

Aki nem lép egyszerre...

Úton-útfélen olvashatunk róla, hogy az Európai Bíróság tájékoztatása szerint február 16-án hirdetnek ítéletet az úgynevezett jogállamisági feltételelességről szóló perben. Holnap arról születik majd döntés, hogy megfelel-e az uniós jognak az a jogállamisági feltételelességről szóló rendelet, amely alapján meg lehetne vonni az uniós forrásokat azoktól az országoktól, amelyek sértik a jogállamisági elveket. Lényegesen kisebb nyilvánosságot kapott azonban az Európai Bíróság egy másik, precedens nélküli ítélete, amelyet éppen egy héttel korábban, február 9-én hirdetett ki a Törvényszék, pedig nem kevésbé fajsúlyos, mint a sokak által várva várt jogállamisági döntés.

Nem ritka, hogy egy uniós intézmény azt kéri számon az Európai Bizottságon, miért nem értékeli szigorúbban a jogállamisági helyzetet adott tagállamban. Számos alkalommal láttunk már ilyet az Európai Parlament részéről, legutóbb még be is perelte a Bizottságot,¹ amiért az késlekedik a jogállamisági rendelet szerinti fellépéssel Magyarország és Lengyelország irányában. Egyelőre azonban az Európai Bíróság és az Európai Bizottság között ismeretlen volt ez a jelenség. Most azonban az Európai Unió Törvényszéke első ízben semmisítette meg² a Bizottság határozatát amiatt, hogy az nem vette figyelembe a lengyelországi „rendszerszintű” jogállamiság hiányosságait, amikor egy versenyfelügyeleti panaszt visszautalt a lengyel versenyjogi hatósághoz.

Ez az első alkalom, hogy az uniós bírók a Lengyelországnak felrótt demokratikus hiányosságok hatását gazdasági ügyre vonatkozóan vizsgálták. A Törvényszék első alkalommal fogalmazta meg azt is, hogy egy tagállami autoritás, nevezetesen a lengyel versenyfelügyeleti hatóság nem alkalmas arra, hogy betöltse feladatkörét, hanem azt inkább uniós szinten kell ellátni. Az ítélet³ szerint a Bizottság nem értékelte elég szigorúan a lengyel jogállamisági helyzet hatósági eljárásokra gyakorolt hatását. A jogállamiság követelményeinek tiszteletben tartása olyan releváns tényező, amelyet a Bizottságnak a panasz

¹ Petri Bernadett: *Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiság-ügyben*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 19.

² Az Európai Unió Törvényszéke: *A Törvényszék ítélete a T-791/19. sz. ügyben*. (2022. február 9.).

³ Az Európai Unió Törvényszéke (2022): i. m.

megvizsgálására legmegfelelőbb helyzetben lévő hatóság meghatározása céljából figyelembe kell vennie – fogalmazták meg a bírák. Összességében tehát az uniós bírói fórum szerint az Európai Bizottság nem látta el megfelelően a feladatát, amikor úgy rendelkezett, hogy egy lengyel cég elleni kartellügyi panasz kivizsgálása a helyi versenyhatóság hatáskörébe tartozik, mert figyelembe kellett volna vennie, hogy ott nem érvényesül majd a tisztességes eljáráshoz való jog.

Az ügy háttere, hogy egy varsói székhelyű fuvarcég, az egyébként kifejezetten kis cégnek számító Sped-Pro S. A. a Lengyel Államvasutakhoz (PKP) tartozó PKP Cargo S. A.-tól vasúti árufuvarozási szolgáltatásokat vett igénybe. Ennek kapcsán kezdeményezett versenyfelügyeleti eljárást és panaszt tett a Bizottságnál a PKP Cargóval szemben, miszerint az visszaélt az EUMSz 102. cikk⁴ értelmében vett erőfölényével a lengyelországi vasúti árufuvarozási szolgáltatások piacán. A PKP Cargo ugyanis lényegében megtagadta, hogy a piaci feltételek mellett többéves együttműködési szerződést kössön a Sped-Proval, legalábbis utóbbi állítása szerint. Az Európai Bizottság lényegében azzal az indokkal utasította el a panaszt, hogy a verseny- és fogyasztóvédelmi hivatal elnöke, aki a lengyel versenyhatóság, megfelelőbb helyzetben van az ügy kivizsgálására, mint maga a Bizottság.

