikk 1. pontján alapuló fogalmát alkalmazta akkor, amikor azért érvénytelenített egy határozatot, mert a bíró egy csatolt feljegyzésben megfogalmazta, hogy véleménye szerint a vállalat vezetője ellen eljárást kell indítani. - College of Commerce, 1992. november 3., Bull. Civ. IV., 345. szám. Lásd még fenti 2. lábjegyzet, valamint Dow Benelux NV v. Commission Case no 87/87, para 18-19.

Ha ezt követően további eljárási cselekmények tehetőek, vagy kell tenni, ahogy az Eht. 65.§ (1) bekezdése az észrevételek alapján átdolgozott határozattervezet megküldését írja elő az Európai Bizottságnak (7 cikkely szerinti notifikációs eljárás), akkor a végleges határozat ezen eljárásra vonatkozó szabályok szerint természetesen tovább változhat, de ebben az esetben is a változásoknak erre az eljárásra visszavezethetőnek kell lennie.<sup>379</sup> Különösen fontos ez egyfokú eljárásokban, ahol e nélkül az ügyféli jogosítványok érdemben gyakorolhatatlanná válnának.

<sup>379</sup> Értelmszerűen az ilyen speciális eljárási szabályok előírhatják, hogy döntő változások ilyen formán nem eszközölhetők, lényegében ezt tartalmazza az Eht. 65. § (3)–(5) szakasza.

**Szabályozó hatóságok általános eljárási modellje?**

*Keretes írás 13.*

A szabályozási tevékenység során az ügyféli illetve érdekelti jogok egyáltalán nem biztosíthatók az Eht.36.§-a szerinti észrevételezési jog biztosítása nélkül. Ez nem csak az NHHT JPE eljárásaira igaz, de általánosan érvényesül más szabályozó hatóságok eljárásai esetén is. A szabályozói tevékenységet nem is lehet elvégezni hatékonyan e nélkül. Erre kitűnő példa a Magyar Energia Hivatal azon 2005 december 31-én kelt határozatai, amelyek meghatározták az elosztói engedélyesi tevékenységre vonatkozóan a villamos energia ellátás megbízhatósága elvárt színvonalát és annak minimális minőségi követelményét 2006 január 1-től.<sup>1</sup>

Ezekben az ügyekben a határozat arról tájékoztatta az engedélyest, hogy a keresetnek a határozat végrehajtására halasztó hatálya nincs.

Az engedélyes keresetet nyújtott be, melyben kérte a határozat hatályon kívül helyezését és a végrehajtás felfüggesztését. Végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmét azzal indokolta, hogy az alperes tévesen alkalmazta a Ket. szabályait és tévesen mondta ki, hogy a keresetnek nincs a végrehajtásra halasztó hatálya, mert az eljárás 2005 november 1-e előtt indult, így az Áe. szabályait kellett volna alkalmazni, tehát a keresetnek halasztó hatálya van a végrehajtásra.

A Magyar Energia Hivatal ezekben az ügyekben a bíróság előtt - a végrehajtás felfüggesztése iránti felperesi kérelemre reagálva - előadta, hogy olyan határozatról van szó, melyhez eljárás nem kapcsolódik. Az alperes valóban folytatott le előkészítő megbeszéléseket az érintetteknek megküldte a határozattervezetet, arra észrevételt tehettek és alperes mindegyiknek levélben külön válaszolt az észrevételeikre. Ezt egymás után háromszor is megtette, míg kialakult a végleges határozati szöveg. Ezek az eljárási cselekmények azonban, melyre felperes hivatkozik, nem az Áe. vagy a Ket. keretében értelmezhető aktusok, alperesnek semmilyen jogszabály nem írja elő az ilyen egyeztetés elvégzését. Ebből következik, hogy a határozat meghozatalának időpontjában hatályos Ket. szabályait kellett alkalmazni.

A MEH tehát azt állította, hogy az összes engedélyesnek megküldte az összes határozat szövegét, arra észrevételeket tehettek és így született meg a határozat, amelyhez azonban jogszabályi előírás hiányában eljárás valójában nem kapcsolódott, mert ezeket a tevékenységeket a MEH csak méltányosságból a határozat megalapozása érdekében végezte el.

A bíróság ezekben az ügyekben született végrehajtás felfüggesztésével kapcsolatos döntéseiben leszögezte, hogy a Vet.10.§.i.) pontja által adott hatósági hatáskörében eljáró alperes eljárása hivatalbóli eljárás. Az Áe.13.§.(2) bekezdése alapján alperesnek nem kellett értesíteni az eljárás megindulásáról az ügyfelet, sem más érdekeltet, tekintve, hogy ez csak akkor kötelező ha azt jogszabály rendeli. Ennek ellenére a MEH értesítette többek között az ügyfél felperest is a határozat tervezetének megküldésével és felhívta nyilatkozatételre. A bíróság megállapította a támadott határozat indokolásából, hogy ezek az eljárási cselekmények a határozat meghozatalát szolgálták, így az eljárás már 2005. november 1-e előtt megindult. A bíróság megjegyezte, hogy hatósági eljárás nélkül nincs hatósági határozat, tekintve, hogy a hatóságnak a Vet.9.§(3) bekezdésben foglaltak szerint határozatát az Áe. szabályai szerint kell meghoznia, olyan rendelkezést pedig a Vet. nem tartalmaz, hogy az alperes hatósági eljárás nélkül hozhat hatósági határozatot. Ebből következik, hogy az eljárás hivatalból történt megindítására vonatkozó feljegyzés hiányában is kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy az alperes a határozat megalapozása érdekében eljárási cselekményeket végzett még 2005 november 1-e előtt, így azok az Áe. hatálya alá tartozó cselekmények voltak.

1. FB. 7.K.30726/2006, 7.K.30725/2006, 7.K.30724/2006

Ezek az esetek egyértelművé teszik azt a tényt, hogy az Eht.36.§.-a szerinti jogintézmény, nem kizárólag az NHHT eljárásnak egy különös jogintézménye, amelyre kizárólag e hatóság JPE eljárásaiban lehet szükség, hanem a szabályozó hatóságok eljárásjogának általános modelljébe illesztendő nélkülözhetetlen és a szabályozó hatóságok eljárásainak immanens lényegéhez tartozó eljárásjogi megoldás. E nélkül nem csak az ügyféli és egyéb érdekelti jogok sérülnek, de sem a hatósági, sem a bírósági eljárások nem folytathatók le érdemben. Így a jogalkotónak minden szabályozó hatósági eljárásban ezt a jogintézményt be kell vezetnie ahhoz, hogy a hatósági jogalkalmazói szabályozás jogállami keretei megteremtődjenek.<sup>2</sup>

2. Ezeket az eljárásokat is jellemezte azok az anomáliák, melyek a szabályozói típusú, de megfelelő jogszabályi háttér nélküli MEH eljárásokat jellemzi: nem tartoztak az ügyhöz közigazgatási iratok, a határozat rendelkező része valójában az indokolás terjedelmét többszörösen meghaladó határozat melléklete, amelyre vonatkozóan konkrét indokolást a határozatok nem tartalmaztak stb.

Az Eht. szabályozása azonban nem csak a határozattervezet megismerhetőségét írja elő, hanem azt is, hogy a határozattervezetet nyilvánosságra hozzák /Eht. 36. § (1)/, amelynek nyilvánvalóan valamilyen többletfunkcióval kell bírnia. ***A nyilvánosságra hozatal célja pedig ahhoz kapcsolódik, hogy a határozattervezet mindazok megismerhessék, akik az Eht. szerint nem ügyfelek, de a hagyományos ügyfélfogalom körébe tartozhatnak, mert az ügy jogukat vagy jogos érdekeiket érintheti.*** Ez pedig megteremti az észrevételezés jogát az ilyen személyeknek, majd a végleges határozat nyilvánosságra hozása a határozattal szembeni jogorvoslatot is.

***Az Eht. szerinti határozattervezet közzétételének tehát kettős funkciója van.*** Egyrészt szolgálja azt, hogy az ügyfelek nyilatkozattételi jogukat érdemben gyakorolhassák, másrészt szolgálja azt, hogy az ügyféli körből kizárt személyek, akiknek klasszikus eljárásban ügyfélként kéne szerepelniük, gyakorolhassák alkotmányosan biztosított ügyféli státuszhoz kötődő alapvető jogosítványokat – jogos érdektől függően – így észrevételt tehessenek, nyilatkozattételi joggal élhessenek. Ez a második funkció nyilvánvalóan következik abból, hogy az Eht. 36. § (1) bekezdése szerint nem csak a határozattervezetet kell közzétenni JPE és ahhoz kapcsolódó eljárások esetén, hanem a határozattervezettel kapcsolatos előkészítő anyagokat is. Az előkészítő anyagok közzétételének nem lehet indoka az első funkció betöltése, hiszen az ügyfelek eleve rendelkeznek iratbetekintési joggal, így ez a kötelezettség nem a JPE eljárások ügyfelei jogainak érvényesítését szolgálja. Ez a szabály egyetlen logikus célt szolgálhat: az egyéb érdekeltek klasszikus ügyféli pozícióhoz igazodó észrevételezési (nyilatkozattételi) jogának érdemi érvényesülését.

**Más ügyben hozott határozattervezetre tett észrevétel figyelembevétele**

*Keretes írás 14.*

Az Eht. egyértelműen szabályozza, hogy a határozattervezet az arra tett észrevételek függvényében változhat. A hatóság az észrevételeket megvizsgálva azokra tekintettel módosíthatja a végleges határozatok tartalmát.

A Fővárosi Bíróság előtt folyamatban volt 7.K.32613/2006/5. számú jogerős ügyben a hatóság referenciaajánlat tartalmát megállapító határozatát támadta meg a referenciaajánlat tételére kötelezett.

Referenciaajánlat esetén, ha utóbb szükségessé válik a jóváhagyott referenciaajánlat módosítása akkor erre mind hivatalból / Eht.59.§ (8) bekezdés/, mind a kötelezett szolgáltató kérelmére Eht. 60.§ (1) bekezdése alapján lehetőség van. Ebben a bírósági ügyben az a kérdés vetődött fel, hogy ha a hatóság a határozattervezet közzététele után, de a határozat meghozatal előtt észlel olyan körülményt, valamely más határozatra benyújtott észrevétel alapján, amely egyébként az Eht.59.§.(8) bekezdése szerinti hivatalbóli eljáráshoz vezetne, akkor mód nyílik-e ezek figyelembevételére közvetlenül, figyelemmel arra is, hogy ekként az Eht.36.§.-a szerinti észrevételezési jog sérül. A hatóság az egyenlő elbánás elvére hivatkozott: ha valamit más hasonló ügyben figyelembe vett, akkor itt is ezt kellett tennie a szabályozás koherenciája érdekében.

A bíróság megítélése szerint, amikor referenciaajánlat tervezet olyan módosítására került sor, amely a kötelezett szolgáltató kötelezettségeit egyértelműen növelte, ekként az Eht.36.§.-ában biztosított észrevételezés intézményének mások jogait és jogos érdekeit védő garanciális szabálya az ügy érdemére kiható módon nem sérül, akkor más ügyben benyújtott észrevételek figyelembevétele, azok közigazgatási iratok közé történő felvételét követően ugyan jogsértő, de hatályon kívül helyezéshez nem vezethet. Nem lehet eltekinteni ugyanis attól, hogy a hatóság piacsabályozási tevékenységet végez, amikor is a különböző referenciaajánlat tervezetekre vonatkozó határozatait szükségszerűen egymásra tekintettel hozza meg, e nélkül a hatékony piacsabályozás nem valósítható meg. A bíróság ugyanakkor megjegyezte, hogy az egyenlő elbánás elve- bár fontos alapelv- nem teszi jogszerűvé alperes eljárását, hiszen ennek elfogadása esetén, a bírósági felülvizsgálat nem lenne lefolytatható. Nem lenne lefolytatható azért, mert a bíróságnak nincs jogköre arra, hogy a többi adott ügygel összefüggő határozatok tartalmát megváltoztassa, az az a bíróság elvileg sem lenne abban a helyzetben, hogy felperes keresetének helyt adjon, hiszen még ha a konkrét vizsgálandó jogszabályhelyek alapján felperesnek igaza lenne, a bíróság döntése az egyenlő elbánás elvébe ütköznék. Nyilvánvaló, hogy egy ilyen értelmezés a bírósági felülvizsgálatot kiürítené, és teljes egészében értelmetlenné tenné. Ugyanezen okból a hatóság nem hivatkozhatott alappal más határozatokra tett észrevételek felhasználása során arra, hogy annak figyelembevétele nélkül az egyenlő elbánás elve sérült volna. Az egyenlő elbánás elve alapján, csak a jóváhagyott referenciaajánlatok utóbbi- piaci helyzet elemzését követő - módosítására van lehetőség.

Mindezek alapján a bíróság egy egyesület által más ügyben tett észrevételek alapján hozott módosítások jogszerű voltát érdemben vizsgálta, mert a fenti enyhébb fokú eljárási jogszabálysértés az ügy érdemére nem hatott ki.

Ez az ítélet rámutat arra, hogy mi a gyenge pontja az ebben a tanulmányban kifejtett eljárási modellnek. Ez az eljárási modell csak akkor hatékony, ha rendkívül gyors és komoly erőforrások állnak rendelkezésre, hisz az egyenlő elbánás elve szükségszerűen követeli meg egyes részkérdésekben az újabb eljárásokat, mindaddig amíg nincs releváns figyelembe veendő észrevétel. Ebből pedig az is következik, hogy a szabályozás sikere rendkívül alapos eljárást igényel.

1.NHHT, DH-386-17/2006.

Az Eht. kommentárja a bírósági perekben a hatóság által képviselt gyökeresen eltérő megközelítést tartalmazza. Ez az álláspont az Eht indokolására hivatkozik, amely szerint az „Egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben” olyan eljárás, amely lehetőséget teremt a döntés érintettjei számára, hogy kifejtsék döntéssel kapcsolatos véleményüket. Hivatkozik továbbá a Keretirányelv 6. cikkelyére, amely szerint „a tagállamok biztosítják, hogy abban az

esetben, ha a nemzeti szabályozó hatóságok ezzel az irányelvvel vagy a specifikus irányelvekkel összhangban olyan intézkedést kívánnak hozni, amelyek jelentősen befolyásolják a piacot, úgy lehetőséget adnak az érdekelt feleknek az intézkedés tervezett kapcsolatos észrevételeik ésszerű időn belül történő megtételére.”

Az Eht. kommentárja ebből azt a következtetést vonja le, hogy az Eht 36.§-ában szabályozott eljárás elsődleges célja, hogy a Tanács érdemi döntéshozatalát az érintettek észrevételeikkel, új szempontok bemutatásával befolyásolják, és egyben segítsék. Az eljárás tehát elsősorban a Tanács által nem vagy nem teljes mélységben ismert információk esetleges határozatba foglalását szolgálja az Eht. céljainak, és alapelveinek megfelelő referenciaajánlat kialakításához és nem a referenciaajánlat egyes szolgáltatók igényeihez való alakítását.<sup>380</sup> Leszögezi azt is, hogy csak azok észrevételeit köteles figyelembe venni a Tanács, akik rendszeres szerződéses kapcsolatban állnak az ügyféli jogállással rendelkező szolgáltatóval, azaz a közvetlen érdekeltsége megállapítható. Ugyanakkor kifejti azt is a kommentár, hogy az Eht 36.§-a éppen az érdekelteknek kedvez, hogy egy kétszereplős jogviszonyba észrevételezési jogot enged a jogszabály másoknak. A törvény indokolásából és a Keretirányelvből is ugyanakkor az tűnik ki, hogy az eljárás ezért nem egy esetleges keresetindítási jog alapítására irányul az érdekeltek részéről, hanem arra, hogy a piac szempontjából jelentős döntések előtt a Tanácsot a piac hatékony működése érdekében segítsék. Ennek kapcsán kifejti azt is, hogy az ügyféli minőség és a határozat bíróság előtti megtámadásra irányuló jogosultság az alapeljárás céljához és nem az eredményéhez igazodik, és mivel az észrevételezőkre az így születő határozat nem tartalmaz kötelezettséget, ezért az, hogy a Tanács ezen észrevételek figyelembe vételét vagy figyelmen kívül hagyását megindokolta, nem jelentheti egyben azt is, hogy a felperes keresetindítási joggal rendelkezik. E körben hivatkozza az Áe. szerinti ügyféli minőség és a keresetőségi jog kapcsolatát taglaló BH 2001.44-es döntést is. Ugyanakkor hangsúlyozza a kommentár azt is, hogy minden határidőben benyújtott észrevételt alaposan meg kell fontolni és mérlegelni kell, ennyiben a „lehetőség szerint kell figyelembe venni” törvényi kitételből nem lehet azt levonni, hogy akkor indokol és annyiban a hatóság e körben, ahogy akar, mert akkor ez csak egy látszat eszköz lenne a szolgáltatók számára.<sup>381</sup> Érdekes a hatóság kommentárban kifejtett azon álláspontja is, hogy mennyiben térhet el a végleges határozat a határozattervezettől és

---

<sup>380</sup> Eht kommentár 180-181.

<sup>381</sup> Eht kommentár 186.

mikor van szükség ismételt „nemzeti konzultációra”.<sup>382</sup> Eszerint az egyeztetés intézménye, mint többletjogosultság semmiképpen sem jelentheti azt, hogy ezt követően a Tanács a határozattervezet szövegezését nem módosíthatja. Nem jelenti azt sem, hogy ezen időpontot követően csakis az egyeztetés során tett észrevételek fényében módosítható a határozat tartalma. Az egyeztetést követően számtalan oka lehet a változtatásnak, így például az észrevételek hatóság általi továbbgondolása, a Bizottsággal történő egyeztetés, vagy valamely az egyeztetést követően tett ügyféli nyilatkozat, hisz az ügyfél egészen az eljárás befejezéséig nyilatkozatot tehet. Újabb „nemzeti konzultáció” szükségessége pedig azon múlik, hogy alapvető változás áll-e be a határozatban, ennek megítélése viszont a Tanács mérlegelési jogkörébe tartozik. Arra is kitér a kommentár, hogy az egyeztetés, nem „egyezkedés” a hatóság és az észrevételezők között, az nem ruházza fel az ügyfeleket „hatósági jogkörökkel”.

A fenti álláspont részletes beidézésre azért volt szükség, mert a már idézett fővárosi bírósági ítélet jogszabály értelmezése épp ezen szabály tartalma tekintetében tért el a legmarkánsabban. Nem vitatható, hogy a közösségi jog által erre az eljárásra alkalmazott „nemzeti konzultáció” kifejezés egyfajta szabályozói tevékenységet jellemző nem hatósági hanem „jogalkotói” eljárási szabályként való értelmezésre is lehetőséget ad. Ebben az értelmezésben az „egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben” jogintézménye (Eht. 36. §) nem más, mint a hatóság eljárását segítő szabály, célja az, hogy a hatóság döntési helyzetbe juthasson.

Az alapvető gyanú általánosságban és elvi alapon ezzel az értelmezéssel szemben akkor merül fel, amikor meggondoljuk, hogy mit nevezünk eljárási szabálynak, mi az eljárási szabályok célja és funkciója. Ahogy azt már az eljárási kódex az Áe. és a Ket. kapcsán kifejtettük, az eljárási szabályok célja elsődlegesen az ügyféli garanciák biztosítása, az, hogy az ügyfél jogainak érvényesítését megkönnyítse. Az eljárási szabályoknak csak másodlagos funkciója az eljárás hatékonyságának és eredményességének biztosítása, a közigazgatási anyagi jog érvényesülése. Látni kell, hogy az anyagi jogot, az anyagi jogi hatásköri szabályok alapján önmagában is érvényesíteni lehetne, mégpedig igen hatékonyan, hisz Tamás András gondolatát felidézve elegendő lenne azt mondani, hogy az Állam parancsol az alattvaló pedig engedelmeskedik<sup>383</sup>. Kétségtelen, hogy az ügyféli jogok célszerű módon való biztosítása a hatékonyságot is elősegíti, és magában a Ket.-ben is számos kifejezetten a jogalkotónak

---

<sup>382</sup> Eht kommentár 187-188. Megj.: a "nemzeti konzultáció" kifejezés a Keretirányelvben található, és az Eht. 36. §-a szerinti eljárást jelenti.

<sup>383</sup> TAMÁS A.: *i.m.* 387. (2003)

címzett, vagy az eljárás hatékonyságáról szóló szabályt le lehetünk fel. Az elsődleges funkció azonban mindig a törvényesség biztosítása, és másodlagos szempont a hatékonyság és eredményesség. Ennek oka pedig az, hogy a hatékonyság és eredményesség nem a tételes jog függvénye elsősorban, noha diszfunkcionális gyakorlat kiválthatja a jogalkotóból a jogalkotási kényszert, ahogy ez a Ket. esetében is megfigyelhető. A kifejezetten a hatóság munkáját segítő, hatékonyságot célzó szabályok nem feltétlenül eljárási szabályok, hanem ügyviteli-technikai jellegű normák, amelyek a szó szoros értelmében vett „lex imperfecta” szabályok, megsértésük csak munkajogi – fegyelmi felelősségrevonást eredményezhet.<sup>384</sup>

Az Eht. kommentárja elfogadhatóan mutat arra rá, hogy az Eht. 34. §-a szerinti „nyilvános meghallgatás” jogintézménye a közmeghallgatástól abban különbözik, hogy az nem hatósági eljárás keretében történik. Meg kell jegyezni ezzel kapcsolatban, hogy a törvény ugyanakkor a hatóság eljárása körében szabályozza, hatósági eljárási szabályok között, ami jól jelzi, hogy az Eht. eljárási szabályokat rögzíteni kívánó IV és V. bekezdése jogdogmatikai szempontból mennyire megalapozott.<sup>385</sup>

A jogrendszer diszfunkcionális működésének biztos kifejezőjeként a Ket. az Áe.-hez képest is már számos jogalkalmazó számára inadekvát, klasszikus eljárási szabályként nem értelmezhető részt tartalmaz. E témakör kapcsán érdemes – rövid kitérőként – elemzés alá vetni a Ket. új jogintézményét a „közmeghallgatás” intézményét, és az Eht. fenti 36. § -át megelőző 35. §-ban szabályozott „nyilvános meghallgatás” intézményét, mert ezek értelmezésének tükrében könnyebben érthetjük meg az Eht. 36. §-ának valódi szerepét.

---

<sup>384</sup> Ezt jól mutatja az Alkotmánybíróság döntése folytán szabályozás alá került közigazgatás hallgatásának intézménye. Ez azért szerepelhet eljárási törvényben, mert ügyféli jogot biztosít a döntéshez, ugyanakkor látni kell a törvényesség és eredményesség dichotómiáját ebben a szabályban. A közigazgatás hallgatása ugyanis akkor alakul ki, ha döntés „nehéz”, a jogalkalmazó nem mer dönteni, mert nem biztos abban mi a törvényes döntés. Jogállamban ez normális, hiszen a törvényesség előbbre való a hatékonyságnál. Ugyanakkor látni kell azt is, hogy az állandó nem döntés, az ügyek elhúzódása szintén kikezdheti a jogállamiságot azon belül elsősorban a jobbiztonság elvét, ezért két egymással ellentétes de egyben egymást kiegészítő követelményről van szó: a tisztességes és megalapozott eljáráshoz való jog ütközik az ésszerű határidőn belül való elbírálás elvével, ezt nemzetközi dokumentumok egységes elvként szokták épp ezért szabályozni /Egyezmény az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok védelméről szóló 1950. november 4-én aláírt Római Egyezmény 6. cikk a bíróságok tekintetében, továbbá Pp. 2. §, Ket. 4. § (1)/. Ugyanakkor látni kell, hogy mivel a közigazgatás hallgatásának intézménye legalább olyan erősen kapcsolódik a hatékonyság kérdéséhez, mint a törvényességhez, ezért hiába találunk a Ket. 20. §-ában erre vonatkozó eljárást a végső szankció mégis a fegyelmi eljárás indítása és feltehetően ez a leghathatósabb eszköz, azaz nem a közigazgatási jogi szankció. Jellemző, hogy máig nem eldöntött kérdés, hogy egy eljárás lefolytatására kötelező határozat végrehajtható okirat, ekként az alapján végrehajtási bírság szabható-e ki, avagy ördögi körként a közigazgatás hallgatásával kapcsolatos jogorvoslatok újra és újra megnyílnak a kötelezés ellenére történő további hallgatás esetén.

<sup>385</sup> Röviden szólva: semennyire.



A közmeghallgatás intézményét a Ket. 63. §-a szabályozza és funkciója elsődlegesen valóban az, hogy a hatóság munkáját elősegítse. Ügyféli jogok biztosítása e szabályban nehezen ismerhető fel. Az ilyen típusú szabályok azonban a jogalkalmazó számára meglehetősen értelmetlenek. Egyrészt saját akaratából nem igen akar majd közmeghallgatást tartani, hisz az jelentős többletmunka, és mivel semmiféle joghatás nem fűződik ahhoz, hogy figyelembe veszi-e avagy nem az ott elhangzottakat, ezért nyilván nem kockáztat. Eredményességi, hatékonysági szempontból is csak akkor jöhet szóba, ha várhatóan támogatásra talál az ügy, és szüksége van valamely ellenérdekű ügyféllel szemben erre a támogatásra. Ha pedig jogszabály előírja, akkor a formális megtartáson túl az a döntésben semmiféle szerepet nem játszik, csak ha a hatóság által kedvezően behivatkozható a határozat indokolásában. Kétségtelen, hogy jogszabály feltehetően akkor fogja előírni ennek kötelező alkalmazását, ha sok ügyfeles és pontosan be nem határolható ügyféli kört érint az ügy (pl. ha egy tervezett beruházás a település összes lakosát érinti). Ezekben az esetekben a Ket. általános ügyfélfogalmából következőleg a közmeghallgatás intézményének lehet egy olyan másodlagos funkciója, hogy a hatósági közvetítő és a hirdetményi kézbesítés, valamint a határozat nyilvánosságra hozatala mellett ez a jogintézmény is segítheti a potenciális ügyfelek felismerését az ügyféli jogérvényesítést. Ha indokolható ennek az intézménynek a bevezetése, akkor legfeljebb ezzel, de akkor a Ket.-nek magának kellett volna ezt a célt meghatározni, így lenne a szabályozás koherens. Ehhez képest a jogalkalmazónak a nyilvános meghallgatás intézménye nem mond semmit, a szabályozó hatóságnak, mint „jogalkotónak” annál inkább. Az Eht.35.§.-a szerinti nyilvános meghallgatás intézményére vonatkozó szabályok rendszertani elhelyezése a törvényben azt tükrözi, hogyan keverednek a jogszabályokat és szabályozást előkészítő tevékenységhez kapcsolódó szabályok, a hatósági eljárást szabályozó eljárási jogszabályokkal, és az értelmezéskor ez óvatosságra int.

Szemben ezekkel az úgymond "eljárást segítő" szabályokkal, hatósági eljárásra értelmezhető szabály esetén csak a legvégső esetben juthatunk arra a következtetésre – amely egyben gyakran jogalkotói hibát is jelez - hogy a szabály nem ügyféli jogosítványok gyakorlását, hanem a hatóság „munkáját segíti elő” és a fő célja a „a hatóság határozatának ügyfél általi tökéletesítése”.<sup>386</sup>

---

<sup>386</sup> Eht kommentár 181., 187.

Különösen így van ez az Eht. 36. §-a esetén, amely nem csak észrevételezést biztosít annak, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érintheti, de kifejezetten indokolási kötelezettséget is előír az Eht. 36. § (3) bekezdése. A (3) bekezdés utolsó mondata szerint a határozat indokolásában a hatóság megjelöli a figyelembe vett illetve figyelembe nem vett észrevételeket valamint azok figyelmen kívül hagyásának indokát. E szabályból úgy tűnik, mint ha csak a figyelmen kívül hagyás indokát kéne feltüntetni. Ugyanakkor látni kell, hogy az adott esetben ellenérdekű ügyfél jogaira figyelemmel, a módosítás, tehát a figyelembe vétel indokát is meg kell adni, ezzel tesz eleget a hatóság az indokolási kötelezettségének.

Ennyiben tehát az Eht. 36. §-a nem csak észrevételezési jogot ad, hanem „indokoláshoz való jogot” is, a körben, hogy miért hagyták figyelmen kívül nem ügyfél, de joga és jogos érdeke által érintett észrevételező észrevételében foglaltakat.

Az Eht. kommentár szerint ez a szabály nem jelenti azt, hogy bíróságon per indíthat az észrevételező az ilyen ügyekben. Mondja ezt annak ellenére, hogy az Eht. kommentár egy oldallal korábban maga szögezi le, hogy eleve annak ad a hatóság érdemi választ és indokolást, aki rendszeres szerződéses kapcsolatban áll az ügyféllel, azaz akinek jogát az ügy közvetlenül érinti.<sup>387</sup> Mivel a Pp. 327. §-a alapján az perelhet akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti ezért nyilvánvaló, hogy az észrevételezőnek perindítási és igényérvényesítési jogosultsága van. Ugyan az Eht. 46. § (1) bekezdése szerint per az indíthat, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érdekében hozott határozat „sérti”, azonban ahogy fentebb kifejtettük, ez szinonimája a „közvetlen érintettség” fogalmának. A bírói gyakorlat ugyanis a „jog és törvényes érdek” fogalmát értelmezte szűkítően „közvetlen jog és törvényes érdeknek”, a közvetlenség pedig nem mást, mint a konkrét jogsérelem létét jelenti. A jogsérelem léte pedig könnyen beláthatóan azonos azzal, hogy az ügy valakinek a jogát vagy jogos érdekét sértheti. Ehhez képest a hatóság az általa készített kommentárban erős illúziókba ringatja magát, amikor az Áe. általános ügyfélfogalma és a Pp. perindítási és igényérvényesítési jogosultsága közti szoros kapcsolatot taglaló bírói esetjogban véli megtalálni „igazát”, különösen akkor, ha maga is tudatában vannak annak, hogy az Áe. ügyfélfogalma és az Eht ügyfélfogalma különböző, egész pontosan az Eht ügyfél fogalma szűkebb.<sup>388</sup> Ekként a korábbi bírói gyakorlat alkalmazhatósága esetén, a formális logika

---

<sup>387</sup> Eht. kommentár 180. 4. pont

<sup>388</sup> Eht kommentár 135.

alapján nem következhet más, mint hogy JPE hatósági eljárásokban és annak „érvényesítését szolgáló” eljárásokban nem csak az Eht. szerinti ügyfélnek, hanem tágabb körnek (legalábbis az Áe. /Ket./ügyfélfogalma alá eső körnek) van lehetősége pert indítani.

Fontos még megjegyezni, hogy szemben a Kommentár állításaival, a közösségi jog sem támasztja alá a hatósági értelmezést.

Koppányi kitűnő tanulmányában<sup>389</sup> a Keretirányelv 4. cikkelye kapcsán a következőkre mutat rá:

*„Az alanyi kör a hivatkozott rendelkezés szerint a felhasználót, valamint az elektronikus hírközlő hálózatot vagy elektronikus hírközlési szolgáltatást nyújtó vállalkozást foglalja magába. Ha jobban megnézzük a két fogalmat,<sup>390</sup> akkor nyilvánvalóvá válik, hogy ez a rendelkezés lényegében az összes szóba jöhető érdekeltet felruhazza a perbeli jogalanyisággal. Ezt a gondolatmenetet erősíti a 12. bevezető bekezdés szövege, amely a jogalanyiságot bármely fél (any party) tekintetében biztosítja, természetesen itt is további feltételek teljesülése esetén. A 4. cikk (1) bekezdés minimum-harmonizációt valósít meg, a tagállamoknak ezért jogukban áll az alanyi kör bővítése, ugyanakkor szűkítése nem.*

*Az előbbieken felsorolt alanyi körnek azonban ahhoz, hogy perbeli jogképessége (kereshetőségi joga) fennálljon, még egy további feltételnek is meg kell felelnie. Ez a feltétel pedig azt követeli meg, hogy a félnek a döntés által „érintettnek” (affected) kell lennie. Ez a kifejezés némi tisztázásra szorul.*

*Fontos megjegyezni, hogy habár a 4. cikk (1) bekezdés harmonizációs parancsa a tagállamoktól egy megfelelő belső jogi eljárás kialakítását követeli meg, melynek kialakítása során a tagállamok nemzeti jogrendszerük sajátosságai szerint határozzák meg ezen eljárás formáját és elemeit, az azonban nem következik a jogszabályhelyből, hogy az indításra jogosultak körének a meghatározását is a nemzeti jogba utalná. Azáltal, hogy konkrétan megjelöli azok körét és minőségét, akik jogorvoslattal élhetnek az NSZH döntése ellen, kiveszi azokat a tagállami diszkréció alól, és egységes kritérium szerint határozza meg minden tagállam számára.<sup>391</sup> Ezt az értelmezést erősíti az a tény is, hogy a Bizottság éves implementációs jelentésében<sup>392</sup> számon kéri e követelmény érvényesítését. Mindezek alapján alapvető fontosságúvá válik az „érintett” közösségi jogi fogalmának meghatározása.*

*Az irányelv magyar fordítása pontatlan, amikor egyaránt „(az NSZH) határozata által érintett”-ként fordítja az irányadó angol szöveg 4. cikkének (1) bekezdésében foglalt „affected by a decision”, továbbá a 12. bevezető bekezdésben foglalt „subject of a decision” megfogalmazást. Elgondolkodtató, hogy a bevezető rendelkezés az alanyi kör szempontjából kiterjesztően értelmezi a 4. cikk (1) bekezdést, és lényegében megfelelteti a bármely fél kategóriáját a 4. cikk felhasználó és vállalkozás kategóriájával, ugyanakkor megszorítóan értelmezi azáltal, hogy azok perbeli jogképességét a jogorvoslat alapjául szolgáló döntéshez kapcsolja.*

*A problémához további fogódzót találhatunk az EKSZ 230. cikkéhez kapcsolódó joggyakorlatban. A jogszabályhely ugyanis egyrészt beszél a döntés címzettjeiről,<sup>393</sup> másrészt pedig olyan – egyéb – személyekről, akik közvetlenül és személyesen érintettek.<sup>394</sup> Az EKSZ 230. cikkében foglaltakhoz képest a bizonyítási teher gyengébb, mivel a keretirányelv 4. Cikke esetén a fentiekben jelzett alanyi körnek csak az érintettségét kell*

<sup>389</sup> NKFP5/058/2004 kutatási anyag, Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus Hírközlési Jog, A hatékony jogorvoslat terjedelme, lehetőségei és korlátai az elektronikus hírközlésben 6. kézirat. MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005.

<sup>390</sup> A felhasználó fogalma mindazon magán vagy jogi személyeket magába foglalja, akik vagy amelyek elektronikus hírközlési szolgáltatásokat használnak vagy igényelnek.

<sup>391</sup> K.P.E. Lasok QC: Appeals under the new regulatory framework in the electronic communications sector, konferencia előadás, Maastricht, 2004. október 29.

<sup>392</sup> [http://europa.eu.int/information\\_society/policy/ecom/implementation\\_enforcement/annualreports/10threport/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/policy/ecom/implementation_enforcement/annualreports/10threport/index_en.htm)

<sup>393</sup> Addressees of a decision.

<sup>394</sup> Directly and individually concerned.

*valószínűsíteni, mást nem. Az előbbieik alapján ugyanakkor leszűrhetjük, hogy annak ellenére, hogy a 230. cikkben foglaltak nem feleltethetők meg kétséget kizárólag a 4. cikk szerinti érintettség fogalmával, annyi azonban bizonyos, hogy a 4. cikk szerinti érintettséget is valószínűsíteni kell, és ez túlmutat a vonatkozó NSZH határozat címzetti körén. Ezt az értelmezést a Bizottság 10. implementációs jelentése<sup>395</sup> is alátámasztja, melyben az ügyfél fogalmának szűkítő értelmezését implementációs hiányként értékeli.<sup>396</sup> Összegzésképpen: a 4. cikk szerinti érintettség egyrészt túlmutat az alaphatározat címzetti körén, másrészt pedig az érintettnek csak általában kell valószínűsítene érintettségét, további bizonyítási kötelezettsége (személyes illetve közvetlen érintettség) nem áll fenn. Lasok szerint ez tartalmában azt jelenti, hogy a határozat érdemi része közvetlen hatást gyakorol a személy bizonyos jogaira illetve jogos érdekére. A harmonizációs tartalmat illetően pedig a 4. cikk minimumrendelkezéseket fogalmaz meg, melyektől csak a szélesebb feljogosítás irányába lehet eltérni.”*

Koppányi ugyan implementációs hiányként értékeli azt, hogy az Eht.-ban szűkített a jogorvoslati joggal rendelkezők köre, azonban az Eht egyszerű jogszabály értelmezése a bírói gyakorlat tükrében kellően rámutatott arra, hogy az Eht. szerinti ügyféli körnél a bírósághoz fordulás joga tágabb kört illet meg. Ez a tágabb kör pedig jól kitapinthatóan azok lesznek, akik az Eht. 36.§-a szerinti eljárásban észrevételt tettek. Ehhez azonban a fenti Koppányi által végzett elemzéshez is kapcsolódó néhány pontosítást kell tenni.

Fel lehet tenni a kérdést, hogy mi szükség van az Eht. 36. § (3) bekezdése szerinti hatóság oldalán fennálló indokolási kötelezettségnek, ha ezen indokolással szemben az észrevételező nem kérhet jogorvoslatot? Ha az indokolás elmarad – akkor annak jogorvoslati jog gyakorolhatósága nélkül – nincs semmi „szankciója”, mivel az ügyfélnek más észrevételező jogséremlé tekintetében nincs kereshetőségi joga. Meg miért is sérelmezné? Világos, hogy ha indokolási kötelezettség van a hatóság oldalán, akkor az érem másik oldala az észrevételező joga az indokolásához. Ebből pedig az következik, hogy nem csak, hogy perindítási jogot alapoz meg az észrevételezés, de az észrevételekhez kapcsolódó indokolási részek vonatkozásában nyilvánvalóan van az észrevételezőnek igényérvényesítési jogosultsága (kereshetőségi joga) is.

Kereshetőségi joga az észrevételezőnek automatikusan csak ebben a körben van, azaz noha a perindítási jogot a közvetlen jogos érdek megalapozza, de e jogos érdek konkrét léte a bíróság előtt igazolandó. Ezért ha nem tesz valamely kérdésben észrevételt az észrevételező, ekként ahhoz nem fűződik határozati indokolás, akkor utóbb a perben arra hivatkozással automatikusan nem tud fellépni, érdekeltségét külön igazolni kell. Ez pedig a JPE hatósági határozatok esetén igen nehéz, mivel a JPE határozatok tényleges hatásainak felmérése az ex

<sup>395</sup> Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions: European Electronic Communications Regulation and Markets 2004, Brussels, 2.12.2004, COM (2004) 759 final.

<sup>396</sup> Ez a probléma megjelenik pl. Magyarország esetében is. Lásd erről az implementációs jelentés 1. sz. mellékletének 163. oldalát.

ante szabályozásra figyelemmel a maga konkrétságában a kereset beadásának időpontja tekintetében nem felmérhető, szinte igazolhatatlan. Lehet, hogy a közösségi jog ezt nem is kívánja meg, azonban most kizárólag a Pp. és az Eht. jelenlegi szabályai alapján végeztük el ezt az elemzést.<sup>397</sup>

Összefoglalva elmondhatjuk tehát, hogy a JPE hatósági határozatokat megtámadhatja nem csak a JPE szolgáltató, mint ügyfél, hanem mindazok, akik a határozat tervezetre észrevételezték, az észrevételezés körében. E körön kívül az észrevételezőknek lehet még keresetelési joga, ha az észrevételezések, vagy a notifikációs eljárás következményeként bekövetkező változások kapcsolódnak az általuk érintett részekhez, mert e körben nyilvánvalóan új érveléseket előadhatnak. Elvileg fennállhat más kérdésben is a keresetelési joguk, ha ezt igazolják, továbbá másoknak is akiknek jogát vagy jogos érdekét az ügy sérti (közvetlenül érinti), legalábbis a jogsérelem körében. Ugyanakkor, ha nem a határozattervezet és határozat közti eltérő tartalom a jogsérelem tárgya, akkor igen nehéz bizonyítani a közvetlen érintettséget, a jogsérelem valós voltát, mert nehéz megmagyarázni tényleges és komoly jogsérelem veszélye esetén, hogy miért nem észrevételezték meg azt, ha már a határozattervezetben az szerepelt. A bíróság ugyan is az észrevételezési jog gyakorlásának elmaradásából is következtethet a felperesi oldalon fennálló jogsérelem súlyára (illetve annak hiányára), komolyságára, következésképp az érintettség közvetlenségére (illetve arra, hogy az közvetett).

Még egy fontos megjegyzést kell ehhez fűzni. Nem osztható az Eht. kommentár azon álláspontja sem – a már fentebb kifejtettek szerint –, hogy a határozat bármely okból módosulhatna a határozattervezethez képest, akár a hatóság továbbgondolása folytán is. Nyilvánvaló, hogy a határozattervezet közzététele és az észrevételezési jog funkciója elveszne, ha a hatóság mérlegelése szerint utóbb az észrevételektől függetlenül hozná meg döntését. Az észrevételek és a végső döntés közti logikai kapcsolatnak mindig meg kell maradnia, különben akkor nem határozattervezet közzétételéről beszélhetnénk, hanem csak egy döntés előkészítő iratról, amely nincs valós kapcsolatban a végleges határozattal és ahhoz érdemi joghatások sem kapcsolódnak.

---

<sup>397</sup> Lásd erről még: KOPPÁNYI Sz.: A hatékony jogorvoslat terjedelme, lehetőségei és korlátai az elektronikus hírközlésben különös tekintettel a piac szabályozásával kapcsolatos eljárásokra. In: *Infokommunikáció és Jog*, 2006/12., 2007/1. 19-27.

Az NHHT, mint *szabályozó hatóság hatósági eljárásának alapvetően eltérő szabályai az ügyféli jogosítványokhoz hasonló teljeskörű jogi garanciarendszert ad azok számára, akiket az érint. E garanciarendszer a bejelentési eljáráson, a határozattervezet közzétételén, az észrevételezési jog gyakorlásán és ezen keresztül iratbetekintésen és jogorvoslathoz való jog biztosításán keresztül érvényesül, kellően egyensúlyozva az eljárás lefolytathatósága, az üzleti titok védelme és a teljeskörű ügyféli joggyakorlás között. A határozattervezet közzététele az a jogintézmény, amely a JPE szolgáltató számára is egyértelművé kell tegye, hogy vele szemben eljárás indult, ez a hivatalbóli eljárás megindításának első mozzanata, itt nyílik meg a klasszikus ügyféli jogosítványok gyakorlásának lehetősége. Ha ez a határozattervezet bármilyen fikció lehet, akkor az eljárás ezen alapvető intézménye, és az Eht. 36. §-ában szabályozott eljárás elveszti minden értelmét.* Ugyanakkor látni kell, hogy gyökeresen eltérő határozat is születhet az észrevételek vagy notifikációs eljárás eredményeként, ha például a JPE-ként azonosítani kívánt szolgáltatót még sem azonosítják ekként. Ilyenkor is azonban a hatóság határozatot hoz, de nem a JPE szolgáltató hiányát állapítja meg, hanem az adott JPE szolgáltatóval szemben megszünteti az eljárást és az indokolásában rögzíti, mely piacról is van szó és azon miért hatékony a verseny. Egy ilyen gyökeresen ellentétes döntés esetén az észrevételezők vagy akár azon kívüliek is bizonyos esetekben keresetet, egyes esetekben jogorvoslati kérelmet (pl. egyszerű JPE eljárás megszüntetés esetén első azonosításkor) adhatnak be a döntés ellen, ha jogos érdeküket kellően alátámasztják.<sup>398</sup> Viszont ha a hatóság az észrevételektől és notifikációs eljárástól függetlenül kíván egy ilyen teljesen új tartalmú döntést hozni, vagy akár csak részlegesen is eltérőt, akkor a „nemzeti konzultációt” valamint a notifikációs eljárást ismételten le kell folytatnia.

A fentiek egy egységes és jól értelmezhető rendszert alkot a hatóság jogalkalmazásának szintjén. Mindez azonban nem oldja meg azokat a problémákat, amelyek a bírósági eljárásban merülnek fel, és ez pedig annak tudható be, hogy a polgári perrendtartást nem igazították hozzá a szabályozói tevékenység jellegéből következő specialitásokhoz. A Pp. évtizedek alatt kikristályosodott alapvető jogintézményeinek létjogosultságát kérdőjelezi meg a szabályozói tevékenység eredményének hatékony felülvizsgálatához szükséges eszközrendszer illetve annak hiánya. Ha pedig abból indulunk ki, hogy irányelvi harmonizációs kötelezettségünk áll fenn a Keretirányelv 4. cikkelye alapján a hatékony jogorvoslat biztosítására, akkor ezen

---

<sup>398</sup> Egész pontosan rendelkezésünkre állhat még az Eht. 57. § (2) bekezdéséhez kapcsolható bejelentői jogosítványok. Itt ütközik ki, hogy az Eht.-ban elkövetett jogalkotói hibáról van szó, amikor az Eht. csak a JPE státuszt megszüntető döntést tekinti érdemi döntésnek, de a JPE eljárást megszüntető döntést nem.

eljárások vonatkozásában a Pp. alapintézményei ütközhetnek a közösségi joggal és nem csak keresetőségi joggal kapcsolatos bírói gyakorlat jöhet számításba, de a kereseti kérelemhez kötöttség elve is.

### 2.3.3 A Pp. szabályai és az Eht.57.§ (2) bekezdésének funkciói

Jól tükrözi ezt a helyzetet a Fővárosi Bíróság már idézett ítélete, amely e körben is tartalmaz elemzésre érdemes megállapításokat. Így a bíróság a határozat a V. számú melléklet glide-path<sup>399</sup> szabállyal összefüggésben lévő rendelkezéseit mindhárom ügyfél vonatkozásában hatályon kívül helyezte beleértve az alperesi beavatkozóra vonatkozó rendelkezéseket is. A bíróság azonban csak az I.r. és II.r. felperes vonatkozásában látott lehetőséget a hatályon kívül helyezésre a költségmodell benyújtási határidő, az „egyenlő elbánás elve” kötelezettség és az UMTS szolgáltatások kizárása tekintetében.

A bíróság a glide-path szabályokat azért mindhárom ügyfél tekintetében helyezte hatályon kívül, mert azok egymástól szétválaszthatatlan rendelkezések voltak, a felperesek keresete szükségszerűen támadta az alperesi beavatkozóra (aki az egyik perben felperesként nem szereplő JPE szolgáltató volt) vonatkozó részt is és volt keresetőségi joguk e tekintetben, mert ha és amennyiben észrevételezési jogukat gyakorolhatták volna, akkor az a fent kifejtettek szerint e körben megteremtette volna keresetőségi jogukat. Másrészt a rendelkezés jellegéből következik, hogy értelmes felperesi kereseti vitatás csak akként terjeszthető elő ebben a körben, ha mindhárom ügyfélre vonatkozó előírást támadják. Mivel

---

<sup>399</sup> A glide-path szabály azt teszi lehetővé, hogy fokozatos időbeli ütemezéssel kerüljön sor a költségalapú díj elérésére. A konkrét felülvizsgált DH-664/33/2004-es határozat ehhez a következő járulékos rendelkezéseket kapcsolta: „Ha a meghatározott módszertan szerint kiszámított, költségalapú átlagdíj a 2004. december 31-i átlagdíjhoz viszonyítva 10%-nál nagyobb díjcsökkenést eredményezne, a Tanács a költségalapú díjak alkalmazását hosszabb időszak alatt, a költségalapú díjakhoz fokozatosan közelítve írja elő. Amennyiben a költségalapú végződési átlagdíj a kötelezett szolgáltatónál a 2004. december 31-i átlagdíjhoz képest 10%-ot meghaladó díjcsökkenést eredményezne, a Tanács 10%- díjcsökkenést ír elő, azzal a megkötéssel, hogy a megállapított díj a magyarországi mobil szolgáltatók közül ugyanazon időszakra megállapított/elfogadott legalacsonyabb végződési átlagdíjat 20%-nál nagyobb mértékben nem haladhatja meg. Amennyiben a költségalapú végződési átlagdíj a kötelezett szolgáltatónál a 2004. december 31-i átlagdíjhoz képest 20%-ot meghaladó díjcsökkenést eredményezne, a Tanács meghatározza, hogy a csökkenést hány év alatt és évenként milyen mértékben kell elérni, úgy, hogy az első díjcsökkenés mértéke nem haladja meg a 10%-ot, azzal a megkötéssel, hogy a megállapított díj a magyarországi mobil szolgáltatók közül ugyanazon időszakra megállapított/elfogadott legalacsonyabb végződési átlagdíjat 20%-nál nagyobb mértékben nem haladhatja meg. Amennyiben az Eht. 44. § (5) és az Eht. 57. § (1) bekezdése szerinti időpontokban elvégzett új piacelemzés új körülményeket nem tár fel, akkor a Tanács a fent megállapítottak szerint jár el. Amennyiben a kötelezett szolgáltató nem nyújtja be a Tanácshoz költségalapú díjait, vagy a benyújtott kérelem hiányos, nem bírálható el és a Tanács által elrendelt hiánypótlás sem vezetett eredményre, továbbá ha a kötelezett szolgáltató által kialakított díj nem felel meg az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályoknak, a tanács a szolgáltató által alkalmazandó díjak tekintetében az Eht. 108. § (5) bekezdésben foglaltak szerint dönt.”



az észrevételezési jogától felpereseket megfosztották ebben a körben<sup>400</sup>, ezért a bíróság a keresetőségi jog fennálltát ezen eljárási kifogás tekintetében mindhárom szolgáltatóra kiterjedően megállapíthatta.

A többi kérdés, így az egyes kötelezettségek előírása tekintetében a szétválaszthatatlanság nem volt egyértelműen megállapítható. A bíróság azt az álláspontot foglalta el, hogy több ügy egy eljárásban történt lefolytatásáról van szó, melyet alátámaszt az a tény, hogy a költségmodell alapján számolt díjak jóváhagyása iránti eljárások is külön eljárásokként kerültek meghatározásra alperes által. Mivel a vizsgált határozat és a későbbi eljárásban született határozatok között szoros összefüggés van, nem képviselhető az az álláspont, hogy itt egy ügyről van szó, mely utóbb „három ügyé” válik szét<sup>401</sup>. Mindezért a bíróság a felperesek keresetőségi jogát az egyéb rendelkezések tekintetében, csak a konkrétan rájuk vonatkozó rendelkezések tekintetében tudta megállapítani, kivéve ha a másokra vonatkozó szabályokat az Eht.36.§-a szerinti eljárásban már észrevételezték. A felperesek elsődlegesen a rájuk vonatkozó részek tekintetében kértek hatályon kívül helyezést illetve megváltoztatást, és csak akkor kérték, hogy az az alperesi beavatkozóra is kiterjedjen, ha másként a bíróság jogszerű ítélet nem hozhat. A bíróság rámutatott arra is, hogy a 16-os piacokon jelenlévő jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók részére egy eljárásában és egymásra tekintettel előírt kötelezettségek tekintetében figyelembe kell azt is venni, hogy a rendelkezés hatályon kívül helyezésének meghatározott szolgáltatóra való korlátozása az Eht. 24. § b.) és g.) pontjának sérelmét<sup>402</sup> eredményezheti, a bíróságnak pedig kötelezettsége olyan ítéletet hoznia, amelynek következtében olyan tartalommal bír a megváltoztatott közigazgatási határozat, amelyet ha az alperes eljárása során hozott volna meg, akkor jogszerűnek minősül. Ez a megváltoztatási jog gyakorlásának feltétele.

A bíróság figyelemmel volt arra is, hogy megváltoztatás nem eredményezheti azt, hogy a 16-os piacokon azonos tényhelyzetben lévő szolgáltatók lényegesen eltérő kötelezettségek

---

<sup>400</sup> A határozattervezet úgy került módosításra a bíróság megítélése szerint, hogy arra nem a notifikációs eljárás, vagy az észrevételek adtak okot, ekként az ilyen módosítással szemben ismételtlen biztosítani kellett volna az észrevételezés lehetőségét.

<sup>401</sup> A hatóság a 16-os piacokon három konkrét piacot azonosított. A három mobilszolgáltatót saját végződtetési piacán 100%-os piaci részesedésének tekintette. A költségalapú díj kötelezettségét előírták, majd külön határozatok rendelkeztek külön ügyekben a konkrét díjakról.

<sup>402</sup> Az Eht.24.§ b.) és g.) pontja az egyenlő elbánás elve és a megalapozott és indokolt módon való eljárás elve.

terhelik csak azért, mert a Pp. irányadó szabályai alapján a bíróság a kereseti kérelemhez kötve van.

A bíróság e körben hivatkozott az EKSZ 10. cikkére, amely a nemzeti hatóságok köteleességévé teszi a közösségi jogból eredő jogok hatékony védelmének biztosítását, tehát amennyiben feltételei fennállnak, biztosítaniuk kell az egyes irányelvek közvetlen hatályát a tagállammal szemben, továbbá a nemzeti jogszabályokat a közösségi joggal összhangban kell értelmezniük, biztosítaniuk kell a bírói felülvizsgálathoz való jogot, valamint a közösségi versenyjoggal való összeegyeztethetőségét.<sup>403</sup> Az Eht. 187. § e.) pontja szerint az Eht. az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelvével (Keretirányelv) harmonizált. A Keretirányelv 4. cikk. (1) bekezdése alapján megállapítható, hogy a jogorvoslat kiterjed a nemzeti szabályozó hatóságok határozatának formai, eljárási, valamint egyéb az ügy érdemében történő revíziójára, az EKSZ 10. cikke szerint hatékony jogorvoslat elve mind az egyszerű ténykérdések (matter of simple fact), a szakértőt igénylő komplex ténykérdések és a diszkrecionális értékelések (discretionary evaluations) körében érvényesülő jogorvoslati jogot biztosít. Mindebből nem következik feltétlenül, hogy a Keretirányelv 4. cikk 1.) bekezdésében foglaltak nem érvényesülnek abban az esetben ha a felülvizsgálat csak jogszabálysértésre figyelemmel kérhető, mert megfelelő jogértelmezés esetén a diszkrecionális értékelések nyilvánvaló okszerűtlensége az állandó bírói gyakorlat szerint az értékelések körébe vonhatók jogszabálysértés címén. Azonban a hatékony felülvizsgálat elvéből következik, hogy a bíróság egyrészt nem hozhat olyan döntést, amely az azonos tényhelyzetben lévő – 16-os piacokkal rendelkező – szolgáltatók tekintetében lényegesen eltérő kötelezettségeket eredményez, mely nyilvánvaló piaci kudarchoz vezet, éppen a szabályozás értelmét venné el, ekként anyagi jogba ütköző eredményhez vezetne. Ehhez képest a felperesek hatékony jogorvoslathoz való joguk csak akként érvényesülhet, hogy az egymással összefüggő de magyar eljárási rendben külön ügynek minősülő eljárások tekintetében észrevételezési jogukat érvényesítik. Ugyanis a többi határozat megtámadása nélkül, elvileg sem lehetséges egy konkrét felperesre vonatkozó határozat lényeges megváltoztatása, mely tényhelyzet a hatékony jogorvoslat lehetőségét eliminálná. Ebből következik, hogy a keresetőségi jog kiterjesztése az egymással összefüggésben lévő határozatokra elengedhetetlen ezekben az ügyekben, ha a közösségi joggal konform

---

<sup>403</sup> Andenas, M-Zlepting, S: Telecommunications Dispute Resolution: Procedure and Effectiveness. European Business Law Review 2004. 476-663., 513.

értelmezést követjük, az az általános jogelv pedig, hogy a bíróság döntései jogállamban kalkulálhatók, biztosítja az egymással összefüggő peres eljárások egységes és anyagi joggal összhangban lévő elbírálását.

A fenti 16-os piacra vonatkozó bírósági ítéletet azért volt érdemes részletesebben ismertetni, mert jól kitűnnek belőle azok a problémák, amelyek a Pp. és az Eht összehangolatlanságából adódnak. Egyrészt a peres eljárás során a többi fél álláspontjától függően folyamatosan alakulhat a kereseti kérelem iránya mivel komplex, rosszul strukturált kérdésekről van szó, és bizonyos szabályok megváltoztatása más szabályok eddigiektől eltérő korrigálást vonhatja maga után.<sup>404</sup> Másrészt a határozatot jogszerűnek elfogadó JPE ilyenkor beavatkozó a perben, akinek a per állásától függően valójában meg kéne engedni a „kereseti kérelem” előterjesztését, mert nem csak, hogy a bíróság megváltoztatási jogkörének gyakorlása jogsérelmet okozhat, de a bíróság csak akkor tud a megváltoztatási jogkörével élni, ha az azonos piacon lévő JPE szolgáltatók mindegyikére kiterjeszti a megváltoztatást, ellenkező esetben a piacsabályozási célt kitűző anyagi jogi szabályozásba ütközne minden részleges megváltoztatási jogkör gyakorlás. Arról van szó, hogy elvileg is anyagi jogszabályba ütközik ha a bíróság ugyanazon a piacon csak egy JPE szolgáltató tekintetében változtatja meg pl. az árszabályozást, a többi esetében pedig nem. Ennek a lehetőségnek a hiányában a bíróságnak valójában nem áll rendelkezésre más lehetősége, mint a felperes keresetét elutasítani, akkor is ha a határozat jogsértő.

Elvi megoldási lehetőség lehet a Pp. alapján a szokásos egyszerű pertársaság helyett egységes pertársaság feltételezése a JPE szolgáltatók oldalán, az az ilyen esetben felperesként kell perben állnia a keresetet be nem nyújtó JPE szolgáltatóknak is.

A helyzet azonban azért „morbid”, mert a szabályozási jellegű határozatok tekintetében még az sem engedhető meg, hogy a felperes legyen az ügy ura, ami klasszikus alapelv a peres eljárásokban. Ugyanis ha egy JPE szolgáltató tudatosan nem kívánja a jogsértő megoldás megváltoztatását, akkor nem köteles keresetet beadni, következésképp a bíróság nem tud megint csak a megváltoztatási jogkörével élni. Megoldás lehet mindezekre a megváltoztatási jogkör jelentős szűkítése és főszabály szerint a kasszációs jogkör gyakorlása.

---

<sup>404</sup> Megjegyezhető, hogy ez előfordulhat a hatóság esetében is az észrevételek értékelésekor. Ilyen esetben a legszükségesebb még kielégítő megoldás és az észrevétel között logikai kapcsolat esetén hozható határozat, azon túl azonban már nem. Még akkor sem, ha az a hatóság számára „még jobbnak” tűnne is. Ha ilyen „még jobb” megoldást akar, akkor ennek érdekében újra közzé kell tennie a határozattervezetét.

További problémát vet fel, hogy a Fővárosi Bíróság a fent idézett ügyben ugyan konkrétan talált valamiféle megoldást, de látni kell, hogy szerencséje volt. Szerencséje volt, hogy az azonos piactípusba tartozó három külön piacon működő JPE szolgáltatóra egy határozatban hozták meg a döntést. Ha különböző határozaton történik a szövegezés, akkor a bíróság csak az ügyek egyesítését követően egymásra tekintettel hozhatott volna határozatot, azonban mivel az egyik határozatot meg sem támadták volna, az értelmes felülvizsgálat lehetősége sem adott.

*Ahogy a hatóság a JPE határozatokat a Hkt. alapján egy időpontban hozta meg, akárcsak az átmeneti időszakban a referenciaajánlatok jóváhagyásával kapcsolatos határozatait, továbbá az Eht. alapján is ekként kellett volna tennie,<sup>405</sup> a bíróságnak is célszerű ezeket a határozatokat egymásra tekintettel elbírálni. Egy összeegyesítés persze igen komoly technikai akadályokba ütköző monstre pert eredményezne, emellett nem a bíróság belátására, hanem a jogszabályra kéne bízni ezek előírását. Mindenesetre a hatósági tevékenységhez igazodóan kéne a bíróságra vonatkozó speciális szabályokat is megalkotni.*

*Mindezek azonban ha rendelkezésre állnának még akkor is lehetetlen lenne a koherens döntés meghozatala az egész piacra nézve, mert nyilvánvalóan előfordulhatnak határozatok, melyeket nem támadnak meg, ekként az abban foglaltak alakilag és anyagilag jogerőssé válnának.*

A szabályozás koherenciájának utolsó mentsvára ebben az esetben az Eht. 57. §-ának előírásai. Az Eht.57.§-a értelmében a piacelemzést az érintett piacokon a Tanács rendszeresen, de legalább az előző piacelemzési és kötelezettség előírásával kapcsolatos eljárás befejezését követő két éven belül ismételten elvégzi.

*Amennyiben valamely érintett piacon fennálló verseny megítélése szempontjából jelentős körülmény jut a hatóság tudomására, a Tanács a piacelemzést haladéktalanul lefolytatja az adott érintett piacon, illetve piacokon/(2 )bekezdés/.*

Amennyiben a lefolytatott piacelemzés eredménye alapján új érintett piac vagy piacok meghatározása, vagy valamely piac vagy piacok érintett piacként való meghatározásának

---

<sup>405</sup> Jelenleg a hatóság piactípusok szerint csoportosítva hoz határozatokat különböző időpontokban, noha az első esetben 2004. szeptember 1-éig kellett volna meghoznia az összes határozatot.

megszüntetése, vagy jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosítása vagy ilyen szolgáltatóként való azonosítás megszüntetése, vagy jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra kötelezettség előírása, módosítása vagy megszüntetése válik szükségessé, *a Tanács a 36. § és az 52. § szerinti eljárásokat lefolytatva haladéktalanul határozatot hoz* / (3) bekezdés/.

*Ha és amennyiben a bíróság jogerős döntését egyfajta „piaci eseményként” fogná fel, akkor legalább a jövőre nézve megteremthető a szabályozás koherenciája, mert a hatóság az Eht. 57. § (2) bekezdése alapján a meg nem támadott határozatokat a bírósági döntéshez igazíthatja. Így is lenne egy átmeneti időszak, amikor szükségszerűen versenytorzulás következik be, hiszen az ítélet ex tunc hatályú, míg az Eht. 57. §-a alapján hozott új határozat csak ex nunc írhat elő kötelezettséget, az eljárás időigényességéről nem is beszélve, de a folyamatos követés így többé-kevésbé megvalósulhat. Mindez azonban csak akkor igaz, ha a bírósági eljárás az Eht. előírásainak megfelelően tényleg soron kívüli.*

*E soron kívüliség pedig 2 éven túli eljárásnál már nem értelmezhető, hiszen két évenként ügy is sor kerül az újra szabályozásra.*

Következésképp a megváltoztatási jogkör nélküli de egyfokú bírósági eljárás, amely pár hónap, legfeljebb fél év alatt zajlik le sokkal hatékonyabb jogorvoslatnak tűnne, mint egy megváltoztatási jogkört is magában foglaló, de kétszintű 1,5-2 évig tartó eljárás.

*Végül meg kell említeni, hogy az Eht. 57. § (2) bekezdése azért is alapvető jogintézmény és nem csak a szabályozás folyamatosságának eszköze, mert megoldást nyújt arra a már említett esetre is, hogy ha a hatóság a piacmeghatározás és piacelemezés alapján hatékonyan találja a versenyt egy piacon és ezért nem indít JPE hatósági eljárást. Ebben az esetben ugyanis az ezt sérelmező piaci szereplő bejelentést tehet, melyet a piacelemezés adatai alapján ha elutasítanak, akkor azt a bíróság az Eht. 46. § (1) bekezdése alapján peres eljárásban felülvizsgálja. Ha pedig a bíróság úgy dönt, hogy pl. a piacelemezés nem volt alapos, akkor új határozat hozatalára kötelezhet vagy ha a piacelemezés alapján van JPE gyanús szolgáltató, akkor az eljárás lefolytatására kötelezheti a hatóságot.*

Ezért az Eht. 57. § (2) bekezdése több okból is a piacsabályozás alá vetett piaci szereplők jogainak kiteljesítését szolgálja.

## 2.4 A JPE határozatok végrehajtását szolgáló eljárások

Külön fejezetet kell szentelnünk a Tanács V. fejezetében szabályozott eljárásaira is, mert ezek szoros összefüggésben állnak a JPE határozatokban foglalt kötelezettségek végrehajtásával. A JPE határozatok „végrehajtását szolgáló határozatok” kifejezést részben tágabb, részben szűkebb kategóriaként használjuk. Ide azok a határozatok tartoznak, amelyek az azonosított JPE szolgáltatókra kirótt kötelezettségek érvényesítését szolgálják. Ezek egy része az V. fejezetben nevesítésre került, mert ugyan a JPE határozaton alapulnak, de a JPE határozattól elkülönülő hatósági eljárást és végső soron érdemi határozat meghozatalát igénylik. Ezek az Eht. 58-62. §-a alatti eljárások,<sup>406</sup> a referenciaajánlat elfogadása, számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása. Ezeknek a kötelezettségeknek az anyagi jogi szabályait tartalmazza a XI-XIV. fejezetek, azonban szorosan összefonódva olyan további eljárási szabályokkal, melyeket az Eht. 58-62. §-ával együttesen kell értelmezni a helyes következtetések levonásához. Ezekből az alapvetően anyagi jogi jellegű szabályokból következnek további olyan eljárások, amelyek külön nevesítésre nem kerültek, hanem - ahogy az Eht. Kommentár fogalmaz - a kötelezettségek, mint gyűjtőfogalmak kerültek meghatározásra,<sup>407</sup> melyek további eljárások alapjául szolgálnak. Ilyen például a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettsége körében a költségmodell benyújtására kötelezés a JPE határozat alapján és ekként e költségmodell és/vagy ez alapján számolt díj jóváhagyása iránti eljárás. A referenciaajánlat közzétételére kötelezett szolgáltatók referenciaajánlatukba építik be a költségalapú árszabályozás folytán kiszámított díjaikat, ezért ezek jóváhagyása is ebben az eljárásban történik /Eht. 58. § (2) a.)/ Ezzel szemben például a költségalapú díjak jóváhagyása a mobilszolgáltatók esetében önállóan történt, mivel referenciaajánlat adására sem a Hkt.-ban, sem az Eht. alapján - a hatóság kötelezése folytán - nem voltak kötelesek. A Tanács az Eht. 10. § g.) pontja szerinti hatáskörében eljárva az Eht. 45. § (1) bekezdés g.) pontja alapján kapott felhatalmazást e határozatok meghozatalára. Az ilyen egyéb eljárások során született határozatokat, amelyek szükségesek a JPE határozat szerinti kötelezettségek

---

<sup>406</sup> Valójában ide tartozik az Eht. 64. §-a szerinti nem csak jelentős piaci erejű szolgáltatókkal szemben alkalmazható kötelezettségek kiszabására irányuló eljárás is, mivel ez is alkalmazható JPE szolgáltatókra, de nem csak rájuk, másrészt a JPE eljárásra vonatkozó szabályokat kell ebben az esetben is alkalmazni. Ezek a szabályok eddig gyakorlati problémát nem vetettek fel, így külön elemzésüket mellőzük, de értelemszerűen ezekre is vonatkozik a JPE eljárások és ezeken alapuló határozatokkal kapcsolatos megállapításaink.

<sup>407</sup> Eht. Kommentár 145.

érvényesüléséhez, a továbbiakban – munkahipotézisként - "JPE határozatok végrehajtását szolgáló határozatoknak" nevezzük.

Bizonyos eljárásjogi kérdésekre ezekkel a határozatokkal kapcsolatosan ki kell térnünk, hogy megérthessük majd a JPE határozatok jogerejével és végrehajthatóságával kapcsolatos dolgozat III. részét képező elméleti összefüggéseket. E körben nem fogjuk elemezni azokat a határozatokat, melyek nem a JPE határozatokból szükségszerűen következő végrehajtást szolgáló eljárások, hanem a JPE határozatokon keresztül megvalósuló szabályozás érvényesítése esetén kaphatnak szerepet. Ez utóbbiakban a Tanács az Eht. 10. § h.) és i.) hatáskörében jár el, és idetartozik az árprés vizsgálata, továbbá a jogvítás eljárások, valamint a Tanács piacfelügyeleti tevékenysége során hozott egyes határozatok is. Jelen alfejezetben kizárólag a JPE határozatok végrehajtását szolgáló határozatok egyes eljárásjogi problémáit elemezzük. Ezzel megelőlegezzük egyben a szabályozó hatóságokra speciálisan jellemző határozattípusok közül a jóváhagyó típusú határozatok, aktustani részben (dolgozat III. rész) részletesen kifejtendő egyes jellemzőit is. Ahhoz, hogy ezeket az eljárásjogi problémákat elemezhesük, vissza kell nyúlnunk a Hkt. és az Eht. átmeneti rendelkezései alapján hozott különböző jóváhagyó típusú határozatok bírói felülvizsgálata során kialakulni látszó gyakorlathoz.

#### **2.4.1 Jóváhagyó határozatok a Hkt. és az Eht. átmeneti szabályai alapján**

A Hkt. és az Eht. átmeneti szabályozása alapján hozott határozatok, mint előzmények tárgyalása azért indokolt, mert a Hkt. alapján hozott, JPE határozatokból következő törvényi kötelezettség a költségmodellek benyújtására és ennek alapján referenciaajánlatok illetve díj jóváhagyására vonatkozó határozatok egy része már csak az átmeneti időszak alatt született meg, így bár különböző, de tartalmilag azonos anyagi jogi szabályok alapján hozták meg ezeket a döntéseket. Az Eht. átmeneti szabályai alapján hozott határozatok ugyan a Hkt. anyagi jogi szabályain alapuló döntések, azonban már az Eht. eljárásjogi rendelkezései alapján kerültek lefolytatásra, ezért az eljárásjogi konzekvenciák összefoglalása szempontjából ezek kellő iránymutatást nyújthatnak.

Számos érdekes árszabályozással és indokolási kötelezettséggel kapcsolatos, kérdés merült fel ezekben az ügyekben, azonban ezek nagy része csak a szükséges mértékben, utalásszerűen térünk ki. Három eljárásjogi témakört érdemes kiemelni, melyek az ilyen jóváhagyó típusú határozatoknál már ebben az időszakban is jelentkeztek.

Az első kérdés, a referenciaajánlat/ költségmodell benyújtásának elmaradása esetén kiszabandó bírság jogi jellege (eljárási vagy közigazgatási anyagi jogi bírság), a második vizsgálendő kérdés, hogy a költségmodell jóváhagyása iránti eljárás a referenciaajánlat vagy díj jóváhagyásától elkülönülő eljárások-e, illetve ezek az eljárások milyen módon fejeződnek be, melyek érdemiek és melyek eljárásjogi jellegűek. Vizsgáljuk továbbá, hogy kik lehetnek ezeknek az eljárásoknak a résztvevői, kinek lehet perindítási és igényérvényesítési joga, majd kitérünk a notifikációs eljárás alkalmazhatóságának problémáira is.

Ezen időszak vonatkozásában az irányadó szempontokat több fővárosi bírósági ítélet alakította ki,<sup>408</sup> melyek nagyobb részben jogerősek lettek első fokon, részben pedig a már említett hatósági határozatok „ideiglenessé” minősítése folytán kerültek hatályon kívül helyezésre. Ez utóbbi hatályon kívül helyezett ítéletek azonban számos vonatkozásban továbbra is a hatósági jogalkalmazás állandó alapját képezték egyes kérdésekben,<sup>409</sup> így jelentős hatásuk volt a joggyakorlatra.

A Hkt. 42. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy az összekapcsolási piacon jelentős piaci erővel bíró szolgáltató a távbeszélő szolgáltatótól a távközlő hálózatok összekapcsolására vonatkozó szerződések alapján kért ellenértéket a hosszú távú, előremutató különbözeti költségek módszerét alkalmazva, a szolgáltatások költségeinek elkülönített kimutatásával és

---

<sup>408</sup> FB 7.K31875/2004.-es ügyben hozott ítélet a T-mobile (Westel) DB-121-23/2003. HDB határozat felülvizsgálata, amely első fokon jogerős lett, az FB 7.K.30330/2003.-as ügy amelyben hozott ítélet első fokon jogerős lett és DB-4096-22/2003. HDB határozatot vizsgálata felül, az FB 7.K.32218/2004. ügyben hozott ítélet, amely az ügy érdemét tekintve szintén első fokon jogerős lett, valamint a 7.K.31779/2004. és 7.K.31855/2004. ügyekben hozott ítéletek, melyek hatályon kívül helyezésre kerültek, továbbá a 2.K..31471/2003/7. ügy, amely Fővárosi Ítélet tábla 2.K.f.27031/2004/10. számú határozatával lett jogerős.

<sup>409</sup> Tipikusan ilyen kérdés volt az, hogy a bíróság kimondta pl. a 7.K.31855/2004. ügyben, hogy a költségalapú díjakat az Eht.170.§ (5) bekezdése folytán 2004. január 1-étől a törvény hatályba lépésétől kell alkalmazni, függetlenül attól, hogy a költségmodell benyújtására és a díj jóváhagyására értelemszerűen csak később kerül sor. Ebben a helyzetben csak arról van szó, hogy ha a jóváhagyáskor kiderül, hogy nem költségalapú díjakat alkalmazott addig a hatóság, akkor az nem szankcionálható, a jóváhagyás után viszont el kell számolni visszamenőlegesen. Ebből a hatóság a visszamenőleges hatósági kötelezés lehetőségét vezette le, melyet az Eht. alapján hozott JPE határozatok előírásaira hivatkozva az azt követő referencia ajánlatok jóváhagyása illetve díjmegállapító (ellenértéket jóváhagyó) határozataiban aztán a szabályozás folyamatossága érdekében sorozatosan alkalmazott.



ellenőrizhetően köteles kialakítani. Azokat alkalmazásuk előtt, jóváhagyás céljából akkor is köteles a Hírközlési Döntőbizottsághoz benyújtani, ha nem készít referenciaajánlatot.

A Hkt. 97. §-a rendezte a referenciaajánlat jóváhagyására vonatkozó eljárást, mely szerint:

*„(1) Ha a referencia összekapcsolási, illetőleg az előfizetői hurok átengedéséről szóló ajánlat (a továbbiakban együtt: referenciaajánlat) tervezetét a Hírközlési Döntőbizottság nem hagyja jóvá, erről a kötelezett szolgáltatót részletes indokolással együtt értesíti.*

*(2) A szolgáltató köteles harminc napon belül új tervezetet benyújtani, e kötelezettség késedelmes teljesítése esetén a Döntőbizottság a szolgáltató előző évi bruttó árbevételének egy ezrelékéig, de legfeljebb huszonötmillió forintig terjedő bírságot szabhat ki.*

*(3) Ha az újabb referenciaajánlat-tervezet sem felel meg a jogszabályoknak, a Döntőbizottság határozatában állapítja meg a referenciaajánlat tartalmát és azt közzéteszi.*

*(4) Az (1)-(3) bekezdés szerint jár el a Döntőbizottság abban az esetben is, amikor a 42. § (2) bekezdés alapján, olyan jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató nyújtja be jóváhagyásra a hálózati szerződésekben meghatározott ellenértékre vonatkozó javaslatát, aki nem köteles referenciaajánlat készítésére.”*

A hálózati szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról szóló 1/2002. (I.11.) MeHVM rendelet (LRIC1 rendelet) 3. § (1) bekezdés c.) pontja szerint köteles költségszámítási modellt kialakítani és a Hírközlési Döntőbizottsághoz jóváhagyás céljából benyújtani az összekapcsolási piacon jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató a távbeszélő szolgáltatótól a távközlő hálózatok összekapcsolására vonatkozó szerződések alapján kért ellenérték kialakításakor.

Az egyes távközlő hálózati szerződésekről és azok megkötéséről szóló 251/2001. (XII.18) Kormányrendelet (Kormr.) 20. § (1) bekezdés értelmében, ha a Hírközlési Döntőbizottság megállapítja, hogy a hozzá benyújtott referencia ajánlat nem tartalmaz minden - a Hkt.-ben vagy e rendeletben előírt - elemet, illetve ahhoz nem csatolták az e rendeletben előírt adatokat, a referencia ajánlat készítésére kötelezett szolgáltatót határidő tűzésével hiánypótlásra hívja fel, a hiánypótlásra való felhívást követően ismételt benyújtott referencia ajánlatról a Döntőbizottság érdemben dönt.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése pedig úgy szólt, hogy a Hírközlési Döntőbizottság, a jóváhagyás céljából benyújtott referencia ajánlatban meghatározott, költségalapon kialakított ellenérték mértékének jóváhagyása során elsődlegesen a hosszú távú, előremutató különbözeti költségek módszerének való megfelelést veszi figyelembe, mérlegeli továbbá a hasonló piaci környezetben működő, hasonló fejlettséggel rendelkező és tevékenységet végző szolgáltatók által nyújtott összehasonlítható szolgáltatások árait, illetőleg az érintett szolgáltató által megajánlott összekapcsolási szolgáltatások díjai és az előfizetői díjak, valamint más szolgáltatók számára alkalmazott árak közötti összefüggéseket.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése pedig kiterjesztette ezt a szabályt a következőképp: „A (2) bekezdésben meghatározottak szerint jár el a Hírközlési Döntőbizottság abban az esetben is, amikor a Hkt. 42. §-ának (2) bekezdése alapján olyan jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató nyújtja be jóváhagyásra a hálózati szerződésben meghatározott ellenértékre vonatkozó javaslatát, amely nem köteles referencia ajánlat készítésére.”

Utóbb az Eht. átmeneti rendelkezéseinek időszakában a szabályozás változott, de lényegét tekintve az anyagi jogi szabályozás azonos maradt. Így az Eht. 170. § (5) bekezdésében hivatkozott az ellenérték alapját képező LRIC költségszámítási módszer részletes szabályait a (6) bekezdés értelmében külön jogszabály tartalmazta. Ez a külön jogszabály az elektronikus hírközlési szolgáltatások költségszámításra vonatkozó szabályokról szóló 18/2003. (XII.27) IHM rendelet (továbbiakban: LRIC2 rendelet) volt.

A LRIC2 rendelet 3. § a következőket tartalmazta:

*„(1) A rendelet hatálya alá tartozó, az Eht. 170. § (5) bekezdésében meghatározott elektronikus hírközlési szolgáltató (a továbbiakban: kötelezett szolgáltató), az Eht. 170. § (5) bekezdésében meghatározott elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó szerződések alapján kért ellenértékek tekintetében köteles a hosszú távú, előremutató különbözeti költségek költségszámítási módszere (LRIC), illetőleg a teljesen felosztott költségek költségszámítási módszere (FDC) alapján, a jelen rendelet mellékletében foglaltak betartásával költségszámítási modellt kialakítani és azt alkalmazás előtt a hatósághoz jóváhagyás céljából benyújtani.*

*(2) A hatóság a szolgáltató által alkalmazott költségszámítási modellt és az annak alapján működő szoftver kalkulációs módszereit ellenőrzi.*

*(3) A hatóság a jóváhagyás céljából benyújtott, költségalapon kialakított ellenérték mértékének jóváhagyása során elsődlegesen az e rendeletben meghatározott költségvetési módszerek való megfelelést veszi figyelembe, mérlegeli továbbá a hasonló piaci környezetben működő, hasonló fejlettséggel rendelkező és tevékenységet végző szolgáltatók által nyújtott összehasonlítható szolgáltatások árait, illetőleg az érintett szolgáltató által megajánlott hálózati szolgáltatások díjai és az előfizetői díjak, valamint más szolgáltatók számára alkalmazott árak közötti összefüggéseket.*

*(4) Az (1) bekezdésben meghatározott költségvetési modellek kialakításakor biztosítani kell, hogy az tartalmazza a modell és a számítástechnikai megoldás részletes leírását, a modellben használt fogalmak és megnevezések definícióit, valamint a modell bemenő adatait és kimenő eredményeit, az arra feljogosított harmadik fél - így különösen a hatóság - számára áttekinthető és értelmezhető részletességgel.*

*(5) A szolgáltató köteles e rendeletben előírt követelményekkel összhangban a modelleket és dokumentációkat jóváhagyásra a hatósághoz benyújtani.”*

Ebből a szabályozásból a bíróság – szemben a hatósággal – azt vezette le, hogy a referenciaajánlatok jóváhagyásának speciális esete a Hkt. 97. § (4) bekezdése szerinti azon eset, amikor a szolgáltató nem kötelezett referenciaajánlat benyújtására jóváhagyás céljából, csak az ellenértéket kell jóváhagyás végett benyújtani. További következtetés volt, hogy ugyan a Hkt. nem ad egyértelmű hatáskört a költségmodell jóváhagyására, mely költségmodell az ellenérték kiszámításának alapja, egyfajta bizonyítási eszköz, azonban a rendeleti szabályozás ezt mégis megteszi. Az Áe. 5. § (1) bekezdése végső soron lehetővé tette, hogy sima jogszabály és nem csak törvény adhatósági hatáskört, bár a jogi dogmatika az ilyen alapvető hatásköri szabályok esetén mindig is a törvényi felhatalmazást tartotta kívánatosnak<sup>410</sup>. Ezért a bíróság úgy látta, hogy a költségmodell jóváhagyására irányuló eljárás külön közigazgatási ügy, amelyben való döntés megelőzi, vagy legalábbis egyidejű a referenciaajánlat jóváhagyásáról, vagy az alkalmazott ellenérték jóváhagyásáról szóló döntéssel. Természetesen annak nem volt akadálya, hogy a két közigazgatási ügyet egy eljárásban folytassák le.

---

<sup>410</sup> A Ket. 19.§ (1) bekezdése sem változtatott ezen a helyzeten, noha a hatáskör átruházás lehetőségét már törvényi felhatalmazáshoz köti (/Ket.19.§ (3)/).

Másik fontos következtetése a bíróságoknak az volt, hogy a Hkt. 97. § (2) bekezdése egy anyagi jogi bírság és nem eljárásjogi bírság<sup>411</sup>. Ebből az következik, hogy a referenciaajánlat jóváhagyása iránti eljárás esetén, ha nem hagyják jóvá a referenciaajánlatot, akkor az ezt követő értesítés után az új tervezet benyújtásának elmaradása esetén az ügy bírsággal fejeződik be. Ha benyújtásra kerül az új referenciaajánlat, akár a bírság eredményeként, akkor az vagy megfelel a jogszabályoknak és a hatóság jóváhagyja, vagy nem felel meg és a hatóság a referenciaajánlat tartalmát megállapítja (értelemszerűen lehetséges részleges jóváhagyás és részbeni tartalom megállapítás is a döntés). Ez egy igen sajátos helyzet volt több okból is. Egyrészt mivel az első jóvá nem hagyásról csak részletes indokolással, értesítés történt, ezért megállapítható volt, hogy ekkor még érdemi határozat nem született. Ez viszont abba helyzetbe hozta a szolgáltatókat, hogy csak a bírságolást követően, a bírságoló határozat kapcsán vitathatták ezen eljárási jellegű döntés (a jóvá nem hagyás) jogszerűségét vagy jogszerűtlenségét, amely meglehetősen kockázatosra tette az érdemi vitatást, legalábbis az eljárásnak ebben a létszakában. A hagyományos dogmatikai keretben is nehezen volt elhelyezhető egy ilyen eljárás, hiszen egyértelműen egy eljárás során felmerülő kötelezettség bírságolására került sor. Ezekben az ügyekben a bíróságokat nem csak az vezérelte, hogy az akkori viszonyokhoz képest szokatlanul magas bírság összegről volt szó, melyet nehezen lehet senki által felül nem vizsgálható eljárási bírságként felfogni, de ha a jóvá nem hagyásáról való értesítést valamiféle döntésként, ekként érdemi határozatként értelmezték volna, ez ellehetetlenítette volna a jogérvényesítést. Hiszen ha végrehajtást felfüggesztették, akkor be kellett várni egy előkérdésben a per befejezését, így a határidő szabályozás az új tervezet benyújtására értelmetlenné vált volna, ha pedig nem függesztették fel e „határozat” végrehajtását, akkor az új referenciatervezet már rég elbírálására és a jóváhagyásra /vagy

---

<sup>411</sup> A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27031/2004/10. számú ítélete ebben a körben a következőket rögzítette: „Kiemeli a másodfokú bíróság, hogy döntési jogosultsága nem korlátlan. Eljárásának és határozatának kereteit - a Pp. 253.§-ának /3/ bekezdéséből kitűnően - a fellebbezési kérelem és ellenkérelem (csatlakozó fellebbezés) tartalma jelöli ki. A felperes nem támadta fellebbezéssel az elsőfokú bíróságnak (a kereset e vonatkozó részével egyező) azon ítéleti megállapítását, hogy a perbeli határozat bíróság által felülvizsgálható, mivel azonban az alperes – fellebbezés, illetve csatlakozó fellebbezés előterjesztése nélkül ugyan, de - a fellebbezési tárgyaláson is azt adta elő, hogy a per megszüntetésének lenne helye, a Fővárosi Ítéltábla a következőkre mutat rá. A Hkt. 99.§-ának /1/ bekezdése értelmében a Döntőbizottság határozata ellen nincs helye fellebbezésnek. Akinek jogát vagy jogos érdekét a Döntőbizottságnak az ügy érdemében hozott határozata sérti, keresettel kérheti a Fővárosi Bíróságtól annak felülvizsgálatát. Ezzel ellentétes rendelkezés a R-ben sem található. Az alperes a Hkt. 98.§-ának /1/ bekezdés b) pontja alapján megállapította a felperes által megvalósított jogsértést, a Hkt. 97.§-ának /4/ bekezdése alkalmazásával szankciót szabott ki, amely érdemi döntéseiről határozati formában rendelkezett. Mindezek folytán az ügy érdemében hozott határozat bíróság által felülvizsgálható.”

tartalom megállapítására/ már sor került volna. Így a per vált volna értelmetlenné az előírt kötelezettségek folytán. Mivel az első jóvá nem hagyó „határozat” mindig előkérdése a jóváhagyó/tartalommegállapító döntésnek ebben "a két külön közigazgatási ügy" felfogású dogmatikai megközelítésben, ezért a hatóságnak eleve fel kellett volna függesztenie az eljárást a bírósági per jogerős befejezéséig. Ezen anomáliák elkerülése vezetett a bíróság által kimunkált- és fentebb ismertetett – megoldáshoz.

Abban a kérdésben, hogy ki lehet ügyfél a referenciaajánlat jóváhagyásával kapcsolatosan a Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27298/2003/9. számú ítélete<sup>412</sup> a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján megállapította, hogy a Hkt. szabályai alapján lefolytatott eljárásban az ügyfél a referencia ajánlat jóváhagyását kérő volt (MATÁV) , míg a felperes Pantel nem igazolta közvetlen jogát vagy jogos érdekét, ezért nincs keresetőségi joga. Ehhez képest az Eht. átmeneti szabályozása kapcsán már említettük, hogy ezen időszakban lefolytatott ilyen ügyekben viszont az Eht. 36.§-a szerinti eljárást is le kellett folytatnia a hatóságnak, melynek következménye az kellett, hogy legyen, hogy a piac többi érintett szereplői is, legalábbis az észrevételezés körében keresetőségi joggal kell, hogy rendelkezzenek. Erre azonban a bírói gyakorlat nem derített fényt, mert ebben az időszakban hozott határozatok tekintetében egyáltalán nem volt e határozatokkal szemben gyakorolható jogorvoslati jog.

#### **2.4.2 Jóvhagyó határozatok az Eht. alapján**

Az Eht. alapján meghozott JPE határozatokon alapuló referenciaajánlatokat jóváhagyó /vagy megállapító/ határozatok a fenti eljárási metódust követik, azzal a különbséggel, hogy nem ex lege, hanem JPE határozatok átláthatóság körében hozott kötelezettségek előírása az alapja a referenciaajánlat tervezet benyújtásának és így annak határidejét is az Eht. 58. § (4) bekezdése alapján az NHHT állapítja meg.<sup>413</sup> A JPE határozatban kerülhet előírásra a referenciaajánlat tervezetbe foglalt költségalapú ellenérték számítását alátámasztó költségmodell benyújtására kötelezés, amelynek jóváhagyása szükségszerűen továbbra is előzetes eldöntendő kérdés az ellenérték meghatározása során. Ennek sajátosságaira a

---

<sup>412</sup> FB.2.K.32327/2002/11,HDB. DB-1128-54/2002.

<sup>413</sup> Korábban külön problémát jelentett, hogy kérelemre vagy hivatalból induló eljárásról van-e szó, ehhez képest az igazgatási szolgáltatási díj fizetése, amely nyilván a kérelemre induló eljárások sajátja, miként viszonyul a hatóság egyébként quasi hivatalbóli eljárásnént értelmezett eljárásaiban. Lásd erről: Keretes írás 26.

referenciaajánlat tervezet benyújtására való kötelezés nélküli, költségalapú díjakat megállapító határozattípusnál fogunk részletesen kitérni. Mindenesetre megállapítható, hogy mind az alkalmazott árak alapjául szolgáló költségmodell, mind az esetleges számviteli szétválasztási kötelezettségre vonatkozó kimutatás (ha ilyenre is kötelezték a szolgáltatót) ezen eljárás iratanyagát képezte, mert a jóváhagyás ezen dokumentumokon, bizonyítási eszközökön is alapul / Eht. 58. § (2) bekezdés a.) és (5) bekezdés/.

Ahhoz, hogy megválaszolhassuk, hogy ennek az eljárásnak mi a terjedelme, szükséges az Eht. 59. §-át ismertetni. 2007. január 1-étől e szabályozás megváltozott, mivel azonban jelentős dogmatikai tanulságokkal szolgál e jogszabályhely 2007. január 1-e előtti bírói gyakorlata, ezért fejlődéstörténeti oldalról szemlélve a mai szabályozásra nézve is ez a gyakorlat jelentős magyarázó erővel bír. E korábbi – ma már nem hatályos - szabályozás szerint:

*„Eht. 59. § (1) A Tanács a kötelezett szolgáltató által jóváhagyásra benyújtott referenciaajánlat-tervezetet megvizsgálja, hogy az megfelel-e az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályokban foglaltaknak.*

*(2) Ha a Tanács megállapítja, hogy a hozzá benyújtott referenciaajánlat-tervezet hiányos, és nem bírálható el, vagy egyébként nem felel meg az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályoknak, illetve ahhoz nem csatolták az előírt adatokat, a referenciaajánlat tervezetét nem hagyja jóvá.*

*(3) Kétség esetén a szolgáltatót terheli annak bizonyítása, hogy a referenciaajánlat-tervezetben foglaltak megfelelnek az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályoknak.*

*(4) Ha a referenciaajánlat-tervezetet a Tanács nem hagyja jóvá, erről a kötelezett szolgáltatót részletes indokolással együtt értesíti.*

*(5) A (4) bekezdés szerinti esetben a szolgáltató köteles a Tanács által megállapított határidőben, de legfeljebb 30 napon belül új tervezetet benyújtani. E kötelezettség késedelmes teljesítése esetén a Tanács bírságot szab ki.*

*(6) Ha az új referenciaajánlat-tervezet sem felel meg az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályokban foglaltaknak, a Tanács határozatában megállapítja a referenciaajánlat tartalmát.*

*(7) A Tanács a jóváhagyás tárgyában született határozatot közzéteszi, a referenciaajánlatot internetes oldalán közzéteszi. A Tanács a jóváhagyás tárgyában hozott határozatában rendelkezik a referenciaajánlat vagy annak egyes részei hatálybalépésének időpontjáról. A*

*Tanács által jóváhagyott referenciaajánlatot az érintett szolgáltató köteles 5 napon belül internetes oldalán nyilvánosságra hozni.*

*(8) A Tanács indokolt esetben jogosult a jóváhagyott referenciaajánlat módosítását hivatalból előírni.*

*(9) Ha a szolgáltató az 58. § (4) bekezdésében meghatározott határidő elteltével felszólítás ellenére sem nyújtja be a referenciaajánlat tervezetét, a Tanács a felszólításban meghatározott határidő elteltével annak tartalmát megállapítja.”*

Első megoldandó kérdés az lehet, hogy az Eht. 59. § (2) bekezdésében említett jóvá nem hagyás határozattal vagy eljárási határozattal (A Ket.-ben végzéssel) történt-e. Az, hogy valamelyik a kettő közül az biztos, hisz nem vitatható, hogy a jóvá nem hagyás fogalmilag egy döntés. Ha megnézzük az Eht. 59. § (4) bekezdését, akkor arra a következtetésre juthatunk, hogy nem érdemi határozatról van szó, hiszen ebben az esetben a Tanács a kötelezett szolgáltatót csak indokolással együtt értesíti. Nyilván nem lenne szükség arra a kitételekre, hogy az értesítés indokolást is kell tartalmazzon, ha itt valamiféle alakszerű (Ket./Áe./ szerinti) határozatról van szó. Ezért a Ket. (Áe.) döntésre vonatkozó szubszidiárius szabályaitól<sup>414</sup> eltérő rendelkezés az Eht. 59. § (4) bekezdése. Ha e szabályt a Ket. fogalomrendszerébe be akarjuk illeszteni, akkor egy nem fellebbezhető végzéseként értelmezhető azzal, hogy a Ket. végzésre vonatkozó szabályainak nem, csak a jogi dogmatika által feltárt alapvető kritériumoknak kell megfelelnie (kiderüljön kire vonatkozik, ki hozta, illetve az Eht. előírása alapján tartalmazza a rendelkezést a jóvá nem hagyásról, melynek indokát kell adni, illetve új tervezet benyújtására kell kötelezni). Ezt követően a szabályozás nem tér el a korábbiaktól, ezért az új tervezet benyújtásának elmaradása esetén az ügy megint csak sajátosan egy anyagi jogi bírsággal befejeződik, melynek anyagi jogi jellege a már korábban kifejtettek értelemszerű alkalmazásával, jelen esetben az Eht. 33. § (2) bekezdés e.) pontjából következik. Ha benyújtásra kerül, akkor vagy jóváhagyja azt a Tanács, vagy tartalmát megállapítja, és az ügy ezzel az érdemi határozattal zárul. Ha a bírság kiszabást követően kerül benyújtásra az új határozat tervezet, akkor dogmatikai értelemben ugyan egy „új ügy” megindulásáról beszélhetünk, azonban ennek kezdőiratához tartozik a már lefolytatott eljárás iratanyaga. Ez egy kétségkívül sajátos megoldás, amely már a Hkt. szabályozása alatt is így volt és az Áe. illetve a Ket. dogmatikai megoldásaitól idegen. Ez a

---

<sup>414</sup> A Ket. döntésre vonatkozó szabályai másodlagosak általában, ahogy ezt a Ket. 74. § (6) bekezdése kimondja. Megjegyezhető, hogy az alakszerű döntés hozatalának és annak kellékeinek előírása olyan ügyféli jogositványokkal szorosan összefüggő szabályok, melyek esetében a mögöttség nehezen indokolható.

rendszer idegen megoldás a korábbiaknál mégis komolyabb hátrányt jelent az ügyfelekre nézve, mivel nem tudják önmagában a jóvá nem hagyást támadni, ezért jogérvényesítésük elnehezül, hisz még igazuk biztos tudatában sem érdemes a szankcionálását vállalni, mert a szankcionálás csak a késelem miatt jár, a bírság kiszabás jogszerűségének vizsgálatakor a benyújtott tervezet megfelelése nem játszik szerepet. Másoldalról viszont ez a megoldás elejét veszi az indokolatlan és időhúzásra irányuló pereskedésnek, amely a szabályozás hatékonysága oldaláról nézve nem utolsó szempont.

