

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

A bírságkiszabás a magyar versenyjogban - néhány észrevétel

Bevezető

Jelen tanulmány elsősorban vitaindító kíván lenni három témakörben is: egyrészt a bírságkiszabásra vonatkozó gyakorlatra vonatkozóan, másrészt a büntetőjog és a magánjogi jogérvényesítés versenyjogban betöltendő szerepéről folytatandó eszmecserére vonatkozóan. Minderre tekintettel a tanulmány a teljesség igénye nélkül kívánt felvetni észrevételeket annak reményében, hogy ennek következtében egy tudományos vita indul meg Magyarországon is a fentebbiekben említett témakörökben.

A tanulmány annak apropóján született, mert egy vállalkozás az Alkotmánybírósághoz fordult - ügyvédei útján - azt kifogásolván, hogy alkotmányosan aggályos a gazdasági verseny hazai szabályozása és a jelenlegi törvényi megfogalmazás sérti a normavilágosság elvét. A beadvány megfogalmazói szerint nem a versenyhatóság körleveléből, hanem a törvényből kell kiderülnie, hogy adott esetekben mekkora bírságra számíthatnak a gazdasági társaságok.

Elméletileg a normavilágosság és így közvetve a jogbiztonságosság alkotmányjogi gyakorlatát figyelembe véve két irányból lehet megközelíteni a kérdést. Vagy a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban Tpv.) általános - generálklauzulákba - foglalt tilalmait lehetséges kifogásolni, vagy ahogy az megtörtént, a bírságkiszabásra vonatkozó rendelkezéseket. Jelen tanulmány az utóbbi kérdéssel kíván foglalkozni. Az első problémához pusztán annyi megjegyzés kívánkozik¹, hogy igen furcsa helyzet állhatna elő, ha példának okáért a piaci erőfölénnyel való visszaélést tiltó rendelkezésről mondaná ki az Alkotmánybíróság az alkotmányellenességet, hiszen ebben az esetben a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége esetén - amennyiben az egyéb feltételek is teljesülnek - egy lényegileg azonos megfogalmazású cikkelyt az európai jog elsődlegességéből fakadóan kötelező lenne alkalmazni, míg ugyanaz a szabály csak nemzeti vonatkozású esetekre nem lenne alkalmazható alkotmányellenesség miatt, ráadásul a 82. cikk alapján meghozott döntés esetében a bírságot a Tpv. alapján kellene kiszabni.

A versenytörvény szabályai

A Tpv. 78-79. §-ai határozzák meg a bírságkiszabás kereteit. A 78. (1) bekezdése szerint *„az eljáró versenytanács bírságot szabhat ki azzal szemben, aki e törvény rendelkezéseit megsérti. A bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve annak - a határozatban azonosított - vállalkozáscsoportnak a jogsértést megállapító határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja.”* Ezt követően hasonló elv alapján van szabályozva a vállalkozások társadalmi szervezetével, a köztestülettel, az egyesüléssel és más hasonló szervezettel szemben kiszabható bírság maximuma.

A Tpv. 78. § (3) bekezdése példálózó jelleggel, de viszonylag széles körű szempontrendszerrel adva meghatározza a bírság összegének megállapításakor irányadó elveket. Ennek során az eset összes körülményét mérlegelni kell, így különösen tekintettel kell lenni *„a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő felek piaci helyzetére, a magatartás felróhatóságára, az eljárást segítő együttműködő magatartásra, a törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítására. ... A jogsérelem súlyát különösen a gazdasági verseny veszélyeztetettségének foka, a fogyasztói érdekek sérelmének köre, kiterjedtsége alapozhatja meg.”*

Mint a fentebbiekből látható a Tpv. szinte kimerítő szempontrendszerrel állapít meg a bírságok kiszabásához.

A bírói gyakorlat

A Tpv. 2005-ben bekövetkezett módosítása a bírságkiszabás szempontjait nem módosította, így a 78. § (3) bekezdésével kapcsolatos bírói gyakorlat változatlanul alkalmazható. A Legfelsőbb Bíróság még a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény alapján a Vj-200/1992-es ügyel kapcsolatban kimondta, hogy *„a bírság kiszabásának célja az, hogy a vállalkozókat visszatartsa a tisztességtelen piaci magatartástól és egyúttal megteremtse a*

¹ Itt érdemes utalni az Alkotmánybíróság 32/1991. (VI.6.) határozatára, amelyben kimondta, hogy „a generálklauzula - ha annak megvannak az alkotmányos garanciái - önmagában nem alkotmányellenes.”

gazdasági verseny tisztességét. Ez a cél pedig csak olyan mértékű bírsággal valósítható meg, amely a versenyjogsértést megvalósító vállalkozónak érezhető megterhelést jelentő anyagi hátrányt okoz.” A bíróságok szerint tehát egyértelmű a bírság kiszabásánál mind a generális, mind a speciális prevenció célzat. A generális prevenció célzatra utal az első mondat. A speciális prevenció pedig célzat akként jelenik meg, hogy a bírságnak olyan mértékűnek kell lennie, amely alkalmas a jogsértést elkövető vállalkozás jövőbeli jogsértéseinek megakadályozására. Ezt az megközelítést egy közelmúltbeli ítéletében megerősítette a Fővárosi Bíróság is, a Vj-14/2004-es ügy² kapcsán: „A bírság immanens tartalmát képezi, hogy az képes legyen a felperes további jogsértésektől való visszatartására. Ebből pedig okszerűen következik, hogy a bírság összegének az adott társaság gazdasági erejéhez kell igazodnia, melynek egyik objektív mérlegelési alapja a társaság nettó árbevétele. Ezért igazodik a jogszabályi rendelkezések szerint a bírság maximális összegének meghatározása is a társaság nettó árbevételéhez függetlenül attól, hogy az adott társaság más piacokon is tevékenységet fejt-e ki avagy nem.” Tehát magának a bírságnak alkalmasnak kell lennie a speciális prevenció cél megvalósítására. Mint azt alább látni fogjuk a generális prevenció az adott vállalkozás esetében nem lehet egy értékelési szempont a bírság kiszabásakor, azonban nem tekinthetünk el attól, hogy - nagy mértékben a jelentős publicitásnak köszönhetően - egy-egy versenyjog ügyben kiszabott bírságnak egyben generál prevenció hatása is van. Itt érdemes megjegyezni, hogy a magyar versenyjogban igen korlátozottan van lehetőség a büntetőjog eszközeivel élni³, így a bírság visszatartó erejének figyelembevételkor erre a tényre is figyelemmel kell lenni. Nem véletlen azonban, hogy az Egyesült Királyságban és az angolszász alapú jogrendszerekben a versenyhatóságok képviselői előszeretettel hasonlítják a versenyjogi visszaéléseket lopásához⁴, hiszen végeredményben minden egyes fogyasztótól „ellopják” a magasabb ár miatt felmerülő pluszki költséget. Ebből ered - részben legalábbis -, hogy ott jelentősebb mértékben lehet büntetőjogi szankciókkal élni.⁵