A Sped-Pro e határozat megsemmisítése iránti keresettel⁵ fordult a Törvényszékhez, és azt kifogásolta, hogy ügyében nem járt el a Bizottság, hanem ehelyett kérdésének elbírálását visszautalta Lengyelországba. Legfőbb érve a jogállamiság elvének Lengyelországban történő megsértése volt, és ebből adódóan a panasz kivizsgálásához fűződő uniós érdek értékelése során elkövetett hibák az Európai Bizottság részéről.

Nem arról van szó tehát, hogy a jogállamiság kérdése elő sem került a bizottsági eljárás során, tehát ezt az uniós intézmény elmulasztotta volna. Az Európai Bizottság az alapeljárásban maga is megvizsgálta: a jogállamisági hiányosságok indokolthatják-e, hogy az ügyet ne utalja vissza a lengyel versenyhatósághoz. Technikai szempontból, úgynevezett analógia útján, az európai elfogatóparancsok végrehajtása keretében szokásos két szakaszból álló elemzést

⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Harmadik rész: Az Unió belső politikái és tevékenységei – VII. Cím: A versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok – 1. fejezet: Versenyszabályok – 1. szakasz: Vállalkozásokra vonatkozó szabályok – 102. cikk (2008. május 9.).

⁵ Az Európai Unió Törvényszéke: 2019. november 15-én benyújtott kereset – *Sped-Pro S. A. kontra Bizottság* (T-791/19. sz. ügy) (2019. november 15.).

alkalmazta, az úgynevezett Minister for Justice and Equality⁶ (az igazságszolgáltatási rendszer hiányosságai) ítéletnek megfelelően. Ez az ítélet arról szól, hogy az alapvető jogok felelős tagállam általi tiszteletben tartására vonatkozó vélelem megdönthető, amennyiben egy tagállam bíróságainak függetlenségét érintő hiányosságok okán sérülhet a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog. A Bizottság azonban e szempontból nem látta megalapozottnak, hogy uniós szinten tartsa a lengyel ügyet.

Pedig – mint azt az ítélet felrója⁷ – a Sped-Pro részletesen felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy a PKP Cargo az állam ellenőrzése alatt álló vállalkozás, a lengyel kormánnyal fennálló szoros kapcsolata miatt a helyi versenyhatóság elnéző, sőt elfogult lehet vele szemben. Azzal is érvelt, hogy a lengyel versenyhatóság elnöke teljes mértékben a végrehajtó hatalomtól függ, mivel a miniszterelnök nevezi ki és hívja vissza, anélkül, hogy a törvény a megbízatásának időtartamát és a visszahívásának indokait pontosan meghatározná. Másrészt a PKP S. A., vagyis a Lengyel Államvasutak, amely a PKP Cargo anyavállalata, tagja a lengyel nemzeti alapítványnak, annak az egyesületnek, amelyet, szintén a Sped-Pro szerint, a legnagyobb lengyel állami vállalatok hoztak létre és finanszíroznak, és amelynek célja a lengyel igazságszolgáltatási rendszer reformjának védelme, továbbá médiakampányok útján történő népszerűsítése. A Sped-Pro azzal is érvelt, hogy a lengyel versenyfelügyeleti hatóság állítólag 2015 óta megtagadta a Lengyel Államvasutakkal szemben bármilyen intézkedés meghozatalát. A Bizottság azonban megalapozatlannak tekintette ezeket az érveket, s többek között azt is rögzítette, hogy az a tény, hogy a lengyel versenyhatóság elnökét a miniszterelnök nevezi ki, nem érinti a PKP Cargo tekintetében hozott döntéseinek függetlenségét.