Megállapítható, hogy ez a megoldás jobb kompromisszumnak tűnt abban az időben (már amikor a szabályozás hatályban volt), mint egy esetleges olyan megoldás, hogy a hagyományos dogmatikai alapokon nyugodva komoly összegű eljárási bírság kiszabásával kerül sor a kérelem olyan formában történő benyújtásának a kikényszerítésére, amely jóváhagyható, feltéve, hogy a bírságolás jogalapja a megfelelés lenne. Fel kell hívni azonban figyelmet arra is, megelőlegezve a számviteli szétválasztási kimutatásra vonatkozó jóváhagyó határozatokkal kapcsolatos bírói gyakorlatból leszűrhető tapasztalatokat, hogy ha sikerült kikényszeríteni e bírsággal a hatóságnak megfelelő kérelem benyújtását, akkor az akkori (és jelenlegi) bírói gyakorlat nem ismerte el még a referenciaajánlat tervezetet benyújtó ügyfél, és legközvetlenebbül érintett szereplő keresetőségi jogát sem, azon az alapon, hogy nincs érdeksérelem, hisz a kérelmét teljesítették.<sup>415</sup> Ebből viszont az következik, hogy a szolgáltató akkor jár el célszerűen, ha csak alakilag teljesíti a tervezet újbóli benyújtását, mert ebben az eljárásban csak késelem esetén lehet bírságot kiszabni, szemben a számviteli kimutatás jóváhagyásával, ahol a nem megfelelő teljesítés esetén is.<sup>416</sup> Így a hatóság fogja megállapítani a vitatott kérdésekben a referencia ajánlat tartalmát, amely már jogorvoslattal támadható lesz. Elmondhatjuk, hogy nem egészséges az a szabályozás, vagy az a jogszabály értelmezés, amely a tudatos nem jogkövető magatartást erősíti, ebben az esetben pedig ez a helyzet.

Ezért üdvözlendő az Eht. 2007. január 1-én bekövetkezett módosítása ebben a körben, amely egyszakaszossá tette ezt az eljárást, amennyiben a benyújtott referenciaajánlat-tervezetet a hatóság most már vagy jóváhagyja, vagy annak tartalmát – rögtön első körben – megállapítja.

---

<sup>415</sup> Lásd erről FB.3.K.30973/2006/8. számú ítéletet, melyet a FIT 2.Kf.27641/2006/6. számú ítélet helybenhagyott. Később erre az ügyre a számviteli szétválasztási kötelezettséggel kapcsolatosan kitérünk.

<sup>416</sup> Az Eht. 59. § (5) bekezdés második mondata szerint a kötelezettség késelemes teljesítése esetén a Tanács bírságot szab ki. A számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása iránti eljárásban az Eht. 62. § (6) bekezdés szerint a kötelezettség késelemes vagy nem megfelelő teljesítése esetén szab ki a Tanács bírságot. Ezen eltérő szabályozás indoka, hogy a számviteli kimutatás adattartalmát a Tanács helyesen benyújtott adat hiányában nem képes megállapítani, így ott csak jóváhagyó, vagy jóvá nem hagyó döntést születhet.



Második kérdésként fogalmazódhat meg, hogy ki ebben az eljárásban az ügyfél, ki az aki jogorvoslással élhet a referenciaajánlatot jóváhagyó/ megállapító határozattal szemben.

Mivel quasi kérelemre induló eljárásról van szó, ezért nyilvánvaló, hogy a kérelmező, aki a referenciaajánlat benyújtására kötelezett, az ügyfélnek minősül. Mivel a referenciaajánlat tervezetét megalapozó adatok jelentős súlyú üzleti titkot képező adatokon alapulnak (a költségmodell bemenő adatai stb.), és szorosan kapcsolódik a JPE határozatokban előírt kötelezettséghez, ezért az Eht. 36. §-a erre az eljárásra is vonatkozik. Az Eht. 36. § (1) bekezdés a.) pontja a JPE határozatokra, és az abban előírt kötelezettségekre vonatkozik. Két eset van amikor a JPE határozatban a piacsabályozás szempontjából jelentős kötelezettségek nem kerülnek bele a JPE határozatba.<sup>417</sup> Az egyik, amikor nem JPE szolgáltatóra az Eht. XI. fejezete szerinti kötelezettség előírására kerül sor, a második eset pedig épp a referenciaajánlat tervezet jóváhagyása, amelynek JPE határozatba foglalása elvileg és fizikailag sem lehetséges, ezért arról a hatóságnak az Eht szerint külön eljárásban, külön határozatban kell döntenie. Ebből viszont következik, hogy az így közzétett határozattervezetekre észrevételt tehet a többi piaci szereplő, vagy érintett szolgáltató és számukra az észrevételezés körében mindenképp nyitva áll a kereset benyújtásának lehetősége, a JPE hatósági eljárásra vonatkozó korábban ismertetett okfejtés szerint. Mivel a Hkt. és az Eht. átmeneti szabályozásával foglalkozó bírói gyakorlat arra utal, hogy önmagában a jövőbeni szerződéses kapcsolat, a piaci érdek nem alapozza meg a konkrét keresetjogi jogot,<sup>418</sup> ezért levonhatjuk azt a következtetést, hogy ha elvileg nem is, de gyakorlatilag csak az észrevételezési jog gyakorlása - és csak az észrevételezés körében - teremt igényérvényesítési jogosultságot ezekben az ügyekben. Elvileg azonban tágabb körrel is szó lehet, ha az észrevételezésnek van eredménye. Ilyenkor másoknak is lehet igazolható jogos érdeke a jogorvoslathoz, a JPE határozatok analógiájára. Ezt az is alátámasztja, hogy hasonlóan a JPE határozatokhoz, az Eht. 59. § (7) bekezdése a határozat nyilvánosságra hozataláról rendelkezik, amelynek azonban szerepe van az átláthatóság biztosításában is.

A harmadik kérdés, amit fel kell tennünk, hogy vajon a notifikációs eljárást le kell-e folytatni ebben az eljárásban, ha JPE határozaton alapuló kötelezettség kiszabásáról van szó. Erre a kérdésre az egyszerű díjmegállapító határozatokkal kapcsolatos okfejtés körében térünk ki,

---

<sup>417</sup> Legalábbis elvileg. A valóságban bizonyos döntések, kötelezettségek előírása, különösen első alkalommal fizikailag nem történhetett meg a JPE határozatokban (erről később lásd III. fejezetet)

<sup>418</sup> Lásd FB 2.K.32327/2002/11. HDB DB-1128-54/2002.

már csak azért is, mert ez a hatóság gyakorlatában problémaként sem merült fel, következésképp e kérdés feltétele a referencia ajánlat tervezetek körében nem nyilvánvaló.

### 2.4.3 Díjmegállapító határozatok

A referencia ajánlat rendszerint tartalmazza azokat az ellenértékeket, melyeket a JPE határozat az Eht.108.§-a alapján a költségalapúság és díjak ellenőrizhetősége kötelezettsége körében előírt. E kötelezettség előírása első esetben<sup>419</sup>akként történt, hogy a JPE határozat előírta az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontja alapján a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségét, majd a b.) pont alapján meghatározott egy módszertant, amely alapján azt ki kell számolni, és egyben a költségmodell alkalmazására írt elő kötelezettséget. Anélkül, hogy nyomban értékelnék e helyzetet, lényeges körülmény, hogy a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettsége olyan esetben is előírható és előírásra is került, amikor a szolgáltató referencia ajánlat tervezet benyújtására jóváhagyás céljából nem köteles.<sup>420</sup> Ebben az esetben a költségmodell benyújtását követően nem a referenciaajánlat és azon belül az ellenérték, hanem önmagában az ellenérték jóváhagyásáról, vagy megállapításáról (ez utóbbi kizárólag az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján) van szó.

Az Eht. 52.§ (1) bekezdés és 54.§ (1) bekezdése alapján, az Eht. 44.§ (5) bekezdésére és Eht.108.§ (1) bekezdésében található enumeratív (nem kizárólagosan vagylagos, azonban nem is konjuktív, de taxatív) felsorolására is figyelemmel az állapítható meg, hogy a jogalkotó egy határozattal, mégpedig először 2004. szeptember 1-én érdemi határozatokkal lezáruló hatósági jogérvényesítés útján kívánta mind a piacazonosítás, piacelemzés, mind a jelentős piaci erejű szolgáltatók és azokra vonatkozó kötelezettségek előírását megvalósítani. Ez következik abból, hogy az Eht. 52.§ (1) bekezdése és 54.§ (1) bekezdése egy eljárásként definiálja az egész folyamatot, amely következik abból is, hogy mindezen megállapító és kötelező határozati rendelkezések meghozatalának határidejét egy konkrét időpontban jelölte meg, és kifejezetten kizárta az általános határidőkre vonatkozó szabályozás alkalmazását. A nyelvtani, logikai és rendszertani értelmezés alapján is ezért megállapítható, hogy az Eht.52.§

---

<sup>419</sup> További esetekben már lehetséges a konkrét összegszerű díj azonnali meghatározása is, ha a hatóság felépít egy költség számítási módszert, az Eht.108.§ (1) bekezdés c.) pontja alapján. Ilyen pl. a Bottom-Up LRIC módszertan

<sup>420</sup> Ilyen pl. a 16-os piac.

(1) bekezdés és 54.§ (1) bekezdésének XI-XIV. fejezetben meghatározott kötelezettségekre vonatkozó utaló szabálya folytán, a XII. fejezet körében található Eht. 108. § (1) bekezdésében foglalt költségalapúság és díjak ellenőrizhetőségére vonatkozó kötelezettségek előírását is ebben a határozatban kívánta megvalósítani, mivel nem állított fel időrendiséget a különböző típusú Eht.108.§ (1) bekezdés a.) b.) és c.) típusú kötelezettségek között.

Ugyanakkor az sem vitatható, hogy ugyanazon időpontban pontos költségalapú díjak meghatározása és az ennek alapját szolgáló b.) pont szerinti meghatározott költségszámítási és díjképzési módszer alkalmazása nem lehetséges, mert a pontos költségalapú díjak meghatározása feltételezi a költségszámítási módszer alkalmazásaként előálló eredményeket, figyelemmel az Eht. 108. § (3) bekezdésére is.<sup>421</sup>

Másrészről viszont az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontja nem csupán a költségalapú díjak konkrét összegének meghatározását teszi lehetővé, hanem minden olyan rendelkezés meghozatalát, amely a költségalapú díj alkalmazására vonatkozó kötelezettség szükséges és elengedhetetlen tartalmi eleme, azaz mindazt amivel a költségalapúság kötelezettsége érvényesíthetővé és végső soron – szükség esetén- végrehajtási eljárásban vagy más eszközökkel végrehajthatóvá válik. Külön hangsúlyozandó, hogy az Eht. 108.§-a olyan szabályokat és alperesi jogosítványokat, döntési hatásköröket is tartalmaz, amelyek az Eht. 52.§ (1) bekezdés és 54.§ (1) bekezdése alapján lefolytatott eljárás során egyszeri döntéssel együtt fizikailag meghozhatatlan. Így az Eht. 108.§ (5) bekezdése alapján a szolgáltató által alkalmazott díjak megváltoztatása, a hálózati szolgáltatásra alkalmazandó díj mértékének megállapítása az első 2004. szeptember 1-i határidejű azonosításkor és kötelezettségek kiszabásakor még meghozhatatlan, noha az Eht. 168.§ (1) bekezdéséből megállapíthatóan a jogalkotó célja a folyamatos költségalapúság biztosítása volt a már jelentős piaci erejű szolgáltatóként azonosítottak esetén. Mivel a törvény egy meghatározott időpontot jelöl meg mind a régi JPE szolgáltatók újraazonosítása, mind az újonnan azonosított JPE szolgáltatókra vonatkozó kötelezettségek kiszabása során, a jogalkotó célja egyértelműen az időbeli

---

<sup>421</sup> Az Eht. 108. § (3) bekezdése szerint az (1) bekezdés a) pontja szerinti kötelezettség esetén a kötelezett szolgáltatót terheli a költségalapúság bizonyítása. A költségalapú díjak jogszerűségének megítélésekor a szolgáltatás nyújtásával összefüggésben felmerült költségek fedezete csak annyiban vehető figyelembe, amennyiben az nem haladja meg a hatékony szolgáltatónak az adott szolgáltatás nyújtásához szükséges befektetési méltányos megtérülése iránti igényét és a befektetéssel vállalt kockázatát.

eltérésekből adódó piaci torzulásokat elkerülése volt, következésképp az alperes kötelezettsége azonos tényhelyzetek esetén azonos szabályozás alá vetni a szabályozás alanyát és tárgyát képező piacokat és szolgáltatókat.

Mindebből következik, hogy különösen az első Eht. 52.§ (1) bekezdés és 54.§ (1) bekezdés szerinti eljárások esetében a szoros nyelvtani értelmezése a jogszabálynak alkotmányossági aggályokat is felvető, bizonyos ténykörülmények esetén fizikailag lehetetlen célra irányuló eljárási kötelezettséget írt elő a hatóságnak. A fővárosi bíróság 16-os piacra vonatkozó már többször idézett ítéletében a következő érvelés mentén próbálta megoldani a kérdést:

*„Alkotmánykonform értelmezés követelményének megfelelően ezért az Eht. 52.§ (1) bekezdés és 54.§ (1) bekezdése és Eht. 108.§ (1) bekezdése közötti koherencia hiányt, az Eht.10.§ g.) pontjában foglalt hatáskörrel történő együttes logikai, rendszertani és teleológiai értelmezéssel oldotta fel a bíróság a jogértelmezés általánosan elfogadott szabályai szerinti. Ezen jogi elemzés alapján megállapítható, hogy az Eht. 10.§ g.) pontja lehetővé teszi az alperes számára, hogy eljárjon a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató számára megállapított egyes kötelezettségek teljesítésével (és nem csak megszegésével) összefüggésben, melynek során az Eht. 108.§-a körében előírt kötelezettségek vonatkozásában szükségszerűen alkalmazni kell - és az Eht. 10.§ g.) pontja alapján lehetősége és joga van alkalmazni - az Eht.108.§-ának csak utóbb alkalmazható rendelkezéseit. Ebben a kontextusban az alperes kiróhatja a költségalapúság kötelezettségét, azonban annak teljesítéséhez további határozatot hozhat az Eht.108.§-a alapján, és ezen határozattal válik ténylegesen teljesíthetővé, tehát perfektualizálódott tényleges kötelezettséggé a költségalapú díj alkalmazása. Mindennek azonban egyes szükségszerű elemeit, mint magának a költségalapú díjak alkalmazásának kötelezettségét az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontja alapján ki kell mondania, ezzel jogalapot teremtve az ehhez tartalmilag elválaszthatatlanul kapcsolódó, a kötelezettség pontos és egzakt meghatározásához szükséges jóváhagyás céljából történő költségalapú díj benyújtására vonatkozó kötelezettséghez, mely lehetővé teszi majd az Eht. 108.§ (3) bekezdésének teljeskörű és az Eht. 108.§ (5) bekezdésének esetlegesen felmerülő alkalmazását.*

*A bíróság utalni kíván az Európai Bizottság notifikációs eljárása során 2004. november 5- én tett azon észrevételére, amely a költségalapúság végrehajtására vonatkozó részletek kifejtését igényelte, és felkérte alperest, hogy e körben tett bizonyos rendelkezéseket konkretizáló*

*határozatát szintén küldje meg az Európai Bizottság részére. Ebből az észrevételből kitűnik, hogy az Európai Bizottság nem kifogásolta azt, hogy a költségalapúság kötelezettségének kirovása részben külön határozattal történik - természetesen az Európai Bizottság ezt nem a magyar jogszabályokhoz történő megfelelés szempontjából vizsgálta, de mivel a magyar jogszabály a vonatkozó irányelvekkel harmonizált, ezért a magyar jogszabály értelmezését is az irányelvek tükrében kell elvégezni - , ugyanakkor egyértelműen rámutatott arra, hogy ezen külön határozat meghozatalára vonatkozó eljárást is az Eht. 52.§ (1) bekezdés és 54.§ (1) bekezdése alapján lefolytatott eljárásra vonatkozó irányadó szabályok szerint (köztük az Eht 65.§ b.) pontja, EK irányelv 7. cikkelye) kell lefolytatni.*

*A bíróság leszögezi a fenti okfejtéssel kapcsolatosan, hogy a felperesek nem vitatták az alperes azon lehetőségét, hogy az Eht. 10.§ g.) pontja alapján további határozatot hozzon és hogy ez alapján ne kötelezhetné a szolgáltatókat a költségalapú díj benyújtására, majd ne dönthetne annak jóváhagyása, vagy megváltoztatása felől. Így a bíróság nem foglalkozhatott azzal a kérdéssel sem, hogy ezen döntés meghozatala tekintetében, mely nyilvánvalóan az Eht. 52.§ (1) és 54.§ (1) bekezdéséhez kapcsolódó eljárásnak minősíthető, hogyan értelmezhető az Eht. 44.§ (5) bekezdése. Mindebből következik, hogy az Eht. több egymással összefüggő szabályának koherens értelmezését sem a bíróság, sem felperesek, sem alperes egyértelműen meghatározni nem tudja, mely alkotmányossági aggályokat vethet fel. Mivel azonban ezzel összefüggő jogalkalmazásra – felperesi konkrét vitatás hiányában – nincs szükség, ezért a bíróságnak nem kellett döntését olyan jogszabályhelyre alapoznia, amely alkotmányossági szempontból megkérdőjelezhető lett volna, ezért ezen koherencia zavarok tekintetében a bíróság – ugyan megfontolta – de nem tartotta szükségesnek hivatalból az Alkotmánybíróság megkeresését utólagos normakontroll céljából.*

*Összegezve a bíróság a felperesek egyes konkrét érveit külön-külön az alábbiak szerint értékelte a fent kifejtettek alapján:*

*1. A bíróság egyetértett abban I.r. felperessel, hogy az Eht.10.§ g.) pontjába ütközött a költségalapú díjak bevezetése időpontjának konkrét meghatározása, mert az valóban az Eht.10.§ g.) pontja szerinti de az Eht.52.§ (1) bekezdés 54.§ (1) bekezdés értelemszerű alkalmazásával lefolytatandó eljárásnak és nem jelen eljárásnak a tárgya, így alperes túlterjeszkedett hatáskörén amikor a költségalapú díj alkalmazásának pontos kezdőidőpontját*

*a kötelezettség pontos tartalmának meghatározása nélkül megállapította. A bíróság ezért hatályon kívül helyezte a költségalapú díjak alkalmazására vonatkozó 120 napos határidőt előíró határozati rendelkezést I. és II.r. felperesek vonatkozásában, és a költségalapú díj alkalmazásának időpontját feltétel bekövetkezéséig tette függővé. Mivel a költségalapúság kiadásához szükséges minden tartalmi elem még nem volt megállapítható, ezért a kötelezettség hatályba lépésének időpontja is, csak a további tartalmi elemek meghatározásától függően volt meghatározható. Ezen feltétel a jelen határozat által meghatározott költségmodell alapján kialakított költségalapú díj jóváhagyása iránti eljárás során meghozandó érdemi határozat meghozatala és abban a konkrét időpont meghatározása.*

*2. A bíróság nem osztotta I.r. felperes álláspontját abban, hogy az alperes jogszerűtlenül írta elő a költségalapú díj alkalmazására vonatkozó kötelezettséget és ezzel egyidejűleg a költségmodell benyújtását. Való igaz, hogy a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettsége feltételezi a költségmodell alapján kialakított díjak jóváhagyása iránti eljárás lefolytatását, azonban a jóváhagyási eljárás során megállapított díj alkalmazhatóságának feltétele a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettsége. A jelen határozatban előírt költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségére figyelemmel értelmezhető, indokolható és tekinthető arányosnak az Eht. 108.§ (1) bekezdés b.) pontja szerinti költségszámítási módszer alkalmazására vonatkozó kötelezettség, csak ezen költségalapú díj alkalmazására vonatkozó Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontjában írt kötelezettség illetve az Eht. 108.§ (1) bekezdés b.) pontjában foglalt kötelezettség együttes előírásának alapján hozható meg az Eht 45. (1) bekezdés g.) pont szerinti hatáskör gyakorlásával a költségmodell jóváhagyás iránti benyújtására való kötelezés. A két kötelezettség termeti meg a jogi alapot arra, mint az Eht.188.§.16. pontja alapján elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályok, hogy az Eht. 10.§ g.) pontja alapján az alperes e kötelezettség teljesítéséhez szükséges további határozatot meghozza. Tehát nem csak a költségalapúságra vonatkozó kötelezettség előfeltétele a költségmodell alapján kiszámított díjak, de a költségmodell benyújtására és annak jóváhagyására lefolytatandó eljárásnak előfeltétele egyben az, hogy legyen a költségalapúság kötelezettségére vonatkozó érvényes – ha még nem is hatályos – és az Eht. 188.§ 16. pontja szerint betartandó rendelkezés. Másképp fogalmazva: Az Eht. 108.§ (1) bekezdés a.) és b.) pontja a két kötelezettséget összekapcsoló és szükségszerű jóváhagyás iránti eljárás kötelezettség előírásának jogi megalapozása érdekében egymást kölcsönösen előfeltételezik.*

*Ezért a bíróság a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségének előírását, mint érvényes, de feltételtől függő – még nem hatályosuló – rendelkezés előírását egyetlen lehetséges jogszerű megoldásnak találta jelen határozat tekintetében. „*

A fenti ítéleti elemzés jól rámutat arra, hogy a JPE határozat előírásán alapuló költségmodell benyújtása és önmagában díj (és nem referenciaajánlat) jóváhagyása iránti eljárások elvi problémái egészen más kontextusban merülnek fel, mint az Eht. által külön is szabályozott referenciaajánlatok jóváhagyása iránti eljárások problémái. Míg a referencia ajánlat tervezetek jóváhagyása egyértelműen elkülönülő eljárás, és külön határozatot igényel külön explicite megfogalmazott eljárási jogszabályok alapján, addig a költségmodell benyújtására és az ezen alapuló ellenérték jóváhagyására vonatkozó eljárások lényegében a JPE kötelezettségek anyagi jogi szabályaiból következnek, legalábbis a bíróság szerint. Arra a körülményre, hogy itt egy absztrakt kötelezettség előírása szükséges a JPE határozatokban, mely egy új aktustani „képződményhez” vezet, jelen dolgozat III. részében fogunk kitérni.<sup>422</sup> Ha elfogadjuk – most a dolgozat ezen részében – helyesnek és jogszerűnek a hatóság és a bíróság azon megközelítését, hogy a fenti okfejtés alapján a jog lehetővé teszi ezen külön nem nevesített eljárásnak a lefolytatását, akkor észre kell vennünk, hogy ezek az eljárások tartalmilag beleértendők az Eht. 52. § (1) bekezdésében foglalt JPE eljárás definíciójába, mivel itt a XI-XIV. fejezetben foglalt kötelezettség konkrét előírásáról van szó.

Az a furcsa helyzet áll tehát elő, hogy azon jogszabályhelyek, ahol az Eht. „piacmeghatározás, piacelemzés, jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosítása és kötelezettségek előírásáról beszél”, ott e kötelezettségeket "előíró határozatok" alatt ezen díjjóváhagyó illetve megállapító határozatokat is érteni kell. Ahogy maga az Eht. Kommentár is leszögezi, a JPE eljárás maga, számos országban nem egy eljárást jelent, hanem több

---

<sup>422</sup> Itt és most fontosabb kérdés az, hogy vajon helyes-e az a fenti ítéleti megállapítás, hogy az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontjából további kötelezettségek előírására kerülhet sor, illetve, hogy az a.) pontban előírt kötelezettség csak a b.) pont együttes előírásával értelmezhető.

Nem elképzelhetetlen ugyanis, hogy a hatóság csak az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontjának kötelezettségét írja elő. Ha végiggondoljuk, ez azt jelentené, hogy a JPE szolgáltatóra bízna a hatóság, hogy maguktól számítsák ki a költségalapú díjait és azt alkalmazzák. Ezt követően, ha a hatóság ellenőrzi ezen díjak alkalmazását, akkor a szolgáltató annak költségalapúságát köteles lenne bizonyítani, az Eht. 108. § (3) bekezdésében foglalt elvek alapján. Nem véletlen, hogy ezeket a mérlegelési szempontokat kizárólag az (1) bekezdés a.) pontjához köti a törvény. Ebből viszont az is következik, hogy teljes egészében jogszerűtlen volt például a hatóság DH-664-33/2004-es számú határozata, amikor úgy írta elő az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontjában foglalt költségalapúság kötelezettségét, hogy a kötelezettség teljesítésére nem szabott határidőt. Ebben az esetben nincs szó absztrakt kötelezettségről, hanem a hatóság ellenőrzése során kellett volna bizonyítani és ennek megfelelően beadni a szolgáltató által kidolgozott költségmodellt, majd a hatóság mérlegelte volna a (3) bekezdésben foglaltakat és az (5) bekezdés mérlegelési szempontjai alapján megállapíthatta volna a díjakat.

határozattal történik meg az Eht.52.§ (1) bekezdésében foglalt feladatok megvalósítása.<sup>423</sup> Ebben az esetben viszont erre az eljárásra is érvényesül az Eht.36.§-a, sőt felvetődik annak lehetősége, hogy esetleg a 7.cikkely szerinti notifikációs eljárásra is sor kell, hogy kerüljön, amely a referencia ajánlatok jóváhagyása és a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása iránti eljárásban nem kritérium. A fenti bírósági ítélet elfogadva a hatóság Eht. 108.§-ának azon értelmezését, hogy az magában foglalhat egy külön „ellenérték jóváhagyási” eljárást éppen ezt a következtetést vontta le.

A hatóság gyakorlatában ezzel szemben sem az Eht. 36.§-ának, sem az Eht. 65.§-ának alkalmazására nem került sor, annak ellenére, hogy maga a hatóság kreált külön nem nevesített kötelezettségeket (ellenérték jóváhagyása iránti eljárás), a JPE-ekre vonatkozó anyagi jogi kötelezettségek, konkrétan az Eht. 108. §-a alapján.

Ha a tételes jogi szabályokat absztraktnan a fenti konkrét történésektől elvonatkoztatottan megvizsgáljuk, akkor egy köztes harmadik megoldásra is lehetőség nyílik, sőt ez lehet az egyetlen kielégítő, az Eht. más szabályaival is koherens, a JPE eljárás eddig ismertetett dogmatikai keretében értelmezhető megoldás. Ez pedig nem más, mint hogy az Eht. 36.§-ára sort kell keríteni ebben az eljárásban, de a notifikációs eljárásra nem, ahogy azt az alábbiakban bizonyítani fogjuk. Azonban előjáróban meg kell jegyezni, hogy ennek a megoldásnak az eredményeként az „ellenérték jóváhagyása” iránti eljárás, mint önálló eljárás nem létezőnek tekinthető, és nincs is szükség az Eht. 108.§-a alapján annak „megkreálására”. Rögtön fel kell hívni azonban a figyelmet, hogy ez az elméleti megoldás bizonyos, a Bizottság sajátos - közösségi jogból nem következő - közösségi jogi jogértelmezésével szemben álló eredményre fog vezetni, amelynek egyenes következménye volt a hatóság és a bíróság kényszerű eltérései az elvileg tiszta megoldástól.<sup>424</sup>

Ez a megközelítés úgy érthető meg a legjobban, ha az Eht. 52. § (1) és a notifikációs eljárást szabályozó Eht. 65. § (1) bekezdés b.) pontjának **„kötelezettség előírása”** fogalma, és az Eht.36.§-a által használt **„kötelezettség megállapítása”** fogalom között különbséget teszünk.

<sup>423</sup> Eht. kommentár 65. §-hoz tartozó magyarázata az a.) és b.) pont különbségéről, valamint lásd még erről [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommm/doc/info\\_centre/studies\\_ext\\_consult/next\\_steps/regul\\_of\\_ecomm\\_july2006\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/doc/info_centre/studies_ext_consult/next_steps/regul_of_ecomm_july2006_final.pdf), Final Report 2006 július.

<sup>424</sup> Talán furcsának tűnik, hogy jelen cikk szerzője, aki egyben gyakoroló bíróként maga hozta a fent idézett ítéletet, annak tartalmával szemben foglal állást. Ez kizárólag abból következik, hogy bíróként a konkrét ügyben döntöttem az ott felmerült jogkérdésekben, most pedig egy szélesebb kontextusban vizsgálom a kérdést, amire az ügyek tárgyalásakor a legritkább esetben van lehetőség. Persze helyesebb lenne ha a bírói ítéletek mindig az anyagi igazságot helyesen állapítanák meg, de Pp., és a jogalaphoz kötöttség, a bírónak erre nem ad módot.



Ebben az esetben a JPE határozat a kötelezettséget csak előírja, amely egy absztrakt, az Eht. XI-XIV. fejezetében lévő kötelezettségek megfogalmazását jelenti, míg a díjmegállapító határozat (amely az Eht. 108. § (5) bekezdésén alapul) ettől tisztán elkülönülő konkrét kötelezettséget megállapító határozat. Az előírás egyben kötelezettség megállapítás is, miközben nem minden konkrét kötelezettséget megállapító határozat minősül egyben kötelezettséget előíró határozatnak. *A „kötelezettség előírása” azzal a tartalmi specifikummal rendelkezik, hogy szabályozási jelleggel bír, azaz a megállapított kötelezettség konkretizálásához további ügyféli vagy hatósági lépések sorozata szükséges.* Ha ezt különbséget megtesszük, akkor megállapíthatjuk, hogy az Eht. 36. §-át mind a JPE határozatok esetében, mind az ilyen díjmegállapító határozatok esetében alkalmazni kell, míg a díjmegállapító határozat viszont, a fent idézett fővárosi bírósági ítélet következtetéseivel szemben, nem lesz egy a JPE határozat tartalmát „megtettesítő” de fizikai-megvalósítási okokból önálló határozat. *Ezért csak egy egyszerű kötelezettséget megállapító és nem előíró határozatról van szó, ezért a notifikációs eljárásra sem kell, hogy sor kerüljön.* Ebből következik, hogy a fővárosi bíróság ítélete túlértékelte az Európai Bizottság konkrét ügyben tett észrevételét, és a hatóság gyakorlata tűnik elfogadhatóbbnak.

Emellett kritizálható a fővárosi bíróság ítélete abból a szempontból is, hogy egyáltalán elfogadta a hatóság azon lehetőségét, hogy a törvényben előírtakon túlmenően, alkotmányossági aggályokat is felvető módon, további költség modell jóváhagyása iránti eljárásokat kreáljon konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül. Arról van szó, hogy az Eht. 108. §-a bíróság által felvetett problémákat elkerülve is értelmezhető.

*Nem elképzelhetetlen ugyanis, hogy a hatóság csak az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontjának kötelezettségét írta elő.* Ha végiggondoljuk, ez azt jelentené, hogy a JPE szolgáltatóra bízna a hatóság, hogy maguk számítsák ki a költségalapú díjaikat és azt alkalmazzák. *Ezt követően, ha a hatóság ellenőrzi ezen díjak alkalmazását, akkor a szolgáltató annak költségalapúságát köteles lenne bizonyítani, az Eht. 108. § (3) bekezdésében foglalt elvek alapján.* Nem véletlen, hogy ezeket a mérlegelési szempontokat kizárólag az (1) bekezdés a.) pontjához köti a törvény. *Ebből viszont az is következik, hogy teljes egészében jogszerű volt a hatóság DH-664-33/2004-es számú határozata, amikor úgy írta elő az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) pontjában foglalt költségalapúság kötelezettségét, hogy a kötelezettség teljesítésére konkrét határidőt szabott.*

*Ebben az esetben utóbb ellenőrizte volna a hatóság a kötelezettség betartását és ha úgy látta volna, hogy a szolgáltató által kidolgozott költségmodell nem bizonyítja a költségalapúságot, akkor egyszerűen az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján megállapíthatta volna a díjakat.* Végző soron a JPE határozatban történt költségmodell benyújtás és ellenérték jóváhagyás/megállapítás során ez történt, a hatóság általában benchmarkinggal, mérlegeléssel állapította meg a díjakat és nem a benyújtott költségmodelleket fogadta el. *Ha szabott volna határidőt a hatóság a költségalapú kötelezettség alkalmazására, és egyben meghatározott költségmodell alkalmazását írta volna elő, akkor a határidő lejártát követő hatósági ellenőrzés után hatóság az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján mindenféle költségmodell benyújtásra kötelezés és ellenérték jóváhagyása iránti eljárás kreálása nélkül e határozatait meghozhatta volna.* Az Eht. 108. § (1) bekezdés c.) pontja alapján a JPE határozatban még azt is meghatározhatta volna, hogy milyen költségmodellel fogja ellenőrizni az árakat.<sup>425</sup>

Ha jól meggondoljuk tartalmilag ez történik akkor, amikor a hatóság önálló költségmodell benyújtási kötelezettségeket, és jóváhagyás iránti eljárásokat kreál. Ezek teljesen fölöslegesek lettek volna, ha megmondta volna egyszerűen, hogy a határozat közlésétől számított 120 napon mindenki költségalapú díjat alkalmaz, mert a hatóság a határozat betartását piacfelügyeleti eljárásban ellenőrizni fogja és ha a JPE határozatot nem tartják be, akkor élni fog a hatóság az Eht. 108. § (5) bekezdésében meghatározott jogkörével. A jelenlegi megoldás és az itt felvázolt elméleti megoldás között csak formai különbség van, tartalmi nincs. Sajnálatos, hogy a Fővárosi Bíróság a költségalapú díj kötelezettségéhez tartozó 120 napos határidőt törölte azon az alapon, hogy nincs konkrét kötelezettség, nincs konkrét díj, így ahhoz nem lehet határidő sem. A helyes döntés egyértelműen az lett volna, ha törli azt a kitételt, hogy jóváhagyásra kell benyújtani a költségmodellt. Azonban e megoldás csak formailag különböző a hatóság dogmatikailag is elfogadható megoldásától.

Egyetlen technikai probléma adódott volna ezzel megoldással, mégpedig az, hogy az ellenőrzés csak a költségalapú díjak alkalmazására előírt határidőn túl kerülhetett volna sor, ebben az esetben pedig nem feltétlenül biztosított a szabályozás folyamatossága<sup>426</sup>. Elvi szinten persze igen, hiszen a szolgáltatónak az előírt költségmodell alapján kiszámolt díjának

<sup>425</sup> Ezt utóbb meg is tette pl. a DH-9549-54/2006. számú határozatában.

<sup>426</sup> Persze a probléma megoldható úgy, hogy 60 napon belül kell teljesíteni a költségalapúság kötelezettségét, majd aznap elindítva az eljárást 120 napon belül határozatot hoz. Így egy kb. 60 napos időszakban lettek volna az árak a szolgáltatók által, de a hatóság által előírt költségmodell alapján meghatározva.

– helyes alkalmazás esetén – ténylegesen költségalapúnak kellett volna lennie. Ha nem az, akkor viszont utóbb az ellenőrzés keretében állapíthatta volna meg a hatóság az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján - az Eht. 36. §-a szerinti eljárást is lefolytatva - akár ideiglenes határozattal - a költségalapú díjakat.<sup>427</sup> Mondhatnánk, hogy ezen eljárás időtartama alatt a szolgáltatók jogsértően jártak el, hisz a JPE költségalapúsági kötelezettséget nem teljesítették, és ezért a JPE határozat megsértése miatt ez bírságszankciót vonna maga után, és ez lehetne a visszatartó erő a jogsértő magatartástól. Ez azonban azért nem tartható álláspont, mert a hatóság által elfogadott bírósági gyakorlat<sup>428</sup> szerint a költségmodelleknek a bemenő adatok strukturálásától függően lehet több jogszerű végeredménye, mely végső soron a költségmodellek lehetőség költség elméleten alapuló határkötség fogalmának relatív kategóriáján nyugszanak. Ebből következik, hogy a költségmodell alapján számolt ellenérték sosem minősül automatikusan költségalapúnak csak akkor, ha az Eht. 108. § (3) bekezdésében meghatározott elvekre tekintettel az (5) bekezdésben meghatározott összehasonlítás alapján is azok elfogadhatóak. *Mivel így önmagában egy mérlegelési tevékenység – és nem egzakt számítás- eredménye a költségalapú díj, és ez a közgazdasági alapok elvi-sztochasztikus jellegére figyelemmel evidensen így van, ezért kétséges, hogy egy absztrakt kötelezettség be nem tartása utóbb bírságható-e.*<sup>429</sup>

Mindezért a szabályozásban előfordulhat egy szakadás, amelyet úgy tűnik a hatóság el kívánt kerülni. A hatóság nem csak a szabályozás logikája miatt követte az általa alkalmazott megoldást.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanis, hogy azon tagállamok, amelyek így értelmezték a közösségi szabályozáson alapuló JPE szabályozást, azokkal szemben az Európai Bizottság észrevételt tett, annak ellenére, hogy a kötelezettségek területén a Bizottságnak – a piacmeghatározáshoz és a JPE-elemzéshez képest – korlátozott jogai vannak. E körben a Bizottság a 7. cikk szerinti eljárás keretei között csak azt ellenőrzi, hogy JPE-kijelölés esetén a NSZH által javasolt kötelezettségek megfelelőek-e, azaz az azonosított probléma jellegén alapulnak, és a Keretirányelv 8. cikkében megállapított célokhoz képest arányosak és indokoltak. A Bizottság kritizálta több esetben azokat a kötelezettségeket, amelyek csak részben oldották meg az azonosított versenyjogi problémát (például amikor a mobil hívásvégződtetési díjakat csak a mobil vagy külföldi hálózatokból indított hívások esetén

<sup>427</sup> Azért így, mert JPE kötelezettség megállapításáról van szó (ellenben nem előírásról így a notifikációs eljárás már nem szükséges)

<sup>428</sup> Pl. FB 7.K.31875/2003/24., 7.K.31983/2004/13-as számú ítéletek, és a 7.K.32865/2004. számú ügy.

<sup>429</sup> Erre a kérdésre még kitérünk a III. részben

szabályozták, a vezetékes hálózatokról indított hívások esetén nem)<sup>430</sup>, nem tűntek megfelelőnek (például amikor a javasolt árszabályozás alapja nem megfelelő költségmodell volt, vagy amikor a költségmodell megválasztásának lehetőségét meghagyták a JPE-vel rendelkező vállalkozásoknak)<sup>431</sup> vagy csak megkésve váltották volna ki hatásukat (például amikor a LRIC költségmodell alapú mobil hívásvégződtetési díjak megállapítását először a szolgáltatók közötti tárgyalásra bízták, és a NSZH csak a tárgyalások sikertelensége esetén avatkozott volna be).<sup>432</sup> Hasonló következtetésekre utalt a fent idézett fővárosi bírósági ítélet is a konkrét ügyben tett Bizottsági észrevétel alapján. Ebből pedig levonhatjuk azt a következtetést, hogy a fenti dogmatikai alapú jogszabály értelmezés nem egyezik meg a Bizottság jogszabály értelmezésével és a hatóság által követett minta a JPE szabályozásban inkább a Bizottság álláspontját, mint a közösségi jogot megjelenítő Eht.-t követi<sup>433</sup>.

***Másképp megfogalmazva a kérdést, hogy ha feltételezzük, hogy a közösségi irányelvek megfelelően lettek implementálva a tagállami jogokba, akkor a közösségi szabályozás tényleges normatív tartalma és a Bizottság megközelítése között tartalmi eltérés mutatkozik.***

Az Eht.108.§.-ának közösségi jogon alapuló megszővegezése ugyanis nem alkalmas azon következtetések levonására, amit a Bizottság elvár a tagállamoktól. Az pedig igencsak valószínűtlen, hogy több tagállam éppen a fenti dogmatikai értelmezés mentén értette félre a közösségi jogot.<sup>434</sup>

---

<sup>430</sup> A Bizottság által az *FI/2003/0031* számú ügyben 2003. december 17-én megfogalmazott észrevétel. <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/home> (2005. szeptember 30.)

<sup>431</sup> A Bizottság által az *SK/2005/0136* számú ügyben 2005. február 11-én megfogalmazott észrevétel. <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/home> (2005. szeptember 30.)

<sup>432</sup> A Bizottság által az *AT/2004/0099* számú ügyben 2004. október 7-én megfogalmazott észrevétel. <http://forum.europa.eu.int/Public/irc/infso/ecctf/home> (2005. szeptember 30.)

<sup>433</sup> Az, hogy a Bizottság értelmezi félre a közösségi jogot és nem az Eht. megalkotói, abból következik, hogy számos tagállam gyakorlata a Bizottság álláspontjától eltért e kérdésben. Valószínűbb, hogy a Bizottság nem értelmezi a jogszabály értelmezés elfogadott standardja szerint a közösségi szabályokat, mint az, hogy a tagállamok jelentős részében félrefordították az irányelveket. Ha pedig az eredeti jogalkotói szándék a Bizottságé, akkor nem jól kodifikáltak a közösségi jogot. Miért gondolunk mindig arra, hogy csak a hazai jogalkotó nem képes kifejezni a jogszabályokban helyesen, saját akaratát?

<sup>434</sup> Figyelemmel kell arra is lenni, hogy nagyon erős befolyásolási képessége van a Bizottságnak, amennyiben a hatóságokat szoros konzultációs mechanizmuson keresztül kézben tartja. Lásd. Inotai G. A.: *A Keretirányelv 7. cikke szerinti eljárás gyakorlati működése in Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus Hírközlési Jog, MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005.*

Mindenesetre bárhogy is van, az biztos, hogy a költségmodell jóváhagyása, mit külön eljárás a továbbiakban semmiképp sem létezik, hanem a költségmodell alkalmazása csak egy eszköz, az ellenérték JPE határozatban előírt költségalapúságának az igazolására, amely bizonyítás, az ellenérték költségalapúságának ellenőrzésére indított piacfelügyeleti (hatóság által jóváhagyási eljárásnak nevezett) eljárásban zajlik le.

Ha ezt a megközelítést elhelyezzük az eddig felvázolt dogmatikai keretben, akkor egy ellentmondásmentes, koherens szabályozás képe rajzolódik ki. Észre kell vennünk, hogy az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján történő díjmegállapítás nem más, mint egy egyszerűsített referencia ajánlatról, annak leglényegesebb pontjáról, az árról való döntés. Nem véletlen, hogy a referenciaajánlat tervezetek jóváhagyását vagy inkább jellemzően annak tartalmát megállapító hatósági határozatok bírósági felülvizsgálata során a legélesebb és legtöbb jogvitát kiváltó kérdés a referencia ajánlat tervezetben szereplő díj, ellenérték megállapításának kérdése. ***Ez pedig elvi szinten indokolja annak kimondását, hogy az Eht. 108. § (5) bekezdésén alapuló díjmegállapító határozatok meghozatalát célzó eljárásnak – értelemszerű eltérésekkel – a referenciaajánlat tervezet jóváhagyására irányuló eljárások felépítését kell követnie.*** A fenti megoldás éppen ezt nyújtja. ***Nincs notifikációs eljárás, ellenben az Eht. 36. §-a szerinti jogintézmény alkalmazására sor kerül.*** Az árkérdés ugyanis számos piaci szereplőt, ha nem mindet, közvetlenül érintő kérdés, noha az eljárás természetéből következőleg, ezen eljárásnak a piac többi szereplői nem ügyfelei. Számukra a már kifejtett módon épp az Eht.36.§-ában lévő jogintézmény biztosítja azokat a jogokat, amely mindenkinek jár, akinek jogát vagy jogos érdekét egy ügy érinti. ***Az Eht.36.§-ának jogvédelmi szerepe tehát itt is töretlen érvényesül, aláhúзва azt a tényt, hogy ennek a jogintézménynek a gyakorlatban súlyosan félreismert, alapvető szerepe van a JPE eljárások és ahhoz kapcsolódó határozatok meghozatalára irányuló eljárás során.***

**A Fővárosi Ítéltábla 2. Kf. 27284/2006/11. ítélete**

*Keretes írás 15.*

E tanulmány írása során megszületett a Fővárosi Ítéltábla azon ítélete, amely jogerősen rendezte azt a bírói gyakorlatot, amely jelen tanulmánynak a tárgya. A 16-os piacra vonatkozó ítélet a felperesek keresetét teljes egészében elutasította, megváltoztatva az elsőfokú ítéletet. Az ítélet gyakorlatot befolyásoló konklúziója az eljárásjogi kérdésekben a következő: az Eht. kommentárban lévő hatósági álláspontot fogadta el teljes egészében, helyre hozta az elsőfokú bíróság általunk is kritizált hibás döntési részeit, de egyben minden megváltoztatás lehetőségét kizárta elvi szinten is, mivel az összes elsőfokú bíróság által hozott megváltoztató rendelkezéseket az alperesi határozat kiegészítésének minősítette, melyre a bíróságnak nincs lehetősége. Ez az álláspont jól tükrözi azt az elvi problémát, hogy többféle jogszerű válasz létezik egy jogszerűtlen rendelkezésre és ekként a bíróság- ha megváltoztatás szükséges - kénytelen "alkotni" és a szabályozást maga meghatározni, amely közvetlenül zárt logikai érveléssel a jogszabályból nem vezethető le. A Fővárosi Ítéltábla az ilyen "alkotó jellegű" megváltoztatást a határozat kiegészítéseként értelmezte, elzárva az elsőfokú bíróságot attól a lehetőségtől, hogy bármely jogszerűtlen rendelkezést megváltoztatással orvosoljon. Ebből következik, hogy a jövőben a bíróság vagy a felperesek keresetét elutasítja, vagy hatályon kívül helyezi, de megváltoztató döntést nem hozhat.

Lássuk milyen álláspontot fogadott el az Ítéltábla az általunk tárgyalt egyes kérdésekben:

"...Az Eht. jelentős ügyekben az érdekeltekkel való egyeztetésre vonatkozó 36.§-ának (1) bekezdése ... nem ró több kötelezettséget az alperesre, mint hogy határozatának tervezetét, valamint az ezekkel kapcsolatos előkészítő anyagokat (kivéve az érdekeltek által üzleti titoknak minősített anyagokat) a határozat meghozatala előtt 30 nappal tegye közzé. E törvényi előírás nem tartalmazza azt a kötelezettséget, hogy az észrevételezés alapján, vagy attól függetlenül eszközölt változtatások következtében kialakult tervezet ismételt és addig kellene közzétenni, amíg azon változtatás már nem szükséges, vagy nincs. E rendelkezés – különösen a 36. § (3) bekezdésében írtak egybevetésével – olyan megkötést sem tartalmaz, hogy az alperes kizárólag az ügyfelek, az észrevételt előterjesztő egyéb személyek, vagy társhatóságok álláspontját és javaslatát építheti be a tervezetbe. Kötelező applikálásról pedig szó sem lehet a „lehetőség szerint figyelembe veszi” szófordulat alapján.

Az Eht. 65.§-a az Európai Bizottsággal való együttműködés, egyeztetés kereteit szabályozza, e rendelkezések egyike sem értelmezhető oly módon, hogy az Európai Bizottságnak megküldött tervezeten utóbb változtatások nem végezhetők.

Mindezek alapján tévedett az elsőfokú bíróság, amikor azt állapította meg, hogy a „glide-path szabályokat és azok részbeni indokolását” az alperes a Eht. 36.§-ának (1) és (2) bekezdése és a 65.§-ának (1) bekezdése megsértésével, és az ügy érdemére kiható módon jogsértően illesztette be a határozattervezetbe és végleges döntésébe. Mivel az alperest nem gátolta semmilyen jogszabályi rendelkezés a módosítások elvégzésében, az egyes észrevételek mellőzésében, továbbá újfólagos egyeztetési kötelezettsége sem volt az érdekeltekkel, így lényeges eljárási szabálysértésnek nem tekinthető az alperes egyeztetést követően eszközölt változtatása, illetőleg annak véglegesítése... Megjegyzi a másodfokú bíróság, hogy a jogszabályi rendelkezésekből az egyeztetés „lezárása”, a határozattervezet módosításának korlátozott volta nem következik, mint ahogy az sem, hogy csak az ügyfelek (érintett szolgáltatók) vagy egyéb érdekeltek észrevételeinek megfelelő tartalommal, velük egyetértésben hozhatná meg határozatát az alperes...

A másodfokú bíróság az alperessel maradéktalanul egyetértett abban, hogy az elsőfokú bíróság ítéletében szükségtelenül és téves jogi következtetéseket levonva elemezte az Eht. 36.§-ának (2) bekezdése alapján észrevételt tevő személy(ek) keresetösségi jogát. E körben – csak a helyes jogértelmezés céljával - annyit kíván rögzíteni a másodfokú bíróság, hogy az Eht. 27.§-a határozza meg – az Áe. rendelkezéseihez képest szűkebben – az ügyfél fogalmát. Az Eht. 36.§-ának (2) bekezdésében biztosított jogosítványok az Áe. és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) kapcsolódó rendelkezéseihez képest, kivételesek. Ez a rendelkezés az ügyfélén kívül annak is lehetőséget ad a határozattervezetre vonatkozó észrevételei megtételére, akinek jogát, vagy jogos érdekét a határozat érintheti. Ez az intézmény azonban nem tágít az ügyfél fogalmán, és természetesen nem eredeztet automatikus perindítási, keresetösségi jogot – még a nyilatkozattétel és jogorvoslatihoz való jog körében sem - az észrevételező(k) számára. A Pp. 327.§-a /a módosítást követően: Pp. 327.§ (1) bek. b) pont/ alapján a perindítási, keresetösségi jog az érvényesíteni kívánt jog, vagy jogos érdek közvetlen érintettségét jelenti, amely a közigazgatási pert kezdeményező észrevételt tevő esetében szükségszerűen alapos vizsgálat tárgyát kell, hogy képezze.

A másodfokú bíróság álláspontja az, hogy a nem vitatottan ügyfél és határozatban kötelezett I. és II. r. felperes által kezdeményezett közigazgatási perben az észrevételt tevők keresetösségi jogának elemzése szükségtelen volt különösen, hogy e kérdésben vita, eltérő álláspont nem - de maga a kérdés sem - merült fel. Erre figyelemmel a másodfokú bíróság az e körben tett ítéleti megállapításokat mellőzte és a fenti indokolással helyesbítette...

Az alperes fellebbezésére figyelemmel megjegyzi a másodfokú bíróság, hogy az Eht. 52-57.§-aiban foglalt eljárásnak valóban nem célja, hanem csupán lehetséges következménye, eleme a JPE szolgáltatók azonosítása. Az érintett piacnak pedig ténylegesen a nyújtott szolgáltatás a megkülönböztető jellemzője, és a piacelemzés középpontjában az áll, hogy a verseny feltételei fennállnak-e, vagy sem. Az érintett piac tekintetében minden olyan elektronikus hírközlési szolgáltató ügyfél lesz, aki az adott szolgáltatást nyújtja. Ennek megfelelően a határozatban jelölt mindhárom szolgáltató ügyfele volt az eljárásnak, hiszen mindhárman nyújtották az IHM. rendelet 1. számú mellékletének 16. pontjában jelölt „beszédcélú hívósvégződtetés egyedi mobil rádiótelefon-hálózatban” szolgáltatást (a nagykereskedelmi piacon). A felek peres nyilatkozatai azonban egységesek voltak abban, hogy e szolgáltatási körbe (alperes szerint formailag) az UMTS szolgáltatás is beletartozik.

Ez alapján és az UMTS szolgáltatással kapcsolatos felperesi érvek és alperesi tárgyalási nyilatkozat („nem volt az eljárás tárgya”, „nem terjed ki rá a határozat” - lsd. 41. sorszámú jegyzőkönyv 2. old. 4. bekezdése) tükrében az elsőfokú bíróság ugyan helyesen állapította meg azt, hogy az V. számú melléklet rendelkezéseit a „beszédcélú hívósvégződtetés UMTS rendszerű harmadik generációs (3G) rádióátviteli hálózaton” nagykereskedelmi szolgáltatás tekintetében nem kell alkalmazni (az I. és II. rendű felperes vonatkozásában), de tévesen tett megállapítást e körben az ítélet rendelkező részében.

▲ Pp. 339.§-a alapján - figyelemmel az Eht. 48.§-ának (5) bekezdésére - a jelen közigazgatási perben eljáró bíróság az alperesi határozatot hatályon kívül helyezi, megváltoztatja, vagy helybenhagyja; közigazgatási perben a Pp. 123. §-án alapuló megállapítási keresetnek és az ítélet rendelkező részében „megállapításnak” nincs helye. Az elsőfokú bíróság akkor járt volna el helyesen, ha az UMTS szolgáltatással kapcsolatos megállapításait az ítélet indokolási részében helyezi el. Erre figyelemmel a másodfokú bíróság a rendelkező részből ezt a részt mellőzte, az ítélet indokolását e tekintetben pedig kiegészítette. Mindez ugyanis csak a határozat pontosításának tekinthető akként, hogy az mely szolgáltatásra nem terjed ki. ...

A másodfokú bíróság a költségalapú díjak alkalmazási idejére vonatkozó kiegészítő elsőfokú ítéleti rendelkezést nem találta jogszerűnek. Az elsőfokú bíróság több okból sem tehet ilyen rendelkezést. Egyrészt a bíróság megváltoztatási jogköre soha nem terjedhet ki a határozat kiegészítésére. Az Ae. 48.§-ának (2) bekezdése (illetve a Ket. 123.§-ának rendelkezései) szerint van helye a közigazgatási határozat kiegészítésének, de ezt kizárólag a hatóság végezheti el akkor, ha az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem határozott. A Pp. 225-226.§-ának rendelkezése pedig kizárólag a bírósági határozatokra kiterjedően teszi lehetővé a határozat kiegészítést. Lényegesebb körülmény azonban e rendelkezés mellőzése szempontjából, hogy a kiegészítés szükségtelen is volt, mivel a költségalapú díjak jóváhagyása önálló, az Eht. 45.§-ának (1) bekezdés g) pontja alapján meghozandó határozattal lezárt eljárás, amelyben az alperes az alkalmazás időpontjáról rendelkezni köteles. A jóváhagyásra benyújtás határidejének megállapításához e rendelkezéstől nem indokolt...

A költségalapú díj alkalmazási határidejének meghatározása (V. számú melléklet 10. bekezdés) tekintetében a másodfokú bíróság az alperes álláspontját fogadta el és az Eht. 168.§-ának (1) bekezdésére figyelemmel e rendelkezést jogszerűnek találta a kötelezettségek folyamatosságának biztosítása érdekében. Ezért az elsőfokú bíróság e körben tett megállapításait mellőzte..."

A fenti ítéleti részekhez a következőket érdemes hozzáfűzni. A Fővárosi Ítéletábla előtt valóban nem merült fel a keresetösségi jog problémája, mivel felperesek keresetét teljes egészében elutasította. A probléma akkor merül fel, ha a bírónak megváltoztató döntést kell hoznia. Nem merült fel a probléma azért sem, mert a különálló 16-os piacokat egy piacnak vette, mindenkit egy ügy ügyfeleinek tekintett szemben az elsőfokú bírósággal. Az Ítéletáblai döntés tükrében az Eht.36.§-a semmilyen eljárási garanciális funkciót nem tölt be, ahogy a határozattervezet közzététele sem, továbbá mivel az észrevételekre nem is kell reagálnia alperesnek - csak szükség szerint, ha akar - ezért aztán az észrevétel tételből nem következik indokolási kötelezettség, következésképp a keresetösségi jog sem állhat fenn az észrevételező oldaláról abban az esetben, ha az ő észrevételére - szabad belátás alapján - az alperes mégis reagált volna. Mivel az ítéletáblai döntés hangsúlyozta, hogy ex ante szabályozásról, jövőbeni jogsértések megakadályozását szolgálja az alperesi határozat, ezért ebből logikusan következik, hogy legkevesébe igazolható objektívan bárki által, hogy az ügy jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érintené. Ezzel- az eljárás alá vont ügyfeleken kívül - materiális értelemben lehetetlenné vált mások jogérvényesítési lehetősége, továbbá nincs a JPE eljárások során olyan garanciális intézmény, amely pótolná azokat az eljárási garanciákat, amelyek az ügy jellegéből következően elvesztek (elsősorban a szűkített ügyfélfogalomból következőleg).

Emellett az Ítéletábrai döntés elzárta a mindenkorí bíróságot attól, hogy megváltoztatási jogkörével éljen. Az UMTS szolgáltatásokra is kiterjedt alperesi határozat rendelkező része, noha ez nem szándékolt szövegezés volt. Az Ítéletábra még sem a rendelkező részt pontosította, sőt azt mondta ki, hogy a rendelkező rész szövegezésének pontosítása- a konkrét esetben az alperes eredeti akaratának megfelelően - kifejezetten jogsértő, mert olyan szövegezést tartalmaz, ami jogszabályból - önmagában - nem következhet. Ezzel viszont az indokolás és a rendelkező rész egymással ellentmondásba került ( hisz mást mond az indokolás, mint ami a rendelkező részben van). Egészen érdekes, hogy egy teljesítési határidőt, ha a bíróság eltérően állapít meg, akkor az az Ítéletábra szerint kiegészítésnek minősül. Ettől függetlenül az Ítéletábrai döntés érdemben helyes, noha nem amiatt, ami az ítélet indokolásában szerepel.

Érdekes volt, hogy a fellebbezésekre figyelemmel foglalkozott az Ítéletábra azzal is, hogy az átmeneti időszakban hozott és az Ítéletábra által ideiglenesnek minősített határozatok a "végleges határozat" keretében sem felülvizsgálhatók. Kommentár nélkül álljon itt az Ítéletábra e kérdésben elfoglalt álláspontja:

"A másodfokú bíróság a II. r. felperes fellebbezési kérelmének kiegészítésében (fellebbezési ellenkérelmében) tett azon okfejtését, miszerint az alperesi határozat azért is jogsértő és hatályon kívül helyezésre érdemes, mert a „2004-es ideiglenes határozat” sorsáról nem rendelkezett, nem találta alaposnak. A Pp. 235. §-ának (1) bekezdése rögzíti, hogy a fellebbezésben új tény állítására, illetve új bizonyíték előadására akkor kerülhet sor, ha az új tény vagy az új bizonyíték az elsőfokú határozat meghozatalát követően jutott a fellebbező fél tudomására, feltéve, hogy az - elbírálása esetén - reá kedvezőbb határozatot eredményezett volna. A fellebbezésben új tény állítására, illetve új bizonyíték előadására, vagy az elsőfokú bíróság által mellőzött bizonyítás lefolytatásának indítványozására akkor is sor kerülhet, ha az az elsőfokú határozat jogszabálysértő voltának alátámasztására irányul; a 141. § (6) bekezdésében foglaltakat azonban ebben az esetben is alkalmazni kell. A II. r. felperes a Pp. 235.§-ának (1) bekezdése alkalmazhatóságát nem bizonyította, sem az átvétel idejét, sem a legfelsőbb bírósági döntések tartalmát, jelen ügygel összefüggő, releváns megállapításait nem tárta a másodfokú bíróság elé, holott ez az ő terhére esett. Ennek hiányában azzal érdemben a másodfokú bíróság foglalkozni nem tudott.

Mindemellett megjegyzi a másodfokú bíróság, hogy a csatolt és a II. r. felperes által 2005. augusztus 25. napján kézhez vett 2.Kf.27.191/2004/7. számú végzés alapján egyértelmű, hogy a DH-999-11/2004. számú határozat egy olyan, az Áe. 72.§-ának (4) bekezdés c) pontja szerinti ideiglenes határozat, amely átmeneti időre tartalmaz hatósági kötelezést, de amelytől függetlenül utóbb végleges határozattal kerül rendezésre a közigazgatási jogviszony. A végleges határozat külön rendelkezés nélkül is felülírja az ideiglenes határozatot. Téves az a vélelem, hogy a korábbi felhozott döntés az Eht. 65.§-ának (6) bekezdése alapján meghozott ideiglenes határozat, amelynek fenntartásáról ugyanezen jogszabályi rendelkezés alapján kell utóbb érdemi határozatban dönteni. A jelen eljárásban vizsgált határozat nem azonos az Eht. 65.§-ának (6) bekezdése szerinti, a korábbi ideiglenes határozat fenntartásáról rendelkező érdemi határozattal, hanem az Eht. 36.§-án, és 65.§-ának (1)-(5) bekezdése szerinti, önálló eljárásban hozott határozat. Így a II. r. felperes ezen alapuló hivatkozása alapvetően téves jogértelmezést feltételez... "



#### **2.4.4 Számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása**

Ha a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása iránti eljárást nézzük meg a fenti szempontokból, akkor érdekes különbségekre lehetünk figyelmesek a referenciaajánlat tervezet jóváhagyására vonatkozó eljáráshoz képest.

Ezt a kérdést az Eht 62. §-a szabályozza a következőképp:

„Eht. 62. § (1) A számviteli nyilvántartások elkülönített vezetésére (a továbbiakban: számviteli szétválasztás) kötelezett szolgáltató az e törvényben és külön jogszabályban meghatározott szerkezetben és tartalom szerint összeállított számviteli szétválasztási kimutatást naptári évenként az üzleti év zárásától számított hatodik hónap végéig köteles a Tanácsnak jóváhagyásra benyújtani.

(2) Ha a Tanács megállapítja, hogy a hozzá benyújtott, számviteli kimutatás hiányos és nem bírálható el, vagy egyébként nem felel meg az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályoknak, illetve ahhoz nem csatolták az előírt adatokat, a kötelezett szolgáltatót megfelelő határidő tűzésével hiánypótlásra hívja fel. A hiánypótlásra nyitva álló határidő elteltét követően a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyásáról a Tanács érdemben dönt.

(3) Kétség esetén a szolgáltatót terheli annak bizonyítása, hogy a benyújtott számviteli szétválasztási kimutatásban és a kapcsolódó dokumentumokban foglaltak megfelelnek az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályoknak.

(4) A Tanács jogosult a szolgáltatót a számviteli szétválasztási kimutatásban szereplő adatok alátámasztására szolgáló további adatok szolgáltatására kötelezni.

(5) A Tanács a számviteli szétválasztási kimutatást nem hagyja jóvá, és erről a kötelezett szolgáltatót részletes indokolással együtt értesíti, amennyiben

a) a számviteli szétválasztási kimutatás tartalma nem felel meg az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályokban foglaltaknak, vagy

b) a számviteli szétválasztási kimutatáshoz kapcsolódóan benyújtott költségfelosztási módszertant nem találja megfelelőnek.

(6) Az (5) bekezdés szerinti esetben a szolgáltató köteles a Tanács által megállapított határidőben, de legfeljebb 30 napon belül új tervezetet benyújtani, e kötelezettség késedelmes vagy nem megfelelő teljesítése esetén a Tanács bírságot szab ki.”

Mielőtt a fenti jogszabályhely elemzését elvégeznénk, szükséges rámutatni arra, hogy ebben az esetben – szemben a költségalapú díj kötelezettségének előírásával – nem absztrakt kötelezettség előírásáról van szó. A JPE határozat ha előírja a számviteli szétválasztási kötelezettséget, akkor konkrétan meghatározza azokat az adatokat (képleteket stb.) melyek alapján egzakt módon meghatározhatók, hogy mi a pontos kötelezettség, azaz milyen adatokat kell a hatóságnak benyújtani és milyen határidőn belül.<sup>435</sup> A határidőt áttételesen maga a törvény határozza meg az Eht. 62. § (1) bekezdésében. Ebből következik, hogy a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása iránti eljárás csak a kötelezettség teljesítésének ellenőrzésére irányul, tipikus végrehajtási jellegű határozat. Fogalmazhatnánk úgy is, hogy ha a JPE határozat aktustani értelemben klasszikus kötelezettséget megállapító hatósági határozat lenne, akkor erre az eljárásra már a végrehajtási szakaszban kerülne sor. A fenti törvényi megoldásra azért volt szükség, mert a JPE határozatnak később kifejtendő elvi és dogmatikai okokból nincs és nem is igen lehet végrehajtási szakasza, így ez az eljárás egy bizonyos vonatkozásban a végrehajtási szakaszt helyettesíti.<sup>436</sup> Mindebből egyenesen következik, hogy *ez az eljárás nem kötelezettség megállapítására, hanem a megállapított kötelezettség teljesítésének az ellenőrzésére irányul, és nem teljesítés esetén bírság kiszabására kerül sor.*<sup>437</sup> *Ebből viszont adódik az a következtetés, hogy nem csak a notifikációs eljárásra nincs szükség, de az Eht.36.§-ának alkalmazhatóságát sem engedi meg a tételes jog.* Ennek elmaradása azonban semmilyen inkonzisztenciát nem tükröz a szabályozásban, hiszen ezen kötelezettség teljesítése vagy nem teljesítése kifejezetten csak közvetetten érintheti bármely piaci szereplő jogát vagy jogos érdeket, amennyiben a hatóság számára nehezebbé válik a költségalapú díj korrekt meghatározása. Ez a kötelezettség ugyanis kizárólag a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségét, mint absztrakt kötelezettségnek a minél pontosabb

<sup>435</sup> Ez a gyakorlatban is így történt. Azonban hozzá kell tenni, hogy ez nem jelenti azt, hogy a JPE határozat ezen előírásai ne lehetnének jogsértő módon ellentmondóak, vagy olyanok, hogy azok alapján nem lehet egzaktan kiszámítani, vagy szolgáltatni a kért adatokat. Ez azonban azt jelenti, hogy a JPE határozat jogsértő, melyet minden bizonnyal a bírói felülvizsgálat során – jellemzően szakértő kirendelésével – orvosolni lehet. Ha pedig ez nem történik meg, akkor a III. részben mutatjuk be a megoldást.

<sup>436</sup> Erről részletesen a dolgozat III. részében lesz szó.

<sup>437</sup> Ahogy egy normál végrehajtási eljárásban meghatározott cselekmény teljesítésének elmaradása ilyen típusú kötelezettségeknél döntően és elsősorban végrehajtási, a Ket. szóhasználatában eljárási bírsággal kerülne sor. Lényeges különbség lesz azonban majd – szintén dogmatikai okokból -, hogy a bírság kiszabás itt érdemi határozattal történik.

konkretizálását szolgálja. Abban lehet szerepe, hogy a költségalapú díj minél inkább egzakt számítások alapján legyen meghatározható és ne ár-összehasonlítás és/vagy árösszefüggés vizsgálatának mérlegelést is igénylő módszeréhez kelljen folyamodni. Mondhatnánk azt is, hogy fogalmilag csak a konkrét JPE szolgáltatónak – és a hatóságnak – van joga és jogos érdeke ezen adatok megfelelő benyújtására. A JPE szolgáltatónak elvi szinten kifejezetten érdeke ebben a körben a megfelelő teljesítés, ha legalább az árszabályozás tényét elfogadja.<sup>438</sup> Ezért aztán az Eht. 36. §-a is ebben az eljárásban egy szükségtelen- sőt kifejezetten káros – intézmény lenne.<sup>439</sup>

Ha ennek tükrében megvizsgáljuk az Eht.62.§-a szerinti tételes jogi szabályozást, akkor rögtön feltűnhet, hogy az eljárás hasonló felépítésű a referencia ajánlat tervezetek jóváhagyása iránti eljárásokhoz, amennyiben szintén „kétszakaszos” eljárásról van szó.<sup>440</sup>

Ugyanakkor az eljárás sajátos tárgyából adódóan, szemben a referencia ajánlat tervezetek jóváhagyására irányuló eljárással, nincs lehetőség ezen adatok „megállapítására” a dolgok természetéből adódóan. Tudniillik ezeket az adatokat a hatóság megállapítani nem tudja, ezek olyan tények, melyeket a szolgáltató tud csak beszerezni és feltárni. Ezért ha nem megfelelő adatok kerülnek benyújtásra, akkor az újbóli benyújtásra kötelezés után, nem csak a benyújtási kötelezettség elmaradása, de annak ismételt meg nem felelőssége is bírság szankciót von maga után. Az alapvető eljárásjogi kérdés ebben az esetben az, hogy az első hiánypótlási szakaszt követően kell-e határozatot hozni a benyújtott adatok nem megfelelősségéről, mondjuk jóvá nem hagyásáról és ez érdemi, bíróság által felülvizsgálható határozat-e. Ez azért is kérdés, mert a gyakorlatban a hatóság hozott ilyen jóvá nem hagyó határozatokat és a szolgáltatókat a bírói peres felülvizsgálat lehetőségéről tájékoztatta.

Az elsőfokú bíróság az ezekben indult ügyekben részletes elemzés alá vetette és több oldalról megvizsgálta azt a kérdést, hogy az alperesi döntés érdemi határozatnak minősül-e.<sup>441</sup> Az Eht. 62. § (2) bekezdése tartalmazta azt a jogi problémát indukáló mondatot, hogy a hiánypótlásra nyitva álló határidő elteltét követően a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyásáról a Tanács érdemben dönt.

<sup>438</sup> A mobil szolgáltatók, akik saját piacaikon hatékony verseny bővületében élnek, nem fogadják el az árszabályozás szükségességét semmilyen szegmensben ezért komoly jogvitákat szülhet e kérdéskör is.

<sup>439</sup> Káros, mert ezen adatok egyébként gyakran érzékeny fontos üzleti titkot képező vezetői információk körébe tartozó adatok, melyek versenytársak általi megismerése nem feltétlenül szükséges és arányos piaci versenyelőnyhöz jutathatja a nem JPE szolgáltatókat.

<sup>440</sup> Ez 2007. január 1-ig volt igaz.

<sup>441</sup> FB 7.K.30115/2006/2.

Ehhez képest azonban az Eht. 62.§ (5) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a Tanács a számviteli szétválasztási kimutatást nem hagyja jóvá, és erről a kötelezett szolgáltatót részletes indokolással együtt értesíti, amennyiben

a) a számviteli szétválasztási kimutatás tartalma nem felel meg az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályokban foglaltaknak, vagy

b) a számviteli szétválasztási kimutatáshoz kapcsolódóan benyújtott költségfelosztási módszertant nem találja megfelelőnek.

A (6) bekezdés szerint pedig az (5) bekezdés szerinti esetben a szolgáltató köteles a Tanács által megállapított határidőben, de legfeljebb 30 napon belül új tervezetet benyújtani, e kötelezettség késedelmes vagy nem megfelelő teljesítése esetén a Tanács bírságot szab ki.”

A bíróság a fenti jogszabályhelyek alapján azt állapította meg, hogy az alperes határozata a rendelkező rész tartalmából megállapíthatóan nem az Eht. 45. § (1) bekezdés g.) pontja alá besorolható Eht. 62.§ (2) bekezdésén alapuló érdemi határozat, hanem az Eht. 62. § (5) bekezdése alapján hozott, a számviteli kimutatást jóvá nem hagyó eljárási jellegű döntés, melyről az alperes részletes indokolással együtt értesítette a felperest.

Kifejtette, hogy az Eht. 62.§ (2) bekezdése és 62.§ (5) bekezdésén alapuló határozatok eltérő jogi jellege egyértelműen kimutatható a jogszabályhelyek nyelvtani értelmezése alapján. Az Eht. 45.§ (1) bekezdés g.) pontja szerint a Tanács a kötelezettségek teljesítésének jóváhagyásáról és nem a jóváhagyhatóságáról dönt. Ezzel összhangban az Eht. 62.§ (2) bekezdése kategorikusan a benyújtott – és hiánypótlási eljárás során javított, kiegészített – számviteli kimutatás jóváhagyását jelöli meg az érdemi döntés tárgyaként, és nem annak jóváhagyhatósága, vagy jogszabályoknak, elektronikus hírközlési szabályoknak való megfeleléséről való döntést.

A bíróság szerint a jóvá nem hagyás még ilyen jogszabályi rendelkezések esetén is beletartozhatna – elvileg – a hatóság ezen hatásköri szabályai közzé, ha nem rendelkezne a törvény az Eht. 62.§ (5) bekezdésében a jóvá nem hagyás esetén követendő eljárásról. A törvény azonban rendelkezik erről mégpedig akként, hogy az Eht. 62.§ (5) bekezdésében megfogalmazott szövegezésből kitűnően, nem érdemi határozatról és annak kézbesítéséről beszél, hanem csak arról, hogy jóvá nem hagyás esetén az alperes e tényről értesíti felperest,

a döntés alapjául szolgáló részletes indokolással együtt és ilyenkor új tervezetet köteles benyújtani a felperes, melynek elmaradása, vagy meg nem felelőssége a jogszabályoknak, hírközlésre vonatkozó szabályoknak, bírság kiszabását vonja maga után.

Mindebből a bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az alperes által hozott – tartalma szerint – Eht. 62.§ (5) bekezdésén alapuló döntés nem érdemi határozat, azzal az eljárás nem fejeződött be, az mindössze egy eljárási határozatnak tekinthető, amely az ügyet befejező határozat körében vizsgálható felül. Az ügyet befejező határozat pedig vagy a bírságot kiszabó határozat, amelynek további nem érdemi része lehet az ismételt benyújtásra való kötelezés, és ezen határozat érdemi (bírságoló) része kapcsán vizsgálhatja a bíróság, hogy az eljárás során hozott döntés jogszerű-e avagy az ügy az Eht.62.§ (2) bekezdése alapján hozott érdemi döntéssel zárul le.

A bíróság megjegyezte továbbá, hogy figyelemmel az Eht.33.§ (1) bekezdés e.) pontjában foglaltakra, az Eht.45. § (1) bekezdés g.) pontja és az Eht. 62.§ (2) bekezdése közötti fent kifejtett kapcsolat csak bizonyos fenntartásokkal vezethető le, mivel az Eht. 33.§ (1) bekezdés e.) pontja különbséget tesz a számviteli nyilvántartások elkülönített vezetésével kapcsolatos kötelezettségek és az egyéb kötelezettségek elmulasztása között, azonban ezen kérdés vizsgálata nem volt a per tárgya. Ugyanis amennyiben az Eht. 45.§ (1) bekezdés g.) pontja és az Eht. 62.§ (2) bekezdése között kapcsolat nem vonható, akkor az Eht. 62.§ (2) bekezdése alapján hozott érdemi döntés tekintetében az Eht. 46.§ (1) bekezdése nem lenne alkalmazható, így a bírósági döntés érdemben ekkor is helyes. Hozzátette továbbá a bíróság, hogy ez a szűkítő értelmezés egyébként nem állna összhangban a 2005. évi XVII. törvény 5.§ (1) bekezdése alapján a bírósági eljárásban 2005. november 1-e után a folyamatban levő ügyekben, tehát a konkrét ügyben is alkalmazandó Pp. 324.§ (2) bekezdésével, mely szerint minden közigazgatási hatósági határozat (a Ket. fogalom használatában) érdemi döntés felülvizsgálható.

Ugyanakkor az elsőfokú bíróság az eljárás második szakaszában hozott jóváhagyó határozatot felülvizsgáló döntésében,<sup>442</sup> arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jóváhagyó határozat a felperes által benyújtott számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyását jelentette, a hatóság az ügyfél által előterjesztett beadványt annak tartalmával egyezően hagyta jóvá, így ezen

---

<sup>442</sup> FB 3.K.30973/2006/8.

jóváhagyó határozat utólagos megtámadása az Áe. célja, alapelvei miatt fogalmilag kizárt. Kifejtette, hogy az ügyfél nem gyakorolta jóhiszeműen jogait, mert nem támadta meg a korábbi jóvá nem hagyó döntést, ebben a perben annak tartalmát már nem vitathatja.

A Fővárosi Bíróság gyakorlata tehát ellentétes volt. A Fővárosi Ítéltábla a fenti lényegében jog és jogos érdek fogalmi kizártságát, tehát az igényérvényesítési, keresetőségi jog kizártságát megállapító Fővárosi Bíróság ítéletet helybenhagyta,<sup>443</sup> annak helyes indokai alapján, míg a jóvá nem hagyó döntést idézés kibocsátása nélkül elutasító fővárosi bírósági végzést hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot az eljárás lefolytatására utasította.

A Fővárosi Ítéltábla ebben a döntésében<sup>444</sup> kifejtette, hogy az alperes az Eht. 62.§ (2) bekezdésében foglaltakra hivatkozással hiánypótlási felhívást adott ki a felperesnek, majd az ismételten előterjesztett kimutatását az Eht. 62. § (5) bekezdésére alapítottan nem hagyta jóvá. Megállapította, hogy az Eht. 62.§-ának (2) bekezdése egyértelműen rendelkezik arról, hogy a hiánypótlási határidő elteltét követően alperesnek érdemben kell döntenie. Nem a hiányok pótlása, részbeni pótlása, vagy a hiánypótlási kötelezettség elmulasztása, hanem a hiánypótlásra tűzött határidő eltelte keletkeztet a hatóság számára döntési kötelezettséget, mégpedig érdemben, azaz az ügy érdemében. Az ügy érdemében pedig a Tanács vagy jóváhagyó, vagy jóvá nem hagyó döntést hozhat. Azt, hogy mikor nem hagyja jóvá az alperes a számviteli szétválasztási kimutatást a 62.§ (5) bekezdése határozza meg a) és b.) pont. Az alperes az (5) bekezdés alapján jóvá nem hagyott kimutatás esetén jár el a (6) bekezdés alkalmazásával. Az elsőfokú bíróság tehát tévedett, értelmezése az Eht. 62. § (2) bekezdésének egyértelmű rendelkezése okán nem fogadható el („a hiánypótlásra nyitvaálló határidő leteltét követően a számviteli szétválasztás kimutatás jóváhagyásáról a Tanács érdemben dönt”), továbbá ezen rendelkezés alapján kerülhet sor az Eht. 62. § (5) bekezdése alkalmazására, amelyre az alperes a felülvizsgálni kért döntését alapította. Mindezért érdemi döntésről van szó.

A Fővárosi Ítéltábla a fentiek szerint egységesítette a joggyakorlatot, mely megoldás dogmatikai szempontból kétféleképpen értelmezhető. Egyrészt tükrözhet egy olyan felfogást, hogy az eljárás „közepén” születik meg az érdemi határozat, majd ezt követően csak bíróság

---

<sup>443</sup> FIT 2.Kf.27641/2006/6.

<sup>444</sup> FIT 2.Kf.27138/2006/2.

által felül nem vizsgálható „határozat” vagy bírságoló határozat születhet. Látni kell, hogy ebben a megközelítésben a végül jóváhagyó határozat, noha határozat, elvileg sem felülvizsgálható, mert nem lesz olyan ügyfél akinek joga vagy jogos érdeke, legalábbis a bíróságok által elfogadott értelmezés mentén megállapítható lenne. Ezért úgy tekinthetünk erre az eljárásra, hogy a jóvá nem hagyó határozat az érdemi határozat, amely kimondja, hogy mit kell még tenni, mi a kötelezettség – noha ezt már a JPE határozat megtette egyszer – és ezt követően quasi kikényszerítése történik a végrehajtásnak bírságolással, amíg a teljesítés meg nem történik.

Ennél némileg ésszerűbb dogmatikai értelmezés, hogy a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása iránti eljárás a jóvá nem hagyó döntéssel befejeződik, majd a kérelem újbóli benyújtására kötelezés – immár nem törvényi, hanem hatósági kötelezés – folytán új eljárás indul. Ha ez az új eljárás nem eredményes, akkor már bírság kiszabásra kerül sor, majd újbóli kötelezésre mindaddig, amíg jóvá nem hagyható az adott határozat. Ebben az esetben is azonban a „végső” határozat törvény szerint igen, gyakorlatilag elvben sem felülvizsgálható.

Ez a megoldás kapcsolódik ahhoz a problémakörhöz, hogy a bíróságok a jog és jogos érdek fogalmát igyekeznek szűkítően értelmezni. Itt már olyan szűk, hogy nincs „ember” aki abba beleférne. Látni kell azonban, hogy ez elvi problémát azért nem vet fel a jogorvoslati jog gyakorlása szempontjából, mert a közbenső jóvá nem hagyó végzés felülvizsgálatával végső soron megállapítható, hogy az utóbb született jóváhagyás jogszerű volt-e vagy nem. Az persze nem egészen világos, hogy a végső jóváhagyó határozatnak ebben az esetben mi lesz a sorsa.

Nem vitás, hogy a Fővárosi Ítéltábla fenti döntésének Eht. 62. § (2) bekezdésére vonatkozó értelmezése önmagában logikus és elfogadható álláspont, ugyanakkor az Ítéltábla szerint is szintén alkalmazásra került Eht. 62. § (5) bekezdésével az ellentétben áll. Ez a szabály ugyanis kétségtelenül ellentmondva az Eht. 62. § (2) bekezdésének azt mondja, hogy jóvá nem hagyás esetén a Tanács a szolgáltatót részletes indokolással erről értesíti. Nem azt mondja tehát, hogy megküldi az érdemi határozatot, hanem értesíti még pedig részletes indokolással. Azon túlmenően, hogy az „értesíti” kifejezés a jogalkotási gyakorlatban nem a „közlés” fogalmával azonos<sup>445</sup>, mi értelme volt a részletes indokolásra utalni a jogszabályban, ha a Ket. 72.§ (1) bekezdés e.) pontjában a részletes indokolási kötelezettséget egyébként is

---

<sup>445</sup> A különbség a kettő között abban van, hogy az „értesíti” kifejezés a határozat postára adását jelenti és nem fűződhet hozzá a jogerőhatás intézménye, míg a „közlés” alakszerű határozat esetén a kézbesítést jelenti, amelyhez joghatások és jogerő is kapcsolódhat. Lásd FB 7.K.31766/2006/3. számú ítélet.

előírja a határozatok esetében. Ennél – legalábbis az Eht. 62. §-át vizsgálva – ellentmondás mentesebben levezethető az az egyszerű nyelvtani alapú érvelés, hogy az érdemi döntés az csak jóváhagyás lehet. Ugyanakkor ebben az esetben problémaként jelentkezik, hogy tényleg nehéz levezetni, hogy a jóváhagyó – az ügyfél kérelmének helyt adó – döntés felülvizsgálatához, milyen jogos érdeke fűződhet a szolgáltatónak. Itt figyelemmel kell lenni arra is, hogy az Eht.46.§-a kifejezetten jelzi is, hogy a jogos érdek, az sérelmet jelent, már pedig a helyt adó döntés elvi szinten valóban nem okozhat jogsérelmet. Ehhez az elvi megfontoláshoz képet kissé körülményes lenne azzal érvelni, hogy nem kérelemre indult eljárásról van szó, hanem egy adatszolgáltatási kötelezettségről, melynek eleget lehet tenni jogfenntartással is, ekként a jóváhagyás nem feltétlenül ekvivalens a helyt adó döntés fogalmával. Ha pedig elfogadjuk, hogy a jóváhagyó döntés nem támadható, akkor a jóvá nem hagyó döntés eljárásivá minősítésével az ügyfél jogorvoslat nélkül marad.

#### **Jóváhagyó határozatok indokolása**

*Keretes írás 16.*

A jóváhagyó határozatok megtámadása különösen nehezen kezelhető, ha ellenérdekű felek is lehetnek az adott ügyben. A szabályozó hatóságok jóváhagyó döntései esetén tipikusan vannak ellenérdekű felek (így például a Magyar Energia Hivatal üzletszabályzatot jóváhagyó döntései, de egy referenciaajánlat tervezetét jóváhagyó határozat is sértheti mások jogait). Az igazi problémát ilyenkor az jelenti, hogy egy jóváhagyó határozat indokolása általában szűkszavú, hisz a benyújtott kérelem jóváhagyása egyetértést fejez ki a kérelmezővel, ekként különösebb indokolásra sincs szükség. Ha az adott eljárásban az ellenérdekű felek, akik később bíróság előtt is megtámadhatják a határozatot, nem tudnak véleményt nyilvánítani az egyes kérdésekben és arra a hatóság ezért nem is tud reagálni, akkor a bíróság előtt kerül sor olyan érvelések előadására, melyek a hatósági eljárásban fel sem merültek. Ilyenkor a bíróság nem is a határozatot, hanem a bírósági eljárásban alperes által előadott indokokat vizsgálja és az veti össze felperes érvelésével. Ha felperes az indokolási kötelezettség megsértésére hivatkozik, akkor pedig nehéz helyzetbe kerül a bíróság. Ezért jóváhagyó típusú határozatok esetén más ellenérdekű felek észrevételezési jogának biztosítása az Eht.36.§.-ához hasonlóan nélkülözhetetlen lenne más szabályozó hatósági eljárásokban is, elsősorban a Magyar Energia Hivatal jóváhagyásra irányuló eljárásaiban.

Ez a probléma csak úgy oldható fel, ha a jóváhagyó határozatot nem helyt adó határozatként értelmezzük és ezzel az ügyfél jogorvoslati jogát biztosítjuk, mely kérdésre a következő III. részben fogunk kitérni.

Ha a fenti bírói gyakorlat ellenére hipotetikusán elfogadnánk ez utóbbi megoldást, akkor érdekes hasonlóságot láthatunk a számviteli kimutatás jóváhagyása iránti eljárás és a referencia ajánlat tervezet jóváhagyása iránti eljárás felépítésében. Ebben az esetben ugyanis a szolgáltató a már referencia ajánlat tervezet jóváhagyása iránti eljárásban megismert, nem teljesítés esetén két irányba váló eljárási szabályozással találkozhatunk, amely komoly



többletkockázatát jelenti a nem jogszerű ügyféli magatartásnak. Ez pedig abban jelentkezik, hogy a jóvá nem hagyó döntést követően az ismételt nem megfelelő vagy nem határidőben történt benyújtást bírság követi, amely bírság érdemi döntés, így az eljárás ezzel lezárul. Ezt követően pedig valóban új benyújtásra kerül sor, amely mindaddig ismétlődik, amíg jóvá nem hagyhatók az adatok. Ez a hasonlóság mindenképp a bírói gyakorlattól eltérő értelmezést támasztja alá. ***Alátámasztja továbbá az is, hogy a bírói gyakorlat által kimunkált esetben a végrehajtás felfüggesztése hiányában*** teljesen lényegtelenné válik, hogy milyen határozat születik a jóvá nem hagyó határozat vonatkozásában, hiszen ez már a jóváhagyó határozat jogerejét nem érinti. Magyarán a bírói gyakorlat által követett megoldásban a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása<sup>446</sup> esetén a jogorvoslati jog valójában automatikusan kiürül. Ez pedig súlyos és törvényszerűen bekövetkező jogsérelem, mert e határozat végrehajthatósága a tételes jogban megfogalmazott főszabály.<sup>447</sup>

Ezért a továbbiakban a fenti bírói gyakorlattal szembemenő dogmatikai megközelítésű álláspontot képviseljük egyszerűen azért, mert ez a megoldás képez zárt logikai egységet az eddigi dogmatikai rendszerünkkel. És kár lenne, most több mint 250 oldal után előlről kezdeni.

---

<sup>446</sup> Ha egyáltalán értelmezhető ez a fogalom e határozati tartalom vonatkozásában.

<sup>447</sup> Ha a jogalkotó valóban így gondolta volna, akkor e körben halasztó hatályúvá tette volna bírói felülvizsgálatot.

**Az árprés eljárás**

*Keretes írás 17.*

Ebbe a fejezetbe tartozna és külön elemzést igényelne az Eht.63.§.-ában nevesített árprés eljárással kapcsolatos hatósági döntések, amelyek szintén a JPE határozatok végrehajtását szolgálják. Ezeknek az ügyeknek azonban olyannyira nincs még releváns bírósági gyakorlata, hogy csak néhány elvi jellegű anyagi jogi megállapítást tehetünk, mely tények mostanában tudatosulnak a hatóságban, többek között a 7.K.30823/2006/9. számú jogerős fővárosi bírósági eseti döntés kapcsán.

Az Eht.116.§-a szabályozza az árprés tilalmának anyagi jogi jogszabályait, és elsősorban azt a kérdést veti fel, hogy ha a JPE határozat előírja az árprés tilalmat, akkor az amennyiben jelent eltérő helyzetet az általános versenyjogi tilalomhoz képest, az az milyen további hatósági "végrehajtási jellegű" cselekmények kapcsolódnak a JPE határozathoz.

A konkrét ügyben a bejelentő (felperes) azt sérelmezte többek között, hogy a hatóság az árprés eljárás lefolytatását megtagadta annak ellenére, hogy az árprés tilalom alatt álló JPE szolgáltató új szolgáltatási csomagja árainak meghatározásakor nem nyújtotta be azokat az adatokat, amelyből az árprés tilalom érvényesülése ellenőrizhető lenne, így egyes szolgáltatások nulla forintos kiskereskedelmi percdíja önmagában is felveti az árprés gyanúját.

A bíróság azt állapította meg, hogy felperes a nulla forintos kiskereskedelmi percdíjakra hivatkozással kellően valószínűsítette azt, hogy az árprés tilomba ütköző magatartás miatt az eljárás megindítása indokolt. A felperestől (bejelentőtől) nem volt megkövetelhető, hogy az ügy érdemi eldöntéséhez szükséges minden releváns adatot szolgáltatassa a valószínűsítéshez, mert az már bizonyítás lett volna és ezen adatok nem az eljárás megindításához, hanem az ügy érdemi elbírálásához szükségesek. Az alperes határozatából valóban hiányzott annak tisztázása, hogy az Eht.116.§ (2) vagy (4) bekezdésében foglalt szerinti bejelentés megtörtént-e. A bíróság álláspontja szerint a bejelentésről való döntés körében a szükséges mértékben az alperes köteles a tényállást tisztázni, az az azt megvizsgálni, hogy a bejelentés valószínűsíthet-e jogsértést. Mivel alperes hallgatott ebben a kérdésben, illetve a perben úgy nyilatkozott, hogy ilyen adatok nincsenek, ezért a rendelkezésre álló adatok alapján csak az a következtetés volt levonható, hogy az Eht.116.§ (4) bekezdésében foglalt bejelentés hiányában elképzelhető az, hogy árprés tilomba ütközött a bejelentett JPE szolgáltatók eljárása.

A bíróság különös súllyal mutatott rá, hogy az árprés a versenyjog irányadó szabályai általános érvennyel tiltják függetlenül attól, hogy van-e "árprés tilalmi" kötelezettsége egy piaci szereplőnek vagy nincs. Az Eht.116.§-a szerinti árprés tilalmának előírása annyiban jelent többet, hogy árképzése során köteles a szolgáltató az erre vonatkozó számításokat előzetesen elvégezni és bemutatni azt a hatóságnak megfelelő adatszolgáltatással, hogy a díj kialakítása során e szempontot is figyelembe vették, és így árprés nem alakult ki. Magyarán a JPE szolgáltató köteles az Eht.116.§ (2) bekezdése alapján az árprés elkerülése végett a nagykereskedelmi díjat csökkenteni, melyet be kell jelentenie /Eht.116.§ (2) bekezdés/, ha pedig nem csökkenti a nagykereskedelmi díjait, mert előzetes számításai szerint a kiskereskedelmi díjak csökkentése nem jár árpréssel (figyelemmel az Eht.116.§.(3) bekezdésére is), akkor az erre vonatkozó számításokat kell benyújtania /Eht.116.§ (4)/. Ez a folyamatos és ellenőrizhető magatartási kötelezettség következik az Eht.116.§-a szerinti árprés tilalmi előírásokból, és nem az, hogy e kötelezettség nélkül bármikor az árprés eszközével élhetnének a szolgáltatók.

Mint látható a JPE határozatban előírt árprés tilalom megint csak egy eljárási jellegű kötelezettséget jelent, még pedig azt, hogy a hatósághoz be kell nyújtani azon adatokat, amely alapján megállapítható, hogy nincs árprés, mely által a piaci szereplő tevékenysége könnyebben ellenőrizhetővé válik, továbbá rákényszeríti JPE szolgáltatót, hogy ezt a vizsgálatot az egyes árváltoztatásokkor végezze el. Ennek hiánya megint csak anyagi jogi bírsággal, illetve az árprés eljárás megindításával jár, amely szintén külön érdemi határozattal zárul.

### III. RÉSZ

#### 3 JPE határozatok „hatályossága” (jogereje), valamint végrehajthatóságának egyes elvi kérdései

Eddig a JPE határozatok és ahhoz kapcsolódó határozatok meghozatalának eljárási rendjére vonatkozó szabályokat aktustani és jogviszony elméleti alapokon, valamint az alkotmányos intézmények, és a közösségi jog tükrében értelmeztük. Az eljárás koherens rendszerként való értelmezése ugyan megteremti a lehetőséget arra, hogy egy megalapozott és eljárási garanciákkal körbebástyázott végső soron az anyagi igazságnak, legalábbis a közigazgatási anyagi jognak megfelelő döntés szülessen, azonban a döntésben foglalt jogok és kötelezettségek tényleges érvényesülése még sok egyéb tényezőtől függ.

A tanulmánynak ez a része az anyagi jog érvényesülésének kérdéseit taglalja, azt a kérdést, hogy mi az a jogi hatás, amelyet a JPE határozatok és az ahhoz kapcsolódó szabályozói tevékenység során született határozatok, mint aktusok, kiválnak.

Legalább három nyomós érv indokolja a tanulmány témájának kiterjesztését ezekre a kérdésekre:

1. A szabályozó hatóságok döntései komplex problémák megoldásait testesítik meg,<sup>448</sup> melyek egyik jellegzetessége éppen az, hogy ezekben az ügyekben nem csak a „hogyan”, hanem a „mit” vagy „miről döntünk” kérdése is eldöntendő. Az eljárás célja és ekként elvárt eredménye is kérdés, következésképp egy eljárási jogi dogmatika helytállósága sem bizonyítható, illetve helyessége nem ellenőrizhető anélkül, hogy pontosan meghatároznánk, mi az a végeredmény, amit az eljárási szabályok helyes meghatározásával és értelmezésével el szeretnénk érni. Annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy az eljárási rend fenti dogmatikai keretbe helyezése indokolt-e, az ebben a részben vizsgálandó kérdésekre adott válaszok függvénye.
2. Emellett a szabályozó hatóságok definitív sajátossága az, hogy döntései a klasszikus hatósági határozat és a normatív jogi szabályozás között valahol „félúton” helyezkednek el, ezért a szabályozó hatóságok eljárási dogmatikája és klasszikus

---

<sup>448</sup> A komplex probléma fogalmának megértéséhez lásd bővebben KOVÁCS A: *i.m.* In: *Állam és Jogtudomány* 2006/2. 269-291.

közigazgatási eljárások közti dogmatikai különbség egyik lényeges momentuma éppen ebben a kérdésben manifesztálódik. Ezért meg kell állapítanunk, hogy e döntések mely elemei azok, amelyek a normatív szabályozáshoz kapcsolódó dogmatikai keretben értelmezhetők annak minden eljárásjogi következményével, és melyek azok az elemei, amelyekben a klasszikus egyedi hatósági jogalkalmazás ismérveit fedezhetjük fel, ekként a klasszikus eljárási dogmatika és az azon alapuló eljárási szabályok minden további megfontolás nélkül itt is irányadók.