A bíróságok - és általában véve a szankciók - esetében kérdés, hogy az egyes vállalkozásokra kiszabott szankciók mennyire szolgálhatnak generál prevenció célokat. A Tpv. gyakorlatában a kérdésre a magyar bíróságok egyértelmű választ adtak az elmúlt több mint egy évtizedben. A Fővárosi Bíróság a Vj-47/2003. sz. ügyben megállapította, hogy „a Tpv. 78. § (2) bekezdése szerint az eset összes körülményén túl, más, az esettel össze nem függő körülmények nem képezhetik mérlegelés tárgyát. Az alperesi határozat külön kitért arra, hogy más Terméktanácsok magatartását kívánta jelen bírsággal befolyásolni, figyelmeztetésképp alkalmazta éppen felperesi Terméktanáccsal szemben generálpreventív célzattal. A bíróság álláspontja szerint a generálpreventív célzat a bírságkiszabás immanens részét képezi, mérlegelési körbe csak a speciálprevenciót vonhatja az alperes (azaz a konkrét ügy, és felperes konkrét magatartásának körülményeit). Annak ugyanis semmilyen törvényes indoka nem lehet, hogy más Terméktanácsok várható, vagy feltételezett magatartásáért egyetlen Terméktanács szenvedjen anyagi jogi bírság formájában megjelenő hátrányt.” Tehát az adott esetben kiszabott bírság során az a tény, hogy az más vállalkozásokra is visszatartó hatással járjon nem lehet külön értékelési szempont. Mint azt fentebb már említettük, a (versenyjogi) bíróságoknak azon túlmenően, hogy a bírságkiszabás lehetőségének a ténye önmagában is generálpreventív célzatú, van egy olyan hatása, hogy az adott ügyben kiszabott bírság összege is járhat ilyen hatással, anélkül, hogy ez külön szempont lenne a bírság összegének meghatározásakor.

Érdemes megjegyezni, hogy nem csak az elkövetett magatartás súlyossága az irányadó a bírságok kiszabása esetében, hanem magának a jogsértést elkövető vállalkozásnak vagy vállalkozásoknak a piaci helyzete is. Ez logikusan következik abból, hogy egy jelentős piaci helyzetben lévő vállalkozás sokkal erőteljesebben képes befolyásolni a piac szerkezetét és a piacon folyó versenyt. Gyakorlatilag az a tétel érvényesül a magyar versenyjogban, mint a modern versenyjogokban mindenütt a világon, miszerint minél erősebb egy vállalkozás a piacon, annál nagyobb felelősséggel tartozik az általa elkövetett versenyjogi jogsértésekért.⁶ Igaz az Európai Bizottság joggyakorlata alapján, de hasonló alapokon nyugvó következtetést vontak le mások is: „Az

² A bírósági ítéletek kevés kivételtől eltekintve a Gazdasági Versenyhivatal honlapjáról (www.gvh.hu) letölthetőek.

³ Lsd. Btk. 296/B. §

⁴ Lsd. pl. *Office of Fair Trading*, Policy for Markets and Enterprises, 21 March 2003 (<http://www.oft.gov.uk/News/Speeches+and+articles/2003/index.htm>); *US Department of Justice*, The War Against International Cartels: Lessons from the Battlefield, Fordham Corporate Law Institute, 26th Annual Conference on International Antitrust Law & Policy, New York, 14 October 1999, (<http://www.usdoj.gov/atr/public/speeches/3747.htm>); Irish Competition Authority (<http://www.tca.ie/press/42.pdf>); Australian Competition and Consumer Commission, Lexis Nexis Trade Practices Conference 2004 - Understanding prohibited cartel behaviour in order to minimise the risk of prosecution, Sydney, 9 September 2004, (<http://www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/583697>)

⁵ Lsd. pl. az Egyesült Királyságban s.188-190 Enterprise Act 2002

⁶ Megjegyzendő, hogy ugyanilyen alapon tartalmaz a Tpv. a gazdasági erőfölényben lévő vállalkozásokra vonatkozó tilalmakat. A Tpv. rendelkezései alapján ugyanis amit szabad a kisebb piaci hatalommal rendelkező vállalkozásoknak, azt nem szabad a gazdasági erőfölényben lévő vállalkozásoknak.