A Törvényszék szerint azonban a Bizottság rosszul ítélte meg a helyzetet, és téves következtetésre jutott a lengyel jogállamisági helyzet ezen ügyre gyakorolt hatásával kapcsolatban. Ehelyett arra a konklúzióra kellett volna jutnia a szerződések őrének, hogy nemcsak alkalmatlan a lengyel versenyjogi hatóság feladatai ellátására, de ráadásul a versenyjog területén hatáskörrel rendelkező nemzeti bíróságok sem tudják majd orvosolni a lengyel versenyhatóság hiányosságait, mivel nem függetlenek.

⁶ Az Európai Unió Törvényszéke: *Judgment of the Court* (2011. december 21.).

⁷ Az Európai Unió Törvényszéke: *A Törvényszék megsemmisíti a Bizottságnak a lengyel állam által ellenőrzött PKP Cargo társasággal szemben a vasúti áruszállítási szolgáltatások lengyelországi piacán fennálló erőfölényével való állítólagos visszaélésre vonatkozó panaszt elutasító határozatát* (2022. február 9.).

Összességében tehát jogi szempontból nem csak arról van szó, hogy a Törvényszék tényként fogadta el a Bizottság előtti eljárás egyik résztvevőjének állításait, és azt kérte számon a Bizottságon, hogy más következtetésre jutott. A Lengyelországgal szembeni jogállamisági eljárást az Európai Bizottság indította hat évvel ezelőtt⁸ – szemben a Magyarország ellenivel, amelyet a Parlament –, és ha valamit, akkor azt nem lehet a Bizottság számlájára írni, hogy nem alapos ezen a téren. Az ítélet azonban ennél magasabbra teszi a lécet az uniós intézmény számára, és gyakorlatilag arra kötelezi, hogy vélelmezze napi szintű gazdasági és szakpolitikai eljárásai során: a jogállamisági eljárások alá vont tagállamok állami hatóságai nem működnek jogszerűen, és ezt bíróságaik sem tudják orvosolni.

Az ügy érdekessége, hogy egy kisvállalat áll szemben azzal a tőkeerős mamutcéggel, amely jelenleg Lengyelország legnagyobb és az Európai Unió második legnagyobb vasúti teherszállítója.⁹ A céget az uniós csatlakozás előtt szükséges szerkezetátalakításáról szóló európai bírósági ítélet teljesítése érdekében alapították. Ennek során a Lengyel Államvasutakat több tucat vállalatra osztották fel, annak érdekében, hogy megfeleljenek az európai uniós versenyjogi előírásoknak. A Sped-Pro¹⁰ ehhez képest összesen hat főt foglalkoztató mikrovállalat, amely az EUB előtt perli az Európai Bizottságot.

Mindjárt világosabbá válik azonban a dolog, ha a jogi képviselő személyét nézzük, ami rávilágít az ügy politikai hátterére. A Sped-Pro ügyvédje ugyanis az ellenzéki kötődésű, és azon belül is a Polgári Platformhoz közel álló Mikołaj Kozak,¹¹ aki a varsói ügyvédi kamara fegyelmi megbízotti testületének szóvivője, e minőségében számos alkalommal konfrontálódott a lengyel kormánnyal. Kozak érintett volt abban a konfliktusban is, amelyben a lengyel főállamügyész felszólította a kamara fegyelmi megbízottját,¹² hogy indítson eljárást az Európai Tanács korábbi elnöke, Donald Tusk ügyvédje ellen. Az ügy végül szintén az Európai Bíróság előtt landolt, eldöntve azt is, hogy a fegyelmi megbízotti testület bíróságnak minősül, ennél fogva jogosult arra, hogy előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezzen.

Eközben folyamatosan nő a feszültség Lengyelország és az uniós intézmények között. Miután tavaly ősszel napi 1 millió euró összegű bírság megfizetésére

⁸ Commission Recommendation (EU) 2016/1374 of 27 July 2016 Regarding the Rule of Law in Poland. *Official Journal of the European Union*, 2016. július 27.

⁹ A PKP Cargo honlapja.

¹⁰ D&B Business Directory: SPED PRO S A.

¹¹ Kulpa Kozak: *Mikołaj Kozak*.