3. A harmadik nyomós érv az, hogy eddig a közigazgatási ügyek első – és nem szükségszerű létszakát – a hatósági ellenőrzés kérdéseit, valamint magát az érdemi határozattal záruló közigazgatási eljárás illetve annak létszakait (jogorvoslati eljárások) taglaltuk, és még nem foglalkoztunk a közigazgatási ügyek utolsó de nem szükségszerű létszakával, a végrehajtási eljárással. Ugyan elkerülhetetlen volt, hogy néhol az itt felmerülő problémákra is utaljunk – ez a szabályozó hatóságok eljárásainak sajátos dogmatikájából adódott – de egy komplett eljárás típus dogmatikai alapjainak a lefektetése csak akkor lesz teljes, ha az az eljárás összes létszakára, így a végrehajtási eljárásra is kiterjed. Ahhoz, hogy ezt a kérdést meggyőzően és autentikusan elemezhessük, elkerülhetetlen annak vizsgálata, hogy a végrehajtási eljárás megindításához szükséges klasszikus feltételek – úgymint jogerő megléte, marasztaló rendelkezés léte, teljesítési határidő lejárta – a szabályozói döntések esetében milyen immanensen eltérő tartalommal rendelkeznek és ez a kérdés alapvetően meghatározza a szabályozói döntések végrehajtási szakaszának sajátosságait, melyből a végrehajtási eljárás klasszikus felfogástól való eltéréseit levezetni már egyszerű logikai feladat lesz. Ahogy elkerülhetetlen volt végrehajtással összefüggő kérdéseket tárgyalni az előző részben, itt is elkerülhetetlen lesz a hatósági ellenőrzésre vonatkozó további kérdéseket tisztázni, és így szintetizálódik ki a hagyományos alapokról induló elemzésből egy teljesen új szabályozó hatóságok eljárásjogát leíró jogdogmatikai keret.

Ennyiben eljárásjogi jellegű kérdésekről lesz szó a tanulmánynak ebben a részében is, de sokkal dominánsabb szerepet kap az aktustani megközelítés, melyet kiterjesztünk majd minden olyan hatósági aktusra is, amely valamilyen szerepet kaphat a szabályozó hatóság jogérvényesítésében és kifejezetten a szabályozói tevékenység következményének további „utóhatásai”.

A tanulmány e részének probléma azonosítása az elméletivel azonosan nyomós praktikus érveken is alapszik. Az eltelt pár évben a Hkt. hatályba lépése óta egyértelműen kirajzolódott az a dogmatikai értelmezést kívánó probléma a bírói gyakorlatban, hogy mit jelent a végrehajtás felfüggesztése egy JPE határozat esetén, mit jelent az ehhez kapcsolódó határozatok esetén, és egyáltalán milyen következményei vannak egy-egy hatósági vagy bírósági döntésnek. Ebben nyugodtan mondhatjuk teljes a bizonytalanság, az érintettek mindegyike más-más értelmezést követ, és végső soron a perek jelentős része nem kizárólag vagy nem főként az eljárási és anyagi jogi szabályok betartásáról, hanem arról szól, hogy a hatóság határozataiból milyen joghatások következnek és különösen azok milyen magatartási szabályok betartására kötelezik az ügyfeleket, továbbá mindez miként kérhető számon a hatóság vagy más érintettek oldaláról.

**Következésképp a szabályozói tevékenység leginkább váratlan specifikuma az, hogy nem csak a jogi szabályozás nem határozza meg pontosan a célokat, azt, hogy mi a szabályozás tartalma pontosan, hanem a hatósági döntések is olyannyira komplexek, hogy nem csak az a kérdés, hogy hogyan hajtsuk végre a hatóság határozatát, hanem az is, hogy mit kell végrehajtani.<sup>449</sup>**

Amikor aktustani szempontból megvizsgáljuk ezeket a kérdéseket, akkor alapvetően az aktustan azon szeletére gondolunk, melyet az egyetemi oktatás alapját képező Berényi Sándor által írt és Fazekas Marianna - Ficzer Lajos által szerkesztett Magyar Közigazgatási Jog Általános része tankönyv másfél oldalon a „közigazgatási aktusok érvényességi kellékei” fejezetben a „közigazgatási aktus hatálya” címszó alatt intéz el, és lényegileg a mai közigazgatási jogi elméleti szakirodalom is meglehetősen szűkszavúan tárgyal.<sup>450</sup> Ez a területe az aktustannak pedig nem más a hatósági határozatok esetében, mint a jogerőtan, tehát azon diszciplína, amelynek tárgya az, hogy mi a jogerő és ehhez kapcsolható egyéb

---

<sup>449</sup> Ebből felperesi oldalon az a következés adódik – nem minden alap nélkül –, hogy ezek a határozatok végrehajthatatlanok, és mivel a határozatnak végrehajthatónak kéne lennie, ezért a végrehajtását a határozatnak fel kell függeszteni.

<sup>450</sup> BERÉNYI S.: *Magyar Közigazgatás Általános rész 5. átdolgozott kiadás* (szerk.: Fazekas-Ficzer) Osiris, 2004., X. fejezet 324. Hasonlóan szűkszavú: Eljárási jog a közigazgatásban (Szerk. LŐRINCZ Lajos) Unió, Bp. 1994. 354-366. Részben bővebb kifejtés található a jogerő a közigazgatásban címszó alatt a Széchenyi István Egyetem egyetemi jegyzetében VARGA ZS. A.: *Közigazgatási hatósági eljárások joga*, Universitas-Győr Kht. Győr 2005., ideiglenes jegyzet 307-333. (Szerk: Patyi A.)/ Lásd ua. in. *Közigazgatási jog II.* (Szerk: Patyi A.), Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2007. 543-570.

fogalmak (pl. végrehajtás fogalma), mi a jogerő tárgya, mire terjed ki (a határozat rendelkező részére vagy indokolására is), a jogerő mikor áll be (alaki, anyagi, relatív, abszolút, ál- és látszat jogerő fogalmai), mik a jogerő beállításának feltételei (a határozat rendelkező részének tartalmi elemei) és ennek mi a következménye (jogerőhatások és azzal rokon hatások), mik azok a joghatások, amelyeket a jogerős határozat kivált. A jogerőtani kérdések szorosan kapcsolódnak a közigazgatási jogalkalmazói aktusok (határozatok) érvényességének, és különösen a kötelező formai és főként tartalmi elemeinek, a határozatok esetleges fogyatékoságainak kérdéséhez, ezért az elemzés a közigazgatási aktusok érvényességi kellékeire vonatkozó tágabb aktustani horizonton is szemlélhető és szükség szerint e problémákkal is foglalkozni fogunk.

Szemben a mai helyzettel viszonylag gazdag a korábbi magyar nyelvű szakirodalma a közigazgatási jogerőtani kérdéseknek, amelyek döntően az 1900-as évek első két évtizedéből származnak. Ebből következik, hogy nem mellőzhetjük a történeti megközelítést sem a tanulmánynak ebben a részében. E nélkül ugyanis nem érthető meg a szabályozói döntések érvényessége, hatálya, jogereje és végrehajthatósága körében lefektetni kívánt tételek. Mivel a klasszikus eljárási dogmatika ezen tételei – később részletezendő okokból – a mai szakirodalomban meglehetősen kidolgozatlanok, ezért a klasszikus dogmatikai felfogások ismertetése illetve az azokban való állásfoglalás szintén nélkülözhetetlen eleme a későbbi mondanivalók megértéséhez.

A jogerőtani irodalom, a jogerő fogalom és annak dogmatikája eredendően a német – francia, tehát a kontinentális jogelméletben alakult ki még pedig a bírói ítéletekkel összefüggésben. Ebből következik, hogy ennek a diszciplinának a művelői eredendően és a kezdetektől napjainkig a polgári eljárási jogászok, és ehhez képest a jogerőtani tanulmányoknak egy jól elkülöníthető része a közigazgatási jogerővel foglalkozó szakirodalom. Mivel a polgári eljárásjog alakította ki magát a fogalmat, valamint a magyar szakirodalomban a polgári eljárásjogban létezett folyamatosan – megszakítás nélkül – ez a jogi diszciplína, ezért nem lehet átfogó képet alkotni a közigazgatási jogerő fogalmáról a polgári eljárási jogtudomány eredményeinek részleges ismerete nélkül.

Ezért a jogerő fogalom klasszikus értelmezésének ismertetése során nem csak a jogtörténeti megközelítést nem kerülhetjük meg, de a polgári eljárási jogászok jogerőtani munkásságának

eredményeit is – legalább részben – ismertetni kell és ezt követően illetve ezzel összefüggésben elemezhető a közigazgatási jogerő fogalma történeti kontextusban. Ezt követően a jogerő fogalom dogmatikai értelmezésének érvényességét is bemutatjuk - de lege lata felfogásban - a tételes jogi szabályozásban.

Mielőtt a jogerő fogalom tisztázásába fognánk, rögtön egy előkérdésben állást kell foglalni, hogy kijelölhessük következtetéseink érvényességi határait. Nem hagyható ugyanis figyelmen kívül, hogy nem csak a szabályozó hatóságok gondolata, de maga közösségi jog is erőteljesen telített az angol-szász jogi felfogás elemeivel,<sup>451</sup> következésképp megkérdőjelezhető, hogy a közösségi szabályozási rezsím alá vetett JPE szabályozás során a jogerő fogalom kontinentális és önálló elemeket is tartalmazó magyar jogelmélete mennyiben lehet értelmes és adekvát alap további következtetések levonásához.

Különösen indokolt a kérdés feltétele, ha meggondoljuk, hogy a JPE szabályozás alapját képező irányelvek feltehetően – nem kis számban - olyan szakemberek szellemi terméke, akiknek jogi gondolkodás módja az angol-szász jogi felfogáson alapszik, következésképp a szabályozás koherenciáját a jogérvényesítés konzisztenciáját is erre a felfogásra alapozták.

Ebből következik, hogy alapesetben szükségszerűen ellentmondásokra fogunk lelni, és közösségi jogalkotói hibát fogunk feltételezni a jogerőtan eredményei alapján ott, ahol valójában csak egy gyökeresen eltérő jogi megközelítésről van szó, és amely szemüvegen át a szabályozás koherens.

Két alapvető indoka van annak, hogy az angol-szász jogerő fogalom elemzését miért mellőzzük és miért tartjuk mellőzhetőnek, és ezért miért korlátozzuk a jogerő jogintézményének történeti kontextusban való jogi komparisztikai elemzését a német-osztrák-francia jogirodalomra szűkíthetőnek.

1. Egyrészt a magyar jogirodalom közigazgatási jogerő kérdéseivel foglalkozó első és meghatározó klasszikusa Boér Elek noha a jogerő fogalmának összehasonlító értelmezését elvégzi, egyértelműen utal arra, hogy az „angolok közjogi rendszere teljesen más, a közigazgatási intézmények részletes fejtegetése nélkül e kérdést megvilágítani nem lehet”.<sup>452</sup> Ezzel lényegében egyetért a szakirodalom többsége,

<sup>451</sup> Lásd pl. HORVÁTH M.: *i.m.* 404.

<sup>452</sup> BOÉR E.: *A közigazgatási intézkedések jogereje*, 1910, Grill Károly Könyvkiadó Vállalata, Budapest. 35. A legnagyobb magyar jogerőtani klasszikus Baumgarten az egyetlen aki érintőlegesen foglalkozik a kérdéssel. Megállapítása szerint mind a bíróság, mind a közigazgatási szerv az állami akaratot fejezi ki, de az előbbi az

azóta is. Ugyan a német szakirodalomban születtek már Boér tanulmányát megelőzően is e körben összefoglaló munkák,<sup>453</sup> de ennek részletes ismertetése nem csak meghaladná ennek a tanulmánynak a tárgyát, de aránytalanul messze vezetne eredeti témánktól.

2. Persze a kérdés komplexitása önmagába még nem elegendő indok arra, hogy ezt a szempontot figyelmen kívül hagyjuk. Ami indokolhatóvá teszi ezt az egyszerűsítést az elsősorban az a körülmény, hogy a magyar JPE szabályozás tételes jogi elemzése és a magyar szabályozó hatóságok eljárásjogának elmélete, mint a tanulmány tárgya, nem követeli meg azt, hogy az irányelvek pontos tartalmát felderítsük. Éppen arról van szó, hogy a **közösségi irányelvek célt jelölnek ki, az eszközöket a hazai jogalkotóra bízzák**. Ha problémát érzékelünk és az irányelv egyszerű lefordítása nem tűnik követhetőnek a hazai jogba való implementáláskor, akkor alappal élhetünk azzal a feltételezéssel, hogy ez a hazai jogrendszer dogmatikai alapjainak és tételes jogi szabályozásának eltérő logikájából adódik. Mivel nem az irányelv közvetlen alkalmazása, hanem kifejezetten a hazai jogrendszerbe való implementálása a feladat, ezért ennek a tanulmánynak is a feladata nem más, mint a jogharmonizációból adódó kötelezettség hazai dogmatikai felfogáshoz igazodó megvalósításához támpontokat adni. ***A feladat tehát nem az, hogy az angol-szász jogerő fogalomra figyelemmel valami teljesen új megközelítést vezessünk be, hanem az, hogy az irányelvben megfogalmazott céllal azonos eredményre vezető módszert alkossunk, amely szükségszerűen a hazai jogrendszer dogmatikáján, következésképp a magyar jogerő felfogás alapján áll.***

Bár nyilvánvalóan az implementálás szakszerűségét tovább cizellálná, pontosítaná egy az angol-szász jogerő fogalommal foglalkozó elemzés is, első megközelítésre alapvető

---

állami akaratot veti össze a konkrét közigazgatási cselekvéssel. Ettől eltérően az angoloknál a jogtalanul beszedett adót nem a közigazgatástól, hanem a rendes bíróságtól lehet visszakérni, jogsérelem orvoslására a bíróság jogosult (nincs szétválasztva a közjog és magánjog, míg Jellinek hatására a magyar gyakorlat a közjog és magánjog szétválasztását – bár nem problémamentesen – de elfogadja.) Az angol-amerikai rendszerben a bíróság felette áll a közigazgatásnak, döntéseit megsemmisítheti, míg ez nálunk nem ilyen egyértelmű. Nálunk ha valamire a közigazgatásnak van hatásköre, akkor a bíróság abban nem ítélkezhet. Baumgarten az 1900 évi Szász törvényt hozza példának a közigazgatási bíróság felállításáról, amely a jogerőt csak a közigazgatási bíróság ítéleteinek biztosította. Ez a közigazgatási bíróság azonban részben hatásköri részben az alkotmánybírósághoz hasonló jogkörben, részben polgári ügyekben járt el egy rendkívül kazuisztikus ügyszabályozás keretében (pl. államjogi ügyeket is megítélt: a parlament újoncozásának jogszerűségét stb.) BAUMGARTEN N.: *Jogerő a közigazgatásban* 1917, Grill Károly Kkv. Budapest, 19-20.

<sup>453</sup> Pl. Hatschek: *Englisches Staatsrecht* II. kötet (1906)



implementációs célok – legalább is a nyersfordítás gyakorlatához képest- közelebb visz minket egy elfogadható és közösségi joggal is összhangban álló koherens eljárásjogi szabályozáshoz.

### 3.1 Jogerő és végrehajthatóság klasszikus értelmezése

#### 3.1.1 Közigazgatási jogerő a magyar jogerőirodalomban

A jogerőtannel foglalkozó polgári eljárási jogi és közigazgatási jogi irodalom áttekintésének legfőbb tapasztalata az, hogy a jogerő fogalma, lényege tekintetében a szakirodalomi álláspontok igen eltérőek. Olyan ez mint a jog fogalma. Szabó Imre szerint /Szabó, 1972/ tudjuk mit jelent, értjük a fogalmat, de még mindig vitatkozunk rajta, mert még sem ugyanazt értjük<sup>454</sup>. A szerzők álláspontja abban is eltérő, hogy a bírói ítéleteknek (esetleg döntéseknek) jogereje eltérő-e a közigazgatási döntések jogerejétől. Sőt a közigazgatási döntések esetén az is vita tárgya, hogy egyáltalán van-e a közigazgatási döntéseknek jogereje. A polgári jogászok egy része tagadja a közigazgatási döntések jogerejének a létét /Farkas, 1976/<sup>455</sup> míg a közigazgatási jogászok többsége szerint van a közigazgatási határozatoknak jogereje.

A közigazgatási jogerő fogalmával Dr. E. Bernatzik foglalkozott először 1886-ban megjelent „Rechtsprechung und materielle Rechtskraft” című munkájában. Ezt követően a német jogirodalomban széleskörű vita bontakozott ki jogerő kérdései körül, melyben kialakult szakmai konszenzust az 1902. szeptember 10. napján e témában tartott XXVI. Német jogászyűlés alakította ki. Először Magyarországon általános munkák vagy kommentárok érintőlegesen foglalkoztak csak a kérdéssel az 1900-as évek első évtizedében (Némethy 1897, Viczián 1905, Concha 1905, Jászi 1907, Wlassics 1911 )<sup>456</sup>, majd Boér Elek az 1910-ben megjelent „A közigazgatási intézkedések jogereje” című tanulmányában foglalta össze elsősorban a német jogfejlődés eredményeit kitekintve azonban a francia közigazgatási

<sup>454</sup> SZABÓ I.: *A jog társadalmi korlátai*. Magyar Tudomány, 1972/3. 125-126.

<sup>455</sup> Farkas szerint a jogerő a bírósági határozatok tulajdonsága, mert Toldi felfogását követve az anyagi jogerőt nem ismeri el a közigazgatásban, márpedig Farkas jogerő alatt az alaki és anyagi jogerőt együttesen érti. FARKAS J.: *A jogerő a magyar polgári peres eljárásban*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976. 37-41.

<sup>456</sup> WLASSICS Gy.: *A jogerő a közigazgatási intézkedések területén*. Grill-Kkv, Budapest, 1911.; Perjogi alapelvek a közigazgatási bíráskodásban, In: *Jogállam XII. évf.* 1913., CONCHA Gy.: *Politika II.* kötet, Közigazgatástan Grill Kkv, Budapest, 1905; JÁSZI V.: *A magyar közigazgatás alapvonalai*. Hegedűs és Sándor Kkv. Debrecen, 1907, NÉMETHY K.: *A közigazgatási bíróságról szóló törvény magyarázata*. Budapest, 1897; VICZIÁN I.: *A magyar közigazgatási eljárás alapvonalai*. Budapest, 1912.

jogerőfogalom értelmezésre is. E mű azóta is az egyik legkitűnőbb közigazgatási jogerőtannal foglalkozó tanulmány, amely de lege ferenda javaslatai visszatérnek nem csak a közigazgatási jogi, de polgári eljárás jogi munkákban is. A magyar jogerőtani jogirodalom aranykora az 1910-es évek, melynek csúcsteljesítménye és ekként sajátosan magyar közigazgatási jogerőfogalom kidolgozó és jogerő elméleteket összefoglaló mű, Baumgarten Nándor közigazgatási bíró és római katolikus nyilvános egyetemi tanárnak a Magyar Tudományos Akadémia 2400 koronás Besán pályadíjjal jutalmazott pályamunkája: „A jogerő a közigazgatási eljárásban” /1917/. Az MTA pályázatának köszönhetően több jelentős mű született ekkor ebben a témában (Tomcsányi 1916, Krisztics 1915).<sup>457</sup>

Meg kell jegyezni a teljesség kedvéért, hogy a kezdetektől fogva van a szerzőknek egy köre, akik látszólag tagadják a jogerő létezését a közigazgatási eljárásokban, ez a tagadás azonban csak látszólagos. Arról van szó, hogy akik a jogerő egységes felfogásának hívei (nincs külön alaki és anyagi jogerő) és egyben az anyagi jogerő létét vitatják, azok értelemszerűen a jogerő létét általában vitatják a közigazgatási határozatok esetén. Ennek a nézetnek jeles képviselője Tomcsányi volt aki a jogerő egységes felfogásából következőleg (tehát, hogy az alaki és anyagi jogerő közt nincs különbség) a bírói felülvizsgálat lehetőségére tekintettel a közigazgatási határozatok jogerejét tagadta<sup>458</sup>. Ezért szerinte nincs közigazgatási jogerő, a közigazgatási intézkedés célja nem jog és kötelezettség megállapítása, hanem valamely közérdekű pozitív eredményt elérjen a köz nevében eljáró ügyfél. A hatóság nem jogot ad (pl. választói névjegyzékbe való felvétel), hanem jogengedélyezést végez, csak a bíróság állapítja meg a jogot. Ezért a köz a döntést megváltoztathatja, következésképp az nem jogerős. Ez az álláspont a közigazgatási anyagi jogerő tagadása és nem általában a közigazgatási jogerőé. Sokan, akik a közérdekre hivatkozva nem ismerik el a jogerőt - elsősorban a német jogirodalomban – a reflex jogelmélet (reflexhatás) hívei.<sup>459</sup> De például Tomcsányi vitatja ugyanezen „iskolába tartozó” Tezner (1896)<sup>460</sup> azon okfejtését, hogy a közigazgatási jogerő

<sup>457</sup> TOMCSÁNYI M.: *Jogerő a közigazgatási jogban*. Franklin társulat, Budapest, 1916.; KRISZTICS S.: *A jogerő határai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban*. Pfeifer kiadó, Budapest, 1915.

<sup>458</sup> Tomcsányi csak kivételként ismeri el a jogerőt a közigazgatásban, még pedig ott ahol nincs bírói felülvizsgálat, továbbá azzal a megszorítással, hogy csak a hatóságot köti, de nem a feleket. TOMCSÁNYI: *i. m.* 84-85, Vannak szakkönyvek, amelyek szerint Tomcsányi azok tipikus képviselője, aki elismeri az alaki jogerőt. (*Eljárás jog a közigazgatásban UNIO Kft. (eredeti 1994) szerk. Lőrincz Lajos bővített kiadás 1998. VI. fejezet (átdolgozta Back András) 359-365.*) Az idézett Tomcsányi műben én ezt nem leltem fel.

<sup>459</sup> GNEIST reflexelmélete szerint nem a hatóság és ügyfél között, hanem az állam és a hatóság között létezik közigazgatási jogviszony, az ügyfélnek csak panaszjoga van, de nincs alanyi joga a jogérvényesítésre. A panaszjog alapján léphet fel az állam az intézkedő hatósággal szemben. Lásd: BAUMGARTEN: *i. m.* 80.

<sup>460</sup> TEZNER: *Über Verwaltungsrechtspflege*, Dresden, 1901.

csak a magánosokat köti, de az államot nem és ezért taxatív felsorolás kéne azokra az esetekre, amikor az államot is köti. Tomcsányi ugyanis ellenveti, hogy a jogerő lényege, hogy a jogbiztonságot biztosítsa a közhatalommal szemben, a jogerő intézménye amely kiterjed az államra a „közérdek rugékony fogalmával való visszaélés ellen van” ezért kell a közzel szemben érvényesülnie (bírói felülvizsgálaton keresztül). Bár van kivétel, mint pl. egy rendőrhatalósági intézkedés a köz érdekében, azonban ő maga is elismeri, hogy vannak olyan kivételek, amely esetekben létezik a jogerő a közigazgatásban is. Így van jogerő alanyi szerzett jogok, dologi jogi jogelőnyök esetén,<sup>461</sup> például az ipari vagy hasonló természetű berendezésekre adott jogosítványok (engedélyek) nem vonhatók vissza csak törvénnyel vagy teljes kártalanítással,<sup>462</sup> és persze itt is érvényesül a rendőrhatalósági intézkedés kivétele. Ugyanígy van jogerő az adóügyekben, sem a fél hátrányára, sem előnyére utóbb megváltoztatni nem lehet a határozatot, de újabb adókimutatás esetén a körülmények változnak, azaz nincs ténybeli azonosság. Jól látható ebből, hogy a közigazgatási jogerőt tagadó szerzők valójában az anyagi jogerő létezését tagadják, ezért ezek az érveket nem a közigazgatási jogerő léte, nem léte körében, hanem az alaki és anyagi jogerő kapcsán vizsgáljuk meg<sup>463</sup>.

A két világháború között megint csak általános munkák foglalkoznak nem túl részletesen a kérdéssel és némi dogmatikai visszalépés tapasztalható (Erekly 1931, Magyary 1942).<sup>464</sup>

A második világháború után egy erőteljes szakadás állt be a közigazgatási jogerővel foglalkozó munkákban, melynek elsődleges oka az volt, hogy a szovjet jogfelfogás a jogerő intézményét egyáltalán nem ismerte el a közigazgatási eljárásokban. Jelentős magyar közigazgatási jogászok inkább kerültek a témát és a bírói ítéletek jogi hatásait elemzik az államigazgatási eljárásokra nézve (Kilényi 1963)<sup>465</sup>, ahogy e körben foglalkoznak a kérdéssel a polgári jogászok is (Beck, 1960, 1963)<sup>466</sup>. Kifejezetten az államigazgatási jogerővel Toldi foglalkozik (1956,1965)<sup>467</sup>. Toldi gondolkodásmódjában már megjelenik erőteljesebben a

---

<sup>461</sup> Ezt a kérdést, mint sajátosan magyar felfogást a későbbiekben részletesen érintjük Baumgartennél külön témakörben.

<sup>462</sup> Egy az 1884. évi XVII. német ipartörvény 51.§-ával kapcsolatos konkrét iparendeléssel kapcsolatos eset a korszak elméleti irodalmának alapvető példázata és részletes elemzés tárgya több szerző részéről is (Boér, Baumgarten, Tomcsányi stb.).

<sup>463</sup> Ehhez az iskolához tartozik még Gneist, Zorn akik ún. reflexelmélet hívei.

<sup>464</sup> EREKLY I.: *Közigazgatási jogi jegyzetek*, Szeged, 1931. 212.; MAGYARY: *i.m.* 621. Ennek a visszaesésnek is megvolt a maga fejlődéstörténeti oka, ahogy arra későbbiekben majd rávilágítunk.

<sup>465</sup> KILÉNYI G.: A bírói ítéletek jogi hatása az államigazgatási eljárásban In: *Jogtudományi Közöny* 1963/3.

<sup>466</sup> BECK S.: Az ítéleti indokolás jogereje In: *Jogtudományi Közöny*, 1963/XVIII. 404., BECK S: A visszaható erő kérdéséhez In: *Jogtudományi Közöny* 1960/XV. 290.

<sup>467</sup> TOLDI F.: *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása* KJK. 1965., TOLDI F: Az államigazgatási szervek aktusainak jogereje In: *Jogtudományi Közöny* 1956/13.

közigazgatásnak francia doktrinán alapuló és németek által kidolgozott, majd onnan átvett aktustani szemléletben (Otto Mayer, 1885-86)<sup>468</sup> való átfogó megközelítése a témának<sup>469</sup>, amely a marxista dialektika módszertanához, totális szemléletmódjához (Lukács, 1923)<sup>470</sup> jól illeszkedett és alkalmas volt a közigazgatási jogtudomány relatív önállóságának a megtartásához. Mivel ezen időszakhoz és elsősorban Toldihoz kapcsolódik a közigazgatási jogerő létét tagadó szinte máig ható nézetek, ezért az általa megfogalmazottakkal szükséges e körben részletesebben foglalkozni.

Toldi szerint a normatív aktus nem hoz létre jogviszonyt, csak a konkrét aktus, ezért nincs elvi alapja az ellene való jogorvoslatnak. A belső és normatív aktusok esetén sem értelmes jogerőről beszélni, a jogereje csak a hierarchián kívüli aktusoknak (hatósági határozatok) lehetne fogalmazza meg Merk Adolfr (1919)<sup>471</sup> hivatkozva. Végkövetkeztetése azonban az általánosan domináns szovjet felfogást követi, amikor kifejti, hogy ***nem ismerhető el általános szabályként a jogerő léte az államigazgatási eljárásokban, csak kivételesen, ezzel biztosítható a törvényesség.***<sup>472</sup> Farkas szerint ***Toldi a jogerő fogalma helyére a végrehajthatóság fogalmát állítja.*** Ez a felfogás aztán szorosan összefügg egyes polgári eljárási jogászok azon nézetével, hogy a jogerő harmadik tartalmi eleme, tulajdonsága az alaki és anyagi jogerő mellett, a végrehajthatóság (Névai,1974)<sup>473</sup>. Farkas pedig Toldira hivatkozva állítja, hogy nincs még alaki jogerő sem a közigazgatásban.<sup>474</sup> Ugyanakkor nem volt teljes egyértelmű ebben a kérdésben a jogirodalom, Szamel például kandidátusi értekezésében csak az anyagi jogerő jelentőségét vitatta, figyelemmel arra a hagyományos évrre, hogy ahol a viszonyok gyorsan változnak, ott az anyagi jogerőnek a jelentősége is

<sup>468</sup> MAYER, O.: *Deutsches Verwaltungsrecht*, I-II. kötet B. Leipzig, 1910.

<sup>469</sup> A korábbi magyar szerzők az Otto Mayer-i aktustani megközelítést szintén alkalmazták de a közigazgatás intézményrendszerét nem a maga totalitásában igyekeztek felfogni, így a belső aktusokat jellemzően nem vonták az elemzés körébe.

<sup>470</sup> LUKÁCS GY.: *Történelem és osztálytudat* (1923). Magvető kiadó, Budapest, 1971. 201-246.

<sup>471</sup> ADOLF, M.: *Die Lehre von den Rechtskraft*, Leipzig, 1919.

<sup>472</sup> Látni kell azonban, hogy ezt a következtetést a német jogirodalom korábbi jogerő vitájából tételezi, mely a materiális (anyagi) jogerő léte körül forgott és ezen keresztül kérdőjeleződött meg a jogerő fogalmának értelme a közigazgatási eljárásokban, amikor is a vita a körül folyt, hogy a közérdek érvényesülését megakadályozhatja-e a jogerő intézménye. Vagyis a jogerő fogalmának elvetése elsősorban azon a német abszolutista államfelfogáson alapult, hogy a köz érdekében cselekvő állam nem korlátozható és ezért saját aktusait határozatait a jogerőt követően is megváltoztathatja, visszavonhatja, megsemmisítheti. A Tomcsányi által képviselt ismertített álláspont is ehhez a kérdéshez kapcsolódott. Így kell érteni azt, hogy a jogerő hiánya biztosítja a törvényességet.

<sup>473</sup> NÉVAI L.: Gondolatok a jogerőről In: *Jogtudományi Közlöny*, 1973./11. 437-444.; NÉVAI L.-SZILBEREKY J.: *Polgári eljárásjog*, (3 kiadás) Budapest, 1974. 423.

<sup>474</sup> De Farkas egyben azt is állítja, hogy a jogvitát eldöntő közigazgatási határozatoknak mégis csak van jogereje, FARKAS: *i.m.*41.

csékély.<sup>475</sup> Szerinte azonban az alaki jogerőt el kell ismerni, mert ez a határozatok érvényesülésének feltétele. Megjegyezhető, hogy a tételes jog (Et./Áe./) ismerte ebben az időszakban is a jogerő fogalmát, igaz meglehetősen együtt kezelte a végrehajthatóság fogalmával, ami az Et. 72. § (4) bekezdéséből is kitűnt és amely helyzeten az 1981. évi I. törvény (Áe.) már változtatott.<sup>476</sup>

Ugyanakkor Madarász a két rendszer határán a magyar államigazgatási jog alapjai című munkájában (1989) még Toldihoz hasonlóan foglal állást. Hangsúlyozza azonban, hogy az aktusok jogereje a jogtudomány, főleg az eljárási jogtudományok egyik legfontosabb intézménye. Szerinte az államigazgatási jogban az anyagi jogerőnek nincs jelentősége, mert nem az a cél, hogy a közigazgatás végleges döntést hozzon. A véglegesség igényével a közigazgatási szervek nem járhatnak el, ezért a jogerő fogalmát szűkítően kell értelmezni. Szerinte a *közigazgatási eljárásjogban a határozat jogerőssége általában a határozat végrehajthatóságát jelenti*<sup>477</sup>.

Ez a jogfelfogás tükröződik ma is abban, hogy a rendszerváltást követően a bírósági felülvizsgálat általánossá tétele után továbbra is bizonytalan maradt illetve nem tisztázták, hogy vajon a bírósági felülvizsgálat a rendes vagy rendkívüli jogorvoslatnak minősül-e a közigazgatási eljárásokban. E kérdéseket a rendszerváltást követő első 15 évben egyáltalán nem vizsgálták, bár a szakkönyvek a jogerő intézményének létét általában elismerték, ha nem is minden aktus, de legalább is a hatósági határozatok esetén. Jellemző, hogy egyetlen egyetemi jegyzet foglalkozott a rendszerváltás óta részletesebben összefoglaló jelleggel a közigazgatási jogerő kérdésével (Varga Zs. András, /2005/ 2007), amely ugyan egyben a jogerő létének elismerését jelenti a közigazgatási eljárásokban, ugyanakkor a jogerő fogalmának egyes elemei még a rendszerváltást megelőző államkapitalista<sup>478</sup> időszak fogalomrendszeréhez kötődnek.

<sup>475</sup> SZAMEL L.: *Az államigazgatási jogorvoslatok*, MTA Budapest, 2. oszt, kandidátusi értekezés 1954.

<sup>476</sup> Az Et (Áe.) 72.§-a már az 1981. évi módosítás előtt is használta rendszerint együtt a jogerő és végrehajthatóság fogalmát, a (4) bekezdés szerint pedig a végrehajtható határozat rendelkezéseit köteles teljesíteni a kötelezett, vagy azok végrehajtását tűrni köteles. Ebből az következik, hogy a teljesítés kötelezettsége a végrehajthatóságból és nem a jogerő beálltából következik közvetlenül. Ez a megközelítés az 1981. évi I. törvény módosításával változott meg.

<sup>477</sup> MADARÁSZ: i.m. 529. (1989)

<sup>478</sup> Jőmagam ezt a kifejezést használom az 1948-89-es idősakra, azzal, hogy a szocializmus, államszocializmus, kommunizmus kifejezések ma kétségtelenül elterjedtebbek. Az államkapitalizmus kifejezés azonban pontosabban írja le ezt az időszakot (Tony Cliff: *Statecapitalism in Russia*, Bookmarks London-Chicago-Sydney 1996. TAMÁS G.M. : Posztfasizmus. In: *Eszmélet* 48. szám, 2000. )

Ha állást akarunk foglalni abban a kérdésben, hogy létezik-e a jogerő fogalma a közigazgatási eljárásokban akkor érdemes először arra a különbségre utalni, hogy a hatósági határozatok főszabály szerint maguk keletkeztetik az anyagi jogviszonyokat ex nunc hatállyal, tehát konstitutívak, és ebben lényegesen különböznek a bírósági ítéletektől, mivel azok főszabály szerint jogvitát döntenek el, a múltra nézve ex tunc hatállyal, azaz deklaratív tartalmúak. Persze számos kivétel található mindkét esetben. A bírósági ítéletek akkor hasonlítanak leginkább a hatósági határozatokra, amikor jogállapot változtató a hatásuk, ezek az úgynevezett konstitutív ítéletek. Szabó Imre (Szabó, 1964)<sup>479</sup> szerint minden ítélet ilyen, mert egyedi jogviszonnyá változtatja a jogi normák által kifejtett jogviszonyokat a jogalkalmazás. A közigazgatási jogerőt tagadó polgári eljárási jogásként Farkas József (Farkas, 1976) éppen Szabóra hivatkozva fejt ki a jogerő intézményének jelentőségét és szerepét, tehát azt, hogy miért nélkülözhetetlen és alapvető fogalom a jogban, konkrétan az egyedi jogalkalmazásban. Farkas szerint a jogerős döntés teszi kikényszeríthetővé az anyagi jogot. ***A per a jogerő elérését célozza. Az ítélet és a jogvélemény közti különbséget a jogerő hatásai jelentik.*** Maga a jogrend és a jogbiztonság garantálását jelenti az alanyi jogok védelmén keresztül. A jogerős ítélet viszonylagos állandóságához és megváltoztathatatlanságához fontos érdek, a jogbiztonság érdeke fűződik. Ez az ítélet helyességével (törvényességével) egyenértékű érdek. Farkas sajátos nézőpontja mindebből következik. Eszerint a jogerő követelményének meg kell hátrálnia a törvényesség előtt, annyiban amennyiben a törvényesség kettős követelményt támaszt. Egyrészt a jogbiztonságot, melynek eszköze a jogerő, másrészt a jogerő hatálytalanításának lehetőségét a törvényesség javára, melynek gyakorlata (rendkívüli jogorvoslatok) az egyik leglényegesebb jogpolitikai kérdése a jogerőtannak. Az ítélet funkcióit maga a jogerő valósítja meg. Ezért a jogerővel való elméleti foglalkozás jelentősége a jogerő hatálytalanításával kapcsolatosan igen nagy jelentőségű.<sup>480</sup>

Hozzátehetjük, hogy ez utóbbi megállapítást igazolja az, hogy a jogerő hatálytalanításával kapcsolatosan majd minden jogerőtannal foglalkozó akár polgári akár közigazgatási jogász tett valamilyen javaslatot.<sup>481</sup>

Ami a közigazgatási jogászokat illeti már a 1902-es XXVI. német jogászgyűlésen ugyanezek a gondolatok a közigazgatási határozatok jogerejével kapcsolatosan is megfogalmazódtak. Ekkoriban még a közigazgatási határozatok jogerősségének elméleti lehetőségét általános jelleggel nem kérdőjelezték meg, hanem az alaki és materiális (anyagi) jogerő kapcsolata

<sup>479</sup> SZABÓ: *A társadalom és jog.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1964.

<sup>480</sup> FARKAS: *i. m.* 12- 16.

<sup>481</sup> Csak néhány ezek közül: BAUMGARTEN: *i. m.* 329-336; BOÉR: *i. m.* 79.

körül bontakozott ki éles vita. Voltak akik mindkettőt elismerték, és meglehetősen erős tábora volt azoknak is, akik az anyagi jogerő létét a közigazgatási határozatok esetén vitatták. Ez utóbbiak közül Br. Lemayer az osztrák közigazgatási bíróság másodelnöke szerint jogerősség nélkül nincs jogszolgáltatás. Ugyanakkor a közigazgatási bíraskodásban a jogszolgáltatás csak másodlagos kérdés, a fődolog a közigazgatás hivatásának teljesítése. Közérdekkel szemben pedig nem lehet a jogerős határozat meg nem változtathatóságára hivatkozni (tehát nincs anyagi jogerő)<sup>482</sup>.

Seidler szerint - aki mind az alaki, mind az anyagi jogerő létét állította a jogászgyűlésen – a jogerősség és jogszolgáltatás elválaszthatatlan fogalmak. Ha a törvény „in concreto”, és feltétlen, akkor a határozatnak is egyszer annak kell lennie. A jogbiztonság megköveteli a materiális jogerősség intézményét, és a közigazgatási (anyagi) jogerő létevel biztosítható az állami „bíraskodás” tekintélyének fenntartása. Mindezt alátámasztja az a tény, hogy a jogerő ius cogens, hivatalból figyelembe veendő.

Baumgarten (1917) Otto Mayerre hivatkozva szintén úgy foglal állást, hogy *az állam tökéletes vagy kevésbé tökéletes jogállam, attól függően, hogy mennyire képes a jogszabályok és jogintézmények hatályát biztosítani.*<sup>483</sup> *Minél inkább működik a jogerő intézménye, annál inkább beszélhetünk jogállamról. Baumgarten hozzáteszi, hogy minél inkább jogállamról van szó, annál inkább kisebb a különbség a magánjogi és a közjogi jogosultságok között.*

Mit tehetnénk mi hozzá? Talán csak annyit, hogy aki ma tagadja a jogerő létét a közigazgatási határozatok esetében, az az alapvető alkotmányos berendezkedést, a jogállamiságot, annak egy „szelvényjogát” a jogbiztonságot tagadja. A jogerő intézménye a közigazgatásban a jogállamiság kialakulásával egyidős és annak tagadása a szakirodalomban csak olyan időszakokban fordult elő, amikor – fogalmazzunk úgy – az alkotmányos berendezkedésünk eltérő volt, vagy amikor a jogerő fogalmát kifejezetten az anyagi jogerővel azonosították és ennek létét tagadták. Ugyanakkor ahhoz, hogy a jogerő intézményének a jogállam és jogbiztonság szempontjából betöltött tényleges szerepét és jelentőségét in concreto megérthessük, a jogerő fogalmát főként a jogerőhatásokon keresztül pontosan le kell írni. Ez azonban nem is olyan egyszerű kérdés, mert mint láthattuk a jogerő fogalom kettős természete

---

<sup>482</sup> BOÉR: *i.m.* 12.

<sup>483</sup> Ebből pedig következik, hogy az anyagi jogerő térhódítása erősödik meg a jogállamban. BAUMGARTEN: *i. m.* 336-339. Megjegyezhető, hogy az Eht. hatósági álláspontot képviselő kommentárja feltűnően sokat hivatkozik a hatóság saját közhatalmára, amely mintegy önmagában legitimációs erővel bír.

mindmáig tartó viták tárgya. E viták pedig a körül forognak, hogy a jogerő tartalmilag – első megközelítésben – két részre osztható, amely kettő együtt adja a jogerő fogalmát. Ez a két alaptulajdonság vagy összetevő pedig az alaki és az anyagi jogerő. Az alaki és az anyagi jogerő különbsége, léte, vagy nem léte, és egymáshoz való viszonya az a kérdés, amelyből kifejtethők a jogerőhatások egyes elemei és végül meghatározható lesz az, hogy mit értünk azon, hogy jogerős egy határozat és ehhez képest a jogerő milyen kapcsolatban áll a végrehajthatósággal. Mielőtt azonban e kérdés taglalásába belefognánk, már itt futólag meg kell jegyeznünk, hogy a legújabb közigazgatási jogerő irodalomban Varga Zs. szerint a jogerő, mint egységes fogalom összetevőire bontva három egymástól jól elkülöníthető tulajdonságot takarhat. Jelentheti – elméletileg – egyrészt a határozat megtámadhatatlanságát (alaki jogerő), másrészt a megváltoztathatatlanságát (anyagi jogerő), harmadrészt pedig a végrehajthatóságát.<sup>484</sup> Szerinte ezek egymástól időben elkülönülő fogalmi összetevők, melyek azonban csak általános dogmatikai értelemben használt jogerő fogalomra igazak.<sup>485</sup>

Mivel ez a nézet már alapfeltevésünket is megkérdőjelezi - tudniillik, hogy melyek a jogerő fogalom dogmatikai összetevői -, továbbá épp ennek van tanulmányunk szempontjából döntő jelentősége, ezért már itt utalnunk kell arra, hogy ezt a felfogást a jogerőtani irodalomban – ebben formában – kizárólag Névai (1974) képviseli<sup>486</sup>, a többi polgári eljárás jogász, és a közigazgatási jogászok azt egységesen nem osztják<sup>487</sup>. Különösen nem ezt az álláspontot képviseli a Varga Zs. által felhasznált szakirodalomból a közigazgatási jogerőtan nagyjai Baumgarten vagy Tomcsányi, igaz Madarász szerint a jogerő és végrehajthatóság általában egybeesik.<sup>488</sup> Ez persze még nem elegendő egy álláspont helyességének megkérdőjelezéséhez, még akkor sem, ha mindössze egy egyetemi jegyzetről van szó, amelyben célszerű a többségi álláspontot képviselni. Didaktikai okokból konkrét cáfolatra a jogerőhatások és végrehajthatóság kapcsolata körében fog sor kerülni, mert a kérdés valójában odatartozik.

Második distinkciónk az alaki és anyagi jogerő problematikájának konkrét elemzése előtt az, hogy e kérdés közel azonosan kezelhető, mind a közigazgatási döntések, mind a bírósági határozatok esetén. Két, nem jelentéktelen eltérésre azonban végig figyelemmel leszünk. Az egyik az, hogy ***a bírói felülvizsgálat a közigazgatási döntések esetén maga is egy rendkívüli***

<sup>484</sup> VARGA ZS.: *i. m.* 309. (2005)

<sup>485</sup> Többször kitér arra Varga Zs., hogy a tételes jog felfogása ettől eltérő.

<sup>486</sup> Lásd. KENGYEL M.: *Polgári eljárásjog*, Osiris Kiadó, Bp, 2006. 8. átdolg. Kiadás 342-349.

<sup>487</sup> Madarász a jogerőt eleve azonosítja a végrehajthatóság fogalmával és nem ismeri el az alaki vagy anyagi jogerő jelentőségét.

<sup>488</sup> Lásd. MADARÁSZ: *i. m.* 529.



**jogorvoslat**, míg ettől elkülönülő kérdés az, hogy a bírósági felülvizsgálat során hozott bírói döntések perrendtartás szerinti rendszerében azok értelemszerűen rendes jogorvoslattal támadhatók és velük szemben – de nem a közigazgatási döntéssel szemben – szintén vannak rendkívüli jogorvoslatok. *Ez egy sajátos kettősséget eredményez a közigazgatási határozatok esetében, ezért a jogerő fogalmának egyfajta kétszintű értelmezésére van szükség, amely azonban minőségben nem fog eredményezni eltérő jogerő fogalmat, csak az értelmezés során jelent némi nehézséget. A másik eltérés ahhoz a kérdéshez kapcsolódik, hogy a közigazgatási döntés jogereje mennyiben köt más hatóságot és különösen a bíróságot.* Ez már fogasabb kérdés, mert hogy a bírói ítéletek jogerejéhez fűződő hatások egyértelműek a hatóságokra nézve is, míg a közigazgatási döntések főszabály szerint nem korlátozzák a bírói döntéseket. Ez **pedig a jogerőhatások** (vagy mint látjuk majd az ehhez kapcsolódó „rokonhatások”) *tekintetében némi módosulással járhat, amely viszont már minőségi különbség, és ebben az egy aspektusban a két jogerő fogalom* (bírói és közigazgatási döntés jogereje) *között tényleges eltérés tapintható ki.* Ez azért is fontos, mert a JPE szabályozás körében a szabályozás jellegéből és a tételes jogi szabályozásból is adódóan ennek a kérdésnek kiemelt szerepe lesz, és döntően meghatározza az ebben való állásfoglalás azt, hogy egy szabályozó hatóság eljárásának dogmatikáját miként alakítjuk ki.

A fentiek előrebocsátásával lássuk most az alaki és anyagi jogerő és joghatásaik kapcsán kialakult vitákat. Ha van olyan fogalom a jogerőtanban, amit a jogászai közvélekedés is egyértelműnek és nyilvánvalónak tart akkor épp e két fogalom, amely talán az e körül kezdetektől folyó viták eredményei kifejeződésének is tekinthetünk. Általánosan és leegyszerűsítve megfogalmazva - alaki értelemben - az alaki jogerő azt jelenti, hogy a döntés<sup>489</sup> a továbbiakban rendes jogorvoslattal nem támadható, azaz megtámadhatatlan, míg az anyagi jogerő azt jelenti, hogy a döntés rendkívüli jogorvoslattal sem támadható, azaz végérvényesen megváltoztathatatlan. A szakirodalmi viták azonban nem akörül vannak, hogy mit értünk e fogalmak alatt, hanem, hogy milyen e két jogerő összetevő egymáshoz való viszonya, léteznek-e avagy sem (elsősorban az anyagi jogerő) és ha léteznek, milyen elkülöníthető joghatások kapcsolódnak hozzájuk, másrészt, hogy egyáltalán értelmes-e a megkülönböztetés. Didaktikai okokból e kérdésekkel összefüggésben tárgyaljuk a jogerőhatások mibenlétét és az ahhoz kapcsolódó rokonhatásokat.

---

<sup>489</sup> Ez is egy jogerőtani kérdés azonban, hogy milyen döntésekről is van szó, ezért ezt a kifejezést most a köznapi és nem jogi, különösen nem a tételes jogi fogalomként használjuk.

Már Dr. E. Bernatzik (1886) lefektette azt az alaptételt, hogy az állam vagy ítélt (határozatok), vagy cselekszik (intézkedések), és ez utóbbi esetben jogerő nincs. Ez a tétel érhető tetten Jászi Viktornál (Jászi, 1907) aki szerint van határozat, amely jogilag kötött és van intézkedés, amely szabad belátáson (diszkrecionalitáson) alapul. Ereky (1931) szerint a diszkrecionális hatalommal hozott határozatok jogerőre nem emelkedhetnek. Általánosan elfogadott nézet volt a múlt század fordulóján, hogy az olyan általános absztrakt fogalmak, mint például a „közérdek” fogalma nem képezheti bírói törvényességi kontroll tárgyát, mert az mint mérlegelési szempont a szabad belátást biztosítja a hatóság számára, ezért egy ilyen jogilag kötetlen normatartalom fogalmilag törvényességi szempontból felülvizsgálhatatlan, következésképp célszerűségből az bármikor megváltoztatható.<sup>490</sup> Ez a megközelítés végigkövethető a modern közigazgatási jogtudomány mérlegelés, méltányosság és diszkrecionalitással foglalkozó munkáiban.<sup>491</sup> Ugyanakkor a tételes jog ma is számos hatósági döntés általános, de legalábbis egyik konjunktív feltételévé teszi a közérdeket vagy hasonló absztrakt fogalmakat, mely határozatok a bíróság által felülvizsgálhatók. Ebből következik, hogy a gyakorlatban a bíróságoknak gyakran kell abban állást foglalniuk, hogy fennáll-e a közérdek avagy nem egy adott kérdésben és ez éppen a fenti okokból az egyik legnehezebb, törvényességi kontroll keretében szinte az eldönthetetlen problémák közé tartozik (lásd 18. keretes írást).

Más oldalról már a korai időszakban is több szerző<sup>492</sup> hangsúlyozta, amit a mai közigazgatási jogtudomány is evidenciaként tart számon,<sup>493</sup> hogy a jogállami működés alapja a jogilag minél kötöttebb közigazgatási normák léte, jogalkalmazás ugyanis csak ezekben az esetekben jöhet szóba. Ugyanakkor a közigazgatás, elsősorban a rendészeti igazgatás területén nem nélkülözheti a jogilag kötetlenebb szabad belátást is biztosító szabályozást. Ezért akár mondhatjuk azt is, hogy a rendészeti igazgatás területén nélkülözhetetlen jogilag kötetlen normák súlya a jogrendszerben mutatja azt, hogy mennyire jogállamról és mennyire „rendőrállamról” beszélhetünk. Minél több a jogilag kötött norma, annál inkább jogállami a működés. Ez a témánk szempontjából azért is jelentőséggel bír, mert a szabályozó hatóságok normaanyaga, amely döntően piacsabályozásra vonatkozó normaanyagot

<sup>490</sup> BOÉR: *i. m.* 6., TOMCSÁNYI: *i. m.* 11-30., BAUMGARTEN: *i. m.* 93-96, 189-207.

<sup>491</sup> *Magyar Közigazgatás, Általános Rész* (szerk. Fazekas-Ficzere), X. fejezet (Berényi S.) *i. m.* 314-317., MOLNÁR M: *A közigazgatás döntési szabadsága.*, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1994., Tamás A. rámutat arra is, hogy a diszkrecionális döntéseket a spanyolok épp ezért hívják „politikai döntésnek”.

<sup>492</sup> Lásd pl. BAUMGARTEN: *i. m.* 336-339.

<sup>493</sup> Lásd pl. BERÉNYI S.: *i. m.* In: *Magyar Közigazgatás Általános Rész* (szerk: Fazekas-Ficzere) 314.

tartalmaz és az újabb jogfejlődés eredménye, kifejezetten a jogalkalmazásra – a fenti értelemben – „alkalmatlan” absztrakt normákból áll. Ez a körülmény egyrészt jelenti azt, hogy **a XX. század utolsó évtizedében egy a közigazgatási jogelmélet szempontjából is jelentős változást hozott a közigazgatási normanyag változása, amennyiben most már nem csak a rendészeti jellegű igazgatást jellemzi a szabad belátás, – mely azonban időben egyre szűkült - hanem egy új és meghatározó terület, a piacszabályozás terén is, egy időben fordított irányú, egyre inkább jogilag kötetlen „jogalkalmazással” találkozunk.** Boér de lege ferenda fogalmazta meg máig hatóan e kérdés kapcsán azt, hogy a jogilag kötött döntésnél bírói felülvizsgálatot kéne biztosítani, a **diszkrecionális döntésnél pedig a semmiségi panasz jogintézményét kéne alkalmazni** (csak a hatáskör illetékesség vagy egyéb jogtudomány által kimunkált, a Ket. által is kodifikált semmiségi okokra lehetne hivatkozni). Ez azért is egy figyelemre méltó javaslat, mert a **bírói gyakorlat az ilyen szabad belátáson alapuló döntéseknél kishíján csak a semmiséghez kapcsolódó kritériumokba ütköző döntést tekinti törvénytelennek.**<sup>494</sup>

A német jogirodalomban Bernatzik különbséget tesz a formális (alaki) jogerő és a materiális (anyagi) jogerő között. A határozat jellegű olyan döntések, mint a hatósági bizonyítvány, igazolás (tág értelemben vett határozat) esetén szerinte nincs materiális jogerő, mert pl. egy bizonyítvány adattartalma utóbb megdönthető, míg egy jogot és kötelezettséget közvetlenül megállapító határozat anyagi jogereje nem. Megjegyezhető, hogy ez az álláspont a modern aktustani szemlélettel adekvát, mivel a hatósági bizonyítványok és igazolások kiállítása csak közvetett jogi hatással bír, amennyiben a kiállítás céljának megfelelő eljárás eredményére bírhat joghatással, abból közvetlen jog és kötelezettség nem származik. Bernatzik nemcsak a formális jogerősséget teszi az anyagi jogerősség előfeltételévé, de érdekesen állítja szemben a materiális jogerősséget a végrehajthatóság fogalmával. Álláspontja szerint a **végrehajthatóság csak a felekre és jogutódjaikra terjedhet ki, míg az anyagi jogerősség ezzel szemben res iudicata jus facit inter omnes, az az mindenkivel szemben érvényesül.** Mindezért tartalomtól függően nem csak a bírói döntések de a közigazgatási döntések is lehetnek egyaránt alaki és anyagi jogerősek is.

---

<sup>494</sup> BOÉR: *i.m.* 79-80.

**Közérdek, felülmérlegelés, okszerűség**

*Keretes írás 18.*

Amikor a Tpv. 70.§ (1) bekezdése a versenyfelügyeleti eljárás három konjunktív feltétele közül az egyik az, hogy a közérdek szükségessé tegye az eljárás megindítását, akkor a bíróságnak a versenyfelügyeleti eljárást megindítását elutasító döntés ellen bejelentő által benyújtott jogorvoslat esetében úgy kell a törvényességi felülvizsgálatot elvégeznie, hogy a közérdek fogalmát kell értelmeznie. A bírói gyakorlat ilyenkor a közérdekként megjelölt érvelés okszerűségét vizsgálja, és ez a törvényességi kontroll alapja. A „közérdek” azonban olyan meghatározatlan jogfogalom, hogy az okszerűségi vizsgálat könnyen átcsúszhat felülmérlegelésbe. Felülmérlegelésre pedig nincs hatásköre a bíróságnak. A Pp.339/B.§ a mérlegelési jogkörben hozott határozat jogszerűségi vizsgálatának szempontjai között meghatározza azt is, hogy a mérlegelés okszerűségének ki kell tűnnie. Ha pedig ilyen okszerűségi vizsgálatot a „közérdek” fogalma esetében nem végezne a bíróság, akkor a bíróság eljárása egy „semmisségi eljárás” hasonlítana, mert körülbelül azt vizsgálná, hogy a GVH-nak az adott ügyre van-e hatásköre vagy nincs. Ez a kérdéskör szorosan összefügg a törvényességi és a célszerűségi felülvizsgálat közti határvonal meghúzásával, amelynek kiemelt jelentősége van. Hisz a két fokon eljáró közigazgatási szervek esetében a fellebbezési eljárás épp azért nem csereszabatos a bírósági felülvizsgálattal, mert az egyik úgy mond célszerűségi alapon is történhet, míg a bírósági felülvizsgálat nem. A kérdés tehát az, hogy mi az az elvi határvonal, amely alapján a célszerűségi és törvényességi felülvizsgálat megkülönböztethető. A kérdés feltétele azért is releváns, mert maga a közigazgatási hatóság hivatalbóli módosító és visszavonó határozatainak fontos korlátja az, hogy ez csak akkor történhet meg, ha a meghozott határozat jogsértő, jogerős határozat célszerűségi alapon nem vonható vissza<sup>1</sup>. Az elvi különbség kizárólag abban fogható meg, hogy a bíróság – aki törvényességi kontrollt végez – két okszerű levezetés közül, mindig a hatóságát fogadja el. Az az a felperesnek nem azt kell bizonyítania mérlegelési jogkörben hozott határozatoknál, hogy van más okszerű, vagy akár egyes szakmai álláspontok szerint okszerűbb, elfogadhatóbb megközelítés, hanem kifejezetten szükséges egy okszerű(bb) érvelés bemutatása mellett annak bizonyítása, hogy a hatóság mérlegelése kifejezetten okszerűtlen volt (homályos, értelmezhetetlen, önellentmondó, logikailag elfogadhatatlan, kirívóan téves, a formális logika szabályait figyelmen kívül hagyó stb.).

Ebből következik, hogy a hatóság sem tudja határozatát visszavonni vagy módosítani hivatalból akkor, ha egyébként okszerű mérlegelést tartalmaz határozata, noha utóbb meggyőzőnek érzi az érdekelt fél által utóbb előadottakat. Természetesen nem így van akkor, ha az érdekelt fél fellebbez és egyben nincs más ellenérdekű fél, mert ilyenkor kérelemre lehet a határozatot módosítani, vagy visszavonni, és ez már nem csak akkor tehető meg, ha a korábbi határozat jogsértő, de akkor is, ha a fellebbezés érvelésével a hatóság egyébként egyetért. Következésképp célszerűségi vizsgálatot a törvényességitől az különbözteti meg, hogy van felülmérlegelés, és két egyenértékűen okszerű megközelítés közül - mérlegelés alapján - a felülvizsgáló hatóság szabadon választhat, míg törvényességi felülvizsgáltnál nem. Ebből az is jól látszik, hogy a közigazgatási eljárásban benyújtott fellebbezés és a bírói felülvizsgálat csak a mérlegelési jogkörben hozott határozatok esetén nem csereszabatos, a két jogintézmény tartalma más esetekben (eltekintve fellebbezés esetén a teljes felülvizsgálat elvétől, amely viszont a fellebbező ügyféli jogi garanciái szempontjából közömbös) elvi szinten is azonos. Persze feltehető a kérdés, hogy létezik-e egyáltalán olyan határozat, amely valamely minimális jogi mérlegelést ne tartalmazna...

Összefoglalva: az okszerűségi felülvizsgálat a „szűrőzóna” a törvényességi és az általános bírói kontroll között.

1. Ez minden jogerős közigazgatási határozat megváltoztatásra alkalmas jogintézmény esetén igaz állítás. Például felügyeleti eljárás sem indítható célszerűségi alapon. Ez egyben tehát a közigazgatási jogerő specifikus joghatásának is tekinthető.

A már említett Tezner és Br. Leymayer anyagi jogerőt (és ezen keresztül a jogerő fogalmát) vitató nézetei több német szerzőnél megtalálható,<sup>495</sup> közülük is kiemelkedik Philipp Zorn (1893)<sup>496</sup> munkássága, aki a jogerő megítélésének talán legfontosabb problémáira mutat rá az alaki és anyagi jogerősség vitája körében. *Fő érve az anyagi jogerő léte ellen az, hogy a*

<sup>495</sup> Pl. O. Müller (1895), E. Loening (1899)

<sup>496</sup> ZORN, P.: *Kritische Studien zur Verwaltungsgerichtbarkeit*, Berlin, 1893.

***közigazgatási tények túl gyorsan változnak ahhoz, hogy a jogerősségnek jelentősége lenne,*** a közérdek nem is korlátozható a jogerős döntés által. Az érv másik vonulata szerint az inter omnes elv érvényesítése eleve lehetetlen, mert az ügyfelek (érintettek) köre túl széles lehet, a közigazgatási döntés szabatos betartása ezért lehetetlen, nem határozható meg pontosan azok köre akikkel szemben a jogerő érvényesül, általában tudomást sem szereznek a döntésről.

Zorn a Porosz Legfelsőbb Bíróság gyakorlatára hivatkozva fejt ki, hogy egyszer elbírált ügyben újból lehet eljárást indítani, ezzel ellentétes jogtétel nincsen. Boér azt is megjegyzi ehhez, hogy a Porosz Legfelsőbb Bíróságnak van ezzel ellentétes döntése is. A Porosz Legfelsőbb Bíróság tehát elvileg elismeri ugyan a közigazgatási jogerő létét, de gyakorlatilag cselekvésében eltekint tőle.

Szükséges kiemelni, hogy ***Zorn érve tartalmazza a polgári és közigazgatási jogerő azonosságának megítélésében máig fennálló különbségek csomóponti problémáját ez pedig a jogerő és az ügyazonosság, az ítélet dolog (res iudicata) fogalmának összefonódását.***

Varga Zs nem véletlenül kezdi a jogerő fogalmának tárgyalását egy római regulával: res iudicata pro veritate accipitur, vagyis az ítélt dolgot igazságként kell elfogadni. Varga Zs. leszögezi, hogy a regula első része a res iudicata (ítélet dolog) a jogerő szinonimájaként, terminus technicusaként vonult be a köznyelvbe és általában a döntés megváltoztathatatlanságát értjük alatta. Ez a közmegegyezés a maxima második feléből következik, vagyis abból, hogy a (bíróság által) eldöntött kérdésnek igazság ereje van, azt többé senki nem vitathatja.<sup>497</sup> A jogerő fogalomnak tehát az anyagi jogerő szükségszerűen definitív eleme legalábbis ebben a felfogásban. Ha jól meggondoljuk ez a kiindulási pont az oka annak, hogy a jogerő fogalma folyamatosan tudományos vita tárgya és történetileg szemlélve csak e vita során sikerült a jogtudománynak az alaki jogerő fogalmát erről az egységes megközelítésről leválasztani.

Zorn és Tezner akik az anyagi jogerő létét kétségbe vonták, az 1902. évi német jogászgyűlésen nem jelentek meg, így a többségi állásponttá az vált, hogy van alaki jogerő és sok esetben anyagi jogerő is a közigazgatásban.

A német jogirodalom mellett nem lehet elmenni anélkül, hogy ne említsük meg Otto Mayer eltérő fogalmi felfogását. Otto Mayer a „Zur Lehre von der materiellen Rechtskraft in Verwaltungsfassen” (1906) művében kifejtette, hogy a jogerősség a felek egy szubjektív

---

<sup>497</sup> VARGA Zs.: *i.m.* 307. (2005)

közjogának megnyilatkozása és ehhez képest relatív és abszolút jogerősséget különbözteti meg a német perjogászokat követve (Bülow, Wach, Freudenstein, Weisler), akik ezt a fajta megkülönböztetést az ítélethez való jogként fogalmazták meg. Ennek lényege, hogy a relatív jogerősség annak javára következik be aki pernyertes, ha egy fél van csak egy eljárásban (nem kontradiktórius az eljárás) akkor relatív jogerő sincs, mert nincs aki az „ítélthez” jogot szerezzen valakivel szemben, ezért az ilyen döntés bármikor megváltoztatható. Ezért abszolút jogerősség (megváltoztathatatlanság) is csak ott van, ahol kizárólagos cél a jogszolgáltatás (iurisdictio határozatok esetén). Ebből következik, hogy a mérlegelés alapján létrejött közigazgatási tények csak relatív jogerősek lehetnek, de nem megváltoztathatatlanok, következésképp a ne bis in idem elve sem érvényesíthető. Ő is kiemeli, hogy csak a közigazgatási bírósági határozatnál van res iudicata, a közigazgatási határozatoknál nincs. A relatív és abszolút jogerő közt a különbség talán úgy érthető meg leginkább, hogy a közigazgatási ügyekben a relatív jogerőtől a felek eltérhetnek, az csak a közigazgatási szervet köti (már amíg a döntését formálisan meg nem változtatja)<sup>498</sup>.

A francia jogelmélet szemben a némettel Savignyt követve a polgári perre kidolgozott jogerő fogalmat minden további nélkül alkalmazhatónak tartotta a közigazgatásban és alkalmazták is. A Code Civil 1351.§-a a res iudicata szűken vett értelmezését követte, amely az alanyi, tárgyi és jogalapi azonosságot követelt meg. Ugyanakkor H Berthélemy a „Francia Közigazgatási Jog” című művében<sup>499</sup> szintén rámutatott (az Otto Mayer-i fogalomrendszerben), hogy a közigazgatási döntés csak relatíve jogerős, csak az adott felekre vonatkozik.

A magyar jogirodalomban Boér elemezve a magyar bírói gyakorlatot<sup>500</sup> és német, francia jogirodalmat arra következtésre jut, hogy a jogerősség intézménye a közigazgatásban és

---

<sup>498</sup> Otto Mayer szerint a relatív jogerő fennforgása esetén is eltérhetnek a közigazgatási hatóságok a közigazgatási bíróság ítéletétől, akkor, ha az, akinek az ítéletben megállapított joga fennáll, hozzájárul. BOÉR: *i.m.* 29.

<sup>499</sup> H. Berthélemy: *Traité élémentaire de droit administratif*. 1906.

<sup>500</sup> Egy 1893-as ügyben N. vármegye vicinális útjához alispáni döntéssel N. megyei község hozzájárul kőszállításával (a karbantartásokhoz), de mivel kimerülőben van a bánya, ezért a község elkezdi tiltakozni. Mivel az első határozat ellen nem élt a község jogorvoslattal, ezért a Kúria az N5225/1907.K. ítéletével a 12 évvel ezelőtti döntést fenntartó alispáni döntéssel szembeni jogorvoslatot elutasította, mert a véghatározat megsemmisítésére nem volt lehetőség, mert az korábbi ügy és res iudicata. Ugyanakkor új eljárásra kötelezte az alispánt a megváltozott körülményekre figyelemmel. Ebből vezeti le Boér azt, hogy ha a hatóság diszkrecionális, méltányossági, célszerűségi körben dönt, akkor ezek az ügyek formális eljárás (pl. perújítás) nélkül ismét felvehetők. Túl gyorsan változnak a körülmények és ezért a res iudicata a közigazgatásban nem ismerhető el.

bírósági eljárásban más, mert mások a célok. E célok tekintetében a Boér következőképp fogalmaz:

„Mindnyájunk előtt ismeretes, hogy a jogszolgáltató bíráskodás egyetlen és kizárólagos célja a jogrend fenntartása. Ezért létezik és ezért fejt ki működést. Ellenben a közigazgatás funkcióira nézve a jog nem cél, hanem csupán korlát, melyet figyelembe venni tartozunk.

Persze a közigazgatás is keresi a jogrend szabályait, de csak azért, hogy reá bízott közfeladatok megoldásában és úgy a köz, valamint az egyéni szükségletek kielégítésében e szabályokhoz alkalmazkodhassék.

A közigazgatási működés tehát a jogot sohasem önmagáért, hanem csak azért kutatja, hogy azt alkalmazva eljárhasson, vagyis az elébe került konkrét esetet a jogszabályoknak megfelelően intézve, ezúton a kívánt sikert és eredményt elérhesse.

És vajon minő követelményeket von ez maga után a közigazgatási funkció technikája szempontjából?

Azt, hogy éppen az eredményre és sikerre való törekvés folytán a közigazgatási szerv sohasem nézheti a konkrét eset tényálladékát önmagában, elszigetelve, tisztán fogalmi oldaláról s nem dolgozhatik szillogizmusokkal miként a bíróság teszi, mely a peresített tényállást ezen logikai művelet segítségével jogszabályok alá sorozza s az egyes esetet általános elvek, absztrakt szabályok szerint eldönti. Amíg tehát a bíróság úgyszólván kiméri az egyes esetre illő jogot, addig a közigazgatási szerv a szó valódi értelmében a felmerült esetre alkalmazza az állami akaratot.”<sup>501</sup>

A közigazgatás nem elszigetelten hanem a jogi vonatkozásokon túlmenően fizikai gazdasági pszichológiai tényezőket is figyelembe veszi, mérlegeli a célszerűséget, in concreto való kivihetőségét. A közigazgatási intézkedés tehát, nemcsak a quid juris hanem a quid consilii szem előtt tartásával jön létre.

Mert a célok ellentétesek ezért a sub clausula rebus sic stantibus figyelembe jön a közérdek szempontjából, amely még a magánjogban is elfogadott, pláne ha közérdekről van szó. Mindezt jól kifejezi, hogy a közigazgatás minden intézkedést a rebus sic stantibus hallgatólagos vagy kifejezett előfeltételével végez (visszavonásig érvényes). A közérdek ezen elv alkalmazását még inkább szükségessé teszi, amely az alá-fölérendeltségből következik, és ezért az állami akarat szükségszerűen törli át az anyagi jogi jogerőt.

---

<sup>501</sup> BOÉR: *i.m.* 51.

Ezért *más megoldást igényel a közigazgatási jogerő, más felfogást, mert a közigazgatási viszonyok gyorsan változnak*. Eleve a tényállás változik folyamatosan. Jogilag kötött aktusok esetén már eljárási kötelezettség is kialakul, ilyenkor lehet joga az ügyfélnek, ez viszont az anyagi jogerősség mellett szólhat.

Boér szerint a tételes jog alapján a következők állapíthatók meg: általános eljárásban az 1901. évi XX. törvénycikk alapján van határozat, amely döntéselőkészítés, eljárási döntés, vagy véghatározat lehet. A véghatározat lehet érdemi határozat, mely lehet ügydöntő és ügydöntést mellőző, és végzés, amely pedig eljárást befejező jellegű hivatalból elutasító (pl. ha fellebbezési határidő letelt, igazolási kérelem elutasítják stb.)

Boér végső következtetései de lege ferenda a következők:

3. Jogerő nem béníthatja meg a közigazgatás akcióképességét
4. Alaki jogerősség a közigazgatási határozatokra is alkalmazandó
5. Inter pares érvényesüljön az alaki jogerő, az inter omnes kivételesen érvényesülhet és taxative, szabatos elvi elhatárolással állapítandó meg.
6. Res iudicata hivatkozás csak a bírósági alaki jogerős ítéletekre vonatkozhat, a közigazgatási határozatnál általában ki kell zárni. Jogilag kötött döntéseknél azonban a megváltoztathatatlanságot elvi alapon mégis csak korlátozni kell.
7. Jogilag kötött döntésnél bírói felülvizsgálatot, diszkrecionális döntésnél pedig semmisségi panaszt kell jogorvoslatként biztosítani.
8. Végül meg kell állapítani szabatosan a közigazgatási határozat és bírói döntés kötelező erejét egymásra nézve.

Boér tehát elismeri az alaki jogerőt, és a res iudicátát és ezzel együtt az anyagi jogerőt az esetek többségében azért nem ismeri le, mert a közigazgatási tények gyorsan változnak, nem igen beszélhetünk ügyazonosságról.

A legrészletesebb elemzést Baumgarten adta ennek a kérdéskörnek még pedig nem csak a magyar bírói gyakorlat, hanem a német és osztrák judikatúra elemzése és a polgári jogászok jogerő fogalma alapján. Rámutat arra, hogy a polgári perrendtartás elfogadta Magyarországon általános nézetét, amely az alaki és anyagi jogerő közt különbséget tesz. Ehhez képest a *végrehajthatóság csak a marasztaló ítéletek tulajdonsága, a jogerős ítéletnek nem*



*szükségképpen következménye annak végrehajthatósága.* Főhatása ezért az, hogy *a jogvita eldöntésének ismétlését zárja ki (negatív jogerőhatás), továbbá irányadó (pozitív jogerőhatás).* Szerinte az anyagi jogerő is ezért perjogi intézmény és nem anyagi jogbeli jogerő. A jogerő gyökerei a közigazgatási és bírósági döntések közös autoratív jellegében van. A büntetőjogi jogerő ugyan eltér ettől, de a gyökerek itt is közösek. A jogerős határozatoktól csak rendkívüli jogorvoslással lehet eltérni és épp az a célja, hogy a jogerő negatív hatásait kiküszöbölje a jogbiztonsághoz fűződő előny biztosítása mellett. A közigazgatásban ugyanígy létezik az alaki jogerő (megtámadhatatlanság), míg az anyagi jogerő léte vitatott. Ugyanakkor Teznerrel és Zornnal szemben úgy foglal állást, hogy az *alaki jogerő léte és szerepe nem vitatható a közigazgatási eljárásokban sem, hiszen a határozatok állam általi megváltoztatása is korlátozott és így kivételes eset, nem tételezhető ennek rendszeressége, ezért a jogerő a magánérdeket is védi, az az alaki jogerő létezik* (köti az államot és köti az ügyfelet). Álláspontja szerint az *egységes jogerő elmélet híveinek is el kéne ismernie azt, hogy anyagi jogerő elvi szinten létezik, csak a jelentősége kicsi, mert az anyagi jogerő érvényesülésének feltétele az ügyazonosság, azonban a közigazgatási ügyekben a viszonyok rendkívül gyorsan változnak.* Ez utóbbi körülmény az anyagi jogerőt tagadók fő érve, és épp ebből látszik, hogy a *jogerő (anyagi jogerő) elismerhető, mert szerepe kicsi (csak ügyazonosság esetén létezik).* Baumgarten mondja ki azt az alaptételt a magyar bírói gyakorlatot elemezve, hogy a hatóság akkor térhet el a jogerős határozatától, ha azzal a fél szerzett jogát nem sérti.<sup>502</sup> Mindebből viszont az is következik Baumgarten számára, hogy a hatósági határozat lényegében rejlik a jogerő,<sup>503</sup> ezért nem a polgári jogi ítéletek jogerejének átviteléről van szó. Ő is fenntartja azt a megkülönböztetést, hogy a jogerő fogalma persze csak jogilag kötött aktusok esetében értelmezhető, ahol tényleges jogalkalmazás van. *Ahol nincs jogalkalmazás, csak szabad belátás alapján való döntés, ott értelemszerűen nincs jogerő sem.*

Baumgarten fenti két alapvető állítását (1. van alaki és anyagi jogerő /legalábbis létezik/, valamint 1. van az ügyfélnek védett alanyai (szerzett) joga, melyet a jogerő véd) döntően a bírói gyakorlat elméleti általánosításával alakította ki. Az első állítását a német bírói gyakorlat általánosításával, a második szerzett alanyi jog létre vonatkozó álláspontját pedig az osztrák

<sup>502</sup> Már itt meg kell jegyeznünk, hogy ez a dogmatikai következtetés a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme, mint a modern közigazgatási eljárásjogokban tételes jogban kodifikált jogintézményének a megfogalmazása. Ez a jogintézmény persze nem a magyar bírói gyakorlat találmánya, a német eljárási kódexben ugyanúgy megtalálható, de a magyar közigazgatási jogi bíráskodás jelentősen hozzájárult e jogintézmény kiépítéséhez, melynek történeti okai vannak.

<sup>503</sup> Ahogy a polgári per célja a jogerő elérése, ugyanígy a közigazgatási eljárás célja az (alaki) jogerő elérése.

és a magyar bírói gyakorlat összehasonlításával és a német-osztrák jogtudományi eredményekkel (elsősorban Jellinek<sup>504</sup>) támasztotta alá.

A német bírói gyakorlat elemzésekor – mivel szövetségi államtól függően az különböző – ezért a Porosz Legfelsőbb Bíróság judikatúrájának gyakorlatát vette alapul, amely a legnagyobb hatást gyakorolta más bíróságok gyakorlatára is.<sup>505</sup> E gyakorlatban a „viszonyok változása” az a tág jogi formula a joggyakorlatban, amely a res iudicatum bármikor mellőzhető.<sup>506</sup> Nincs meg az ügyazonosság, ha más időszokról van szó, más felekről van szó, sőt a jogalapi azonosság is fontos (lásd 19. keretes írás).

Mindebből következik, hogy csak a jogszolgáltató határozatok jogerősek,<sup>507</sup> az intézkedések (korcsmaengedély kiadása, letelepedési engedély adása) nem. Az engedély megtagadása sosem res iudicata és ezért a jogerő intézménye sem értelmes fogalom ebben a körben. Ennek oka, hogy az új kérelem esetén nincs ügyazonosság. Az iparügyek (iparengedéllyel) kapcsolatos problémák mind a magyar, mind a külföldi jogerőtani irodalom kedvenc témája ebben az időszakban, mely problémakör ismertetése egyben magyarázatot ad a jogerő és végrehajthatóság körül zajló viták okára is.

Ezeknek a lényege úgy foglalható össze, hogy az engedély megadása nem akadályozza a később előterjesztett kérelemnek, mert mindig csak a meghozatalkor fennálló viszonyokra van tekintettel. Ha a megadott engedély alapján a köz veszélyeztetve van és az engedély nem fenntartható, akkor kisajátítás szabályai szerint kártalanítás jár az engedély – anyagi jogi – visszavonása esetén. További feltételek előírására is csak kártalanítás mellett kerülhet sor (hisz jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthet).

---

<sup>504</sup> JELLINEK, G.: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1905.

<sup>505</sup> E bíróság elnöke Schultzenstein maga is részt vett és a jogerő léte mellett foglalt állást az 1902. évi német jogászgyűlésen.

<sup>506</sup> BAUMGARTEN: *i.m.* 100. Ugyanezt képviselte később Valló József, de ő a tényállás gyors változása miatt Zorn-nal egyezően nem ismerte el a jogerő jelentőségét, VALLÓ J.: *A közigazgatási eljárás. (kézirat)* Budapest, 1937. 175.

<sup>507</sup> Meg kell jegyeznünk, hogy a kötelező határozatok is jogerősek, de e kijelentéskor Baumgarten a jogot megállapító határozatok jogerejét vizsgálja. Ez az álláspont egyébként az Otto Mayer-i felfogást követi.

**Jogalap és ügyazonosság a közigazgatási határozatok esetén**

*Keretes írás 19.*

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 2005. december 5-i ülésén elvi jelentőségű állásfoglalást adott ki, amikor kimondta, hogy a közigazgatási hivatal vezetője az Ötv. 99. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva, több év elteltével, ismételten törvényességi ellenőrzése alá vonhat egy bírósági ítélettel már korábban érintett képviselő-testületi határozatot, az előzőektől eltérő jogszabálysértésre hivatkozással.<sup>1</sup> Ebből következik az is, hogy a bírósági ítélet jogereje nem terjed ki azonos személyek között azonos tárgyban hozott de más jogalapon álló közigazgatási határozatra, következésképp nem ütközik egy ilyen határozat meghozatala a Ket. azon szabályaiba, melyek tiltják a már bíróság által felülvizsgált határozatok közigazgatási szervek általi utólagos megváltoztatását. Ezekben az esetekben formálisan nem is ez történik, hisz nem a már felülvizsgált határozat megváltoztatásáról, hanem új határozat hozataláról van szó. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási ügyek esetében is az ügyazonosság, a bírósági ügyekhez hasonlóan a jogalapi azonosságot is jelenti. Különbség viszont, hogy ilyen jogalapi változtatás az egyszer már felülvizsgált határozat esetében a közigazgatási szerv részéről nem lehetséges, következésképp az ügyazonosság további formális konjunktív feltétele a Ket. tételes jogi szabályaiból következően az azonos ügyszám. A kérdés az, hogy ha ugyanazon személyek között, ugyanazon tárgyban, ugyanazon jogalapon, de más ügyszámon születik új határozat, akkor az ügyazonosság fennáll-e, az az a bíróság kimondhatja-e, hogy „ítélt dologról” van szó, különösen akkor, ha az első határozatot már a bíróság felülvizsgálta. Ha kérelemre indult eljárásról van szó, az ügy tárgya szükségszerűen eltérő már a közigazgatási ügyszakban is, mert eleve másik kérelem elbírálásáról van szó, és alapesetben ilyenkor az ügy tárgya az eltérő időszak miatt is más. Ugyanakkor a Ket. új jogintézménye az újrafelvételi eljárás, amely elvileg kérelemre indult eljárásokban is benyújtható tovább cizellálja a kérdést, hiszen a kérelmező dönthet úgy, hogy az eredeti kérelme vonatkozásában próbálja meg újra az ügyet elbíraltatni.<sup>2</sup> Ha hivatalból indult az új eljárás, akkor viszont a kérdés feltétele nagyon is releváns. Ha minden azonos, csak az ügy szám különböző, akkor a közigazgatási határozat jogereje, vagy ha felülvizsgálták, akkor a bírósági határozat jogereje kell, hogy kizárja az ilyen új határozat törvényes voltát. Nagyon nehéz azonban megtalálni azt a jogszabályhelyet, amit ilyenkor a hatóság megsért, mert elvi szinten csak a határozat jogerejének megsértéséről van szó. A közigazgatási eljárási szabályozás, pedig – szemben a Pp.-vel – nem mondja ki tételesen a jogerő fogalmi meghatározását, tehát azt, hogy azonos ügyben kizárt új határozat hozatala. Nyilván ha bíróság által felülvizsgált közigazgatási határozatról van szó, akkor a Pp. alapján a bírósági ítélet jogereje egyértelműen kizárja az ilyen határozat jogszerűségét, bár a levezetés ilyenkor sem problémamentes. Az ilyen ügyekben a bíróságnak mindig érdemben kell döntenie, hisz a Pp.130.§ (1) bekezdésének alkalmazása (ítélt dologra hivatkozás), csak azonos határozat ellen benyújtott ismételt keresetlevél esetén releváns, de nem releváns az azonos tartalmú határozatok esetén. Ha fel is tesszük, hogy ezek a kérdések a fentiek szerint megoldhatók, akkor a Legfelsőbb Bíróság fenti elvi állásfoglalásából az következik, hogy például ha a GVH már megvizsgált egy piaci magatartást a Tpv.11.§ (kartell-tilalom) alapján és megállapítja, hogy nincs jogsértés, akkor megteheti, hogy ugyanezt a magatartást egy újabb eljárásban, de új jogalapon (pl. Tpv.21.§-a, gazdasági erőfölénnyel visszaélés) alapján vizsgálja. Vagy az adóhatóság ugyanazon személyre, ugyanazon időszakra vonatkozó adó tekintetében, de más jogalapon újabb határozatot hozhat. Sem a Tpv., sem az Art. szövegezésének szelleméből nem ezek a következtetések adódnak. A Tpv. 77.§ (1) j.) pontja szerint a Versenytanács ilyen döntéseiben azt állapítja meg, hogy a magatartás nem ütközik a törvénybe, tehát egy ilyen határozat alapján – egyszerű nyelvtani értelmezés alapján – a törvény egyetlen más vizsgálható, de nem vizsgált szabálya alapján sem indítható eljárás. Ez pedig azt jelentené, hogy a jogalapi azonosság sem feltétele egy közigazgatási ügy esetében az ügyazonosságnak. Ugyanígy az Art. szabályozásának újbóli ellenőrzési tilalomra vonatkozó szabályaiból az vezethető le, hogy más jogalapon álló határozat meghozatala érdekében sem lehet ismételten eljárni.

1. BH 2006. évi 3 szám V. pont

2. Az újrafelvételi kérelem jogintézményének elemzése jogerőtani szempontból is fontos következtetések levonására lehetne alkalmas, amelyet azonban nem csak a kialakulatlan gyakorlatra figyelemmel, de a szabályozás ellentmondásossága folytán is, ebben a tanulmányban mellőzünk. A bírósági felülvizsgálat és az újrafelvételi kérelem határidő szabályozása ugyanis egymást kizáró módon konkurál, amely a jogintézmény igénybevételének realitását erősen kétségessé teszi. Az ügyfél által alkalmazni kívánt érvrendszer dönti el, hogy melyik jogintézmény lehet a hatékonyabb, amit viszont előre rendkívül nehéz megítélni.

Vannak akik úgy látták,<sup>508</sup> hogy az engedélynek (iparengedély) lehet jogereje akkor, ha azt jogilag kötött eljárásban hozták, mely álláspont mögött az a lényeges jogelv is meghúzódik, hogy két engedélyező határozat között nem lehet aszerint különbséget tenni, hogy volt-e jogvita az ügyben vagy nem (hiszen a *jurisdictio* határozat eredménye az engedély, akkor egyértelmű, hogy van jogerő). Külön kezelendők azok az engedélyek, amelyeknél a hatóságnak külön fenn kéne tartania az utólagos változtatás, esetleges visszavonás jogát. Ez utóbbi feltételek kimaradása nem keletkeztet jogot arra azonban, hogy az engedély örök időkre fennálljon, csak kisajátítási igényt keletkeztet.<sup>509</sup>

Voltak ugyanakkor olyan nézetek is, hogy nincs jogerő az engedélyeknél (pl. Baumgarten) és ezért az minden további nélkül visszavonható.<sup>510</sup> E felfogásban a határozatlan időtartamú engedélyeknél a visszavonás szankció is lehet, míg a határozott időtartamú engedélyek nem vonhatók vissza, illetve egyes határozatlan időtartamú engedélyeknél is az anyagi jog rendelkezhet erről (vasútengedély, iparengedély). Baumgarten és a német judikatúra szerint ezekben az esetekben azonban van anyagi jogerő, és ezért alakult ki az iparengedélyek, mint határesetek esetében komoly vita (főszabály szerint a határozott időtartamú engedély anyagi jogerős, a határozatlan esetében az ilyen kivételes szabályozás, már határeset).<sup>511</sup> Baumgarten megemlíti még, hogy az osztrák judikatúrában egyoldalú jogerő elmélet van az engedélyek esetében, amely szerint az államot nem köti csak az ügyfelet az elutasító döntés, amennyiben az ügyfél jogi eszköze a közjogi jogosultság megadására (és nem megszerzésére) elenyészett, ugyanakkor joga van az ügyfélnek arra, hogy időszakonként visszatérő kötelezettség esetén az ügyet újra elbíráltassa. Az ügyfeleket a megadott engedély is köti, például az építési hatóság engedélyei az épület minden tulajdonosával szemben irányadók.

Mind Boér, mind Tomcsányi foglalkozik ezzel a kérdéssel és Tomcsányi Boérral egyezően úgy foglal állást a Curia 403/K1906-os döntésére hivatkozva, hogy egy ügy újra tárgyalható, jogot adó határozatok, például egy nyugdíj megállapítása iránti ügy esetében, ha a

<sup>508</sup> Lásd. BAUMGARTEN: *i.m.* 317-329.

<sup>509</sup> Például VARGA Zs. A hatály és jogerő közti különbséget abban látja, hogy a jogerő örök időre szól VARGA Zs. (2007): *i.m.* 546/., ebből pedig az következik, hogy az engedélyező határozat, amely nem örök időre szól, az nem jogerős.

<sup>510</sup> Mivel ma visszavonhatók ezért ebből az a dogmatikai következtetés adódna, hogy az engedélynek nincs jogereje, következésképp a végrehajthatóság és jogerő azonos fogalom.

<sup>511</sup> Egyesek szerint (pl. Wolfgang Müller: *Rechtskraft in Verwaltungsstreit*, Leipzig, 1910), azért nincs jogereje az engedélyeknek, mert annak csak jogmegállapító határozatoknál lenne értéke (szubjektív joga az ügyfélnek ekkor lenne), míg a konstitutív határozat mindenre kihat és kötelező ereje a hatóság parancsán nyugszik. Ezt a nézetet Baumgartner erős kritika alá veti. Magunk is megállapíthatjuk, hogy ez „fából vaskarika”, mert az anyagi jogerő (hatás) az *inter omnes* ugyan, de a konstitutív határozat egyben fogalmilag jogmegállapító is.

közigazgatási ügy újra indul.<sup>512</sup> Tomcsányi szerint iparendedély megadása utóbb azért lehetséges, mert ez konstitutív döntés, és az otto mayeri polgári jogászoktól átvett fogalomrendszert követve a félnek nincs ellenfele akivel szemben ítélettel alanyi jogot vesztett( vagy szerzett) volna. Wlasics Gyula a magyar királyi közigazgatási bíróság elnöke arra is rámutatott,<sup>513</sup> hogy még a bírósági ítéletnek sincs jogereje például egy bizonyítvány kiadásának megtagadásáról szóló ügyben.<sup>514</sup> Egy konkrét nyugdíjat megállapító ügyre hivatkozik – a példát Tomcsányi tőle veszi át -, melyben a miniszter nyugdíjat állapít meg, mellyel szemben nem fordul bírósághoz az ügyfél. Majd ismételt kérelemben kéri annak felemelését, melyet a miniszter res iudicatára hivatkozva elutasít. A bíróság ebben az ügyben részbeni jogerőt állapított meg, mert a különbözet vonatkozásában nincs jogerő, az a bíróság előtt vitatható. Ez a kérdés azonban átvezet a szerzett jog elméletéhez, amely a visszatérő szolgáltatások (pl. nyugdíj), folyamatos jogviszonyok esetében bír nagyobb jelentőséggel.

Baumgarten aki a magyar jogirodalomban az elméletet kidolgozta az osztrák bírói gyakorlatból indul ki. Az osztrák gyakorlat egységes sajátossága az, hogy a jogerőnek a hatóságot védő oldalát hangsúlyozzák, azt, amely a hatóság érdekében áll és nem azt, ami az egyén szerzett jogát védi.<sup>515</sup> Baumgarten ugyan elismeri, hogy a jogerőnek van ilyen funkciója is és az lényeges, de az osztrák judikatúrának ez az alapiránya az osztrák állampfogásból adódik, amelyben a rendészeti szervek érdekeinek túltengő figyelembevételre tapintható ki, és nem konzisztens a jogállami felfogással. A jogerő védi a törvénytelen döntést és csak az állam akaratából mondható ki, hogy az törvénytelen, ha a közigazgatási szerv a korábbi aktust

---

<sup>512</sup> Ez mind a mai napig így van. Panasznapi gyakorlatom érdekes tapasztalata volt, hogy az elsőfokú bíróság kedvező döntése után a felperes újra benyújtotta a nyugdíj összegének felemelése iránti kérelmét, melyet azonban a nem jogerős ítélet jogkérdésben elfoglalt álláspontjával szemben szintén elutasítottak. Ezt követően a másodfokú eljárásban felháborodottan csatolta az újabb elutasító határozatot a felperes. A másodfokú bíróság ugyan elfogadta az elsőfokú bíróság álláspontját, de a rendelkezést akként változtatta meg, hogy csak az új kérelem beadásáig terjedő időszakra terjed ki az ítélet, mert ezt követően új ügy keletkezett. Ebből az következik, hogy a kérelem beadás önmagában új ügyet keletkeztet, a felperes jobban járt volna, ha bevárja a jogerős ítéletet és ezt követően is óvakodik attól, hogy azonos tartalmú ismételt kérelmet nyújtson be, mert ezzel időbeli korlátot állít a jogerős ítéletnek, az eltérő időszak a közigazgatásban és így a bírói döntés szempontjából is már új ügy! A fenti másodfokú döntés annak ellenére született, hogy az elsőfokú bírósági döntés törvényességét vizsgálta meg, e változás pedig az első fokú bíróság döntése után született. Közigazgatási jogi tények változása, tehát még a bírósági ítélet jogerejét is viszonylagossá teszi! Megjegyezhető, hogy az anyagi jog alapján történő visszavonás dogmatikai elismerése eleve viszonylagossá teszi a klasszikus jogerővitákat e tárgykörben.

<sup>513</sup> WLASSICS GY: *Jogerő a közigazgatási intézkedések területén* (Jogállam X. évfolyam 1. s.k. II, 1911)

<sup>514</sup> Az ilyen döntésekkel szemben ezért általában nem sok értelme van a bírói felülvizsgálatnak, a hiányzó feltételt, ha utóbb az ügyfél teljesíteni tudja, akkor nem pereskedni kell, hanem új kérelmet kell benyújtani. Ennek fel nem ismerése gyakran vezet fölösleges perekhez.

<sup>515</sup> Ez a felfogás jellemzi ma is a hatósági gyakorlatot Magyarországon pl. az NHHT esetében, ahol a mérlegelés már-már szabad belátás gyakorlásába csúszik. (Eht. kommentár lépten nyomon utal tevékenységének diszkrecionalitására, melyből e jogerő felfogás erőltetése egyenesen következtethető.)

megsemmisíti. Ugyanakkor – mondja Baumgarten - a jogerő lényege abban van, hogy a határozat mindaddig figyelembe veendő, míg azt hatályon kívül nem helyezték.

A magyar közigazgatási bírói gyakorlat szemben az osztrák felfogással az alaki jogerőt egyértelműen elválasztotta az anyagi jogerőtől. Csak az alakilag jogerős határozat válhat anyagi jogerőssé de nem mindegyik, a magyar bíróságok általában elismerik saját ítéletük anyagi jogerejét, de ez alól is van kivétel (Lásd. pl. Wlassics fentebb). ***A magyar joggyakorlat sajátossága volt, hogy a jogerő (pontosabban a res iudicata) kérdésében többnyire a fél javára és a hatóság hátrányára foglalt állást.*** A joggyakorlat szerint a jó közigazgatás lehetőség szerint nem hivatkozik előző határozat jogerejére, következésképp a magyar gyakorlatban az alanyi jogvédelem erős volt, a fél jogos sérelmet megfogalmazó kérelmének jogerővel történő „elütését” kevésbé akceptálta a bíróság. Ugyan a döntés helytelensége itt sem kérdőjelezte meg a jogerő létét, még akkor sem ha a tényállás megállapítása volt a hibás, továbbá az osztrák gyakorlathoz hasonlóan a jogi felfogás változása – sőt még a viszonyok változása sem - befolyásolhatta a jogerőt,<sup>516</sup> ugyanakkor a ténybeli változás a jövőre kihatással lehetett az ügy megítélésre, ha nem volt megállapítható, hogy a határozat milyen időszakra terjedt ki. A magyar bírói gyakorlatban is elismert volt azonban, hogy a nyilvántartási jellegű döntések és a fizetési felhívások nem emelkedhetnek jogerőre, csak a kifejezetten határozat jellegű döntések. A felhívások közül csak azok lehettek jogerősek, melyekből jogok származtak (azaz a jog meg volt formulázva).

Baumgarten ezen esetjogi összefoglalás alapján először Concha azon nézetére<sup>517</sup> utal, amely szerint a magyar közigazgatási eljárás – szemben a franciával – mindig elismerte a közigazgatási tények alanyi jogot teremtő erejét. Baumgarten Jellinek szerzett jogok védelmének elméletére alapozva fejti ki, hogy a közigazgatási jogokból eredő alanyi jogokat védeni kell a közigazgatás túlkapásaival szemben.<sup>518</sup> Ez akkor értelmezhető kijelentés, ha a közigazgatási aktus jogilag kötött. Törvényileg pedig akkor kötött a közigazgatás aktusa, ha az „egyesnek” igénye van annak megalkotására. Minél inkább jogállamról van szó, annál kisebb a különbség a magánjogi és közjogi jogosultságok között. Baumgarten ehhez képest kritizálja azt a tételes jogi helyzetet, hogy a közjog területén a törvények még mindig nem veszik figyelembe a korábbi szerzett jogokat, azokat gyakran simán megvonják. Baumgarten

---

<sup>516</sup> Itt arról van szó, hogy egy kedvező joggyakorlat változásra korábbi ügyben újra indulhat-e közigazgatási ügy. A mai magyar joggyakorlat – szemben például az angol-szász joggyakorlattal – a tételes jog alapján nem engedi ezt meg, bár a bírósági eljárásokban ez már perújítási okként megjelent. Lásd. Pp. 260.§ (1) bekezdés a.) és 262/A.§.

<sup>517</sup> CONCHA GY.: *Politika II. kötet. Közigazgatástan*, Budapest 1905. In: BAUMGARTEN *i.m.* 223.