árbevételi maximum célja, hogy a nagyobb bírság mennyiségét a felek fizetési képességéhez kapcsolja és, hogy elérjen a büntetés egy megfelelő mértékét, mind megtorló, mind pedig elrettentő értelemben - bármi ami kisebb mint egy millió ECU annak nem biztos, hogy elegendő hatása van a nagyobb multinacionális vállalkozásokra.”⁷

A bíróságok gyakorlatával kapcsolatosan említést kell még tenni arról, hogy mint azt a Tpv. hivatkozott rendelkezése is kimondja, az eset összes körülményeit figyelembe kell venni. Ez azonban nem jelenti azt, hogy minden a törvényben felsorolt szempontot minden egyes alkalommal külön értékelni kell.⁸

Végezetül fel kell még hívni a figyelmet a Legfelsőbb Bíróság döntésére, amely a bírságok felülmérlegelésével kapcsolatos: *„a mérlegelési jogkörben hozott döntés felülvizsgálata során a bíróság azt jogosult vizsgálni, hogy a közigazgatási hatóság számba vett-e valamennyi figyelembe vehető mérlegelési szempontot, számot adott-e azok elfogadásáról vagy mellőzéséről. Amennyiben [a jogalkalmazó szerv eljárásában elkövetett] jogszabálysértés nem állapítható meg a bírság összegének megváltoztatására nincs lehetőség, a bíróság felülmérlegelésre nem jogosult.”⁹*

A normavilágosság és a jogbiztonság elvének alapjai a magyar alkotmányjogban

A Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága nem csak magát a jogbiztonság és egyben egyértelműség követelményét emeli ki, hanem ennek részeként megköveteli a normavilágosságot is.¹⁰ A mi szempontunkból kiemelkedő jelentősége van az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) határozatában kimondottaknak, amelyet érdemes hosszabban is idézni, miszerint: *„A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy [...] egyes jogszabályok [...] világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [...] A jogbiztonság elve [...] tág mérlegelési és döntési lehetőséget hagy nyitva a jogalkotó számára, hiszen a jogállamiság más elvek érvényesülését is megköveteli, s ezek a jogbiztonság követelményével ütközhetnek. Például az igazságosság egyedi esetekben való megvalósulását elősegítő méltányosság intézménye a jogbiztonsággal elvileg ellentétes. A jogbiztonság azonban mégsem szenved csorbát, mert a konkrét kivételek érvényesülési körét és feltételeit a jog előre tisztázza. Vonatkozik ez [...] az olyan fogalmakra, amelyek széles bírói mérlegelést tesznek lehetővé. (Az utóbbiak tartalmi kiszámíthatóságát a jogállamban különféle - többek között jogegységi - intézmények szolgálják.) Az anyagi igazságosság jogállami követelménye a jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon belül maradva valósulhat meg. [...] Az igazságos és törvényes bírósági döntés érdekében azonban [...] eljárási garanciát tartalmaz az Alkotmány: alkotmányos jogot a jogorvoslathoz. Ha egy, az anyagi igazságosság érvényesítésére vagy a törvényben való tévedés kiküszöbölésére szolgáló jogintézmény a rendes és rendkívüli jogorvoslatok feltételeihez hasonlóan pontos eljárási garanciák nélkül működik, akkor a jogbiztonság sérelmet szenved.”* Mint láthatjuk tehát nem csak azt mondja ki az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotó tág mérlegelési jogkörrel rendelkezik egyes jogintézmények alakításánál, hanem azt is, hogy a jogbiztonság mellett más elvek is érvényre kell hogy jussanak. Ennek azonban a feltétele, hogy a jog előre tisztázza az ilyen elvekre vonatkozó szabályokat. Ilyennek minősülnek a széles bírói mérlegelésre lehetőséget adó szabályok is, amennyiben azok alkalmazását pontos eljárásjogi garanciák szavatolják.

Mint fentebb utaltunk rá a normavilágosság is a jogbiztonság alapelvének körébe tartozik. *„Úgy is vélhető, hogy a jogbiztonság sérelme szempontjából a norma „egyértelműsége” és az alkalmazás „kiszámíthatósága” a konkrét mérce. Gyakorlatilag azonban az Alkotmánybíróság dönti el, hogy mekkora homály kell ahhoz, hogy alkotmányellenességet állapítson meg, s mikor látja a bizonytalanságot mégis a jogalkalmazásban feloldhatónak.”¹¹* Azonban *„a jogbiztonság megköveteli, a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel.”¹²* Gyakorlatilag, hogy mikor nem egyértelmű és/vagy kiszámíthatatlan egy jogszabály azt az Alkotmánybíróság dönti el eseti jelleggel.¹³ Ha nagyon

⁷ Christopher Harding, European Community Investigations and Sanctions, The Supranational Control of Business Delinquency, Leicester University Press, Leicester, 1993, p. 88.

⁸ Lsd. Fővárosi Bíróság a Vj-14/2004-es ügyben.

⁹ Kf.V.39.361/2001/4. számú Büki Üdítő Kft. kontra GVH, 2003. február 24-i ítélet

¹⁰ 65/1992. ABH

¹¹ Sólyom László, Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 710. oldal

¹² 11/1992 (III.5.) ABH

¹³ Lsd. pl. 22/1997. (II.25.) ABH

összefoglalóan - és így szükségszerűen leegyszerűsítve - szeretnénk meghatározni, hogy a bírságkiszabásra vonatkozó rendelkezések mikor minősülnének ilyenek, akkor azt mondhatnánk, hogy akkor ha a norma tartalma nem megállapítható. Szintén itt kell megjegyeznünk, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „a normatartalom jogalkalmazás során történő értelmezése - a normatartalom túlzott absztraktságára visszavezethető módon - önmagában nem ad lehetőséget szubjektív jogalkalmazói döntésre. [...] Az Alkotmánybíróságnak nem feladata, hogy a jogbiztonságot nem sértő normatartalmakat célszerűségi, jogtechnikai szempontból minősítse.”¹⁴ Egy további határozatában az Alkotmánybíróság a következő releváns megjegyzéseket teszi: „Ha egy jogszabály tényállása túl részletező, túl szűk, túlságosan eseti, az megköti a jogalkalmazót és megakadályozza, megnehezíti, hogy a jogszabály az életviszonyok szabályozásában betöltse szerepét. Ha pedig egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőségét ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot. A jogszabálynak ezért az életviszonyok tipikus vonásait kell figyelembe vennie.”¹⁵ Mint látni fogjuk a versenyjog esetében nagyon is indokolt az, hogy a jogalkalmazó kezét kevésbé kössék meg.