¹² Laurent Pech: *Poland and the Rule of Law* (2020. november 27.).

kötelezte¹³ az Európai Bíróság Lengyelországot, amiért nem szüntette meg az EU által kifogásolt fegyelmi kamarákat, néhány nappal ezelőtt arról döntött a Bizottság, hogy a Turów bányában zajló jogszerűtlen lignitkitermelés miatt fizetendő napi 500 ezer eurós pénzbüntetést a Varsónak járó EU-források rovására hajtja be,¹⁴ annak ellenére, hogy a lengyel és a cseh kormány kétoldalú megállapodást írt alá az ügy egymás közötti rendezéséről.

Újabb precedens nélküli döntés az integrációtörténetben.

2022. február 15.

Felhasznált irodalom

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata – Harmadik rész: az unió belső politikái és tevékenységei – vii. cím: a versenyre, az adózásra és a jogszabályok közelítésére vonatkozó közös szabályok – 1. fejezet: Versenyszabályok – 1. szakasz: Vállalkozásokra vonatkozó szabályok – 102. cikk (2008. május 9.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E102&from=NL>
- Az Európai Unió törvényszéke: 2019. november 15-én benyújtott kereset – *Sped-Pro S. A. kontra Bizottság* (2019. november 15.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=47F814C2E47718CC017ED0574638365F?text=&docid=222797&pageIndex=0&doclang=hu&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3050819>
- Az Európai Unió Törvényszéke: A Törvényszék ítélete a T-791/19. sz. ügyben (2022. február 9.). Online: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=47F814C2E47718CC017ED0574638365F?text=&docid=253643&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3050819>
- Az Európai Unió Törvényszéke: A Törvényszék megsemmisíti a Bizottságnak a lengyel állam által ellenőrzött PKP Cargo társasággal szemben a vasúti áruszállítási szolgáltatások lengyelországi piacán fennálló erőfölényével való állítólagos visszaélésre vonatkozó panaszt elutasító határozatát (2022. február 9.). Online: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220025hu.pdf>
- Az Európai Unió Törvényszéke: Judgment of the Court (2011. december 21.). Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0411&from=EN>
- Commission Recommendation Regarding the Rule of Law in Poland. *Official Journal of the European Union*, 2016. július 27. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1518450844513&uri=CELEX%3A32016H1374>
- D&B Business Directory: *SPED PRO S A*. Online: www.dnb.com/business-directory/company-profiles/sped_pro_s_a.b288e55f46dbcb5576515c857e998ef8.html

¹³ Anna Wlodarczak-Semczuk: EU Court Fines Poland 1 Mln Euros per Day in Rule of Law Row. *Reuters*, 2021. október 27.

¹⁴ EU Court of Justice Confirms Removal of Turów Mine Case Following Agreement between Prague and Warsaw. *Agence Europe*, 2022. február 10.

Aki nem lép egyszerre...

- EU Court of Justice Confirms Removal of Turów Mine Case Following Agreement between Prague and Warsaw. *Agence Europe*, 2022. február 10. Online: <https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/12887/18>
- Kozak, Kulpa: *Mikołaj Kozak*. Online: <https://kulpakozak.com/mikolaj-kozak/>
- Laurent Pech: *Poland and the Rule of Law* (2020. november 27.). Online: www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/DEONTOLOGY/EN_DEON_20201127_Laurent-Pech-Legal-Opinion-on-Case-C-5520.pdf
- Petri Bernadett: *Politikai csörtéből intézményközi harc: mulasztási per indulhat a Bizottság ellen jogállamiság-ügyben*. Európa Stratégia Kutatóintézet, 2021. október 19. Online: <https://eustrat.uni-nke.hu/hirek/2021/10/19/politikai-csortebol-intezmenykozi-harc-mulasztasi-per-indulhat-a-bizottsag-ellen-jogallamisag-ugyben>
- PKP Cargo. Online: www.pkpcargo.com/en/
- Włodarczak-Semczuk, Anna: EU Court Fines Poland 1 Mln Euros per Day in Rule of Law Row. *Reuters*, 2021. október 27. Online: www.reuters.com/world/europe/eu-top-court-orders-poland-pay-1-million-euros-day-rule-law-row-2021-10-27/