<sup>518</sup> Ez ma is egy jogállamban alkotmányos követelmény, hisz az Alkotmány szabályozási tárgya.

fogalmi elemzés keretben folytatja elmélete kibontását. Eszerint a szerzett jog eredetileg az öröklött joggal szembeni fogalomként alakult ki, azonban „ma” már ennek a megkülönböztetésnek nincsen értelme. A fogalom új tartalma alatt azt értjük, hogy míg a jellineki értelemben vett szubjektív jog a lehetőség, addig a szerzett jog a konkrétum, a „ténylegesség”, azaz az állampolgár él alanyi jogával és a közhatalom azt aktusával odaadja. Ugyanakkor engedélyek esetében eredetileg nincs szubjektív jog, azt maga a közhatalmi aktus keletkezteti. Ezért van az, hogy az engedély nem érinthetetlen, mert a szerzett jog mögött nem áll egyébként is létező alanyi jog. Valódi szerzett jog csak kártalanítás mellett szüntethető meg. A szerzett jog elméletéből következik továbbá, hogy van *res iudicata* a közigazgatásban, amikor az időszak, a felek, a jogalap és az ügy tárgya azonos és ügydöntő határozatról van szó (az intézkedésnek ez utóbbi hiánya miatt nincs jogereje). Persze a nem kézbesített határozat nem jogerős,<sup>519</sup> továbbá az ítélt dolog korlátja a fél dolózus (rosszhiszemű) eljárása is (áljogerő esete).

Boérhoz hasonlóan Baumgarten is *de lege ferenda* javasolja azt, hogy a jogerőt megállapító határozat ellen kéne egy egyszerű bírósági felülvizsgálat, és ez lerövidítené az ügyeket, és közigazgatási bíráskodás kiterjesztése a jogerő elbírálására a jogerő hatás és a szerzett jogok védelméhez jelentősen hozzájárulna.<sup>520</sup>

A polgári eljárási jogászok az alaki és anyagi jogerő kérdésben szintén mindmáig megosztottak<sup>521</sup>. Egy részük vagy mindkettő létét elismeri, vagy eleve az egységes jogerő fogalom mellett törnek lándzsát és a különbségtételt nem tekintik adekvátnak (Novák, Lent, Abramov, Farkas). Más részük a minősített kötőerő fogalmához köti a jogerő fogalmát, tehát nem csak a bíróságot, de a feleket is köti (Bacsó, Névai). Harmadrészt vannak, akik csak az anyagi jogerőt tekintik igazi jogerőnek (Rosenberg, Sauer, Tóth Károly, Menyhárt Gáspár). Negyedik felfogás szerint, pedig a jogerőn az alaki jogerőt kell érteni, a jogerős ítélet egyik hatása lehet az anyagi jogerő. Ez utóbbi nézet Magyary Géza hatására vált széles körben elterjedté, Baumgarten meg is jegyzi, hogy a polgári perrendtartás (legalábbis akkor)

<sup>519</sup> BAUMGARTEN: *i.m.* 317. old.

<sup>520</sup> Megjegyezhető, hogy a tételes jogban ma az igazolási kérelem bírói nemperes felülvizsgálhatósága még az elsőfokú közigazgatási határozatok esetén is bizonyos időkorlátokkal lehetővé teszi annak megállapítását, hogy jogerős-e a határozat. Ugyanígy amikor az ügyféli státusz hiányáról döntenek külön eljárásban, akkor az lényegében az alaphatározat jogerejének felülvizsgálatát jelenti és kiderülhet, hogy egy régen jogerősnek hitt határozatnak csak látszatjogereje volt.

<sup>521</sup> A közigazgatási eljárási jogászok esetében is hasonló a helyzet. Egyesek szerint az anyagi jogerő kizárt. BERÉNYI S.-MADARÁSZ T.-TOLDI F.: *Államigazgatási jog, Általános Rész* BM Budapest, 1975 461-465. Mások szerint csak anyagi jogerő (befejezettség véglegesség) van. SZOBOSZLAY Gy.: *Jogerő az Államigazgatási jogban*. In: *Állam és Igazgatás*. 1973/7. 620.

elfogadta Magyary azon nézetét, amely az alaki és anyagi jogerő közt különbséget tesz. Kengyel ehhez képest szögezi le, hogy az újabb szakirodalomban az anyagi és alaki jogerő kettőségét elutasítják.<sup>522</sup> E körben Farkas stádiumelméletét emeli ki, amely a jogerő különböző stádiumait az egyes jogorvoslati eszközök határidejének lejártához köti.<sup>523</sup> Farkas rámutat arra, hogy a – jelenleg is hatályos - Pp. 229. § (1)(3) bekezdései viszont csak az anyagi jogerő fogalmát ismeri. ***Hozzá kell tennünk, hogy az anyagi jogerő ezen tételes jogi fogalma azonban nem a megváltoztathatatlanságot jelenti.*** Tehát nem azt jelenti, hogy a perújítás vagy felülvizsgálat során az ítélet még ne lenne megváltoztatható, hanem csak azt, hogy a keresettel érvényesített jog tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanabból a tényalapról származó ugyanazon jog iránt ugyanazok a felek – ideértve azok jogutódait is - egymás ellen új keresetet indíthassanak, vagy az ítéletben már elbírált jogot egymással szemben egyébként vitássá tehessek. Ebben az értelemben tehát a ***rendkívüli jogorvoslatok és elsősorban a perújítás, amely jogerős elsőfokú ítélettel szemben is benyújtható,***<sup>524</sup> ***konzisztens a tételes jogi anyagi jogerő fogalommal, mivel az bár ítélt dolgot jelent, továbbá maga az ügy vitássá nem tehető (nem indulhat új per), de az azt eldöntő anyagi jogerős ítélet megdönthető. Következésképp a perjogi tételes jogi anyagi jogerő fogalom rámutat arra a jogirodalomban nem megbocsátható módon elsikkadt körülményre, hogy elnagyolt kifejezés az anyagi jogerő azon jelentése, hogy az ítélet megtámadhatatlan. Az anyagi jogerő valós és tételes jogi fogalma valójában azt jelenti, hogy félazonosság, tényazonosság és jogazonosság áll fenn, melynek hatása, hogy az a felekre nézve – contra omnes perekben mindenkire nézve hatályosan (családjogi perek)- irányadó, sőt a bíróságot is köti, az az ítélt dologról van szó. Az ítélt dolog fogalma azonban nem azonos e megfogalmazásban a megváltoztathatatlansággal, hiszen a tételes jog szerint az anyagi jogerős ítélet például perújítással megváltoztatható.*** Ez a tételes jogi megközelítés némileg más kontextusba helyezi a jogirodalmi vita tárgyát.

Varga Zs. (2007) egyetlen a közigazgatási jogerővel részletesebben foglalkozó mai szerző<sup>525</sup> mind az alaki, mind az anyagi jogerőt, mint a jogerő fogalom egy-egy összetevőjét elismeri

<sup>522</sup> KENGYEL: *i.m.* 326.

<sup>523</sup> Úgymint 1. fellebbezési határidő lejárt vagy a közlés, 2. felülvizsgálati határidő lejárt (60 nap) 3. igazolási kérelem határidejének lejárt (90 nap), perújítási határidő lejárt (5év, abszolút jogerő).

<sup>524</sup> Ez az anyagi jogerő fogalom az első fokú eljárás szabályai között került rögzítésre, mely mögöttes szabályként érvényesül a másodfokon és felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletek tekintetében is, ezért bármely bírósági ítélettel szembeni rendkívüli jogorvoslatnak csak a perújítás tekinthető.

<sup>525</sup> A jogerő kérdésével rajta kívül még pár oldalon foglalkozik az *Eljárásjog a közigazgatásban* UNIÓ Kft. (eredeti 1994) szerk. LŐRINCZ L. bővített kiadás 1998. VI. fejezet ( átdolgozta BACK ANDRÁS) 359-365



Farkas elméletéhez közelítve azzal, hogy míg a tételes jog (a Ket.) az alaki jogerőt pontosan szabályozza, addig az anyagi jogerő bekövetkezése folyamatos, vagyis az anyagi jogerőnek fokozatai vannak. Végso soron „bűncselekmény esetén”, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jog hiányában még öt év elteltével is lehetőség van a határozat megsemmisítésére következésképp a jogerő voltaképpen sosem áll be<sup>526</sup>. Hangsúlyozza azonban, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata az összes egyéb jogorvoslati eszköz igénybevételét kizárja, a bíróság ítéletének Pp. szerinti jogerőre emelkedését követően, a Pp. szerinti rendkívüli perorvoslati határidők letelte, illetve a perorvoslati eljárások befejezése után beáll a közigazgatási határozat anyagi jogereje. Árulkodó módon hozzáteszi, hogy ezt követően még az Alkotmánybíróság határozata alapján sem változtatható meg a közigazgatási hatóság döntése.<sup>527</sup> Ez utóbbi mondat azért árulkodó, mert ugyan ha az Alkotmánybíróság az alkotmányellenessé nyilvánított jogszabálynak egyedi ügyben történő alkalmazhatósága visszamenőleges kizárásával ad helyt alkotmányjogi panasznak, akkor ugyan valóban nem a Ket. alapján felügyeleti eljárásban, viszont a Pp. XXIV. fejezete alapján sor kerülhet a bírósági ítélet megváltoztatására felülvizsgálati, vagy perújítási eljárásban.<sup>528</sup>

Ebből pedig már alappal következtethetünk arra, hogy szemben számos szerző álláspontjával az anyagi jogerő szempontjából legalábbis a megváltoztathatóság kérdésében nincs lényeges elvi különbség a közigazgatási határozatok és a bírósági ítéletek anyagi jogereje között. Nem vitás, hogy a közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróság ítélete, mint rendkívüli jogorvoslat során születet jogerős határozat utóbb még számos módon megváltozhat körülbelül ugyanolyan körben - talán az „időkorlát nélküli” Ket. által bevezetett semmisségi okokat kivéve – mint egy közigazgatási határozat. Következésképp a bíróság által jogerősen elbírált közigazgatási határozat is megváltozhat Pp. alapján előterjesztett rendkívüli jogorvoslattal, akár nagyon tág időkeretben, quasi időkorlát nélkül (Alkotmánybíróság döntése alkotmányjogi panasz alapján határidő nélkül teszi lehetővé a perújítást illetve

---

old. Ennek a műnek a szerzője elismeri mind az alaki, mind az anyagi jogerő létezését, noha pl. elutasító határozat esetén annak nincs joghatása, míg folyamatos jogviszonyoknál az anyagi jogerőnek is jelentősége van.

<sup>526</sup> Varga Zs. itt megfelelkezik arról, hogy bár a Ket. időkorlát nélkül megengedi megsemmisítését bizonyos feltételek mellett, ha „bűncselekmény” befolyásolta a döntést, de a bűncselekmények – szemben a pl. tulajdonjogi igényekkel – meghatározott határidőn belül elévülnek, ezért helyel-közzel meghatározható egy igen tág időkorlát, amely helyzetet az abszolút értelemben anyagi jogerős határozatok létét sem zárja ki.

<sup>527</sup> VARGA Zs: Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban. In: *Közigazgatási II közigazgatási eljárási jog 12. fejezet* (szerk: Patyi András), Dialóg-Campus, Budapest- Pécs 2007. 565.

<sup>528</sup> Korábban az Áe. és ezt továbbfejlesztve a Ket. a Pp. szabályozását vette át ebben a körben épp azért, hogy ez az alkotmányos szempontból jelentős eljárás (alkotmányjogi panasz) ne csak a bíróság ítélet jogerejét, hanem a bírósági felülvizsgálat nélkül marad közigazgatási határozat jogerejét is megtörhesse.

felülvizsgálatot az adott megsemmisített jogszabály jellegétől függően, tekintve, hogy az Alkotmánybíróság eljárására nincs törvényi határidő, csak az alkotmányjogi panasz benyújtásának határidejét szabályozza a törvény).

Az eddig ismertettekből kitűnik, hogy az anyagi és alaki jogerő létezése, egymáshoz való viszonya, mint a mai napig vita tárgya és a vitát alapvetően az okozza, hogy a jogerő kiinduló klasszikus fogalma az maga az ítélet dolog, melyhez a megváltoztathatlanság illúzióját köti – fogalmi okokból - a szakirodalom, noha olyan, hogy „örök” - akár csak a perpetuum mobile vagy a fénysebesség átlépése – úgy tűnik a fizikai (társadalmi) valóságon kívül esik. Nincs tehát örök igazság, ahogy egyetlen és kizárólagos igazság sem, mindez elvi síkon illúzió. Azt gondolnánk, hogy a fenti vitában állást kell foglalni ahhoz, hogy eldönthessük létezik-e a jogerő fogalma. Azonban ez még sincs így. A jogerő fogalmával nem lenne érdemes ennyit foglalkozni, ha nem tulajdonítanak neki számos olyan hatást, amely valamilyen formában hozzá kapcsolódik. E hatások pedig elég konkrétak ahhoz, hogy következtessünk arra, hogy mi a jogerő gyakorlatban is értelmezhető fogalma. E hatásokat (jogerőhatásokat) ha megvizsgáljuk, akkor ahogyan bolygók pályatorzulásaiból ki lehetett következtetni fel nem fedezett bolygók létét, ugyanígy lehet inverz módon a hatások elemzése alapján az e hatásokat kiváltó jogerőt „megtalálni”.

A jogerőhatások elemzése kizárólag a polgári eljárási jogászok munkásságához köthető, Baumgarten is csak a magánjogi perek kapcsán tárgyalja ezt a kérdést, és a közigazgatási jogerő irodalom – mint diszkusszióra nem túlságosan alkalmas kérdést – nem is igen vizsgálta. Kétségtelen, hogy a polgári jogászok körében is sokkal mérsékeltebb a vita ebben a körben, ők is Magyarytól Móraig a főhatásokra helyezték a hangsúlyt. Egységesnek tekinthető<sup>529</sup> a szakirodalom abban, hogy jogerőnek két főhatása van. Az egyik az, hogy a keresettel érvényesített jog többé vitássá nem tehető, a jogvita megismétlését kizárja (ne bis in idem, negatív hatás), másrésztől (véglegesen) irányadó a felekre – és jogutódaikra - nézve (pozitív jogerőhatás).<sup>530</sup> A szakirodalom ettől elkülöníti a jogerőhatás rokonjelenségeit, melyek közvetetten következnek a két fő hatásból illetve olyan hatásokat foglal magában, melyek nem csak a jogerőhöz kapcsolódhatnak, és nem feltétlenül kapcsolódnak hozzá, de számos esetben együtt járnak. ***Ezek a rokonhatások a következők:***

<sup>529</sup> Névaít kivéve aki a főhatások közzé sorolja a végrehajthatóságot, mert szerinte az a jogerő egyik tulajdonsága

<sup>530</sup> Például Baumgarten (1917) Beck, Móra, Bacsó (1957) Farkas (1976), Kengyel (2003)

Az egyik az **egyszerű kötőerő**, amely azt jelenti, hogy a döntéshozót (a bíróságot) a saját döntése köti, azt saját hatáskörben nem változtathatja meg. Csak nem jogerős határozatoknál jöhet számításba és később beolvad a jogerőbe. Jellemzője, hogy ha a döntés a felek jogviszonyát szabályozza, akkor a felek attól eltérhetnek, míg jogerőt nem tudják érvényteleníteni. Az egyszerű kötőerő a közigazgatási hatóság döntései esetén nehezen értelmezhető fogalom, tekintve, hogy a főszabály éppen az, hogy bizonyos korlátok mentén attól a hatóság eltérhet, utólag módosíthatja, visszavonhatja határozatát. A bírósági határozatok esetén – ahol van egyszerű kötőerő<sup>531</sup> – elmondható, hogy a saját hatáskörben való hivatalbóli visszavonásnak, módosításnak (hatályon kívül helyezésnek) a legritkább esetben, a pénzbírságot kiszabó végzés esetén lehet helye, illetve egyes esetekben az kötelező.<sup>532</sup> Ezzel szemben a bírósági ítéletek esetén a saját hatáskörben történő hivatalbóli módosítás (hatályon kívül helyezés) sosem fordulhat elő.<sup>533</sup> Az egyszerű kötőerő, mint jogerőhatások szükségszerű része főszabály szerint nem kapcsolódik a közigazgatási döntések jogerejéhez, hanem helyette egy másik hatás, a Baumgarten által kidolgozott azon hatás tekinthető egy sajátos jogerőhatásnak, amelyet ma már a tételes jog is visszatükröz. Ez pedig az, hogy **jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokat nem sérthet a jogerős határozat módosítása vagy visszavonása**. Ezt a korlátot eleve csak a jogerőre nem alkalmas nem létező (tételes jogban semmisnek nevezett) határozatok esetén töri át a tételes jog, azzal, hogy bizonyos időn túl itt is érvényesül a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme. Ez utóbbi szabály abból a német judikatúránál ismertetett elvből következik, hogy a semmis határozatok is létezőnek kell tekinteni, ha az abban foglaltak ténylegesen megvalósultak, már pedig három vagy azt meghaladó évek elteltével ez vélelmezhető (megdönthetetlen vélelem). Ugyanakkor fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme nem az egyszerű kötőerőhöz, hanem mindig és kizárólag az alaki jogerőhöz kötődik, és nem is kötődhet más jogi tényhez. Ebből pedig következik, hogy ez a **közigazgatási jogerőnek nem egy rokonhatása, ami rendszerint, de nem feltétlenül csak a jogerőhöz kötődik**, hanem

<sup>531</sup> A pervezető végzések jelentős részénél nincs egyszerű kötőerő sem.

<sup>532</sup> Megjegyezhető, hogy a Pp. 227. § (3) bekezdése ezt az esetet külön szabályozza és ebben az esetben nem csak az egyszerű kötőerő, de a jogerő is feloldható.

<sup>533</sup> Igazolási kérelem folytán a korábbi ítélet utóbb hatályon kívül helyezhető, de ez inkább egy rendkívüli jogorvoslati forma (Németh János nem tekinti annak, de Farkas József igen, aki szerint Németh rendkívüli perorvoslati fogalmába ez belefér), ekként az egyszerű kötőerő ettől a lehetőségtől függetlenül még nem jogerős döntések esetén is beáll. Lásd: NÉMETH J.: *Rendkívüli perorvoslatok a magyar polgári eljárásjogban* (Kandidátusi értekezés), Bp. 1969 In: FARKAS J.: i. m. 108.

*kifejezetten, mint csak az alaki jogerőhöz kötődő következmény, annak főhatása, illetve a főhatás része.*<sup>534</sup>

A szakirodalom szerint<sup>535</sup> a legfontosabb jogerőhatással rokon jelenség a végrehajthatóság. Már említésre került, hogy Névai (1974), illetve Varga Zs. (2007) a jogerő részének ekként nem rokonjelenségnek tekinti a végrehajthatóságot, Madarász (1990) pedig egyenesen – bár csak főszabály szerint - azonosítja e fogalmat a közigazgatási határozatok esetén a jogerő fogalmával. Ugyanakkor nehéz nem észrevenni, hogy az uralkodó álláspont a polgári jogászok körében, továbbá implicite a közigazgatási jogászok esetében is, már akik a jogerőt külön fogalomként kezelik, az, hogy a végrehajthatóság csak egy rokonjelenség. Ezt három meggyőző és nyomós érvre vezetik vissza. Egyrészt **végrehajtás nem csak jogerős ítéletekhez kötődik**, hiszen van előzetes végrehajthatóság, továbbá közjegyzői okirat is lehet végrehajtható, ahol jogerőről fogalmilag nem beszélhetünk. Továbbá **még a jogállapot változtató perekben született ítéleteket sem feltétlenül végrehajtás, vagy nem csak végrehajtás követi** (hanem pl. anyakönyvi bejegyzés), következésképp a jogerőből közvetlenül következnek bizonyos kötelező állami cselekvésre jogot adó jogkövetkezmények. Harmadrészt – és talán ez a legfontosabb érv - **végrehajtás csak marasztaló határozatokhoz kötődhet**. A megállapító, jogalakító és elutasító (amely lényegében negatív megállapító ítélet) ítéleteknek – a perköltséget kivéve- fogalmilag nincs végrehajtási szakasza, mely nem csak dogmatikai- fogalmi elemzéssel, de a tételes jog alapján is megállapítható. A végrehajtás gyakran elválik a jogerőtől, de ha van, akkor rendszerint az alaki jogerőhöz kötődik. Varga Zs. (2007) maga is hangsúlyozza, hogy a tételes jogi végrehajthatóság fogalma nem azonos az általa képviselt jogdogmatikai fogalommal, mivel a tételes jog a végrehajthatóság alatt a pénzkövetelés behajtását, meghatározott cselekmény (vagy tűrésre kötelezés) végrehajtás jelenti, és az csak kötelezettséget megállapító határozathoz fűződhet. Szerinte dogmatikai értelemben a végrehajthatóságnak két lehetséges következménye van. Az egyik az önkéntes teljesítés, a másik pedig az, hogy a közigazgatási szerv végrehajtási eljárásban a határozat rendelkezéseit kikényszeríti. Ez utóbbit érti azonban a tételes jog végrehajthatóságán. Nincs

<sup>534</sup> Látni kell azonban, hogy az ügyészi óvás és Alkotmánybíróság Ket. 117. §-a szerinti eljárás esetén ez a jogerőhatás is elenyészik (ügyészi óvás esetén három évig), amely egyenértékű azzal, amikor a bírósági felülvizsgálat folytán enyészik el a közigazgatási jogerő. A közigazgatási szerveket így a felettes szerveket is a közigazgatási határozat jogereje köti és ekként a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogokra figyelemmel kell lenniük, amely nem akadályozza az ügyészi, alkotmánybírósági, vagy bírósági törvényességi kontrollnak, melyek, mint rendkívüli jogorvoslatok képesek az alaki jogerőt feloldani.

<sup>535</sup> Lásd pl. BAUMGARTEN (1917): *i.m.* 35-55. FARKAS (1976): *i.m.* 24-27., KENGYEL (2006): *i.m.* 348.

helye végrehajtásnak jogot megállapító, jogosító határozat, deklaratív és regisztratív döntések esetén, valamint ha a kötelezett önként teljesít.<sup>536</sup>

További *jogerő hatással rokon jelenségként kezelik az egyéb mellék és közvetett hatásokat*. Ezek közé tartozik az, hogy a jogerős döntés hatással lehet egyesek jogaira (pl. a végrehajtás hatással van más hitelezők jogaira), melytől eltérő – és sokat elemezett hatás – a jogerős döntés, mint bizonyíték felhasználása, amely Farkas (1976) szerint azonban már nem kifejezetten a jogerő kérdéséhez kapcsolódó téma. Meg kell azonban említenünk, hogy az alaki jogerős bíróság ítéletek saját tárgyuk tekintetében más bíróságokra és különösen a hatóságokra nézve még is csak kötelező erővel bírhatnak. Egy büntetőbírósági ítélet azon megállapítását, hogy a vádlott bűnös, a polgári bíróság sem vonhatja kétségbe, ugyanakkor a polgári bíróság ítélete a keresettel érvényesített jog tekintetében – de a kereseten túlterjeszkedő esetleges indokolási részek tekintetében már nem! – köti a hatóságokat és lényegében más bíróságokat is (hisz ítélt dologról van szó). Következésképp ez egy jelentős közvetett hatásnak tekinthető, noha egyértelmű, hogy a közigazgatásnak és a bíróságoknak egymáshoz képest is más tárgyban van hatásköre, ezért nem jósolható meg előre egy korábbi az ügygel összefüggő ítélet alapján az adott eljárás kimenetele. Ebből azonban következik az is, hogy a bírósági ítélettel megállapított tényállástól való eltérés kizárt lenne, ha az ítéletben megállapított egyes tényeket az adott közigazgatási eljárásban megdöntik. Csak példaként említjük, hogy egy büntetőeljárást követően a polgári perben az elkövetési érték (kár mértéke) tekintetében a polgári bíróság lefolytathatja (és rendszerint le is folytatja) a külön bizonyítási eljárást, mivel a büntetőeljárásban a megállapítandó tény csak az volt, hogy bizonyos vád tárgyává tett értékhatárt meghaladta-e a bűncselekmény által veszélyeztetett érték, míg a polgári perben kiderülhet, hogy még annál jóval magasabb a kár mértéke (amely büntetőjogi értelemben akár egy magasabb elkövetési értékhez tartozó minősített esetet jelentene). Ez fordítva is igaz azzal, hogy ez akár perújítási ok is lehet. Még inkább igaz ez a közigazgatási határozatokra. A közigazgatási határozatokban (például egy ezzel analóg szabálysértési eljárásban) megállapított tényállás semmilyen formában nem köti a polgári bíróságot. A probléma két szempontból lehet érdekes. Egyrészt, hogy egy hatóság döntését köti-e egy másik szerv (akár a bíróság) nem ugyanazon ügyben hozott döntése, mely

---

<sup>536</sup> VARGA Zs.: *i.m.*: 565-566, 581. (2007) Megjegyezhető, hogy a Varga Zs. kihagyja a tételes jogi - meghatározást követve - az általános ismertetésnél, de a végrehajthatóság fogalma alá tartozik – a részletes ismertetésnél általa is feltüntetett – az ún.ingó dolog kiadása iránti végrehajtás (Ket.143.§ meghatározott ingóság kiadása), melyet a jogirodalom külön esetkörként kezel.

kérdéssel Kilényi (1963) és Schönvitzky (1938)<sup>537</sup> foglalkozott részletesebben és amely kérdésre jelen dolgozatban nem térünk ki. A másik témánk szempontjából jelentősebb kérdés az lesz, hogy egy hatósági határozat rendelkezése, ha egy másik hatósági döntés során alkalmazandó jogszabállyal ellentétes eredményre vezet, akkor mennyiben köti a hatóságot, vagy ettől elkülönülő kérdésként: a törvényességi kontrollt gyakoroló bíróságot köti-e a közigazgatási hatóság jogerős döntése.

Mielőtt összefoglalnánk a fenti dogmatikai ismertetés konklúzióját és kialakítanánk saját – és jelen dolgozatban alkalmazott – álláspontunkat a jogerő és végrehajthatóság kérdésében, érdemes a végrehajthatóság fogalmának tételes jogi értelmezését – részben történeti kontextusban, részben fogalmi elemzés keretében – is megadni. Erre azért van elsősorban szükség, mert saját –és a polgári eljárásjogi jogászok jogerőtanának többségi álláspontját jelentő – dogmatikai értelmezésünk egyik alappillére éppen abban áll, hogy a *közigazgatási jogerő és a végrehajthatóság fogalma különböző fogalom, az nem a jogerő része*, illetve a *jogerő fogalma nem azonos a végrehajthatóság fogalmával a közigazgatási határozatok esetén sem*. E különválasztás tételes jogi megalapozását követően fejthető ki a közigazgatási jogerővel kapcsolatos álláspontunk és ezzel összefüggésben az a két jelentős megállapítás, amely a szabályozó hatóságok határozatainak végrehajtását ismertető-elemző rész előfeltevését képezi. Ezek megalapozásának pedig kellően szilárdnak kell lennie ahhoz, hogy a szakmai kritika próbáját minden szempontból kiállják.

### 3.1.2 Jogerő és végrehajthatóság fogalma a tételes jogban

A tételes jog a végrehajtás fogalmát sokféle kontextusban használja. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 15.§-a használja a végrehajtási jogszabály fogalmát. Ebben az értelemben a végrehajtás egy norma anyag felhatalmazás alapján történő részletszabályokkal való kitöltését vagy kiegészítését jelenti. A végrehajtás tehát jogszabályalkotást jelent. Ebben az értelemben használja például a témánk szempontjából jelentős Ket. 13. § (3) bekezdése a végrehajtás fogalmát, amikor megengedi az eltérést a Ket.-től akkor, ha az az Unió jogi aktusának vagy nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges.<sup>538</sup> Számos nemzetközi egyezmény tartalmaz ilyen típusú felhatalmazó rendelkezést. Ebben a kontextusban tehát a

<sup>537</sup> SCHÖNVITZKY B.: *Az ítélet és jogerő*. Eger, 1938.

<sup>538</sup> Lásd erről részletesebben KOVACS A.: *i.m* In: *Magyar Jog*. 2007/5.; 2007/7.

normatív aktusokhoz kapcsolódó végrehajtás fogalmáról van szó, amely nem keverhető össze az egyedi aktusokhoz kapcsolódó végrehajtás fogalmával.

A büntetés végrehajtás fogalmával – noha az egyedi aktushoz, a büntetőbíróság ítéletéhez kötődik – nem foglalkozunk, mert a „büntetés végrehajtás” fogalmát a büntetőjogszabályok egyértelműen meghatározzák és a „végrehajtás” fogalma – így általában – ettől különböző. Ez a kérdés tehát értelmezési problémákat nem vet fel.

Emellett számos jogszabály a végrehajtás fogalma alatt a hatósági intézkedések által igényelt vagy más – elsősorban rendészeti jellegű tevékenység – esetén a tényleges cselekmények megtételére való kötelezettség előírása céljából használja a végrehajtás fogalmát. Ezek a megfogalmazások a szöveggörnyezetből következően szintén nem vetnek fel értelmezési problémát. Egyértelmű, hogy a végrehajtás fogalma a tényleges cselekmények megtételét takarja, ahhoz nem kapcsolódik semmiféle hatósági eljárás vagy hatósági aktus. Sőt egyáltalán nem kapcsolódik hozzájuk aktus (joghatással bíró cselekmény).<sup>539</sup>

A társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény 42.§ (2) bekezdése viszont külön figyelmet érdemel, mert itt már egy joghatással bíró aktus (jogügylet) a közgyűlési határozat végrehajtásáról van szó, melynek érvénytelensége megállapítása iránt indított perben a bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztheti. Ez a szabályozás szinte analóg a közigazgatási határozatok végrehajtásának felfüggesztésére vonatkozó szabályozással. Lényeges eltérés azonban – és ez a fogalmi megértést nagyban elősegíti –, hogy nem közigazgatási határozatról (közhatalmi aktusról), hanem egy polgári jogi egyoldalú aktusról van szó, melynek végrehajtása nem az aktust hozó közgyűlés feladata és nem is egy állami szervé (közigazgatási hatóságé), hanem társasház végrehajtó szervének a közös képviselőnek vagy az intézőbizottságnak a feladata. Ebben az esetben a végrehajtás fogalma alatt minden olyan tevékenységet – akár joghatással bíró cselekményt, elsősorban hatósági eljárások vagy bírósági per indítását értjük – amely a határozatban foglaltak kikényszerítését célozza. Ez azt jelenti, hogy ha a bíróság a határozat végrehajtását felfüggeszti, akkor minden, a közgyűlési határozat által elérni kívánt joghatás átmenetileg megszűnik, a közös képviselő ezért nem tudja azokat a hatósági vagy bírósági eljárásokat megindítani, amelyek a közgyűlési

---

<sup>539</sup> Az alkotmányjogi „végrehajtó hatalom” kifejezés ebben a fogalmi keretben értelmezhető, amennyiben a hatósági és nem hatósági feladatok ellátására felállított szervezetrendszer tényleges cselekmények sorozatából áll, azzal a kiterjesztéssel, hogy magában foglalja az ennek során megvalósuló aktusokat, így a polgári jogi, munkajogi, pénzügyi, működési és normatív aktusokat, tehát minden nem hatósági aktust is.

határozaton alapulnak. A határozat végrehajtására nem vonatkozik semmilyen – jogszabályban rögzített – speciális eljárási rend, melynek során állami impériumot gyakorolva a közös képviselő felléphetne a határozatot önként nem teljesítőkkel szemben, hanem a határozat betartását, mint bármely polgári jogi jogügyletét a megfelelő elsősorban bírósági, másodsorban közigazgatási eljárások (jelzálogjog bejegyzés), azaz maga a jogrend biztosítja.

***E joghatások tehát nem kapcsolódnak valamiféle jogerőhöz***, de semmiféle végrehajtási jellegű jogi eljáráshoz sem, hanem egy polgári jogi jogalany jogérvényesítési tevékenységét jelentik. Ebből következik, hogy a közgyűlési határozat végrehajtása mindig egy további – állami szerv által hozott – jogi aktust igényel, amely végső soron megalapozza az állami úton való kikényszeríthetőséget, mégpedig egy végrehajtási eljárás keretében. Még a zálogjog érvényesítése is a Ptk. 255. § (1) bekezdésére figyelemmel - főszabályként bírósági határozat alapján végrehajtás útján történik. ***A közgyűlési határozat esetében ezért nem beszélhetünk végrehajthatóságról, csak arról, hogy végrehajtása iránt intézkedések tehetők, mert az közvetlenül sosem hajtható végre, az abból eredő igény csak állami úton érvényesíthető.***

***Ezért nem tévedhetünk nagyot, hogy ha azt mondjuk, hogy a végrehajtás fogalma ebben a kontextusban az állami úton való érvényesíthetőséget jelenti.***<sup>540</sup> Első ránézésre felvetődhet egy olyan megközelítés is, hogy ha a közgyűlési határozatok esetén a végrehajtás felfüggesztése a határozatot joghatások kiváltására alkalmatlanná teszi, azaz állami úton nem érvényesíthető a határozat, akkor miért ne mondhatnánk azt, hogy a közigazgatás határozatok végrehajthatósága ehhez hasonlóan az állami úton való érvényesíthetőséggel egyenértékű fogalom. Persze ezzel a megközelítéssel akkor tudunk érdemben foglalkozni, ha eltekintünk attól, hogy a ***közigazgatási határozatoknak – szemben egy közgyűlési határozattal – van jogereje, másrészt, hogy itt közhatalmi és nem polgári jogi aktusról van szó, továbbá a közigazgatási határozat nem igényel a határozatot hozó szervtől eltérő állami szervtől további közhatalmi aktust ahhoz, hogy az „állami úton való érvényesíthetőség” ténylegesen megvalósuljon.*** E gondolattal azért kell eljárásunk, mert a fentiekből kitűnően vannak akik a közigazgatási határozatok jogerejének létét tagadják, vagy azt azonosítják a végrehajthatóság fogalmával.

E problémára a válasz az, hogy ***különbséget kell tenni az állami úton való érvényesíthetőség és az állami úton való kikényszeríthetőség fogalma között.*** Különbséget kell tenni, mert a

---

<sup>540</sup> Ez a megállapítás többek között a Ptk. 204.§-ából vezethető le, de a polgári jogi jogirodalom dogmatikai fogalomhasználata is egységes e tekintetben. Lásd erről részletesen: BÍRÓ GY.-LENKOVICS B.: *Általános Tanok*. Novotron Kiadó, Miskolc, 1997



tételes jog határozottan különbséget tesz. Az *állami úton való kikényszeríthetőség a „végrehajtási eljárás” mint egységes fogalomhoz kapcsolódik*. Bármilyen végrehajtási eljárásról is van szó, azaz akár bírósági, akár adó-, akár közigazgatási végrehajtási eljárásról beszélnek a jogszabályok, azt „állami kényszernek” nevezik és határozottan megkülönböztetik az állami úton történő (igény)érvényesítéstől.<sup>541</sup> Az állami kényszer azonban tágabb fogalom a „végrehajtási eljárás” vagy „végrehajtási kényszer” Vht. által használt fogalmánál, amennyiben a fizikai erőszak monopóliumával rendelkező állam rendészeti szervei különböző kényszercelemekényeket alkalmazhatnak, melyek szintén az állami kényszer fogalmába tartoznak, noha nem feltétlenül – sőt rendszerint nem – kapcsolódnak valamely végrehajtási eljáráshoz.

*A végrehajtási eljárás az állami kényszer azon fajtája, amely valamely közhatalmi aktus (bírósági ítélet, hatósági határozat), vagy más a törvény erejénél fogva azzal azonosnak minősülő jogügylet (aktus) konkrét kikényszerítését szolgálja.* A végrehajtási eljárás alkalmazásának feltételei sokfélék és nem feltétele minden esetben az állami szerv jogerős határozata, sőt még csak nem is feltétlenül állami szerv határozata alapján alkalmazható. A végrehajtási eljárások klasszikus modelljét jelentő bírósági végrehajtási eljárás esetén<sup>542</sup> egyik ilyen feltétel pénzkövetelés esetén a Vht. 6. §-a szerinti eljárás (azaz a közvetlen végrehajtás, inkasszó), amely az alap és jogorvoslati eljárást követő és végrehajtási eljárás közti sajátos szakasz és ténylegesen nem a konkrét végrehajtási eljárás része, noha annak szabályait kell rá alkalmazni (Vht.2.§).<sup>543</sup> Az ilyen közvetlen végrehajtás esetén is azonban állami kényszerről van szó, amennyiben a pénzügyi köteles jogszabály erejénél fogva a bemutatott pl. jogerős bírósági ítélet alapján az egyéb feltételek fennállása esetén az azonnali beszedési megbízást teljesíteni.<sup>544</sup> Ezt a felépítést követte korábban az Áe. (lásd: Áe.80.§ (2) bekezdés), szemben a

<sup>541</sup> Vht. 5.§, Ket.124.§ (1) bekezdés. Bíbó örök érvényűen elemezi a kényszer és jog ( jogérvényesítés) fogalma közti alapvető különbségeket. Bíbó szerint a kényszer, természeténél fogva csak relatív lehet, nincs abszolút kényszer. Ezért nagyon nehéz elemezni azt a kérdést, hogy az állami úton való jogérvényesítés, mely formái tekinthetők állami kényszernek, hisz ez sem lehet abszolút fogalom. (BÍBÓ I.: *Kényszer, Jog és Szabadság*. Válogatott tanulmányok, Első kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1986. 31.)

<sup>542</sup> A bíróság végrehajtási eljárás három okból is a végrehajtási eljárások alapmodellje. Egyrészt mögöttes szabályrendszere az adó vagy közigazgatási végrehajtásoknak (illetve a közvetlen végrehajtásnak is), másrészt bírósági és más végrehajtási eljárás megindulása esetén a közigazgatási, vagy adóvégrehajtások „beolvadnak” a bírósági végrehajtásba, harmadrészt történetileg a korábbi Áe. végrehajtási eljárási szabályai teljes egészében követték - szemben a Ket.-tel - a Vht. felépítését (rendszerét), amire pedig szabály nem volt, ott a mögöttes szabályozás az Art. volt, amelynek mögöttes szabályai pedig megint csak a Vht.

<sup>543</sup> Ez a gyakorlatban úgy jelent meg, hogy a bírósági végrehajtás a végrehajtási kérelemmel – amely a végrehajtási lap kiállítására, vagy záradékolás iránti kérelmet jelentett – indul, de ezt megelőzi a Vht. 6. §-a szerinti – APEH megkeresést, vagy cégnyilvántartásból a bankszámla lekérését – jelentő szakasz, amely még tényleges végrehajtási eljárásnak nem minősül.

<sup>544</sup> A pénz és elszámolásforgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001 (MK.147.) MNB rendelkezés alkotmányossági szempontból kifogásolható módon tette lehetővé végrehajtható okirat nélkül,

Ket.-tel, amely már a végrehajtás elrendelését végzéssel kötelezővé teszi és csak így fordulhat akár a közigazgatási szerv, akár más jogosult azonnali beszedési megbízással az adott pénzügyi intézményhez /Ket.133.§(2)/. Ezért a Ket. szerinti közigazgatási végrehajtásnak már nem feltétele, hanem egyértelműen része a Vht.6.§-ával analóg eljárás, így az közvetlen végrehajtásnak sem nevezhető.<sup>545</sup> Hasonló kérdéseket vetett fel már az Áe.77.§ (5) bekezdése és még inkább jelenleg a Ket.74.§ (3)-(5) bekezdésében szabályozott teljesítési határidő meghosszabbításának lehetősége, amely a végrehajtási eljárás, mint állami kényszer sajátos esetének egzakt definiálásához szintén válaszokat igényel (Keretes írás 20.)

#### **A teljesítési határidő utólagos meghosszabbítása**

*Keretes írás 20.*

Az Áe. végrehajtási eljárást szabályozó VIII. fejezete 77.§ (5) bekezdése lehetővé tette, hogy az a közigazgatási szerv, amely a határozatot hozta, indokolt esetben a teljesítési határidőt meghosszabbítsa, vagy későbbi határnapot állapítson meg. Ezzel egyenértékű de részletesebb szabályozást tartalmaz a Ket.74.§ (3)-(5) bekezdései, amelyek viszont már nem a végrehajtási szabályok között szerepelnek. Ezek a szabályok lehetővé teszik az érdemi határozat egy lényeges rendelkezésének (a teljesítési határidőnek) a megváltoztatását és a Ket. szabályozása azt is egyértelművé teszi, hogy mindegyik a végrehajtási eljárást megelőzően kerülhet sor.

A konkrét ügyben<sup>1</sup> az volt a per tárgya, hogy egy a hatóság szemétegető mű működésére csak 2001 május 23. napjáig adott engedélyt, a további működést bizonyos környezetvédelmi intézkedések megtételétől tette függővé. A szemétegető mű határidőre nem teljesítette ezen feltételeket, de nem állították le, hanem a hatóság a teljesítés határidejét az Áe.77.§ (5) bekezdése alapján meghosszabbította. A környezetvédők illetve a konkrét ügyben a helyi önkormányzat a határozat bírósági felülvizsgálatát kérték. A hatóság azzal védekezett, hogy egy végrehajtási jellegű döntésről van szó, melynek bírósági felülvizsgálata kizárt. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a teljesítési határidő módosítása az érdemi határozat rendelkezéseit érinti, így az Áe.77.§ (5) bekezdése szerint hozott határozat érdemi határozat, amelynek során az Áe.61.§ (1) bekezdésében foglalt módosításra vonatkozó szabályokat is be kellett volna tartani. Érdemi döntésről van szó különösen azért, mert gyakorlatilag a szemétegetőmű működési engedélyt hosszabbította meg. A Legfelsőbb Bíróság ugyan nem osztotta azt a nézetet, hogy az Áe.61.§ (1) bekezdése alkalmazható lenne az ügyben, de abban egyetértett, hogy az Áe.77.§ (5) bekezdésének alkalmazása a konkrét ügyben a működési engedély quasi meghosszabbításával volt egyenértékű, ekként az mint érdemi határozat felülvizsgálható volt.

A Ket. alapján általános szabállyá és ezért egyértelművé vált, hogy nem csak ilyen esetekben, de minden esetben a határidő meghosszabbítása Ket.74.§ (3)-(5) bekezdése alapján nem a végrehajtási szakasz része (ahogy ez az Áe. esetében sem volt így, annak ellenére, hogy az a végrehajtásra vonatkozó szabályok között szerepelt.)

<sup>1</sup>. FB 12.K.31.536/2003/11, LB Kfv.IV.37.152/2004/6

Mindenesetre leszögezhetjük, hogy a bírósági végrehajtási eljárás irányulhat pénzkövetelésre, vagy meghatározott cselekmény végrehajtására. A pénzkövetelés végrehajtásának módja lehet végrehajtás munkabérre (végrehajtói letiltás), végrehajtás pénzügyi intézménynél kezelt

---

egyszerű jogszabályra történő hivatkozással az azonnali beszedés benyújtását, ami a gyakorlatban is komoly problémaként jelentkezett (lásd 31. keretes írásban az Egyetemes Távközlési Támogatási Alappal összefüggő ügyekre történő hivatkozásokat). Ma a 21/2006. (XI.24) MNB rendelet 28.§(1) bekezdése alapján a hatóságok csak végrehajtási eljárás keretében tehetik ezt meg, egyszerű jogszabályi hivatkozások alapján inkasszóra nem kerülhet sor.

<sup>545</sup> A Ket. új szabályozása egy főlegesen „duplázásnak” tekinthető, általános jelleggel kreál egy általános „végrehajtható okiratot” minden esetre, ez pedig a „végrehajtást elrendelő végzés”.

összegre (pl. átutalási végzés), ingó és ingatlan végrehajtás. A meghatározott cselekmény végrehajtása tárgya szerint lehet meghatározott ingóság kiadása, gyermek átadása, lakáskiürítés,<sup>546</sup> és a szellemi tulajdonjogok megsértése miatt indított perben hozott határozat végrehajtása.<sup>547</sup> A meghatározott cselekmények végrehajtásának módja ingó dolog kiadása esetén lehet pénzgyenérték megállapítása, egyéb esetekben pedig pénzbírság kiszabására, a cselekmény adós költségére való elvégzésére vagy elvégeztetésére jogosíthatja fel a végrehajtást kérőt, avagy rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki az elvégzendő cselekményt. A szellemi tulajdonjogok megsértése miatt indított perben hozott határozat végrehajtása esetén napi bírságolás a végrehajtás módja.<sup>548</sup> Mivel a közigazgatási hatósági határozatok végrehajtása is ugyanígy pénzkövetelésre vagy meghatározott cselekmény végrehajtására terjedhet ki, ezért megállapítható, hogy ha a marasztaló közigazgatási határozat végrehajtásának felfüggesztésére sor kerül, akkor a fenti értelemben vett végrehajtási eljárás nem folytatható le, kényszercselekmények nem végezhetők.

A Pp. ugyanígy használja a végrehajthatóság fogalmát Pp. általános szabályai (Pl. Pp. 231. §), de a Pp. XX. fejezete is, amikor kimondja Pp. 332.§ (4) bekezdése, hogy a bíróság végrehajtás felfüggesztését elrendelő végzése fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható. Meg kell azonban jegyezni, hogy korábban e konkrét szabály nélkül, ha a jogerős végrehajtást felfüggesztő végzés ellenére a hatóság végrehajtási cselekményeket fogantatosított, akkor az abból eredő hátrányok, károk a közigazgatási végrehajtási eljárásban irányadó jogorvoslati

---

<sup>546</sup> Ennek két esete van: a lakásügyben hozott bírósági határozat végrehajtása és az önkényesen elfoglalt lakás kiürítése.

<sup>547</sup> A Vht. 184/A. §-ának értelmezéséhez megfelelő analógiát nyújt a tisztességtelen piaci magatartásról és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 90. §-ának (2) bekezdése. E bekezdés előírja, hogy ha a végrehajtás a versenytanács határozatában meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul, a végrehajtást az eljáró versenytanács rendeli el, egyúttal végrehajtási bírságot szab ki. A Tpv. 90. §-ának (3) bekezdése értelmében a végrehajtási bírság napi összegben megállapított bírság, amelynek összege napi ötvenezer forintig terjedhet, és azt a kötelezett a végrehajtást elrendelő határozat közlésétől a meghatározott cselekmény (magatartás) teljesítésének igazolásáig eltelt időszakra köteles megfizetni. A törvény 1. §-a a fentiek mintájára akként rendelkezik, hogy a végrehajtási lap kiállítására jogosult bíróság - a végrehajtási lap kiállítása helyett - a végrehajtást közvetlenül elrendelő határozatot hoz, amelyben a kötelezettet háromnapos határidővel hívja fel az önkéntes teljesítésre, és egyidejűleg megállapítja a késedelem esetén fizetendő pénzbírság napi összegét. A teljesítési határidő kapcsán a törvény megőrzi azt a szabályt, amely szerint ha a meghatározott cselekmény ingóság átadása, illetve kiadása, a kötelezettet a bíróság azonnali teljesítésre hívja fel. A törvény 1. §-a napi összegben megállapított pénzbírságot ír elő, amelynek összege tízezer forinttól kétszáz ezer forintig terjedhet. Azt elkerülendő, hogy a kötelezett a pénzbírság napi összegének ismeretében alakítsa ki mozgásterét a teljesítés kérdéséről, a törvény a pénzbírság napi összegét egy meghatározott időtartam elteltével folyamatosan, az idő múlásával automatikusan növelő szabályt vezet be, amelynek értelmében a pénzbírság napi összege a teljesítési határidő lejártát követő harmincadik napon és azt követően minden hónapban az előző tárgyidőszak szerinti összeg kétszeresére emelkedik.

<sup>548</sup> Megjegyezhető, hogy ha a bíróság a GVH határozatát felülvizsgálata és megváltoztatta, akkor is a Tpv. 90. § (3) bekezdése alapján kerül sor közigazgatási végrehajtásra és nem a bíróság ítélete alapján kell bírósági végrehajtási eljárást indítani.

lehetőségek kimerítése után csak államigazgatási jogkörben okozott kárként voltak érvényesíthetők. Ezzel az új szabállyal „marasztaló határozati tartalmat” tulajdonít a törvény a végrehajtás felfüggesztését elrendelő bírósági végzésnek, amely csak egy tűrésre kötelezésként (nemleges meghatározott cselekmény végrehajtása) értelmezhető és így ilyen esetben a közigazgatási végrehajtási eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok konkurálnak a bíróság által saját végzése tekintetében elrendelhető tűrésre kötelezés végrehajtása iránt foganatosított végrehajtási cselekményekkel.<sup>549</sup>

Ez a megoldás jelez bizonyos fogalmi tisztázatlanságot, melyek a bírói gyakorlatban különösen kiütköznek a közigazgatási hallgatása iránti eljárásokban. Logikusnak tűnne, hogy ha a bíróság a közigazgatási hatóságot eljárásra kötelezi, akkor ennek a bírósági végzésnek teljesítési határidőt kéne meghatároznia az eljárás lefolytatására, mint meghatározott cselekmény végrehajtására és ez a végzés bírósági végrehajtási eljárásban lenne kikényszeríthető. Ezzel szemben a bírói gyakorlatban gyakran nem szabnak teljesítési határidőt és gyakori az az eltérő értelmezés is, hogy az ilyen bírósági végzés végre nem hajtása esetén újabb hallgatás iránti kérelmet kell előterjeszteni, amely egy ördögi körré válhat. Hasonlóan kétséges a bírói gyakorlatban, hogy az új eljárásra kötelező bírósági ítéletek marasztaló ítéletnek minősülnek-e, azaz bírósági eljárásban kikényszeríthetők-e, vagy csak közigazgatás hallgatása iránti kérelem terjeszthető elő. Mivel a bírói ítéletek az új eljárás lefolytatására nem szabnak konkrét határidőt, ezért az elfogadottabb – és helyesebb – gyakorlat az, hogy ilyen esetekben az ítélet végre nem hajtása esetén csak közigazgatás hallgatásáról beszélhetünk.

Ebben az esetben azonban nem vitatható, hogy a bírósági ítélet tartalmaz kötelezést, csak az nem végrehajtható, következésképp nem tekinthető marasztaló határozatnak. Ezen ítéletek jogereje azonban biztosítja, hogy a közigazgatási hatóság kötve legyen a bíróság ítéletéhez.

---

<sup>549</sup> Ez nem egy túl szerencsés megoldás, melynek indoka a Ket. hatálybalépésével van összefüggésben. A Ket.110.§ (1) bekezdése szerint a végrehajtás a keresettel együtt előterjesztett végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elbírálásig nem foganatosítható. Kérdésként vehető fel, hogy ha a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelem elutasításra kerül első fokon, akkor vajon foganatosítható-e a végrehajtás. Jól látható, hogy a Ket.110.§ (1) bekezdése csak „elbírálásról” és nem „jogerős elbírálásáról” beszél, továbbá a Pp.332.§ (4) bekezdése szerinti külön rendelkezésre nem lenne szükség, ha csak a másodfokú jogerős elbírálás esetén kerülhetne sor a végrehajtás foganatosítására. Logikus, hogy ha végrehajtás felfüggesztésre kerül, akkor megtörténik az elbírálás, következésképp ha ez a bírósági végzés nem lenne előzetesen végrehajtható, akkor ezek szerint az első fokú elbírálást követően, de a másodfokú bírósági végzés meghozatal között végre lehetne hajtani a közigazgatási határozatot. Ez utóbbi ha nem így lenne, tehát a Ket.110.§ (1) bekezdése nem az első elbírálásra vonatkozna, akkor az előzetes végrehajthatóság kimondására sem lenne szükség. Látni kell azt is, hogy a Pp.332.§ (4) bekezdése azért nem beszél a végrehajtás felfüggesztését elutasító végzés előzetes végrehajthatóságáról, mert az nemleges megállapító határozat, az az nem marasztaló határozat, következésképp nincs végrehajtási szakasza.

Ha be is látjuk, hogy a végrehajtás fogalma a Pp.-ben a bírósági végrehajtási eljárást takarja, még mindig feltehető az a kérdés, hogy ugyanez az értelmezés igaz-e a közigazgatási eljárásokra, azaz az állami kényszer fogalma csak a közigazgatási végrehajtásra értelmezhető-e. Ha meggondoljuk, hogy az eljárási bíróságokon túlmenően a közigazgatási határozatok egyik fajtája az anyagi jogi szankciót (jellemzően bírságot) megállapító határozat, amely különbözik jogi jellegében a kötelezettséget megállapító határozatoktól, akkor szükségesnek mutatkozik az állami kikényszeríthetőség és állami jogérvényesítés közti elhatárolás tovább cizellálása.

A jogérvényesítés egyedi hatósági jogviszonyokban két szabályozási modell szerint történhet. Egyik, amikor a jogszabályi előírást minden jogalkalmazói aktus nélkül követnie kell a jogi norma címzettjének, a jogszabály folytán közvetlenül keletkezik a kötelezettség. Ezt a hatóság ellenőrzi, és a jogszabály be nem tartása esetén szankciót alkalmaz. *Ez az ex lege, vagy felügyeleti típusú szabályozási modell. A másik ún. „jogalkalmazásos modell”* esetében a jogszabályi előírásnál a hatóság egyedi jogalkalmazói aktusára van szükség a norma érvényesítéséhez. Ez utóbbi esetben csak marasztaló határozatok esetén kerülhet sor konkrét végrehajtási eljárásra. Az első esetben a jogszabály, az utóbbi esetben a hatósági határozatban foglalt magatartási szabály(ok) megszegése esetén anyagi jogi szankció alkalmazására kerül sor (érdemi) határozattal. Ha a jogszabály megsértéséről van szó, akkor az annak alapján beálló kötelezettség megállapítására is sor kerül az anyagi jogi bírság kiszabása mellett (például utólagos adómegállapítás), ha pedig a határozat nem kerül betartásra, akkor a határozatban előírt magatartási szabályokhoz szükséges intézkedéseken túlmenően, kifejezetten a szankció alkalmazás a jellemző (lásd építési engedélyek be nem tartása esetén építésügyi bírság kiszabását). Az így hozott érdemi határozatban foglalt anyagi jogi szankció – különösen ha pénzkövetelésről van szó – végrehajtási eljárás keretében kerül kikényszerítésre. A *kényszer elem tehát közvetett*. Jellemző, hogy az anyagi jogi szankciók alkalmazásakor az ismételt bírságolásra akkor van lehetőség, ha az anyagi jogszabály ezt a lehetőséget megadja (pl. az Eht. 33. § (6) bekezdése is így rendelkezik). Ezzel szemben a végrehajtási eljárásban kiszabott bírság értelemszerűen addig ismételhető, amíg a határozat teljesítésére sor nem kerül. Ezt az elvet a Tpt. 90. § (3) bekezdésének - és a Vht. egyes hasonló rendelkezéseinek - napi bírságolásra vonatkozó szabályai még szigorúbb formában jól tükrözik. Eljárási bírság esetén, a bírság végrehajtására ugyancsak végrehajtási eljárás keretében kerülhet sor, de maga a szankció ekkor is csak akkor ismételhető, ha a jogszabály ezt az adott eljárásban kifejezetten megengedi. Ugyanakkor itt nagyobb a hasonlóság a

végrehajtási eljárás általános szabályozásához, mert maga az általános eljárási szabályozás ezt lehetővé teszi.

Ha ezeket a tényeket egymással összevetjük, akkor arra az összefüggésre érdemes felhívni a figyelmet, hogy klasszikus végrehajtással rendszerint anyagi jogi bírság, vagy pénzbeli kötelezettség végrehajtásakor találkozhatunk, a magatartási szabályok, meghatározott cselekmények végrehajtására vonatkozó döntések végső kikényszerítése pedig végső soron bírsággal és annak végrehajtásával történhet. *Általánosan jellemzi a jogi szabályozást az, hogy magatartási szabályokat előíró határozatok érvényesítése gyakran nem klasszikus végrehajtási eljárással, hanem anyagi jogi szankciók alkalmazásával történik.* Kitűnően tükrözi ezt a helyzetet a Ket. 170.§-ában megfogalmazott azon záró rendelkezés, amely szerint ha az ügyfél a jogerős vagy végrehajtható közigazgatási határozatban megállapított tilalmat vagy kötelezettséget oly módon szegi meg, hogy magatartása az e törvény alapján kiszabott eljárási bírságon túl közigazgatási anyagi jogszabályban megállapított bírságot, illetve szabálysértési, büntetőjogi vagy kártérítési felelősséget von maga után, az e törvény szerinti eljárási bírság megfizetése nem mentesíti őt magatartásának egyéb jogkövetkezményei alól. Ebben az esetben egyértelműen a meghatározott cselekmény, illetve meghatározott ingóság kiadása iránti végrehajtási eljárásban kiszabott eljárási bírságról van szó, hiszen a pénzkövetelés végrehajtása során eleve nem kerülhet sor eljárási bírság kiszabására a nem teljesítés miatt.

Természetesen ez nem zárja ki azt, hogy legyenek egyes olyan jól körülhatárolható és így hatékony végrehajtható magatartási szabályok, melyek előírása egy határozatban nem igényli utóbb az eljárási bírság kiszabását, hanem más végrehajtási mód hatékonyabbnak bizonyulhat. Ez a helyzet azonban az összetettebb magatartási szabályok előírása esetén és különösen folyamatos magatartási szabályok esetén szinte sohasem áll fenn.

Mindezért a fentiek alapján a jogérvényesítés és az ennek érdekében fogatosított kényszer közti elhatárolás – bár találhatunk bizonyos általánosítható szempontokat – továbbra sem nevezhető nyilvánvalónak.

Ezért érdemes onnan megközelíteni ezt a kérdést, hogy mi a helyzet a jogot adó határozatok esetén, mert a jogot adó (engedélyező) határozatok más oldalról felfoghatók úgy is, mint az adott tényálláshoz tartozó és megadott jogosultságokra korlátozását az ügyfél szabad

belátásának, magatartásának. *Azaz, ha a jogot adó határozatot magatartási szabályok előírásaként fogjuk fel, akkor könnyen belátható, hogy ez egyben kötelezettség az azon túlmenő magatartásoktól való tartózkodásra.* Ha a jogot adó határozatban foglalt magatartásokon túlterjeszkedik a jogosított, azaz az adott jogot adó határozatot nem tartja be, akkor annak nyilvánvalóan nem végrehajtási eljárás, hanem határozattal egyediesített jogi norma megsértése lesz az eredménye, ennek szankcionálása pedig külön ügy. Ilyenkor tehát nem a jogot adó határozat megsértését szankcionálja önmagában a hatóság, hanem az anyagi jogi norma megsértését, azaz új ügy keletkezik. Ha ezen egy kicsit elgondolkodunk, akkor mindjárt világosabbá válik, hogy a jogerő irodalomban miért az engedélyező határozatok váltották ki a legnagyobb vitát, és miért látta úgy Baumgarten, hogy a határozatlan időtartamú engedélyező határozatoknak főszabály szerint nincs jogereje. Sőt ebből az következne, hogy sem az (anyagi) jogerő fogalma, sem a végrehajthatóság fogalma ezekben az esetekben nem értelmezhető.

Ugyanakkor a *tételes jog* sosem tett ilyen típusú különbséget. *Mind a jogerő, mind a végrehajthatóság fogalmát használja engedélyező határozatoknál is.* Így például az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységgel kapcsolatos építésügyi hatósági eljárásról szóló 46/1997. (XII.29) KTM rendelet 23.§-a szerint az építtető csak jogerős és végrehajtható építési engedély és az ahhoz tartozó –engedélyezési záradékkal ellátott – építészet-műszaki tervdokumentáció alapján, és csak az engedély érvényességének időtartam alatt, továbbá saját felelősségére és veszélyére építkezhet. A 24.§. szerint az engedélyezési záradék kiadásának a jogerős és végrehajtható határozat a feltétele. Mi következik ebből? Egyrészt, ha egy jogerős határozat alapján a határozatban foglalt jog nem gyakorolható, csak ha a határozat végrehajtható is egyben, akkor ilyen esetekben a jogerő és végrehajthatóság között érdemi különbséget nem találhatunk, másrészt a végrehajthatóság egyértelműen nem a végrehajtási eljárást, az állami kényszert, vagy akár az állami úton való érvényesíthetőséget jelenti, hanem azt, hogy az adott határozat joghatásai beállnak. Ez a már Madarász és Varga Zs. által értelmezett dogmatikai felfogáshoz állhatna közel. Ez azonban bár kézenfekvőnek tűnne, de logikailag nem tartható következtetés. Ugyanis ha ez a dogmatikai megközelítés lenne az érvényes és ezt tükrözné a tételes jog, akkor nem lenne szükség az arról való rendelkezésre, hogy nem csak jogerősnek de végrehajthatónak is kell lennie az engedélyező határozatnak az építkezés megkezdéséhez. Ha ugyanis a bíróság a végrehajtást felfüggesztené az ilyen Ket. szerinti alaki jogerős határozat esetében (az Áe. rendelkezései alapján elegendő

volt, hogy az ügyfél a bírósághoz forduljon, mert ennek – főszabály szerint - a végrehajtásra automatikus felfüggesztő hatálya volt), akkor önmagában nem volna lehetséges az ilyen határozat alapján építkezni, hiszen ebben az esetben a végrehajtás felfüggesztése (Az Áe. szabályozási rezsimében a keresetlevél szabályszerű benyújtása) már önmagában kiváltaná ezt a joghatást. Következésképp teljes mértékben szükségtelen lenne külön jogszabályi rendelkezés arról, hogy csak a végrehajtható határozat alapján lehet építkezni. A **KTM rendelet azért rendelkezik erről külön, mert ezzel az anyagi jogi előírással kívánja azt a joghatást kiváltani, hogy az építkezés megkezdésének lehetősége ne a határozat jogerejéhez – ahogy ez az alaki jogerő kötőerejéből következne – hanem valamely más jogi tény bekövetkezéséhez ( a végrehajthatósághoz) kapcsolódjon.** Következésképp amíg az Áe. csak általában a határozat jogerejéről és ettől elkülönülten a végrehajtás felfüggesztésének lehetőségéről beszélt, a bírói gyakorlat konzekvensen azt a marasztaló határozatokra értelmezte és értelmezhetette, míg az engedélyező határozatok esetén csak az ilyen külön – nem eljárási – hanem anyagi jogi jellegű normák fűztek a végrehajtást felfüggesztő végzéshez olyan további jogi hatást, amely e döntést az ilyen típusú ügyekben is lehetővé tette. Ezért a KTM rendeletnek a szóhasználatában a „végrehajthatóságot” nem tartalmi fogalomként, hanem alaki meghatározásként kell érteni. Végül nem utolsó sorban azt is észre kell venni, hogy a jogerőirodalom épp a határozott időtartamú engedélyek esetén elismerte a jogerő fogalmának létét, következésképp a KTM rendelethez hasonló jellegű szabályozás dogmatikai alapon is indokolt volt (az építési engedélyek határozott időtartamra szólnak).

Ezt a koherens rendszert a Ket. 110.§ (2) bekezdése jelentősen átalakította, amikor főszabállyá tette, hogy a végrehajtás felfüggesztése – a bírói szakban – a határozaton alapuló jogok gyakorlására is kiterjed. Az alapvető és eredeti indoka ennek a szabályozásnak a Ket. több pontján is tetten érhető, és arra vezethető vissza, hogy a jogalkalmazás a „végrehajthatóság” fogalmát gyakran félreértelmezte. Ennek a félreértelmezésnek az egyik ügyféli jogorvoslati jogot érintő nem kívánt következménye jelentkezett azokban az ügyekben, amikor a hatóság az ügyfél javára valamely rendszeres pénzkifizetést vagy pénzbeli ellátását (szociális segély, nyugdíj stb.) állapított meg és mind fellebbezés esetén, de különösen a bírósági felülvizsgálat esetén az Áe. végrehajtást automatikusan felfüggesztő hatályát a hatóságok úgy értelmezték, hogy a megállapított pénzbeli ellátást nem folyósíthatják, mert a határozat nem végrehajtható. Ezzel szemben a fenti dogmatikai alapokon álló tételes jogi megközelítésben attól, hogy az adott határozat nem végrehajtható, a



jogerős határozat alapján az ügyfélnek a pénzbeli ellátást ki lehetett utalni. Az önkéntes teljesítésnek ugyanis sosem akadály a tény, hogy az adott határozat nem végrehajtható. Az Áe. szabályozásából kizárólag az következett, hogy a hatóság ilyen téves értelmezése esetén a jogosult nem kérhetett – épp a végrehajtást foganatosító hatósággal szemben végrehajtást, mert a határozatban foglaltak nem voltak még állami úton kikényszeríthetők<sup>550</sup>.

Ezt a problémát igyekezett orvosolni a Ket. azzal, hogy fellebbezés esetén a Ket. 101. § (2) bekezdésében előírta – akár a jogerős határozat nélküli – ügyfél javára szóló határozatok teljesítését, a nem vitatott részben, egyértelműsítve egyben, hogy fellebbezés esetén a határozat nem csak nem végrehajtható, de egyébként az abból következő jogok sem gyakorolhatók (mivel a határozat nem jogerős). Emellett a Ket. 101. § (1) bekezdésében az előzetes végrehajthatóság körében és a Ket. már említett 110. § (2) bekezdésében is a jogok gyakorlását is a végrehajthatóságról való döntéshez, mint jogi tényhez kötötte.

***Azzal, hogy általános szabállyá vált a végrehajtásról való döntésnek a jogok gyakorlására való kihatása, egyrészt fölöslegessé váltak a fenti KTM rendelkezéshez hasonló szabályozások, másrészt a végrehajtás és jogerő fogalmának részleges együttes kezelését állapíthatjuk meg.*** Ilyen esetekben azonban ***helyesebb volna nem a végrehajtás felfüggesztéséről, hanem a jogerő részleges feloldásáról beszélni.*** Ugyanis amikor a végrehajtás felfüggesztésének klasszikus joghatásai kiterjesztésre kerülnek a jogok gyakorlására, akkor a határozat fő jogerőhatása veszik el jogosító határozatok esetén, amely szerint a feleket az adott határozat köti. Azért csak részleges ez a „jogerő” feloldás, mert kötelező határozatok esetén a végrehajtás felfüggesztésre ellenére a teljesítési határidő – főszabály szerint – nem hosszabbodik meg, az köti a feleket, azaz a bírósági per befejeztével ebben az esetben a késedelem beáll. Ha jogok nem gyakorolhatók végrehajtás felfüggesztése esetén, akkor azt kell, hogy gondoljuk, hogy pénzbeli ellátásra való jogosultság esetén a bíróság jogerős döntése után válnak a jogok gyakorolhatóvá, az az ugyan az adott pénzbeli

<sup>550</sup> Alapvető problémát jelentett már az Áe.-ben, hogy a hivatalból lefolytatott eljárások esetén a „végrehajtás kérő” és a végrehajtást elrendelő illetve foganatosító szerv ugyanaz, és a jogorvoslat rendkívül korlátozott volt, a bírói felülvizsgálat lehetősége nem állt nyitva. Míg egy bírósági végrehajtásban, mindig a felektől, így a végrehajtást kérőtől is független szerv a bíróság hajtja, hajtja végre a bírósági határozatot, mely eljárásban hozott döntések ellen többfokú bírósági jogorvoslat, továbbá végrehajtási perek különböző típusai állnak rendelkezésre a jogérvényesítéshez (a végrehajtás megszüntetése, korlátozás iránti pertől, az igényperig), addig a közigazgatási hatóság végrehajtási eljárásban maga a közigazgatási hatóság (a végrehajtást kérő), ezért utólagos szubjektív értelmezés lehetősége az érdemi határozatnak jóval nagyobb, továbbá nem áll rendelkezésre többfokú jogorvoslat és különösen nem bírósági felülvizsgálat, sőt a végrehajtási eljáráshoz kapcsolódó különböző perlési lehetőségek sem (melyet legfeljebb az államigazgatási jogkörben okozott kár iránti perrel lehetett kiváltani). A Ket. 2008. január 1-étől bevezeti a végrehajtó szolgálatot, továbbá bár kissé bonyolult módon, de a bírósági felülvizsgálat lehetősége is levezethető a végrehajtási eljárások során hozott döntések ellen (igaz csak egyfokú bíróság felülvizsgálat van és nemperes eljárásban), így ezek a problémák várhatóan nagyobb részt az új szabályozásnak köszönhetően megoldódnak.

ellátás a határozat rendelkezéseinél fogva az abban meghatározott időponttól jár, de nincs jogosulti (hatóság oldalán fennálló) késedelem, következésképp késedelmi kamatok is csak speciális jogszabályi rendelkezés esetén járhatnak.

És mi a helyzet akkor ha a kötelezettség nem közvetlenül a konkrét határozatból, hanem ex lege jogszabályból következik, vagy a határozat épp nem jogot ad, hanem jog visszavonásáról rendelkezik? Ilyen esetekben ezeknek a határozatoknak a jogi kötőereje, az alaki jogerő legfőbb joghatása nem kerül feloldásra a végrehajtás felfüggesztésével. Mindebből következik az is, hogy nem osztható Varga Zs azon nézete,<sup>551</sup> hogy a Ket. a „végrehajthatóságot” a dogmatikai fogalomnál szűkebb értelemben használja. Mint ahogy rámutattunk a korábbi Áe. szerinti szabályozás is – úgymond – ezt a szűkebb értelmet vette alapul, és ez nem a fent említett jogszabályi változásokból következett, másrészt korábban is a jogdogmatikai megközelítések nagyobbik része – továbbá a tételes jog – a jogerő és végrehajthatóság fogalmát ebben az értelemben különböztette meg. A jogdogmatikai felfogás tehát hatással volt mindig is a tételes jogi megfogalmazásokra és még a szovjet dogmatikai felfogása hatásainak ellenére sem került ki a tételes jogi értelmezésből a jogerő és végrehajthatóság klasszikus értelmezése.

Elmondható tehát, hogy a *Ket. a végrehajthatóságot klasszikus dogmatika mentén értelmezi és a tételes jog alapján explicit terjeszti ki vagy helyettesíti a szó eredeti tartalmi fogalmát egy alaki jellegű fogalommal, amely inkább egy részleges jogerő feloldásnak tekinthető.*

Levonható ezért az a következtetés, hogy helyesebb lett volna magával a jogerő fogalmával operálni és ilyen jogalkotói szándék esetén a jogerőnek és ezen keresztül a végrehajthatóságnak a bírósági rendkívüli jogorvoslat keretében való feloldásáról beszélni. Ez a megoldás a megállapító jellegű, ex lege beálló kötelezettségek esetén is elérte volna a kívánt célt.<sup>552</sup>

---

<sup>551</sup> VARGA Zs: *i.m.* 565. (2007)

<sup>552</sup> Legegyszerűbb lett volna azt mondani a Ket.-ben, hogy „a határozat jogerős és végrehajtható, kivéve ha a bíróság a határozat végrehajtását felfüggesztette.” A félreértés elkerülése végett hozzá lehetett volna tenni, hogy a végrehajtás felfüggesztésének a határozatra nézve halasztó hatálya van.

**Példa az elektronikus hírközlésből a végrehajtás fogalmi zavaraira**

Keretes írás 21.

A 134/2004. (IV.29) Kormányrendelet az Eht. felhatalmazása alapján hozta létre az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Kasszát, melybe történő kifizetések mértékéről a Nemzeti Hírközlési Hatóság jogosult dönteni az Áe. szabályainak alkalmazásával.

A Kormányrendelet 4. § (2) bekezdésében, hogy az (1) bekezdés szerinti hatósági határozatokkal szemben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 62. § (1) bekezdése szerinti fellebbezésnek van helye. A Kasszába fizetendő hozzájárulásra és a Kassza által teljesíthető támogatásra vonatkozó határozatok azonnali végrehajtása - az Áe. 63. § (2) bekezdése c.) pontja alapján - az előfizetők egyetemes elektronikus szolgáltatással történő folyamatos ellátottsága biztosításának érdekében elrendelhető.

A fenti Kormányrendelet 4.§-nak (1) bekezdés szerint a hatóság a Kasszába fizetendő hozzájárulás és a Kassza által az egyetemes szolgáltatók részére teljesíthető támogatás mértékéről hoz határozatot, az az csak megállapítja a fizetendő összeget, de nem kötelezi őket a befizetésre, ugyanis a teljesítési határidőt az Eht.122.§ (5) bekezdése határozta meg. Ha a hatóság határozata nem kötelezést tartalmaz, hanem csak annak megállapítását, hogy mekkora a befizetendő (kifizetendő) összeg mértéke, akkor az nem kötelezettséget kiszabó, hanem megállapító jellegű határozat, melynek végrehajtási szakasza fogalmilag nincs. Ebben az esetben viszont a Kormányrendelet fent idézett 4.§ (2) bekezdésének végrehajtásra utaló része nem értelmezhető. Ezt a formai ellentmondást a hatóság azzal oldotta fel, hogy a két szabály együttes értelmezése alapján kötelező határozatokat hozott, a pontatlan megfogalmazás ezért nem vált akadályává a jogérvényesítésnek. Az ügyek további sajátossága volt, hogy a határozatok meghozatalának időpontjában a teljesítésre nyitva álló törvényi határidők már lejártak.

Ebből a sajátos szabályozási módból eredő jogviták külön tanulmány tárgyát képezhetnék bemutatva azt, hogy a szabályozó hatóságok eljárásai további alkotmányossági problémákat vetnek fel, amely a tételes jog önellentmondásosságán alapulnak. Ezekkel összefüggő ügyekben nem csak az volt a kérdés, hogy ki a jogosult, egyáltalán közigazgatási vagy polgári jogviszonyokról van-e szó, ügyfélegyenlőség értelmezhető-e ezekben az eljárásokban, ha az Áe. szabályrendszerét kell alkalmazni, illetve inkasszózni lehet-e határozat nélkül, de még az is, hogy hatályon kívül helyezett jogszabályok alapján lehet-e eljárni.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>. FB.7.K. 38829/2005/14, LB Pfv.IX.21587/2006/8, BH 2007/5 174., FB 7.K.31.025/2005/19, LB Kfv.IV.37384/2005/6. eseti döntéseket

### 3.1.3 Javaslat a közigazgatási jogerő modern értelmezésre

Az eddigi jogerőtani elemzés konklúziói a következők: A jogerő klasszikus fogalma, amely a maga teljességében az anyagi jogerő beállítását jelenti sem a bírósági ítéletek, sem a közigazgatási határozatok esetén nem tekinthető igazán – e végső és teljes formájában – jelentős intézménynek, mert ennek beállításának időpontja mind az ítéletek, mind a közigazgatási határozatok esetén olyan távoli időpontra tehető, amely a felek, illetve az ügyfél jogaira és kötelezettségeire a legkritább esetben van kihatással. Az anyagi jogerő hatásai csak a már teljesített kötelezettségek, vagy sokkal szűkebb korlátok között a jogok gyakorlását követően az eredeti állapot helyreállításával, az alaki jogerő folytán már bekövetkezett anyagi jogviszonyok módosításával jár. Tehát ha elvileg nem is, de a gyakorlati hatását tekintve egy „újabb” jogviszony keletkezésnek, módosulásnak, vagy megszűnésnek tekinthető. Ezért **helyesebbnek tűnik az anyagi jogerőt az alaki jogerőt kiegészítő nem túl lényeges és utóbb**

**bekövetkező jogerőhatásnak tekinteni, míg az alaki jogerő maga a jogerő intézményének magva.** Az alaki jogerő lényegesen jelentősebb hatással bír a felek jogviszonyára. A közigazgatási határozatok esetén – főszabályszerűen – ehhez kapcsolódik az adott anyagi jogviszony létrejötte.<sup>553</sup> A legfontosabb jogerő hatás, az alaki jogerőhöz kapcsolódik tehát, azaz a feleket innentől az adott határozat köti, jogviszonyaik keletkezése, módosulása, vagy megszűnése a határozat alaki jogerejével következik be. Mindez a jogerőirodalom alapján megállapítható.

A magam részéről azonban hozzá tettem azt is – és ez már a saját dogmatikai következtetésem –, hogy **az ítélet dolog fogalma** – szemben a Pp. tételes jogi fogalmával és az e körül forgó dogmatikai vitákkal – **nem az anyagi jogerő, hanem az alaki jogerő fogalmához kapcsolódik. Azonos tényállás, felek és jogalap esetén új eljárás nem folytatható le** (ítélt dolog), **csak az adott eljárásban hozott döntés támadható különböző rendkívüli jogorvoslatokkal.** Következésképp mindaddig „ítélt dologról” van szó, amíg egy rendkívüli jogorvoslat során az adott ítéletet, vagy hatósági határozatot hatályon kívül helyezik. Ez utóbbi jogerőhatás azonban csak azon közigazgatási határozatok esetén értelmezhető esetleg, ahol az újrafelvételi kérelem intézménye értelmezhető. Más esetekben – de egy újrafelvételi kérelemmel támadható határozat esetén is – le kell folytatni formailag az új eljárást, mely azonban tartalmilag és gyakorlatilag egy „ítélt dolog” hivatkozással zárható le. Ennek a különbségnek a jelentősége különösen csekély azért, mert a közigazgatási határozatok esetén –, különösen akkor, amikor egy kérelem elbírálásáról van szó, amely kérelem önmagában keletkezteti az új ügyet,- az alapul fekvő tények, a tényállás egyes elemei gyorsan, akár az ügyféli aktív magatartással (pl. hiányzó – és az adott időszakban még jogilag nem teljesíthető - melléklet későbbi megszerzésével) is megváltoztatható. Ami a **bírósági döntések jogerejének minden fajtájában, és a közigazgatási hatóság döntései jogerejében is közös, az egyetlen dolog: a jogerő azon főhatása, hogy az adott döntés a feleket és a bíróságot (hatóságot) joghatályosan köti**, a feleknek azt kell igazságként elfogadnia egész addig, amíg a **jogerős döntést hatályon kívül nem helyezik, vagy** valamely rendkívüli jogorvoslattal meg **nem változtatják, tehát új eljárás – a szó alaki értelmében – nem folytatható le.** Ez tehát minden jogerő fogalom közös pontja, közös tartalma, következésképp bármely jogágra érvényesen a jogerő fogalma – így általában – ezt jelenti.

---

<sup>553</sup> Itt arról van szó, hogy fő szabály szerint a közigazgatási hatóság döntése hozza létre maga az egyedi anyagi jogi jogviszonyt, míg a bíróság főszabály szerint jogvitát bírál el, annak jogi jellege deklaratív.

*Az alaki jogerő fogalma ugyanakkor nem egyenlő a végrehajthatóság fogalmával, hanem az csak az alaki jogerőhöz kapcsolódó rokonhatás, amely marasztaló jellegű határozatok esetén tartalmilag is értelmezhető.* A végrehajtás felfüggesztése mint jogi tény a jogot adó határozatok esetén szintén feloldja a jogerő főhatását, ekként ezekben az esetekben a kettő közti különbségtételnek nincs dogmatikai relevanciája. *Ugyanakkor nincs kihatása a végrehajtás felfüggesztésének a jogot megvonó és különösen a megállapító tartalmú határozatokra, amely ex lege keletkeztetnek kötelezettséget. Ezek tipikusan valamely meghatározott cselekmény elvégzésére kötelező, magatartási szabályokat előíró határozatok. Ezek esetében tehát az (alaki) jogerő és végrehajthatóság megkülönböztetésének fontos szerepe van.* Megjegyezhető, hogy az Áe. időszakban a végrehajthatóság kifejezetten el is vált, mint rokonhatás az alaki jogerőtől, hiszen a 30 napos keresetindítási határidő lejártáig „nem lehetett tudni”, hogy végrehajtható-e a határozat. Ez a gyakorlatban csak azt jelenthette, hogy az alaki jogerőt a végrehajthatóság csak a bírósági felülvizsgálattól függően – legalábbis főszabály szerint – legkevesebb 30 napot követően, maximum a bírósági felülvizsgálat jogerős befejezésekor követte.

Mindezért a közigazgatási jogerő irodalomban, ahogy Magyary Géza egykor (szemben a mai Pp. szabályozással) az alaki jogerő fogalmát tette általánossá a polgári perrendtartás szabályozásában, ugyanígy nekünk a *mai közigazgatási eljárási tételes jog és jogdogmatikai alapokon is az alaki jogerő fogalmát kell a jogerő intézményének alapkövévé tennünk, amely biztosítja a jogállami szervek hatékony fellépését, és egyben képes arra, hogy az ügyfélnek tényleges jogot adjon.*

*A közigazgatási jogi alaki jogerő – és most már nevezzük ezt általában csak jogerőnek – három lényegesen szempontból különbözik a polgári perjogászok és a polgári eljárás általános jogerő fogalmától.*

Az egyik az, hogy a közigazgatási jogi jogerő a polgári ítéletek jogerejével azonos főhatása mellett egy *további jogerőhatást is kivált: ez pedig az, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok a hatósági úton való megváltoztatás korlátját képezik.* Ez a tény gyakorlatilag az anyagi jogi jogerőhatás sajátos esetben való azonossága az alaki jogerő

klasszikus fogalmával, ha a határozatok jogerejét csak az állam hatóságai és az ügyfél viszonyrendszerében vizsgáljuk.<sup>554</sup>

A *másik különbség* éppen ebből a közigazgatási hatóságok és a bíróságok nem egyenrangú pozíciójából következik. Egyrészt a *bírói felülvizsgálat, mint rendkívüli jogorvoslat keretében a közigazgatási alaki jogerő joghatásai visszamenőlegesen megszűnhetnek* a bíróság döntésével, a bírósági ítélet jogereje a hatóságot kötni fogja az esetleges újabb döntése során, olyannyira, hogy az még a konkrét ügyben az absztrakt jogi norma tartalmát is megelőzi.

Ebből pedig kikövetkeztethető a harmadik különbség is. *Mivel a bírósági ítélet jogerejével a hatósági határozat jogereje nem konkurálhat, ezért hatósági határozat akár anyagi jogereje sem irányadó a bíróságra nézve, ha a bíróság által - más ügyben - alkalmazandó jogi normával az adott határozat ellentétes.* Ehhez annyi megjegyzést kell fűznünk, hogy itt nem arról van szó, hogy a hatóság által - más ügyben - megállapított tényállás nem köti a bíróságot. Ugyanis ha a bíróság és a hatóság hatásköri szabályai nem konkurálnak egymással – ez pedig jogállamban elvárható lenne, ha a gyakorlatban ez nem is mindig van így<sup>555</sup> - akkor egy más ügyben megállapított tényállás még a hatóság számára is csak közokirati bizonyíték a konkrét ügyben, ahogy a bíróság is csak ekként veszi figyelembe a hatósági határozat tényállását, amely megdönthető a bizonyítási eljárás során. Ez következik abból, hogy egy polgári bírósági ítéleti tényálláson alapuló jogkérdésben való döntés mindig eltérő tárgyú, a hatóság (pl. szabálysértési hatóság) adott hatósági ügyben hozott határozatában elbírálandó jogkérdéstől. Ez alól épp a hatáskör kérdésében való döntés a kivétel, mert ugyanazon ügyben való állásfoglalás ebben a kérdésben mind a bíróságnál, mind a hatóságnál előállhat, a dolog természetéből adódóan. Itt értelemszerű, hogy a bíróság hatáskör kérdésben való állásfoglalása köti a hatóságot, míg ez fordítva nem igaz.<sup>556</sup>

A fentiekkel szemben a bíróság, mint közigazgatási bíróság által elbírált ügyben hozott döntés jogerejéhez a hatóság kötve van, míg ez az „alá-főlé rendelethez” helyzet fordítva nem képzelhető el. Ebből következik, hogy *ha (akár alaki, akár anyagi) jogerős közigazgatási*

<sup>554</sup> Semmis határozatnál a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének érvényesülése erősen korlátozott. Azonban, ahogy rámutatunk ez természetes is, hisz a semmis határozatnak jogereje sincs.

<sup>555</sup> Lásd Keretes írás 11.

<sup>556</sup> A common law jogrendszerű országokban ez az okfejtés nyilvánvalóan nem használható. Lásd. BAUMGARTEN: *i.m.*19-20.

***határozat ír elő követendő magatartást az ügyfél számára és az konkurál egy másik ügyben a közigazgatási bíróság által alkalmazandó jogszabállyal, akkor a bíróság a törvényességi kontroll keretében a jogszabály alapján dönt és a hatóság határozatának jogerejét figyelmen kívül hagyja. A közigazgatási (alaki) jogerő tehát köti a feleket és az állam hatóságait, de a bíróságot nem.***<sup>557</sup>

A következőkben ezen jogerő és végrehajthatóság fogalom használatával teszek kísérletet az NHHT JPE határozatai „végrehajtási szakaszának” dogmatikai elemzésére és ez alapján kerül sor a szabályozó hatóságok eljárásnak „végrehajtási szakaszára” vonatkozó általános jogelméleti – eljárásjogi következtetések levonására is.

**Különös eset: amikor a bírósági felülvizsgálat rendes jogorvoslat...**

*Keretes írás 22.*

A 2005. november 1-étől hatályos Tpvt. 89.§ (1) bekezdése szerint a versenyhivatal határozata nem jogerős, ha ellene jogorvoslatot terjesztettek elő. Ha a jogorvoslatnak nincs a végrehajtásra halasztó hatálya, akkor a nem jogerős döntés végrehajtható. Ez a megoldás megszünteti a bíróság jogorvoslat rendkívüli jellegét, amely az eddigi tételes jogi és dogmatikai felfogástól egyedülállóan eltérő szabályozás. Ez a különleges eset, amikor a hatóság határozata ugyan nem jogerős, de főszabály szerint végrehajtható jelzi, hogy a végrehajtás és jogerő fogalma eltérő. Ennek a sajátos szabályozásnak – a jogerő hiányának- az eddigi gyakorlatra nézve is jelentős kihatása van.

Például ha a versenyhivatal azon az alapon értékeli a bíróság kiszabása során az ismételt jogsértés tényét, hogy már korábban hasonló ügyben a versenyhatóság határozattal megállapított jogsértést, akkor a bírói gyakorlat ezt elfogadta, függetlenül attól, hogy ez a korábbi határozat esetleg bírósági felülvizsgálat alatt állt. Ennek oka pedig az volt, hogy a bírói felülvizsgálat rendkívüli jogorvoslat, a jogerős versenyhatóság határozat jogereje köti a feleket és a bíróságot is, az az a jogsértés ismételtége az ilyen jogerős versenyhatósági határozat(ok)ra hivatkozással megállapítható. Az új szabályozás következtében a fenti érvelés alapján a bíróságnak arra következtetésre kell jutniuk, hogy mivel a versenyhatóság korábbi határozata bírósági felülvizsgálat alatt áll, ezért az nem jogerős, így arra hivatkozással ismételt jogsértést megállapítani nem lehet. Következésképp a versenyhatóság hiába „büntet” meg egy vállalkozást egymás követően többször, amíg nem áll rendelkezésére egy bíróság által is jogerősen felülvizsgálat versenyhivatali határozat, addig nem tud ismételt jogsértést megállapítani.

Nyilvánvaló, hogy a Tpvt. új szabályozása a jogalkotó által nem kívánt hatása ez, és jól mutatja, hogy a jogalkotást végzők dogmatikai felkészültsége enyhén szólva is hiányos. Ez a sajátos szabályozás azonban megerősíti azt az álláspontot, hogy a végrehajthatóság és jogerő jogkövetkezményei különbözőek, a két jogintézmény egymással nem azonosítható. Ez az egyetlen eset a tételes jogban, amikor a bírósági felülvizsgálat nem minősül rendkívüli jogorvoslat. E szabályozás szükségszerű volta azonban megkérdőjelezhető.

<sup>557</sup> Persze a bíróságot is köti egy jogerős határozat, mint tényállási elem /lásd Keretes írás 22./Érdekes kérdés lehet az is, hogy ez a helyzet két különböző közigazgatási határozat vonatkozásában előfordulhat-e, mert ha igen akkor ez is dogmatikai állásfoglalást igényelne. Én magam az eddigi gyakorlatom alatt ilyen esetre nem emlékszem, bár nem lehetetlen, hogy léteznek.

**A jogerő nem tárgyalt szakirodalmi és fogalmi kérdései**

*Keretes írás 23.*

Csak jelzésértékűen feltüntetjük azokat a további témaköröket, amelyek egy komplett jogerőtani elemzés tárgyait kéne, hogy képezzék a közigazgatási határozatokkal összefüggésben is, de jelenleg területi keretek miatt nem tudunk velük foglalkozni.

**Relatív és abszolút jogerő:**

Ezt a megkülönböztetést különböző szerzők teljesen eltérő fogalomként használják. Varga Zs. szerint relatív jogerős egy határozat, ha valamely ügyféllel szemben a bírói felülvizsgálatra nyitva álló határidő lejárt. Abszolút jogerős a közigazgatási határozat akkor, ha minden ügyféllel szemben lejárt.<sup>1</sup> Ez a megkülönböztetés nagyon kézenfekvő és a gyakorlat szempontjából sok fontos releváns problémakörhöz kapcsolható.

Otto Mayer e két fogalmat az alaki és anyagi jogerő fogalmi rendszere helyett használta, mivel eleve más dogmatikai rendszerben közelítette meg a kérdést. Relatív jogerős a közigazgatási határozat általában, ami azt jelenti, hogy a feleket köti, de a hatóságot nem. Abszolút jogerős akkor, ha a hatóságot is köti. Baumgarten az otto mayer-i megközelítést abból a szempontból kérdőjelezi meg, hogy szerinte a közigazgatási bíróság nincs kötve mindig a kereseti kérelemhez. A németektől átvett magyar gyakorlat munkásbiztosítási pereiben például ez a helyzet, a reformatio in peius megengedett.<sup>2</sup> Wlassics-csal egyetértve arra következtetésre jut, hogy a kereseti kérelem áttörése a közigazgatási perekben elkerülhetetlen és a modern eljárásjogi felfogás ezt kívánja meg.<sup>3</sup> Ezt az álláspontot, most 2007-ben is csak megerősíthetjük, noha a jelenlegi felsőbbbírósági gyakorlat sajnos az ellenkező irányba mozdult el.<sup>4</sup>

**Végzések jogereje:** fontos jogerőtani téma az, hogy a végzéseknek is van-e jogereje vagy csak az érdemi határozatoknak. Baumgarten szerint az osztrák judikatúrában csak az érdemi határozat jogerős, a végzéseknek nincs jogereje. A Pp. szabályai szerint a pervezető végzéseknek egyszerű kötőereje sincs, de az otto mayer-i értelemben vett relatív jogerő nehezen lenne vitatható. E kérdés részletes vizsgálata további nagyon fontos adalékokat jelenthet a jogerő miben létének meghatározásához, melyet területi korlátok miatt mellőztünk.

**Részjogerő:** A részjogerő intézményét a Pp. mindig is ismerte, de az Áe. nem. A Ket. bevezette a részjogerő lehetőségét, amelynek elemzése szintén minden jogerőtani munka tárgya.

**Rendelkező rész és indokolási rész jogereje:** Állandó vita tárgya, hogy a rendelkező rész jogerős-e vagy a határozat egésze, és akkor ennek mi a konzekvenciája.

A polgári jogászok fontos megállapítása, hogy csak a kereset tárgyában hozott döntéshez vannak kötve a felek, ha bíró a kereseten túlterjeszkedett, akkor az a feleket sem a rendelkező rész, sem az indokolás vonatkozásában nem köti, más perben még vitássá tehető.

Baumgarten mutat rá a német judikatúra elemzése alapján, hogy a rendelkező rész nem önmagában mint holt formula, hanem az „élő gondolat” emelkedik jogerőre, amelynek tartalmát tisztázni kell, ezért az indokolási rész nélkülözhetetlen lehet a rendelkező rész megértéséhez. Ugyanakkor maguk az indokok nem emelkednek jogerőre, a német judikatúrában az indokolásra nézve nem lehet perújítást benyújtani, kivéve ha az a rendelkező rész kiegészítését jelenti. Egész-rész viszonyban álló határozatoknál az egészre hozott határozat jogereje kiterjed a részhatározatokra is. Az osztrák judikatúra kapcsán fejt ki, hogy a jogerőhöz a döntésnek határozat jelleggel kell bírnia, azaz szabatosnak kell lennie, adott esetben végrehajthatónak stb.

Theoretikus levelek nem lehetnek jogerősek, a jogerő formális határozatot kíván az állított jog tartalmáról. Például a fizetési utalvány nem határozat és nem lehet jogerős sem, mert a jog nincs megformulázva. Ma általánosan elfogadottnak tekinthető, hogy a jogerő a határozat indokolása tekintetében is érvényesül, amennyiben az a rendelkező rész pontos tartalmának meghatározásához szükséges. A bíróságok ezért az indokolási rész jogerejének terjedelmét esetről-esetre állapítják meg. Megjegyezhető, hogy Magyarországon az ítélet indokolása is támadható, következésképp a perújítás benyújtása sem kizárt.



**Semmis határozatok jogereje:**

Baumgarten szerint ami abszolút semmis határozat nem emelkedhet jogerőre. Ezért a határozat jogerejének feltétele a hatásköri is illetékességi szabályok betartása, a határozat jogerőre emelkedésének feltétele az illetékesség. Illetéktelen hatóságok határozatai önmagukban semmiek és azok jogerőre nem emelkedhetnek mondja Baumgarten a Curia 1905 szeptember 6-i 9580 döntése alapján.<sup>5</sup> Ellenben eltekintenek az osztrák judikatúrában a hatásköri túllépéstől, ha a határozat fogantatba ment. A semmis határozat értékelése szorosan összefügg a látszatjogerő fogalmának jogerőtani értelmezésével.

**Látszatjogerő és áljogerő fogalma:**

Farkas szerint jogerő a bírói ítélethez kapcsolódik, és felteszi azt a kérdést, hogy mikor nevezünk egy dokumentumot ítéletnek. Rámutat arra, hogy a jogirodalomban a semmis bírói ítéleteket külön eljárás nélkül "félretehetőnek" tekintik, azonban nehéz megállapítani, hogy mikor áll fenn ez a helyzet.<sup>6</sup> Magam részéről úgy gondolom, hogy a látszatjogerő fogalma a közigazgatási eljárásjogban - ha elismerjük a jogerőt a közigazgatásban - más tartalmat is hordoz. Tipikus esete azok a határozatok, amelyekre a jogerőt rávezetik, majd több- például a mellőzött ügyfél fellépése folytán -derül ki, hogy az adott határozat nem volt jogerős. Az áljogerő mindentől abban különbözik -Baumgarten felfogásában -, hogy az a fél dolozus, rosszhiszemű eljárása folytán beálló jogerő. A látszat és áljogerő megdöntésének lehetősége az egyik legkevésbé megoldott, de sok vitára alkalmas adó téma a jogerőtani irodalomban. A látszat és áljogerő közti különbségtételt az ilyen jogerő megdöntéséből eredő jogkövetkezmények tekintetében fennálló különbségek indokolják.