A közigazgatási szervek gyakorlatával kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a hatóságok jogalkalmazásával szemben a kiszámíthatóság alapvető követelmény.¹⁶ Amennyiben a közigazgatási szerv konkrét gyakorlatával szemben hatékony jogorvoslati eszközök állnak rendelkezésre, akkor úgy tűnik, hogy az Alkotmánybíróság jellemzően nem avatkozik be.¹⁷ Ez részben annak is köszönhető, hogy a hatékony közigazgatás nagy fokú önállóságot igényel. „A közigazgatás e tevékenységeiben a hatékonyság, az optimális döntés meghozatala meghatározó jelentőségű, a részletező jogi normák akadályoznak a közigazgatás rugalmas cselekvését.”¹⁸ Éppen ezért a mérlegelési jogkör, mint olyan, széles körben elterjedt a magyar közigazgatási jogban. Gyakorlatilag a közigazgatási jog egyik alapvető jellegzetességének is lehet tekinteni a mérlegelési jogkört, amelynek biztosítékaul, illetve az azzal való visszaélés megakadályozására a hatékony jogorvoslat intézménye szolgál. Igaz ez a Tptv. keretein belül kiszabott bírságokra éppenúgy, mint ahogyan más jogi szabályozások esetében is. Nem véletlen, hogy a közigazgatási szerveknek a jogszabályban megállapított határok között nagy fokú mérlegelési jogköre van, hiszen a jogsértés körülményeinek a mérlegelésével lehet csak megállapítani, hogy mekkora és milyen szankció felel meg a törvényhozó és a jogalkalmazó céljainak. Meg kell még jegyezni, hogy komoly összegű bírságokat egyéb hatóságok is kiszabhatnak. Így például a Magyar Energia Hivatal a villamosenergiáról szóló 2001. évi CX. törvény alapján 100 millió forintot azzal, hogy ismételt bírságkiszabásra is lehetőség van. A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény alapján szintén jogosult 100 milliós bírság kiszabására pl. bennfentes kereskedelem esetében. Az 1997. évi CLV. fogyasztóvédelmi törvény a 48. §-ában csak arról rendelkezik, hogy kiszabható - akár halmozottan is - fogyasztóvédelmi bírság, anélkül, hogy ennek maximumát meghatározná. Gyakorlatilag nincs felső határa a lehetséges bírságnak. Ugyanezt figyelhetjük meg a környezetvédelmi bírságok területén a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény alapján. Mint látható nem csak magas bírságolási lehetőségek fordulnak elő a magyar közigazgatási jogban, hanem olyanok is amelyek még maximálva sincsenek. Ezért - ezen szabályokhoz képest inkább - inkább visszalépésnek tekinthető, hogy a törvényhozó 2000-ben felső korlátot állítva versenyfelügyeleti ügyekben 10 százalékban maximálta a lehetséges bírságot.

Alkotmányossági szempontból annak van jelentősége a jogfogalmak esetében, hogy egy „határozatlan jogfogalom alkotmánysértő jogalkalmazói értelmezést eredményez-e.”¹⁹ Továbbá „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”²⁰ Ha tehát valaki arra a következtetésre jutna, hogy a Tptv. fentebb hivatkozott rendelkezései nem egyértelműek, azaz határozatlanok, akkor is kétséges, hogy az abból fakadó jogértelmezés alkotmánysértő-e? Tovább erősíti az ezt tagadó álláspontot, hogy a büntetőjogszabályok és az alapjogokat korlátozó normák körén kívül eső normákra, „általánosságban azt mondhatjuk, hogy a határozatlan jogfogalmak - önmagában alkotmányossági szempontból - az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonság alapján -

¹⁴ 21/B/1994 ABH

¹⁵ 1160/B/1992. ABH

¹⁶ Megjegyzendő, hogy a később ismertetett versenyhivatali közlemény éppen ezt a célt szolgálja.

¹⁷ Lsd. pl. 72/1995. (XII. 15.) ABH

¹⁸ Fazekas Marianna - Ficzer Lajos, Magyar Közigazgatási Jog - Általános Rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2004., 317. oldal

¹⁹ Balogh Zsolt, Holló András, Kukorelli István, Sári János, Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003., 196. oldal

²⁰ 75/1995. (XII.21.) ABH

elfogadható[ak].”²¹ Azonban mindenképpen utalni kell arra, hogy „ha egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszthető vagy leszűkíthető. Az ilyen szabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot.”²² Az Alkotmánybíróság ezen megállapítsa azonban több ok miatt sem alkalmazható a Tptv. vonatkozó rendelkezésére. A Tptv. 78. § (3) bekezdésében meghatározott szempontok nehezen minősíthetők túl elvontnak vagy túl általánosnak. Egyedül a jogsérelem súlya az egyetlen olyan fogalom amely - esetlegesen - túl általános vagy elvont fogalomnak minősíthető, ugyanis a gyakorlatban nehéz meghatározni pontosan, hogy mekkora a gazdasági verseny veszélyeztetettségi foka vagy a fogyasztói érdekek sérelmének köre. A versenyjog és a mögötte meghúzódó közgazdasági elméletek azonban azáltal, hogy megkülönböztetik pl. ún. „kőkemény kartelleket” - elméletben - viszonylag könnyen eldönthetővé teszik, hogy mely elkövetési magatartások veszélyeztetik elsősorban a gazdasági versenyt és a fogyasztók érdekeit.

Ami a fentebb elemzett kérdéssel ellentétben aggályosabb lehet alkotmányjogi szempontból azok a Gazdasági Versenyhivatal által kibocsátott közlemények, mint amilyen a bírságok összegének megállapítására vonatkozó közlemény.²³ Annak ellenére, hogy a világ számos országában bevett gyakorlatról van szó, mégis a magyar jogi környezetben kell megvizsgálnunk a közleményeket. Az Alkotmánybíróság egy döntésében kimondta, hogy „a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciális szabályainak mellőzősével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervtől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.”²⁴ A döntés indoka részben az volt, hogy az ilyen és hasonló tartalmú aktusok a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. „A jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.”²⁵ 2001. februárjától hatályosan a Tptv. 36. § (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően törvénybe foglalt a közlemények kiadásának lehetősége a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése érdekében. Erre tekintettel - továbbá mivel a közlemények nem tartoznak az állami irányítás egyéb eszközei közé a jogalkotásról szóló 1987. évi 11. törvény alapján - nem valószínű, hogy a GVH által kibocsátott közleményeket az Alkotmánybíróságnak az állami irányítás jogi eszközeire irányadó eddigi gyakorlata alapján kellene megítélni. Azonban mint Sólyom László megjegyzi „sajátos határeset a törvényi felhatalmazással alkotott nem jogi norma”.²⁶ Ilyen esetekben azonban az Alkotmánybíróság a felhatalmazást megadó törvényi passzusokat vizsgálta meg alkotmányjogi szempontból, ugyanis a nem normatív tartalmú intézkedések felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre.²⁷

Az Alkotmánybíróság a normatív aktusokat elsősorban az egyedi aktusoktól határolja el és ezt a fogalmi elhatárolást használja annak megállapítására, hogy rendelkezik-e hatáskörrel. Azonban eddig még nem került sor a normatív és egyedi aktusok ismérveinek meghatározására.²⁸ A jogi normának fogalmi eleme, hogy az önmagában alkalmas legyen a jogalanyok magatartásának irányítására, továbbá a norma mindhárom szerkezeti egységével - hipotézissel, diszpozícióval, szankcióval - rendelkezik.²⁹ Ha megvizsgáljuk a Tptv. 36. § (6) bekezdését, akkor megfigyelhetjük, hogy a GVH által kiadott közlemények nem felelnek meg a normativitás követelményének. Egyrészt azok a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertetik, tehát egy közlemény magára a GVH-ra vonatkozik és nincsenek igazából még címzettjei sem hagyományos értelemben. Nincs továbbá a közleményeknek kötelező ereje sem. Nem alkalmas tehát a fenti értelemben a jogalanyok magatartásának irányítására. Mint minden jogalkalmazó szerv esetében, a GVH esetében is idővel kialakulnak bizonyos jogértelmezések, amelyeket az adott szerv a gyakorlata során követ. A GVH közleményei ilyen értelemben kifejezetten hasznosnak mondhatóak, hiszen ezt a gyakorlatot tárják a nyilvánosság elé. Mivel pedig kötelező ereje ezeknek nincsen, az esetlegesen sérelmes gyakorlatot az érintettek még mindig kifogásolhatják a rendes bíróságok előtt.

²¹ Balogh Zsolt, Holló András, Kukorelli István, Sári János, Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003., 197. oldal

²² 55/2001. (XI.29.) ABH

²³ A Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a GVH Versenytanácsa Elnökének 2/2003. számú közleménye, melyet részben módosított a Gazdasági Versenyhivatal Elnökének és a GVH Versenytanácsa Elnökének 2/2005. számú közleménye

²⁴ 60/1992. (XI.17.) ABH

²⁵ 60/1992. (XI.17.) ABH

²⁶ Sólyom László, Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 290. oldal

²⁷ Sólyom László, Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 290. oldal

²⁸ Sólyom László, Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001., 286. oldal

²⁹ Szigeti Péter, Szabály és norma azonossága és különbsége, Jogtudományi Közlöny, 2006. január, 3-13. oldal

Amennyiben az Alkotmánybíróság szűrőjén a Gazdasági Versenyhivatal által kiadott közlemények mégis fennakadnának, abban az esetben a jogkövetkezmény az lenne, hogy semmisnek kell azokat tekinteni, gyakorlatilag nem alkalmazhatóak. Ebben az esetben viszont az a helyzet állna elő, hogy míg a bírságkiszabásra vonatkozó Tptv.-be foglalt rendelkezések valószínűsíthetően alkotmányosak, addig a vonatkozó Közlemény nem lenne az. Tehát a piaci szereplőket pont egy olyan tájékoztató ponttól fosztaná meg az Alkotmánybíróság határozata, amely számukra jár előnnyel a kiszámíthatóság miatt. Végezetül figyelemmel kell lenni arra is, hogy az ún. „jogi iránymutatások” esetében az Alkotmánybíróság a jogbiztonság követelményeit tartja szem előtt. Mivel a Tptv. önmaga több szempontot ad meg a bírságkiszabással kapcsolatosan, és a Gazdasági Versenyhivatal közleménye nem jelent olyan értelmezési gyakorlatot, amely a gyakorlatban komoly „kockázatot” jelent a jogbiztonságra, ezért valószínűsíthető, hogy az alkotmánybírák nem találják a jelenlegi szabályozást és gyakorlatot alkotmányellenesnek.

Bírságok az Európai Közösség antitörst jogában - kitekintés

Az Európai Bizottság először 1969 júliusában használta az EK Szerződés által biztosított bírságkiszabási jogkörét, a Quinine és a Dyestuffs ügyekben. Az Európai Bizottság bírságolási elveinek most hatályos alapjait az 1/2003-as tanácsi rendeletben találhatjuk, amely a 23. cikkely (2) bekezdésében szintén lehetőséget ad az előző évi árbevétel 10 %-áig terjedő bírság kiszabására többek között a 81. vagy 82. cikkelyek megsértése esetében. Az alkalmazását tekintve van azonban egy lényegi különbség a két jogrendszer bírsága között. Míg Magyarországon egységes a bírói gyakorlat abban, hogy nem lehet értékelési szempont a generális prevenció az eseti döntés során, hiszen a generális prevenció önmagában a jogszabályban előírt szankció lehetőségében van, addig az Európai Bíróság máshogyan vélekedik a kérdésről.³⁰ Érdemes bővebben idézni a SA Musique Diffusion française and Others v Commission³¹ [Pioneer] jogesetből, mivel nagyon érdekes érveléssel találkozhatunk: A Bizottság álláspontja szerint 20 év közösségi versenypolitika után szükséges a bírságok érezhető mértékű emelése, legalábbis azon jogsértések esetében, amelyek már régóta jól meghatározottak és az érintettek által ismertek. Számos vállalkozás azért folytat általuk is ismerten közösségi jogba ütköző magatartást, mivel a profit, amelyet a jogellenes magatartásból szereznek meghaladja a miatta kiszabott bírságokat. Az ilyen magatartástól csak akkor lehet elrettenteni [a vállalkozásokat] ha a bírságok súlyosabbak mint a múltban.