**Többszörös jogerő:** Ez az az eset, amikor ugyanazon ügyben két jogerős határozat születik. Általános dogmatikai megoldása ennek az esetnek az, hogy mivel az utóbb hozott határozat, hatáskör hiányában hozott határozat (ez problémamentesen a bírósági ítéletek esetében állítható), ezért az semmis, ekként az utóbbi határozat minden további nélkül "félretehető" az nem lehet jogerős, joghatás kiváltására alkalmatlan.<sup>7</sup> Ennek a kérdésnek különös aktualitást ad a Ket. hatálybalépése óta a Közbeszerzési Döntőbizottság által hozott azon határozatok, amelyek egyszerre tartalmaznak ugyanazon kérdésben végzés és határozati tartalmú rendelkezéseket, mely ügyek így a bírósági felülvizsgálat során nemperes és peres eljárások sorozatában duplázódnak meg. Ezért e körben a jövőben széleskörű elemzésre érdemes bírói gyakorlat várható.<sup>8</sup>

1. VARGA ZS: *i.m.* 557.. (2007)
2. Lásd: A Magyar Királyi Állami Munkásbiztosító Hivatal 1909. március 18-i VII. számú elvi határozatát, amely szerint az elsőfokú ítélet a nem fellebbező (munkás) fél javára is megváltoztatható.
3. BAUMGARTEN: *i.m.* 25-26.
4. Ebben a tanulmányban is számos példa található erre nézve, de a szakirodalom is ezt a gyakorlatot egyre több kritikával illeti. Lásd legutóbb: KURUCZ M.: *A jogerőhatás és közhitelesség jogvédelmi hatásainak kollíziója az 1997 évi CXLI. törvény által szabályozott ingatlanjylvántartásban.* In: *Magyar Jog* 2007. augusztus - szeptember. 458-468.
5. BAUMGARTEN: *i.m.* 117.
6. FARKAS: *i.m.* 124-126.
7. Ugyanez az álláspontja Farkasnak, FARKAS: *i.m.*126.
8. FB 7.K.31827/2006/10, FB 7.Kpk.45145/2006/10, KDB. D.72/34/2006.; KDB D.829/23/2006

## **3.2 JPE határozatok jogereje és végrehajtásának problémái**

Ahhoz, hogy megérthessük a jogerő és végrehajthatóság fogalmi értelmezésének különös jelentőségét a JPE határozatok és általában a szabályozó hatóságok eljárásai és döntései szempontjából, történetileg érdemes végigkövetni a bírói gyakorlatban e körül felmerült jogi problémákat. Ezek a kérdések mindig összefüggnek a határozatok rendelkező részének tartalmával, így ezek tartalmi elemzését is el kell végeznünk. Mindezért először vissza kell tekintenünk a Hkt. alapján hozott JPE határozatokkal kapcsolatos perek tapasztalataira.

### **3.2.1 A Hkt. alapján hozott JPE határozatok jogereje és végrehajthatósága**

A HDB Hkt. alapján hozott JPE határozatainak rendelkező része az Eht. alapján hozott határozatokhoz képest meglehetősen egyszerű volt. E határozatok úgy szóltak, hogy „X.Y. szolgáltatót jelentős piaci erővel rendelkezik”. Ez volt maga a JPE döntés, és ez a döntés már felvetette mindazon problémákat, melyek jóval bonyolultabb formában, de elvi szinten azonosan jelentkeztek a későbbi ügyekben. Ez a határozati rendelkezés nem egy konkrét kötelezettség előírása, ezért teljesítési határidőt sem találhatunk benne, amelyhez képest valamely kötelezettség végrehajtása elképzelhető lenne, hanem mindössze egy „jogi státuszt” állapít meg, tipikus megállapító határozat. E jogi státusz deklarálásának azonban fontos jogi hatásai voltak. A jogszabályokból egy egész kötelezettségrendszer részeseivé váltak azok, akiknek a jelentős piaci erő státuszát a HDB megállapította. E jogi státuszból többek között számviteli szétválasztási kötelezettség és főként az adott piacon alkalmazott díjakra vonatkozó költségmodell benyújtási kötelezettség keletkezett, mely költségmodell szabályait szintén jogszabály rendezte. Ezek tehát komoly kötelezettségeket jelentettek, de a kötelezettségek nem magából a határozatból, hanem a határozatban megállapított jogi státuszból, ex lege álltak be.

A bírósági felülvizsgálat első figyelemre méltó tapasztalata az volt, hogy a HDB DB-3605-1116/2002 szám alatt 2002. október 30-án hozott határozatának végrehajtását a Fővárosi Bíróság 3.K.33466/2002/4-es számú végzése – figyelemmel arra, hogy a JPE státuszból

komoly hátrányok érték az adott szolgáltatót – felfüggesztette. A hatóság lekéste a fellebbezési határidőt, így ez a határozat jogerőre emelkedett. Ezt követően az adott szolgáltató vonatkozásában a hatósági jogérvényesítés leállt. Mind felperes, mind alperes akként értelmezte a bíróság döntésének jogi hatását, hogy a továbbiakban a végrehajtható JPE határozat hiányában a törvényben megállapított kötelezettségek elmaradása nem szankcionálható. Ez az értelmezés annyiban mindenképp különös volt, hogy a hatóság saját határozatának jogerejét nem ismerte el, hanem azt a végrehajthatóság fogalmával azonosította, és egyáltalán nem vette figyelembe, hogy a határozat egy megállapító határozat, melynek fogalmilag nincs végrehajtási szakasza. Annyiban viszont e magatartás mindenképp érthető volt, hogy hasonló súlyú ügyben, méghozzá ilyen szabályozási jellegű témában nem volt semmiféle gyakorlata annak, hogy pontosan mi is egy ilyen bírósági döntésnek a jogi hatása. Nyilván lehet valami hatása, ha a bíróság helyt adó döntést hozott.

Ebben az ügyben aztán a 3.K.33466/2002/15 számú ítéletével a Fővárosi Bíróság a felperes keresetét elutasította, mely ítéletet a Legfelsőbb Bíróság 2003. november 4.-én alapvető eljárási jogok megsértése miatt hatályon kívül helyezett. Az alperes a Legfelsőbb Bírósági döntés írásba foglalását be sem várva 2003. november 6-án meghozta DB-3059–1869/2003-as számú határozatát, amely ismételten kimondta, hogy az adott szolgáltató jelentős piaci erővel rendelkezik. Nyilvánvaló volt azonban, hogy az alperesi HDB-t súlyosan érintette a bíróság végrehajtás felfüggesztő döntéséből adódó „bizonytalanság” és ez a döntés a szabályozás folytatását biztosító újabb érdemi döntésnek volt tekinthető, úgy hogy időközben az eredeti határozat iránti bírósági felülvizsgálat – ezek szerint immár lényegében oka fogyottan – de tovább folyt.

A felperesi szolgáltató meg is ragadta az alkalmat, hogy ezzel érveljen és igyekezett az „ismételt” határozat végrehajtásának felfüggesztését is elérni. A 7.K.33137/2003/3-as számú fővárosi bírósági döntés azonban a felperes végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet elutasította. A Fővárosi Bíróság ebben az elsőfokú döntésében már foglalkozott a jogerő és végrehajthatóság fogalmi kérdéseivel és ehhez képest a szokásos indokolástól eltérő alapokra helyezte az ügy elbírálását.

A bíróság szerint a felülvizsgálni kért határozat egy alakilag jogerős közigazgatási határozat. Egy határozatban foglalt esetleges jog vagy kötelezettség akkor keletkezik, amikor a határozat jogerőssé válik, tehát a jog vagy kötelezettség, függetlenül a határozat végrehajthatóságától

létrejön (módosul, megszűnik). Amennyiben bírósági felülvizsgálat folytán az nem végrehajtható – vagy a bíróság a végrehajtását felfüggeszti - majd utóbb a határozatot hatályon kívül helyezi, a kötelezettség és a jog a határozat jogerejének napjára (bíróság által felülvizsgálható határozat kelte) visszamenőleg szűnik meg (módosul, keletkezik), míg felperes keresetének elutasítása esetén a határozatban megállapított teljesítési határidőtől fogva esik késedelembe (kötelezettség esetén) a felperes (a határozat kötelezettje).

A végrehajthatóság ehhez képest csak annyit jelent, hogy az alakilag jogerős határozatban foglalt kötelezettség állami úton kikényszeríthető.

Tehát ha egy határozat nem végrehajtható - ha pl. az adott ügyben a bíróság a határozat végrehajtását felfüggeszti - az csak annyit tesz, hogy a határozat végrehajtható rendelkezéseiben foglalt kötelezettségek – ha van ilyen – állami úton nem kikényszeríthetők.

Ugyanakkor minden állami szerv által hozott jogerős döntés – akár a bíróság, akár valamely közigazgatási szerv hatósági jogkörében eljárva hozta – végrehajtásának tipikus és jellemző módja az önkéntes jogkövetés. A jogkövető magatartás elmaradása esetén kivételes és végső eszközt jelent az állami kényszer alkalmazása, a végrehajtási eljárás lefolytatása.

Az önkéntes jogkövetés elmaradása mindig azt a kockázatot rejti magában – a határozat végrehajtásának felfüggesztése esetén is –, hogy utóbb jogszerűnek bizonyuló határozatban meghatározott teljesítési naptól fogva esik késedelembe a kötelezett.

A szó nyelvtani jelentése magában foglalja ezt az összefüggést: a határozat nem jogerős és végrehajtható, ez utóbbi a jogerőből automatikusan következik, hanem végrehajtható, azaz az állami kényszer igénybevétele lehetőség, de nem minden esetben feltétlenül meginduló eljárási szakasza az igényérvényesítésnek<sup>558</sup>.

---

<sup>558</sup> A fenti dogmatikai okfejtések tükrében a végzésnek van egy az ügy szempontjából nem túl jelentős megjegyzése, amely azonban nem tartható. Ez a következő „Megjegyezhető, hogy jogerő magát a végrehajthatóságot is magában foglalja, ehhez képest a főszabály alóli kivételnek tekinthető a közigazgatási eljárásokban érvényesülő azon főszabály, amely a jogerővel bekövetkező jogkövetkezmények közül végrehajthatóságot kiemeli. Ezen kivétel alóli alkivétel (és így a jogdogmatikai főszabály) érvényesül jelen határozat esetében, amikor a jogerő és végrehajthatóság napja egybeesik.”

Ha bíróság a támadott határozat végrehajtását felfüggeszti, az csak annyit jelent, hogy az alperes határozatának végrehajtása érdekében a végrehajtás elrendelése és foganatosítása iránt nem intézkedhet. Ez azonban nem jelenti azt, hogy jogszabályi felhatalmazás alapján, ezen döntésre is támaszkodva, konkrét kötelezettségeket megállapító érdemi határozatokat ne hozhatna akkor is, ha a bíróság felfüggesztené az azt megalapozó határozat végrehajtását.

A bíróság álláspontja szerint a határozat megállapítást, mégpedig ténymegállapítást tartalmaz, amelynek ugyan következménye, hogy a felperes köteles bizonyos jogszabályi rendelkezéseket alkalmazni, és különböző jogszabályi kötelezettségeket betartani, ez azonban nem a határozat esetleges állami úton való kikényszerítéséből, végrehajtási eljárás során érhető el, hanem további a konkrét jogszabályhelyek sérelme alapján megállapítható konkrét kötelezettségeket, szankciókat (anyagi jogi bírságokat) tartalmazó érdemi határozatok alapján. A felperes által vélt jogsérelem valójában ezen határozatok következményeként állhat be (és ott beszélhetünk végrehajtásról és annak felfüggesztéséről), és nem jogszabályban foglalt kötelezettségek teljesítésével.

Ahogy egy megállapítási kereset alapján hozott ítéletre végrehajtás nem kérhető, az alapján végrehajtási lap nem állítható ki, mivel nem tartalmaz olyan konkrét kötelezettséget, amelynek alapján végrehajtási eljárás lefolytatható lenne, így a végrehajtás felfüggesztése ebben az esetben sem volt értelmezhető.

Ezért a bíróság azt állapította meg, hogy a támadott határozat konkrét végrehajtható kötelezettséget nem tartalmaz, végrehajtása konkrét kötelezettség előírása híján nem rendelhető el, és végrehajtás foganatosítása iránt intézkedés (pénzkövetelés behajtása, meghatározott cselekmény végrehajtása, dolog kiadása) nem tehető, így végrehajtásának felfüggesztéséről sem lehet rendelkezni.

Kifejtette továbbá, hogy az Áe. 3. § (3) bekezdés, szerint közigazgatás ügy minden olyan ügy, amelyben közigazgatási szerv jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

A fenti hírközlési ügyekben is mögöttes szabályként alkalmazandó jogszabályhely a közigazgatási ügy alaki jogi fogalmát rögzíti, melybe a támadott megállapítást tartalmazó határozat speciális egyedi, és nem tipikus tartalma nem igen illeszthető be. Így az Áe. és más különös eljárási szabályok valamint a Pp. határozat végrehajthatóságával kapcsolatos szabályai rendszerint a jogot és kötelezettséget megállapító határozatok esetén értelmezhető.

Másoldalról megközelítve a kérdést a „jog” érvényesítése egyedi hatósági jogviszonyokban két szabályozási modell szerint történhet. Egyik, amikor a jogszabályi előírást minden jogalkalmazói aktus nélkül követnie kell a jogi norma címzettjének, a jogszabály folytán ex lege keletkezik a kötelezettség. Ezt a hatóság ellenőrzi, és a jogszabály be nem tartása esetén szankciót alkalmaz. Ez az ex lege, vagy felügyeleti típusú szabályozási modell. A másik ún. „jogalkalmazásos modell” esetében a jogszabályi előírásnál a hatóság egyedi jogalkalmazói aktusára van szükség a norma érvényesítéséhez.

A bíróság ehhez képest mindenben osztotta felperes azon érvelését, mely részletesen és alaposan felsorolta azon jogszabályi előírásokat, amelyek az általa követendő jogszabályi kötelezettségeket tartalmazzák. A felperes helyesen állapította meg, hogy jogszabály határozza meg ezeket a kötelezettségeket és „argumentum a contrario” nem a támadott határozat rendelkező része.

Ex lege kell tehát betartania az általa sérelmezett kötelezettségeket, melyet a hatóság felügyeleti tevékenysége körében hatósági ellenőrzést követően érdemi határozattal szankcionálhat, mely érdemi határozat és így bíróság előtt támadható. Ezen esetleges határozatok meghozatala és jogszerűsége nem az ügyben támadott határozat végrehajthatóságának függvénye, hanem az ügyben támadott határozat jogszerűségétől vagy jogszerűtlenségétől függ. Ez annyit jelent, hogy a már konkrét kötelezettségeket tartalmazó érdemi határozatok jogszerűsége megítélésének előkérdése az, hogy jelen ügyben hogyan dönt érdemben a bíróság.

A bíróság szerint ezt az okfejtést támasztotta alá a Legfelsőbb Bíróság határozatok végrehajtása felfüggesztésének szempontjait részletező KK.14. számú állásfoglalása is, melynek az ügyben releváns része szerint a bíróság a végrehajtás felfüggesztését különösen akkor rendelheti el, ha a felfüggesztést különös méltánylást érdemlő vagy egyéb jelentős körülmény indokolja, illetve a fél számára súlyos hátrányt előidéző jogkövetkezményekkel járna.

Végül soron a bíróság azt is rögzítette, hogy ha felperes meg van győződve arról, hogy a támadott határozat jogszabálysértő, és a jogerős határozati megállapítást nem veszi figyelembe, akkor nyilvánvaló, hogy vele szemben alkalmazott esetleges felügyeleti típusú jogérvényesítés sem lesz jogszerű.

Ez az elsőfokú bírósági döntés rámutatott arra, hogy a JPE határozatok, mint jogi státuszt megállapító határozatok esetén, a határozatból fakadó jogkövetkezmények „megakasztására”, a hagyományos felfogást követve eszköztelen. Ha a jelenlegi Ket. szabályozása alapján vizsgálnánk meg ezt a kérdést, a helyzet ugyanez lenne. Ugyanis ebben az esetben nem jogok gyakorlásáról van szó, hanem törvényből eredő kötelezettségek hatályosulását kéne a bíróságnak megakadályozni. Ez a tény is kellően jelzi, hogy valódi szabályozói tevékenységről van szó. A JPE határozatok jogerejének főhatása tehát az, hogy többek között köti az ügyfelet akként, hogy egész jogszabályi kötelezettségrendszer alanyává válik. Ez egyfajta „jogszabályszerű” hatást jelent. Ez pedig megelőlegezi azt a gondolatot, hogy a JPE határozatok esetén már nem önmagában jogerőhatásról, hanem sokkal inkább a szabályozás hatályosságáról beszélhetünk.

A felperes fellebbezése folytán eljáró Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.28105/2004/4-es számú végzése helybenhagyva a döntést, annak dogmatikai indokolását mellőzte. Kifejtette, hogy az elsőfokú végzés indokolásának 2. oldala utolsó hat bekezdését, a 3 oldalt és 4 oldal első három bekezdését – az ott foglaltak szükségtelensége, feleslegessége, és vitatható helyessége folytán – mellőzte, egyebekben a végzést helyben hagyta. Nem foglalt állást abban, hogy az okfejtés egyébként helytálló-e, mert a Legfelsőbb Bíróság KK.14. számú állásfoglalása alapján – tehát a hagyományos módon – is megvizsgálható a kérdés, és a végrehajtás felfüggesztésére így sincsen mód.

A Fővárosi Ítéltábla így logikailag megfordította a kérdést és azt mondta, hogy ha a KK.14. számú állásfoglalás alapján el lehet utasítani a kérelmet, akkor nincs szükség dogmatikai okfejtésekre ebben a körben. Ez az álláspont azonban csak akkor tartható, ha a Fővárosi Ítéltábla a végrehajtás felfüggesztésének joghatásait a hagyományos felfogástól eltérően értelmezi, azaz minden a határozaton alapuló állami jogérvényesítésre kiterjeszti annak joghatásait. Hiszen ha a végrehajtás felfüggesztéséről való döntés valóban csak az állami úton való kikényszeríthetőség akadálya lenne és csak a végrehajtási eljárás lefolytatásának tilalmát jelentené, akkor a formális logika szabályai szerint az értékelési sorrendet nem lehet megfordítani. Ha nincs végrehajtási eljárási szakasza az adott eljárásnak, akkor értelemszerűen nem lehet azt vizsgálni, hogy ez milyen súlyos hátrányt okozna, vagy különös méltánylást érdemlő magánérdeket sértene és különösen nem indokolt ezt követően a végrehajtási eljárás hiányára való hivatkozás, hisz egy ilyen sorrendiség azt a képzetet keltheti, hogy a bíróság döntése során elfogultan, kifejezetten az elutasítás céljából

alkalmazza azt. Így bár a jogelméleti kérdésben nem foglalt állást az Ítéletábra, mégis precedens értékű döntés született, amennyiben a bíróságok elindultak azon az úton, hogy a hatáskörüket kiterjesszék nem csak végrehajtásról való döntésre, de a határozatok alaki jogereje „feloldásának” lehetőségére is.

**A Fővárosi Ítéletábra 2.Kf.28385/2004/4. számú végzése**

*Keretes írás 24..*

A Fővárosi Ítéletábra utóbb más döntésében értelmezte saját megközelítését a közigazgatási határozatok jogerejéhez, és az általunk vázoltakhoz képest gyökeresen ellentétes következtetésekre jutott. Szintén JPE határozat végrehajtásának felfüggesztését elutasító elsőfokú bírósági döntést helybenhagyó és indokolást mellőző végzésében a következőket állapította meg:

*Kifejtette, hogy a végrehajthatóság első feltétele a jogerő. Alperes JPE határozata jogerős. Jogerős határozat két eset kivételével egyben végrehajtható is. A jogszabályokból /az Áe.77.§ (3) bekezdés, Áe.3.§ (6) bekezdés és Hkt.100.§ (2) bekezdése/ az állapítható meg, hogy a JPE határozat esetén az egyik kivétel, miszerint halasztó hatálya van a bírósági felülvizsgálatnak, nem áll fenn. „A másik kivételt a jogerős határozatok esetében a végrehajthatóság alól az jelenti, ha teljesítési határidő vagy határnap nem telt le. Ha a közigazgatási szerv teljesítési határidőt vagy határnapot állapított meg, a határozat csak ennek letelte után hajtható végre. Az alperes határozata teljesítési határidőt nem tartalmaz. E jogszabályhelyek alapján az alperes jogerős határozata végrehajtható.”<sup>2</sup> Az elsőfokú bíróság azon megállapítása, hogy a JPE határozat nem végrehajtható, mert nincs végrehajtási szakasza, így nem helytálló. Attól, hogy a hatóság határozatának rendelkezése valaminek a megállapítása, amely megállapítás miatt és után a félnek törvényben szabályozott kötelezettségeket kell teljesítenie, még alkalmazandóak a jogerős határozatra a végrehajtás Áe.-ben található szabályai.*

A Fővárosi Ítéletábra következtetése tehát az, hogy ha a bírósági felülvizsgálatnak nincs halasztó hatálya (a Ket.-ben már ez a főszabály) akkor a megállapító határozatok végrehajthatóságának egyetlen feltétele van, mégpedig a jogerő léte. Következésképp megállapító határozatok esetén a jogerő nem feltétele a végrehajthatóságnak, hanem a jogerő egyben a végrehajthatóságot is jelenti. Mivel a végrehajtási eljárás lefolytatásának szükségszerű feltétele minden esetben a teljesítési határidő léte, ezért a Fővárosi Ítéletábra a „végrehajthatóság fogalma” alatt nem a végrehajtási eljárás lefolytatásának lehetőségét, hanem bármilyen állami úton történő jogérvényesítést érti. Ebből pedig következik, hogy egy bíróság ítélet végrehajthatósága és egy közigazgatási határozat végrehajthatósága nem azonos fogalom. A közigazgatási határozat végrehajtása jóval többet jelent: a bírósági ítélet jogerejével egyenértékű fogalom. Nincs szó tehát a jogerő feloldásáról csak ebben az esetben a két jogfogalom egybeesik.

1. HDB DB-3059-1868/2003, FB 14.K.33.404/2003/3.

2. Megjegyezhető, hogy ha a végrehajthatóság egyetlen hiányzó feltétele a teljesítési határidő lejárt és egy határozat teljesítési határidőt nem tartalmaz, abból nem következik egyenesen, hogy akkor minden feltétel fennáll. Logikailag nem csak az az egyetlen lehetséges következtetés, hogy a határozat végrehajtható, hanem ezzel egyenértékűen okszerű következtetés ha azt mondjuk, hogy akkor végrehajthatatlan. Sőt a formális logika szabályai szerint : A. állítás: nem végrehajtható a határozat, ha teljesítési határidő nem járt le. B. állítás: ha nincs a határozatnak teljesítési határideje, akkor a teljesítési határidő nem járt le. Feltéve, hogy A és B. állítás (premissza) igaz, akkor abból egyenesen következik, hogy „A határozat nem végrehajtható” (konklúzió). Persze lehet, hogy a B. állítás hamis. Az Ítéletábrai végzés szerint a helyes B. állítás: „ha nincs a határozatnak teljesítési határideje, akkor a teljesítési határidő lejárt. A logikai probléma ott van, hogy a teljesítési határidő hiánya esetén sem azt nem lehet állítani, hogy az lejárt, sem azt, hogy nem járt le. Viszont azt is mondhatjuk, hogy ha valami nincs, akkor azzal nem történhet semmi, így le sem járhat. Azt pedig nem mondhatjuk, hogy ha valami nincs, akkor az lejárt.

Ez mindenképp indokolható lehet, ha meggondoljuk, hogy alapesetben a Pp. XX. fejezetében szabályozott határozat végrehajtásainak felfüggesztése, az ideiglenes intézkedés jogintézményének egy speciális esete. Ezek az esetek is közrejátszottak abban, hogy a bírói gyakorlat ma nem ismeri el közigazgatási ügyekben az ideiglenes intézkedés alkalmazásának



lehetőségét, még akkor sem, ha a határozat végrehajtásának felfüggesztésével a probléma nem orvosolható<sup>559</sup>. A végrehajtás felfüggesztésével nem orvosolható a probléma, ha a határozat következményei kihatnak mások jogaira és kötelezettségeire is. A kialakult bírói gyakorlat annyiban még is adekvát a Pp. szabályrendszerével, hogy az ideiglenes intézkedés szabályai nem tudják kezelni azt a tényt, hogy a közigazgatási perekben nem a határozat által létrehozott jogviszony által érintett felek állnak perben, hanem a hatóság és valamely ügyfél, ezért az ideiglenes intézkedésnek gyakran a peren kívül álló személyekre kéne irányulnia (akik legfeljebb beavatkozók lesznek a perben, de nem feltétlenül), ez pedig túllép a polgári perjog azon hagyományos felfogásán, amely alapvetően a perben álló felek közti jogviszonyokra kiható döntéseket engedi meg. Ezért az ideiglenes intézkedés alkalmazásával sem lehetséges a jogerőhatások feltétlen kiküszöbölése, noha a közösségi jog 2004. május 1-től a közösségi joggal érintett esetekben - és az elektronikus hírközlés területe döntően ilyen – kifejezetten előírja a hatékony jogorvoslat elve alapján, hogy a bíróság megtehet minden olyan ideiglenes intézkedést, amely az ilyen joghatásokat „felfüggeszti”, még akkor is ha a nemzeti jog azt nem tenné lehetővé. Nem csoda, hogy ezzel a problémával a magyar bírói esetjog is találkozott (lásd Keretes írás 25).

---

<sup>559</sup> A FIT 2.Kf.28128/2003/8-as számú végzés még érdemben vizsgálta felül az elsőfokú bíróság ideiglenes intézkedés iránti kérelmet elutasító döntését, de a 2.Kf.28106/2004/2, 3.Kpkf.50532/2003/2, 4.Kpkf.51040/2006/4-es eseti döntések már egyértelműen kizárták az ideiglenes intézkedésre vonatkozó szabályok alkalmazását közigazgatási perekben.

**Factortame-I ügy a magyar bíróság gyakorlatában**

*Keretes írás 25.*

A felperes az Európai Bíróság (EUB) Factortame-I (C-213/89) ítéletére hivatkozással kérte<sup>1</sup>, hogy a bíróság a közösségi jog alapján alkalmazzon előzetes intézkedést (a végrehajtást függesse fel), még akkor is, ha arra a magyar jog alapján nincs lehetőség, mivel az alperes eljárása során az Európai Tanács és Parlament 2002/21 EK. Irányelvével (Keretirányelv) ellentétesen értelmezte az azt implementáló Eht.65.§-át, továbbá megszegte a Keretirányelv 7. cikkely (3) bekezdését, amikor alperes elmulasztotta az egyeztetést a közösségi szervekkel és a tagállami szabályozó hatóságokkal, ekként a tagállamok közötti kereskedelmet érintő az ügyben felülvizsgálni kért határozat esetében a közösségi jog alapján történő előzetes intézkedés megtétele a bíróság által indokolt, a közös piac és felperes jogainak védelme érdekében.

Ítéletében az EUB azt mondta ki, hogy a nemzeti jogrendszer minden olyan szabálya (beleértve a bírói gyakorlatot) sérti a közösségi jogot, amely elvonja a nemzeti bíróság azon jogkörét, hogy minden olyan szükséges intézkedést megtehesen az olyan nemzeti törvényi rendelkezések figyelmen kívül hagyására, amely csak ideiglenesen is, de akadályozhatja a közösségi szabályok teljes körű érvényesülését. A közösségi jog teljes hatályosulását éppen úgy megsérti az, ha a nemzeti jog valamely szabálya megakadályozza a közösségi jog hatálya alá tartozó valamely jogvitát elbíráló bíróságot abban, hogy ideiglenes kárenyhítést ítéljen meg annak érdekében, hogy biztosíthassa a közösségi jog alapján érvényesítendő jogokra vonatkozó, későbbiekben meghozandó ítélet teljes körű hatályosulását. Ebből következik, hogy az a bíróság, amely ilyen körülmények között megítélné az ideiglenes enyhítést, ha nem létezne a nemzeti jog adott szabálya, köteles az ilyen szabályt figyelmen kívül hagyni.

Mindebből következik, hogy az EUB ítélete a konkrét ügyben ideiglenes intézkedés alkalmazásának lehetőségét teremtette meg, amely nem azonos a végrehajtás felfüggesztésének intézményével. A bíróságok számára hatáskört kreált közösségi jogi alapon, akkor is, ha egyébként a nemzeti jog alapján ilyen hatásköre a bíróságnak nem lenne.

A Fővárosi Bíróság a Factortame-I döntésre alapozva az alábbi jogi előfeltételek meglétét követelte meg az ideiglenes intézkedés alkalmazásához:

1. A Factortame-I ügy alapján tett ideiglenes intézkedés alkalmazásához a felperesnek állítania kell a nemzeti jog és a közösségi jog ütközését. Önmagában egy irányelv magyar jogba helyesen implementált – tehát közösségi joggal konform értelmezést lehetővé tevő – nemzeti szabály be nem tartása nem lehet alapja ilyen intézkedés megtételének.
2. Konkrét olyan közösségi jogi szabály hatóság általi megsértését kell állítani, amelynek nyilvánvalóan és egyértelműen közvetlen hatálya van. Ez irányelvek esetén rendszerint az EUB konkrét irányelvre vonatkozó állásfoglalását jelenti.
3. A felperesnek olyan jogsérelmet kell valószínűsítene, amely közösségi jogi alapon áll, azaz a felperes olyan közösségi jog alapján olyan jog kedvezményezettje, amely közvetlen hatállyal bír a nemzeti jogban. Ez magyarul azt jelenti, hogy a felperes igényét, anyagi jogi jogát kell, hogy a közösségi jogra alapozza, a közösségi anyagi jog sérelmét kell valószínűsítene. A hatóságra irányadó eljárási jog megsértése ezért ilyen típusú ideiglenes intézkedés alapja nem lehet. Nem lehet azért, mert az eljárási jogsérelem alapján nem- vagy nehezen – valószínűsíthető az, hogy a közösségi jog lényeges tartalma sérülne, a „tagállami érintettség” okán felperes a közös piac egészen kerül olyan diszkriminatív helyzetbe, amely (pl.) az egységes közös piac elvével összeegyeztethetetlen.
4. A felperesnek továbbá egy ilyen intézkedés eléréséhez azt kell valószínűsítene, hogy a felperes közösségi jogon alapuló joga sérül, meg kell jelölnie például, hogy a közösségi jog alapján milyen közös piaccal összefüggő, határokon átnyúló jogsérelem éri. Nyilván ez utóbbi okfejtés csak példa: a legtipikusabb közösségi anyagi jog megsértésének követelményét példázza.
5. Továbbá nem lehet eltekinteni attól, hogy az Eht. szabályozási rendszere teljes egészében közösségi irányelvek megvalósítása, az egységes közös piac előtti akadályok lebontását célozza – többek között – ekként a hatóság e körben tett közösségi jogot is érvényesítő tevékenysége esetén, az ideiglenes intézkedés alkalmazásakor, ezt is mérlegelni szükséges. Ezen mérlegelési szempont alkalmazhatósága szintén a Factortame-I ítéletből következik. Ahogy arra David Vaughan Q.C. (aki a Nemzetközi és Összehasonlító Jog Britanniai Intézete Tanácsadó Testületének a tagja /az Advisory Board of British Institute of International and Comparative Law/). „Jog és jogorvoslat az EU jogrendszerében” című Factortame-I ügyet is elemző tanulmányában helyesen rámutat: a Factortame-I ügyben a bírósági döntésre való „várakozási időt azt tette kritikusan fontossá, hogy nagyon valószínűnek tűnt, a kérelmezők kénytelenek lesznek eladni hajóikat, ha a törvényt nem függesztik fel, és olyan károk elszívásának néznek majd elébe, amelyekért a törvény értelmében sohasem kapnak kárpótlást”. Ez a mérlegelési szempont a magyar bíróságok gyakorlatában is töretlen a Legfelsőbb Bíróság KK.14.számú állásfoglalása alapján.

A közigazgatási perekben vannak olyan esetek, amikor a végrehajtás felfüggesztésének és a Pp. általános szabályai alapján alkalmazandó ideiglenes intézkedés jogintézménye együttesen sem képesek megteremteni az adott közvetlen hatályú közösségi anyagi jog érvényesülését, mely jognak a felperes kedvezményezettje és felperes kellően valószínűsítette, hogy e jogai visszafordíthatatlanul károsodnának, így az a bírósági ítélettel sem állítható -elvileg sem- helyre. Elsősorban azért fordulhat ez elő, mert a végrehajtás felfüggesztése nem feltétlenül eredményezi a jogerőhatások megszűnését, ez utóbbinak kiküszöbölése pedig a Pp. eljárási rendjében, csak a perben résztvevő felek viszonylatában lehetséges, márpedig a közigazgatási perek jellegéből adódóan, a másik fél a hatóság és gyakorta nem pl. az ellenérdekű fél. Ezekben az esetekben lehet megfontolás tárgya - a kérdés további alapos tanulmányozása mellett -, hogy a bíróság nemzeti jog felhatalmazásának hiányában, kizárólag közösségi jogi alapon ideiglenes intézkedéssel éljen.

1. FB 7.K.31.025/2005

Ennek az ügynek nem csak a végrehajtás felfüggesztésével kapcsolatos kérdésekben, hanem az ügy érdemében is voltak fontos tanulságai, amely szintén e JPE határozatok jogerejével függött össze. Ez a kérdés elvi szinten akként fogalmazható meg, noha ez ebben a formában az ügyben nem fogalmazódott meg, hogy az első JPE határozat (DB-3605-1116/2002) hatálya milyen időszakra terjed ki, azaz van-e egyáltalán jogereje. Ahogy említettük az első JPE határozat „végrehajtását” a bíróság felfüggesztette, és a hatóság ezen eljárás folyamatban léte alatt – egy évvel később – ismét meghozta ugyanazt a határozatot, melynek a fentiekben ismertetett módon a végrehajtása nem került felfüggesztésre. Ez a megoldás lényegében okafogyottá tette az első JPE határozatot, a bírósági felülvizsgálat során hozott döntésnek így már semmiféle értelme és hatása nem volt, ellenben megnyílt a lehetőség arra, hogy a felperesi szolgáltatóval szemben a hatóság felléphessen. Mindennek következménye persze az volt, hogy a felperes érdemi jogorvoslati joga kiürült.

A bíróságnak a második JPE határozat felülvizsgálata iránti ügyben először a felperes elsődleges kereseti kérelme kapcsán kellett állást foglalnia, és azt vizsgálta, hogy volt-e hatásköre alperesnek az ismételt JPE azonosításra.

„A perbeli határozatra alkalmazandó hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény /Hkt./ 88.§ e.) pontja szerint a Döntőbizottság kérelemre vagy - a c)-h) pont szerinti esetben - a 91. § (4) bekezdésében meghatározott személyek kezdeményezésére, illetőleg hivatalból eljárást folytat le a szolgáltató jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként való azonosítása vagy ennek megszüntetése tárgyában.

A vita a felek között a fenti hatásköri szabály értelmezésében volt. A kérdés akként vetődött fel, hogy egy JPE szolgáltató ismételten JPE szolgáltatóként való azonosítása beleérthető-e a fenti jogszabályhelybe, amikor az általában a szolgáltató JPE szolgáltatóként történő azonosítására ad lehetőséget.

A bíróság e jogkérdés megítélésakor abból indult ki, hogy egy közigazgatási eljárásának és az azt lezáró határozatnak mi a célja, a hatósági hatáskör gyakorlása mire irányul, az hogyan definiálható.

A bíróság ezért az értelmezés eszközeként „segítségül hívta” azon általános közigazgatási eljárási jogviszonyokra vonatkozó tételes jogi szabályokat melyek erre az ügyre is alkalmazhatók voltak.

Így a Hkt. 91. § (1) bekezdés rögzíti, hogy a Döntőbizottság eljárására - ha e törvény másként nem rendelkezik - az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban Áe.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az Áe. 3 § (3) bekezdése szerint pedig e törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

A fentiekből következően minden közigazgatási eljárás és eljárási jogviszony célja jogok és kötelezettségek létrehozása. A közigazgatási eljárási jogviszonyt lezáró határozat közigazgatási anyagi jogi jogviszonyt keletkeztet, módosít vagy szüntet meg. Nyilvánvaló, hogy olyan közigazgatási eljárás, amelynek eredménye nem nyilvánul meg anyagi jogi jogviszony létrehozásában, módosításában, vagy megszüntetésében, tehát nem vált ki az ügyfél viszonylatában addig nem létező joghatásokat, joghatás hiányában közigazgatási jogi aktusnak, így érdemi hatósági jogalkalmazói aktusnak - az Áe. államigazgatási ügy fogalmából következőleg - nem tekinthető.

Megjegyezendő, hogy még eltérő értelmezés esetén is, a JPE szolgáltatóként történő azonosítás nem deklaratív aktus, hiszen ezen státusz hatósági határozattal történő

megállapítása esetén keletkeznek, ugyan nem közvetlenül a határozatból, de a törvényből különböző kötelezettségek az adott szolgáltatóra.

A perbeli esetben a felperes a DB-3605-1116/2002-es számú jogerős alperesi határozattal (első JPE határozat), mind a perben támadott határozat meghozatalakor, valamint ezen bírósági ítélet meghozatalakor is jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatónak minősült, ez a határozat jelenleg is érvényes és hatályos<sup>560</sup>. Ez ténykérdés független attól, hogy ennek a megállapító, de anyagi jogi jogviszonyt keletkeztető határozatnak a bírósági felülvizsgálata folyamatban van-e és annak végrehajtása felfüggesztésre került-e vagy sem.

Ebből következik, hogy amikor a hatóság, az ügyben támadott határozatával ismételtelen azonosította a felperest JPE-szolgáltatóként, akkor az ebből a jogi státuszából eredő jogok és kötelezettségek körében változás nem következett be, az az új, eddig nem létező joghatást az nem váltott ki.

Ez következik abból, hogy egy határozat joghatás kiváltását célzó rendelkezései a határozat rendelkező részében találhatóak, az esetleges indokolásbeli eltérések nem az anyagi jogviszonyhoz hanem a közigazgatási eljárás jogszerűségéhez kötődnek.

Ezért a bíróság úgy látta, hogy az alperesi hatóság új adatok beszerzése mellett, azok elemzésével jutott arra a következtetésre, hogy a piaci viszonyokban változás a Hkt. 25.§-ának alkalmazása szempontjából az összekapcsolási szolgáltatási piacon nem történt, azonban ebből az következik, hogy nem áll fenn olyan körülmény amelyre figyelemmel a JPE azonosítás iránti eljárást meg kéne indítani.

Emellett a bíróság egyetértett felperes keresetében hivatkozott törvényi indokolásból levont következtetésekkel, amelyet maga a Hkt. 88. § e.) pontjának szoros nyelvtani értelmezése is alátámaszt. A jogszabályhely a szolgáltató jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként való azonosítására illetve ilyen státusz megszüntetésre ad hatáskört. Mivel az „azonosítás” szó nyelvtani tartalma szerint még nem ismert körülmény, adat, tény, állapot (továbbiakban: tény)felismerését és különösen megállapítását jelenti, ezért nyilvánvaló, hogy azonosítani

---

<sup>560</sup> Érdekes, hogy a bíróság a „hatályos” szóval a jogszabályokra adekvát fogalmat használta, noha nyilvánvaló, hogy klasszikus esetben itt jogerőhatásokról beszélhetünk.

csak a hatóság előtt még nem ismert tényt lehet, már ismert tény fogalmilag nem azonosítható, (mivel az az ismertsége folytán már azonosított) legfeljebb igazolható, deklarálható stb..

A bíróság ezért osztotta azt a felperesi álláspontot, hogy az ügyben támadott határozat tartalmilag nem azonosította a felperest JPE- szolgáltatóként, hanem e státuszát ismételten megállapította. Márpedig a bíróság álláspontja szerint a Hkt. 88. § e.) pontja alapján hatásköre kizárólag a JPE státusz azonosítására, vagy az ilyen már fennálló státusz megszüntetésére volt.

A bíróság hangsúlyozta, hogy ellenkező értelmezés esetén joghatását tekintve azonos tartalmú határozatok- esetleg sorozatos - ismételt meghozatala esetén nem csak a jog kiszámíthatósága, a jogbiztonság és a közhatalom döntéseibe vetett közbizalom sérül, hanem a közigazgatási eljárásjogi rezsím által nem szabályozott, jogon kívül eső és ekként önkényes megkerülését jelentené a jogszabályok szerinti jogorvoslati rendnek, fölöslegessé téve nem csak a bírósági felülvizsgálatot, de az egyéb eljárásjogi intézményeket is (visszavonás, módosítás, végrehajtás felfüggesztése stb.).

Megjegyezte azt is, hogy alperes dönthetett volna úgy, hogy a DB-3605-1116/2002-es határozat (JPE határozat) hatályosságát valamely feltételhez, időponthoz, vagy időtartamhoz köti (melyre értelemszerűen van lehetősége), és akkor semmilyen akadálya nem lett volna, hogy a Hkt. 88. § e.) pontja alapján eljárva, az előző határozat hatályvesztését követő időre „ismételten azonosítsa” felperest. Ezért a bíróság álláspontja szerint a perben támadott határozat nem hatáskör hiányában hozott semmis, nem létező aktus, hanem „mindössze” súlyosan jogszabálysértő határozatnak tekinthető.

Az ügyben az alperes a Hkt. 106. § (3) bekezdésére hivatkozva próbálta hatáskörét megalapozni.

A Hkt. 106. § (3) bekezdése értelmében a Döntőbizottság a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítását első ízben a 25. § (2) bekezdése szerinti piaconként, az összes - gazdasági ereje alapján számításba vehető - szolgáltató egyidejű vizsgálata alapján végzi, és arról teljes ülésen dönt.

A bíróság álláspontja azonban az volt, hogy e szabályból nem az következik, hogy „ha van első azonosítás, akkor vannak további azonosítások mégpedig ugyanazon ügyfélre”, hanem az, hogy a törvény hatálybalépését követően a hatóságnak mindenkivel szemben le kell folytatnia az azonosítási eljárást, mégpedig egyszerre. Ezt követően pedig csak mindig azon szolgáltatókkal szemben, akik a piaci viszonyok változása folytán JPE szolgáltatóvá váltak, vagy ez a státuszuk megszűnik.

A JPE azonosítás aszimmetrikus szabályozást biztosító célja csak akkor valósulhat meg, ha az adott piacon minden JPE szolgáltató egyszerre azonosításra kerül. Ez a törvény hatálybalépését és első azonosítást követő „kiinduló állapot”, melyhez képest a hatóság a megvalósított szabályozási célt folyamatosan „karbantartja” azzal, hogy a változásoknak megfelelően új szolgáltatókat azonosít JPE szolgáltatóként, illetve JPE szolgáltatóknak ezt a státuszát megszünteti. Mindezt alátámasztja, hogy ezen szabály az átmeneti rendelkezések között szerepel.

Ez a fővárosi bírósági ítélet<sup>561</sup> meglepő módon a JPE határozat hatályáról beszél, amely talán indokolható lehet egy új paradigma bevezetéseként, amely a szabályozói jellegű határozatok egy fajta új fogalmi eszköztárát próbálja kidolgozni. Ugyanakkor – különösen a terület újdonsága miatt- helyesebb lett volna a klasszikus dogmatika talaján a határozat jogerejére hivatkozva megalapozni az ítéletet, és mellőzni a nyelvtani értelmezést.<sup>562</sup>

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27190/2004/5. számú ítélete épp a jogerő kérdésével összefüggő ügyazonosság hiányával érvelve, illetve nyelvtani értelmezés alapján a fenti elsőfokú ítéletet megváltoztatta és a felperes keresetét elutasította. A Fővárosi Ítéltábla elfogadta azt az elsőfokú ítéletben is kifejtett érvelést, hogy itt nem semmis határozatról van szó, mert a hatóságnak volt hatásköre ilyen típusú döntést hozni. Ugyanakkor nem fogadta el

---

<sup>561</sup> FB 7.K.33137/2003/37.

<sup>562</sup> Hozzá kell azonban tenni, hogy a jogszabályok hagyományosan és töretlenül alkalmazzák a határozatok hatályosulásának fogalmát. Így a „halasztó hatály” fogalma közismert fogalom és általában, illetve konkrétan a Ket.-ben is vagy azt jelenti, hogy a határozat nem végrehajtható. /Ket. 101. § (1), Ket.110.§ (1) bekezdés/ Ha innen nézzük akkor is az egyes jogintézményeknek és nem a határozatnak van hatálya, még pedig ún. halasztó hatálya: Így a fellebbezésnek van halasztó hatálya, míg a keresetlevélnek nincs halasztó hatálya. A határozatnak továbbra is jogereje van valamint végrehajtható lehet, ez utóbbit annulálhatja a halasztó hatály. Első fokú határozatnak fellebbezés esetén például nincs jogereje, és a jogszabály kifejezetten kimondja, hogy végrehajtásra halasztó hatály van, amelyből az is következne, hogy jogerő nélkül beállhatna e szabály nélkül a végrehajthatóság, amely a végrehajthatóság és jogerő fogalma közti különbség eklatáns példája.

a felperesnek az „ügyazonosságra” vonatkozó érvelését. Megállapította, hogy nem volt a két JPE határozat közt tárgy és ténybeli azonosság, mert az első JPE határozat a 2001. évi, a perbeli határozat pedig a 2002. évi adatokat értékelte, mindkét évben eltérő volt a hírközlési piac forgalma, árbevétele, a vizsgált szolgáltatók piaci részesedése, azon belül százalékos mértéke is. Mindezért az ítélet tábla szerint az ügyazonosság fel sem merülhetett.

Ezt követően kifejtette, hogy a Magyar Értelmező Kéziszótár alapján az „azonosítás” szó olyan jelentéstartalmat hordoz, amely alapján a hatóság az adatok változására figyelemmel, az új adatokat összevethette a korábbiakkal, következésképp ismételten azonosíthatott. Erre csak külön tiltó rendelkezés esetén nem lett volna lehetősége.<sup>563</sup>

Mielőtt rátérnénk ennek az ítéletnek az elemzésére, a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati eljárásban hozott Kfv.III.37355/2005/5. számú ítéletét is érdemes ismertetni, mert a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Ítélet táblával egyezően foglalt állást. A felperes felülvizsgálati kérelmében azzal érvelt, hogy szerinte az ítélet tábla összetévesztette a feladatkör és hatáskör fogalmát, amikor egy általános felhatalmazás alapján a konkrét ügyben való hatáskört is megállapította. A Legfelsőbb Bíróság a Hkt.106.§ (3) bekezdésére való alperesi hivatkozást is elfogadta, amikor kifejtette, hogy nem csak az első ízben való azonosítást kell elvégezni, hanem minden olyan esetben sor kerülhet JPE azonosításra, amikor az egyébként már azonosított szolgáltatóval összefüggő releváns piaci tények, körülmények megváltoznak. Ezért alperes jogszerűen végezte el a perbeli JPE azonosításokat 2002-ben és 2003. évben is. A Legfelsőbb Bíróság mindenben osztotta,<sup>564</sup> a Fővárosi Ítélet tábla ítéletének indokolásában rögzített jogi álláspontját, a folyamatosan változó piaci viszonyok miatt az ügyazonosság nem merülhet fel. Mindezért alperes hatáskört ugyanazon szolgáltatóval érintően több alkalommal, ismételten is gyakorolhatta. Kifejtette továbbá, hogy jelen esetben nem feladatkör szabályozásáról, hanem egyértelműen hatáskör szabályozásáról van szó a Hkt. vitatott

<sup>563</sup> A Fővárosi Ítélet tábla a felperes keresetének érdemi elutasítását arra alapozta, hogy felperes lényegében azt csak eljárási szabálysértésekre alapozta, „piaci részesedés körében konkrét kereseti kérelmet nem terjesztett elő, ilyennek a másik perbeli keresetre és nyilatkozatokra „utalása” nem tekinthető.” Ez utóbbi végül is az ügyet eldöntő megállapítás arra vonatkozott, hogy a felperes az elsőfokú eljárásban az első JPE határozat kapcsán benyújtott előadásra hivatkozott. Ezért az elsőfokú bíróság kötelezte felperest ezeknek ebben a perben való benyújtására, mely kb.100 oldalnyi irat benyújtásra sor került. E tényre azonban – az időmúlás miatt okafogyottá váló ügyben – a felülvizsgálati kérelemben nem hivatkozott felperes. A helyes ítélet táblai döntés tehát a fenti jogi álláspont esetén a másodlagos kereseti kérelemre figyelemmel a hatályon kívül helyezés és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítása lett volna. A Legfelsőbb Bíróság azonban – lévén kötve volt a felperesi felülvizsgálati kéreleméhez - ezzel a kérdéssel nem foglalkozhatott, és erre külön utalt is döntésében.

<sup>564</sup> Kivéve az előző bekezdést, hiszen abban az ítélet tábla a fővárosi bírósággal azonosan foglalt állást.



rendelkezésében, amely alapján akár kérelemre, akár hivatalból fennállt a hatóság eljárási kötelezettsége a hatáskörébe tartozó ügyben.

A lényegi rész elemzése előtt először meg kell említeni azt a kérdést, amiben a Legfelsőbb Bíróság és a Fővárosi Ítéltábla ítélete is ellentétesen foglalt állást. Ez pedig a Hkt.106.§ (3) bekezdésének értelmezése.

A Hkt 106.§ (3) bekezdése szerint a Döntőbizottság a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítását első ízben a 25. § (2) bekezdése szerinti piaconként, az összes gazdasági ereje alapján számításba vehető - szolgáltató egyidejű vizsgálata alapján végzi, és arról teljes ülésen dönt.

A Fővárosi Ítéltábla a Fővárosi Bírósággal egyezően ezt a mondatot úgy értelmezte, hogy ez kizárólag arról szól, hogy teljes ülésben kell döntenie az első piac azonosításkor, még pedig egyszerre az összes piac tekintetében. Már korábban kifejtettük, hogy ez az előírás a szabályozó hatóság eljárásait jellemző karakter. Ha az Ítéltábla nem így értelmezi - egyébként helyesen- a jogszabályhelyet, akkor kénytelen lett volna a felperesnek igazat adni abban, hogy az ismételt JPE azonosításkor is teljes ülésben kell eljárni, és nem elegendő a hármas tanácsban való eljárás a további azonosításkor.

Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság úgy foglalt állást, hogy ez egy hatásköri szabály – ezt mondta alperes is, azaz ez egyben a többszöri JPE azonosításra ad hatáskört (ugyanis ha első ízben egyidejűleg lehet döntenie, akkor többszöri azonosításra is hatáskört ad). Ha azonban ez hatásköri szabály, akkor a teljes ülésre vonatkozó, sőt az együttes jogalkalmazásra vonatkozó előírás sem lenne mellőzhető, és ez már egy előkérdésben a felperesnek adott volna igazat. Mivel a Legfelsőbb Bíróság előtt már nem volt a felülvizsgálati kérelem tárgyává téve ez a kérdés, ezért minden következmény nélkül foglalhatott ekként állást a Legfelsőbb Bíróság. Azonban leszögezhetjük, hogy ez a megoldás ebben a formában jogalkalmazási- joglogikai hiba, vagy legalábbis „csúnya megoldás”.

Ami számunkra sokkal érdekesebb az az ügyazonosság kérdése. Nem más a Legfelsőbb Bíróság és a Fővárosi Ítéltábla érvelése, mint a porosz judikatúrában kidolgozott „viszonyok változása” érvelés, amely magát a közigazgatási jogerő léte és nem léte közti vitát is kiváltotta. Itt két lényeges szempontra kell felhívni a figyelmet.

Egyrészt „viszonyok változása” alatt mindig a jogilag is lényeges változásokat értették, erre a Legfelsőbb Bíróság is rámutatott fenti döntésében, amikor a releváns tények változásáról beszélt. De releváns tény-e egy JPE azonosítási eljárás szempontjából, ha a piaci részesedések

változnak. A válasz nyilvánvaló: igen, de csak abban az esetben, ha ez a 25%-os törvényi határt valamely szolgáltatónál érinti, mert ekkor vagy JPE –vé válik, vagy megszűnik JPE lenni. Világos az is, hogy mivel státusz meghatározásról van szó és a viszonyok a dolgok természeténél fogva szinte másodpercenként (a távközlési piacon minden telefonhívással) változnak, ez még nem ad alapot arra, hogy a viszonyok változására hivatkozva megkérdőjelezzük az adott határozat jogerejét. Ha az ügyazonosság alatt a Legfelsőbb Bíróság és a Fővárosi Ítéltábla okfejtése alapján a mindenkori piaci részesedések változását tekintenénk, akkor ez a határozat jogerejének annulálásához vezetne. Ebben az esetben nem csak azt mondhatnánk, hogy a 2002. és 2003. évi adatok különbözőek tehát nincs ügyazonosság, de akár azt is, hogy a 2002. január 1-december 31 és a 2002. január 2-2003 január 2-i adatok különbözőek tehát nincs ügyazonosság. Vagy miért nem mondjuk azt akkor, hogy a 2003. január 3-i időpontban fennálló viszonyokat vizsgálom és akkor megint csak nincs ügyazonosság. A válasz egyszerű: azért, mert e tények változása semmiféle jogi relevanciával nem bír. ***Tények változásáról és különböző ügyekről csak akkor beszélhetünk, ha a tények változása jogilag releváns, az az képes olyan határozat meghozatalát kiváltani, amely joghatást vált ki, jogokat és kötelezettségeket keletkeztet, módosít vagy szüntet meg.*** A Fővárosi Bíróság ezen az alapon ismerte el az ügyazonosságot.

A másik lényeges szempont, hogy a közigazgatási jogirodalomban - melynek jogerőtani vonatkozásait ismertettük – és a századeleji klasszikus bírói judikatúrában (mind nálunk, mind németeknél vagy osztrákoknál) a viszonyok változására hivatkozás kizárólag a kérelem induló eljárások esetén jöhetett szóba. Mi több, kizárólag az ügyfél javára. A fenti ügyekben azonban ezt a hivatkozást bíróságok kiterjesztették egy hivatalból induló eljárásra is. Sőt a Legfelsőbb Bíróság még tovább ment. Szerinte nem csak joga volt a hatóságnak eljárni, de kötelezettsége is. Belátható, hogy az eddig kifejtett dogmatikai keretben ez „örültségnek” tetszik. Lényegében azt jelenti, hogy a hatóságnak nap, mint nap keletkezik az eljárási kötelezettsége a viszonyok változásával. Természetesen ***nincs arról szó, hogy minden esetben csak akkor hozhat egy hatóság hivatalból új határozatot, ha a jogilag releváns tények megváltoznak. Ha maga tételes jog explicit kimondja azt, hogy valamely időközönként új és új határozatot lehet vagy kell hozni, akkor erre van lehetőség. Egy ilyen szabályozás azonban nem érintené azt a kérdést, hogy a határozatnak van-e jogereje. Van, csak korlátos, a határozatban meghatározott időszakra szól.***

Mindennek ellenére azonban ezeknek a bírósági döntéseknek vannak olyan dogmatikai előzményei, amelyek mentén e felfogás is megalapozható. E bírósági döntések mögött implicit megbúvó nézetek találhatók a jogerő és végrehajthatóság fogalmát érintően. E nézetek tagadják a jogerő létezését, és a jogerő és végrehajthatóság fogalmát azonosítják egymással. Egyrészt a végrehajthatóság a fenti döntések tükrében mindenféle „jogerőhatást” anullál, az az a végrehajtás felfüggesztését követően nem csak végrehajtási eljárásra nem kerül sor, de az semmilyen hatást nem válthat ki, másrészt nincs jogerő abban az értelemben sem, hogy a viszonyok változása – függetlenül attól, hogy az új jogi helyzetet teremthet-e – megalapozza a hatóság eljárását, következésképp – főszabály szerint<sup>565</sup> - ténylegesen nincs a hatósági határozatoknak jogereje. Ez a nézetrendszer tehát a Névai nyomdokain járó Madarász féle – szovjet modellen alapuló – felfogást osztja, amennyiben a közigazgatási határozatok esetében a végrehajthatóság fogalma helyettesíti a jogerő fogalmát.<sup>566</sup> Másik forrása ennek a felfogásnak a múlt század végén még Magyarországon komoly befolyással bíró osztrák judikatúra abszolutista államfelfogásán alapuló jogerő nézet, amely a közigazgatási jogerőt (elsősorban épp az ügyszabadság hiányára tekintettel) és általában az állam impériumával érvelve, nem fogadta el. Ez a nézetrendszer ugyan a már említett 1902-es német jogászgyűlésen vereséget szenvedett, de máig ható szemléleti különbség úgy tűnik a mai modern magyar jogállam jogfelfogását is erőteljesen befolyásolja, melyre kétségtelenül a szovjet jogerőfelfogás is lényeges hatást gyakorolt. Ennek kapcsán mondta Baumgarten, hogy e felfogás contra jogállam. Ennek eklatáns példája, hogy a JPE határozatokkal szembeni jogorvoslati jogot kiüríti e felfogás, hiszen mire bírósági jogerős döntés születik, már rég más szabályozás van érvényben, a régi szabályozás által okozott esetleges piaci torzulások pedig utóbb nem orvosolhatók, továbbá a végrehajtást felfüggesztő bírósági döntés bármikor feloldható egy új határozat hozatalával, majd azzal szemben sincs hatékony jogorvoslat, mert a bírósági eltérő döntése esetén is bármikor új határozatot hozhat a hatóság. Amit meg kell érteni, az az, hogy a korábbi viszonyok e határozatok eredményeként már utóbb semmilyen bírósági döntéssel nem reparálhatók, a folyamatok irreverzibilisnek nevezhetők, viszont a

<sup>565</sup> A közigazgatási jogban a főszabály az, hogy a határozat keletkezteti a jogviszonyokat, a nem ilyen típusú döntéseknél, elsősorban a jogvitát eldöntő közigazgatási határozatoknál ettől még lehet jogerő, ezt lényegében a jogerőtani irodalom kishíján minden szereplője elismerte.

<sup>566</sup> Meg kell jegyezni, hogy a mai gyakorló jogásztársadalomban ez a nézet máig hatóan általánosnak tűnik. Nem csak a bíróságok alkalmazzák, de pl a Közbeszerzési Döntőbizottság Elnöke, és ennél fogva Döntőbizottság maga is több konferencián úgy foglalt állást, hogy nincs közigazgatási jogerő, a Kbt. azt nem ismeri. Ez azért is pikáns álláspont, mert nem csak Kbt. mögöttes jogszabálya a Ket. ismeri a jogerő fogalmát, de a Döntőbizottság éppen jogvitás ügyekben jár el, ahol nincs olyan dogmatikai nézet, amely ezt a felfogást követné. Továbbá jól láthatóan az elektronikus hírközlési ügyekben a felek, mind a hatóság, mind a felperesek így értelmezik a bíróság végrehajtást felfüggesztő döntéseit.

bírósági döntéseknek a jövőre nézve sincs semmilyen hatásuk. E két körülmény együttes fennállását nevezzük a jogorvoslati jog kiürülésének. A magyar jogalkotás – mindannyi hibájával együtt- úgy tűnik nem ezt az irányt kívánta megszabni. Ez az Eht. alább tárgyalandó új szabályrendszeréből nyilvánvaló.

### **3.2.2 Eht. szerinti JPE határozatok**

#### **3.2.2.1 A "fenntartó határozat"**

A fenti bírósági ítéletek megszületésekor már hatályban volt az új Eht., amelynek többször idézett 52.§-a szerint évente majd -későbbi módosítás folytán - kétévente meg kell ismételni a JPE eljárást és ha semmi nem változott, akkor ún. „fenntartó” határozatot kell hozni. Ez esetben a határozat jogereje korlátos. A fenntartó határozat is joghatást kiváltó határozat. Joghatása a jogviszony fennmaradásáról, folytatásáról rendelkezés, a jogviszony keletkeztetés sajátos fajtája. Fenntartó döntés nélkül a korábbi jogviszony megszűnne<sup>567</sup>.

Vizsgáljuk meg az Eht. szabályozása tükrében azokat a problémákat, amelyet a korábbi bírói gyakorlat felvetett. Egyrészt egyértelművé vált, hogy évente csak az Eht. 57.§-a alapján a viszonyok rendkívüli változása – amely a korábbihoz eltérő döntéshez vezet- alapozhat meg JPE eljárást, míg a viszonyok egyszerű változása alapján egyáltalán nem lehet eljárást lefolytatni.

A fenti bírósági értelmezések következménye volt, hogy a felperesek JPE határozattal szembeni jogorvoslati jogai kiürültek. Azzal, hogy ha a Tanács ugyanazon határozatot kívánja meghozni, akkor fenntartó határozatot hoz, ezzel lehetővé tette a jogalkotó a bírósági döntések jövőre néző joghatásainak érvényesülését, így a jogorvoslati jog lényeges tartalma

---

<sup>567</sup> Sok vitát váltott ki a bírósági perekben, hogy ha határidőben nem hozza meg a hatóság a döntését, akkor a korábbi határozat jogereje megszűnik-e, a korábbi határozat hatályát illetve érvényét veszti-e. Ha a JPE határozatok maguk mondanák ki, hogy 2 évig van a határozat érvényben, akkor nyilván így lenne. Mivel azonban a törvény mondja ki és nem ezt, hanem azt, hogy új határozat hozatala a korábbi határozat hatályvesztésének a feltétele, ezért a határidő késedelemnek nincs ilyen hatása. Az egy más kérdés, hogy ebben az esetben a közigazgatás hallgatásának jogintézményével lehetne csak kikényszeríteni a korábbi határozat hatály vesztését. Ebből viszont következik, hogy a fenti megállapítást fenntartással kell kezelni annyiban, hogy csak elvi-dogmatikai szempontból van jelentősége e joghatásnak, a gyakorlatban nincs, vagy csak áttételes eljárásjogi következményekkel jár.

megmaradt.<sup>568</sup> Lehetővé tette, hiszen ha a bíróság orvosolja a korábbi hibát, akkor az az újabb határozat tartalmára is kihat. Evidens következtetés-e azonban ez az utolsó mondat? Mert ha nem, akkor a tényleges, hatékony jogorvoslati jog biztosítása a JPE eljárásokban továbbra sem megoldott.

Ez jogi szempontból egy igen érdekes helyzet. Anélkül, hogy az ügyfelek az esetleg meg nem támadott jogerős és végrehajtható fenntartó határozattal szemben jogorvoslatot kérnének, annak tartalma egy korábbi határozati döntés megváltoztatásával változik meg. Érezhetjük, hogy ez egy elemzésre érdemes igen lényeges kérdés és ez a helyzet jól rámutat arra, hogy a „fenntartó” típusú tételes jogi szabályon alapuló döntések aktustani értelemben sajátos döntések, nem valódi aktusok abban az értelemben, hogy a joghatás kiváltása csak quasi történik meg, a tételes jog által. Jól rávilágít ez a körülmény arra, hogy itt nem tipikus, klasszikus jogkeletkeztetésről van szó, annak minden újszerű problémájával. Lássuk hát ennek részleteit:

Tegyük fel, hogy a korábbi JPE határozat felülvizsgálata során hozott bírósági döntés hatása kizárólag a fenntartó döntés meghozataláig tart. Ez azt jelentené, hogy amikor a hatóság „fenntartó” döntést hoz, akkor azon a fenntartó döntés meghozatalának napján jogerős és végrehajtható korábbi JPE határozat tartalmát kell érteni, függetlenül attól, hogy az bírósági felülvizsgálata alatt áll, avagy nem. Várhatóan a hatóság és a bíróságok is- tehát a gyakorlat - ezt a nézetet fogja preferálni, amely mellett szól legalább két nyomós klasszikus dogmatikai érv. Az egyik az, hogy mi értelme lenne a bírósági felülvizsgálat biztosításának a fenntartó határozat esetén, ha annak tartalmát a korábbi JPE határozat tekintetében folyó per dönti el. Másrészt jelentősen bizonytalanná válna a helyzet, ha a jogerős és végrehajtható fenntartó határozat tartalma az azt érintő jogorvoslat nélkül megváltozna, ez éppen a jogerő és végrehajthatóság fogalmát kérdőjelezné meg. Az első kérdésre viszonylag könnyű ellenérv, hogy a fenntartó határozat esetében van értelme a jogorvoslatnak, hisz lehet olyan érintett (elsősorban észrevételezési jogát gyakorló), aki úgy látja, hogy nem fenntartó, hanem ettől eltérő döntést kell hozni a korábbi határozathoz képest, elismerve azonban azt, hogy a korábbi

---

<sup>568</sup> Az egy érdekes vita lehetne, hogy ez-e a lényeges tartalom. Látni kell, hogy ha a bíróságok kb. 1 év alatt e soron kívüli eljárásokat befejeznék, akkor ez védhető álláspont. A gyakorlatban azonban ez kevésbé várható. Ez azonban erőforrás hiány kérdése, és nem jogilag elemezhető kérdés.

JPE határozat jogszerű volt.<sup>569</sup> Ebben az esetben kialakulhat olyan helyzet, hogy az első JPE határozat bárhogy is változik, a fenntartó határozat első JPE határozathoz képesti eltérő változása miatt, annak nincs arra lényeges kihatása.

A második probléma azonban már jóval fogasabb kérdés. A fenntartó határozatnak valóban ne lenne még alaki jogereje sem? Ez azt jelentené, hogy a fenntartó határozatnak nincs önálló joghatása. Ez a felfogás ugyan illeszkedhet a korábbi Hkt. alapján hozott bírósági ítéletek felfogásához, de immár a hatóságot sújtó módon is, ezért várható, hogy a bíróságok „elméletet” váltanak.

A jogorvoslati jog kiürülését ráadásul ebben az esetben is csak akkor tudnánk elkerülni, ha a bíróságok eljárásai két éven belül a fenntartó határozatig megszületnek. Hiszen ha a fenntartó határozatok tartalma utóbb még is csak megváltozhatna a korábbi JPE határozatok tartalmának változása folytán, akkor az ügyfelek (észrevételezők) nem lennének abban a helyzetben a fenntartó határozat meghozatalakor, hogy alappal eldönthessék meg kell-e támadni a határozatot – mert az jogukat vagy törvényes érdeküket sérti – avagy nem. Ez jól mutatja azt, hogy az ügyféli jogok a jogerő intézménye nélkül alapjaiban sérülnek.

A mi dogmatikai felfogásukba az a megközelítés a tételes jog alapján egyáltalán nem illeszthető be, hogy a fenntartó határozatoknak nincs jogereje és nincs joghatása, mert akkor az nem aktus, pláne nem hatósági aktus, ez pedig nyilvánvalóan ellenkezne azon tényekkel, amely a tételes jogból következik.

Ezért nagyon úgy tűnik, hogy a jogorvoslati jog így is úgy is kiürül, akár melyik felfogást követjük. Ezért a fenntartó határozat jogerejének elismerése mellett az az álláspont tűnik a tarthatóbbnak, hogy a fenntartó határozat tartalmát nem érinti a korábbi JPE határozat bírósági felül vizsgálata, a „fenntartás” az éppen aktuális korábbi határozat jogerős tartalmára vonatkozik. Meg kell említeni, hogy e megközelítés esetén a végrehajthatóság egyértelműen eltérő fogalom. Ha a bíróság a korábbi JPE határozat végrehajtását – bármit is jelentsen ez – felfüggesztené, a fenntartás akkor is magára a korábbi JPE határozatnak a tartalmára vonatkozna, mely tartalom létének feltétele nem a végrehajthatóság, hanem maga a jogerő.

---

<sup>569</sup> Aki a korábbi JPE határozat jogszerűségét nem ismeri el és ezért felperesként már perben van, annak a szempontjából nyilván nem lenne jelentősége e jogorvoslatnak

Hogyan oldható meg ebben a megközelítésben a „jogorvoslati jog” kiürülésének problémája. Csakis akként, hogy a bírósági eljárások minél előbb befejeződnek, és így legalább jövőre néző hatásokkal számíthatunk. Számolhatunk-e reálisan pár hónapos eljárásokkal? Látni fogjuk majd, hogy az ügyek bonyolultsága és a szakértői kérdések tömkelege miatt aligha.

Ezért az új szabályozás megakadályozhatná a végrehajthatás felfüggesztéséből bekövetkező – hozzátesszük, hogy csak „vélt” - következmények hatóság általi önkényes kikerülését, de a végrehajthatás felfüggesztése hiányában a hatékony jogorvoslat továbbra sem biztosított. E pár mondat kapcsán azonban rögzíteni kell, hogy itt a végrehajthatás következményei alatt nem annak tényleges jogi hatásait értjük, hanem azon hatásokat, melyet a jogerőről és végrehajthatóságról a bíróságok és a felek feltételeznek.

Az eddig vázolt dogmatikai rendszer alapján a hatékony jogorvoslatához további dogmatikai lépéseket kell tennünk. *E dogmatikai alaptétel első axiómája az, hogy a JPE határozatok, mint tipikus szabályozói döntések, annyira jogszabályszerűen működnek és később számos hatósági döntés közvetlen alapját képezik, hogy itt már nem is jogerőről, hanem hatályról kell beszélni. Az alaptétel második axiómája, hogy vagy a bíróságok az első alkalommal hozott, majd később rendszerint ismétlődő JPE döntések esetében, melyeket a szabályozói jellegből kifolyólag szintén egyszerre kellene meghozni,<sup>570</sup> felfüggeszthetik a teljes szabályozás hatályát, egy teljesen új típusú ideiglenes intézkedéssel, amely akár a közösségi jog alapján is megindokolható,<sup>571</sup> vagy a bírósági felülvizsgálatnak eleve felfüggesztő hatályt kéne biztosítani. Mindezen elvi javaslatok működőképességének alapja két gyakorlati feltétel: a soron kívüli eljárás, és a bírói eljárás szakszerűsége.*

---

<sup>570</sup> A helyzet az, hogy az Eht. 2006. évi módosítása óta különösen azt az értelmezést követi a hatóság, hogy neki csak meghatározott határidőig kell meghoznia a határozatokat, de nem kell egyszerre hatályba léptetnie őket. Ez a nézet ugyan a tételes jog szoros nyelvtani értelmezéséből levezethető, de a szabályozói jellegre figyelemmel a logikai-rendszertani és történeti értelmezés alapján nem tartható.

<sup>571</sup> Lásd erről 25. Keretes írás.

### 3.2.2.2 Javaslat egy hatékony szabályozásra

E kérdés elemzésébe be kell vonnunk a Bizottság 10. implementációs jelentésére<sup>572</sup> figyelemmel az Európai Unió nézőpontját.

A bizottság 10. implementációs jelentésének a konklúziója az a tagállami bíróságok tekintetében, hogy a Nemzeti Szabályozó Hatóságok (NSZH ) döntései bírósági felülvizsgálatának módja számos tagállamban nem hogy elősegíti, de egyenesen visszaveti a hatékony implementációt. Már nem csak a piaci szereplők, de az NSZH-k is kifogásolják, hogy a felülvizsgálat túl hosszú, illetve számos tagállamban a bíróság az NSZH-k döntéseinek végrehajtását automatikusan felfüggeszti. A túl sok jogorvoslati szint jelentősen „csillapítja” a szabályozás hatékonyságát. A nemzeti bíróságokon az NSZH-k döntéseinek megítéléséhez szükséges speciális piaci és műszaki tudás egész egyszerűen hiányzik, ezért különös figyelmet kell szentelni a bírák képzésére. A Keretirányelv 7. cikkelyének konszolidációra való alkalmasságát komolyan megkérdőjelezi az a körülmény, hogy a Bizottság ennek keretében tett megállapításait a nemzeti bíróságok ugyanannak a döntésnek a felülvizsgálata során rendszeresen figyelmen kívül hagyják, így az adott határozat közösségi joggal való összhangját illetően a végső szót a tagállami bíróságok mondják ki.

A fenti megközelítésből kiindulva megállapítható, hogy a bíróságok valóban nem rendelkeznek az ilyen ügyek eldöntéséhez kívánatos személyi és tárgyi feltételekkel. Nem csak arról van szó, hogy a speciális piaci és műszaki tudás megszerzésére nincs igazán lehetőségük, hisz ez a terület csak az egyik a bírók referádájában, miközben más ügyek is különböző speciális ismereteket igényelnek, de a bíró ezekben az ügyekben magányosan, egyedül dolgozik. Ezzel szemben az NHHT határozatai különböző szervezeti egységek együttes munkájának az eredménye, amely összehasonlíthatatlanul nagyobb erőforrást jelent azzal szemben, amely a bíróságokon rendelkezésre állhat. Látni kell azonban, hogy a bíróknak messze nincs szükségük piaci és különösen műszaki ismereteknek arra szintjére, amely a perben álló felek esetében alapvető követelmény. A Keretirányelv 4.cikk 1. bekezdése szerinti hatékony jogorvoslat követelménye közel sem jelenti az ügy

---

<sup>572</sup> Lásd erről TÓTH A.: Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon működik a szabályozási keret hatékony működése? In: *Infokommunikáció és Jog* 2006/13. 101-105.



újrámérlegelését vagy annak szükségességét, hogy szakmai vitákat (újra) a bíró maga döntse el, hanem a bíró törvényességi kontrollt gyakorol.

A törvényességi kontroll elsősorban azt jelenti, hogy a nagyon erős érdekkonfliktusok esetén természetesen működő politikai döntési modell szerint születő hatósági határozatok, akkor képesek hatékony szabályozást megvalósítani, amely az adott piaci problémára nézve adekvát, ha minden érdekelt szereplő álláspontjának ütköztetésére sor kerül az adott eljárásban. Ez a minimum feltétele az anyagi jogi értelemben helyes döntésnek. Mivel maga a közösségi és nemzeti jogalkotó egyaránt nincs abban a helyzetben, hogy az adekvát szabályozást jogi normák útján érvényesítse, ezért a szabályozást a jogalkalmazó hatóságra bízta, és a szabályozó hatóságok ezért relatíve tág mérlegelési lehetőséggel bírnak a komplex gazdasági viszonyok szabályozása során, a jogi kötöttsége a mérlegelésnek majdhogyan nem eljárásjogi jellegű. Az eljárásjogi kötöttség, a közigazgatási eljárás garanciális szabályai ilyen esetekben az anyagi jogilag is helyesen döntés meghozatalának az alapja, a közigazgatási jogérvényesítés lelke. A bíróság elsősorban nem konkrét anyagi jogi kérdéseket dönt el, hanem a garanciális szabályok érvényesülését vizsgálja, az eljárásjogi szabályok betartásán keresztül befolyásolja helyes irányba a döntést. Leegyszerűsítve ez annyit jelent, hogy *a hatóságnak a törvényes döntéshez mindössze az a feladata, hogy a minden határozattal érintett érdeket megismerjen és azok elfogadására, vagy elutasítására ésszerű magyarázatot adjon, azaz indokolja meg a döntését. Ez azt jelenti tehát, hogy a bíróság az anyagi jogi törvényesség során szakmai vitákban is állást foglal abban az értelemben, hogy megköveteli a határozati döntés okszerűségét, annak hiánya törvénytört.*

Ezért szemben azokkal a nézetekkel<sup>573</sup>, hogy a hatékony jogorvoslat elve megkövetelné a speciális piaci és műszaki kérdésekben való állásfoglalást és ez az érdemi felülvizsgálat szükséges a hatékony jogorvoslathoz, következésképp nem csak jogszabálysértésre tekintettel kellene a bíróságoknak felülvizsgálniuk a határozatokat, nem helytálló nézet. A mérlegelési jogkörben hozott határozatok okszerűségi vizsgálata ugyanis megvalósul, noha kétségtelen, hogy ez kevesebb, mint amit a hatóság tehet. A bíróság két okszerű levezetés közül a hatóságét fogadja el, következésképp nem történik felülmérlegelés, amely garanciája a hatékony jogérvényesítésnek. Nem kell attól félni, hogy az eltérő – és hiányos- bírói szakmai

---

<sup>573</sup> Lásd pl.: KOPPÁNYI SZ.: A hatékony jogorvoslat terjedelme, lehetőségei és korlátai az elektronikus hírközlésben, különös tekintettel a piac szabályozásával kapcsolatos eljárásokra. In: *Infokommunikáció és Jog* 2006/16. 199-202. Koppányi valószínűleg arra gondolt, hogy Portugáliában kiterjesztették a közigazgatási bíróság hatáskörét és nem csak törvényességi de az „ügy érdemében való döntést” is lehetővé tették a 2003 szabályozási keret miatt (Cullen-riport, lásd 579. lábjegyzet). Jómagam csak azt mondom, hogy a törvényességi kontroll az ügy érdemében való állásfoglalást is jelenthet.

tudás következményeként a bíróság kiveszi a hatóság kezéből a piacsabályozást. Ahhoz, hogy a hatóság ennek az okszerűségi követelménynek eleget tudjon tenni, számos eljárásjogi intézményt igénybe kell vennie<sup>574</sup>.

Alapvető problémát az jelenti, hogy a szabályozói tevékenység egyedi hatósági eljárások útvesztőjébe terelése eleve kétséges hatékonyságú, különösen ha a felülvizsgálati bírósági kontroll nem kapja meg a klasszikus eljárásjogi rendszerektől eltérő szabályozói hatósági eljárás felülvizsgálatához szükséges eltérő jogszabályi kereteket a Pp.-ben.

Ahogy rámutattunk, egy piacon (pl. a 16-os piacokon) tevékenykedő szolgáltatókat érintő szabályozás egyaránt hat az összes piaci szereplő, sőt más piacokon lévő szolgáltatókra is. A különálló egyedi döntések egymással szoros összefüggésben teljesítik a törvény által szándékolt hatékony piaci verseny létrehozását, az egyik döntés „kiesése” alapvetően befolyásolja egy másik döntés szándékolt célját. Ilyen körülmények között az egymással összefüggő határozatok csak egymásra tekintettel dönthetők el, amely viszont hagyományos egyedi aktusok felülvizsgálatát ellehetetlenítené, hiszen a bírói jogkör nem terjed ki a többi éppen nem felülvizsgálat határozat bírói döntéshez való igazításához. Piacszabályozást megvalósító határozatok esetén az évtizedek alatt kikristályosodott alapvető Pp.-ben szabályozott eljárásjogi intézményeket tennének ekként – a közösségi jogba ütközővé – sőt a egész klasszikus eljárásjogi dogmatika félretételét kívánná meg egy piacsabályozás hatósági aktusokon keresztül hatékony érvényesítése<sup>575</sup>.

Mind az NHHT, mind a bíróságok és mind a szolgáltatók jogilag állandóan adekvát magatartását követeli meg ez a szabályozási technika. Ha egy szolgáltató megtámadja a rá vonatkozó határozatot, a másik pedig elfogadja és a jogorvoslatot kérőnek lesz igaza, azaz az utóbbi szolgáltató olyan határozatot fogadott el magára nézve kötelezőnek, amely nem volt törvényes, akkor a határozatot követő magatartás vezet piaci versenyhátrányhoz, akár piaci kudarchoz. Ahogy azt már említettük, a klasszikus eljárásjogi dogmatika alkalmazhatatlansága oda vezet, hogy a szabályozó hatóság nehezen tudja az eljárásjogi kereteket meghatározni, azt, hogy mit tekint egy eljárásnak, egy ügynek. Ennek következménye például az, hogy egyes piactípusokon jelentős piaci erejű szolgáltatóként azonosított szolgáltatók ügyei egy ügynek tekinthetők, egy határozatnak kell születnie. Ebből viszont következik, hogy a piaci viszonyokra ténylegesen hatást gyakoroló például

---

<sup>574</sup> Például ilyen jogintézmény lehet az Eht 36.§-a szerinti „egyeztetés az érdekeltekkel jelentős ügyekben”.

<sup>575</sup> Ilyen például a perindítási jog, keresetőségi jog intézménye, az ítéletek felekre kiterjedő hatálya, mint főszabály stb.

árszabályozás sem válik külön ügyekké, hanem több szolgáltató egymásra tekintettel meghozott árszabályozó határozatai egy ügyet kell, hogy képezzenek.

Ez nem csak szobányi iratanyagok keletkezését jelenti, hanem eljárásjogilag is bonyolult és hosszadalmas és rugalmas eljárást igényel. Mindebből pedig az következik, hogy a bírósági eljárás elhúzódása nem önmagában a tárgyi és személyi feltételek hiányából, hanem az ügyek összetettségéből ered.

Anélkül, hogy a konkrét problémákat tovább ragoznánk fel kell arra is hívni a figyelmet, hogy míg mind a klasszikus versenyjogban, mind az elektronikus hírközlés területén jogi normák által biztosított hatóságok közötti együttműködés széleskörűen megvalósul<sup>576</sup>, addig a közösségi jogalkotó elmulasztotta a tagállami bíróságok közti hasonló együttműködés – döntést elősegítő rendszerét – kialakítani, ekként a bírónak semmilyen rálátása viszonyítási pontja nincs arra vonatkozólag, hogy más tagállamok gyakorlata, hogyan alakul.

A fentiekből tehát az következik, hogy a bírónak elsősorban kiemelkedő szintű eljárási-közigazgatási jogászoknak kell lenniük, amely létező adottságnak tekinthető. Ezt kell kiegészítenie nem is elsősorban műszaki ismeretekre, hanem a JPE szabályozás végső soron árszabályozásig terjedő eszközrendszere közgazdasági szempontú megítélését is megalapozó közgazdasági ismereteknek.

A bírók képzése a maga konkrétságában tehát kétirányú. Elsősorban jogalkotói feladatot kell, hogy jelentsen: egyrészt a szabályozó hatóságok – és ez egyébként nem csak a hírközlést jelenti – ügyeiben eljáró bírónak jogász-közgazdászoknak kell lenniük, és ehhez kapcsolódhatnak speciális műszaki irányultságú tanfolyamok. Másik szélesebb horizontú megoldás a társasbíráskodás bevezetése, mely közgazdászok vagy/és műszaki szakemberek részvételét jelentené az eljáró bírói tanácsban. A másik iránya pedig a fejlesztésnek a tagállami bíróságok közti kapcsolat rendszer hatékony kiépítése a hatósági együttműködések mintájára, természetesen a törvényes bíróhoz való jog és a független hatalmi ágból adódó adottságok figyelembevételével<sup>577</sup>. Ez konkrétan levelezőlisták üzemeltetését, a tagállami ítéletek összes hivatalos nyelvre lefordított elérhetőségét jelentheti, „minimumprogramként”.

---

<sup>576</sup> Lásd 1/2003 EK rendeletben szabályozott NCA-k hálózatot képező intézményrendszerét, vagy az elektronikus hírközlés területén az ERG (European Regulatory Group) működését, illetve az IRG (Independent Regulatory Group) által kifejtett - „informális” - tevékenységet.

<sup>577</sup> Itt arról van szó, hogy a döntéselőkészítés során a bírót nem érhetik olyan befolyásoló tényezők, amelyek nem megismerhetők. Az 1/2003. EK rendelet 11. és 12. cikke szerinti eljárás és az ahhoz kapcsolódó Bizottsági közlemény az EK Szerződés 81. és 82. cikk az EGT-megállapodás 53., 54. és 57. cikke, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokban a Bizottság aktájába való betekintés szabályairól ( 2005/C 325/07, 2005. 12. 22) jól mutatja, hogy bíróságok között döntéselőkészítő rendszer esetén a nyilvánossága ezeknek a rendszereknek a „fegyveregyenlőség elve” miatt döntő fontosságú. Ez zárja

Ami az ügyek elhúzódását illeti a szigorú határidők előírása inadekvát megoldás lenne. A közigazgatási ügyekben a dolgok természetéből adódóan általános elfogadott megoldásként a szigorú – jogvesztő – határidők előírása kérelemre indult eljárásokban alkalmazható, akként, hogy a hatóság hallgatása bejegyzés. Hivatalból indult eljárásokban már csak fenntartásokkal alkalmazható, hiszen egy adott törvénysértés megállapítása objektív záros határidőn belül kell lefolytatni, akkor határidő túllépés esetén az eljárás megszüntetésére kerül sor. Az egyik eljárásjogi megoldás ilyenkor azt eredményezi, hogy a megszüntető döntés, nem jelent „ítélt ügyet”, következésképp főszabály szerint az eljárás ismételt megindítható, tehát az ilyen határidő szabályozásnak nincs értelme. Ha pedig elévülési jellegű vagy más anyagi jogi határidőket írunk elő, az az állam igényérvényesítési jogának megszűnését jelenti, az az állami szervek jogérvényesítő képességének rohamos romlását eredményezné.

A bíróság esetében még értelmezhetlenebbek a szigorú határidők. A bíróság ugyanis nem érdekelt fél, jogvitát dönt el. Mi van, ha a szigorú határidőn belül a bíróság nem dönt? A felperes nyer, vagy az alperes? A jogvita ilyen esetben nem dőlne el, tehát a jogorvoslati jog kerül kizárásra. Ezen túlmenően a bíróságok esetében az instruktív határidők előírása, noha az utóbbi időben elterjedt a bírói eljárások szabályozásában, azok nem kérhetők úgy számon, mint egy hatóságon. A bíróságnak ugyanis a Pp. 2. §-a és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezmény 6. cikkelye értelmében biztosítaniuk kell a perek tisztességes lefolytatásához és az ügyek ésszerű időn belül való befejezéséhez való jogot. A két jog olyan viszonyban áll egymással, hogy ugyan az ésszerű határidőn belül történő eljárás feltétele a tisztességes eljárás biztosításának, mert enélkül kalkulálhatatlanná válhat a jog, amely a jogállamiság és elsősorban a jogbiztonság követelményébe ütközik, de ugyanakkor a tisztességes eljárás követelménye a megalapozott eljárás követelményét jelenti. A két követelmény tehát bár egymás feltételei, egymással komoly ellentétben áll, a két jog ütközése egy elkerülhetetlen egyensúlyozást kíván meg a bíróságoktól. Ha nem egyes eljárási cselekmények megtétele, hanem az egész eljárás tekintetében írna elő a törvény egy szigorú eljárási határidőt, akkor a tisztességes eljáráshoz való jog definíciószerűen sérülne, a bírói jogorvoslat lényege veszne el, amely súlyosan veszélyeztetné a jog önállóságát, autonómiáját.

---

ki a „sanda” implicit szándékok érvényesülését, amely ugyan nem tesz lehetővé annyira „őszinte” vitát, mit az a hatóságoknál Unió szinten adott, de korrekt megoldása lehet az információ nyújtás típusú „orientálásnak”. Hatóságnál a „sanda” szándék kizárása azért nem döntő fontosságú, mert a bíróság úgy is a határozatot és az abban foglaltakat vizsgálja felül a befolyásolás „sanda” jellege irrelevánsá válik. Ugyanakkor nem engedhető meg, hogy a bírót akár tudattalanul is befolyásolja p. a Bizottság „nem hivatalos” véleménye úgy, hogy arról a perbeli felek mit sem tudnak.

A bírói kontrollnak ugyanis épp az a szerepe, hogy a törvényességet biztosítsa, az alkalmazandó jogot pontosan megállapítsa – függetlenül attól, hogy az milyen időigényes - és a bírói jogalkalmazás hatékonyságának ezért ez az egyetlen kritériuma. A strict határidőhöz kötöttség már elvi szinten is eliminálná a megalapozott döntés lehetőségét. Mert ha egy ügghöz több idő kell objektíve, akkor több idő kell és ennek figyelmen kívül hagyása a bírói jogalkalmazás lényegét veszítené el. Ezzel szemben a hatóságok hatékonysága és törvényessége ugyan szintén dichotóm kapcsolatban áll, de a hatóság funkciója nem önmagában a törvényesség biztosítása, hanem az életviszonyok hatékony szabályozása, ezért megengedhető az ügyfél szemben kedvező döntés meghozatala akkor is ha az formaliter nem biztos, hogy törvényes. Ilyenkor a jogérvényesítő állam mindig vesztes, ez a lehetőség egy bírói eljárásban azonban fogalmilag nem adott. Persze elgondolható úgy is egy strict szabályozás, hogy a határidő túllépése bírói jogkörben okozott kárt valósít meg, ahogy ezt a Pp. 2.§ (3) bekezdése rögzíti. Azon túl, hogy a Pp. 2. § (3) bekezdése anyagi jogi szabály, ekként a Pp.-ben semmi helye nem lenne, továbbá a határidő túllépés joglogikailag értelemszerűen keletkezteti a kárigényt, semmiféle megoldást nem nyújtana az elektronikus hírközlési szabályozás hatékonyságára nézve. A döntések ugyanúgy elhúzódnának, a kártérítés automatikus megítélése pedig kitűnő alapja lenne a perek száma további növekedésének és egy automatikus kompenzációs eszközzé válhatna a szolgáltatók számára.<sup>578</sup>

A jogorvoslati szintek csökkentése elfogadható lehet addig a szintig, hogy a bíróság egyfokú eljárásban járjon el, azonban a nagyon hibás döntések orvoslására épp a szabályozás hatékonysága érdekében legalább a rendkívüli jogorvoslatot, a felülvizsgálati eljárás lehetőségét a Legfelsőbb Bíróságon biztosítani kell. Ennek feltétele azonban a bírói megváltoztatási jogkör megszüntetése. A megváltoztatási jogkör a jogalkotó és a bírói gyakorlat szerint is azt a célt szolgálja, hogy a hatósági hibák eljárási orvosolhatók legyenek

---

<sup>578</sup> Azok a megoldások, amikor pl 4 hónapról 60 napra csökkenti a jogalkotó azt a határidőt, amire az első tárgyalást ki kell tűzni, csak akkor nem jogtudat romboló és értelmetlen előírás, ha egyben a bírák számát épp duplájára növeli feltételezve azt, hogy a korábbi 4 hónapos szabály betartásra került, ami ritka esetben volt igaz. A bírák munkaideje napi 8 óra a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 34.§ (1) bekezdés szerint. Meggyőződésem, hogy bár a bírók nem sztrájkolhatnak pl. munkalassítással, de ha ezt a 2/3-os alkotmányos törvényt betartanák, akkor a bírósági ügyvitel összeomlana. A bírák tehát folyamatos „törvénysértésben” vannak jelenleg is, következésképp ebbe a törvénybe ütközne újabb strict határidők előírása, mely tartalmi – és nem formai – értelemben alkotmányellenes.

bírói szakban ekként gyorsítva az eljárást. A valóság azonban az, hogy a megváltoztatási jogkör gyakorlása számos esetben elvi képtelenség<sup>579</sup>.

A megváltoztatási jogkör gyakorlása ha lehetséges is lenne egy ezeket az ügyeket érintő jelentős Pp. módosítással,<sup>580</sup> akkor is a módosítás mindig részben „új tényállást” keletkeztet és további jogorvoslati fórum nélkül a jogorvoslati jog ismét kiürülne. Nem véletlen, hogy a klasszikus bírói jogkör törvényességi kontroll esetében a kasszáció, hiszen a reformatórius jogkör a hatósági szerep szükségképpen átvételét jelentené, noha a bíróság feladata és a jogorvoslat célja nem ez. Ha a bíróság csak kasszációs jogkörrel rendelkezne az megoldaná a 7. cikkely szerinti notifikációs eljárás hatékonyságának, befolyásolási képességének a kérdését is. Ugyanis ebben az esetben a Bizottság által jóváhagyott NSZH döntéstől eltérő minden bírói döntés esetén a 7. cikkely szerinti eljárás megismétlődne, következésképp nem születhet olyan bírói döntés, amely az Európai Bizottság álláspontját figyelmen kívül hagyja. Nyilvánvaló, hogy szabályozó tevékenység esetén több jogszerű és közösségi jognak megfelelő döntés létezik.

A Bizottság 10. implementációs jelentésében említett azon probléma, hogy a bíróságok az NSZH határozatainak végrehajtását gyakran felfüggesztik, kevésbé akceptálható panasz.<sup>581</sup> Teljesen érthető, ha más tagállamokban a végrehajtás felfüggesztése abban az értelemben, hogy ez a határozat minden további joghatását eliminálja következésképp a jogorvoslati eljárás lezárultáig nincs további szabályozói tevékenység, automatikussá vált<sup>582</sup>. Ahogy ezt

---

<sup>579</sup> Gondoljunk például arra, hogy a hatóság egymásra tekintettel egyszerre hozza határozatait, míg a bíróság egy adott határozaton belül is megváltoztatási jogkörét csak az adott jogorvoslatot kérő tekintetében alkalmazhatja, amely a határozattal érintett többi szolgáltatóra nem terjed ki, ez így pedig nyilvánvalóan az anyagi jogi szabályozásba ütközik.

<sup>580</sup> Másik megoldás a Pp. alapvető szabályainak közösségi jogba ütközését kimondani, amely azonban abszurd következtetésekhez vezethetne.

<sup>581</sup> Megjegyezhető, hogy a Bizottság pontozza az egyes nemzeti bíróságokat annak megfelelően, hogy mennyire elégitik ki a Bizottság igényeit. Ez hova tovább azt jelenti, hogy a Bizottság számára azok a megfelelő „hatékony” nemzeti bíróságok, akik semmilyen formában nem avatkoznak bele a hatóságok által eszközölt és a Bizottság által „ellenőrzött” szabályozásba. Lásd: *EIPA Seminar for national Judges „ Article 7 of Framework Directive 2002/21/EC on Electronic Communications”, Brussels, 26 January 2007.* (továbbiakban EIPA Seminar 2007) Catherine Rutten: „ECTA regulatory scorecard Effectiveness of appeal procedure”. Ebben a „versenyben” az adható 30 pontszámból 25 pontot értünk el és így a franciák és az angolok mögé a harmadik helyre kerültünk. Itt sok pontszámot lehet kapni azért, ha a hatóság határozatának végrehajtását a bíróság nem függeszti fel.

<sup>582</sup> Az Unió tagállami bíróságai a megtámadott határozatokat 71%-ban végrehajtásukban felfüggesztették, míg 29%-ban nem. A bírósági eljárások eredményét tekintve ez erősen indokolt is. 2006. márciusában 12 országban volt folyamatban JPE eljárás a bíróság előtt. Négy országban már döntés is született (Ausztria, Finnország, Írország, Egyesült Királyság). Az Egyesült Királyságban a 16-os piacon 2005. november 29. a Competition Appeal Tribunal (CAT) megsemmisítette a JPE kijelölést a Hutchison 3G esetében (Case 1047/3/3/04 lásd mg EU Telecom Flash 162/2005). Ugyanez történt Írországban a 16-os piacon, akárcsak Finnországban. A 16-os piacokon általában a piacelemzés újrafontolását írták elő, Finnországban 16-os piac

már részletesen kifejtettük a törvénysértő JPE határozat vagy azon alapuló további ex ante szabályozás utóbb történő reparációja a folyamatos magatartási szabályozás és a gyorsan változó viszonyok miatt eleve nehézkes, a hatékony jogorvoslat nyilvánvalóan sérülne. Ha a végrehajtás felfüggesztésre a teljes adott piaci szegmens tekintetében történne - és most induljunk ki ebből hipotetikusán - akkor csak annyi történik, hogy a szabályozás később lép életbe, de biztos jogszerű lesz, és ekként nem okozhat elvileg irreverzibilis versenytorzulásokat az esetleges rossz JPE határozat a piacon. Utóbb azonban ha a bíróság eltérő döntést hoz – különösen ha csak egyes jogorvoslat alá került esetekben – akkor fentebb említett lehetetlen állapotok jönnének létre. A JPE határozat alapján előírt további határozatok sorsa is érdekessé válna, az utólagos elszámolások szinte lehetetlenné válnak stb. Következésképp a JPE határozatok esetén a logikus lépés épp az lenne, hogy mindaddig nem érvényesül a szabályozó hatóság akarata, amíg azok törvényessége meg nem állapítatott, ez épp az ex ante szabályozásból következik.