A Bíróság a Bizottsággal egyetértve az alábbi következtetésre jutott. Azért lett a Bizottságra bírságolási jogkör ráruházva, hogy el tudja látni a közösségi jog által ráruházott felügyeleti feladatokat. Ez a feladat mindenképpen magában foglalja az egyedi jogsértések felderítésének és megbüntetésének kötelezettségét, de egyben magába foglalja egy általános versenyjogi politika kialakításának kötelezettségét. Ebből következik, hogy a jogsértés súlyának bírságolási szempontból történő megállapításánál a Bizottságnak nem csak az eset egyedi körülményeit kell figyelembe vennie, hanem azt a környezetet is amelyben a jogsértés felmerül és biztosítani kell, hogy ennek megvan a kellő visszatartó hatása, különösen az olyan jogsértések esetében, amelyek különösen károsak a Közösség céljainak elérésére. A Bizottságnak így lehetősége volt, hogy figyelemmel legyen arra, hogy az ilyen természetű jogsértések [ti. import és export korlátozások], bár a közösségi versenypolitika kezdete óta jogsértőként lett meghatározva, még mindig relatív gyakoriak, tekintettel az érintett vállalkozások által elérhető profitra és így a Bizottság számára megengedett, hogy ezt figyelembe véve megemelje a bírságot, hogy így is elősegítse a visszatartó hatást.

Ezt szem előtt tartva az Európai Bizottság közleménye a bírságkiszabásról akként rendelkezik, hogy a bírságoknak elégséges visszatartó erővel kell rendelkeznie nem csak annak érdekében, hogy az érintett vállalkozást visszatartsa, hanem annak érdekében is, hogy más vállalkozásokat visszatartson a 81. és 82. cikkekbe ütköző magatartások elkövetésétől vagy folytatásától. Tehát míg Magyarországon az érintett vállalkozásokra kiszabott bírság esetén pusztán implicite van generális preventív hatás, addig az Európai Bizottság által az érintett vállalkozásra kiszabott bírság esetében szinte „követelmény”, hogy az más vállalkozásokat visszatartson. Ez az elv – igaz közvetve – máshol is megjelenik a Bizottság közleményében, nevezetesen amikor előírja, hogy a jogsértés hosszától függetlenül célszerű egy bizonyos összeget beleszámítani a bírságba annak érdekében, hogy visszatartsuk a vállalkozásokat attól, hogy akár csak jogellenes magatartásba kezdjenek. Ilyen esetben ugyanis a jogsértés elkövetésének egyedi mérlegelésétől és a jogsértés időtartamától függetlenül kerül kiszabásra bírság.

A fentebb idézett eset jól szemlélteti azt a váltást is, amit egy szerző az alábbiak szerint fogalmazott meg: „a Bizottság nem folyamodott ahhoz a rendelkezésére álló eszközökhöz, hogy

³⁰ A speciális prevencióval kapcsolatban a Chemiefarma (Case 41/69) ügyben az Európai Bíróság kimondta, hogy a bírságok célja az, hogy megbüntesse a jogsértő magatartást és egyben megakadályozza, hogy újra elkövessék azokat.

³¹ Joined Cases 100-103/80, ECR 1983 Page 01825; 104-108. pontok

bírságokat szabjon ki addig, amíg a versenypolitikája nem lett eléggé kidolgozott, ahhoz, hogy a piaci résztvevők meg tudják az alapján ítélni a magtartásuk jogi következményeit.”³²

Bár az Európai Unióban is - újabban - gyakori kritika tárgya a magas bírságok mértéke a versenyjogban, ez szinte természetes, hiszen egy rövid ideje az Európai Bizottság igen komoly erőfeszítéseket tesz annak érdekében, hogy a bírságoknak kellő visszatartó ereje legyen. Különösen igaz ez az ún. kőkemény-kartellek esetében, ahol már komoly bírságok kerültek kiszabásra, így pl. a Vitamin-ügyben³³ 855.23 millió euró vagy a Plasterboard-ügyben³⁴. Igazából nagyon érdekes a párhuzam az Európai Unióban már nagyrészt lezajlott események és a mai magyar események között. Szintén a bírságolás kiszámíthatatlanságát kifogásolták és egyesek még ma is kifogásolják. Van aki egyenesen lottózáshoz hasonlította a Bizottság bírságkiszabási gyakorlatát.³⁵

A versenyjogi bírságokról általában

Egy, a szó szoros értelmében vett jogorvoslati rendszernek az alapvető célja, hogy elrettentse az embereket a jogsértésektől. Egy másik célja az áldozatok kompenzálása, de ez másodlagos, mivel egy jól megalkotott elrettentő rendszer alacsony szintre csökkenti a jogsértések előfordulását.³⁶

Utalni kell arra, hogy a versenyjog egy viszonylagosan új jogterület, amely a elsősorban a piaci hatalommal való visszaélések leküzdésére alakult ki, majd fokozatosan fejlődött az egyéb versenyre káros hatások megakadályozását is zászlajára tűzve. Nem véletlen folyamat ez, ugyanis a jogalkotók a világ számos országában felismerték, hogy a modern piaci körülmények mellett a piaci verseny a számos előny mellett amit biztosít, olyan következményekkel is járhat, amely a fogyasztókra és/vagy társadalmi szinten nézvéen is káros. A regulációk korának lejártával deregulációs folyamatok indultak meg. Mivel azonban az államnak egy hatékony módot kellett találnia a „piacfelügyeletre”, így a piaci versenyt egy általános jellegű (verseny)felügyelet alá helyezte. A jogalkotóknak éppen az a célja a versenyjogi szabályok megalkotásával, hogy ne egy mozdulatlan joganyagot hozzon létre, hanem egy, a piaci körülményekhez és fejlődéshez rugalmasan alkalmazkodni képes jogi környezetet. Nem véletlen a generálklauzulák gyakori alkalmazása. Magyarországon nem csak a Tpv. általános generálklauzulája irányadó, hanem az egyes - jogsértésekre irányadó - fejezetek is gyakorlatilag generálklauzulákkal kezdődnek. A törvényalkotó az általános tilalmak után sorol fel csak példálózó jelleggel tipizált elkövetési magatartásokat.

Ugyanezen elv érvényesül a bírságkiszabás szempontjainak meghatározásánál.³⁷ A bírság kiszabásánál biztosítani kell a rugalmasságot a bírságot kiszabó hatóságnak azért, hogy a versenyjogsértéssel elért előnyt - és eközben ne feledjük, hogy a versenyjogsértésből származó előnyök igen gyakran a társadalom egészének a veszteségei - kellőképpen tudja szankcionálni. A modern európai versenyjog reformja előtt a „kritikusok nem voltak boldogok a kartell ügyekben az összebeszélők által befizetett bírságok szintjével. Az alapvető kritika az volt, hogy az alacsony bírságok nem lesznek elegendőek a kartellek alapításától való elrettentésre, tekintettel az árrögzítésből származó jelentős előnyre. A vállalkozások szíves örömet befizetik a bírságokat és újra elkövetik a jogsértést, mindaddig amíg az árrögzítések miatt kiszabott bírságok nem lesznek elég nagyok ahhoz, hogy elrettentsék a kartellek létrehozását.”³⁸ Ugyanerre a következtetésre jutottak egyes szerzők az amerikai bírságolási politika tekintetében is.³⁹

A fentebbiekre tekintettel nem lehet csodálkozni azon, hogy a magyar versenyhatóság is egyre magasabb büntetéseket szab ki. Ez amellet, hogy logikus következménye a szankciókiszabás mögött álló elméletnek, egyben illeszkedik a világon máshol megfigyelhető folyamatokba is. „Úgy

³² Christopher Harding, European Community Investigations and Sanctions, The Supranational Control of Business Delinquency, Leicester University Press, Leicester, 1993, p. 81

³³ Case T-15/02 BASF v Commission

³⁴ Case T-50/03, Gyproc Benelux v Commission

³⁵ Ivo Van Bael, Fining a la carte: The lottery of EU competition law, European Competition Law Review, April 1995, pp. 237-243., lsd. még Russel Richardson, Guidance without Guidance - A European Revolution in Fining Policy? The Commission's new guidelines on fines, European Competition Law Review, July 1999, pp. 360-371.

³⁶ Richard A. Posner, Antitrust Law, The University of Chicago Press, Chicago, 2001, p. 266

³⁷ A bírság elméleti optimális szintjének tekintetében lsd. William M. Landes, Optimal Sanctions for Antitrust Violations, 50 University of Chicago Law Review, 1983, pp. 652-678 vagy Richard A. Posner, Antitrust Law, The University of Chicago Press, Chicago, 2001, pp. 267-269

³⁸ Joao Pearce Azevedo, Crime and Punishment in the Fight Against Cartels: The Gathering Storm, European Competition Law Review, August 2003, p. 403.

³⁹ Lsd. pl. Keith N. Hilton, Antitrust Law - Economic Theory & Common Law Evolution, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 43-52.

*tűnik, hogy a hatóságok felébredtek azon tény miatt, hogy a szankciókat és az engedékenységi politikákat úgy kell alkalmazni, hogy a teljes potenciáljukat kihasználják, ha azt akarják, hogy a kartellelles politikájuk hatékony legyen.*⁴⁰

Említést kell tenni arról is, hogy végeláthatatlan irodalma van a szankciókiszabás elméletének, de arra még nem sikerült választ kapni, hogy „*mi a legjobb elrettentés, a bizonyosság, vagy a bizonytalanság?*”⁴¹ Ha ugyanis a vállalkozások kellő bizonyossággal előre ki tudják számítani a bírság összegét, akkor azt természetesen beleszámítják a jogsértésekkel elérhető előnyökbe, amikor mérlegelik a jogsértés elkövetésének a lehetőségét. Ha viszont már egy jogsértés elkövetése mellett döntöttek, akkor az alacsony és kiszámítható bírságok nem bírnak semmilyen visszatartó erővel.

Ehhez a kérdéskörhöz tartozik még az is, hogy a bírságkiszabás versenyjogi ügyekben azon alapuljon-e, hogy a jogsértéssel elért előnyt elvonja a jogalkalmazó, vagy pedig azon, hogy a társadalom által elszenvedett hátrányt büntesse meg és kompenzálja. Bármelyik álláspontot is fogadjuk el az biztos, hogy mindkettő esetében nehéz megfelelően számszerűsíteni az elért előnyt vagy okozott hátrányt. Sőt, ha valaki arra az álláspontra helyezkedik, hogy az okozott hátrányt kell figyelembe venni, akkor arra is utalni kell, hogy nem minden jogsértést fedez fel az adott versenyhatóság, így a társadalmat ért versenyjogsértésekből eredő kárba arányosan a fel nem derített károkat is bele kellene számolni, amelyeket megint csak nem egyszerű számszerűsíteni.⁴²

A Gazdasági Versenyhivatal elmúlt években kiszabott egyes jelentős bírságai

Ahhoz, hogy egy bírságkiszabási rendszer alkalmasságát és arányosságát megítélhessük, meg kell vizsgálni a gyakorlatban is annak érvényesülését. Különösen igaz ez, mivel mint azt fentebb már láttuk, az Alkotmánybíróság csak olyan esetekben szokott beavatkozni a jogalkotó mérlegelési jogkörét érintő kérdésekbe, amikor is nincs hatékony bírósági jogorvoslati rendszer és nem kiszámítható a jogalkalmazás mikéntje.