Mindebből látható, hogy a szabályozás hatékonysága nem önmagában a tagállami bíróságok inkompetenciáján, és lassúságán, hanem mélyebben, a közösségi jog strukturális ellentmondásain múlik. Egyrészt azon, hogy a közösségi jogalkotó sem tudja eldönteni pontosan, hogy milyen intézkedések alkalmazása erősíti a versenyt, ezért a szabályozó típusú jogalkalmazás minden dogmatikai hiányosságaival kell szembesülni a hatósági jogalkalmazásos – és nem ex lege – típusú jogérvényesítés során. Másrészt az Európai Unió komolyabb kapacitás nélküli végrehajtó apparátus nélkül a tagállami szervek útján kénytelen a közösségi jog végrehajtását megszervezni, melynek befolyásolási mechanizmusai sok szempontból diszfunkcionálisak vagy mélyebb és komolyabb beavatkozásra kevésbé alkalmasak.

---

esetében a „kiegyenlítő vásárló erő” részletes vizsgálatát írták elő. Ausztriában az 5. és 6. piacon hatályon kívül helyezte a VwGH (Administrative Court) az NRA döntését, az ok a tényállás tisztázási (és indokolási kötelezettség) megsértése volt. Finnországban a 16-os piac vonatkozásában a határozat végrehajtása fel volt függesztve de még a 1998-as keretszabályozásra vonatkozó ügyben. A Legfelsőbb Közigazgatási Bíróság 2005. október 28-án semmisítette meg a 16-os piacra vonatkozó 3 döntést ami a Ficorára vonatkozott, várhatóan 2006 nyarán születik meg az új döntés. Írországban 13-14-es piacokon előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményeztek. Litvániában felfüggesztették a 16-os piacra vonatkozó határozat végrehajtását. Norvégiában a minisztérium felfüggesztette a 16-os piac végrehajtását 2 szolgáltató tekintetében. Szlovákiában az 1,2,8,9,11-es piacon kisebb módosításokkal helyben hagyták a döntéseket. A svédekénél 9-es piac három szolgáltatója JPE maradt, de a végződtetési díj nem a Teliasonera díja lett, hanem tisztességes és indokolt díj meghatározását írták elő. Lásd: *Final report for PTS Study on NRA appeal system under 2003 EU electronic communications regulatory framework, Cullen International SA Revised March 2006.* (18 országra kiterjedő vizsgálat, továbbiakban Cullen report)

A gyorsan változó piaci viszonyok és a szabályozás fentebb vázolt jellegzetességei miatt az egyetlen releváns megoldás az Európai Unió intézményrendszerének komoly reformja nélkül<sup>583</sup> a hatósági és tagállami bíróságok eljárásainak jelentős felgyorsítása. Ami a tagállami bíróságokat illeti számos technikája van a nem rutinszerű komplex ügyek eltérő kezelésének. Az ilyen ügyek a nagyszámú rutin ügyre specializálódott bírósági szervezetrendszerrel eltérő szervezési-vezetési megoldásokat igényel. A jogorvoslati szintek csökkentése együtt járna egy elvi gyorsító eszköz korlátozásával a megváltoztatási jog kör megszüntetésével, vagy legalábbis erőteljes korlátozásával<sup>584</sup>, és ezért a két ellentétes intézkedés egymáshoz mért hatásától függ az, hogy érdemes-e egyfokú rendszert bevezetni a felülvizsgálati rendszer fenntartásával.

A másik költségesebb és *az Unió intézményrendszerének reformját is akár előkészítő megoldás lehet, a piacsabályozó, a tág értelemben vett közösségi versenypolitikát érintő állami döntések speciális külön bíróságok általi felülvizsgálata, amelyek távoli időhorizonton szemlélve az integráció mélyülésével az Európai Központi Bankok hierarchikus intézményrendszeréhez hasonló tagállami és közösségi érdekeket egyaránt jól kielégítő, de a közösségi jog primátusát biztosító intézményrendszer alapját képezhetné.* Ha ehhez kapcsolódik egy fentebb vázolt tagállami bíróságokat összekötő hálózat és speciális szakmai tudást előíró jogi szabályozás a bírók képzettsége tekintetében, akkor az elvi esélye már fennállhat annak, hogy a rendszer hatékonyan kb. 1 éves késéssel tudjon reagálni a piaci folyamatokra<sup>585</sup>.

---

<sup>583</sup> Itt a komoly reform alatt nem a Tóth András cikkében jelzett (TÓTH A: *i.m.* 102.) európai szabályozó hatóság felállítását kell érteni, mert az unió belső működési mechanizmusait elvi szinten nem érintő változtatás. Komoly reform alatt a tagállamok közötti elvi határokat átlépő integratív fejlődést kell érteni, amely hierarchikus viszonyokat hoz létre közösség és tagállamok között szervezeti szempontból is.

<sup>584</sup> Elképzelhető egy eddig olyan ismeretlen megoldás is, hogy korlátozott megváltoztatási jogkört kap a bíróság, előre jól megfontoltan meghatározott körben, amely a közösségi jog által nem vagy kevésbé érintett és az ügy alapját nem érintő kérdésekben tartja fenn a megváltoztatási jogkört. Jelenleg Ausztriában, Belgium, Németországban, Görögországban, Írországban, Olaszországban, Portugáliában és Svájcban nincs megváltoztatási jogkör, míg Dániában, Finnországban, Franciaországban, Hollandiában, Norvégiában, Spanyolországban és Svédországban van. Luxemburgban csak a bíróság tekintetében van megváltoztatás, az Egyesült Királyságban pedig inkább a versenyjogi szabályozás esetén inkább mint a hírközlési szabályozás esetében. Az európai szabályozási keret kapcsán több országban voltak változtatások, melyek főként rövidítették a fellebbezési eljárásokat legalább néhány döntési típus esetében. Kivétel az Egyesült Királyság volt, ahol hosszabb lett a felülvizsgálati szakasz. Itt létrehoztak két speciális felülvizsgálati fórumot: Competition Appeal Tribunal vagy a Competition Commissiont a döntés típusától függően, mielőtt a bírósághoz lehet menni. Másik kivétel Görögország, ahol kétszintű rendszert vezettek be az egyszintű helyett, de 6 hónaphoz kötötték az első fok eljárását. 2006. április 1-től a finneknel a jogvitás eljárások esetében közvetlenül a Legfelsőbb Közigazgatási Bírósághoz lehet fordulni.

<sup>585</sup> A litvánoknál 6-7 hó alatt végigfutott a különböző bírósági fórumokon az egyes JPE ügyek (L.EIPA Seminar 2007). A Svédoknél elsőfokon átlag 8 hónapig, másodfokon átlag 11 hónapig tartottak a JPE ügyek. Magyarországon ez fokként éppen 1 év volt. Egyfokú eljárás van Ausztriában. Két fokú eljárás van Belgiumban, Németországban, Görögországban, Magyarországon, Olaszországban, Luxemburgban. Három



Az eddigi dogmatikai *okfejtésünk*ből következik, hogy elvi szinten a rendszer hatékonyságát nagyban növelné, ha a végrehajtásra nézve a jogorvoslat halasztó hatályú lenne legalább a JPE határozatok tekintetében, és a JPE határozatok hatálya csak akkor állna be, ha minden tagállamban a jogorvoslatok befejeződtek, vagy valamely már kielégítő – jogilag szabályozott mértékben – a szabályozás az egész unió szintjén elindítható.<sup>586</sup> Nyilvánvaló, hogy itt nem önmagában a végrehajthatóság hanem minden jogerőhatás elhalasztásáról van szó, amely inkább a határozat „hatályának” felfüggesztéséhez hasonlít. A hatályosság pedig ebben a kontextusban azt jelenti, hogy amíg a JPE határozat nem hatályos, addig nem lehet azon alapuló egyedi ügyekben további döntéseket hozni. Ez az a hatás, melyet a Fővárosi Ítéletábla társít ezekben az ügyekben a JPE határozatok végrehajtásának felfüggesztése esetén, és ha a jogerő és végrehajtás fogalmát a felsőbb bíróságok ezekben az ügyekben – ahogy rámutattunk – azonosították egymással, akkor ez valójában nem önmagában jogerő kérdés, hanem hatály kérdés. A leglényegesebb *különbség egy hagyományos határozat jogerejéhez képest talán az, hogy nem csak konkrét kötelezettségek (esetleg jogok) előírása történik egy JPE határozatban, hanem az keletkeztet hatáskört a hatóságnak további eljárásokra és azokban kötelezettségek kiszabására.*

Látni kell azt is, hogy ha a közösségi normákat csak a tagállamok egy kisebbsége hatja végre többé-kevésbé akkor az könnyen a „jogkövető” tagállamok versenyhátrányává válhat, amely körülmény még inkább visszavetné a hatékony szabályozást (vagy a Bizottság nézőpontjából az implementációt). Ha az országok többsége azonban egyszerre indítja el az adott piaci fejlettséghez igazodó eltérő, de összességében egységes szabályozást, akkor a kisebbségben

---

fokú az eljárás Dániában, Írországban, Svédországban. Vegyes, változó az ügy típusától, piacsabályozás, vagy a bíróság összegétől függően: Finnországban, Franciaországban, Hollandiában, Portugáliában, Spanyolországban, az Egyesült Királyságban) A döntéshozó szervezettől függ Svájcban. Norvégoknál két út van: vagy a minisztérium és háromfokú polgári bíróság (ez összesen négy fok), vagy közvetlenül polgári bíróság. A felülvizsgálati fórum típusa jellemzően már elsőfokon a bíróság, amely vagy általános polgári vagy külön közigazgatási bíróság. Néhány ország speciális közigazgatási fellebbviteli tanácsot (board) hozott létre (Dánia, Írország), vagy quasi- bíróságot (UK). Más országokban a fellebbvitel a minisztériumban van (Norvégia) vagy az NRA-n belül így például spanyoloknál a felperes kérelmére, hollandoknál ha a döntés bíróságot tartalmaz, akkor a JPE határozatok már bíróság elé kerülnek. A második és harmadik fok mindig a bíróság. Néhány országban vannak törvényi határidők, de jellemzően csak az elsőfokú eljárás. Spanyoloknál egy hónap ha az NRA-n belüli fellebbezésről van szó, Dániában 3 hónap, Görögországban 6 hónap, Hollandiában 6-10 hét ha NRA-n belüli fellebbezésről van szó, de ebbe a körben nem tartoznak a JPE határozatok. (L.Cullen-riport)

<sup>586</sup> Az uniónak nagy gyakorlata van a kompromisszumos nem teljes körű általános programok elindításában. A szabályozás ilyen esetben egy Bizottsági deklarációval indulna, melynek jogi felülvizsgálata már teljesen elkülönülne a JPE határozatok végrehajtásától.

maradókra nézve az egész biztosan hatékony ösztönző erőt jelenthet a felzárkózáshoz<sup>587</sup>. Ez a javaslat jól szemlélteti azt, hogy az *elektronikus hírközlés területén érvényesülő ex ante szabályozás érdekében lefolytatott hatósági eljárások nagyon hasonlatosak valójában egy alapos jogszabályelőkészítő munkához, melynek eredményeként végül egy egységes jogi szabályozás életbe lép.*

Az egyetlen különbség a normatív alapú jogi szabályozás és a szabályozó hatóságok jogalkalmazása (elsősorban a JPE határozatok) között az, hogy az utóbbi konkrét címzettekre lebontva érvényesül. Ugyan ez egy fontos kritérium a jogi norma, és a hatósági döntés jogelméleti megkülönböztetésében, azonban amellet, hogy a jogelmélet számos képviselője ezt a különbséget irrelevánsnak tekinti,<sup>588</sup> számos más különbség is fellelhető. E számos más különbség azonban jelen esetben nem mutatható ki. A szabályozói tevékenység quasi jogalkotásnak tekinthető, különösen ha figyelembe vesszük a speciális relatíve kisszámú ügyféli kört, mely egy normatív szabályozásban is szükségszerűen „absztrakt egyediesítés” keretében szinte pontosan beazonosítható lenne.

Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy egy ilyen csúszás a szabályozás kidolgozása és hatályba lépése között felveti azt a már sokszor – és sokhelyütt -általánosított problémát, hogy a jog konzervatív abban az értelemben, hogy sosem képes megelőzni az életviszonyokat, csak kisebb-nagyobb lemaradással követi azokat. Az ex ante piacszabályozás esetében ugyanez mondható el. A konkrét intézkedések alapja, olyan adatok, melyek könnyen elavulhatnak, mire a szabályozás életbe lép. Ezért kérdésként merülhet fel, hogy a teljes szabályozás megalkotásáig és hatálybalépésig tartó bírósággal és hatóság munkájával együttesen uszkve 2 évig tartó folyamat megfelelő irányba terelheti-e a piaci viszonyokat. Másképp fogalmazva. Két évvel korábbi piacelemzések lehetnek-e a szabályozás alapjai?

Erre a kérdésre azonban megítélésem szerint adhatunk igenlő választ. Helyes ex ante szabályozás esetén ugyanis 2-3 éves időtávlatban előre becsülhetők a folyamatok. Ezt támasztja alá a gyakorlat is, amikor a JPE határozatok jellemzően 3 éves időtávlatban végzik el az adatok elemzését. Nem szabad elfelejteni továbbá, hogy az előre nem látható lényeges

<sup>587</sup> Persze elképzelhető, hogy a közösségi szabályozás jelenlegi töredékes megvalósulása is több, mint amit egy ilyen szabályozás objektív tárgyi és személyi erőforrások hiányából fakadóan ténylegesen és reálisan elérhet, ennek megítélése azonban alapos közösségi szintű empirikus adatokon alapuló állásfoglalást igényel.

<sup>588</sup> Csak hogy a legnagyobbakat említsük: KELSEN, H.: *Tiszta jogtan*, Kiadó: ELTE, Budapest, 1988. Bibó István Szakkollégium (ford. Bibó István) 35-47.

változások az Eht. 57.§ szakasza szerinti eljárásban vehetők figyelembe, melyek ekként szintén csúszással, de képesek reagálni erre a problémára.

Ami pedig a legfontosabb az az, hogy az I. részben kifejtettek szerint, a JPE határozat, mint szabályozói döntés folyamatos magatartási szabályozást jelent, amely eleve absztrakt kötelezettségek előírásához vezet. Ennek tipikus példája a költségalapú díjak alkalmazásának előírása, melyet a maga konkrétságában nem kell feltétlenül meghatározni.

#### **Költségalapúság jogi fogalma**

*Keretes írás 25.*

A hatóság a költségalapú díjat az Eht.108.§ (2) bekezdése alapján úgy határozza meg, hogy a figyelembe veszi a hatékony szolgáltató befektetését, az ahhoz kapcsolódó kockázatokat, a befektetett tőke méltányos mértékű megtérülését, továbbá figyelembe veheti az összehasonlítható verseny piacokon rendelkezésre álló árakat is, és ennek során mérlegelheti az érintett jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóhoz hasonló helyzetben lévő szolgáltatók által alkalmazott árakat is. Ez tehát egy komoly mérlegelési tevékenység, melynek során nem csak az adott termékre jutó indokolt költségek (hatékony szolgáltató költségei) meghatározása nehézkes, de külön elemzést igényel a tőkeköltség meghatározása. A gyakorlatban ez súlyozott átlagos tőkeköltség (WACC) meghatározását jelenti. Ennek értékének meghatározásakor kitüntetett jelentősége van annak, hogy mikori tényadatokat veszünk figyelembe, sőt ez az érték elméleti oldalról minden pillanatban más, így az adat és információszerezés lehetőségeinek a függvénye, hogy milyen önkényesen kiválasztott időszakok alapján becsüljük ezt az értékét (ez igaz egyébként az indokolt költségekre is). Ezért fontos kérdésként merül fel, hogy egy költségmodell mikori adatokon alapulhat, amelyre a jog nem ad választ. Ezért kizárólag az elfogadott közgazdasági szokványokból, elfogadott módszertani szabványokból indulhatnák ki, amelyek ezen a területen nem kidolgozottak és nem egyértelműek. Konkrét ügyben kérdésként merült fel például (1), hogy egy JPE határozat 2004-2005 évi vegyesen használt adatok alapján becsülhet-e tőkeköltséget 2006-os évre, amelyet 2009-re ír elő alkalmazni. Egyáltalán meg kell-e határozni a becsült tőkeköltség helyességének időbeni érvényességét, és ha az alapadatok változnak akkor azt miként kell figyelembe venni. A makrogazdasági becslések és adatok lényeges változása 2006 évben például kihatással van-e az ilyen határozati megállapítások törvényességére, vagy az ilyen változásokat esetlegesen egy Eht.57.§-a szerinti eljárásban kell-e értékelni. Egyáltalán a szolgáltató feltöltheti-e időközönként a költségmodellt új adatokkal, bizonyítva ezzel, hogy az adott - szintén csak önkényesen kiválasztható időszakban - már eltérő áradatokkal kell a jövőre nézve számolni. Mivel a jog ezekre a kérdésekre nem ad semmilyen irányítást, ellenben e kérdések eldöntése nélkül a fenti jogszabályi rendelkezések totálisan kiürülhetnek, mert a hatóság bármilyen áradatot ki tud számolni aszerint, hogy mikori időszakokkal számol, ezért a bíróságok törvényességi kontrolljának hatékonysága azon múlik, hogy a bíróságok e szakmai kérdésekben (törvényességi szempontból nézve mérlegelési-okszerűségi kérdésekben) mennyire jártasak.

(1) Pl.FB 7.K.34967/2006 (16-os piac, 2006 évben történt második JPE azonosítási eljárás)

Ez a sajátos határozati tartalom az, ami igazán jogszabályszerűvé teszi ezeket a határozatokat. Az ilyen absztrakt kötelezettségek érvényesítése csak további hatósági jogalkalmazással lehetséges, amely áll kötelező hatósági ellenőrzésből és ennek eredményeként hatósági jogalkalmazásból.

Röviden foglalkozni kell a JPE határozatok jogereje (hatályossága) és az Eht.57.§(2) bekezdése szerinti eljárásban hozott JPE határozatok kapcsolatával. Nyilvánvaló, hogy az így meghozott „soron kívüli” JPE határozat folytán a korábbi szabályozás hatályát veszti. Következésképp a jogilag releváns lényeges körülmények változása az, amely lehetővé teszi a magatartási szabályozás változását és ezért nyugodtan mondhatjuk azt, hogy ebben az esetben nem a korábbi JPE határozat jogereje szűnik meg, hanem valóban nincs ügyszabályozás, csak a korábbi JPE határozat hatálya szűnik meg (hasonlóan egy jogszabályéhoz, amikor új jogszabály lép életbe). Ebből viszont levonhatjuk azt a következtetést, hogy folyamatos magatartás szabályozás esetén is létezik a jogerő intézménye az adott időszakra nézve.

Összefoglalva elmondható, hogy a JPE határozatok újdonsága abban áll, hogy e határozatokhoz nem kapcsolódik – jellemzően - végrehajtási szakasz, hanem kifejezetten hatósági jogalkalmazói aktusok és eljárások alapját képezi, és ezeken keresztül történik meg a konkrét jogérvényesítés.

### **3.2.2.3 JPE határozat és jogszabály különbsége**

Elvárható lenne a fentiek alapján, hogy a JPE határozatok rendelkező része kifejezetten jogszabály szöveghez hasonló rendelkezéseket tartalmazzon és mindössze abban különbözzön a jogszabályoktól, hogy konkrét címzettje van, továbbá a „jogszabálynak” indokolása is legyen.

Ha megvizsgáljuk az Eht. alapján eddig született JPE határozatokat ebből a szempontból, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy egyrészt gyakran törvényi előírásokat idéznek be szó szerint – további konkretizálás helyett vagy mellett – továbbá gyakran utalnak különböző jogszabályokra, melyeknek alkalmazásának kötelezettségét „írják elő”.

Ez önmagában is problémát okoz, mert megkérdőjelezhető, hogy mi szükség van jogszabályszövegek újbóli megismétlésére ahelyett, hogy a jogszabály helyek konkrét alkalmazását végezné el a hatóság (ekként az indokolásba helyezve a jogszabályokra utalást). Másrészt kifejezetten szokatlan az, amikor egy korábbi – már hatályon kívül helyezett –

jogszabályban foglalt szabályozást ír elő a határozat<sup>589</sup>. Ilyen esetben ugyanis joglogikailag nem lehet arról szó, hogy a jogalkotó helyett a szabályozó hatóság újra hatályba helyezett egy jogszabályt, hanem a szabályozó hatóság előírt azzal azonos szabályokat, amelyeket esetleg azzal indokol meg, hogy egy korábban hatályban volt szabályrendszer ezt a kérdést akkoriban rendezte és annak tapasztalatai (stb.) alapján azt helyesnek véli.

E tények túlmutatnak egy egyszerű határozaton, de jogszabályi és határozati jelleg keveredéséből adódóan e határozatok nem hasonlítanak egy valódi jogi szabályozásra sem. Ennek a keveredésnek a legszembeűnőbb tulajdonsága a gyakorlatban, hogy a ***JPE határozatok rendelkező része és indokolási részének elkülönítése csak erős tartalmi elemzést követően végezhető el, amely a Ket. 72. §-ában***<sup>590</sup> ***foglaltakkal nincs teljesen szinkronban.*** Mindebből az is kitűnik, hogy az Eht. alapján született JPE határozatok jóval összetettebbek rendelkezéseket tartalmaznak, mint a fent ismertetett Hkt.-n alapuló JPE határozatok és ezért tényleges tartalmuk megállapítása is sokkal nehezkesebb, azok könnyen ellentmondásba keveredhetnek egymással. Álljon itt példaként a 16-os piacokra vonatkozó JPE határozatok rendelkezései, azzal, hogy ugyanez jellemzi a többi piacra vonatkozó JPE határozatokat is.<sup>591</sup>

A Fővárosi Bíróság 7.K.30467/2005/45-ös ítélete a határozat rendelkező részét a következő kép ismertette.

*„Az alperes 2005. január 17. napján kelt DH-664-32/2005<sup>592</sup>. sorszámú határozatával megállapította, hogy három „Beszédcélú hívásvégződtetés egyedi mobil rádiótelefon-hálózatban (továbbiakban 16-os piacok)” nagykereskedelmi szolgáltatás termékpiac létezik A három piac tekintetében mindhárom szolgáltató saját piacán jelentős piaci erővel rendelkezik és mindhárom szolgáltató részére ugyanazon négy különböző kötelezettséget írta elő. Ezek a kötelezettségek a következők voltak :*

*A határozat indokolásába beépített, de a rendelkező rész utaló szabálya folytán a rendelkező részhez tartozó I. számú melléklet a „hozzáféréssel és összekapcsolással” kapcsolatos kötelezettséget írt elő, mely szerint a szolgáltatók a határozat kézhezvételétől kötelesek a*

---

<sup>589</sup> Számos JPE határozatok a 277/2003(XII.24) Kormányrendelet szabályainak alkalmazását írta elő különböző kérdésekben, mely jogszabály csak az átmeneti időszakban ( a törvény szerint ez 2004.01.01-2004.09.01 közötti időszak) volt hatályban.

<sup>590</sup> A Ket.72.§-a a döntés tartalmára vonatkozó előírásokat tartalmazza (korábban Áe.43.§)

<sup>591</sup> Azért a 16-os piacokra vonatkozó JPE határozatokat vesszük alapul, mert ezek váltják ki a legkomolyabb vitákat a bíróság előtt.

<sup>592</sup> A határozat nyilvános változatának száma: DH-664-33/2005.

*tárgybani nagykereskedelmi szolgáltatást nyújtani, nem vonhatják vissza indokolatlanul a szolgáltatásaikhoz illetve eszközeikhez korábban biztosított hozzáférést, továbbá gazdaságilag és műszakilag indokolt ajánlat esetén kötelesek hálózatukat más elektronikus hírközlési szolgáltatók hálózatával összekapcsolni, illetve csatlakoztatni. Ennek során a 277/2003 (XII.2.4) kormányrendelet szabályait kötelesek alkalmazni.*

*A határozat indokolásába beépített, de a rendelkező rész utaló szabálya folytán a rendelkező részhez tartozó II. számú melléklet az Eht.102.§-a szerinti „átláthatóság” tekintetében azt a konkrét kötelezettséget írta elő, hogy a szolgáltatók kötelesek csúcsidejű és nem csúcsidejű díjaikat (tehát nem csak a későbbi határozatokkal érvényesített, ekként egyébként is nyilvános átlagdíjat) nyilvánosságra hozni saját honlapjukon, a költségalapú átlagdíj hatóság általi jóváhagyását, vagy megállapítását követő 15 napon belül, ezt követően változás esetén 30 nappal megelőzően.*

*A határozat indokolásába beépített, de a rendelkező rész utaló szabálya folytán a rendelkező részhez tartozó III. számú melléklet az Eht.104.§-a szerinti „egyenlő elbánás” körében konkrét kötelezettségként a nagykereskedelmi szolgáltatás csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjai tekintetében azonos díjak alkalmazását írta elő bármely azt igénybevevő elektronikus hírközlési szolgáltatóval szemben.*

*A határozat indokolásába beépített, de a rendelkező rész utaló szabálya folytán a rendelkező részhez tartozó IV. számú melléklet az Eht.105.§-a szerinti „számviteli szétválasztás” körében a 19/2003. (XII.27.) IHM rendelet 4. § (1) bekezdésének felhatalmazása alapján ezen IHM rendeletre hivatkozással részletesen meghatározta a szolgáltatók számviteli szétválasztási kötelezettségének részletes szabályait, melyet gyakorlatilag minden év június hónap végéig kell a szolgáltatóknak elkészíteni /Eht.62.§ (1) bekezdés/ és azt kötelesek ezen időpontig az alpereshez benyújtani.*

*A határozat indokolásába beépített, de a rendelkező rész utaló szabálya folytán a rendelkező részhez tartozó V. számú melléklet az Eht.108.§-a szerinti „költségalapúság és díjak ellenőrizhetősége” körében előírta, hogy a szolgáltatók a végződtetési nagykereskedelmi szolgáltatásukat költségalapú díj ellenében nyújtsák még pedig a határozat kézhezvételétől számított 120. naptól. Ezzel egyidejűleg és ennek biztosítására előírta, hogy az V. számú melléklet szerint konkretizált és részletesen meghatározott LRIC költségszámítási módszer alkalmazásával alakítsák ki áraikat és azt a határozat kézhezvételétől számított 60 napon belül nyújtsák be a hatósághoz jóváhagyásra. Rögzítette, hogy a szolgáltató köteles a LRIC modell alapján kiszámított díjak költségalapúságát bizonyítani. Előírta mindemellett, hogy*

*amennyiben az így kiszámolt költségalapú átlagdíj a 2004. december 31.-i átlagdíjhoz viszonyítva 10%-nál nagyobb díjcsökkenést eredményezne, akkor a Tanács a költségalapú díjak alkalmazását hosszabb időszak alatt, a költségalapú díjakhoz fokozatosan közelítve fogja előírni, konkrétan 10%-os díjcsökkentést ír elő, azzal a megkötéssel, hogy a megállapított díj a magyarországi mobil szolgáltatók közül ugyanazon időszakra megállapított/elfogadott legalacsonyabb végződtetési átlagdíját 20%-nál nagyobb mértékben nem haladhatja meg. „Kifejtette” továbbá, hogy 20%-nál nagyobb díjcsökkenés a csökkentés éveit és annak ütemét is megfogja határozni az alperes a fenti szabályok figyelembevételével, feltéve, hogy a sorra kerülő új piacelemzések új körülményeket nem tárnak fel. Előírta továbbá az alperes, hogy a költségalapú díj benyújtásával egyidejűleg köteles a kötelezett szolgáltató a 2004. december 31. napján alkalmazott átlagdíját megadni. Az átlagdíj pedig nem más e vonatkozásban, mint a csúcsidőn kívüli díjak súlyozása a 2004. évre vonatkozó összes hálózaton kívülről érkező és a mobil szolgáltató hálózatában végződtetett csúcsidőn kívüli forgalommal (perc). A számítás során minden hívásirány tekintetében a végződtetési díjakat is fel kell tüntetni. Az V. számú mellékletben arról is tájékoztatta a szolgáltatókat alperes, hogy amennyiben nem kerülnek a költségalapú díjak benyújtásra, vagy azok nem bírálhatók el, vagy nem felelnek meg a jogszabályi előírásoknak, akkor az alperes maga határozza meg a díjakat.”*

Már korábban említettük, hogy a piacmeghatározás indokolási részbe tartozó kérdés, hisz az egy tényállási elem, abból önmagában sem kötelezettségek, sem jogok nem következnek. A JPE szolgáltatóként való azonosítás már egy megállapításnak tekinthető, ugyanakkor a kötelezettségek konkrét előírásának nyilvánvalóan nem az indokolásban, mint mellékletnek kéne szerepelnie, hanem a rendelkező részben. Mindemellett az **arra vonatkozó szövegrészei e mellékleteknek, amelyek az alperes jövőbeni eljárására vonatkoznak, illetve az azzal kapcsolatos jogszabályi rendelkezéseket ismerteti, k egyértelműen indokolási részek.**

A fent idézett rendelkező részi V. melléklet kapcsán a Fővárosi Bíróság a következőkre mutatott rá :

*„A felperesek érveinek harmadik csoportja a költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségéhez kapcsolt V. számú mellékletbe foglalt hat - utóbb elhelyezett - bekezdéséhez (beleszámolva a sorköz kihagyás nélküli bekezdéseket is a 4-8 és 10-es bekezdések) kapcsolódott, melyeket részben különböző irányú érvelésekkel érdemben is részletesen*

vitattak. E határozati részek tekintetében a bíróság megállapította, hogy azok a határozat indokolási részébe tartozó az alperes jövőbeni eljárásra, és felperesek ezen eljárás során tanúsítandó kötelezettségeit előíró jogszabályi rendelkezésekre vonatkozó tájékoztatást tartalmaztak. Ezek a határozati részek tehát nem a határozat rendelkező részét képezik, hanem az indoklási részben – értelemzavaró módon – elhelyezett tényleges rendelkező részi megállapítások közé az alperes kifejezetten az indokolási részbe tartozó, de annak nem feltétlenül kötelező elemeit tartalmazták. Azok kizárólag arra vonatkozó tájékoztatásként voltak értelmezhetők, hogy az alperes a költségmodell jóváhagyására irányuló eljárásban jelen határozat meghozatalakor várhatóan milyen szempontokat kíván érvényesíteni, mely tájékoztatás kötő erővel nem bír. Ezek a határozati részek- a jogszabály elismétlésén túl – az alperesre nézve fogalmaztak meg kijelentő mondatokat, figyelmeztetést és ismertetést tartalmaztak arra nézve, hogy alperes a jóváhagyás iránti eljárásban mely jogszabályhely alapján milyen magatartást fog tanúsítani, ekként azok felperesekre nézve – az általuk feltételezettekkel szemben – semmilyen konkrét kötelezettséget vagy joghatással bíró döntést nem tartalmaztak. Nem is tartalmazhattak, mert ezek a kérdések nem jelen eljárás tárgyai voltak, utóbb ezek a kérdések mérlegelésre, tisztázásra kerültek a jóváhagyás iránti eljárásokban, és ahogy arra felperesek rámutattak nem is feltétlenül az abban meghatározott tájékoztatás szerint történt azok lefolytatása. Ebből következik, hogy amennyiben a bíróság osztaná is azon felperesek által előadott bármelyik érvet, amelyek ezen tájékoztatásban meghatározott eljárási mód jogszerűtlenségét állították, ezek a határozati részek érdemben nem lehettek jogszerűtlenek, mivel az alperes jövőbeni várható magatartásáról történő tájékoztatás – illetve jogszabályi szöveg pontos beidézése – valóságtartalma objektív okokból evidencia. Az alperes azt gondolta jelen határozat meghozatalakor, hogy majd ezen határozati részekben rögzítettek szerint fog eljárni, amelynek jogsértő volta tényleges eljárás vagy jogalkalmazás híján kizárt. Az alperes hatósági tevékenységének jogszerűsége eleve csak tényleges és megtörtént jogalkalmazás tekintetében ítéltető meg, és nem annak alapján, hogy ez az előzetes tájékoztatás mennyiben van összhangban a ténylegesen elvégzett jogalkalmazással, hanem hogy a tényleges jogalkalmazás a jogszabályokba ütközik-e vagy nem. Következésképp érdemben a felperesek érvelése nem volt elbírálni, olyan vélt kötelezettségeket támadtak, melyeket a határozat nem tartalmazott, így felperesek keresetét érdemben el kellett volna utasítani.



A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27284/2006/11-es számú másodfokú ítélete (lásd: keretes írás 15.), mivel eljárási okból nem találta jogszabálysértőnek a határozatot, ezért érdemben el is utasította felperesek kereseteit, egyetértve az elsőfokú bíróság fenti indokolásával. Mindezek alapján megállapítható tehát, hogy a JPE határozatokra jellemző az indokolási és rendelkezési elemek keveredése<sup>593</sup>.

Ez viszont azzal a következménnyel jár, hogy utóbb nehéz megállapítani azon kötelezettségeket, melyek a JPE szabályozásból ténylegesen következnek, már pedig számos későbbi határozat ezen rendelkezéseken alapul. Különös problémát vett fel, ha a JPE határozat egyes rendelkezései egymásnak ellentmondanak. Ilyen eset volt a 7.K.34757/2005-ös ügyben, amikor a bíróság azt állapította meg, hogy a fent idézett JPE határozat csúcsidejű és azon kívüli díjakat előzetes közzétételét előíró szabályai nem teljesíthetők, mert a JPE határozat és az azon alapuló konkrét díjakat megállapító határozatban meghatározott csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak pontos értéke csak utólag, az összforgalom ismeretében állapítható meg. Ebből pedig az következett, hogy a JPE határozat ellentmondó rendelkezései nem tették lehetővé a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli végződtetési díjak alkalmazását, hiszen ennek alkalmazás előtti közlése nem lehetséges.

Ugyanez a helyzet volt a DH-664-138 és 140/2005. számú JPE határozatok esetében.

A hatóság DH-664-138/2005. számú határozatával megállapította, hogy a felperes a „Híváskezdeményezés nyilvános helyhez kötött telefonhálózatból” 1. számú érintett nagykereskedelmi piacon jelentős piaci erővel rendelkezik. Ezért többek között előírta referenciaajánlat tervezet készítésének kötelezettségét és benyújtását jóváhagyás céljából (I.számú melléklet), továbbá költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségét is előírta a határozat kézhezvételétől számított 120. naptól. Előírta emellett, hogy a határozatban meghatározott LRIC módszertan szerint összeállított költségmodell alapján kell kialakítani a költségalapú díjakat, melyet a referenciaajánlat tervezettel együtt köteles benyújtani jóváhagyás céljából (III.számú melléklet).

A hatóság DH-664-140/2005. számú határozatával megállapította, hogy a felperes a „Hívásvégződtetés egyedi, nyilvános helyhez kötött telefonhálózatban” 1. számú érintett

---

<sup>593</sup> A rendelkezési rész és indokolás összemosódása, minden szabályozó hatósági határozat általános jellemzője. A Magyar Energia Hivatal üzemi és kereskedelmi szabályzatokat jóváhagyó, vagy minőségi követelményeket előíró határozatai ugyanilyen szerkezetűek. Baumgartennek mindenképp igaza volt abban, hogy a rendelkezési rész holt formula, csak az indokolással együtt értelmezhető, így a jogerő az indokolási részre is vonatkozik. Bonyolult magatartási szabályok előírása esetén ez különösen szembetűnő.

nagykereskedelmi piacon jelentős piaci erővel rendelkeznek. Ezért többek között előírta referenciaajánlat tervezet készítésének kötelezettségét és benyújtását jóváhagyás céljából (I.sz. melléklet), továbbá költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségét is előírta a határozat kézhezvételétől számított 120. naptól. Előírta emellett, hogy a határozatban meghatározott LRIC módszertan szerint összeállított költségmodell alapján kell kialakítani a költségalapú díjakat, melyet a referenciaajánlat tervezettel együtt köteles benyújtani jóváhagyás céljából (III. számú melléklet). (továbbiakban a két fenti határozat együtt: JPE határozatok)

A JPE határozatok a költségalapú díj kötelezettség teljesítési határidejéről akként rendelkeztek, hogy a „Tanács által jóváhagyott vagy megállapított díjat” kell a JPE határozatok kézhezvételétől számított 120. naptól alkalmazni.(III. számú melléklet)

A JPE határozatok arról is rendelkeztek, hogy a felperest, mint korábban is jelentős piaci erejű szolgáltatót terhelő kötelezettségek, köztük a korábbi referencia ajánlat alkalmazásának kötelezettsége – bizonyos (más kötelezettségekre vonatkozó) kivételekkel – a határozat kézhezvételétől számított 120. napig terhelik, majd ezt követően szabadon lehet szerződést kötni a IV. számú mellékletben foglalt korlátokkal az új referencia ajánlat jóváhagyásáig.. Ahogy azonban arra a Fővárosi Bíróság 7.K.30009/2007/4. számú jogerős ítélete rámutatott, a JPE határozat III. számú mellékletében előírt költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségére is figyelemmel kell lenni a szerződéskötéskor, tehát minden a JPE határozatban foglalt korlátozásnak érvényesülnie kell a szerződéskötés során, nem csak a IV. számú mellékletben előírt kötelezettségnek.

Amikor a JPE határozatokban ilyen egymásnak ellentmondó rendelkezések jelennek meg, akkor a bíróságok a jogszabályok alkotmánykonform értelmezésének mintájára e határozatok olyan értelmezéseit keresik, amelyek mentén az ellentmondás feloldható. Ez pedig konkrétan a fenti 7.K.30009/2007. ügyben azt jelentette, hogy IV. számú mellékletre utalást a bíróság téves tájékoztatásnak (indokolási résznek) tekintette, míg a költségalapú díj előírását pedig rendelkező résznek. Ennek indoka pedig az volt, hogy ha a korábbi JPE szabályozás az új JPE határozattal – 120 napot követően – meg is szűnik, az új JPE határozat kötelezettségei 120 nap elteltét követő időszakra, külön erre vonatkozó határozati rendelkezés nélkül értelemszerűen irányadók. Ha a JPE határozat külön meg is erősíti egyes kötelezettségek

alkalmazási kötelezettségét, abból nem következik az, hogy a többi JPE határozati előírást nem kell teljesíteni.

Persze a JPE határozatok előírásai lehetnek olyan ellentmondásosak, hogy az nem oldható fel. Ha például előírja a hatóság a költségalapú díjak alkalmazásának kötelezettségét és egy meghatározott költségmodell szerint történő kialakítását a díjaknak az Eht. 108. § (1) bekezdés a.) b.) pont alkalmazásával, akkor utóbb a JPE határozat teljesítésének ellenőrzése során a következő variációk fordulhatnak elő:

Nincs a szolgáltatónak költségmodellje, ezért a hatóság az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján megállapítja árösszehasonlítással, mérlegeléssel a díjat és felhívja, hogy 30 napon belül annak megfelelően számoljon el a többi szolgáltatóval.

Van költségmodellje a szolgáltatónak, de rossz a költségmodell, akkor a jó költségmodell alapján határozza meg a hatóság a díjat és felhívja a teljesítésre 30 napon belül.

Van költségmodellje a szolgáltatónak, jó a költségmodellje, még is árösszefüggések és árösszehasonlítás alapján az állapítható meg, hogy az nem költségalapú díjat eredményez., akkor az Eht.108.§ b.) és a.) pontja alapján JPE határozatban előírt kötelezettségek egymásnak ellentmondanak

Ilyen esetben nyilvánvalóan csak a jövőre nézve állapítható meg a költségalapú díj az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján, és ennek megállapításakor a JPE határozat Eht. 108. § (1) bekezdés b.) pontja alapján előírt kötelezettség hatályát veszti, az új költségalapú díjat megállapító határozat folytán.

Ha a JPE határozat nem különbözteti meg a jóváhagyott és megállapított díjakat a JPE határozatban és mind a jóváhagyott, mind az utóbb megállapított díjak mondjuk 120. naptól való alkalmazását állapítja meg, úgy hogy a konkrét díjmegállapításra e határidőn túl kerül sor, akkor a JPE határozat egy szabályának kellett eleget tennie a szolgáltatónak, amivel egy másik szabályt megsértett.

Ha a JPE határozat önmagában is ellentmondó, akkor az ilyen rendelkezései utóbb szankcionálhatatlanok, a határozat nem felel meg azon általános követelményeknek, amely minden határozatra irányadó. Nem világos, egyértelmű, illetve a rendelkezések végrehajthatatlanok.

Mi a helyzet azonban akkor, ha a JPE határozaton alapuló további határozat kapcsán alkalmazott jogszabályhely alapján /Eht.108.§ (5)/ válik a fentiek szerint ellentmondóvá a JPE határozat. ***Mivel nincs olyan szabály, amely szerint a bíróságot az anyagi jogerős közigazgatási határozatok, így JPE határozatok rendelkező része vagy indokolása kötné, és az utóbb hozott felülvizsgálni kért határozat során alkalmazandó jogszabály - jogszerű - alkalmazása sértené a JPE határozat rendelkezéseit, akkor a bíróság a JPE határozat rendelkezéseit félreteheti.*** Erre praktikusán olyan esetben kerülhet sor, ha a JPE határozat egyik rendelkezésének jogszerű teljesítéséhez a JPE határozat más rendelkezéseit meg kell sérteni, és e hírközlésre vonatkozó szabályba ütközés következményeit kívánja a hatóság levonni, akár szankcionálni.

A bíróság ugyanis a határozat jogszerűségi vizsgálatát végzi el, következésképp nem azt vizsgálja, hogy a határozat megfelel-e a JPE határozatnak, hanem azt, hogy megfelel-e a jogszabályoknak. Noha maga a JPE határozat az Eht. 188. § 16. pontja értelmében elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály, de nem jogszabály. Ezért ilyen esetekben a bíróság nem tehet mást, mint félreteszi a JPE határozat rendelkezéseit, függetlenül attól, hogy az jogerős rendelkezéseket tartalmaz.

Mindez a szabályozói döntések egy lényeges tulajdonságára mutat rá, amely megint csak hasonlóná teszi az ilyen típusú döntéseket a jogszabályokhoz. Ahogy az Alkotmánybíróság az egymásnak ellentmondó jogszabályokat, különösen a jogforrási hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő jogszabályok közül a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedőt megsemmisítheti, vagy ***ahogy a közösségi jog alapján a közvetlen hatályú irányelv alapján a magyar jogszabályokat a rendes bíróság félreteheti, ugyanígy a bíróságnak a JPE határozat jogerős rendelkezéseit félre kell tennie, ha az abban foglaltak a vizsgált JPE határozaton alapuló további határozat során alkalmazandó jogszabályba ütközik. Ez nyilvánvaló abból, hogy a bíróság a jogszabályoknak és nem általában az elektronikus hírközlési szabályoknak való megfelelést vizsgálja.*** Ha az elektronikus hírközlési szabály jogerős határozat, és az jogszabályba ütközik, akkor a probléma nem lenne semmilyen jogi eszközzel feloldható, ha nem ezt az értelmezést követnénk. Hozzá kell azonban tenni, hogy ez nem jelenti azt, hogy a jogerős (JPE) határozat jogszerűtlenségét állapítja meg ilyenkor a bíróság, hanem csak arról dönt, hogy az adott JPE határozaton alapuló perben felülvizsgálni kért határozat jogsértő. Ez eddig a hazai jogalkalmazási

gyakorlatban egyáltalán nem ismert helyzet és szükséges e szabályozási megoldás esetén a közösségi jog hatásáról beszélni, melyben a közösségi jogban ismert és elfogadott jogalkalmazási eszközök nyerne teret (a jogszabály, jelen esetben a határozat félretétele)<sup>594</sup>

*Ez tehát a szabályozói határozatok jogerejének egy olyan korlátja, amellyel bírósági ítéletek esetén nem találkozhatunk, és nyugodtan mondhatjuk, hogy ez a helyzet minden hatósági határozat jogerejével.* Míg klasszikus esetben ehhez hasonló helyzet nem igen fordulhat elő, mert ritka, hogy egy korábbi határozat teremtené meg a jogalapját egy jogi norma alapján való beavatkozásnak, addig ez a szabályozói hatósági gyakorlatban rendszerintinek tekinthető.

Összefoglalva tehát azt mondhatjuk, hogy a JPE határozatok „végrehajtása” nem a klasszikus végrehajtás keretében történik, hanem az előírt kötelezettségek további önálló jogalkalmazás során kerülnek érvényesítésre. E kötelezettségek teljesülésének figyelemmel kísérésének és a tulajdonképpeni – most már nevezzük – *jogalkalmazásos végrehajtásnak* a rendszerinti eszköze a jóváhagyó határozatok hozatalának különböző típusai.

Ezért a JPE határozatokon alapuló további határozatokat ezen legfontosabb típusával folytatjuk az elemzést, megvizsgálva, hogy ezek esetében a jogerő és végrehajtás fogalma mit takar.

### 3.2.3 Jóváhagyó határozatok jogereje

Mielőtt a jóváhagyó határozatokra rátérnénk, vissza kell utalnunk a tanulmány azon részére, melyben kifejtettük, hogy a jóváhagyó határozatoknak is több típusa van. Az elektronikus hírközlési jog ismeri a referenciaajánlat tervezet jóváhagyását, a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyását, és mobilszolgáltatók esetében a gyakorlat ismeri a díjakat jóváhagyó határozatokat is. Míg a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása klasszikus jóváhagyó határozatnak is tekinthetnénk, ha nem az lenne a helyzet, hogy addig kell újra és újra lefolytatni az eljárást, míg jóváhagyás nem születik, addig a referenciaajánlat tervezet jóváhagyása iránti eljárás nem megfelelő teljesítés esetén megállapító határozatot is jelenthet. A díjat jóváhagyó határozatokról pedig az Eht. nem is rendelkezik külön, ezeket csak a

---

<sup>594</sup> Ezt a bírói jogkört a közösségi jog a „set aside” avagy „disapplied” fogalmaként ismeri.

gyakorlat kreálta, és ezekben az esetekben ténylegesen mindig díjmegállapítás történik. Míg a díjmegállapítás alapja, akár referenciaajánlat tételére kötelezett szolgáltatóról van szó, akár nem, mindig az Eht.108.§ (5) bekezdése, addig a referencia ajánlat tervezet tartalmának megállapítása az Eht 59.§ (6) bekezdésén alapszik.

Ahhoz, hogy a megállapító tartalmú határozatok jogerőhatásait megvizsgálhassuk, először az e határozatok eredeti fajtáját és modelljét kell jogerőhatások szempontjából megvizsgáljunk. Mindezért először azt a kérdést tesszük fel, hogy egy jóváhagyó határozatnak milyen joghatásai vannak, kapcsolódhat-e hozzá végrehajtási eljárás avagy nem.

Tamás András aktustani felfogásában<sup>595</sup> a JPE státusz meghatározása deklaratív aktus lehetne, hiszen deklarál egy tényállapotot, azt, hogy valaki jelentős piaci erővel rendelkezik. Ha ez a deklaráció azzal jár, hogy jogosultság vagy kötelezettség keletkezik, akkor már nem deklaratív aktusról van szó, mivel a kinyilvánításhoz valamilyen jog vagy kötelezettség is járul. Ez az úgynevezett konstatáló aktus tanúsítja a kötelezettséget illetve jogosultságot. Madarász<sup>596</sup> ugyanígy a konstatáló aktusokat akként jellemzi, hogy a jogi státusz megállapítása folytán a jogalany jogok és kötelezettségek egész komplexumának alanyává válik. Ez mindenképp igaz volt a Hkt. alapján való JPE azonosításra, az Eht. alapján azonban már csak fenntartásokkal, hisz a kötelezettségek komplexumának meghatározása is a hatóság feladata. A JPE kötelezettségek előírása már egyértelműen konstitutív aktus, amely csak akkor lehet visszaható hatályú ha jogot ad ( pl. fennmaradási engedély). Köztes eset a deklaratív és konstitutív aktusok között helyezkednek el az „érvényességi feltételként kiadott aktusok”, ilyenek:

közreműködői aktus (házasságnál hatóság közreműködése, szakhatóság aktusa, fúziókontroll)

jóváhagyó aktus: engedélyező, hozzájáruló és tényleges jóváhagyó

aktust érvényesítő aktus: ellenjegyzés, felelősség átvállalást jelent.

Madarász az érvényességi feltételként kiadott aktusoktól megkülönbözteti a másik jogalany aktusának érvényességi kellekeként szolgáló aktusokat, továbbá a közreműködői aktusokat.

---

<sup>595</sup> TAMÁS A.: *i.m.* 395. Azért szükséges ebben a körben a Berényi-féle aktustani fogalmaktól eltérni, mert a jóváhagyó határozatokat külön nem említi ez az aktustani rendszerzés, ezzel szemben Tamás András, illetve Madarász használja azt.

<sup>596</sup> MADARÁSZ A.: *i.m.* 88.

Az előbbieket a vélemény nyilvánítás, egyetértési jog gyakorlása, hozzájárulás, jóváhagyás, vagy két közigazgatási szerv közötti döntési hatáskör megosztása. Közreműködési aktus például az anyakönyvvezető közreműködése.

***Ha tehát a jóváhagyó aktusokat önmagában szemléljük akkor ezek az engedélyező aktusokhoz állnak közel, azzal a különbséggel, hogy nem jogot adnak, hanem valamely kötelezettség teljesítésének jogszerűségét ismerik el.*** Ebből adódik az a különbség is, hogy itt nem klasszikus kérelemre indult eljárásokról van szó. A „kérelem” benyújtása mögött hatósági kötelezés áll. Abban is köztes jellegűek ezek a határozatok, hogy egyes fajtái a kérelemre és hivatalból induló eljárások között állnak annak minden jogkövetkezményével.

A jóváhagyó határozatok esetén – ahogy a határozatlan időtartamú engedélyek esetén is – jogerőről annyiban nehéz beszélni, hogy mivel nem határozott időtartamra szólnak, ezért a hatóság bármikor hozhat olyan döntést, amely a jóváhagyó határozat joghatályát megszünteti. Ilyen lehet egy újabb jóváhagyásról szóló döntés, vagy egy olyan, amely a korábbi jóváhagyás alapját képező kötelezettségeket megszünteti. ***Maga a jóváhagyás egy egyszerű aktus joghatása annyi, hogy az adott jóváhagyó közigazgatási szerv ügykörébe tartozó jogszabályoknak, vagy hatóság által tett előírásoknak a jóváhagyás tárgya megfelel.***

***A jóváhagyás mögött tehát megint csak nincs önálló végrehajtási eljárás, jóváhagyó határozat megszegéséről ekként nem beszélhetünk sohasem. Ha nem a jóváhagyásban foglaltak szerint jár el az ügyfél, akkor valamely jogszabályt, vagy más hatósági határozatot (pl. JPE határozatot) szegi meg, és a szankcionálás is ezen alapul.***

A számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása például - ahogy ezt már kifejtettük - a JPE határozatban foglalt kötelezettség teljesítésének elismerését jelenti és semmi többet.

A referenciaajánlat tervezet jóváhagyása önmagában annyit jelent, hogy ha valamely szolgáltatónak a JPE határozat előírja az Eht. alapján, hogy valamely naptól kezdve referenciaajánlatot tegyen közzé, akkor ezen referenciaajánlat jogszabályoknak, vagy a JPE határozatban, vagy akár más határozatban foglaltaknak való megfelelésségét állapítja meg.

Ha a szolgáltató nem a jóváhagyott referencia ajánlat tervezet alapján tesz ajánlatot, akkor azzal nem a jóváhagyó határozatot, hanem a JPE határozatot vagy közvetlenül az Eht. rendelkezéseit fogja megszegni, ekként a szankcionálás is ezek alapján történik.

**Kérelemre vagy hivatalból?**

*Keretes írás 26.*

A kezdetektől fogva, a Hkt. alapján benyújtott költségmodellek és díjak jóváhagyása iránti eljárást az NHHHT kérelemként, míg a JPE szolgáltatók hivatalbóli eljárásaként próbálták értelmezni. A kérelemre induló eljárások klasszikus esete az építési engedélyezési eljárás. Ebben az esetben az ügyfél egy korábban nem gyakorolt tevékenységet kíván folytatni, és ehhez engedélyt kell kérni. Az önkéntesség eleme egyértelműen jelen van, hisz ebben a szituációban választhat: vagy minden marad a régiben és nem kezd bele építkezésbe, vagy változtat, de ehhez engedélyt kell szereznie. A hírközlési jogban a kiinduló helyzet ettől különböző. A JPE szolgáltató már korábban is hírközlési tevékenységet folytatott és a szabályozás életbelépésével e tevékenység megtartása érdekében számos korábban nem létezett kötelezettségnek kell eleget tennie. Következésképp ha nem nyújtja be a költségmodellje és a díj jóváhagyása iránti kérelmet, akkor egy korábban folytatott tevékenységével kell felhagynia (vagy felvállalnia különböző szankciókat). Mindkét esetben arról van szó, hogy jogszabályi előírások folytán kell a kérelmet benyújtani, továbbá a tevékenység megkezdése (folytatása) a kérelem benyújtása nélkül szankciókat von maga után. De míg az egyik esetben csak egy jövőbeni és választható tevékenység gyakorlásához lehet szükséges, addig a hírközlési tevékenység esetében a fennálló helyzet nehezedik el különböző kötelezettségek folytán.

A hatóság a JPE státuszából következő kötelezettségek érvényesítésére szolgáló jóváhagyási eljárások esetében a szolgáltatók beadványát kérelemnek tekintette és ennek megfelelően szolgáltatási díj fizetésére kötelezte őket. A kérelem jelleg már ebben az esetben is megkérdőjelezhető volt, hiszen normál esetben az eljárási díjak, illetékek meg nem fizetése a kérelem elutasításával végződik, és az ügy lezártnak tekinthető. Egy költségmodell benyújtása esetén épp ellentétes a helyzet.

Az Eht. hatályba lépése óta a JPE szolgáltatók e „kérelmeket” hatósági és nem jogszabályi kötelezés alapján nyújtják be. Ebből pedig következik, hogy jelenleg a költségmodellek, díjak vagy referenciaajánlatok jóváhagyása iránti eljárások hivatalból megindítható eljárások a JPE határozat rendelkezéseinek be nem tartása esetén. A különbség egy klasszikus kérelemre induló eljárástól szembevetve: nem jogszabályi előírásokból, hanem hatósági határozatból ered, és a „kérelem” nem a „status quo” megváltoztatására, hanem annak fenntartására irányul. Az az a nem cselekvés (nem építkezek és nem nyújtok be kérelmet) egy építési ügyben nem jár semmilyen következménnyel, míg a hírközlési jogban épp ezt szankcionálják. Nem véletlen, hogy a hatóság gyakorlatában ezek az eljárások gyakran a kötelezettség teljesítésére való felhívással indultak. Ha a JPE határozatok végrehajtási szakaszaként fogjuk fel ezeket az eljárásokat, akkor azt látjuk, hogy az önkéntes kötelezeti teljesítés nem véletlenszerű, hanem minden esetre kiterjedő ellenőrzéséről van szó. Ha a teljesítés ellenőrzéséhez szükséges kötelezettségeit a JPE szolgáltató nem teszi meg, akkor biztos, hogy hivatalból kerül lefolytatásra az eljárás, vagy az eljáráshoz szükséges adatszolgáltatás kikényszerítése. Mindezért helyesebb nem kérelemre induló, hanem inkább hivatalbóli eljárásokról beszélni. Ez pedig egy további érv mellett, hogy a hatóságot jóváhagyó határozatot mégis csak támadhatja a JPE szolgáltató a bíróság előtt és van az ilyen ügyekben keresetességi joga. Ugyanis nem az általa benyújtott kérelmet hagyja jóvá a hatóság, hanem a számára kötelezően előírt és a hatóság által – esetleg jogellenesen – kikényszerített magatartási (adatbenyújtás, díjmeghatározás és kiszámolása stb.) szabályok jóváhagyása történik meg.

Ha most hipotetikusán elfogadjuk a díjakat jóváhagyó határozatok létét az Eht. alapján, akkor azt mondhatjuk, hogy a jóváhagyott díjtól eltérő díjalkalmazás, mint nem költségalapú díj alkalmazása értelemszerűen szankcionálható.

Fontos hangsúlyozni azonban, hogy ahhoz, hogy a jóváhagyott referenciaajánlattól, vagy díjtól való eltérés szankcionálható legyen, pontosan meg kell tudni határozni a jogszabályokból vagy más határozatokból azt, hogy e díjtól, vagy a referenciaajánlattól eltért



a szolgáltató. Meg kell tehát határozni azt, hogy a jóváhagyott díjakat, vagy referenciaajánlatot mikortól és kikkel szemben kell alkalmaznia a szolgáltatónak.

Ez azért igen nehéz, mert mindkét esetben szerződési feltételek jóváhagyásáról van szó. Ha akként fogalmazzuk meg a problémát, hogy a jóváhagyás az nem önmagában engedélyezés szerű döntés, hanem meghatározott szerződési feltételek alkalmazásának a kötelezettsége, akkor elvileg a jóváhagyó határozat alapján való szankcionálás is elképzelhető, már ha meg tudjuk határozni, hogy mikortól és kikkel szemben áll be ez a kötelezettség.

A „kikkel szemben” kérdés viszonylag egyszerű, nyilván bármely szerződő partnerrel szemben. Köteles-e a kötelezett szolgáltató az ajánlatételt kezdeményezni? Megint csak nehéz erre igenlő választ adni, hiszen a már szerződött partnereik kívül nyilván nem kell tudnia azt a kötelezett szolgáltatónak, hogy kik azok, akik esetleg szívesen szerződnének vele. Maga a jogszabály ezért kifejezetten csak közzétételi kötelezettséget ír elő és nem azt, hogy konkrétan meg is kéne keresnie partnereit.

A jogalkotó nyilván abból indult ki, hogy a partnerszolgáltatóknak és akik partnerszolgáltatóvá kívánnak válni, azoknak érdekük lesz a szabályozás során - elsősorban a díjak tekintetében - egyre kedvezőbb ajánlatokat kérni és megkötni. ***Ebből már látható, hogy a JPE határozatoktól ez a fajta határozat abban nem különbözik, hogy nem konkrét két fél közti viszony, hanem általános magatartási szabály előírásáról van szó.***

Nehezebb kérdés azonban az, hogy mikortól kell alkalmazni ezeket a kötelezettségeket. Ha azt mondjuk, hogy a jóváhagyó határozat alaki jogerőssé válásától – hiszen ekkortól köti a szolgáltatót – akkor két esetet kell megkülönböztetnünk. Az egyik az, amikor már szerződött partnerről van szó, aki megpróbálhatja a referenciaajánlatnak a jóváhagyó határozat jogerőre emelkedését követő időponttól való alkalmazását kérni. Erre lehetőségre azonban a jóváhagyó határozatból nem lehet következtetni, ha csak maga a referenciaajánlat erről nem rendelkezik.<sup>597</sup> Ha új partner jelentkezéséről van szó, akkor megint csak a referenciaajánlatnak kell erről a kérdéstről rendelkeznie, mert önmagában a jóváhagyó határozat alapján nem dönthető el, hogy a szerződést mikortól kell megkötni, illetve hatályba léptetni.

Mindezekben az esetekben a jogalkotó azért nem rendezi ezeket a kérdéseket, mert abból indul ki, hogy a partnerszolgáltatók érdeke lesz ezen szerződések megkötése. Nem ez a

---

<sup>597</sup> Persze kérdés, hogy a szerződés megkötésére vonatkozó szabályok mennyiben lehetnek egyáltalán magának az ajánlatnak a részei. Ez a kérdés külön elemzést igényel, melyet most mellőzünk.

helyzet azonban, ha megszűnik a referenciaajánlat közzétételi kötelezettség. Ezért az Eht. 61.§ (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ha a Tanács határozatában megállapítja, hogy egy korábban kötelezett szolgáltatónak minősülő szolgáltatót már nem terhel referenciaajánlat közzétételi kötelezettség, e határozat jogerőre emelkedésétől számított naptól az ilyen szolgáltató akkor sem köteles a referenciaajánlat szerinti szerződés megkötésére, ha azt egy másik szolgáltató a jogerőre emelkedést megelőzően kezdeményezte. A (2) bekezdés szerint pedig a referenciaajánlat alapján kötött szerződéseket a kötelezett szolgáltató az (1) bekezdés szerinti napon, amennyiben az határozatlan időre jött létre, legalább 90 napos felmondási idővel felmondhatja. Amennyiben a határozott idejű szerződésből 6 hónapnál hosszabb idő van hátra, úgy ebben az esetben ugyancsak 90 napos felmondási határidővel gyakorolhatja felmondási jogát a kötelezett szolgáltató.

Ebből a szabályozásból kitűnik, hogy még a *referencia ajánlat közzétételi kötelezettség megszűnéséből sem következik automatikusan az, hogy a szerződések felbonthatók lennének, hiszen ez a megkötött szerződések esetén, már az adott szerződési rendelkezések függvénye.*

Éppen ezért a referenciaajánlatokról, hálózati szerződésekről, valamint az ezekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 277/2003. (XII.24) Kormányrendelet (továbbiakban Hszr.) az Eht. átmeneti időszakára – amely az Eht. szerint 2004 szeptember 1-én hozandó első JPE határozatok meghozataláig tartott – külön jogszabályi előírásokat tartalmazott arra nézve, hogy mikor kell megkötni a szerződéseket /5.§ (3) és 19.§ (3)/ illetve a 12.§ (3) bekezdése azt is előírta, hogy „Amennyiben a hálózati szerződésre vonatkozó jogszabály vagy a szerződéskötési kötelezettség feltételeinek fennállását megállapító határozat, illetve jogszabály módosul, a felek kötelesek a hálózati szerződést annak megfelelően 60 napon belül módosítani, kivéve, ha jogszabály vagy határozat másként rendelkezik.” E szabályok alkalmazását a referencia ajánlatokra a Hszr. 19. § (2) és (3) bekezdése alkalmazni rendelte.

Jól látható tehát, hogy nem önmagában a referenciaajánlat közzétételi kötelezettségről szóló előírások, de nem is a referenciaajánlat tervezet jóváhagyásáról szóló határozat alapján dönthető el önmagában, hogy e kötelezettségnek eleget tett-e egy szolgáltató, hanem további jogszabályi előírások megtartásának vizsgálatával dönthető csak el, egy piac felügyeleti eljárás keretében.

A Hszr. 1.§ (4) bekezdése mondta ki, hogy az átmeneti időszakot követően a referenciaajánlatokkal kapcsolatos kötelezettségeket a JPE határozatokban kell megállapítania a hatóságnak. Az Eht. alapján hozott JPE határozatokat követően a korábbi szabályozás megszűnésével tehát a Kormányrendelet szabályai nem vonatkoztak a kötelezett szolgáltatókra, noha az a mai napig egy érvényes és tulajdonképpen hatályos jogszabály maradt azzal, hogy az időbeli hatálya a szerződések tartalma tekintetében már nem terjedt ki az átmeneti időszakot követő új szabályozási rezsimre.

Megjegyezhető, hogy ez a Hszr. tipikus példája a folyamatos magatartás szabályozás során felmerülő jogi problémáknak, a szabályozói tevékenység hagyományos jogi megoldásokat áttörő jellegének. A szabályozói tevékenység jogi szabályozása már a jogszabályok érvényességének és hatályosságának, mint alapvető jogfogalmak evidenciáját is megtöri, amikor „quasi hatályos” jogszabályokat hoz létre. Nem csak azért „quasi hatályos”, mert a JPE határozatok a Hszr.-re utalnak vissza, de például bár az időbeli hatálya korlátos, de nem minden jogszabályhely tekintetében. Nehéz eldönteni tehát, hogy az új szabályozási rezsimben egyáltalán a Hszr. mely jogszabályhelyei alkalmazhatók függetlenül a hatóság határozatainak rendelkezésétől. Például a Hszr.1.§ (4) bekezdése nyilvánvalóan egy olyan hatásköri szabály, amely érvényes és hatályos mind a mai napig, mert ez teszi lehetővé a referenciaajánlat készítési kötelezettség részletes szabályozását a hatóság részéről, a referenciakészítési kötelezettségen túlmenően tartalmi követelmények meghatározására vonatkozó hatáskör ugyanis az Eht.-ban nem található. ***Ez a félig hatályos, félig hatálytalan jogszabály aztán új életre kell a JPE határozatokban, de úgy, hogy komoly értelmezési feladat megállapítása annak, hogy akkor a Hszr. mely rendelkezéseit kell kötelező módon alkalmazni.***

A JPE határozatokban a hatóság akként oldotta meg ezt a feladatot, hogy előírta, hogy a referenciaajánlat készítése során a szolgáltató köteles megfelelni Hszr.-ben foglalt előírásoknak.

Ha viszont az adott szolgáltatásokra alkalmazható előírásoknak kell megfelelni, akkor ez vonatkozhat a referencia ajánlat tartalmára, módosítására vonatkozó előírásokra, tehát mindazokra, amely a referencia ajánlatba belefoglalhatók, de kérdés, hogy magára a szerződéskötési eljárásra vonatkozó előírások, melyek nem valamely szolgáltatáshoz kapcsolódóak, hanem minden referenciaajánlat megkötéséhez, azok vajon alkalmazandók-e?

Önmagában egy jóváhagyó határozat erre nem ad semmilyen választ. Ha elfogadjuk, hogy a JPE határozatok a szerződés megkötésére vonatkozó szabályokat is a Hszr.-re utalással előírták, akkor a JPE határozatban meghatározott határidőig kell a referenciaajánlat készítési kötelezettségnek eleget tenni és abban a szerződés megkötésére vonatkozó szabályoknak is szerepelniük kell.

Még élesebben vetődik fel ugyanez a kérdés, ha azt nézzük meg, hogy mi van akkor amikor nem jóváhagyja a referenciaajánlat tervezetét a hatóság, hanem annak tartalmát megállapítja. Ezek a megállapítások ugyan a határozat jogerőre emelkedésével a referenciaajánlat tervezet részei lesznek, de azt, hogy mikortól módosulnak a már folyamatban lévő szerződések e határozat szerint, azt megint csak maga a referenciaajánlat fogja meghatározni.

Nem lehet szó nélkül elmenni amellet, hogy míg a Hszr. szerint az átmeneti időszakban normatív tartalmú jogszabály kötelező rendelkezése írta elő nem csak a JPE kötelezett szolgáltatóra, de a szerződő partnerre nézve is a szerződés módosulását, illetve az NHHT megállapítása esetén a Hszr.17.§ b.) pontja nem is tekintette ezt módosulásnak, addig ehhez hasonló szabályt az NHHT JPE határozata írhat elő. Mivel a JPE határozat egy közigazgatási eljárás során születik meg, amelyben az ügyfél csak a JPE szolgáltató, ezért minden egyéb szerződő partnerre nézve úgy jelent a JPE határozat a partner szerződéseinek módosulását eredményező kötelezettséget, hogy abban nem vehetett részt. Nyilvánvaló ezért, hogy a tanulmányban az Eht.36.§-a szerinti eljárás funkció már csak ezért is megkérdőjelezhetetlen. Nem lehet el tekinteni attól, hogy a JPE határozatra és a referenciaajánlat tervezetekre jóváhagyás előtt a már szerződött partnerek észrevételeket tehesse, és ezen észrevételek figyelembe vételre kerüljenek, figyelmen kívül hagyás esetén, pedig e szolgáltatók a bírósághoz fordulhassanak. Ez olyan alapvető jog és lehetőség kell, hogy legyen, ahogyan szerződés módosítása érdekében a felek – megegyezés hiányában – bírósághoz fordulhatnak.

A legtöbb vitát azonban még is az váltotta ki a gyakorlatban, hogy a referenciaajánlat tervezetben a költségalapú díjak kötelezettsége folytán megjelölt díjak alkalmazására – melyet a hatóság gyakran a referenciaajánlat tervezet jóváhagyása körében az Eht. 108. § (5) bekezdésének alkalmazásával állapít meg - mikor kerüljön sor.

Erre jó példa a Fővárosi Bíróság 7.K.32721/2006-os számú perre, amelynek tárgya az volt, hogy a Tanács a JPE határozatokban kötelezte a JPE szolgáltatót költségalapú díjak

alkalmazására a határozat kézhezvételétől követő 120. naptól (ez 2005 szeptember 15 volt), azzal, hogy e költségalapú díjakat a JPE határozatokban meghatározott LRIC módszertan alapján kell kialakítani.

E kötelezés az Eht 108. § (1) bekezdése alapján történt, amely szerint: „A hatóság a hatékonyság és a fenntartható verseny előmozdítása, valamint a fogyasztói előnyök érvényesítése érdekében - amennyiben a piacelemzés megállapítása szerint a hatékony verseny hiánya azt eredményezheti, hogy az érintett szolgáltató indokolatlanul magas díjakat, vagy árprést alkalmazhat - a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató számára egyes összekapcsolási, illetve hozzáférési szolgáltatások tekintetében

a) költségalapú díjak alkalmazására vonatkozó kötelezettséget írhat elő,

b) meghatározott költségszámítási és díjképzési módszer alkalmazására, illetve a díjak ellenőrizhetőségére vonatkozó kötelezettséget írhat elő...”

Ugyanezen szakasz (5) bekezdése feljogosítja az NHHT-t, hogy ellenőrizze az így kialakított árat és, amennyiben az nem felel meg a költségalapság kritériumainak, vagy akár a JPE határozatban foglalt előírások nem kerültek jogszerűen alkalmazásra, akkor a költségalapú díj összegét maga határozza meg. E jogszabályhely szerint a hatóság kötelezheti a szolgáltatót a díjak megváltoztatására, és megállapíthatja a szolgáltató által nyújtott hálózati szolgáltatás ellenértékének a szolgáltató által alkalmazott előfizetői díjhoz viszonyított mértékét vagy a hálózati szolgáltatásra alkalmazandó díjat.

A bíróság ezekre a jogszabályhelyekre utalással állapította meg, hogy az alperes a referenciaajánlat tervezetét jóváhagyó részben megállapító határozatával egy határozatban két döntést hozott. Egyrészt a megállapította a díjakat az Eht. 108. § (5) bekezdése alapján (melyről ugyan külön rendelkezést nem tartalmazott a határozat, de tartalmilag azt magában foglalta), majd ezen döntés alapján a referenciaajánlatot részben jóváhagyta, részben annak tartalmát megállapította. A referenciaajánlat jóváhagyásához kapcsolódóan teljesítési határidőt szabott a referenciaajánlat alkalmazására akként, hogy a referenciaajánlat a 30. napon lép hatályba, azzal, hogy a díjakat 2005. szeptember 15-étől kell alkalmazni. Ez a rendelkezés tehát azt határozta meg, noha a teljesítési határidő kifejezést nem alkalmazta, hogy a felperesnek szerződéseit mely időpontra nézve kell a jóváhagyó határozatnak megfelelően módosítania, mikortól hatályos a megállapított szerződési tartalom. Nyilvánvaló,

hogyan a szerződés hatályba lépésének időpontját maga a szerződés is tartalmazhatja és az a teljesítési határidőnél nem lehet távolabbi időpont. Ez megjelent a jóváhagyott referenciaajánlat a törzsszövegének II.2.1.1 pontjában (melyet a hatóság állapított meg) E megállapított szövegrész a következő volt: „II.2.1.1 A referenciaajánlat - a referenciaajánlat 8.B. mellékletében szereplő díjak kivételével – a Tanács által hozott jóváhagyó határozatban meghatározott időpontban lép hatályba azzal, hogy a referenciaajánlat 8.B. mellékletében foglalt díjakat a Kötelezett a DH-664-138/2005 számú és a DH-664-140/2005. számú határozatok kézhezvételétől számított 120. nap elteltét követő naptól kell alkalmazni.”

A referenciaajánlat 8.B. melléklete az Eht.108.§ (5) bekezdése alapján megállapított költségalapú díjakat tartalmazta.

Ebben az ügyben a felperes nem kérte keresetében a törzsszöveg II.2.1.1. pont megváltoztatását (mert, hogy így a szerződéses egy múltbéli időszak viszonyait rendezzi), hanem csak a teljesítési határidőre vonatkozó rendelkezést támadta. Mivel a bíróság úgy látta, hogy negatív, múltba néző teljesítési határidőről fogalmilag nem lehet beszélni, ezért a felperes keresetének helyt adott. Ugyanakkor kifejtette azt is, hogy minden egyéb felperesi érv, amely a visszamenőleges díjelszámolás kötelezettségét vitatta nem volt alapos, de elutasítani se kellett felperes keresetét, mert az erről szóló szerződési szövegrész megváltoztatását felperes nem is kérte. Ez a furcsa helyzet oda vezetett, hogy a bíróság látszólag a felperesnek adott igazat, de végső soron csak a felperes fellebbezett a döntés ellen. Nem is csoda. A kereset ugyanis tartalmát tekintve a szerződés törzsszövegének fent idézett részét támadta, csak a kereseti kérelem rosszul jelölte meg, hogy a határozat mely részének megváltoztatása szükséges a cél eléréséhez. Az ítélet pedig azért rossz hasonlóan a keresetnek, mert lényegében olyan érv alapján adott igazat, amelyre felperes nem is gondolt, tehát a bíróság a rendelkezési elvet sértette meg, azt, hogy a felperes az ügy ura<sup>598</sup>. A helyes döntés egyértelműen – releváns kereseti érvelés hiányában- az elutasító döntés lett volna. Mi ennek az ügynek a tanulsága? Mindenképpen az, hogy olyan összetett és bonyolult

---

<sup>598</sup> Az ítélet dogmatikailag sem volt koherens, mert a 120 napos visszamenőleges elszámolást előíró rendelkezés nem teljesítési határidő volt, hanem egy anyagi jogi jellegű rendelkezés. Ez ahhoz hasonló, amikor a polgári bíróság a követelés járulékait egy meghatározott múltbéli időponttól ítéli meg, majd a teljesítésre külön határidőt szab. A hatóság határozatai tehát ezen elszámolási kötelezettség vonatkozásában nem „negatív teljesítési határidőt” tartalmaztak, hanem egyáltalán nem tartalmaztak teljesítési határidőt, ezért a határozatok e vonatkozásban végrehajthatatlanok voltak.

szabályozásról és határozati tartalmakról van szó, melyek esetében sem a hatóság, sem felperes, sem a bíróság nem képes a problémát ugyanazon oldalról megközelíteni.

Ahhoz, hogy ezt a problémát pontosan értsük érdemes a megállapító határozatok sajátos fajtáját a mobil szolgáltatók esetén az Eht. 108. § (5) bekezdésének alkalmazásával hozott díjmegállapító határozatokat megvizsgálni. Ezek jellegzetessége, hogy amikor a mobilszolgáltatók referenciaajánlat készítésére és közzétételére nem kötelezettek – és ez eddig Magyarországon így volt – de költségalapú díj alkalmazására a végződtetési díjaik tekintetében igen, akkor e díjmegállapító határozatok alapján mikortól áll be a díj alkalmazására vonatkozó kötelezettség.

Ezzel a kérdéssel már foglalkozott a bírói gyakorlat és a probléma gyökere talán abban volt megragadható, hogy egy díj megállapítás, az egyszerű megállapító határozat-e, avagy valamilyen közvetlen kötelezettséget keletkeztet.

A Fővárosi Bíróság 7.K.34757/2005. számú ügyben hozott ítéletének tényállása a következő volt:

*Az alperesi hatóság a felperesi társaságot 2005. január 17. napján kelt DH-664-32/2005-ös számú határozatával (továbbiakban JPE határozat) jelentős piaci erejű szolgáltatóként azonosította a beszédcélú hívásvégződtetés felperesi társaság Magyar Köztársaság területére kiterjedő mobil-rádió telefonhálózatán nyújtott nagykereskedelmi szolgáltatás piacán. Kötelezte egyben, hogy a beszédcélú hívásvégződtetés egyedi mobil rádiótelefon- hálózatban nagykereskedelmi szolgáltatását költségalapú díj ellenében nyújtsa. A költség alapú díj kiszámításához szükséges LRIC költségszámítási módszer leírását is megadta a határozat V. számú mellékletében, és kötelezte, hogy a költségalapú díjat annak alkalmazásával alakítsa ki, és azt nyújtsa be jóváhagyás végett 60 napon belül az alperesi tanácshoz. Emellett köteles volt felperes a költségalapú díj benyújtásával egyidejűleg a 2004. december 31-én alkalmazott átlagdíját megadni. Meghatározta a határozat azt is, hogy a december 31-i átlagdíj az akkor alkalmazott csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak súlyozása a 2004. évre vonatkozó összes hálózaton kívülről érkező és a mobilszolgáltató hálózatában végződtetett csúcsidejű és csúcsidőn kívüli forgalommal (perc).*

*A JPE határozat II. számú mellékletében arra is kötelezte felperest, hogy a „beszédcélú hívásvégződtetés egyedi mobil rádiótelefon hálózatban” nagykereskedelmi szolgáltatás csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díját honlapján hozza nyilvánosságra a költségalapú átlagdíj jóváhagyását, vagy megállapítását követő 15 napon belül, ezt követően változás esetén a változást 30 nappal megelőzően.*

*A JPE határozat III. számú melléklete pedig előírta felperesnek, hogy a határozat kézbesítésétől ne tegyen különbséget a „beszédcélú hívásvégződtetés egyedi mobil rádiótelefon hálózatban” nagykereskedelmi szolgáltatás csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjai tekintetében a szolgáltatás igénybe vevő különböző elektronikus hírközlési szolgáltatók között.*

*A felperes 2005. március 30-án benyújtotta a JPE határozatban rögzített LRIC modell alapján számolt költségalapú végződtetési átlagdíját, melyet az alperesi hatóság DH-6659-19/2005-ös számú határozatával (továbbiakban: Díjhatározat) nem hagyott jóvá. A Díjhatározat egyben a felperes végződtetési átlagdíját 27,17 forintban állapította meg és kötelezte, hogy azt 2005. május 25. napjától alkalmazza. A Díjhatározat a visszamenőleges díjalkalmazás megvalósítására nem határozott meg teljesítési határidőt. A Díjhatározat jogorvoslati záradéka rögzítette, hogy ideiglenes határozatról van szó, melyet majd a végleges érdemi határozat kézbesítését követő 15 napon belül lehet keresettel megtámadni. A 2005. szeptember 12-i DH-6659-30/2005-ös számú végleges határozat a Díjhatározatot fenntartotta (továbbiakban Fenntartó határozat).*

*A felperes a Díjhatározatot és a JPE határozatot a Díjhatározat kézbesítését követően akként próbálta végrehajtani, hogy 34,84 forint/perc csúcsidejű díjat és 19,5 forint/perc csúcsidőn kívüli díjat határozott meg. A számítás módja az volt, hogy a két a díjkategória (csúcsidő és csúcsidőn kívül) forint összegeit összeadta és azokat osztotta a díjkategóriák számával, azaz kettővel. A felperes tehát az átlagdíj fogalmát akként értelmezte, hogy az egyszerű számtani átlagot jelent, melynek vetítési alapja maga díjkategóriák száma.*

*Ezt követően több partnerszolgáltató bejelentésekben kérte, hogy folytasson le piacfelügyeleti eljárást az alperesi Tanács, mert a felperes nem megfelelően hajtja végre a JPE illetve*



*Díjhatározatban előírt kötelezettségeket, mert a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjait azok forgalmának súlyozása nélkül határozta meg.*

*Az alperesi Tanács 2005. szeptember 13. napján kelt levelével hatósági felügyeleti ellenőrzési eljárást indított az ügyben és egyben közzétett egy Tájékoztatót – melyet felperesnek az eljárás megindításakor külön is megküldött-, melyben a felügyeleti ellenőrzési eljárás szempontjait „mutatta be”. Az ebben található képlet szerint az átlagdíj csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjainak meghatározása akkor felel meg a Díjhatározatban foglaltaknak, ha a szolgáltatók által kialakított napszaki végződtetési díjaknak a napszaki forgalmi aránnyal súlyozott átlaga megegyezik a Díjhatározatban előírt értékkel.*

*Az eljárás során az alperesi Tanács a 2004. október 1. – 2005. szeptember 30-i időszakra vonatkozó forgalmi adatok szolgáltatására kötelezte felperest, melynek felperes eleget tett és - többek között - csatolta a 2005 június, július, augusztus és szeptember havi forgalmi adatokat percben csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak bontásban, valamint ezen időszakokra vonatkozó napszaki percdíjakat. A felperes jelezte, hogy a szeptember hónapra kialakított új díjaknak a megelőző három hónapra történő elszámolásának módjára tárgyalások folynak.*

*Ezen adatok alapján az alperesi Tanács 2005. november 22. napján hozott DH-16129-8/2005-ös számú határozatával (továbbiakban Határozat) megállapította, hogy a felperes a vizsgált időszakban a beszédcélú hívásvégződtetési szolgáltatást az általa kialakított csúcsidős és csúcsidőn kívüli díjakkal számítva magasabb átlagdíjon nyújtotta, mint amit az alperesi Tanács DH-6659-19/2005. számú határozatában megállapította. Ezért kötelezte felperest, hogy a beszédcélú hívásvégződtetési szolgáltatást olyan csúcsidős és csúcsidőn kívüli díjakon nyújtsa, amely megfelel a DH-6659-19/2005-ös számú határozatában megállapított átlagdíjnak és felhívta arra, hogy az érintett társszolgáltatókkal a kötelezettség hatályba lépésének napjára visszamenően a határozat kézhezvételétől számítva haladéktalanul ennek megfelelően számoljon el. Egyben felperest elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály megsértése miatt 150 millió forint bírság megfizetésére kötelezte.*

*A határozat indokolásában rögzítette, hogy a közigazgatás bizonyos esetekben teret enged a címzettek önkéntes jogkövetésében, a jogalanyok maguk értelmezhetik és alkalmazhatják az anyagi jogi normában vagy hatósági határozatban foglaltakat. Azonban ha a jogszabály vagy*

*a hatóság határozata bizonyos mozgásteret biztosít, azon a jogalany nem terjeszkedhet túl. A hatóság a nyilvános Tájékoztatóban azt a követelményt fogalmazta meg, amely követelmény matematikailag teljesen nyilvánvaló módon ekvivalens azzal a követelménnyel, hogy a szolgáltató napszaki díjak révén szerzett tényleges bevétele egyezzen meg azzal a tényleges bevétellel, amit az alperesi Tanács által előírt átlagdíj alkalmazásával szerzett volna. A határozat a felperes által szolgáltatott adatok alapján kiszámította, hogy a vizsgált időszakra – a visszamenőleges elszámolás figyelembevételével – megadott csúcsidős és csúcsidőn kívüli hívásvégződtetési forgalmakkal súlyozva a felperes által meghatározott díjak átlaga 28,6 Ft/perc, amely 1,43 forint/perccel több mint a Díjhatározatban megállapított 27,17 Ft/perc átlagdíj. Megjegyezte, hogy ha a visszamenőleges elszámolás figyelmen kívül marad, akkor 29,86 Ft/perc átlagdíjat kapnánk.*

*Kifejtette, hogy az alperesi Tanács a szabályozást az átlagdíjra nézve vezette be a JPE határozatban. A Díjhatározat a JPE határozatban kiszabott kötelezettség érvényesítésére irányult. Ezen Díjhatározatban az alperes eltért attól a korábbi gyakorlatától, hogy közvetlenül a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjakat határozta meg, ezzel bizonyos fokú szabadságot biztosítva a JPE szolgáltatóknak, így felperesnek is arra, hogy az átlagár által behatárolt kereteken belül a tényleges csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjakat a hálózat jobb kihasználása érdekében maguk tudják meghatározni. Ez mind a szolgáltatók, mind a fogyasztóknak egyaránt érdeke. A felperes azzal a jogsértő magatartásával, hogy nem a napszaki forgalommal súlyozva határozta meg az átlagdíjnak megfelelő csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjakat nem csak a Díjhatározatot, de az Eht. 2.§ e.) f.) és g.) pontjában foglaltakat valamint a 3.§ (1) bekezdésében foglalt alapelvi rendelkezéseket is megsértette. Mindezért arra is kötelezte a Határozat a felperest, hogy amennyiben az átlagdíjat csúcsidős és csúcsidőn kívüli díjakra osztja, akkor azt úgy tegye, hogy megfeleljen a Díjhatározatban foglaltaknak. A Ptk. 198.§ (3) bekezdésére is figyelemmel az alperesnek nem volt arra hatásköre, hogy a felperes és más társzolgáltatók közti elszámolási jogviszonyokat rendezze, ezért nem kötelezte csak felhívta a felperest az elszámolásra. Ha az elszámolás nem történik meg, akkor az ez iránti igény polgári jogi úton érvényesíthető. Végül a Határozat a 150 milliós bírság megállapítása során figyelembe vett mérlegelési szempontokat részletesen elemezte.*

*A felperes keresetében előadta, hogy az alperes nem határozta meg a Díjhatározatában, hogy az átlagdíj alatt mit kell érteni, milyen módszerrel kell azt megállapítani és ha súlyozni kell a forgalommal, akkor milyen időszakról van szó. A határozat nem határozta meg, hogy a „végződtes” átlagdíj milyen szolgáltatásra vonatkozik, az a 3G-s hívásokra is kiterjed-e, vagy esetleg az sms, MMS, fax illetve egyéb adat végződtesése is beletartozik-e, ekként a határozat nem egyértelmű. A Díjhatározat ezen felül azt sem határozta meg, hogy a 27,17 Ft milyen egységre értendő (perc, másodperc, 30 perc, kbit, darab stb.) Különösen nem rendelkezett arról, hogy múltbéli forgalmi adatokkal súlyozott átlagszámítást kéne alkalmazni, ehhez képest a magyar nyelv általános szabályai az irányadók. Eszerint pedig „átlag” alatt számtani átlag értendő, és nem csak a köznyelvben, de a szaknyelvben is. A Díjhatározat indokolása sem tartalmaz ebben a körben eligazítást, átlagszámításra vonatkozó módszert is egyetlen helyen találunk benne, de az sem a felperes által alkalmazandó, hanem alperes alkalmazta a rendelkező rész szerinti átlagdíj megállapításához.*

*Az alperes valójában a jogi normának nem minősülő „Tájékoztató”-ban foglaltakat érvényesítette Határozatával, melynek kibocsátásával egyben azt is elismerte, hogy a Díjhatározatból az alperes vélt számítási módja nem derül ki. Maga a Tájékoztatóban közölt képlet is azonban továbbra is alkalmazhatatlan, mert nem határozza meg milyen időszakra vonatkozó forgalmakkal kell súlyozni.*

*Az alperes által érvényesíteni kívánt díjképzés szerint becsült adatokat kell előzetes alkalmazás előtt közzé tenni, azokat kell szerződésbe foglalni, majd utóbb azokat korrekciózni a tényleges forgalomra figyelemmel. A 222 oldalas JPE határozat sehol nem tartalmazza azt, hogy becsült díjakat kéne előzetesen közzétenni, egyáltalán korrekciózni kéne, és a Díjhatározat sem határozza meg az elszámolási módot és időszakot. Az elszámolási időszak és mód hiányában, mely felperes által egyoldalúan meg sem határozható csak a társszolgáltatókkal együtt az alperes sem volt abban a helyzetben, hogy az elszámolási időszak előtt bármilyen ellenőrzést végezzen. Az alperes azt sem jelölte meg ehhez képest határozatában, hogy mit ért vizsgált időszak alatt, továbbra sem tudni mikori forgalmak alapján kell a becslést elvégezni, továbbá az összforgalommal való súlyozás esetén nem csak eltérő átlagdíjak adódnak az egyes szolgáltatók tekintetében, de azonos csúcsidőjű és csúcsidőn kívül díjak alkalmazására sincs lehetősége, mivel az forgalomfüggővé válik. Ebből pedig következik, hogy a JPE határozatban kiszabott egyenlő elbánás elvébe ütközne, továbbá a JPE határozat szerinti előzetes nyilvánosságra hozatal is értelmetlenné válna, hisz a*

*szolgáltatók az összforgalom ismeretének hiányában nem tudnák ellenőrizni, hogy a közölt csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak megfelelnek-e az átlagdíjnak. Ha pedig az előzetes nyilvánosságra hozatal értelme csak az volt, hogy a hatóság ellenőrzését elősegítse, ahhoz elegendő lett volna a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak közlése alperessel és ehhez képest indokolatlan előírás lett volna azok nyilvánosságra hozatala. Mindebből következik, hogy alperes még a becslés módszertanát sem tudja még utólag sem konkrétan meghatározni, sőt a perben már alperes azt is állította, hogy felperesnek nem csak a forgalmat de a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak arányát is meg kell határoznia a Díjhatározatból következően.*

*Mindemellett alperes által alkalmazott becsült díjak előzetes alkalmazásának módszere alkalmatlan a határozatokkal elérni kívánt cél megvalósítására, hisz a társzolgáltatók így továbbra is csak utólag tudják meg mekkorák a tényleges díjak, így pedig a hálózati terhelést sem lehet előre becsülni és árki alakítással alakítani, sőt abban válnak érdekelté, hogy minél több hívás essen csúcsidőszakra (hisz átlagban mindenképp ugyanannyit fizetnek).*

*Az alperes nem bevételt hanem árat szabályozott, bevétel meghatározás esetén a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli megbontás teljesen értelmetlen lenne. A Ptk. 205.§ (2) bekezdése előírja, hogy a szerződés lényeges tartalmában, így az árban a feleknek meg kell állapodniuk, annak mindkét fél által ismertnek, kiszámíthatónak és ellenőrizhetőnek kell lennie. Ennek a feltételnek pedig a becsült díjak alkalmazása nem felel meg, a társzolgáltató a kapott számlából nem fogja tudni, hogy az abban foglaltak helyesek-e. Új típusú díjfeltételek, mint a „becsült díjak” bevezetése egyébként is a másik fél hozzájárulását teszik szükségessé, továbbá a korrekciózás egyoldalúan nem végrehajtható. Mindebből az az abszurditás következik, hogy mivel csak alperes tudná megállapítani a számlák helyességét, ezért kénytelenek lennének a szolgáltatók mindegyik számlát megkifogásolni és így alperes egyfajta központi elszámolóházzá válna, tehát a számlákat célszerűvé válna közvetlenül alperesnek megküldeni. Abban is téved alperes, hogy a JPE határozat az átlagdíj szabályozását írta volna elő, ugyanis a JPE határozat költségalapú díj alkalmazásának kötelezettségét írta elő, az átlagdíj fogalma sehol nem kerül meghatározásra. Egyébként alperes maga LRIC módszer szerint kialakított költségalapú díjat nem fogadta el, hanem egyszerű számtani átlagolással végzett benchmarkolással végül átlagdíjat határozott meg.*

*Az alperes 2004 év októberétől kért be adatokat még is valamilyen ismeretlen okból csak 2005 júniustól vizsgálta az adatokat, továbbá az utólagos elszámolásra figyelemmel a*

*rendelkezésre álló 2 éves elévülési idő előtt a Díjhatározat teljesítése egyébként sem vizsgálható.*

*Az alperes kifejtette, hogy a Díjhatározat JPE határozat alapján megállapítható helyes értelmezése és ekként a helyes eljárás az lett volna, ha felperes a korábbi forgalmi adatok alapján megbecsüli az átlagdíjnak megfelelő csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjakat, azokat alkalmazásuk előtt 30 nappal közzéteszi, majd számlázás előtt a ténylegesen miért összforgalom alapján korrekciózza. Így a számlán minden szolgáltató számára egységes csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjakat számláz ki – ha az egyes szolgáltatókra eső átlagdíj eltérő is -, mely azonban nagyjából meg fog egyezni a korábban közzétett becsült díjakkal. Valójában a Díjhatározatban foglalt ezen számítási mód is egyszerű számtani átlagszámításnak felel meg, lényegében átlagos percdíjak szabályozására került sor, ahol a perc a vetítési alap. Előadta továbbá, hogy az alperes nem volt hatásköre az elszámolási viszonyrendszer meghatározására, ebből pedig az is következett, hogy a JPE határozatban az átláthatóság követelménye is csak szűkebb körben érvényesült, továbbá ezért nem tartalmazhatott a Díjhatározat és jelen Határozat sem erre vonatkozó előírásokat, kötelezéseket.*

*A fenti tényállást megállapítva a bíróság az ítéletében leszögezte, hogy az alperes határozatából nem derül ki, hogy mely időszak vonatkozásában folytatta le az eljárását, nem állapítható meg egyértelműen az eljárás tárgya ekként a határozat jogszerűsége sem ítéltető meg, mivel alperes határozatával korábbi határozatában előírt kötelezettség teljesítését vizsgálta. Az alperes ugyan meghatározta azt, hogy mi alapján számította ki a „jogszerű csúcs és csúcsidejű” díjakat, de hogy miért és, hogy ez az időszak értendő-e a határozatban többször használt „vizsgált időszak” kifejezés alatt, az nem derült ki.*

*Az eldöntendő érdemi kérdés az volt, hogy a Díjhatározat rendelkezéseinek megfelelt-e a felperes csúcsidejű és csúcsidő kívüli díjakra vonatkozó árképzése, illetve az alperes Határozatában kifejtett értelmezés tekinthető-e a megfelelő értelmezésnek és ekként a határozat, mint elektronikus hírközlési szabályt (határozatot) érvényesítő „végrehajtási jellegű” de érdemi határozata jogszerű volt-e.*

*A per alapkérdése tehát az volt, hogy mit jelent az, hogy a felperes átlagdíja 27,17 Ft/perc abban az esetben, ha nem az átlagdíjat, hanem csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjakat kíván alkalmazni felperes, melyre a JPE határozatból és az „átlagdíj” kifejezés használatából*

*kitűnően elvi lehetősége volt. Egyszerű számtani átlagát a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjnak, vagy a bevételezett csúcsidejű díjak/csúcsidejű perc és csúcsidőn kívüli díjak/csúcsidőn kívüli percek átlagát, az az forgalommal súlyozott számtani átlagot. Másképpen megfogalmazva: a Díjhatározat az „átlagdij” fogalma alatt azt értette-e, hogy a beszédcélú végződtetés egy egységének (az egységárnak azaz minden egyes percdíjnak átlagosan) kell 27,17 Ft-nak lennie, vagy a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli percdíjak átlagának kell a 27,17 Ft-ot kiadnia függetlenül attól, hogy így mekkora lesz az átlagára (egységdíja, átlagos percdíja) a beszédcélú hívásvégződtetés szolgáltatás egy egységének.*

*A bíróság osztotta azt a felperesi álláspontot, hogy a Díjhatározat ezt a kérdést az indokolásában sem rendezi explicit módon, konkrét olyan mondatot nem tartalmaz a határozat és indirekt módon is alig - amiből ez kikövetkeztethető lenne.*

*A bíróság külön hangsúlyozta, hogy amikor a vizsgálat tárgya az, hogy egy határozat rendelkezése egyértelmű és végrehajtható-e, ehhez képest a határozatban foglalt kötelezettségek nem teljesítése megállapítható-e, akkor a határozat szövegének értelmezésekor a határozat által szabályozott társadalmi-gazdasági viszonyok, életviszonyok között alkalmazott szavak általánosan elfogadott jelentése az irányadó. Tehát az a közigazgatási eljárásokban alkalmazandó jogelv – mely végrehajtási eljárásokra, vagy azzal egyenértékű eljárásokra is érvényes, ekként az önkéntes jogkövetésnél is irányadó -, hogy a formai megjelenéssel szemben az adott szöveg tartalma az irányadó – nem csak kérelem értelmezésekor, de a határozat értelmezésekor is – azt jelenti, hogy az adott élet és jogviszonyok alanyai számára mi az adott szöveg elsődleges és nyilvánvaló jelentése, ahogy azt a jogalanyok feltehetően általában és elvárhatóan értelmeznék.*

*Ha több lehetséges értelmezés is van akkor mindegyik értelmezése elfogadható a határozatnak, ekként többféle magatartás tanúsítása is alkalmas lehet a határozatban foglaltak végrehajtására. Általában, egyszerű életviszonyokat érintő ügyekben a szavak mindennapi szokásos jelentése az irányadó. A Díjhatározat ebben az értelemben valóban több lehetséges értelmezést is magában foglalhatna, így azt is, hogy az átlagdij vetítési alapja a díjkategóriák száma. Ugyanakkor a Díjhatározat jelen esetben nem közönséges életviszonyokat, hanem komplex gazdasági és jogi viszonyok szabályozását szolgálja, amely viszonyok alanyai az elektronikus hírközlés, a távközlési szektor sajátos szakmai szabályok*

*között működő szereplői. Közelebről pedig a JPE szolgáltatók szabályozása olyan sajátos gazdasági és jogi viszonyok szabályozását jelenti, melynek alanyai tipikusan tőkeerős, komoly jogi-közgazdasági, műszaki felkészültségű szakember gárdával rendelkező cégek, melyektől általánosan, szokásosan nem a mindennapi értelmezés, hanem a sajátos szakmai közeg szűrőjén keresztüli értelmezés a követelmény, ez tekinthető ugyanis elsődleges és nyilvánvaló értelmezésnek. Eszerint pedig az elsődleges és nyilvánvaló értelmezése egy költségalapú árszabályozás során hozott határozat esetében az „átlagdíj” szónak az, hogy az adott szolgáltatás egy egységére eső átlagos díj lett meghatározva.*

*Közgazdasági – mikro-ökonómiai, számviteli stb. - szakirodalomban nyilvánvaló, hogy ha átlag alatt a „q”-val, azaz mennyiséggel való osztást értjük. Például az átlagköltség a szóban forgó javak egységköltsége, az összköltség osztva a termelt mennyiséggel. Mivel jelen árszabályozásnak az alapfeltevése az, hogy költségalapú árszabályozásról van szó, ezért az adott szolgáltatás egységköltsége egyben az egységára is. Ha az átlagdíj nem az adott időszakban nyújtott összes szolgáltatás egységárát takarná, akkor forgalomtól függően minden adott időszakban eltérő egységárakat kapnák a szolgáltatás egészére, azaz eltérő átlagárak, más szóval átlagdíjak alakulnának ki. Egy költségalapú árszabályozásnak épp az a lényege, hogy az adott szolgáltatás egy egységének az árát szabályozza. Ha ugyanazon termék egy egységéhez többféle ár is rendelhető, csak az átlaguknak kell azonosnak lennie, akkor az a követelmény fogalmazódik meg, hogy minden egyes időszakban az összes értékesített termék, szolgáltatás során képződött bevételt elosztva egy egységnyi szolgáltatással éppen az átlagegységárát, az átlagdíjat kell visszakapni. Ezért szintén súlytalan felperes azon érvelése, hogy nem bevétel, hanem árszabályozásra került sor. Valóban: az alperes nem szabályozta a bevételét, mert bármekkora lehet felperes bevétele függően attól, mekkora forgalmat bonyolít. Ugyanakkor az nyilvánvaló, hogy adott mennyiség mellett mindig ugyanazon bevételt kell elérnie minden körülmények között felperesnek, függetlenül attól, hogy az árszabályozás alá eső termékeit részben többért, részben kevesebbért is adhatja.*

*Összefoglalva tehát a JPE szabályozás alá vetett gazdasági viszonyok szereplői számára az átlagdíj azt jelenti, hogy forgalmától, illetve forgalmi arányoktól függetlenül a szolgáltatásának minden egyes egységének átlagosan azonos árúnak kell lennie.*

*Felperes lényegében úgy értelmezte a Díjhatározatot, hogy a mennyiség (a „q”), mellyel osztani kell az nem a perc, hanem a díjkategóriák száma. A bíróság azért nem oszthatta semmi esetre sem ezt a nézetet a Díjhatározat által szabályozott életviszonyokra jellemző általános értelmezés, tehát döntően közgazdasági fogalomértelmezés esetén, mert az árszabályozás felperes beszédcélú hívásvégződtetésére nagykereskedelmi szolgáltatására vonatozik, melynek természetes mértékegysége valamely időtartam, konkrét esetben – a fentebb kifejtettekből következően – egy perc. Tehát egy percnyi szolgáltatás egységköltségének és ekként egységárának a szabályozásáról szól a Díjhatározat és más értelmezés a Díjhatározatnak – önmagában - nem tulajdonítható.*

*Mindebből következik, hogy szemben felperesi értelmezéssel az alperes is egyszerű számtani átlagszámítást követelt meg, csak nem a díjkategóriák számának átlagát, hanem egy adott időszakban összesen nyújtott szolgáltatás egy egységének az átlagát.*

*Az átlagdíj fogalmának fenti meghatározásából adódik, hogy a – Díjhatározat eltérő rendelkezése hiányában – definíciószerűen mindig egy a felek közötti szerződésben meghatározott adott elszámolási időszakban lebonyolított forgalom és ugyanebben az időszakban alkalmazott árak azon adatok, melyek alapján az átlagdíjat számolni kell. Ebből következik az is, hogy mindig az elszámolási időszak lezárulta után, szintén a felek közötti szerződésben meghatározott teljesítési időpontig derül ki pontosan, hogy a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak egy percre nézve összességében mennyi. Ez nem jelenti azt, hogy a felek közötti szerződések a fizetendő díjat ne tudnák egyértelműen és egzaktan a polgári jog szabályainak megfelelően rögzíteni, csak az nem egy konkrét szám, hanem egy képlet formáját ölti, melyből pontosan ki tudja számolni utóbb a szolgáltatást igénybe vevő, feltéve hogy számára minden adat hozzáférhető, hogy mennyit is kell fizetnie. Értelemszerű, hogy konkrét számként megjelölt forint díj esetén sem tudja a szolgáltatást igénybe vevő, hogy a végén összesen mennyit kell fizetnie (az forgalom függő). Mivel a szolgáltatást igénybe vevő nem tudja mekkora a szolgáltatást nyújtó, azaz felperes összforgalma, ezért bár a csúcsidőn kívüli díjak és csúcsidejű díjak meghatározása egzakt – utóbb nem mérlegelés, hanem tényadatok kérdése annak összege- de annak helyességét kétségtelenül nem tudja ellenőrizni. A bíróság megállapította ebben a körben, hogy felperes tévesen hivatkozott arra, hogy a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak így számolva minden szolgáltató tekintetében más és más lenne. A bíróság megállapította, hogy az alperes által preferált számítási mód esetén minden*



*szolgáltatóval szemben azonos csúcsidejű és csúcsidőn kívüli percdíjak adódnának, csak az egyes szolgáltatókkal lebonyolított különböző forgalmak miatt az egyes szolgáltatókkal szemben alkalmazott átlagdíj lenne különböző. Ez azonban így nem sérti a JPE határozatban foglalt egyenlő elbánás elvét, mert az csak a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak azonosságát írta elő.*

*Ugyanakkor a felperes a Díjhatározat végrehajtásakor kétségtelenül szembekerült azzal a problémával, hogy ha a Díjhatározatot a JPE határozat általa betartandó előírásai tükrében értelmezi, akkor a Díjhatározat ezen elsődleges értelmezését módosítania kell, mivel a JPE határozat előírta, hogy nem utólag, hanem előre még pedig 30 nappal előre meg kell mondania a díj alkalmazása előtt, hogy mennyi lesz a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díja. A felperesnek pedig ekkor definíciószerűen csak egy képlet áll rendelkezésére, amely díjarányokat tartalmaz, de a konkrét díjak meghatározása elvi lehetetlenség.*

*Ebből a felperes alappal vonhatta le azt a következtetést, hogy a Díjhatározat adott szakmában szokásos értelmezésétől oly módon kell eltérnie, hogy az a JPE határozat minden rendelkezésének megfelel, tehát olyan módszert kell választania, hogy előre meg tudja mondani, mennyi a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díja percenként. A bíróság e körben nem osztotta alperes azon nézetét, hogy a JPE határozat csak becsült díjak közzétételét írta elő és utólag kell a korrekciókat elvégeznie a feleknek. Egy ilyen megoldás ugyan szerződésben elképzelhető, de az a JPE határozatból egyértelműen nem tűnik ki. A JPE határozat semmilyen formában nem utal arra, hogy becsült díjak közzétételéről van szó, hanem épp az ellenkezőjét közli. A JPE határozat átláthatóság kötelezettséggel kapcsolatos a határozat 60. pontjában lévő indokolása egyértelműen megfogalmazza, hogy amikor az átláthatóság kötelezettségét előírta, akkor azt azért tette, mert: „jelen esetben a szabályozás az átlagárakra vonatkozó szabályozást foglal magában, vagyis a hatósági határozatban közzétett érték csak az átlagár átláthatóságát biztosítja. Mivel a csúcsidős/csúcsidőn kívüli végződési díjak megállapítása során a szolgáltatók bizonyos fokú (átlagár által behatárolt) szabadsághoz jutnak, a csúcsidős/csúcsidőn kívüli díjak átláthatósága nem biztosítható automatikusan a Tanács határozatának nyilvánosságra hozásával, ezt a szolgáltatóknak kell biztosítaniuk. Ezért a Tanács megállapította, hogy a fenti kötelezettség alkalmazására szükség van annak érdekében, hogy a végződési forgalmi szolgáltatás vásárló szolgáltatók és a Tanács*

irányában a csúcsidős/csúcsidőn kívüli díjak vonatkozásában is megvalósuljon az átláthatóság”

A bíróság ezért elfogadhatatlannak és „iratellenesnek” találta alperes azon perbeli érvelését, hogy a JPE határozat csak becsült díjak közzétételét írta elő és csak azért, hogy a Tanács tájékozódni tudjon, a szolgáltatók pedig úgymond megbecsülhessék, hogy a feljük kiszámlázott összegek megfelelnek-e a Díjhatározatban foglaltaknak. Ezzel szemben ugyanis a JPE határozat azért írta elő a ténylegesen szolgáltatók felé alkalmazott csúcsidejű és csúcsidős egységdíjak nyilvánosságra hozatalát – többek között –, hogy a szolgáltatók meg tudják állapítani, hogy a Díjhatározatnak megfelelően számláztak-e feljük. Ez már csak azért is így van, mert alapvető követelmény, hogy akár az alperes által alkalmazott- és bíróság által elfogadott módon – értelmezzük a Díjhatározatot, akár a felperesi értelmezést fogadnánk el, az egyes szolgáltatók szükségszerűen olyan „átlagdíjakat” fizetnének, amely nem egyeznek „értékét” tekintve a Díjhatározatban megjelölt értékkel. Ha forgalommal súlyozott átlagról van szó, azért mert az összforgalommal kell súlyozni, ha pedig díjkategóriákkal súlyozunk azért, mert a forgalom arányos percdíjtól az értelemszerűen eltérő lesz.

Ha a Díjhatározat elsődleges – alperesi és bíróság által elfogadott – értelmezését vesszük alapul, akkor ebben az esetben egy önmagához konzekvens JPE határozat esetén az átláthatóság biztosításához nem a csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak előzetes közzétételét kellett volna elő írni, hanem előzetesen legfeljebb a szerződésekben alkalmazandó képletet, vagy csak a díjkategóriák értékarányának közzétételét – de azt is inkább csak az egyenlő elbánás ellenőrizhetősége céljából – míg egyértelműen utólagos közzétételt kellett volna előírnia nem is szükségszerűen a csúcsidejű és csúcsidőm kívüli díjakra, hanem az adott szolgáltató összforgalmának a közzétételére. Ugyanis ez az az adat, amely hiányzik ahhoz, hogy a szolgáltatást igénybe vevő átlássa: helyesen számlázott-e neki a JPE szolgáltató.

Mivel nem ez a JPE határozat szabályozása, ugyanakkor a JPE határozat jogerős és végrehajtható csak abból lehetett kiindulni, hogy a szabályozás jogszerű és konzisztens és a ténylegesen előírt kötelezettség függvényében kellett felperesnek megtalálni a csúcsidős és azon kívüli díjak meghatározásának módját.

*Ebben az esetben adódhatna az a lehetőség, hogy esetleg más időszakok, múltbéli időszakok forgalmi adataival kell dolgozni – azonban a korrekció már a JPE határozatba ütközne – viszont a Díjhatározat nem határozott meg ilyen időszakot. Ha nem határozta meg ezt akkor pedig meg kellett felperesnek vizsgálnia, hogy másodlagos vagy harmadlagos és a szabályozás egészének megfelelő megoldást tud-e találni.*

*Ha felperes másodlagos értelmezésként az egyszerű laikus értelmezéshez nyúl – ahogy végül azt tette – az minden konkrét JPE szabályozást kielégít. Lehetővé válik konkrét „érték” meghatározása az előzetes közzététel során, ahogy a JPE határozat indokolásából kitűnőleg eleve konkrét érték közzétételéről van szó, megfelel az egyenlő elbánás elvének is hiszen azonos díjak kerülnek minden szolgáltatóval szemben alkalmazásra, az így számolt díjak átláthatók ellenőrizhetők. Ugyanakkor a JPE határozat egy helyen közvetetten meghatározza mit ért átlagdíj alatt, amikor arra kötelezi a felperest a határozat 25. oldal utolsó bekezdésében, hogy 2004. december 31-i alkalmazott átlagdíját adja meg, a december 31-i átlagdíj pedig a forgalommal súlyozott számtani átlag. Ezért még ha csak közvetetten vezethető le, de költségalapú díj az egy ugyanilyen átlagdíj. Laikus és formális logikai értelmezés alapján önmagában tehát fennmarad az ellentmondás, egyszerre két követelménynek nem tud felperes jogszerűen eleget tenni.*

*Harmadlagos összetett és kivételes eltérést feltételező alternatív szakmai álláspont kialakítása sem volt azonban lehetetlen. Mivel hangsúlyozottan költségalapú árszabályozásról van szó, mely egész JPE szabályozás konkrét eszköze a határkölség = átlagkölség = piaci ár ( $MC=AC=P$ ) összefüggésnek versenyzői piac statikus elméleti modelljének a gyakorlatba való átültetése (kompetitív piaci egyensúlyi ár meghatározása). Ez az alapösszefüggés csak egy elméleti érték körüli intervallumban történő szabályozásként valósítható meg a gyakorlatban, mivel a határkölség becslése – többé között azért – sem történhet elvileg sem egzaktan, egy abszolút pontos és objektív érték kialakításával, mert még rögzített technológiai szint (eszköz, erőforrás) mellett is a határkölség volumenfüggő érték, ezért elképzelhető egy olyan szabályozói szándék is, hogy az átlagdíj által behatárolt érték kifejezés a JPE határozatban azt jelenti, hogy a hatóság csak egy meghatározott intervallumban mozgó tényleges átlagdíjat határozott meg Díjhatározatában, egy elméleti értéket, amely azonban az intervallum határait már egzaktan kijelöli. Arról is szó lehet tehát kivételes esetben, hogy a szabályozói hatóság felismerte azt, hogy a költségalapú díj kötelezettségének fogalmába nem kizárólag egy konkrét*

*érték fér bele, ehhez képest az alperes által jelen felülvizsgált határozatban is többször említett bizonyos „mozgástér” alatt egy meghatározott intervallumban mozgó átlagérték meghatározására került sor azzal, hogy csúcsidejű és csúcsidőn kívüli díjak alkalmazását lehetővé tette. Az így nyert forgalomtól függően vagy bevétel növekmény vagy bevétel csökkenés megengedett, (ez a csúcsidőn kívüli és csúcsidejű forgalom egymáshoz viszonyított arányától függ), melyről a átlagdíjon megvalósított értékesítéshez képest beszélhetünk, mert a Díjhatározat a mozgásteret így is a költségalapúság árszintjén tartja. Egy ilyen értelmezés alapján a díjkategóriákkal való átlagolás elfogadható, árszabályozásból az adott JPE szabályozásból következő szakmailag is megalapozott értelmezést tükröz, mely a JPE határozatnak és a Díjhatározatnak is megfelel. Ez azért van így, mert ilyen értelmezés mellett a 2004. december 31-i átlagdíj definíció a JPE határozatban, csak a 2004-re vonatkozó egyediesítésének tekinthető ezen értelmezés szerinti elméleti értéket a jövőre nézve előíró díjhatározatban lévő átlagdíjnak, így nincs a két átlagdíj fogalom között eltérés (az egyik absztrakt, a másik egy múltbéli konkrét időszak meghatározása).*

*A bíróság megítélése szerint azonban, ilyen harmadlagos és a szokásos kézenfekvő közgazdasági-szakmai értelmezéshez képest elméleti háttérű alternatív értelmezés csak akkor lehet az adott Díjhatározat tényleges tartalma, ha ez az értelmezés explicit formában kifejeződik a Díjhatározatban vagy az annak alapját képező és azzal szoros összefüggésben lévő JPE határozatban (esetleg még a JPE határozat alapját képező Eht.-ből vagy más jogszabályból). Jelen esetben azonban ezek a dokumentumok egy árva utalást sem tesznek egy ilyen alternatív értelmezésre, ekként bár ilyen elméleti megfontolások után a JPE szabályozás egésze konzekvens és alkalmazható szabályozás lenne, de konkrét szabályozói aktus hiányában még sem elfogadható.*

*Kiemelte ugyanakkor a bíróság, hogy a felperes téves díjszámítási módjának lehetőségét nagyban növelte az a tény, hogy a magánautonómiába történő súlyos közjogi állami beavatkozást végrehajtó szabályozó hatóságtól elvárható, hogy jelentős döntései nem tartalmaznak elírási hibákat, és a felperes alappal lehetett abban a téves feltevésben, hogy az alperes tudatosan hagyta el a Díjhatározat rendelkező részéből a „Ft/perc” kitéltet és tudatosan csak Ft összeget határozott meg, mellyel akár ezen harmadlagos értelmezés lehetőségét megfontolhatóan előtérbe helyezte. Különösen így van ez akkor, amikor az alperes utóbb – mind a mai napig- nem javította ki ezt az elírást.*

*A bíróság megjegyezte továbbá, hogy semmiféle jelentősége nincs a Díjhatározat tényleges tartalma szempontjából, hogy utóbb milyen Tájékoztatókat ad ki alperes vagy milyen álláspontot fejt ki arról, hogy szerinte mi a helyes értelmezés. A határozat meghozatalakor önmagában a határozat illetve a határozattal összefüggő korábbi releváns határozatok, mint „szövegkörnyezet” alapján önállóan, önkéntes jogkövetés útján kialakítható értelmezés az irányadó. Utólagos értelmezéssel nem egészíthető ki egy nem egyértelmű vagy végrehajthatatlan határozat. Alperes pedig ilyen kiegészítést tett, amikor kifejezetten jogellenes a JPE határozatba ütköző – és egyébként elszámolási időszak megjelölése nélkül konkrétan továbbra is alkalmazhatatlan – értelmezést adott, ekként a felperes terhére nem róható, hogy ahhoz nem kívánt igazodni, viszont megkísérelte a leginkább jogszerűnek tűnő díjmegosztást, mely díjmegosztásra a szabályozásból kitűnőleg – szabályozó által engedett – joga volt.*

*Összességében tehát azt állapította meg a bíróság, hogy az adott JPE szabályozás alapján nincs olyan jogszerű értelmezése a Díjhatározatnak, amely alapján az elvileg biztosított csúcsidő és csúcsidőn kívüli díjak megosztását meg lehetne valósítani. Ha pedig nincs olyan jogszerű értelmezése a Díjhatározatnak, amely lehetővé tenné az átlagdíj megosztását más díjkategóriákra, akkor szükségképpen jelen perben felülvizsgálni kért határozat súlyosan jogsértő amikor megállapítja, hogy 1,43 Ft/perccel haladja meg a felperes által számított átlagdíj a 27.17 Ft/percet. Súlyosan jogsértő, mert az alperes nem tudja okát adni annak, hogy miért bizonyos múltbéli időszakok alapján végezte számítását, noha egyértelmű, hogy az csak az adott tárgyidőszaki forgalom lehet, mely tárgyidőszakot a felek közötti szerződésben rögzített elszámolási időszak határoz meg. Súlyosan jogsértő azaz eljárása is alperesnek, hogy felperes magatartását a mások felé kiszámlázott díjak alapján ítélte meg, noha maga rögzíti határozatában azt, hogy minden elszámolási kérdés polgári bíróságra tartozik, az alperesnek nem is volt hatásköre arra, hogy Díjhatározatában az elszámolás mikéntjéről rendelkezzen.*

*A bíróság egyetértve abban alperessel, hogy az elszámolási viták a polgári bíróságra tartoznak a következőkre mutatott rá.. Alperes alapkiinduló pontja ugyan helyes, de abból téves jogi következtetéseket vont le a Határozatában.*

*Abból az állításból ugyanis, hogy polgári bíróság hatásköre a felek közötti díjviták, elszámolási viták rendezése, az következik, hogy az alperes hatásköre kizárólag addig terjed, hogy megállapítsa, hogy a Díjhatározatban foglaltakat a felperes teljesítette-e. A felperes a Díjhatározatban foglaltakat - az elszámolási időszakok rögzítése hiányában - akkor hajtja végre ha a társszolgáltatókkal kötött szerződéseibe a Díjhatározatban foglalt díjakat beépíti. Ha a felperes nem e szerződések szerint számláz, akkor az már a polgári bíróság hatáskörébe tartozik, aki a szerződésben foglalt elszámolási időszak stb. alapján az ügyet meg tudja ítélni. Ahhoz azonban, hogy megállapítható legyen, hogy felperes teljesítette-e kötelezettségét, meg kell állapítani először is azt, hogy a kötelezettség teljesítésre nyitva álló teljesítési határidő lejárt-e. Ez minden végrehajtási jellegű aktus meghozatalának az alapja.*

*A Díjhatározat visszamenőleges alkalmazást rendelt el, azonban azt nem rögzítette, hogy a szerződések módosítását milyen teljesítési határidőig kell elvégezni, vagy esetleg ez egyben teljesítési határidő is. A bíróság nem tudta ezt eldönteni, mivel ez a Díjhatározat jogszerűségét érintő kérdés, és nem a konkrét per tárgya volt. Azonban nyilvánvaló, hogy teljesítési határidő hiányában a Díjhatározat végrehajthatatlan, ha pedig a határozat kézhezvételétől, tehát jogerejétől az alkalmazásnak és visszamenőleges elszámolásnak meg kellett történnie, akkor pedig eleve – polgári jogi bíróság előtt érvényesíthető – lejárt követeléseket keletkeztetett alperes.*

*Az alperesnek tehát nem volt arra hatásköre a Díjhatározat jelenlegi rendelkezései alapján, hogy utólagos díjvitákat elbíráljon, csak arra, hogy a Díjhatározatnak megfelelő szerződéses feltételek Díjhatározat szerinti teljesítési határidejéig való kialakítását és alkalmazását ellenőrizze. Ehhez meg kell határoznia határozatában azt, hogy mi az az időpont, amely vonatkozásában a Díjhatározatban foglalt kötelezettségek teljesítési határideje lejárt. Egyszeri cselekményt ellenőriz tehát alperes, és nem folyamatos időszakokat. Nem lehet szó tehát vizsgált időszakról sem, melyet semmi sem mutat jobban, mint hogy alperes határozata a vizsgált időszak vonatkozásában minden konkrétumot nélkülöz. Nincs lehetősége alperesnek szerződésben meghatározott elszámolási időszakokat ellenőrizni, hogy helyesen számolt-e felperes, mert az a polgári bíróság feladata, nincs joga tehát azt sem mondani, hogy meghatározott időszakokban mennyiben tért el felperes az átlagdíjtól. Az alperes csak azt állapíthatja meg, hogy meghatározott társszolgáltatóval kötött szerződésében a felperes nem a Díjhatározat szerinti szerződési feltételeket alkalmazta.*

*A bíróság megjegyezte, hogy mivel a Díjhatározatban foglaltak olyan szerződési feltételt jelentenek, melyet felperes több szerződés megkötése céljából egyoldalúan és a másik fél közreműködése nélkül köteles meghatározni, hisz a felek arról szabadon nem tárgyalhatnak, ezért ugyan a másik fél elfogadása is szükséges lehet a teljesítéshez, de ilyen esetben a teljesítés elmaradásának a másik fél kifejezett magatartásából bekövetkező okát igazolni kell és ekként válhat a szankciók alkalmazása során ez a körülmény mérlegelési szemponttá. Nyilvánvaló, hogy ha a felperes nem a Díjhatározatnak megfelelő módosítást kíván érvényesíteni, a másik fél ellenkezése a Díjhatározat teljesítésének elmaradása tekintetében nem lehet méltányolható körülmény.*

*A bíróság kifejezetten utalt arra, hogy alperes Határozatának az az érvelése, hogy a Ptk.198.§(3) bekezdése alapján hatóság szolgáltatásra irányuló kötelezettséget megállapíthat, helyes megállapítás, de ez jelen esetben nem történt meg. Ahhoz ugyanis alperesnek kellett volna meghatároznia a szolgáltatás lényeges tartalmát beleértve olyan járulékos kérdéseket, amely a polgári jogi jogérvényesítéshez szükséges. Ebbe pedig beletartozik akkor az elszámolásra vonatkozó kérdések. Ha alperes ezt a felek közötti szerződésre bizza – mert erre szerinte az árszabályozás adta hatáskör nem elegendő – akkor csak a Díjhatározatnak megfelelő szerződéssel jön létre olyan konkrét polgári jogi jogviszony, amely a polgári jogi igényeket keletkeztethet és melyet polgári bíróság előtt érvényesíteni lehet.”*

**A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27617/2006/5. számú ítélete**

Keretes írás 28.

A Fővárosi Ítéltábla a részletesen ismertetett 7.K.34757/2005/16. számú fővárosi bírósági ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította. A hatályon kívül helyezést elsődlegesen arra alapozta, hogy az elsőfokú bíróság a kereseti kérelem keretein túllépett, mert a felperes nem hivatkozott az alkalmazott jogszabály téves megválasztására, ezáltal nem várta más jogalapon álló határozat hozatalát. Az elsőfokú bíróság mégis más jogalapon álló határozat meghozatalát írta elő alperes részére ráadásul úgy, hogy nem adott konkrét iránymutatást, hogy milyen más jogalapon hozható meg egy új határozat.

Emellett kifejtette azt is, hogy az elsőfokú bíróság azt helyesen ismerte fel, hogy a JPE és a Díjhatározat egymásra épül, így a Díjhatározattal kapcsolatos pert a JPE határozat elbírálásáig fel kellett függeszteni. Kifejtette, hogy alaki jogerős határozatokról van szó, melyek végrehajthatóak, ekként jelen ügyben a bíróságot kiszabó marasztaló határozat meghozható volt. Ugyanakkor tévedett az elsőfokú bíróság abban, hogy a felülvizsgálat alatt álló Díjhatározaton alapuló marasztaló határozat elbírálásának akadályát nem ismerte fel, és nem határozott a tárgyalás felfüggesztéséről a Díjhatározat bírósági felülvizsgálatának jogerős befejeződéséig. Az elsőfokú bíróság ítéleti indokolása pontosan mutatja, hogy a Díjhatározat jogszerűségének vizsgálata szükségyszerűen meg kell, hogy előzze a jelen perben felülvizsgálni kért határozat jogszerűségéről való döntést.

Az elsőfokú bíróság súlyos eljárási szabályt sértett, amikor a felek ez irányú kérelmeit elbírálva az elsőfokú ítéletben a JPE határozat és a Díjhatározat rendelkezéseit elemezte, azokat egymással összevetette, azok végrehajthatóságával kapcsolatos megállapításokat tett, mert ezzel is túllépte a perben előterjeszhető kereseti kérelem kereteit, továbbá más – felfüggesztés alatt álló – perre tartozó kérdésekben döntött. Jelen perben a JPE határozat és a Díjhatározat jogszerűségének elemzésére nem volt lehetőség, arra érdemi döntést alapítani nem lehetett volna. Annál is inkább így van ez, mert amennyiben a JPE és Díjhatározattal szemben nem indult volna per, akkor az abban foglaltak már nem is lennének vitathatók. Így csak azt lehetett volna megvizsgálni, hogy a marasztaló határozat a vitathatatlan Díjhatározatban és jogszabályokban írtaknak megfelelő-e vagy sem.

Az Ítéltábla döntésével azt mondta ki, hogy a JPE határozat és a Díjhatározatban előírt szabályrendszer be nem tartása miatt kiszabott bírságra kihatással van az, ha utóbb a JPE határozat és Díjhatározat módosul. Ez az álláspont elismeri ugyan azt, hogy alakilag jogerős határozatokról van szó, de úgy tűnik a jogerővel együtt érvényesülő rokonhatásnak a végrehajthatóságnak nem tulajdonít különálló jelentőséget. Azt állítja, hogy a JPE és a Díjhatározat végrehajtható volt, de ha utóbb még is kiderülne, hogy azok jogszerűtlenek, akkor ezen végrehajtható határozatok be nem tartása miatt kiszabott anyagi jogi bírság is jogsértő lehet. Az elsőfokú bíróság az Ítéltábla iránymutatásával egyezően vitathatatlan szabályrendszerként kezelte a JPE és Díjhatározatban foglaltakat, és ezeket – mint ahogy a jogszabályokat is szokta- értelmezte, majd arra következtetésre jutott, hogy a hatóság által a JPE határozatnak és a Díjhatározatnak tulajdonított tartalom nem lelhető fel. Következésképp az alperes a JPE és Díjhatározatokkal ellentétesen állította határozatában azt, hogy miként kellett volna a csúcsidejű és csúcsidejűn kívüli díjmegosztásra vonatkozó szabályokat alkalmazni, így erre az állításra alapozott bírság kiszabása jogsértő volt, mert ugyan igazolta azt, hogy felperes eljárása a JPE és Díjhatározattal ellentétes, de nem tudta megnevezni azt az esetet, amikor egy ilyen megosztás nem ütközik a JPE illetve Díjhatározatba. Következésképp az elsőfokú bíróság elismerte ugyan, hogy a felperes eljárása elektronikus hírközlési szabályba ütközött, ekként jogsértő volt, de a bírság kiszabás körében mérlegre kellett volna tenni azt is az alperesnek, hogy e szabályrendszer szerint nincs jogszerű megosztási lehetőség, melyet ugyanakkor a JPE határozat elvileg lehetővé tett.<sup>1</sup>

Az Ítéltábla döntésének következményeként a bíróságok a jövőben a JPE és ahhoz kapcsolódó határozatok szabályrendszerét nem értelmezhetik, mint egy jogszabályt, hanem be kell várniuk akkor is a JPE és ahhoz kapcsolódó határozatok ellen indított perek befejeződését, ha az a konkrét ügy jogi megítélése kihatással úgy sem lesz. Az Ítéltábla ezzel a döntéssel kizárta annak lehetőségét, hogy a piacsabályozás időszaka alatt a bíróság bármilyen formában értelmezze az előírt szabályrendszer tartalmát, ahogy ez például jogszabályok esetében természetes. Mindebből pedig az következik, hogy a JPE határozatokat követő bármely piacsabályozásra vonatkozó határozatot fel kell függeszteni, az az a hatékony jogorvoslati jog minden tekintetben kiürült.



Kétségtelenül van annyi logika az Ítéletábra döntésében, hogy az elsőfokú bíróság a JPE és Díjhatározat szabályrendszerének értelmezése során arra következtetésre jutott, hogy e szabályrendszer ellentmondó. Mi van akkor, ha egy jogszabály ellentmondásos? Alkotmányossági aggályt vehet fel, de alapvetően van az ilyen ügyeknek megoldása.

A JPE és Díjhatározat ellentmondásos volta viszont vizsgálható bíróság által, így szükségszerűen úgy tűnik, mintha az elsőfokú bíróság azok jogszerűsége vonatkozásában is állást foglalt volna. Kérdés azonban, hogy ha a JPE és Díjhatározattal kapcsolatos perek befejeződnek, akkor vajon mondhatja-e a bíróság azt, hogy e szabályrendszer továbbra is ellentmondásos? Természetesen igen. Következésképp semmiféle jelentősége nincs annak, hogy a JPE és Díjhatározatok kapcsán indított perek milyen eredménnyel zárulnak. Ebben az ügyben felülvizsgált határozat meghozatalakor „hatályban volt” szabályrendszer az irányadó és elkerülhetetlen a perek befejeződését követően is a JPE és Díjhatározatok tartalmi értelmezése. Ezért az a tény, hogy a konkrét bíróságot kiszabó határozat a JPE és Díjhatározatokon alapul nem lehet a per tárgyalása felfüggesztésének törvényes oka. A különböző szintű bíróságok megközelítése közti különbségek jól mutatják azt, hogy a piacsabályozás eljárásjogi dogmatikájának kidolgozatlanága a gyakorlatban is az érdemi felülvizsgálat gátjává válhat.

1. a jogszabálysértés ebben az esetben az, hogy az alperes határozata elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályt (JPE határozat) sértett meg, amikor 1,43Ft/perc különbözetest számolt ki és ez alapján határozta meg a bíróság összegét /Ez az Eht.68.§ (3) a.) pontjának, az Eht 33.§ (1) bek. és az Áe. 26.§ (1) bek és 43.§ (1) c.) pontjának megsértését jelentette./ A felperes a két utóbbit megjelölte, továbbá maga a határozat is olyan jogszabályhelyeket hivatkozott, melyeknek az ügghöz nem volt köze /Eht.2-3.§, Ptk198.§ (3)/. Így nem csoda, ha felperes konkrét megsértett jogszabályhelyeket hiányosan jelölte meg. Az Ítéletábra kereseti kérelmen történő túlterjeszkedés körében elfoglalt álláspontja azért nehezen érthető, mert a Legfelsőbb Bíróság KK.34. állásfoglalása szerint nem kell a pontos jogszabályhelyet megjelölni, és e szabály alkalmazása különösen indokolt akkor, ha ezt maga a határozat sem teszi. Emellett jól látható, hogy a komplex kétszintű szabályozói tevékenység hogyan vezet a bíróságok ellentmondásos gyakorlatához. A bíróságok törvényességi kontrollt végeznek, míg a konkrét vita magára a JPE és Díjhatározat tartalmára, mint szabályrendszerekre vonatkozik, melyek önmagukban nem jogszabályok. Általános a bonyolult szabályozásnak köszönhetően, hogy az egzakt jogszabályi levezetéseket az NHHT határozatai nem tartalmazzák, csak a következtetéseket. Így fordulhat elő például, hogy a 277/2003 Kormányrendelet. rendelkezéseire hivatkoznak a határozatok és a felperesek is a perekben, holott ez a jogszabály rég hatályon kívül van helyezve, csak a JPE határozat szabályai e hatályon kívül helyezett rendelet szabályait rendelte alkalmazni. Ezért ezekben az esetekben is a helyes hivatkozás nem a Kormányrendeletre, hanem a JPE határozatra való hivatkozás, melyet az Eht.68.§(3) a.) pontja 188.§.16. pontja stb. miatt kell jogszabály jellegű kötelezettségként betartani. Ez a kétszintű szabályozás a fenti Ítéletábrai döntésből kitűnően továbbra is nehézségeket fog okozni felpereseknek a bírósági perekben.

Azért tartottuk szükségesnek ezt az egyébként hatályon kívül helyezett ítéletet majdnem teljes egészében ismertetni, mert szinte valamennyi általunk vizsgált kérdéssel kapcsolatos momentummal foglalkozik. Mivel a *korábban idézett Hszr. még a JPE határozaton keresztül sem vonatkozik a mobilszolgáltatókra*<sup>599</sup> itt teljes egészében hiányoznak azok a *kogens jogszabályi előírások, amelyek a szolgáltatók egymás közötti szerződéses viszonyainak speciális szabályait tartalmazzák.* Ezek szükségesek ahhoz, hogy a *két fél közötti polgári jogviszony egyes elemei a hatósági beavatkozás mértékéhez szükséges módon ne a felek akaratán múljon. Ha ez hiányzik és a hatóság határozata sem pótolja, valamint a*

<sup>599</sup> Legalábbis az alkalmazandó egyéb érvényesítésre vonatkozó szabályok tekintetében

***JPE határozat sem tartalmaz részletes rendelkezéseket, akkor egy ilyen jóváhagyó határozat alapján a szankcionálás igencsak nehézkesnek tűnik.***

Az Eht. 108.§ (5) bekezdése szerinti díjmegállapító határozat jogi jellege a jóváhagyó határozathoz és nem a kötelezettséget megállapító határozathoz áll közelebb. Ha azt mondjuk, hogy e határozatok jogi hatása az, hogy a határozat jogerőre emelkedésétől a szerződések szövegétől függetlenül ezen határozati tartalom lép, akkor a fenti példa alapján egyértelmű, hogy visszamenőlegesen kerül sor a szerződések módosítására, kihatást gyakorolva a szerződő partnerekre is, akik ennek az eljárásnak nem ügyfelei.<sup>600</sup> Ahogy az előző részben kitértünk rá, itt tényleges visszamenőlegességről annyiban nem beszélhetünk, hogy a JPE határozatnak megfelelő teljesítés utólagos megállapításáról van szó.

Az átmeneti időszakban az Eht. 170. § (5) bekezdése írta elő azt, hogy a JPE szolgáltatók az ott meghatározott piacokon 2004. január 1-étől költségalapú díjakat voltak kötelesek alkalmazni, melyek jóváhagyására (vagy díjmegállapításra) az átmeneti szabályok alapján szintén utólag került sor. Ez szintén „visszamenőlegességet” eredményezett. E szabályozási technikában a jóváhagyás előtti és utáni időszak közt a különbség az, hogy nem lehet szankcionálni a törvényi szabályok be nem tartását a jóváhagyó határozatok meghozatala előtt.

Az átmeneti időszakot követő Eht. alapján álló új szabályozási rezsím ugyanezt a technikát követi azzal a különbséggel, hogy a JPE határozat írja elő a költségalapúságot és a határidőt (amit régen a törvény). Mivel ebben a szabályozási technikában megállapítás esetén szükségszerű a „visszamenőleges hatály”, ezért ha azt mondjuk, hogy a díjmegállapítást követően a díj visszamenőleges alkalmazásának hiányában ezt szankcionálni is lehet, akkor egy újabb problémába ütközünk.

Teljesítési határidőre lesz szükségünk, és meg kell tudnunk határozni, hogy mit jelent ebben az esetben a teljesítés. Ha más jogszabályban vagy hatósági határozatban nincs rögzítve (már pedig a fenti esetben nem volt), akkor a szankcionálás, mint végrehajtás vagy végrehajtással analóg érdemi döntés törvényes keretei sem adóttak. Mindebből két lehetséges logikai következtetés adódhat.

***Vagy azt mondjuk, hogy a jóváhagyás és díjmegállapítás ezekben az esetekben mégis csak valamiféle kötelező határozat, ebben az esetben viszont teljesítési határidőre, és a teljesítendő magatartás pontos meghatározására van szükség vagy azt mondjuk, hogy a***

---

<sup>600</sup> Itt megint csak azzal találkozunk, hogy ezekben az eljárásokban, ahogy fentebb kifejtettük az Eht. 36.§-a szerinti észrevételezési jog a partnerszolgáltatók részéről nélkülözhetetlen garanciális jog, hiszen szerződéses kapcsolataikra, jogaikra van jelentős hatással a döntés.

***szervezés díjra vonatkozó pontja, mivel a határozat folytán megváltozott ezért az abból eredő szervezési követelmények polgári bíróság előtt érvényesíthetők.***

Ez utóbbi esetben azonban a jogérvényesítés további módja nem lehet a hatósági szankcionálás.

Ami az előbbi esetet illeti a teljesítési határidő ebben az esetben két dologra is vonatkozik. Egyrészt, hogy mikorra kell a szolgáltatóknak egymással elszámolni, másrészt, hogy meddig az időpontig kell a szerződéseken ezt a változást átvezetni. Ennek az átvezetésnek is konkrétabbnak kell lennie, hiszen nem elegendő magát a díjat rögzíteni, hanem garantálni kell, hogy a szerződés módosítása során továbbra is legyen a szolgáltatók között elszámolási időszak. És itt érhető tetten az az alapvető probléma, hogy egy díjmegállapító határozat ilyen joghatása nem csak a kötelezett szolgáltatóra jelent magatartási szabályokat, hanem a partnerszolgáltatókra (jogosult szolgáltatókra) is, noha rájuk a határozat elvileg nem vonatkozik. Ha az Eht. szabályozási rendszerét megvizsgáljuk, akkor megállapíthatjuk, hogy a törvény megint úgy kínál – legalábbis részlegesen – kiutat ebből a helyzetből, hogy egy klasszikus végrehajtási eljáráshoz szükséges feltételeket (úgy mint teljesítési határidő léte) további érdemi határozatok útján biztosítja. Ez fejeződik ki az Eht.68.§-ában, amelynek (2) bekezdése jogsértés esetén először egy 30 napos határidő biztosítását írja elő. Mi következik ebből?

A hatóságnak nincs lehetősége a díjmegállapító határozattal egyidejűleg ezt a 30 napot elő írni, hisz ez a törvény értelmében eleve szankció. Azonban mivel díjmegállapító határozat jogerejével a kötelezett szolgáltató lényegében azonnal „késelelembe esik” ezért ezt követően bármikor felhívhatja a hatóság a kötelezett szolgáltatót a 30 napon belüli teljesítésre. ***Megjegyezhető, hogy ez a szabályozási megoldás – ebben a formában - bizonyos időszakra eleve beépíti a jogsértő állapot létét, amely nem elfogadható jogtechnikai megoldás.*** Ehhez képest elfogadhatóbb lenne egy olyan szabályozás, amely ilyen szabályozási technika mellett eleve előírná ezekre az esetekre a jóváhagyás/ megállapítás mellé az ebből közvetetten beálló kötelezettségekre teljesítési határidő (és nem szankció) előírását. Az Eht.68.§-a tehát a klasszikus végrehajtási eljárás egy további feltételét teremti meg, ez azonban még mindig nem elegendő.

Ugyanis ezt követően a díjalkalmazás megvalósulása még mindig nem állapítható meg a JPE, díjmegállapító és határidőt tűző határozatokból együttesen sem, hanem magát a felek közötti szerződés tartalmát is meg kell vizsgálni, hogy pl. számlázási időszak lejárt-e és ha igen, akkor a teljesítés megtörtént-e. Ez utóbbi különösen a polgári jog terepére már, hiszen

kérdés, hogy nincs-e más jogvita a felek között, nem történt-e beszámítás és ha a másik fél nem fogadja be valamilyen oknál fogva a számlát, akkor hogyan áll be a jogosulti késedelem stb. Külön kérdés „visszamenőlegesség” esetén, hogy ilyen esetekben van-e kamatszámítás és mennyi. Az a körülmény, hogy a JPE határozat, Díjmegállapító határozat és a határidőt szabó határozat együttese alapján kerülhetne sor – szankcionálásra – ha az utóbbi problémától eltekintünk – jól rá mutat arra, hogy miért nem lehet szó klasszikus végrehajtási eljárásról, csakis érdemi szankcionálásáról ilyen esetekben (tehát egy újabb érdemi határozatról).

Végül e bonyolult mechanizmus eredményeként az érdemi szankcionáló határozatok lesznek azok, amelyek végrehajtására konkrét végrehajtási eljárás keretében kerülhet sor. Itt nem mellőzhetjük annak elvi élű megállapítását, hogy az összetett magatartási szabályok esetén az anyagi jogi bírságolástól eltérő anyagi jogi szankciók számos gyakorlati elvi okból nem alkalmazhatók.

**Hatékony-e a közigazgatás szankciórendszere?**

*Keretes írás 28.*

Nagy Marianna arra a következtetésre jut, hogy az anyagi jogi bírságolás rendszeréhez képest erőteljesebb szerepet kéne biztosítani az egyéb szankcionálási formáknak, mint az üzletbezárás, vagy más magatartási szabályok előírása.<sup>1</sup> A gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a jogérvényesítés egyetlen igazán jól meghatározott módja és végső eszköze a bírságolás, mert a legegyszerűbb és leginkább problémamentesen működő végrehajtási mód a pénzkövetelés behajtása. Következésképp az anyagi jogi bírságolás elterjedtségének van indokolható, racionális alapja. Sőt a komplex magatartási szabályok előírása akár kötelezettségként, akár szankcióként az eljárások és a jogérvényesítés elnehezüléséhez vezethetnek. Nem véletlen, hogy a magatartási szabályokat előíró közigazgatási határozatok betartatásában egyre nagyobb szerep jut a különböző anyagi jogi bírságolási szankcióknak, szemben egy „egyszerű” végrehajtási eljárással. Sokkal inkább, mint ami problémát okozhat az anyagi jogi bírságok alkalmazása során a közigazgatási jogi felelősségi dogmatika kidolgozatlansága.

<sup>1</sup> Lásd többek között NAGY Marianna: A "káosz-elmélet" alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet anyagi jogi bírságok jellemzésére. Magyar Közigazgatás 12/97:713-730.; A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája. Magyar Közigazgatás 1/96:1-10., NAGY Marianna: Közigazgatási jogi szankciórendszer Osiris k. 2000 (Doktori értekezés) 186-187.

Azonban amint láttuk e bonyolult mechanizmus ebben az esetben azon bukik el, hogy a polgári jogi viszonyokba való beavatkozás során keletkező helyzetet nem tudja kezelni, a közigazgatás nem képes hagyományos eljárási módszereivel e jogi problémákat megoldani. Hiszen az nehezen elképzelhető, hogy a hatóság a felek közötti szerződési feltételek elemzése alapján fog szankciókat alkalmazni.

Ez utóbbi mondattal azonban szabályozó hatóságok esetén óvatosan kell bánni. A szabályozó hatóságok egy további sajátos tulajdonsága az, hogy a jogi szabályozásban általánosan elfogadott módon e hatóságok jogosultak szerződéses jogviszonyokat vizsgálni, és szerződésszegés esetén ugyan nem polgári jogi alapú szerződésszegés következményeit, de

közigazgatási jogi következményeket (elsősorban bírságot) alkalmazni. Ez az általános elfogadottság azonban csak a szerződések általános szerződési feltételeire igaz, és nem minden szerződési elemre (Lásd. keretes írás 30.).

Így szerződési feltételek vizsgálatára vonatkozó külön jogszabályi felhatalmazás híján általános piac felügyeleti jogkörben a hatóság még mindig nem jut ahhoz a lehetőséghez ebben az esetben, hogy szankciót alkalmazzon. Ez azért is komoly inkoherenciát jelent a jogi szabályozásban, mert az Eht 68.§ szakasza, amely alapján a „teljesítési határidő” (amely a törvényben valójában egy szankció) előírásra kerül, egyben megteremti – az Eht.33.§-án keresztül<sup>601</sup> - a bírságolás, mint szankció alkalmazásának nem csak lehetőségét, de kötelezettségét is a teljesítés elmaradása esetén. Ez azonban csak az elektronikus hírközlési szabály vagy általános szerződési feltételek megsértőjére terjed ki és az általános szerződési feltételek közül is csak azokra, amelyek alkalmazását jogszabály írja elő.

Ezért itt a jogérvényesítésben egy olyan lyuk tátong, melyet ki kell tölteni. Vagy marad a felek egymás közötti polgári jogi alapú jogérvényesítési lehetősége? A válasz: igen is, meg nem is.

Ahhoz, hogy ezt a dodonaiak tűnő választ megérthessük foglalkozunk kell a JPE határozatok „végrehajtásához” elengedhetetlen további határozat típussal a jogvitát eldöntő hatósági határozatokkal.

---

<sup>601</sup> A bírságolási szabályok ilyen bonyolult rendszertani elhelyezése már önmagában is kétségesse teszi a jogi szabályozás koherenciáját és hatékonyságát.

**Általános szerződési feltételek és közjogi korlátai**

*Keretes írás 30.*

A szabályozó hatóságok közjogi eszközökkel történő beavatkozása a polgári jogi viszonyokba alapesetben a fogyasztóvédelmi megfontolások alapján történik, az Általános Szerződési Feltételekre vonatkozó kogens szabályokon keresztül. Ahogy a polgári jog XX. századi fejlődésének legjelentősebb fordulata a fogyasztóvédelmi szabályok megjelenése elsősorban az Általános Szerződési Feltételekre vonatkozó szabályokban, ugyanígy a szabályozó hatóságok e területen avatkoznak be leginkább a polgári jogi kapcsolatokba. Az elektronikus hírközlési szabályozásban ez az Eht. 68.§.(3) bek a.) pontjában fogalmazódik meg leginkább, amely szerint a hatóság piacfelügyeleti tevékenysége keretében szankciót alkalmazhat jogszabályban, a hatóság határozatában, bejelentésben, hatósági engedélyben, általános szerződési feltételben foglaltaktól való eltérés esetén. A szabályozó hatóságok, így az NHH is hajlamos ezt a szabályt úgy értelmezni, hogy mindenféle korlát nélkül bármely ÁSZF előírástól való eltérés esetén közigazgatási jogi szankcióval is élhet, amely a fogyasztó polgári jogi jogérvényesítését igencsak elősegítő eszköz lehet. Nem is alaptalan ez a feltételezés, és ebben az esetben a szolgáltató és előfizető közti polgári jog viták egyfajta elődöntőnkévé válhat a hatóság, már csak a gyorsaság okán is (ez utóbbi a bizonyítási eljárás csekélyebb fokával is összefügg).

Ugy tűnik, hogy ezzel nem is lenne baj, ha feltesszük, hogy a hatóság közegei kivétel nélkül képzett polgári jogászok. Ha ezt fel is tesszük, kérdésként merül fel, hogy mennyire konform egy hatósági tevékenységgel az, ha a szolgáltatók nem az Eht.-ban kötelezően előírt szerződési feltételeket, hanem önként vállalt, különösen előfizetőknek kedvező ÁSZF szabályozást alkalmaz. Mi az a közjogi felhatalmazás, ami lehetővé teszi, hogy a szolgáltató önkéntes vállalásait a köz nevében fellépő hatóság megkövetelje. Nyilvánvaló, hogy az Eht. alapelvei alapján csak az Eht.-ban lévő ÁSZF feltételek betartását jelölhetjük meg közérdekként, mely a hatóság funkcióból kikövetkeztethető hatósági hatásköreibe még beleérthető. Elég valószínűnek tűnik, hogy az Eht. által nem szabályozott kérdések a felek terrénuma marad, amely ha ÁSZF-ben kerül rögzítésre, akkor sem tartozhat a közre. A bírói gyakorlat azt az értelmezést alakította ki, hogy az Eht.10.§ h.) és 68.§ (3) bekezdés a.) pontjában lévő hatásköri szabályok alkalmazása annyiban tér el egy szerződéses jogvita eldöntésétől, hogy az alperes hatásköre nem terjed ki az ÁSZF-nek való megfelelő eljárás megállapítására, hanem csak arra, hogy az attól való eltérést illetve az Eht. szabályainak megsértését megállapítsa és ehhez képest nem a szerződésszegés jogkövetkezményeit, hanem az Eht.-ban foglalt szankciókat alkalmazza.<sup>1</sup> E mögött az érvelés mögött az a formális logikai szabály húzódik meg, hogy hatóság alapesetben jogszabálysértést szankcionálhat. Ha az Eht. előírja, hogy milyen ÁSZF szabályt kell alkalmazni, és a szolgáltató ÁSZF-jében nem az szerepel, akkor az jogsértő, tehát szankcionálható. Ezzel egyenértékű az, ha az ÁSZF az Eht.-val egyező, de a szolgáltató nem eszerint jár el. Ebben az esetben szükségszerűen sérül az ÁSZF, de szükségszerűen sérül a törvény is, tehát közvetett jogszabálysértésről van szó. E második esetkört takarja az Eht.68.§ (3) bekezdés a.) pontjának „az ÁSZF-től való eltérésre” utalása. Ilyenkor is azonban, nem az ÁSZF megsértése a szankció tényleges jogalapja, hanem az, hogy ez közvetetten a törvényt sérti. A határozatnak ezért nem az ÁSZF pontjait kell megjelölnie jogalapként, hanem az Eht. vonatkozó szabályát. Ez a szűkítő értelmezés világosan határozza meg a közhatalom beavatkozásának kereteit, mégpedig úgy, hogy a magánautonómia érvényesülésének is érdemi teret enged.

Azonban tudni kell, hogy számos polgári jog és közigazgatási jog határmezsgyéjén mozgó hatásköri szabállyal találkozhatunk, ahol a jogkereső közönség még a bíróságok jogfejlesztő gyakorlatára vár. (2)

1. Pl. FB.7.K.30259/2005/10. számú jogerős ítélet
2. Pl. FB 7.K.30016/2004/2., LB.Kk.IV.37084/2004/2., amely kitűnő példája polgári és közigazgatási jogérvényesítés összekuszálásából eredő polgári és közigazgatási hatóság/bíróság hatásköri összeütközéseknek. A Legfelsőbb Bíróság osztotta a Fővárosi Bíróság azon álláspontját, hogy a HIF-hez benyújtott fogyasztói panasszal kapcsolatosan a Fővárosi Bíróságnak kell ugyan eljárnia a határozat felülvizsgálata és így a számlázási rendszer zártsága valamint a díj számlázásának és megállapításának helyessége tárgyában, míg a felek közti szerződéses jogvita és pénzkövetelés jogosságának megítélése a polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Ezért a hatásköreinek hiányát megállapító PKKB-t az utóbbi kérdésben eljáró bíróságként kijelölte, amellel, hogy a PKKB áttétele folytán a Fővárosi Bíróságon is elindult az ügy. Persze érezzük, hogy a kettő elkülönítése nem könnyű...

### 3.2.4 A jogvitás eljárások

Az Eht 10. § h.) pontja hatáskört ad arra a hatóságnak, hogy hivatalból vagy kérelemre eljárjon az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály megsértése miatt, illetve szerződéskötéssel kapcsolatos jogviták esetén indított eljárásokban

Ahogy az Eht. 45. § (1) bekezdés k.) pontja leszögezi a Tanács határozatába elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály alapján fennálló szerződéskötési kötelezettség fennállása esetén a feleknek a szerződés tartalmára vonatkozó megegyezése hiányában megállapíthatja a szerződés tartalmát. Továbbá ugyanezen szakasz (2) bekezdése értelmében a hálózati szolgáltatások ellenértékével kapcsolatos jogvita esetén a Tanács az (1) bekezdésben foglaltak mellett megtilthatja az ellenérték további alkalmazását, egyidejűleg megállapíthatja a jogszerű árat és kötelezheti a szolgáltatót a jogszerű ár alkalmazására.

A fenti hatásköri szabályozás adja meg a keretét az V. fejezetben található „Tanács eljárása jogvitában” alcímű eljárásnak.

Ebben az alcímben az Eht 49. § (1) bekezdése a következőképp „pontosítja” ezt a hatáskört: „Az a szolgáltató, akinek egy másik szolgáltató elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályban, vagy az alapján kötött szerződésben meghatározott, elektronikus hírközlést érintő jogát vagy jogos érdekét megsértette (a továbbiakban: jogvita), választása szerint

a) bírósághoz,

b) a hatósághoz, vagy

c) a felek közötti választottbírói szerződés hatálya alatt a Hírközlési Állandó Választottbíróshoz fordulhat.

(3) A Tanács kérelemre eljár az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály megsértésével kapcsolatos jogvitákban.

Az Eht. 50. § (11) bekezdése szerint a referenciaajánlattal, illetve a kötelezett szolgáltató és a jogosult szolgáltató között referenciaajánlat alapján vagy azon kívül hozzáférés, illetve összekapcsolás tárgyában kötendő szerződéssel kapcsolatos jogvitákban a Tanács külön jogszabályban meghatározott eltérésekkel jár el.

Ezek a jogszabályhelyek csak az elemzés megértéséhez szükséges legfontosabb szabályok.<sup>602</sup> Azonban ezekből a szabályokból is kitűnik, hogy jogvitás eljárások tárgya lehet a szerződéskötési kötelezettséggel illetve hálózati szolgáltatások ellenértékével kapcsolatos és a hírközlésre vonatkozó szabályban (pl. hatósági határozat) vagy az alapján (tehát akár hatósági határozat alapján) kötött szerződésben meghatározott elektronikus hírközlést érintő jog vagy jogos érdeksérelemmel kapcsolatos, valamint a referenciaajánlat kapcsán a kötelezett és jogosult szolgáltató közötti, de az azon kívüli hozzáférés illetve összekapcsolás tárgyában kötendő szerződéssel kapcsolatos jogviták is. Ugyan merész vállalkozásnak tűnik a referenciaajánlatban jóváhagyott díjak, vagy egyszerű Eht. 108. § (5) bekezdésén alapuló díjmegállapító határozatok folytán beálló vitákat ezen szabályok alapján zárt logika mentén levezetve beilleszteni, de közel sem lehetetlen vállalkozás<sup>603</sup>.

Elsősorban megint csak a rendszertani „összevisszaság” és kevert fogalomhasználat okozhat problémát, de nem megoldhatatlan feladat. A fenti szabályok közül több is használható ebből a szempontból. Nyilvánvaló, hogy ha a díjmegállapítás hatása, a díjak a szerződés részévé válása, akkor ezt egyfajta szerződéskötési kötelezettségként foghatjuk fel és ebben az esetben megegyezés hiányában, akár az elszámolási és egyéb kérdések is rendezhetők. Mindez azonban ha így is van az Eht 49.§ (1) bekezdésében rögzített párhuzamos jellegű hatásköri szabályozás több előkérdést is felvet. Ez a hagyományos magyar jogi megoldásokhoz képest újszerűnek mondható ún. „forum-shopping” rendszer a hírközlés területén működő szabályozó hatóságok eljárását gyökeresen átalakító egyik legfontosabb forrásának a közösségi jognak a terméke.<sup>604</sup> Az ezekhez köthető jogi anomáliákat külön keretes magyarázatban villantjuk fel (Keretes írás 31).

Ha ezen a forum-shopping problémán azzal lépünk túl, hogy a felek a Tanács előtt mint hatóság előtt kérik a jogérvényesítést, akkor a fenti hatásköri szabályozásból következő elektronikus hírközlési anyagi jog és hatósági határozati döntések mint közigazgatási anyagi jog és a polgári jog határterületének manapság már szokványosnak mondható problémáival találkozunk.<sup>605</sup>

---

<sup>602</sup> Így pl. az Eht. 45. § (1) bekezdés 1.) m.) pontja is a jogvitás eljárások tekintetében releváns és nem kerül most ismertetésre a polgári peres eljárásnál értelemszerűen jóval primitívebb eljárási rend – és annak anomáliáinak – ismertetésére.

<sup>603</sup> Ennek levezetését - mint szorosan a tárgyhoz nem tartozó kérdést - terjedelmi okok miatt mellőzzük.

<sup>604</sup> Keretirányelv 20 cikk.

<sup>605</sup> A polgári jog és közigazgatási jog találkozása jogviták esetében ugyan nem csak a szabályozó hatóságok tevékenységében tetten érhető jelenség, hanem a polgári jog egyre több területét érintő általános változásnak tekinthetjük, amely minden bizonnyal a gazdasági (társadalmi) környezet változásaival magyarázható.



**FORUM SHOPING RENDSZER A JOGVITÁS ELJÁRÁSOKBAN**

*Keretes írás 31.*

Az elektronikus hírközlés területén az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelv (Keretirányelv) 20 cikkelye meghonosította a hazai jogban (Eht.49.§) az ún. forum-shopping rendszert, melynek lényege, hogy a felek választásuk szerint fordulhatnak bírósághoz, a hatósághoz, vagy választottbírósághoz. Ebben a szabályozásban azonban ha valamely fórum kiválasztásra került, akkor az eljárás befejeztével rögzül a hatáskör, míg az eljárás folyamán a bírósági (választottbírósági) eljárás primátusa érvényesül. Végző soron tehát a szabályozásban léteznek a párhuzamos hatásköröket kizáró szabályok. Ugyanakkor a közösségi jogi eredet rányomja bélyegét a gyakorlati alkalmazására, mert az új jogintézmény illeszkedése a magyar jogrendbe még sem probléma mentes.

A bírósági perek tapasztalatai azt mutatták, hogy a „sok szék között könnyű a földre huppanni.”<sup>1</sup> Egy konkrét ügyben az volt a vita tárgya<sup>2</sup>, hogy a csak írásban megkötött hálózati szerződés létrejött-e, noha a felek egymásnak egyébként ténylegesen teljesítettek. A felek között elszámolási vita alakult ki, és az egyik fél (X. szolgáltató) a saját követelésével az NHH Tanácsához fordult, míg a másik (Y. szolgáltató) viszontkövetelésével választottbírósághoz a szerződés kikötése szerint. Az NHH felfüggesztette eljárását a választottbírósági eljárásra. A választottbíróság hatáskörének hiányát állapította meg arra hivatkozással, hogy a választottbírósági kikötést nem foglalták írásba (ezzel a felek közti jogvita egyik lényeges elemét is megelőlegezve). Az NHH eljárását folytatta, majd érdemi határozatában X szolgáltató követelését megítélte, míg Y szolgáltatóét nem, arra hivatkozva, hogy a kérelmező nem ő volt, így nem az ő kérelméről kellett döntenet, viszontkereset pedig nincs. Egyébként is az NHH csak a közjog szabályai alapján dönthet, tisztán polgári jogi kérdésekben nem foglalhat állást. Y szolgáltató közigazgatási bíróság előtt megtámadta az NHH határozatát és ezzel közel egyidejűleg polgári bírósághoz fordult követelése érvényesítése végett, hisz az ő követeléséről az NHH még nem döntött.

---

Gondoljuk csak a ráutaló magatartásokkal kötetett azon polgári jogi jogviszonyokra, melyek valamely közszolgáltatás, vagy ahhoz hasonló jogviszony kapcsán jönnek létre. Akár BKV vagy parkolási pótdíjakra gondolunk ezek a szabályrendszerek egyre nagyobb szerepet kapó szerződéses jogviszonyok, melyek tartalma szinte teljes egészében jogszabályok által (még pedig elég alacsony rendű jogszabályok, jellemzően önkormányzati rendeletek) meghatározottak, és súlyosan áttörnek nem csak a polgári anyagi jogot, de lassan az eljárási jogi alapokat is. Gondoljunk csak a legutóbbi 2/2006-os Legfelsőbb Bírósági Jogegységi Határozatra, amely már odáig jutott, hogy egy önkormányzati rendeleti szabályozás alapján a bírósági ítéletek bírósági végrehajtás útján történő kikényszerítésének evidenciája is megkérdőjeleződik, hiszen ezentúl adók módjára, tehát közigazgatási úton történhet ezeknek a bíróság ítéleteknek a végrehajtása. Ez olyan szintű jogi képtelenségnek tűnik dogmatikai-elvi szempontból, amely önálló disszertáció témáját képezhetné. A polgári jog és közigazgatási jog egészségtelen összefonódása vagy kiszolgáltatottá teszi a közigazgatási eszközökkel nem rendelkező felet, vagy olyan súlyosan értelmezhetlenné teszi a szabályrendszert, hogy az, mint alkotmányosan aggályos, jogérvényesítésre nem alkalmas. Ezzel kapcsolatos anomáliákat jól mutatja az Alkotmánybíróság 46/2007. (VI.27) AB határozata, amely a műsorszolgáltatási szerződések kettős jellege okán teljes egészében megsemmisítette az ORTT közigazgatási hatósági jogkörét. Az Alkotmánybíróság szerint a Médiatörvény 136. § (1) bekezdés „12. és” szövegrésze - azáltal, hogy az ORTT közhatalmi jogosítványait összemosza a polgári jogi jogviszonyból származó jogokkal -, lehetőséget ad a hatóság önkényes, szubjektív jogalkalmazói döntésére [754/B/1999. AB határozat, 534/E/2001. AB határozat], ezért nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében biztosított jogbiztonság követelményének. Az Alkotmánybíróság emellett mulasztásos Alkotmányértéssel állapított meg a műsorszolgáltatási jogosultságok kiosztásával kapcsolatosan is, mely megint csak a szabályozó hatóságokat jellemző vegyes jellegű, de összességében még is csak közhatalmi aktusnak minősül. Az Alkotmánybíróság döntéséből következik, hogy az állam kizárólagos tulajdonát képező korlátos erőforrások elosztása nem csak a tételes jog függvényében, de immanensen is közhatalmi és nem tulajdonosi - polgári jogi tevékenység.

A polgári bíróság (Fővárosi Bíróság) 35.G.40430/2005/4-es számú végzése<sup>3</sup>, amely a Fővárosi Ítéltábla 6.Pf.21059/2005/2-es számú 2005 november 2. napján hozott helybenhagyó végzésével vált jogerőssé, a felperes keresetlevelét perfüggőségre figyelemmel idézés kibocsátása nélkül elutasította. A Fővárosi Ítéltábla végzése kifejtette, hogy a felperes csatolta a közigazgatási perben támadott határozatot és erre figyelemmel is állapította meg, hogy a közigazgatási perben benyújtott kereset tárgya azonos annak a keresetnek a tárgyával, amelyet Y szolgáltató a polgári bírósághoz nyújtott be. Kifejtette a Fővárosi Ítéltábla, hogy ha a közigazgatási perben eljáró Fővárosi Bíróság, a szerződés érvénytelenségét állapítaná meg (a határozat ilyen tartalmának megváltoztatását kérte Y. szolgáltató), akkor az Ítéltábla előtt fekvő kereset is jogcímét vesztené, ellenkező esetben pedig a követelés két eljárásban is megítélésre kerülhetne. Mindezért a felperes és jelen ügy alperesi beavatkozója között ugyanabból a tényalpból származó ugyanazon jog iránt már per van folyamatban.

Ha tehát az NHHT azon álláspontja igaz lenne, hogy a polgári jogi kérdésekben például a követelés után járó kamat tekintetében nem foglalhat állást, akkor a fenti döntések következményeként sem X. szolgáltató nem kérheti már polgári bíróságtól a kamatokat, sem Y. szolgáltató nem érvényesítheti viszont követelését, mert az csak jogalap nélküli gazdagodáson és nem az Eht. „kogens” előírásain alapult. Nyilvánvaló, hogy az NHHT álláspontja nehezen tartható, hiszen ugyanazon jogviszonyból eredő elszámolási jogvita nem bírálható el külön eljárásokban akkor sem, ha az egyik félnek a Ptk., a másik félnek pedig az Eht. polgári jogi szabályain (szerződési feltételek meghatározása stb.) alapul. Ellenkező esetben Y szolgáltató előtt a jogérvényesítés lehetőségei lezárulnak, és alappal gondolhatta az Y szolgáltató a forum-shopping szabályozást alkotmányellenesnek. A probléma mögött az is meghúzódott, hogy olyan szervek eljárásai között lehet választani, akikre vonatkozó eljárási szabályok jelentősen eltérőek. Például a Pp. ismeri a viszontkereset intézményét, az Eht. jogvita eljárása pedig nem.

A polgári bíróság jól érzekelte, hogy itt a többszörös döntés veszélye áll fenn, csak jogi indokolása nem intakt.

Először is a forum shopping rendszerből az következik, hogy az NHHT jogvita eljárásban hozott döntés jogereje zárja ki az Eht.49.§.-a alapján a polgári bíróság eljárását. Magyarán ha az NHHT egy jogvitában már eljárt és jogerős döntést hozott, a polgári bíróság nem hozhat új döntést. Még is a Pp.130.§ (1) bekezdése csak a perfüggőség és ítélet dolog esetét – mint perakadályokat – csak más bírósági eljárás vonatkozásában ismeri. Vagy az Eht.49.§.-ára kéne alapoznia a keresetlevelét idézés kibocsátása nélküli elutasítását? Mert az biztos, hogy a közigazgatási bíróság ítélete nem ítélt dolog a polgári bíróság számára, ahogy perfüggőség sem állhat fenn, hisz nem csak a két ügy tárgya más, de felek sem azonosak a két eljárásban. A közigazgatási bírósági eljárás tárgya az NHHT határozatának jogszerűsége, és a per alperese az NHHT. A polgári bírósági ügy tárgya maga a jogvita, amelyet az NHHT már elbírált, és alperese X szolgáltató. Következésképp a Fővárosi Ítéltábla döntése nyilvánvalóan nem helytálló. Az Ítéltábla azonban jó döntést nem tudott hozni. Ehhez ugyanis szükség lenne egy olyan Pp. szabályra, hogy ezekben az ügyekben az NHHT határozatának jogereje kizárja a polgári bíróság eljárását. A jogalkotó az Eht.49.§.-ában csak arra gondolt, hogy ha az NHHT eljárása alatt a polgári bíróság előtt per indul, akkor az az NHHT eljárását kizárja, az az eljárást meg kell szüntetni. Arról azonban már nem rendelkezett, hogy mi van akkor, ha az NHHT már egyszer egy ügyet jogerősen elbírált. Ugyanis ettől még a polgári bíróságnak tárgyalnia kéne, hisz nincs szó a Pp. (vagy akár az Eht.) szerinti ítélt dologról, sőt a Ptk.7.§.(1) bekezdése sem alkalmazható, mert az ilyen ügyekben a polgári bíróság hatáskörét a törvény nem zárta ki. Persze egy kis jogalkalmazói jogalakítással mondhatjuk azt, hogy törvény ( az Eht 49.§.-a) kizárja a polgári bíróság hatáskörét, amikor az NHHT hatáskörébe adja a döntést, és döntés is született. Ez azonban már nehezen levezethető álláspont.

1. Pl. FB.7K.31983/2004/13. számú ítélete, FIT 2.Kf.27169/2005/9. számú ítélete, FB 7.K.30992/2006/5. számú ítélete, (2) lb.
2. FB 7.K. 30830/2005. számú ügy,
3. Ez a végzés még a választottbírói kikötésre figyelemmel utasította el idézés kibocsátása nélkül felperes keresetlevelét.

A hatósági gyakorlat komoly szellemi kapacitást fektetett az elhatárolásba és álláspontja abban összegezhető, hogy a hatóság ezen eljárása nem a polgári bíróságot helyettesíti, hanem kifejezetten a közjogi beavatkozás érvényesítésére szolgál, ezért szigorúan csak az Eht. vagy más elektronikus hírközlési szabály alapján van lehetősége jogvitát eldönteni, a Ptk. alkalmazása még közvetetten sem jöhet szóba. Ennek az elhatárolásnak ugyan alkotmányossági követelmények szempontjából számos akceptálható eleme van, azonban a jogviták megoldását nem igen segíti elő. Mi van például akkor, ha kiderül, hogy az adott szerződés nem jött létre és az érvénytelen szerződés alapján már teljesített szolgáltatások ellenértéke a vita tárgya. Ez polgári jogi értelemben jogalap nélküli gazdagodás alapján követelhető, ha csak valamely elektronikus hírközlési szabály egzaktnan meg nem határozza az ellenértéket, mert akkor mint nem szerződéses jogvitát, hanem elektronikus hírközlési szabály kapcsán felmerülő jogvitát bírál el a hatóság, amely majdnem ugyanazon eredménnyel jár, mint ha a polgári bíróság előtt jogalap nélküli gazdagodás címén történt volna meg az ügy elbírálása. Ez már önmagában érdekes, hogy ugyanarra a követelésre két – első ránézésre egymást kizáró<sup>606</sup> - jogcím létezik, de azonosságról azért nem beszélhetünk, mert a jogszerű követelés esetén, a késedelemből származó kamat megítéléséhez már a Ptk. 301.§-át kéne alkalmazni, erre pedig ezen elhatárolás alapján a hatóság nem jogosult. A kamat követelés tehát leválik a főkövetelésről nehezen meghatározható jogcím alapján külön polgári bírósághoz kell fordulni. A késedelem és kamat illetve annak számításának kérdései a jogérvényesítés utolsó és igen nehezen elvárható szála ezeknek a jogviszonyoknak.

Már az alapeset kezelése sem egyértelmű, de mi a helyzet a „visszamenőleges” időpontra történő díjmegállapítással. A díjmegállapító határozat jogerőre emelkedésével automatikusan beáll-e a késedelem és így a kamat igény, vagy csak az Eht.68.§-a szerinti teljesítésre felhívást követő 30. napon? Ez utóbbi azért nem valószínű, mint ahogy arra utaltunk, mert ebben az esetben a hatóság diszkrecionális döntésétől függne, hogy két fél között jogvita alakulhat-e ki egyáltalán (beáll-e az esedékesség). Ezért úgy tűnik, hogy a díjmegállapító határozat jogerejének napja az az időpont, amikor az esedékesség beáll. *A felvázolt dogmatikai rendszer hézagmentességéhez elhatárolási pontként az árszabályozói jellegű tevékenységekből adódó viták (díjmegállapítás referenciatáblázatban vagy anélkül) esetén*

---

<sup>606</sup> Második ránézésre azért nem zárják ki egymást, mert ilyen esetben az elektronikus hírközlési szabály mint jogcím megelőzi a jogalap nélküli gazdagodást, mint jogcímet.

*úgy lenne érdemes meghúzni a határt, hogy minden olyan polgári jogi szerződéssel, vagy annak megszegésével kapcsolatos megállapítás a jogvitás eljárásban megalapozható, amely a JPE határozat, Díjmegállapító határozat és Szerződés rendelkezéseinek együttes alkalmazásával a konkrét ellenértékek meghatározásához és kifizetésére való kötelezéshez megtehető.*

A fentiekből láthatjuk, hogy a *JPE határozat - Díjmegállapító határozat – (referenciaajánlat tervezetet jóváhagyó határozat) – szerződéses rendelkezések hármasa*, másrészt a *JPE határozat- Referenciaajánlat tervezetet jóváhagyó határozat – teljesítésre felhívó határozat – érdemi szankcionáló határozat az ami a végrehajtási eljárást helyettesíti a JPE határozatok árszabályozói tartalma tekintetében*. E két „végrehajtási mód” azonban nem ér össze maradéktalanul. Míg referenciaajánlat tételi kötelezettség esetén a Hszr.-re való JPE határozati utalás folytán lehetőség nyílhat akár a szankcionálásra is a notórius nem teljesítőkkal szemben, és nem csak az egyszerű jogosult szolgáltató általi jogérvényesítésre, addig az egyszerű költségalapú díjakra kötelezett (mobil) szolgáltatók esetén a közigazgatási anyagi jogi bírság egy eleme hiányzik. Akkor mondhatnánk, hogy erre lehetőség nyílik, ha az ellenérték alkalmazása körüli szerződéses jogvita a hatóság előtt dől el, és elfogadnánk azt, hogy a *JPE határozat - Díjhatározat - Teljesítésre felhívó határozat és jogvitát eldöntő határozat négyese alapján lehetőség nyílik a piacfelügyeleti eljárás keretében történő szankcionálásra. Mi van akkor azonban, ha a jogvitát a polgári bíróság dönti el és egyáltalán a jogvitát eldöntő határozatot követő várható teljesítés a szankcionálást már elkésetté és hatékonytalanná teszi.*

Summázva a III. rész következtetéseit azt mondhatjuk, hogy a *JPE határozatok végrehajtása egy több lépcsős érdemi határozatokon keresztüli folyamat, amely jó esetben anyagi jogi bírságot juthat el, így a JPE határozat végrehajtását végső soron anyagi jogi bírság végrehajtásán keresztül kényszeríti ki az állam, továbbá koherens rendszer csak a jogszabályokból és határozatokból álló szabályozási rendszer rugalmas hatásköri szabályokat is értelmező jogalkalmazásával alakítható ki*. Feltehetjük a kérdést, hogy az *a jogalkalmazás, amely a polgári jog határterületét elérve a közhatalom impériumából eredő*

*hatalmát hatásköri szabályok rugalmas értelmezésére fordítja, mennyiben tekinthető inkább jogalkotásnak, és mennyire fér össze a jogállami felfogással.*<sup>607</sup>

Kétségtelen, hogy *az ilyen rugalmas jogalkalmazás, már inkább jogalkotásnak tekinthető.* Ez azonban csak egy további tipikus és jellemző eleme a szabályozó hatóságok eljárásnak illetve jogalkalmazásának. Ezt a jogalkalmazás és jogalkotás közti tevékenységet leghelyesebb *szabályozói jogalkalmazásnak* nevezni, amelyet új és önálló jogfogalomnak tekinthető. *A szabályozói hatóság szabályozásának alávetett jogalanyoknak a jogalkotó és a jogalkalmazó tevékenységére elvi szinten is egyforma súllyal kell tekinteni annak felmérésekor, hogy milyen a jogi-szabályozási környezet, és nem tételezhetik fel a jogalkotó és jogalkalmazói tevékenység közti szokásos hierarchiát. Ez nem feltétlenül jelent kisebb jogbiztonságot, vagy a jog kevésbé kalkulálhatóságát egy hagyományos szabályozási környezethez képest, hiszen a hatósági tevékenység lehet előre mutató,<sup>608</sup> de kétségtelenül a hatóság-ügyfél viszonyát jelentősen felborítja.* Míg hatóság-ügyfél viszonyában a bírósági felülvizsgálat és jogorvoslat tényleg bír garanciális jelentőséggel, amely képes a hatósági önkénnyel szemben a hatóság működését a jogszabályok között tartani, addig *a hatóság jogalakító szerepe a szabályozói tevékenységben azzal jár, hogy a törvények nem a hatóság-ügyfél kapcsolat fölött egyfajta kétélű fegyverként működnek, hanem eltűnik a törvények és a hatóság-ügyfél viszony hierarchiája.* A jog kifejezetten a hatóság kezében van, melyet az ügyfél védtelen melléhez szegezhet, és a bíróság feladata csak az az amphitetrumokban szokásos kézmozdulat, amely ítélet végző szentenciája: „Recipet ferum”.

---

<sup>607</sup> „A hatáskör-fogalom jelentősége olyasmis, ami a mindennapi jogtudatban - jogismeret hiányában - gyakran okoz nehézséget. Pedig a jogállamra éppen az a jellemző, hogy hatáskör hiányában (vagy éppen azon túlterjeszkedve) érvényesen kötelezni senkit sem lehet. E nélkül az állami szervek, így a végrehajtó hatalom joghoz kötöttsége szűnne meg, s az önkényes, jogszabályi felhatalmazás nélküli, tetszőleges gyakorlatot lehetne folytatni.” - SZIGETI P.: Jog és Élet az Országos Választási Bizottság tapasztalatainak fényében. In: *Élet és Irodalom* 2006/36.

<sup>608</sup> Ezt fentebb bemutattuk, hogy számos ilyen átláthatóságot és kiszámíthatóságot elősegítő rugalmas ekként a klasszikus jogalkotásnál is hatékonyabb módszerek figyelhetők meg a szabályozói hatóságok esetében.

**Szabályozó hatóságok egyéb jellemző aktusai**

*Keretes írás 32.*

Számos, a szabályozó hatóságok sajátos jogalkalmazásához köthető aktus érdemelne még elemzést, amely jóval árnyaltabb képet adna. Nem foglalkoztunk az engedélyező határozatokkal, melyek esetében a határozati szöveggel egyező, de az időközben megváltozott törvényi szövegbe ütköző magatartások bírságolásának mikénti kezelése jelent érdekes és elemzésünk tárgyához tartozó problémát. Nem foglalkoztunk a más (polgári) jogi aktusok feltételét jelentő szabályozó hatósági aktusokkal, melyek például a fúziókontroll területén is nagy jelentőséggel bírnak és sok gyakorlati problémát vetnek fel.<sup>1</sup> Nem foglalkoztunk csak nagyon érintőlegesen a korlátos erőforrások pályáztatása során hozott aktusokkal, amely számos alkotmányossági, dogmatikai kérdést felvet.<sup>2</sup> Nem foglalkoztunk az árszabályozáshoz kapcsolható további különös aktusokkal, így a MEH árfelülvizsgálati kérelmet elutasító „határozataival”.<sup>3</sup> És nem foglalkoztunk a részletesen azokkal a milliárdos kihatású egyetemes szolgáltatások finanszírozására létrehozott támogatási rendszerrel összefüggő aktusokkal, melyek a bírói gyakorlatot figyelők számára a teljes alkotmányos rend elhomályosulásának érzetét keltették.<sup>4</sup> Sajnos terjedelmi keretek miatt ezeket a szorosán témánkhoz nem tartozó, de a téma összefüggésrendszerét jól érzékeltető kérdéseket mellőznünk kellett, noha tanulságaik más munkák igen érdekes és hasznos alapanyagául szolgálhatnak. Ezért e témákat minden probléma kereső jogász vagy diák számára jó szívvel ajánlom.

1. Lásd legutóbb: FEJES Gábor, MAROSI Zoltán, SZABÓ Lia: *Miben áll az összefonódást tilalmazó GVH-határozat polgári jogi joghatása - dilemmák a versenyjog és a polgári jog határmezsgyéjén.* Jogtudományi Közlöny 11/2006:401-416.
2. Például a már hivatkozott 46/2007 (VI.27) AB határozat is részletesen foglalkozik ezzel az ORTT kapcsán.
3. (3)Lásd erről FB.7.K.33692/2006/2.. végzése, FIT 2.Kf.27.765/2006/5. végzése , FIT 2.Kf.27.766/2006/5. végzése, FIT 2.Kf.27.784/2006/3. végzése
4. (4)FB 12 Kpk.45.330/2003/15, FIT 2.Kf. 28045/204/4, FB 7.K.32840/2003/11, FIT 2.Kf.28224/2004/3, FB 7.K.32238/2004/3, FIT 2.Kf.28788/2004/5, FB 4.P.22178/2005/3 és 20.P.21154/2006/11, FIT 5.Pf.20038/2006/3 és 4.Pf.20423/2007/6, LB Pfv.IX.21587/2006/8, FB.7.K. 38829/2005/14, BH 2007/5 174., FB 7.K.31.025/2005/19, LB Kfv.IV.37384/2005/6. eseti döntéseket.

## Következtetések

A tanulmány bemutatta, hogy a közösségi jogi irányelveken nyugvó szabályozó hatóságokra vonatkozó speciális anyagi és ebből adódó eljárás jogi szabályozás gyökeresen eltér a magyarországi klasszikus közigazgatási hatósági eljárási modelltől nem csak gyakorlati, de alapvető dogmatikai megközelítésben is, és ismertette azt is, hogy ezeknek az ellentmondásoknak a feloldására milyen kísérletet tettek a magyar bíróságok. Egy olyan eljárási jogi modell kidolgozására tettünk kísérletet, amely minden piacsabályozás területén működő szabályozó hatóság eljárásjogi dogmatikájának alapjait jelentheti.

### 4 A szabályozó hatóságok és normatív aktusaik

A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellezéséhez először meghatároztuk a piacgazdaság fogalmának közgazdasági és jogi megközelítésén keresztül a piacgazdaság fogalmának megváltozott normatív tartalmát, és ebből levezettük a piacsabályozás fogalmának definitív elemeit. Megállapítható volt, hogy az Alkotmány 9.§.(1) bekezdésében foglalt piacgazdaságon alapuló társadalomról akkor beszélhetünk, ha termelés, elosztás és a fogyasztás dominánsan az árak szabad alakulásán és a csere önkéntességén alapul. Mindez nem zárja ki, hogy meghatározott gazdasági szektorokban vagy az árak szabad alakulása, vagy a csere legalább eladói oldalon fennálló kötelezettsége megjelenjen, de bármelyiknek a dominánssá válása a nemzetgazdaság egészében a piacgazdaság, mint társadalmi berendezkedés felszámolásához vezet. Azon szabályozási rezsimek alá eső piacok, amelyekre végső eszközrendszerként a hatóság rendelkezésére áll részben vagy egészben az árszabályozás, nem tekinthetők valódi piacoknak, az ún. piacgazdaságnak nem részei. Ide tartoznak az ún. „liberalizált-privatizált” vagy „szabályozott piacok”, amelyekre vonatkozó közigazgatási joganyag a piacsabályozás, mint önálló jogterület tárgyát képezi. A „szabályozott piacok” egy köztes formát jelentenek a közösségi szektor döntési rendszere alá eső területek és a piacgazdaság között. E szabályozás tárgya nem az állam és a piac kapcsolatának szabályozása – és ezért nem hagyományos közigazgatási jog – hanem kifejezetten a piaci szereplők viszonyrendszerének meghatározása közhatalmi eszközökkel.

Az ilyen piacsabályozás indoka, mindig versenyjogi alapú, mely piaci kudarcokat kiküszöbölni kívánó piacsabályozásnak három szintje létezik: a versenyszabályozás, az

árszabályozás, és végső esetben az államosítás. A szabályozó hatóság tiszta formában az árszabályozásig terjedő szektor specifikus versenyszabályozás területén jelenik meg. A szektor specifikus versenyszabályozás döntően a korábbi közszolgáltatások liberalizációjának, privatizációjának a következménye. Ez azonban nem jelent deregulációs folyamatokat. A tanulmány egyik fontos megállapítása, hogy a közszolgáltatások liberalizálása mögötti ideológia nem tartható, mivel ha optimista módon feltételezzük is, hogy e szabályozás növeli a versenyképességet az adott szektor egészében, az nem a klasszikus piaci verseny eredménye lesz, és soha nem is jöhet létre a klasszikus értelemben vett versenyzői piac. A globális gazdaságban jellemzővé vált a kínálati oldal néhány szereplőre redukálódása, globális szinten a különböző stratégiai szövetségek meghatározó szerepe. A hagyományos piacgazdaság alapvető feltételei rendültek meg és a szektor specifikus versenyszabályozás nem más, mint az állami elosztás és a piaci csere között elhelyezkedő új termelést, elosztást és fogyasztást meghatározó szabályrendszer, amelynek hatékonyabb volta a piaci csere vagy az egyszerű adminisztratív szabályozáshoz képest, még nem egyértelmű. A szabályozó hatóságok feladata ezen a területen nem a piac működési feltételeinek megteremtése, hanem a piac utánzása jogi szabályozással. A piac utánzása alatt az állami beavatkozás azon szintjét kell érteni, amikor a piaci szereplők ex ante magatartás szabályozását végzi a hatóság. Nem azt mondja meg, hogy melyek a jogsértő magatartások ( ex post) az adott piaci tevékenység végzése során és így az összes többi magatartás szabad és jogszerű, hanem azt, hogy melyek a jogszerűek és így az ezen kívüli magatartások jogszerűtlenek és tilosak. A piac feltételeinek megteremtése és utánzása, mint fogalmak között tehát nem a közgazdasági, hanem a jogi oldal a meghatározó. Ebből következik az is, hogy ezen új szabályrendszerek és a jogállam viszonya ellentmondásos. A szektor specifikus szabályozás sikere mind a törvényesség (jogállam), mind a hatékonyság (versenyképesség) szempontjából azon is múlik, hogy e jogterülethez kapcsolódó eljárásjogi szabályozás leírható-e elvi és gyakorlati síkon egy ellentmondásmentes koherens szabályrendszerként.

A piacsabályozás, mint jogterület az Európai Unióban lefedi a közösségi versenypolitika egészét, beleértve a klasszikus versenyjogot, a közbeszerzések és állami támogatások jogát, valamint a liberalizált piacok jogát. Klasszikus szabályozó hatóságokról azonban, csak a liberalizált piacokon beszélhetünk, ekként a szabályozó hatóságok fogalma több szinten érvényesül.



Megpróbáltuk meghatározni normatív jellegű tartalmi elemzéssel a szabályozó hatóságok Európai Unió területén érvényes (funkcionális) fogalmát is.

***Legszűkebb értelemben szabályozó hatóságok, mindazon közigazgatási hatóságok, amelyek egészben vagy részben liberalizált közszolgáltatásokra (állami feladatokra) vonatkozóan, szektor specifikusan és közösségi irányelvek által meghatározott közgazdasági fogalmakra épülő absztrakt jogi normák alapján végzik ex ante típusú jogalkalmazásukat, piacfelügyeleti jogkör, jogszabályon alapuló normatív szabályozási jogkör, és rendszerint jurisdictio jogkör eszközrendszerén keresztül.*** További de nem feltétlen klasszikus közigazgatási hatóságoktól elkülönítő ismérv, hogy árszabályozásig terjedő jogkörrel, rendszerint a piaci szereplők szempontjából fontos korlátos erőforrások felett rendelkeznek, melyeket pályáztatás útján osztanak szét, és a polgári jogalanyok szerződéses jogviszonyait széles körben meghatározhatják, ellenőrizhetik, illetve a polgári jogi szabályok megsértését szankcionálhatják is. A tételes jog alapján előnyös, de nem fogalmi ismérve a szabályozó hatóságoknak a közösségi irányelvek által egyébként megkövetelt autonómia. Szabályozó hatóság a mai magyar tételes jog alapján a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa, a Magyar Energia Hivatal, a Magyar Vasúti Hivatal, valamint egyes eljárásai vonatkozásában a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, és az Országos Rádió és Televízió Testület is. Hangsúlyozandó, hogy egy szabályozó hatóságnak lehetnek klasszikus közigazgatási funkciói és eljárásai, amikor nem szabályozó hatóságként lép fel, ezért a szabályozó hatóságokra vonatkozó tanulmányban tárgyalt eljárási modell csak azokra az eljárásokra értelmezhető, ahol az adott hatóság piacsabályozást végez.

Tágabb értelemben szabályozó hatóságok azok, amelyek nem szektor specifikus szabályozást végeznek, nincs piacfelügyeleti jogkörük, továbbá nem feltétlenül közösségi irányelvi szabályozás alatt állnak, valamint jurisdictio jogkörrel sem rendelkeznek, és ex ante magatartási szabályokat is kivételként, mint rendszerint írhatnak elő, de más tekintetben a fenti fogalmi kritériumoknak eleget tesznek. A hiányzó elemek is gyakran köztes, vagy kezdeti formában már fellelhetők. Ide tartozik a Gazdasági Versenyhivatal.

Legtágabb értelemben mindazon közigazgatási hatóságok idetartoznak, amelyek általános piacsabályozást végeznek absztrakt normákon keresztül. Ide tartoznak a fogyasztóvédelmi hatóságok. Nem tekinthető viszont szabályozó hatóságnak, csak egyes szabályozó

hatóságokra is jellemző részfeladatot ellátó versenyjogi alapú piacsabályozásban érintett hatóságnak a Közbiztosítási Tanácsa Közbiztosítási Döntőbizottsága. A helyi önkormányzatok ugyan tárgya szerint ellátnak olyan feladatokat, közszolgáltatásokat, melyek idővel a piaci liberalizációs folyamat részévé válhatnak, de mivel ez még nem történt meg egyértelműen, ezért a tanulmány tárgyát képező eljárási jogi alapvetések a helyi önkormányzatok árszabályozó tevékenységére csak nagyon korlátozottan vagy egyáltalán nem érvényesek.

A tanulmányban a legszűkebb értelemben vett szabályozó hatóság fogalmát használtuk. A közösségi irányelvek előírják a szabályozó hatóságok megjelölését a tagállamok számára, és e legszűkebb fogalmi keret ennek meghatározására alkalmas. A tanulmány által felvázolt eljárási dogmatika azon eljárások tekintetében érvényesül, melyekben a hatóság szabályozó tevékenysége nyilvánul meg. Azonban a helyi önkormányzatok szabályozási tevékenységére vonatkozó jövőbeni – közösségi alapú - szabályozás esetén az általunk lefektetett eljárási elvek szintén szerepet kaphatnak.

A szabályozó hatóságok eszközrendszerébe nem tartozik bele a konkrét utasítási jog és a konkrét döntési jog, ennyiben kevesebb az adminisztratív állami irányításnál. Beletartozik viszont az irányítói ellenőrzés joga ( piacfelügyeleti jogkör), az aktusfelülvizsgálati jog ( piaci szereplők polgári jogi aktusainak felülvizsgálata), és a szabályozási jog (normatív szabályozási jogkör).

***A piacsabályozás során hozott konkrét, egyedi hatósági határozatok (aktusok) fogalmi ismérve az, hogy e határozatok egymásra tekintettel születnek meg, rendszerint egy időpontban, mert a piac egészének egységes és koherens szabályozása (befolyásolása) csak így valósítható meg.*** Ebből következik, hogy nehéz elkülöníteni a szabályozó hatóságok egyedi hatósági aktusait a normatív szabályozási jogkör alapján hozott aktusoktól. Ahhoz, hogy a piacsabályozás során hozott egyedi hatósági – de jogszabályszerű, normatív jellegű - aktusok eljárási jogát modellezhessük, elvi szinten szét kell választani e két jogkört. Ez azért jelent némi nehézséget, mert ***a szabályozási jognak nincs meg a kijelölt helye a magyar jogforrási hierarchiában.***

Bemutattuk a magyar bírói gyakorlat alapján, hogy a szabályozási jogkörként értelmezhető és Hírközlési Döntőbizottság által a Hkt.87.§(3) bekezdésén alapuló „Alapelvek”, vagy később a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa által kiadott „Módszertan”, illetve az Európai Bizottság 2002/C 165/03 számú iránymutatását tartalmazó 8001/2004 IHM tájékoztató olyan soft-law jellegű, és bizonytalan joghatással rendelkező jogi dokumentumok, amelyek megjelenése szoros összefüggésben van a közösségi jog és a hazai jog eltérő szerkezetével. Sajátos a helyzet a Bizottság 2003/311 EC számú ajánlásával is, amelynek implementálása a 16/2004 (IV.24) IHM rendelettel, tehát kötelező erejű jogszabállyal történt. ***A magyar jog nem ismeri az ajánlás jellegű normákat, ezért nem alakult ki egyértelmű gyakorlat a közösségi jog ajánlás jellegű normáinak hatékony alkalmazására.*** A közösségi jog implementálása így szükségszerűen féloldalas, és nem valósulhat meg teljes körűen. Ez jogbizonytalansághoz, esetlegességhez és a törvényességi kontroll relativizálásához vezet. Nem csak a közösségi jog, de a szabályozás koherenciája is megköveteli ennek a kérdésnek a mielőbbi rendezését, hiszen már a bíróságok javában alkalmazzák a magyar jogrendben jogi normának nem nevezhető dokumentumokat, melyek hiánya a szabályozó hatóságok működésének leállításához vezetne, figyelembe vételük pedig alkotmányosan aggályos, jogállami működéssel összeegyeztethetetlen.

A tételes jogban található szabályozói normatív aktusok (beleértve a GVH közleményét, de más szabályozó hatóságok normatív aktusait is) kétféle megközelítést vezettük le a bírói gyakorlatból. ***Az egyik megközelítés szerint a szabályozó hatóságok normatív aktusai (melyek nem jogszabályok) kötelezőek a hatóságra és az ügyfélre nézve,*** azok betartása a bíróság előtt számon kérhető, megsértésük jogsértésnek minősül, ***ellenben ha jogszabályba ütköznek, akkor azokat a bíróság köteles figyelmen kívül hagyni.*** Következésképp abban különbözik egy jogszabálytól, hogy nem az Alkotmánybíróság hatásköre a két „jogforrási szint” összeütközésének az orvoslása. ***A másik megközelítés szerint a szabályozói normatív aktus a hatóságra és az ügyfélre nézve nem kötelező erejű, de a hatóság csak akkor térhet el tőle, ha az eltérést egyedi hatósági határozatában – amikor is a normát alkalmazza — kellően, okszerűen megindokolja.*** Ez esetben is, ha a szabályozói normatív aktus, melyet a hatóság konkrét hatósági határozatban alkalmaz, valamely jogszabályba ütközik, akkor azt a bíróság az előző megoldáshoz hasonlóan figyelmen kívül hagyhatja.

Ennek tükrében tetünk javaslatot a közösségi jog ajánlás jellegű normáinak, illetve a szabályozó hatóságok normatív tartalmú, jogszabálynak nem tekinthető, de jogi jellegű normáinak a kodifikálására. ***A javaslat lényege egyszerű: a jogalkotásról szóló törvénynek az állami irányítás egyéb jogi eszközei mellett tartalmazniuk kell az ajánlás típusú normákat. Ezek két alaptípusa az „Iránymutatás” és a „Közlemény”.*** Az „Iránymutatást” a szabályozott területért felelős felügyeletet gyakorló szerv, de nem a szabályozó hatóság hozza. Jelenleg ilyen lehetne a 8001/2004. IHM tájékoztató. A Közlemény viszont kizárólag szabályozó hatóságok által kiadható ajánlás jellegű norma, melyeket bármely szabályozó hatóság elfogadhat. Ez a megoldás egyben tételes jogilag is definiálná a szabályozó hatóságokat, még pedig alaki értelemben. Ennek alaptípusaként említhetők például a GVH közleményei. A fenti két, bírói gyakorlatban kialakult megközelítés közül bármelyik definiálhatja az „Ajánlás” jellegű normák mibenlétét, vagy jogi jellegét, amely megkülönbözteti ezeket normatív-tartalmi értelemben a jogszabályoktól. Mindez egyben az olyan szabályozói normatív aktusok kiszelektálásával járna a nemzeti jogból, mint a Magyar Energia Hivatal „útmutatás” típusú normái, melyek a konkrét utasítás adásával egyenlőek, ekként nem tekinthetők szabályozó hatósági eszköznek, és így nem megengedhetők a tételes jogban, vagy a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsának „Módszertana”, amelyhez szintén nem fűződhetnek jogi hatások. ***Ugyanakkor az is világos, hogy a szabályozó hatóság nem egyszerre jogalkotó és jogalkalmazó szerv, mert jogszabályok meghozatalára nem jogosult.*** Mindez még az olyan szabályozói normákra is igaz, mint a Magyar Energia Hivatal ideiglenes üzemi és kereskedelmi szabályzata (IÜKSZ). Ha erre hivatkozással megbírságot írnak az ügyfelet, és a perben kiderül, hogy az IÜKSZ adott szabálya a törvénybe ütközik, akkor az IÜKSZ-öt a bíróság figyelmen kívül hagyhatja, és a bírság jogalapja is hiányzik. A bíróság ezt egy jogszabály esetén nem teheti meg. Ez a lényegi különbség a jogérvényesítést tekintve egy „Ajánlás” jellegű norma és egy jogszabály között.

## 5 A JPE eljárások, mint eljárásjogi modell

A tanulmány második részében felvázoltuk a Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsának piacmeghatározás, piacelemzés és jelentős piaci erejű szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek kiszabása iránti eljárások (JPE eljárás) dogmatikai alapjait. Ahhoz, hogy e dogmatikai következtetéseket értelmezni tudjunk, ismerni kell a kiindulópontot. Ezért először

– a különböző értelmezések közül – kiválasztottuk a legelfogadhatóbb klasszikus közigazgatási eljárásra vonatkozó dogmatikai megközelítést, amely a Ket. tételes jogi szabályait leginkább visszatükrözi.

E felfogásban **közigazgatási eljárás** a közigazgatási szervek hatósági eljárása, amely a közigazgatási szervek hatósági jogalkalmazói aktusainak kibocsátási rendjét foglalja magában. Ügyfél nélkül nincs közigazgatási eljárás és nincs közigazgatási jogviszony sem.

**A közigazgatási ügy fogalma** ettől eltérő. Jelentheti egyrészt a hatósági ellenőrzést, amely viszont nem közigazgatási eljárás, hanem reálcselekmények sorozata, amely magába foglalhat hatósági intézkedéseket, de akár több „kicsi” esetleges közigazgatási eljárások halmazát is. Ez utóbbi esetről van szó, ha a hatósági eljárás során eljárási bírságot kell kiszabni. Ugyanígy jelentheti a végrehajtási eljárást, amely szintén inkább hatósági intézkedések illetve reálcselekmények sorozatának tekinthető, mint önálló közigazgatási eljárásnak. A hatósági ellenőrzésben és a végrehajtási eljárásban közös, hogy főszabály szerint nem határozattal és különösen nem érdemi határozattal zárulnak. Harmadrészt közigazgatási ügyet jelent maga a klasszikus közigazgatási eljárás és az annak során szükségszerűen hozott ügyet befejező határozat.

A **hatósági ellenőrzés** nem más, mint egy közigazgatási eljáráson kívüli szemle. A hatósági ellenőrzés során alkalmazható bizonyos bizonyítási eszközök kizártak hatósági szemle esetén (pl. próbavásárlás), mert a közigazgatási eljárás során az ügyfél már ismert, van a felek között közigazgatási eljárási jogviszony. Ugyanakkor a szemle tágabb annyiban, hogy harmadik külső személlyel szemben is alkalmazható, míg a hatósági ellenőrzést nem lehet olyan cél érdekében tartani egy adott személynél, akit az ellenőrzéssel érintett alapügy nem érint. A Ket. tárgyi hatálya a közigazgatási ügy fogalmán keresztül meghatározza egy közigazgatási eljárás két dimenzióját, azt, hogy mi az eleje és mi a vége.

A Ket. személyi hatályát kijelölő **ügyfél fogalma** határozza meg a közigazgatási ügy fogalmán keresztül a közigazgatási eljárás harmadik dimenzióját. A bírói gyakorlat a perindítás és kereshetőségi jog kapcsán — ez a kérdés negyedik dimenziója — alakította ki az ügyfél klasszikus fogalmát a „közvetlen jog és jogos érdek” értelmezésével. Az értekezés

kimutatja, hogy a „közvetlen érintettség” dogmája szinonim fogalom a tételes jog által gyakran használt jog és jogos érdeket „sértő”, „veszélyeztető” kifejezésekkel. Következésképp a jog és a jogos érdek léte, az ügyben való érintettség lehetséges jogsérelmet feltételez. E sérelem lehet anyagi és eljárásjogi is. Eljárásjogi a jogorvoslathoz való jog sérelme, melyet szorosan kapcsolódva teljesít ki a tényállás tisztázási kötelezettség és az indokolási kötelezettség sérelme. Nem véletlen, hogy ezek a leggyakoribb perekben hivatkozott eljárásjogi jogsérelmek, melyek a bírói gyakorlat szerint az ügy érdemére is kihathatnak.

A Pp. 327.§(1) a.) pontja az ügyfélnek, a b.) pontja a közvetlen jog és jogos érdekekkel rendelkezőnek ad perindítási jogot. Ez nem fölösleges önisméltás, hanem a Pp. figyelemmel van arra, hogy egyes különös eljárási szabályok az ügyfél fogalmát leszűkíthetik. Ez például a szabályozó hatóságok eljárásaiban tipikusnak tekinthető. Mi az oka annak, hogy a jogalkotó az ügyfél fogalmát szűkítheti, de mindig visszatér a jog és jogos érdek fogalmához akkor, amikor a jogorvoslatról van szó? Ennek magyarázata lehet az Alkotmány 57.§(5) bekezdése, amely jogorvoslatot ad mindazoknak, akiknek a jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási vagy más hatósági döntés érinti. Nem szabad elfelejteni: a közigazgatási ügyek lelke maga az eljárás. Míg a közigazgatási anyagi jog elsősorban jogpolitikai kérdés, addig az eljárási jog alkotmányossági. Jogállamban a formális-eljárási garanciák a tartalmat legitimáló erő, amely kizárja az anyagi jogi tartalom helyességének vagy helytelenségének szubjektív megközelítéseit, ezzel zárva ki az „önkényeskedést”. Ezért az eljárási törvény létének legitím alapja nem a hatóság eredményessége, hanem a gyengébb fél, az ügyfél jogainak garanciális biztosítása.

***A normatív és egyedi határozatok közti különbség definíciószerűen az, hogy az egyedi határozatnak van címzettje, azaz legalább egy ügyfele. Ha a közigazgatási eljárás definíciószerűen határozattal zárul, akkor e két premisszából a formális logika szabályai szerint következik a konklúzió: egy közigazgatási eljárásnak feltétlenül van egy ügyfele.***

Akkor van több ügyfél egy eljárásban, ha a konkrét ügy természeténél fogva több személy jogát vagy jogos érdekét érinti. Az ügy tárgya mindig kifejeződik a befejező határozat egy konkrét rendelkezésében. Ha több tényállásra vonatkozó rendelkezés található és az egyik tényállás csak az egyik ügyfél jogát vagy jogos érdekét, míg a másik tényállás csak a másik ügyfél jogát vagy jogos érdekét érinti, akkor több ügy egy közigazgatási eljárásban való

elbírálásáról van szó. **Egy klasszikus közigazgatási eljárás tehát több közigazgatási ügyet is magában foglalhat.** Előfordulhat, hogy valamely ügyfél tekintetében nem lehet a hivatalból indult eljárásban valamely köteleiséget megállapítani, ilyen esetben az eljárást vele szemben meg kell szüntetni. Az a körülmény, hogy az ügyfelek száma nőhet, és megszüntető végzéssel csökkenhet, illetve egy eljárásban akár több ügy is elbírálható, abból következik, hogy *az ügy tárgya* nem a közigazgatási eljárás terjedelmét meghatározó definitív elem, szemben *az ügyfél* kategóriájával. Nem szabad azonban összekeverni a panaszost az ügyfél fogalmával. A panaszjogot gyakorló és a hatóság közt nem jön létre közigazgatási hatósági jogviszony. A hatósági eljárási jogviszony a panasz eredményétől függően a hatóság és a bepanaszolt (bejelentett) között alakulhat ki.

Ezek azok a klasszikus tételek, amelyek alapján a JPE eljárásokon keresztül a szabályozó hatóságok eljárás jogi dogmatikája kidolgozható.

A hírközlési szabályozó hatóság a JPE eljárást úgy folytatja le, hogy adatot gyűjt minden piaci szereplőtől, majd ezeket az adatokat elemezve megállapítja milyen piacok léteznek, azokon kik tekinthetők JPE szolgáltatóknak, és velük szemben piactípusonként hoz hatósági határozatokat. A JPE eljárás azonban nem egy monstre közigazgatási eljárás, és különösen nem egy közigazgatási ügy.

A JPE eljárás adatgyűjtési szakasza egy olyan speciális hatósági ellenőrzés, melynek során nem az ellenőrzött ügyfélre nézve végzik az ellenőrzést. Az adatszolgáltatási eljárások önálló közigazgatási ügyek, az adatszolgáltatást elrendelő döntések pedig érdemi határozatok. Az érdemi határozat be nem tartásának szankciója eljárási bírság, abban az értelemben, ahogy a Ket. azt a végrehajtási eljárás körében értelmezi. Ez az adatgyűjtési eljárás a piacfelügyeleti jogkör, továbbá a JPE eljárás piacmeghatározás és piacelemzésre vonatkozó hatósági tevékenységének a része, de nem egy önálló közigazgatási eljárást jelentő része. Piacfelügyeleti jogkör az is, amikor a hatóság nem csak a konkrét egyedi ügyben feltárt jogsértést szankcionálhatja, hanem általában és a jövőre nézve rendelkezhet a hasonló jogsértések megelőzése érdekében. Ugyanígy a JPE eljárás „piacmeghatározás és piacelemzés” szakasza nem csak az ilyen adatgyűjtési eljárásokat foglalja magában, hanem más, a piacelemzéshez szükséges hatósági tevékenység fajtákat is (közvéleménykutatás, modellkészítés stb), amelyek azonban nem közigazgatási eljárások.

A JPE eljárás második szakasza a JPE hatósági eljárás, amely a JPE gyanús szolgáltatóval szembeni eljárás megindításából, a határozattervezet közzétételéből, és az arra tett észrevételek feldolgozása illetve az Európai Bizottság notifikációs eljárását követően a JPE szolgáltatót azonosító és rá kötelezettségeket kiszabó határozat meghozatalából áll. A piactípusonként lefolytatott JPE hatósági eljárás, sokszor több közigazgatási ügyet magukban foglaló közigazgatási eljárás. ***A JPE eljárás jellemzője, hogy az ügy tárgya a közigazgatási eljárás terjedelmét meghatározó definitív elem, és nem az ügyfél kategóriája.***

Ezekben az eljárásokban az Eht. 27.§-ának szűkített ügyfélfogalmából következően az utóbb nem JPE szolgáltatónak minősülő ügyfelekkel szemben az eljárást meg kell szüntetni, míg az egy piachoz – és nem piactípushoz – tartozó JPE szolgáltató(k) lesz a konkrét ügy ügyfele. Mivel ezekben a közigazgatási eljárásokban az első érdemi cselekmény a határozattervezet közzététele, ezért ez tekinthető a közigazgatási eljárás megindításának, következésképp a JPE eljárás ügyfele, mindig csak JPE (illetve JPE gyanús) szolgáltató lehet. ***Olyan piacokon, ahol nem kíván a hatóság JPE szolgáltatót azonosítani, nem szükséges a JPE hatósági eljárás tényleges lefolytatása sem. Ez az Eht. szabályozásának abból a hiányából következik, hogy a JPE szolgáltató hiányának megállapítására vonatkozó megszüntető – és érdemi – határozat típust nem ismeri. Egy ilyen határozat típus bevezetése lenne szükséges ahhoz, hogy Ket. és az Eht. koherens eljárásjogi rendszert alkosson, amely az eredeti jogalkotói szándéknak és a jelenlegi gyakorlatnak is megfelel.***

Az a tény, hogy a JPE hatósági eljárás megindítása nem más, mint a határozattervezet közzététele, több fontos következménnyel jár. Egyrészt a ***a tényállás tisztázása - és ezen belül a bizonyítási eljárás - egyenlő a „piacmeghatározás és piacelemzéssel”, a bizonyítási eljárás pedig kifejezetten ennek a piacelemzési része. Ebből következik, hogy a tényállás tisztázása – és a bizonyítási eljárás - a JPE hatósági eljáráson kívül esik, azaz a Ket. által garantált ügyféli jogok jelentős része nem gyakorolható.*** A határozattervezet egy olyan alapintézménye a JPE hatósági eljárásnak, amely pótolja a hagyományos, a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott bizonyítási eljárásban gyakorolható jogokat. Nem is lehet ez másképp, hiszen mindaddig, amíg a piacelemzés le nem zajlik nincs konkrét, csak absztrakt tárgya a JPE eljárásnak. A döntő különbség egy JPE eljárás és egy klasszikus közigazgatási eljárás között az, hogy egy klasszikus ügy mindig valamely konkrét ügyféli magatartás – piaci magatartás - észlelése esetén indul a feltételezett magatartást tanúsítóval szemben. Ezzel



szemben a JPE eljárásnak csak absztrakt tárgya van, amelyhez meg kell keresni a **konkrét tárgyat (piacmeghatározás), és az ahhoz tartozó konkrét tényállást, valamint ügyfelet (piacelemzés). Következésképp a tényállás tisztázása (piacmeghatározás, piacelemzés) során még nincs ügyfél és lehet, hogy nem is lesz.** Ezért a határozattervezet az, amelyből az ügyféli státuszra fény derül, és amely alapján az ügyfél jogait gyakorolhatja. Ezek az ügyféli jogok a nyilatkozattételhez és az iratbetekintéshez való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog (noha kisebb jelentőségű egyéb eljárási jogok is rendelkezésre állnak, pl. tényállás tisztázási célú tárgyalás tartásának kérése stb.).

Az Eht.27.§-ának ügyfélfogalmat szűkítő rendelkezése nélkül az ilyen piacsabályozást végző JPE hatósági eljárásoknak minden piaci szereplő ügyfele lenne, hisz a JPE-ként történő azonosítás – vagy nem azonosítás – és az ebből eredő piaci beavatkozások minden piaci szereplő jogát vagy jogos érdekét érinti, ha az Eht. szabályozási céljait tekintjük a szabályozás által védett érdekeknek. Ha az ügyfélfogalom nem lenne a JPE szolgáltatókra leszűkíthető, akkor határozattervezet közzétételét követően megnyíló ügyféli jogok a piac egészét érintő érzékeny üzleti titkot képező adatokhoz fűződő nyomós magánérdeket korlátozná indokolatlanul az iratbetekintés ügyféli jogosítványán keresztül, amely egyben lefolytathatatlanná is tenné az eljárást.

Az Eht.27.§-a azonban nem csak az iratbetekintés jogát, de minden más ügyféli jog gyakorlását is megvonja azoktól, akik ugyan nem ügyfelek, de az ügy jogukat vagy jogos érdeküket érintené.

Ez a jogkorlátozás azonban sem a közösségi jogi (Keretirányelv 4. cikk /1/), sem alkotmányossági szempontból /Alkotmány 57.§(5)/ nem igazolható.

Ezért a piacsabályozás természetéből adódó azon helyzetet, hogy a klasszikus eljárási garanciarendszer nem érvényesülhet, a JPE szabályozás több jogintézménnyel ellensúlyozza. Ilyen a határozattervezetnek nem csak a megismerhetősége az ügyfelek által, de annak nyilvánossága mindenki számára, beleértve a fontosabb közigazgatási iratokat is, a jog vagy jogos érdekekkel rendelkezők részére nyilatkozattételi jog (észrevételezési jog) adása, mely a hatóság oldalán indokolási kötelezettségként jelenik meg /Eht.36.§/.

Az Eht.28.§(1) bekezdésének jogi elemzése megerősíti, hogy a „jogsérelem” és az „ügy érinti” kifejezések az Eht. szóhasználatában is szinonim fogalmak. Ekként az Eh.46.§(1) bekezdése a Pp.327.§(1) b.) pontjához képest nem jelent szűkítést. Ebből pedig következik az is, hogy a jogorvoslathoz, ebben az esetben a bírói felülvizsgálathoz való jog is megilleti mindazokat, akik egy klasszikus közigazgatási ügyben ügyfelek lennének. A bírói gyakorlatban a határozattervezetre tett észrevétel automatikusan nyitja meg a konkrét kérdésben a perindítási és igényérvényesítési jogosultságot. Ha a nyilatkozatétel (észrevétel) megtörténik, akkor ahhoz határozati indokolás kapcsolódik, amelynek jogszerűségéhez a nyilatkozatot tevőnek közvetlen jogos érdeke fűződik. Az Eht. 36. §-a szerinti észrevételezési jog így azért is fontos, mert a JPE eljárás konkrét tárgyából, elsősorban ex ante jellegéből adódóan, a konkrét közvetlen jogsérelem materiális értelemben nehezen igazolható. Ez annak ellenére van így, hogy a piacsabályozás önmagában olyan súlyú beavatkozás, amely ab ovo érinti minden piaci szereplő jogos érdekét. Ennek tényleges elfogadása esetén megint csak az eljárás lefolytathatóságának problémájával szembesülnénk.

Fontos megállapítani, hogy az ügyféli jogok egy lényeges eleme a bizonyítási indítvány megtételének a joga ugyan elvi szinten létezik, de az csak formálisan gyakorolható. Ebből következik, hogy a bírósági felülvizsgálatkor kerülhet sor az ügyfelek által tényállás tisztázása körében kezdeményezett érdemi bizonyítási eljárásra, amely megkérdőjelezi az eljárás, de jogorvoslati eljárás hatékonyságát, sőt azt is, hogy funkcióját képes lehet-e betölteni. E körülmény kétségeket ébreszt afelől, hogy a bírósági eljárások megfelelő határidő alatt lefolytathatók lehetnek nem csak gyakorlati, de elvi oldalról is.

*További elvi akadály a hatékony jogorvoslatnak az a tény, hogy a JPE határozatok összessége valósítja meg a piacsabályozást, ezért azok csak egymásra tekintettel bírálhatók el. Ez utóbbi probléma elvi síkon is megoldhatatlan a hagyományos eljárásjogi keretek között.* Ezért csak a hátrányos következményeket korrigáló jogintézmények segítségével van kompenzáló megoldás. *Ilyen lehet az Eht. 57. § (2) bekezdése, amely a bírósági döntések eredményét, az egyenlő elbánás elvének érvényesítése érdekében – melyet a bíróság csak egy konkrét határozatra vonatkozó megváltoztató döntésével szükségszerűen sért meg – egyfajta „piaci eseményként” kezel és átvezeti a többi piacsabályozást megvalósító határozaton.* Az Eht. 57. § (2) bekezdése, mint korrekciós jogintézmény akkor képes a jogorvoslatok hatékonyságát fenntartani, ha maga a bírói felülvizsgálat gyors. Ugyanilyen

korrekciós jogintézmény a bejelentés, amely az általános panaszjogot emelte valódi alanyi jog szintjére. Ennek hatékonysága is azonban a bíróság gyorsaságán múlik.

*Mindezért a hatékony jogorvoslat biztosításához nem kerülhető meg a szabályozó hatósági ügyek speciális szakértelemmel rendelkező bíróságokra bízása, melyek saját szakértői gárdával rendelkeznek, továbbá a bírói út lerövidítése is indokolt, a széles körben történő megváltoztatási jogkör megadása mellett.*

## 6 A JPE határozatok jogereje és végrehajtása

A JPE határozatok egyfajta „hardcore soft law”-nak tekinthetők. „law” mert további határozatok jogi alapját képezi. „soft law”, mert ha e további határozatok bírósági felülvizsgálata során a JPE határozat és jogszabály ütközését észleli a bíró, akkor nem Alkotmánybírósághoz fordul, hanem a bíró maga félreteszi a JPE határozat ügyre vonatkozó rendelkezését, akkor is ha a JPE határozat úgymond „anyagi jogerős”. „Hardcore” pedig azért, mert szemben egy soft law jellegű ajánlással, egyértelműen kötelező mind a hatóságra, mind az ügyfélre nézve. A JPE határozat érvényesítése nem végrehajtási eljárásban, hanem részben jogalkalmazásos hatósági jogérvényesítéssel, azaz további hatósági határozatokkal történik, részben pedig ex lege, pontosabban „ex JPE” jogérvényesítéssel valósul meg, akár csak egy jogszabály esetében. Ezt nevezhetjük **jogalkalmazásos végrehajtásnak**, azzal, hogy a jogalkalmazás is sajátosan **szabályozói**, mert valójában a JPE határozatok (és nem jogszabályok) alkalmazását jelenti.

A JPE határozatok azonban nem egy jogszabályhoz hasonló normaszöveget tartalmaznak — noha gyakran a tételes jogi szabályokat szó szerint ismétlik – hanem egy határozati rendelkező rész és annak indokolását keverő, - időnként inkoherensen illeszkedő - összetett szövegnek tekinthető, mely a Ket.72.§-ával nincsen teljes szinkronban, értelmezése nehéz, ha nem lehetetlen. Ezért alappal vetődik fel a kérdés, hogy e határozatok milyen joghatást válthatnak ki. *A JPE határozatok esetén ez a jogerő és a végrehajthatóság fogalmának értelmezését igényli, különös tekintettel arra, hogy a jogérvényesítés, a végrehajtás széttöredezik további számos érdemi határozatra.*

A jogerőtani irodalom és a hazai tételes jog alapján az állapítható meg, hogy ***közigazgatási határozatoknak – főszabály szerint — van jogereje, noha a releváns tények gyors változása miatt az gyakorta csekély jelentőségű. Ennek a jogerőnek a magva azonban az alaki jogerő, melynek főszabályként legfontosabb hatása az adott anyagi jogviszony létrejötte.*** Az anyagi jogerő csak az alaki jogerőt kiegészítő nem túl lényeges és utóbb bekövetkező jogerőhatás. Ami a bírósági ítéletek és a közigazgatási határozatok jogerejében közös, az a jogerő azon hatása, hogy az adott döntés a feleket és a bíróságot (hatóságot) köti, egész addig, amíg a döntést rendkívüli jogorvoslat keretében meg nem változtatják, tehát új eljárás - a szó alaki értelmében - nem folytatható le. Szükséges megjegyezni, hogy a Pp. ítélt dolog fogalma valójában az alaki jogerő fogalmát takarja, annak ellenére, hogy a Pp. maga, azt anyagi jogerőnek hívja.

***Az alaki jogerő ugyanakkor nem egyenlő a végrehajthatóság fogalmával, hanem a végrehajthatóság csak egy rokonhatás, és csak a marasztaló határozatokhoz kapcsolódik.*** Azonban amikor a bíróság egy határozat végrehajtásának felfüggesztéséről dönt, akkor a Ket. külön szabálya folytán, az a jogokra is kihat, ekként részleges jogerő feloldást jelent, amely érvényesül például az engedélyeknél, de jogot megvonó, vagy ex lege beálló kötelezettségeket előíró határozatok esetében nem. Ez utóbbiak tipikusan az összetett magatartási szabályokat előíró határozatok. Ilyenek a JPE határozatok is.

***A bírósági ítélet és a közigazgatási határozat jogereje között három domináns különbség van.*** Az egyik azon hatása, hogy a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok hatósági úton való megváltoztatásának korlátját képezi. A másik, hogy mivel a bírósági felülvizsgálat egy a határozatokkal szembeni - általában - rendkívüli jogorvoslat, és mivel az anyagi jogviszony magának a hatósági határozatnak a jogerejéből következik, ezért a közigazgatási alaki jogerő hatásai visszamenőlegesen megszűnhetnek, a bírósági ítélet és a hatósági határozat jogereje egymással hierarchikus viszonyban áll. A harmadik különbség ez utóbbi helyzetből következően az, hogy a hatósági határozat „anyagi” jogereje nem irányadó a bíróságra nézve.

Azonos viszont a bírósági ítélet és a határozat jogereje abban, hogy a feleket (ügyfélrt és hatóságot) köti, továbbá az alaki jogerős határozat már csak jogszabálysértésre hivatkozással változtatható meg utóbb (a perújítás, mint a tényállás megdöntése, közvetetten de evidensen teszi jogszabálysértővé a bírói ítéletet).

A bírói gyakorlat azt mutatja, hogy a JPE határozat jogerejét nem ismerték el, illetve azonosították azt a határozat végrehajthatóságával, értve ez utóbbi alatt **az állami igényérvényesítés minden formáját**. A JPE határozat végrehajtása alatt így nem csak az állami kényszert (végrehajtási eljárást), az állami úton való kikényszeríthetőséget kell érteni. Ehhez az értelmezéshez azonban nem állnak rendelkezésre azok a jogi előírások, melyek ezt a kiterjesztést megalapozták volna, noha a közösségi jog ezt az értelmezést erősíti.

Így a hatóságot és az ügyfelet a Hkt. szabályozása alatt nem kötötték a JPE határozatban foglaltak, ha a JPE határozat végrehajtása felfüggesztésre került, viszont a hatóság bármikor megváltoztathatta, vagy újra meghozhatta ugyanazon döntést, még akkor is, ha a releváns tények nem változtak (ezért nem volt jogereje). **Az Eht. bevezette a „fenntartó határozat” fogalmát, valamint az Eht. 57. § (2) bekezdése szerinti eljárást a releváns tények megváltozása esetére, ami egyértelművé tette, hogy a JPE határozatoknak is van jogereje.**

A fenntartó határozat tartalma, mindig az éppen aktuális jogerős korábbi JPE határozathoz igazodik függetlenül attól, hogy a korábbi JPE határozat bírósági felülvizsgálat alatt áll-e avagy nem. Mivel két évente sort kell keríteni ilyen határozat meghozatalára, ezért a bírósági felülvizsgálatnak nincs a konkrét felülvizsgált határozat kapcsán jövőre néző hatása, ha az két éven belül nem fejeződik be jogerősen. A fenntartó határozat jogi jellegéből következik, hogy a JPE határozat végrehajtásának felfüggesztése nem akadályozza a fenntartó határozat meghozatalának, ami jól mutatja, hogy a JPE határozat jogereje és végrehajthatósága külön fogalom.

Az egyik leglényegesebb különbség egy JPE határozat és egy hagyományos határozat jogereje között, hogy **a JPE határozatban nem csak konkrét kötelezettségek előírása történik, hanem maga a JPE határozat keletkezett hatáskört a hatóságnak további eljárásokra és kötelezettségek kiszabására.**

A JPE határozatok aktustani szempontból egyik legérdekesebb rendelkező részi eleme, a „**költségalapú díjak alkalmazását előíró**” része. A „költségalapú díj előírása” különbözik a „költségalapú díj megállapításának vagy jóváhagyásának” kötelezettségétől. A „**költségalapú díj alkalmazásának előírása**” olyan absztrakt kötelezettség, amely kizárólag a szabályozó

**hatóságok sajátos jogalkalmazásának új, eddig nem ismert aktustípusa.** A „kölségalapú díj megállapítása vagy jóváhagyása” hagyományos konkrét kötelezettség előírása. Míg a „kölségalapú díj megállapítása” a piac minden szereplőjét érinti, így az Eht. 36.§-a szerinti eljárás lefolytatása az ilyen rendelkezések meghozatala során nem nélkülözhető, addig az Európai Bizottságnak a Keretirányelv 7. cikkelye szerinti notifikációs eljárást e körben nem kell lefolytatni, mert nem sajátosan szabályozói döntés. A sajátosan szabályozói döntés a JPE határozatban található „kölségalapú díj előírása”, amely esetben így mind az Eht. 36.§-a szerinti eljárást, mind a notifikációs eljárást igényli. ***A „kölségalapú díj előírása” mint rendelkezés nem kényszeríthető ki hagyományos végrehajtási eljárásban, hisz konkrét kötelezettség nincs.***

Ez az absztrakt kötelezettség vagy a JPE határozatban meghatározott, vagy annak hiányában a szolgáltatók által kialakított módszertan alapján meghatározható díj alkalmazását jelenti a JPE határozatban megállapított időponttól. ***Ez a kötelezettség absztrakt, mert a díj pontos mértékét nem határozzák meg.***

***A kötelezettség teljesítésének ellenőrzése piacfelügyeleti eljárásban történik,*** és kikényszerítésére pedig az Eht.108.§(5) bekezdése szerinti hatáskör alapján lehetséges. Az Eht.108.§(5) bekezdése lehetővé teszi az alkalmazott díj megváltoztatását, ha az valójában nem kölségalapú, a kölségalapúságot pedig az ügyfél szolgáltatónak kell bizonyítania. Maga a határozati kötelezés a megállapított konkrét kölségalapú díj alkalmazására – amennyiben erre a megállapításra egyáltalán szükség van, mert a szolgáltató nem kölségalapú díjat alkalmaz, vagy ezt a tényt nem sikerül bizonyítania – piacfelügyeleti eljárásban hozott érdemi határozattal történik. E határozatban a hatóság előírhatja, hogy visszamenőlegesen a JPE határozatban megállapított időpontig a nem megfelelően alkalmazott díjak és a tényleges kölségalapú díjak közti különbséget tekintetében a szolgáltató számoljon el partnereivel. Erre az elszámolásra határidőt kell adnia az Eht. 68. §(2) bekezdésében megfogalmazott felhívás keretében (ez 30 nap). Ha ezt nem teljesíti a szolgáltató, akkor érdemi bírságot kell sorozni az immár konkrétan meghatározott kötelezettség és az utólagos elszámolásra vonatkozó teljesítési határidő leteltét követően, illetve a partnerszolgáltatók jogvita eljárásban is érvényesíthetik követelésüket.

Az ilyen absztrakt szabályozói típusú kötelezettségeknek a sajátossága tehát az, hogy látszólagosan visszamenőleges kötelezést tartalmaznak, amely valójában nem az. A visszamenőlegesség érzete csak a kötelezettség absztrakt voltából adódik. *A szabályozói tevékenység tehát feltételezi azt, hogy a szabályozott piacok ügyfelei bonyolult magatartási szabályok részleteit önkéntes jogkövetéssel teljesítik, amelynek elmaradását a hatóság szankcionálhatja annak ellenére, hogy a konkrét kötelezettségek hatósági határozatokból és kötelezésekből nem volt megállapítható.*

Ebből következik, hogy amikor a JPE határozat referenciaajánlat tételére kötelez egy szolgáltatót, és egyben a költségalapú díj alkalmazását írja elő, akkor a referenciaajánlat tervezet jóváhagyása iránti törvényben rögzített eljárást meg kell előznie egy ellenőrzés arra vonatkozólag, hogy a „költségalapú díj előírására” vonatkozó rendelkezést teljesítette-e a szolgáltató. Ha nem, akkor a referenciaajánlat tervezet jóváhagyásához, illetve tartalmának megállapításához szükséges egy piacfelügyeleti eljárásban az Eht. 108. § (5) bekezdésének alkalmazása és az így megállapított díj „beemelése” történik meg aztán a referencia ajánlatba. Ezért az utólagos elszámolás előírása a partnerszolgáltatókkal nem a referenciaajánlat tervezet jóváhagyása iránti eljáráshoz, hanem az Eht. 108. § (5) bekezdésének alkalmazásával lefolytatott piacfelügyeleti eljáráshoz kapcsolódó rendelkezés, és az Eht. 68.§ (2) bekezdés alkalmazásával teljesítési határidőt kell megállapítani.

A referenciaajánlat tervezet jóváhagyásától a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása iránti eljárás annyiban különbözik, hogy ez kizárólag a JPE határozatban előírt kötelezettség teljesítésének egy ellenőrzési módja, ezért nem lehetséges jóváhagyás helyett a kimutatás tartalmának megállapítása. 2007. január 1-ig mind a referenciaajánlat tervezet jóváhagyása, mind a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása iránti eljárás kétszakaszos volt. Ha a hatóság nem hagyta jóvá a benyújtott tervezetet, illetve kimutatást, akkor speciális alakszerűségi követelményekkel rendelkező eljárási jellegű „jóvá nem hagyó” döntést hozott a hatóság, és új határidőt írt elő a tervezet illetve a kimutatás benyújtására. A referenciaajánlat tervezet esetén a benyújtás elmaradása, a számviteli szétválasztási kimutatás esetén annak nem megfelelő teljesítése (beleértve a benyújtás elmaradását is) eljárási bírság kiszabását eredményezi, noha a jelenlegi bírósági gyakorlat nem követi ezt. A referenciaajánlat tervezet benyújtása végül vagy jóváhagyással, vagy a tartalmat megállapító érdemi döntéssel, míg a számviteli szétválasztási kimutatás benyújtása kizárólag a jóváhagyó érdemi döntéssel

zárulhat le (ez utóbbi esetben tehát addig lehet eljárási bírságokat kiszabni, amíg nem történik meg a teljesítés).

A jóváhagyás azonban nem azonos a helyi adó döntéssel. Ezért jóváhagyás esetén is az ügyfél által a jóváhagyó döntés támadható. Különösen igaz ez számviteli szétválasztási kimutatást jóváhagyó döntés esetén, hisz itt más tartalmú döntés nem is születhet. Ha a jóváhagyó döntés „jogsérelem hiányában” nem lenne támadható, akkor ez esetben az érdemi határozat elleni felülvizsgálatot sem lehetne kérni, azaz nem lenne értelme ezt érdemi határozatnak nevezni. ***Ha az eljárás első szakaszát követő jóvá nem hagyó döntés lenne az érdemi határozat, és az utóbb születő jóváhagyó határozat pedig nem lenne megtámadható, akkor utóbb a jóvá nem hagyó döntés jogsértő voltának megállapítása nem hatna ki a már megszületett jóváhagyó döntésre.*** A bírói gyakorlat ez utóbbi megoldást követi, ami azonban nem tartható.

***A JPE határozatok érvényesítését szolgáló jóváhagyó határozatok jogerőtani szempontból az engedélyező határozatokhoz állnak közel azzal a különbséggel, hogy nem jogot adnak, hanem valamely kötelezettség teljesítésének jogszerűségét ismerik el, azaz érvényességi feltételként kiadott aktusok.*** Így a jóváhagyó határozatok mögött sem áll önálló végrehajtási eljárás, sőt a jóváhagyó határozatok megszegése sem lehetséges önmagában. Ha nem a jóváhagyó határozatban foglaltak szerint jár el az ügyfél, akkor valamely jogszabályt, vagy más hatósági határozatot (rendszerint a JPE határozatot) szeg meg, és így a szankcionálás is ezen alapul. A díjat vagy referenciaajánlat tervezetet jóváhagyó határozatok jellegzetessége, hogy nem két fél közti polgári jogviszonyokat, hanem általános magatartási szabályokat ír elő, hiszen a jogosult konkrétan, sosincs nevesítve ezekben a határozatokban.

***Ha a JPE határozat elmulasztja a polgári jogviszonyokba történő beavatkozás teljes körű szabályozását, akkor a jogérvényesítés jelentősen elnehezül, vagy lehetetlenné válik.*** Ez történt a mobilszolgáltatók esetében a költségalapú díjak megállapítása során, ahol a hatóság nem szabályozta a költségalapú díjak alkalmazásának szokásos feltételeit (kikkel, mikortól, milyen időközönként stb.), szemben a referenciaajánlatra kötelezett szolgáltatókkal, ahol korábbi, e kérdéskört részletesen szabályozó jogszabályra történt utalással megtette.

Ennek következményeként a mobilszolgáltatók esetében hiányoznak a kógens előírások a szolgáltatók egymás közti szerződési viszonyaira nézve, amely szükséges lenne ahhoz, hogy a



két fél közti polgári jogi jogviszony egyes elemei a hatósági beavatkozás mértékéhez szükséges módon, ne a felek akaratán múljon.

*A konkrét jogérvényesítés ilyen esetben a JPE határozat, Díjhatározat, és szerződéses rendelkezések hármán nyugszik, amikor is az utóbbi végső soron csak a jogvita eljárás lefolytatására ad lehetőséget, de nem teszi lehetővé a piacfelügyeleti eljárásban történő felhívó határozat, majd szankcionáló határozat meghozatalát, mivel nem általános szerződési feltételekről van szó.* Ha és amennyiben azonban jogvita eljárásra sor kerül, akkor e jogvitát eldöntő határozat végrehajtása kapcsán már levezethető a piacfelügyeleti eljárásban történő bírságolás lehetősége is. Kétségtelenül a jogi szabályozásban benne lévő koherens megoldás az lenne, hogy a referenciaajánlat tervezet (díjat) jóváhagyó határozat, a piacfelügyeleti eljárásban született felhívó határozat és végső soron a bírságoló határozat jelenti a JPE határozat érvényesítését, mely mellett áll rendelkezésre egyes kérdések tekintetében a jogvitát eldöntő eljárások lefolytatásának lehetősége.

*A JPE határozatok végrehajtása tehát egy több lépcsős érdemi határozatokon keresztül zajló folyamat, amely végső soron anyagi jogi bírságolásig juthat el.* Jelenleg a gyakorlatban a jogvita eljárások hatóság általi elbírálásának lehetősége szűkre szabott. Az eddigi dogmatikai rendszerrel egy olyan hatáskör értelmezés lenne koherens, amelynek értelmében az árszabályozói tevékenységből eredő viták ( a díjmegállapítás referenciaajánlatban vagy anélkül) esetén *minden olyan polgári jogi szerződéssel, vagy annak megszegésével kapcsolatos megállapítás a jogvita eljárásban megalapozható, amely a JPE határozat, Díjmegállapító határozat, és a konkrét szerződés rendelkezéseinek együttes alkalmazásával lehetséges és a konkrét ellenértékek meghatározásához és a kifizetésre való kötelezéshez szükséges.* A rendszer hatékonyságát azonban súlyosan rontja a jogvita eljárásokra vonatkozó „forum-shopping” rendszer, melynek következményeként nem vezethető le az, hogy a jogvita eljárások a JPE határozatok érvényesítése körében minden esetben alkalmazhatók lennének. Ez a közösségi jogból származó „forum-shopping” rendszernek a hazai tételes jogtól eltérő logikájából adódik.

Jól látható, hogy *a polgári jog terepére elérve a jogalkalmazásnak a közhatalom impériumából eredő hatalmát hatásköri szabályok rugalmas értelmezésére kell használnia, ami már inkább jogalkotásnak tekinthető.* E jogalkalmazás és jogalkotás közt lebegő

**szabályozói jogalkalmazásnak a következménye, hogy a jogalkotásra és a jogalkalmazásra elvi szinten is egyforma súllyal kell tekinteni annak felmérésekor, hogy milyen a jogi-szabályozási környezet, és nem tételezhető fel a jogalkotó és a jogalkalmazói tevékenység között a szokásos hierarchia. *Ez nem feltétlenül jelent kisebb jogbiztonságot, vagy a jog kevésbé kalkulálhatóságát egy hagyományos szabályozási környezethez képest, hiszen a hatóság tevékenysége előremutató, de kétségtelenül a hatóság és ügyfél hagyományos viszonyát jelentősen felborítja.***

Ha számításba vesszük azt is, *hogy a JPE és azokat érvényesítő egyes határozatokat egymásra tekintettel ekként lehetőleg egyszerre kell meghozni, továbbá más hatósági határozatok közvetlen jogalapját képezik, emellett a JPE eljárás, inkább egy alapos jogszabály előkészítő eljárásra, mint klasszikus hatósági eljárásra hasonlít, akkor megállapíthatjuk, hogy a JPE határozatok és más csak együttesen meghozható JPE határozatot érvényesítő határozatok esetén helyesebb nem jogerőről, hanem „hatályról” beszélni.* A JPE határozatok hatályának felfüggesztésére ezért a végrehajtás felfüggesztése nem adekvát válasz, hanem helyesebb lenne olyan eszköz biztosítása, amely a szabályozás hatályát függeszti fel, vagy eleve halasztó hatályt kellene biztosítani bírósági felülvizsgálat kezdeményezése esetén. E javaslat feltétele szintén a soron kívüli eljárás, illetve a bírói eljárás szakszerűsége. Jelenleg egyik feltétel sem adott.

A bírói jogorvoslat nem megfelelő hatékonysága azonban nem önmagában a magyar- vagy más tagállami – bíróságok hozzá nem értésén és lassúságán, hanem mélyebben, a közösségi jog szabályozói joganyagának strukturális ellentmondásain múlik. *Elvi szinten a rendszer hatékonyságát az biztosíthatná, ha a jogorvoslat halasztó hatályú lenne a JPE határozatokban foglaltakra nézve, és a JPE határozatok hatálya csak akkor állna be, ha minden tagállamban a jogorvoslatok befejeződtek, vagy valamely már kielégítő, jogilag szabályozott mértékében a szabályozás az egész unió szintjén megvalósítható.*

Ehhez kapcsolódhatna egy *uniós intézményrendszerbe integrált közösségi versenypolitikát érintő állami döntések speciális külön bíróságok általi felülvizsgálata, mely bíróságok speciális szakértelemmel rendelkező bírókkal működnének és összekötné őket egy a bíróságokat tömörítő hálózat, ahogy az a tagállami hatóságok esetén is történik.*

Mivel az ex ante szabályozás 2-3 éves távlatban az eddigi tapasztalatok alapján reálisan elvégezhető, és ez idő alatt lehetséges a fenti feltételek megvalósulása esetén 1-2 éven belül a szabályozást életbe léptetni, ezért a szabályozás adekvát maradhat, míg a tényleg rendkívüli változások esetére ott van az Eht. 57. §-a szerinti korrekciós mechanizmus, amely némi késéssel ugyan, de képes reagálni a folyamatokra.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

Ez az irodalomjegyzék nem a teljesség igényével készült. Csak azokat a műveket tartalmazza, amelyek közvetlenül hatottak az értekezésre.

1. **A közigazgatási bíráskodás gyakorlati kérdései**, OITH, Magyar Bíróképző Akadémia, Budapest, 2006.
2. **Andenas, M - Zlepting, S.**: Telecommunications Dispute Resolution: Procedure and Effectiveness In: European Business Law Review 2/2004.
3. **Antal -Mohos Zoltán - Balaton Károly - Drótos György - Tari Ernő**: Stratégia és Szervezet, Scientia Kiadó, Kolozsvár, 2005.
4. **Atkinson, A.B.**: The economic consequences of rolling back the welfare state, The mitpress, Cambridge 1999.
5. **Az elektronikus hírközlésről szóló törvény magyarázata**, Complex kiadó, Budapest, 2006
6. **Balázs István**: A közvetett közigazgatási szervek és az autonóm struktúrák szerepe a polgári államok közigazgatásában. Kandidátusi értekezés 1989.
7. **Balázs István**: Szabályozó hatóságok és felügyelet az EU tagországaiban in Collectio juridica 6. köt. 2006.
8. **Bán Tamás - Könyves Tóth Pál**: Szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. in: Jogtudományi Közlöny 4/1997.
9. **Bara Zoltán - Szabó Katalin (szerk.)**: Bevezetés az összehasonlító közgazdaságtanba Gazdasági rendszerek, országok, intézmények, Aula, Budapest, 2001.
10. **Barabási Albert-László**: Behálózva Magyar Könyvklub Budapest 2003.,
11. **Baumgarten Nándor**: Jogerő a közigazgatásban. Grill Károly Kkv. Budapest, 1917.
12. **Beck Salamon**: A visszaható erő kérdéséhez in: Jogtudományi Közlöny 15/1960.

13. **Beck Salamon:** Az ítéleti indokolás jogereje in Jogtudományi Közlöny, 18/1963
14. **Behrens, P.:** A jog egy gazdasági elméletének szempontjai. In: Gazdasági jogi tanulmányok II. kötet, A jog gazdasági elemzése (szerk. Harmathy Attila-Sajó András), Budapest, 1984.
15. **Benyik Mátyás.:** GATS 2004. július, [http ://attac.zpok.hu/ cikk.php3?id\\_article=13](http://attac.zpok.hu/cikk.php3?id_article=13)
16. **Berényi Sándor - Madarász Tibor - Toldi Ferenc:** Államigazgatási jog, Általános Rész BM Budapest, 1975.
17. **Berényi Sándor- Kovács András György (kutatás vezető):** Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. tv. Korszerűsítési javaslata tekintettel a törvény hatálya alá tartozó ügyek különös eljárási szabályaira, Kézirat, lezárva 2001. november 1. = OTKA kutatási program Budapest
18. **Berényi Sándor:** A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus (kieg.jegyzet) Rejtjel, Budapest, 1997.
19. **Berényi Sándor:** A közigazgatási rendszer állam és jogtudományi meghatározása, határterületei In: Magister artis boni et aequi studia in honorem Németh János (szerk: Kiss Daisy és Varga István), ELTE Eötvös K., 2003.
20. **Berényi Sándor:** Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei, (Autonómiák és önkormányzatok) Rejtjel, 2003.
21. **Berényi Sándor:** Magyar Közigazgatás Általános rész 5. átdolgozott kiadás (szerk.: Fazekas-Ficzere) Osiris, 2004., X. fejezet
22. **Bibó István:** Kényszer, Jog és Szabadság. Válogatott tanulmányok Első kötet, Magvető Kiadó, Budapest, 1986.
23. **Bíró György - Lenkovics Barnabás:** Általános Tanok, Novotron Kiadó, Miskolc, 1997.
24. **Boér Elek:** A közigazgatási intézkedések jogereje. Grill Károly Könyvkiadó vállalata, Budapest, 1910.
25. **Brozen, Y.:** Antitrust Task Force Deconetration Recommendation, in Journal of Law and Economics 10/1970.
26. **Carlton, D.W.- Perloff, J. M.:** Modern Piacelmélet. Panem, Budapest, 2003.
27. **Catherine Rutten:** ECTA regulatory scorecard, Effectivness of appeal procedure, EIPA Seminar for national Judges „ Article 7 of Framework

- Directive 2002/21/EC on Electronic Communications”, Brüssel, 26 January 2007.
28. **Cliff, T:** Statecapitalism in Russia, Bookmarks London-Chicago- Sydney 1996.
  29. **Coase, R. H.:** A társadalmi költség problémája In: A vállalat a piac és a jog Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
  30. **Coase, R. H.:** A vállalat, a piac és a jog; a vállalat természete. In: A vállalat a piac és a jog Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.
  31. **Coase, R. H.:** Az iparági szervezetek elmélete. In: A vállalat, piac és jog, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004
  32. **Coase, R. H.:** The Lighthouse in Economics in Journal of Law and Economics, 17/1974.
  33. **Coase, R.:** The Federal Communications Commission (1959) in Journal of Law and Economics, 2/1959.
  34. **Coase, R.:** , Megjegyzések a társadalmi költség problémájához In: A vállalat a piac és a jog Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004
  35. **Communications and IT Handbook** (PLC, Cross-border Handbook) 2006/2007, [www.practicallaw.com/communicationshandbook](http://www.practicallaw.com/communicationshandbook)
  36. **Concha Győző:** Politika II. kötet, Közigazgatástan, Budapest, Grill Kkv. 1905.
  37. **Cooter, R. - Ulen, T. :** Jog és Közgazdaságtan, Nemzeti Tankönyv kiadó, Budapest, 2005.
  38. **Cullen International SA:** Final report for PTS Study on NRA appeal system under 2003 EU electronic communications regulatory framework, Revised March 2006.
  39. **Czuczai Jenő dr.:** Past and future challenges for buliding Regulatory Agencies in the network indutsries of the new EU Member States 2006, written version the contribution to Conference on „Which regulatory authorities in Europe? Brüsszel, március 18-19, 2004.
  40. **Darák Péter.:** Gondolatok az építésügyi bírságról in Magyar Közigazgatás 11/1999.
  41. **Dworkin, R.:** A szabályok modellje. In In: Mai Angol-Amerikai jogelméleti törekvések (szerk: Szabadfalvi József), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996.

42. **Eljárási jog a közigazgatásban** (Szerk. LŐRINCZ Lajos) Unió, Bp. 1994.
43. **Erekly István:** Közigazgatási jogi jegyzetek, Szeged, 1931.
44. **Farkas József:** A jogerő a magyar polgári peres eljárásban, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976.
45. **Farkas Péter:** A globalizáció és fenyegetései, Aula kiadó, Budapest, 2002.
46. **Fazekas János:** A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. in: Jogi tanulmányok., 2005.
47. **Fazekas János:** Az Autonóm Jogállású Államigazgatási szervek, ELTE szakdolgozat,kézirat, 2004.
48. **Fazekas Marianna- Ficzere Lajos:** Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész, 5. Átdolgozott kiadás. Osiris Budapest, 2004.
49. **Fejes Gábor- Marosi Zoltán- Szabó Lia:** Miben áll az összefonódást tilalmazó GVH határozat polgári jogi joghatása – dilemmák a versenyjog és a polgári jog határmezsgyéjén in Jogtudományi Közlöny 11/2006.
50. **Földes Gábor (szerk.):Pénzügyi jog I.** ,KJK Budapest, 1996.
51. **Galbraith J.K.:** Az új ipari állam. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1970.
52. **Galbraith J.K.:**American capitalism: The Concept of Countervailing Power, Boston, Houghton-Mifflin.,1952.
53. **Geradin, D - Petit, N.:** The Development of Agencies at EU and National Levels: Conceptual Analysis and Proposals for Reform. Jean Monnet Working Paper 01/2004.
54. **Geveke,A.:**Improving Implementation by National Regulatory Authorities. [http://www.eipa.nl/Eipascope/03/scop\\_3/scop\\_3\\_3.pdf](http://www.eipa.nl/Eipascope/03/scop_3/scop_3_3.pdf) 2003.
55. **Gonenc, R. - Mahler, M. - Nicoletti, G.:** The implementation and the effects of regulatory reform: Past experience and current issues. Organisation for Economic Cooperation and Development. Economics Department. Paris: OECD, 2000. (OECD Economics Department working papers )
56. **Habermas, J.:** A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása, Századvég, Gondolat Kiadó, Budapest, 1993.
57. **Heyne, P.- Boettke, P.- Prychitko, D.:** A közgazdasági gondolkodás alapjai, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2004.

58. **Hirsch, G.:** Private Enforcement of EC Competition Law, President of the German Supreme Court oral contribution (written version) 5th Annual Conference of the Association of European Competition Law Judges, Berlin (Wustrau) március 16-17. 2006.
59. **Hogan&Hartson LLP and Analysys Consulting Ltd.:** Final Report for European Commission July 2006 Preparing the next steps in regulation of electronic telecommunications [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecom/comm/doc/info\\_centre/studies\\_ext\\_consult/next\\_steps/regul\\_of\\_ecomm\\_july\\_2006\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/comm/doc/info_centre/studies_ext_consult/next_steps/regul_of_ecomm_july_2006_final.pdf)
60. **Hoós János.:** A közösségi döntési rendszer, Aula kiadó, Budapest, 2002.
61. **Horváth Imre:** Közigazgatási szervezés és vezetéstan, Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1999.
62. **Horváth M. Tamás:** A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. in: Magyar Közigazgatás 7/2004.
63. **Horváth Zoltán:** Kézikönyv az Európai Unióról negyedik átdolgozott kiadás, Magyar Országgyűlés, 2001.
64. **Inotai G. András- Szántó Tibor:** Szabályozás és versenyjog a magyarországi elektronikus hírközlési piacokon: az érme két oldala. In: Gazdaság és Jog 6/2004.
65. **Inotai G. András:** A Keretirányelv 7. cikke szerinti eljárás gyakorlati működése in Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus Hírközlési Jog, MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005.
66. **Inotai G. András:** Az elektronikus hírközlési belső piac konszolidációja az Európai Unióban In: Gazdaság és Jog 4/2006
67. **Jacobini, H.B.:** An introduction to Comparative Administration Law Oceana Publications Inc. New York, London, Rome. 1991.
68. **Jászi Viktor:** A magyar közigazgatás alapvonalai, Debrecen, Hegedűs és Sándor Kkv. 1907,
69. **Johnson, D. B.:** Jóléti közgazdaságtan, Osiris, Budapest, 1999.
70. **Kalas Tibor.:** Közigazgatási jog Általános rész II. 1.fejezet. Bibor, Miskolc 1997.
71. **Kelsen, H.:** Allgemeine Staatlehre, J. Springer Berlin 1925;



72. **Kelsen,H.:** Tiszta jogtan, Kiadó: ELTE Bibó István Szakkollégium (ford. Bibó István), Budapest, 1988.
73. **Kende Tamás- Szűcs Tamás (szerk.):** Az Európai Unió politikái, Osiris kiadó, Budapest, 2000.
74. **Kende Tamás:** Küzdelem és Káosz a közszolgáltatási szektor állami támogatásával és finanszírozásával kapcsolatban Európában, PhD dolgozat., kézirat, 2006.
75. **Kengyel Miklós:** Polgári eljárásjog. (8. átdolgozott kiadás). Osiris Kiadó, Budapest, 2006.
76. **Keynes, J.M.:** A foglalkoztatás, a kamat és a pénz általános elmélete KJK Budapest, 1965.
77. **Kieser, A. .:** Szervezetelméletek, Aula kiadó, Budapest, 1995.
78. **Kilényi Géza (szerk):** A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, Átdolg., KJK-Kerszöv, 2005.
79. **Kilényi Géza.:** Az államigazgatási eljárás alapelvei. Közigazgatási és Jogi Kiadó Budapest, 1970.
80. **Kilényi Géza:** A bírói ítéletek jogi hatása az államigazgatási eljárásban. in: Jogtudományi Közlöny 1963/3.
81. **Koppányi Szabolcs (szerk.):** A jelentős piaci erő versenyjogi alapú szabályozása az elektronikus hírközlésben,MTA Jogtudományi Intézet IJC., Budapest, 2004.
82. **Koppányi Szabolcs (szerk.):** Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus Hírközlési Jog, MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005
83. **Koppányi Szabolcs- Szántó Tibor- Tényi Géza.:** Hírközlési jog az Európai Közösségben és Magyarországon. Osiris, Budapest, 2003.
84. **Koppányi Szabolcs:** A hatékony jogorvoslat terjedelme, lehetőségei és korlátai az elektronikus hírközlésben, különös tekintettel a piac szabályozásával kapcsolatos eljárásokra. In: Infokommunikáció és Jog, 16/2006, 1/2007.
85. **Kornai János.:** A magyar fejlődés politikai gazdaságtani megközelítésben I. és II. in Közgazdasági Szemle, 1995/12, 1996/1

86. **Korten, D.C.:** Tőkés társaságok világoralma, Magyar Kapu Alapítvány, Budapest 1996,
87. **Kovács András György.:** A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. In: Magyar Jog 5/2007. Budapest,
88. **Kovács András György:** A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései. In: Állam és Jogtudomány 2/2006.
89. **Kovács András György:** A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Két.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai. In: Magyar Jog 7/2007.
90. **Kovács András György:** A közösségi jog hatása a magyar versenyjogi gyakorlatra. In: Huszonegyedik Jogász Vándorgyűlés, Szeged, 2004. október 14-15. Budapest, Magyar Jogász Egylet, 2005.
91. **Kovács András György:** A magánjogi jogérvényesítés perspektívái a versenyjogban in Versenytükör 3/2006.
92. **Kovács András György:** Nem csak a tagállami bíróságokon múlik... in Infokommunikáció és Jog 14/2006.
93. **Kovács András György:** Szélmalomharc, avagy az Áe. kogens hatályáról in Magyar Közigazgatás 6/2003
94. **Kökényesi József:** A közigazgatási eljárás, Tankönyv a köztisztviselők továbbképzéséhez (Előzetes szakmai anyag9, Magyar Közigazgatási Intézet, 2005.
95. **Körmendy-Ékes-Lengyel:** A médiahatóság jogállásának kérdéseiről; In. Magyar Jog, 4/2004.
96. **Krisztics Sándor:** A jogerő határai és érvényesülésének korlátai a közigazgatásban, Pfeifer K. Budapest, 1915.
97. **Kurucz Mihály:** A jogerőhatás és közhitelesség jogvédelmi hatásainak kollíziója az 1997. évi CXLI. törvény által szabályozott ingatlannyilvántartásban. In: Magyar Jog 8-9/2007.
98. **Larouche, P.:** Competition Law and Regulation in European Telecommunications, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2000.
99. **Lasok K.P.E (QC).:** Appeals under the new regulatory framework in the electronic communications sector, konferencia előadás, Maastricht, október 29., 2004.

100. **Lőrincz Lajos (szerk):** Eljárási jog a közigazgatásban, UNIÓ Kft. (eredeti 1994), bővített kiadás (átdolgozta Back András) 1998.
101. **Lukács György.:** Marxista fejlődés: 1918-1930. In: Lukács György összes művei, Történelem és Osztálytudat kötet, Magvető, Budapest. 1971.
102. **Lukács György.:** Történelem és osztálytudat (1923). Magvető kiadó, Budapest, 1971.
103. **Madarász Tibor.:** A magyar államigazgatási jog alapjai, kézirat, Tankönyvkiadó, Budapest, 1989.
104. **Magyar Attila.:** Szabályozó hatóság vagy (csak) végrehajtó szerv. (A Magyar Energia Hivatal szerepének újragondolása) In: Magyar Közigazgatás 2/2003.
105. **Magyar Zoltán.:** Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
106. **Mankiw, G.:** Makroökonomia, Osiris, Budapest, 2003.
107. **Marx Károly:** A tőke I., Budapest, 1949.
108. **Mátyás Antal.:** A modern közgazdaságtan története Aula, Budapest, 2003.
109. **Mátyás Antal.:** Az új osztrák iskola általános jellemzése In: Közgazdasági Szemle, 10/2004.
110. **Mészáros János.:** Egyéni hasznok és közjóságok (avagy meddig ér a láthatatlan kéz) in Valóság 2006/2
111. **Molnár Miklós.:** A szabályozó közigazgatási hatóságokról. In: Magyar Közigazgatás 11/2002.
112. **Molnár Miklós:** A közigazgatás döntési szabadsága. Közgazdasági és Jogi Kiadó. Budapest, 1994.
113. **Nagy Csongor István.:** Az agency-k jogalkotási hatásköre az USA-ban. In: Jogtudományi Közlöny 2005/6.
114. **Nagy Csongor István:** Leverage in Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus Hírközlési Jog, MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005

115. **Nagy Marianna:** A "káosz-elmélet" alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet anyagi jogi bírságok jellemzésére. In: Magyar Közigazgatás 12/97
116. **Nagy Marianna:** A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája in Magyar Közigazgatás. 1/1996.
117. **Nagy Marianna:** Közigazgatási jogi szankciórendszer. Osiris kiadó (Doktori értekezés), 2000.
118. **Németh János:** Rendkívüli perorvoslatok a magyar polgári eljárásjogban (Kandidátusi értekezés), Budapest, 1969.
119. **Névai László - Szilbereky Jenő:** Polgári eljárásjog, (3. kiadás). Budapest, 1974.
120. **Névai László:** Gondolatok a jogerőről. In: Jogtudományi Közlöny, 11/1973.
121. **Orbán Gábor - Szapáry György:** A stabilitási és növekedési paktum az új tagállamok szemszögéből. In: Közgazdasági Szemle 9/2004.
122. **Otto Mayer:** Deutsches Verwaltungsrecht, I-II. kötet B. Leipzig, 1910
123. **Patyi András(szerk):** A közigazgatási hatósági eljárások joga, Universitas-Győr Kht., Győr, 2005.
124. **Patyi András(szerk):** Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 2007.
125. **Polányi Károly:** Kereskedelem, piacok és pénz az ókori Görögországban. Gondolat, Budapest, 1984.
126. **Popper, K.:** Nyitott társadalom és ellenségei, Balassi Kiadó, Budapest, 1995.
127. **Posner, R. A.:** A jog gazdasági megközelítése. In: Mai Angol-Amerikai jogelméleti törekvések (szerk: Szabadfalvi József), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996.
128. **Randeria, S:** Példabeszéd a Neemfáról, a jog transznacionalizációja és a civil társadalmi szereplők szerepe. In: Eszmélet 60/2003.
129. **Sajó András:** Közgazdaságtani vizsgálódások a jogról. In: Gazdasági Jogi Tanulmányok II. kötet, A jog gazdasági elemzése kötet (szerk: Harmathy Attila és Sajó András, Sorozatszerkesztő: Sárközy Tamás) KJK.Budapest, 1984.
130. **Samuelson P. A.:** The Pure Theory of Public Expenditure in Review of Economics and Statistics, 11/1954.

131. **Sárközy Tamás:** Információs társadalom és jog. In: Információs társadalom és jogrendszer MTA Társadalomkutató Központ Budapest, 2002.
132. **Schiffer András.:** *A GATS és a demokratikus politika vége*, 2005. február 22., <http://hungary.indymedia.org/cikk.shtml?x=20561>
133. **Schumpeter J.A.:** *A gazdasági fejlődés elmélete*, KJK, Budapest, 1980.
134. **Simon, H. A.:** *Korlátozott racionalitás, Válogatott tanulmányok* KJK, Budapest, 1982.
135. **Smith, A.:** *A nemzetek gazdagsága; Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, Budapest, 1992.
136. **Soros György:** *George Soros on Globalisation* , Publisher: PublicAffairs 2004.
137. **Stiglitz, J.E.:** *A kormányzati szektor gazdaságtana* KJK. Kerszöv Kft. Budapest, 2000.
138. **Stiglitz, J.E.:** *Globalization and its Discontents*, Publisher: W.W. Norton&Company, New York, 2002.
139. **Szabadsfalvi József (szerk.):** *Mai Angol-Amerikai jogelméleti törekvések (szerk: Szabadsfalvi József)*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996.
140. **Szabó Imre:** *A jog társadalmi korlátai*, Magyar Tudomány, 1972/3.;
141. **Szabó Lajos (szerk.):** *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai (kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez)*, UNIÓ Kft., Budapest 2005.
142. **Szokolcay György:** *Még egyszer Stiglitzről és az IMF-ről.* In: *Élet és Irodalom* 35/2006
143. **Szalai Erzsébet:** *Gazdasági elit és társadalom a magyarországi újkapitalizmusban*, Aula, 2001.
144. **Szamel Lajos:** *Az államigazgatási jogorvoslatok.* Budapest, MTA 2. oszt, kandidátusi értekezés, 1954.
145. **Szamuely László:** *A „haldokoló” jóléti állam az 1990-es években,* In: *Közgazdasági Szemle* 10/2004.
146. **Szántó Tibor:** *Árszabályozás a liberlizált hírközlésben in Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus*

- Hírközlési Jog, MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005
147. **Szentkúti Dániel:** Hírközlési igazgatási modellek, különös tekintettel a szabályozó hatóságok által hozott határozatokkal kapcsolatos jogorvoslati rendszerekre in Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus Hírközlési Jog, MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005
  148. **Szigeti Péter:** Jog és élet az Országos Választási Bizottság tapasztalatai fényében in Élet és Irodalom 2006/36
  149. **Szilágyi Péter:** Az állam társadalmi szerepe. Az állam funkciói In: Államelmélet, 1997.
  150. **Szoboszlay György:** Jogerő az Államigazgatási jogban. In: Állam és Igazgatás, 7/1973.
  151. **Szűcs István:** Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései, Budapest, 1976.
  152. **Tamás András:** A közigazgatási jog elmélete, PKEJÁK könyvei, Szent-István Társulat 3. átdolgozott kiadás 2005.
  153. **Tamás Gáspár Miklós:** Posztfasizmus. In: Eszmélet 48/2000.
  154. **Toldi Ferenc.:** Az államigazgatási eljárás rendezése. In: Állam és Igazgatás 1/1956.
  155. **Toldi Ferenc:** Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása KJK., Budapest, 1965.
  156. **Tomcsányi Móric:** Jogerő a közigazgatási jogban. Franklin társulat, Budapest, 1916.
  157. **Tóth András:** A hozzáférési kötelezettség versenyjogi és szabályozási alkalmazása a távközlésben in Az infokommunikációs társadalom keretfeltételei és a magyar versenyképesség az EU integráció tükrében. 2. feladat Elektronikus Hírközlési Jog, MTA Jogtudományi Intézet Infokommunikációs Jogi Centrum és BME Távközlési és Médiainformatikai Tanszék Budapest, 2005
  158. **Tóth András:** Az elektronikus hírközlésre vonatkozó európai szabályozási keret 2006. évi felülvizsgálata: a tagállami bíróságokon múlik a szabályozási keret hatékony működése? In: Infokommunikáció és Jog 13/2006.

159. **Unger, R.M.:** A kritikai jogi mozgalom. In: Mai Angol-Amerikai jogelméleti törekvések (szerk: Szabadsfalvi József), Bíbor Kiadó, Miskolc, 1996.
160. **Valló József:** A közigazgatási eljárás. (kézirat) Budapest, 1937.
161. **Várday György:** Közbeszerzés az Európai Unióban, Magyar Közbeszerzési Társaság, Budapest, 2000.
162. **Varga Zs. András:** Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban In: Közigazgatási II közigazgatási eljárási jog 12. fejezet (szerk: Patyi András), Dialóg-Campus, Budapest- Pécs
163. **Varian H. R.:** Mikroökonómia középfokon. Akadémiai Könyvkiadó, Budapest, 2005.
164. **Várnay Ernő - Papp Mónika.:** Az Európai Unió Joga, KJK. Kerszöv, Budapest, 2005.
165. **Veblen, T.:** A dologtalan osztály elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1975.
166. **Vékás Lajos:** A magánjog gazdasági elemzése. In: Állam és Jogtudomány 1-2/1998. 1-2.
167. **Vígh József Ferenc:** A japán versenykorlátozási jog reformja, a licencia megállapodásokra vonatkozó kartelljogi irányelvek. In. Külgazdaság jogi melléklet 9/2004.
168. **Vígh József Ferenc:** A titkos kartellt feltáró résztvevő számára biztosított bírságkedvezmény az EK jogában. In Külgazdaság. Jogi mellékelete 7-8/2002.
169. **Wallerstein, I.:** A modern világgazdasági rendszer kialakulása, Gondolat kiadó, Budapest, 1983.
170. **Williamson O. E.:** A tranzakciós költségek gazdaságtana: a szerződéses kapcsolatok szabályozása, In: Gazdasági jogi tanulmányok II. kötet, A jog gazdasági elemzése (szerk. Harmathy Attila-Sajó András), Budapest, 1984
171. **Wlassics Gyula:** Jogerő a közigazgatási intézkedések területén. In: Jogállam X. évfolyam 1. s.k. II, 1911)
172. **Wlassics Gyula:** Perjogi alapelvek a közigazgatási bírászkodásban. In: Jogállam XII évf. 1913.,
173. **Yamamoto, T.:** Intellectual Property Right and Competiton Policy in AIPPI Journal, 9/2003.

174. **Yataganas, X. A.:** Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of the American Model of Independent Agencies. in Jean Monnet Working Paper 2001/3.
175. **Zoltayné Paprika Zita:** Döntésmélet, Alinea Kiadó, Budapest, 2004



# JOGSZABÁLYOK JEGYZÉKE

## Közösségi jogszabályok és egyéb dokumentumok jegyzéke

### ELSŐDLEGES JOGANYAG

1. Szerződés az Európai Közösség létrehozásáról (egységes szerkezetbe foglalt változat)  
[http://www2.datanet.hu/im/Primleg/EUSz-EKSz\\_EAKSz\\_HU\\_04-05-01.htm](http://www2.datanet.hu/im/Primleg/EUSz-EKSz_EAKSz_HU_04-05-01.htm)

### MÁSODLAGOS JOGANYAG

#### EK RENDELETEK

1. Az Európai Parlament és a Tanács 2000/2887/EK rendelete (2000. december 18.) A helyi hurok átengedéséről - *HL L 336., 2000.12.30., 4–8. o.*
2. A Tanács 2003/1/EK rendelete (2002. december 16.) a szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról - *HL L 1., 2003.1.4., 1–25. o.*
3. A Tanács 139/2004 EK rendelete (2004. január 20.) a vállalkozások közötti összefonódások ellenőrzéséről,
4. A Tanács 1782/2003/EK rendelete (2003. szeptember 29.) a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról, továbbá a 2019/93/EGK, 1452/2001/EK, 1453/2001/EK, 1454/2001/EK, 1868/94/EK, 1251/1999/EK, 1254/1999/EK, 1673/2000/EK, 2358/71/EGK és a 2529/2001/EK rendelet módosításáról - *HL L 270., 2003.10.21., 1–69. o.*

#### EK IRÁNYELVEK

1. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/21/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról (*Keretirányelv*) - *HL L 108., 2002.4.24., 33–50. o.*
2. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről irányelv (*Engedélyezési irányelv*) - *HL L 108., 2002.4.24., 21–32. o.*
3. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról (*Hozzáférési irányelv*) - *HL L 108., 2002.4.24., 7–20. o.*
4. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (*Egyetemes szolgáltatási irányelv*) - *HL L 108., 2002.4.24., 51–77. o.*
5. Az Európai Parlament és a Tanács 97/66/EK irányelve (1997. december 15.) a távközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről és a magánélet védelméről

6. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről (*Verseny irányelv*)
7. A tanács 95/18/EK irányelve (1995. június 19.) a vasúttársaságok engedélyezéséről - *HL L 143., 1995.6.27., 70—74. o.*
8. 96/92/EK irányelv
9. Az Európai Parlament és a Tanács 97/67/EK irányelve (1997. december 15.) a közösségi postai szolgáltatások belső piacának fejlesztésére és a szolgáltatás minőségének javítására vonatkozó közös szabályokról - *HL L 15., 1998.1.21., 14—25. o.*
10. Az Európai Parlament és a Tanács 98/34/EK irányelve (1998. június 22.) a műszaki szabványok és szabályok terén történő információszolgáltatási eljárás megállapításáról - *HL L 204., 1998.7.21., 37—48. o.*
11. Az Európai Parlament és a Tanács 1999/5/EK irányelve (1999. március 9.) a rádióberendezésekről és a távközlő végberendezésekről, valamint a megfelelőségük kölcsönös elismeréséről - *HL L 91., 1999.4.7., 10—28. o.*
12. Az Európai Parlament és a Tanács 2001/13/EK irányelve (2001. február 26.) a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv módosításáról - *HL L 75., 2001.3.15., 26—28. o.*
13. Az Európai Parlament és a Tanács 2001/14/EK irányelve (2001. február 26.) a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról - *HL L 75., 2001.3.15., 29—46. o.*
14. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/19/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról (*Hozzáférési irányelv*) - *HL L 108., 2002.4.24., 7—20. o.*
15. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/20/EK irányelve (2002. március 7.) az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (*Engedélyezési irányelv*) - *HL L 108., 2002.4.24., 21—32. o.*
16. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/22/EK irányelve (2002. március 7.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (*Egyetemes szolgáltatási irányelv*) - *HL L 108., 2002.4.24., 51—77. o.*
17. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/39/EK irányelve (2002. június 10.) a 97/67/EK irányelvnek a közösségi postai szolgáltatások verseny számára való további megnyitása tekintetében történő módosításáról - *HL L 176., 2002.7.5., 21—25. o.*
18. Az Európai Parlament és a Tanács 2002/58/EK irányelve (2002. július 12.) az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről (*Elektronikus hírközlési adatvédelmi irányelv*) - *HL L 201., 2002.7.31., 37—47. o.*
19. A Bizottság 2002/77/EK irányelve (2002. szeptember 16.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások piacain belüli versenyről - *HL L 249., 2002.9.17., 21—26. o.*

20. Az Európai Parlament és a Tanács 2003/54/EK irányelve (2003. június 26.) a villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 96/92/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről - *HL L 176., 2003.7.15., 37—56. o.*
21. Az Európai Parlament és Tanács 2003/55/EK irányelve (2003. június 26.) a földgáz belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 98/30/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről - *HL L 176., 2003.7.15., 57—78. o.*
22. Az Európai Parlament és a Tanács 2004/49/EK irányelve (2004. április 29.) a közösségi vasutak biztonságáról, valamint a vasúttársaságok engedélyezéséről szóló 95/18/EK tanácsi irányelv és a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról szóló 2001/14/EK irányelv módosításáról (vasútbiztonsági irányelv) - *HL L 164., 2004.4.30., 44—113. o.*
23. Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról („*Irányelv a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról*”) - *HL L 149., 2005.6.11., 22—39. o.*
24. Az Európai Parlament és a Tanács 2001/14/EK irányelve (2001. február 26.) a vasúti infrastruktúrakapacitás elosztásáról, továbbá a vasúti infrastruktúra használati díjának felszámításáról és a biztonsági tanúsítványról - *HL L 75., 2001.3.15., 29—46. o.*
25. Az Európai Parlament és a Tanács 1999/5/EK irányelve (1999. március 9.) a rádióberendezésekről és a távközlő végberendezésekről, valamint a megfelelőségük kölcsönös elismeréséről - *HL L 91., 1999.4.7., 10—28. o.*

#### **EK AJÁNLÁSOK, IRÁNYMUTATÁSOK, KÖZLEMÉNYEK**

26. A Bizottság 2003/311/EK ajánlása (2003. február 11.) az elektronikus hírközlési ágazat azon érintett termék- és szolgáltatási piacairól, amelyek ex ante szabályozása indokolt lehet az Európai Parlament és a Tanács, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló, 2002/21/EK irányelvének megfelelően - *HL L 114. szám, 2003.5.8.*
27. A Bizottság közleménye az összefonódásokhoz közvetlenül kapcsolódó és azokhoz szükséges korlátozásokról 2005/C 56/03.
28. A Bizottság közleménye az EK Szerződés 81. és 82. cikk az EGT-megállapodás 53.,54. és 57. cikke, valamint a 139/2004/EK tanácsi rendelet alapján folytatott eljárásokban a Bizottság aktájába való betekintés szabályairól (2005/C 325/07, 2005. 12. 22)
29. A Bizottság Determination of Organizations with Significant Market Power (SMP) for implementation of the ONP Directives” közleménye (2002)
30. A Bizottság 2002/C 165/03 számú iránymutatása

#### **EGYÉB JOGI JELLEGŰ DOKUMENTUMOK:**

1. White Paper on Growth, Competitiveness and Employment: The Challenges and Ways forward into the 21st Century. COM (93) 700. final
2. European Council Conclusions, 23-24 March, 2000
3. Növekedés és munkahelyek, a lisszaboni stratégia új kezdete, 2005. február 3, COM (2005) 24 final
4. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions: European Electronic Communications Regulation and Markets 2004, Brussels, 2.12.2004, COM (2004) 759 final.
5. Country Factsheets – Public Management Initiatives and Promising Practices – April 2004, OECD
6. Final Report 2006 július, [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/ecommm/doc/info\\_centre/studies\\_ext\\_consult/next\\_steps/regul\\_of\\_ecomm\\_july2006\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecommm/doc/info_centre/studies_ext_consult/next_steps/regul_of_ecomm_july2006_final.pdf),
7. Bizottság 10. implementációs jelentése, [http://europa.eu.int/information\\_society/policy/ecommm/implementation\\_enforcement/annualreports/10threport/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/policy/ecommm/implementation_enforcement/annualreports/10threport/index_en.htm)

## Magyar jogszabályok és jogesetek jegyzéke

### TÖRVÉNYEK

31. 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról
32. 1953. évi III. törvény a Polgári Perrendtartásról
33. 1957. évi IV. törvény (Áe.) Az államigazgatási eljárás általános szabályairól
34. 1959. évi IV. törvény (Ptk.) a Polgári törvénykönyvről
35. 1977. évi I. törvény a közérdekű bejelentésekről, javaslatokról és panaszokról
36. 1987. évi XI. törvény (Jat.) a jogalkotásról
37. 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
38. 1989. évi XXXII. törvény ( Abtv.) az Alkotmánybíróságról
39. 1990. évi LXIX. törvény (Ötv.) a helyi önkormányzatokról
40. 1990. évi LXXXVII. törvény (Ártv.) az árak megállapításáról
41. 1990. évi XCI. törvény (rég. Art.) az adózás rendjéről
42. 1990. évi XCIII. törvény (Itv.) Az illetékről
43. 1991. évi LXIX. törvény a pénzintézetekről és pénzügyi tevékenységről
44. 1992. évi LXXII. törvény a távközlésről (Ttv.)
45. 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (Római Egyezmény)
46. 1994. évi III. törvény a bírósági végrehajtási eljárásról
47. 1994. évi XXV. tv. /Otv./ a Magyar Orvosi Kamaráról
48. 1995. évi XL. törvény ( régi Kbt.) a közbeszerzésekről
49. 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
50. 1996. évi CXII. törvény a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról (Hpt.)
51. 1996. évi I. törvény (Rtv.) a rádiózásról és televíziózásról

52. 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról
53. 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
54. 1997. évi LXVII. törvény (Bjt.) a bírák jogállásáról és javadalmazásáról
55. 1998. évi IX. törvény az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről
56. 2001 évi LXXXI. törvény Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről (Aarhusi Egyezmény)
57. 2001. évi CX. Törvény (Vet.) a villamos energiáról
58. 2001. évi XL. törvény (Hkt.) a hírközlésről
59. 2003. évi C. törvény (Eht.) az elektronikus hírközlésről
60. 2003. évi CI. törvény a Postáról
61. 2003. évi CXXIX. törvény (új Kbt.) a közbeszerzésről
62. 2003. évi CXXXIII. törvény (Tt.) a társasházakról
63. 2003. évi XLII. törvény (Get.) a földgázellátásról
64. 2003. évi XVI. törvény az agrárpiacon rendtartásról
65. 2003. XCII. törvény (új Art.) az adózás rendjéről
66. 2004. évi CXI. Törvény (Ket.) A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
67. 2004. évi XXIX. törvény az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról (Pt.)
68. 2004. évi XXX. törvény az Európai Unióhoz történő csatlakozásról
69. 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) a vasúti közlekedésről
70. 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról
71. 2005. évi XVII. törvény a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról

#### **KORMÁNYRENDELETEK**

72. A Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség a termék forgalmazását az áruk és szolgáltatások biztonságosságáról és az ezzel kapcsolatos piacfelügyeleti eljárásról szóló 79/1998. (IV.29.) Korm. rendelet
73. A földgázellátásról szóló 2003 évi XLII. Törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 111/2003. (VII.29) Kormányrendelet.
74. A Magyar Vasúti Hivatalról szóló 275/2006. (XII.23.) Kormányrendelet
75. A referenciaajánlatokról, hálózati szerződésekről, valamint az ezzel kapcsolatos eljárások részletes szabályairól szóló 277/2003 (XII.24) Kormányrendelet (Hszr.)
76. A távközlési hálózati szerződésekről szóló 251/2001 (XII.18) Kormányrendelet (Kormr.)
77. A villamos energiáról szóló 2001. évi CX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 180/2002. (VIII. 23.) Kormányrendelet
78. Az Egyetemes Elektronikus Hírközlési Támogatási Kassa működésére, felügyeletére, felhasználására, megszüntetésére és forrásaira vonatkozó részletes szabályokról szóló 134/2004 (IV.29) Kormányrendelet

#### **MINISZTERI RENDELETEK:**

79. A hálózati szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról szóló 1/2002 (I.11.) MeHVM rendelet (LRIC1 rendelet)
80. A távközlési szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének részletes szabályairól szóló 25/2001 (XII.22.) MeHVM rendelet
81. A távközlési tevékenységet végzőket terhelő adatszolgáltatási kötelezettségről, a Hírközlési Felügyelet által végzett adatkezelésről, és a Hírközlési Felügyelet által vezetett nyilvántartásokról szóló 22/2001 (XII.22.) MeHVM rendelet.
82. A postai szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének részletes szabályairól szóló 28/2001 (XII.22.) MeHVM rendelet
83. Az elektronikus hírközlési tevékenység elkülönítéséről valamint az elektronikus hírközlési szolgáltatók számviteli nyilvántartásai elkülönített vezetésének részletes szabályairól szóló 19/2003. (XII.27.) IHM rendelet
84. A felügyeleti díj mértékéről és a felügyeleti díjjal kapcsolatos adatszolgáltatásról és hatóságifeladatokról szóló 15/2004. (IV. 24.) IHM rendelet
85. 16/2004. (IV.24.) IHM rendelet a piacmeghatározás, a piacelemzés és a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása, valamint a rájuk vonatkozó kötelezettségek előírása során alkalmazandó alapelvekről
86. Az egyes építményekkel építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997. (XII.29) KTM rendelet
87. Elektronikus hírközlési szolgáltatások költségszámítására vonatkozó szabályokról szóló 18/2003. (XII.27.) IHM rendeletet

#### **TÖRVÉNYJAVASLATOK**

88. T/4488. számú törvényjavaslat a jogalkotásról

#### **ÁLLAMI IRÁNYÍTÁS EGYÉB JOGI ESZKÖZEI,**

89. 8001/2004.(IHK.8.) IHM tájékoztató
90. A pénz és elszámolásforgalom, valamint a pénzfeldolgozás szabályairól szóló 9/2001 (MK.147.) MNB rendelkezés

#### **SZABÁLYOZÓ HATÓSÁGOK NORMATÍV AKTUSAI, EGYÉB JOGI JELLEGŰ DOKUMENTUMOK**

91. NHH Módszertana [http://www.nhh.hu/menu2/m2\\_1/tanacs/piacazon/modszrtn0730\\_85ujbek.pdf](http://www.nhh.hu/menu2/m2_1/tanacs/piacazon/modszrtn0730_85ujbek.pdf).
92. HDB Alapelvek
93. GVH versenytanácsa elnökének 2/2003. számú közleménye a bírság összegének antitröszt ügyekben való megállapításáról
94. MEH Ideiglenes Üzemi és Kereskedelmi Szabályzat, 51/2004-es számú határozat
95. Az adatvédelmi biztos 2003. évi parlamenti beszámolója

## BÍRÓSÁGI JOGESETEK JEGYZÉKE

### ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK

1. 8/1990 (IV.23.) AB határozat
2. 9/1992 (I.30) AB határozat
3. 60/1992. (XI.17.) AB határozat
4. 38/1993 (VI.11) AB határozat
5. 1/1994 (I.7.) AB határozat
6. 36/2001 (VII.11) AB határozat
7. 14/2002 (III.20) AB határozat
8. 19/2004 (V.26) AB határozat
9. 51/2004 (XII.8) AB határozat
10. 12/2005 (IV.6) AB határozat
11. 77/2006 (XII.20) AB határozat
12. 46/2007 (VI.27) AB határozat
13. 754/B/1999. AB végzés

### LEGFELSŐBB BÍRÓSÁGOK JOGEGYSÉGI HATÁROZATAI, ÁLLÁSFOGLALÁSAI, ESETI DÖNTÉSEI

#### *JOGEGYSÉGI HATÁROZATOK, ÁLLÁSFOGLALÁSOK, ELVI DÖNTÉSEK, VÉLEMÉNYEK*

1. 1/1998 KJE
2. 3/1998 KJE
3. 1/2004 KJE
4. 2/2004 KJE
5. 2/2005 KPJE
6. 2/2006.KJE
7. 1/2006 KPJE
8. KK.31.
9. KK.34.
10. KK.14.
11. az 1996. évi Országos Közigazgatási Kollégiumvezetői Értekezleten kialakított álláspont (KGD 1996/12)
12. Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumi Véleménye időszerű jogalkalmazási kérdésekről, 2004.12.06.,
13. LB Közigazgatási Kollégiuma Aktuális jogalkalmazási kérdések ( BH 2005 3-4)
14. 4. sz. L.E.D. 1950 március 24- Pkt.6826/1949.
15. PK. 10

#### *ESETI DÖNTÉSEK, BH, KGD:*

1. BH.1994.453
2. BH.1994.509
3. BH.1999.50
4. EBH.2000.373.
5. BH 2001.44
6. EBH.2002.717.
7. EBH 2002.727
8. BH2003.481
9. BH.2004.394.
10. BH 2004.395
11. BH.2004.435
12. EBH.2004.1100
13. BH.2005.412
14. EBH.2005.1227
15. BH 2006. évi 3 szám V.
16. BH.2006.378
17. BH 2007.174
18. BH.2007.68
19. KGD 8-9/2004 158.
20. KGD 5/2007. 5.125.
21. KGD 12/1996. 72 o.
  
22. Kf.III.37539/2001/4.
23. Kfv.39.361/2001/4.
24. Kfv.39632/2003/2
25. Kfv.II.39638/2003/5
26. Kfv.III.37159/2004/2.
27. Kfv.III.37355/2005/5.
28. Kfv.III.37521/2006/8
29. Kfv.IV.37.152/2004/6
30. Kfv.IV.37220/2005/7.
31. Kfv.IV.37246/2006/2.
32. Kfv.IV.37294/2006/2
33. Kfv.IV.37384/2005/6
34. Kk.IV.37084/2004/2.
35. Kpfk.51016/2006/2.
36. Kpfk.50157/2006/2.
37. Kpfk.50532/2003/2,
38. Kpfk.51040/2006/4.
39. Kpfk.51079/2006/3.
40. Kpfk.II.28446/1998/2
41. Kpfk.III.37315/2005/2
42. Kpfk.VI.29237/1999/3
43. Pfv.IX.21587/2006/8



### **FŐVÁROSI ÍTÉLŐTÁBLA ESETI DÖNTÉSEI ÉS ÜGYEK JEGYZÉKE**

1. Kf.27014/2003/7.
2. Kf.27318/2003/7.
3. Kf.28128/2003/8
4. Kf.27298/2003/9.
5. Kf.28106/2004/2
6. Kf.28224/2004/3
7. Kf.2722/2004/4.
8. Kf.28045/2004/4
9. Kf.28385/2004/4
10. Kf.27155/2004/5.
11. Kf.27190/2004/5.
12. Kf.27191/2004/7.
13. Kf.27031/2004/10
14. Kf. 28527/2005/3.
15. Kf.27039/2005/5.
16. Kf.27036/2005/9.
17. Kf.27169/2005/9.
18. Kf.27138/2006/2.
19. Kf.27784/2006/3
20. Kf.27137/2006/4.
21. Kf.27731/2006/4.
22. Kf.27731/2006/4.
23. Kf.27617/2006/5.
24. Kf.27765/2006/5
25. Kf.27766/2006/5
26. Kf.27641/2006/6.
27. Kf.27284/2006/11.
28. Kpkf.50532/2003/2
29. Kpkf.51040/2006/4
30. Kpkf.50054/2007/2.
31. Pf.20423/2007/6
32. Pf.20038/2006/3
33. Pf.21059/2005/2.

### **FŐVÁROSI BÍRÓSÁG ESETI DÖNTÉSEI, ÉS ÜGYEK JEGYZÉKE**

1. G.40430/2005/4
2. K.30011/2005/16
3. K.30137/2004
4. K.30330/2003
5. K.30382/2005
6. K.30467/2005/45
7. K.30530/2004/16

8. K.30724/2006
9. K.30725/2006
10. K.30726/2006
11. K.30830/2005
12. K.31025/2005
13. K.31025/2005/19
14. K.31091/2007
15. K.31104/2005/17
16. K.31507/2006
17. K.31508/2006
18. K.31778/2004/15
19. K.31779/2004/16
20. K.31855/2004
21. K.31875/2003/24
22. K.31875/2004
23. K.31983/2004/13
24. K.32217/2004
25. K.32218/2004
26. K.32645/2003/19
27. K.32721/2006
28. K.32865/2004
29. K.33137/2003/37
30. K.33258/2003/24
31. K.33409/2006
32. K.33466/2002/15
33. K.33879/2006/21
34. K.33973/2006
35. K.34297/2004
36. K.34757/2005/16
37. K.34969/2006
38. K.33195/2001/4
39. K.33466/2002/4
40. K.31485/2002/11
41. K.32327/2002/11
42. K.33404/2003/3
43. K.33137/2003/3
44. K.31471/2003/7
45. K.31536/2003/11
46. K.32840/2003/11
47. K.30016/2004/2.
48. K.32238/2004/3
49. K.38829/2005/4
50. K.30259/2005/10
51. K.30115/2006/2
52. K.33692/2006/2
53. K.31766/2006/3

54. K.30992/2006/5
55. K.32613/2006/5
56. K.30973/2006/8
57. K.30823/2006/9
58. K.30009/2007/4
59. Kpk.45330/2003/15
60. Kpk.45645/2001/3
61. P.21154/2006/11
62. P.22178/2005/3
63. Pf.21059/2005/2

**AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG ÉS AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÉS AZ EJEB HIVATKOZOTT VAGY FELHASZNÁLT ESETI DÖNTÉSEINEK JEGYZÉKE**

1. C-180/00, Altmark Trans és Regierungspräsidium Magdeburg
2. C-217/04, United Kingdom v. European Parliament and Council
3. C-256/05, Telekom Austria
4. C-438/04, Mobistar
5. C-18/88, GB-Inno-BM
6. C-198/01, a Consorzio Industrie Fiammeri (CIF) v Autorita Garante della, Concorrenza e del Mercato,
7. C-213/89, Factortame-I.
8. C-87/87, Dow Benelux NV v. Commission
9. T-220,223,224,230/00 (egyesített ítélet) Cheil Jedang Corp. és mások
10. EJEB,1984 október 22, Sramek v. Ausztria,
11. EJEB, 1981 június 23., Le Compte ügy.

**EGYÉB HIVATKOZOTT VAGY FELHASZNÁLT ESETI BÍRÓSÁGI DÖNTÉSEK ÉS ÜGYEK**

1. Fejér Megyei Bíróság Kp.20888/2003/7
2. College of Commerce, 1992.11.03 Bull.civ.IV.345.
3. ICSID, Telenor Mobile Communications AS v. Republic of Hungary (Case No. ARB/04/15)
4. Competition Appeal Tribunal (CAT), Case 1047/3/3/04
5. CAT, Case EU Telecom Flash 162/2005
6. Curia 9580/1905
7. Curia N5225/1907.
8. Curia 403/K1906

# HATÓSÁGI HATÁROZATOK JEGYZÉKE

## HATÓSÁGI HATÁROZATOK ÉS ÜGYEK JEGYZÉKE

### Hírközlési Döntőbizottság :

DB-1128-54/2002

DB-3605-1116/2002

DB-121-23/2003

DB-3059/2003

DB-3059-1869/2003

DB-4096-22/2003

### Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa

DH-664/2005

DH-664-33/2005

DH-664-174/2005

DH-664-31/2005

DH-664-32/2005

DH-664-138/2005

DH-664-140/2005

DH-15295/2005

DH-386-17/2006

DH-1000-19/2004

DH-6659-19/2005

DH-6659-30/2005

DH-6584-12/2005

DH-6583-11/2005

DH-16129-8/2005

DH-9549-54/2006

### Gazdasági Versenyhivatal

Vj.58/2002.

Vj.47/2003.

Vj.74/2003.

Vj.147/2003.

Vj.33/2004.

Vj.138/2004.

### Egyéb hatósági határozatok

Magyar Energia Hivatal

64-87/2005.

178-183/2005.  
381-383/2005.  
319/2006.  
173/2006

APEH Kelet-budapesti Igazgatóság

4190058517  
419008528  
4190058485  
4190058605  
4190059206  
4190059196  
4190058551  
4190058546  
4190058539

Budapest, Főváros Önkormányzatának Főpolgármesteri Hivatala  
01-5621/9/2003

Magyar Királyi Állami Munkásbiztosító Hivatal 1909. március 18-i VII. számú döntése

Európai Bizottság határozatai, észrevételei:

FI/2004/0027  
FI/2004/024  
FI/2003/0031  
AT/2004/0099  
SK/2005/0136

## Rövidítések jegyzéke

AB tv.	→	Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény
Áe.	→	Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
AMA	→	1947. évi Antimonopoly Act (Japán)
APA	→	Administrative Procedural Act (USA)
APEH	→	Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal
Art.	→	Adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
Eht. kommentár	→	Elektronikus hírközlésről szóló törvény magyarázata
Eht.	→	Elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény
FTC	→	Tisztességes Kereskedelem Bizottsága (Japán)
Get.	→	Földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény
GVH	→	Gazdasági Versenyhivatal
HDB	→	Hírközlési Döntőbizottság
Hkt.	→	Hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény
Hszr.	→	referenciaajánlatokról, hálózati szerződésekről, valamint az ezekkel kapcsolatos eljárásokról szóló 277/2003. (XII.24) Kormányrendelet
IÜKSZ	→	Ideiglenes üzemi és kereskedelmi szabályzat (IÜKSZ)
JPE	→	Jelentős piaci erő
JPE határozat	→	Jelentős piaci erejű szolgáltatókat azonosító határozat
JPE eljárás	→	Piacmeghatározás, piacelemezés, és jelentős piaci erejű szolgáltató azonosítása és kötelezettségek kiszabása iránti eljárás
JPE hatósági		

Eljárás	→	Jelentős piaci erejű szolgáltatók azonosítása és kötelezettségek kiszabása iránti eljárás, (a JPE eljárás része)
Ket.	→	A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
MEH	→	Magyar Energia Hivatal
MVH	→	Magyar Vasúti Hivatal
NHH	→	Nemzeti Hírközlési Hatóság
NHHT, vagy Tanács	→	Nemzeti Hírközlési Hatóság Tanácsa
NKIM	→	Nemzetközi Kereskedelmi és Ipari Minisztériummal
NSZH	→	Nemzeti Szabályozó Hatóság
ORTT	→	Az Országos Rádió- és Televízió Testületet
Otv.	→	Magyar Orvosi Kamaráról szóló 1994. évi XXV. törvény
PSZÁF	→	Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelet
R.	→	251/2001(XII.18)
Tpvt	→	Tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényTpvt.
Tt.	→	1992. évi LXXII. törvény
ÜKSZ	→	Üzemi és kereskedelmi szabályzat
Vht.	→	A végrehajtásról szóló 1994. évi III. törvény