A legnagyobb visszhangot kiváltó döntés talán az ún. „autópálya-kartell”⁴³ volt, ahol is a Gazdasági Versenyhivatal több mint hétmilliárd forintos bírságot szabott ki. Az autópálya építés bruttó 160 milliárd forintos értéket képviselt és nem egészen 60 km autópálya megépítése volt a tét. A Tptv. rendelkezései alapján tehát ha az érintett vállalkozásoknak semmilyen egyéb árbevétele nem volt, akkor is a maximálisan kiszabható bírság 16 milliárd forint lett volna. Mivel azonban az érintett vállalkozások számtalan egyéb megbízással is rendelkeztek, így ennél magasabb maximális bírság is kiszabható lett volna. Ehhez képest a ténylegesen kiszabott bírság mindösszesen alig több mint 7 milliárd forint volt. Ha csak azzal számolunk, hogy mindösszesen öt százalékos nyereséget értek el a vállalkozások a beruházás megvalósításával - ami nyilvánvalóan alulbecsült - még akkor sem éri el a bírság a nyereség összegét. És ebben az esetben nem csak, hogy generális prevencióról nem beszélhetünk, de speciális prevencióról sem, hiszen még esetlegesen a büntetést belekalkulálva is nyereséggel zárult az „üzleti vállalkozás”. Említést érdemel a fentebbiek fényében az is, hogy a vállalkozások által megvalósított magatartás a Gazdasági Versenyhivatal szerint a legsúlyosabb versenyjogi jogsértések közé tartozik, továbbá közpénzeket is érintenek.⁴⁴ Az „országos útépitő kartell”⁴⁵ esetében a bírság - amely 1,3 milliárd forint volt - az érintett vállalkozások összárbevételének megközelítőleg csak a 0,26 százalékát tette ki.

Szintén egy piacfelosztó kartell ügyben⁴⁶ a Versenyhivatal 702 millió forintos bírságot szabott ki 2005 decemberében. Ebben az esetben a jogsértést elkövetők - egy része - 1991-től részt vett a kartellben, amely egy nemzetközi kartell magyarországi tevékenységét érintette. A projektek értéke, amelyeket a megállapodások ténylegesen vagy potenciálisan érintettek, körülbelül 8,85 milliárd forint volt a Versenytanács által lefolytatott tárgyalás idejében. Ennek fényében megállapítható, hogy a bírság összege igen nagy valószínűséggel messze elmarad a vállalkozások éves árbevételének 10 százalékától, és a projektek által biztosított, vagy azok esetében amelyek

⁴⁰ Joao Pearce Azevedo, Crime and Punishment in the Fight Against Cartels: The Gathering Storm, European Competition Law Review, August 2003, p. 404.

⁴¹ Alison Jones and Brenda Sufrin, EC Competition Law, Text, Cases and Materials, Oxford University Press, Oxford, 2004, p. 1128

⁴² Lsd. bővebben pl. Wouter P.J. Wils, The Optimal Enforcement of EC Antitrust Law - Essays in Law and Economics, Kluwer Law International, The Hague, 2002, pp. 22-26

⁴³ Vj-27/2003.

⁴⁴ Egyéb közbeszerzéseket érintő ügyekben ld. Hargita Árpád, Közbeszerzés vagy közbe szerzés, Versenytükör, 2005. szeptember, 25-30. oldalak, illetve bővebben: Hargita, Árpád - Tóth, Tihamér, God Forbid Bid-Riggers: Developments under the Hungarian Competition Act, World Competition, March 2005, pp. 205-232

⁴⁵ Vj-56/2004

⁴⁶ Vj-102/2004.

nem valósultak meg a potenciális nyereség 10 százalékát sem érte el a bírság. Szintén megjegyzendő, hogy ez annak ellenére ilyen alacsony, hogy közpénzeket érintett a kartell.

A Versenytanács fogyasztók megtévesztése miatt közel 170 millió forintos bírságot szabott ki egy vállalkozásra és három bankra 2006-ban.⁴⁷ Az eljárás alá vont vállalkozást már harmadszor marasztalta el fogyasztók megtévesztése miatt a Gazdasági Versenyhivatal, és bár az éves nettó árbevétele majdnem 15,2 milliárd forint volt, a bírság annak az egy százalékát is alig haladta meg.

Egy másik vállalkozással szemben szintén fogyasztók megtévesztése miatt szabott ki 257 millió forintos bírságot a Versenytanács.⁴⁸ Ez alig volt több mint a vállalkozás előző évi nettó árbevételének két százaléka. Ha figyelembe vesszük, hogy a reklámköltségek a jogsértéssel kapcsolatban milyen nagyok lehettek, akkor már nem tűnik olyan nagy mértékűnek a kiszabott bírság. Csak 2004-ben 204 db televíziós reklámot vetítettek le, míg 2005-ben 273 reklámot tervezett be a vállalkozás.

Itt kell megjegyezni, hogy nem csak, hogy gyakran még a jogsértéssel elért hasznot sem vonja el a jogalkalmazó a vállalkozásoktól, hanem példának okáért a bírság az adott jogsértéssel kapcsolatos reklámkampányok költségeinek is csak a töredékét teszik ki.

A fentebb hivatkozott jogesetek bár csak egy részét képezik a kiszabott bírságoknak, jól érzékeltetik azt, hogy nem csak hogy nem él a Gazdasági Versenyhivatal a törvényben biztosított lehetőségével, hogy az árbevétel arányában szabjon ki komoly bírságokat, hanem sok esetben még az is kérdéses, hogy elvonja-e a jogsértésekkel megszerzett előnyt. Ha ugyanis nem, akkor nem csak, hogy a törvényben szabályozott lehetséges bírság nem jár generális prevenciók hatással, hanem maguk az egyes ügyekben kiszabott bírságok sem érik el a speciális prevenciók hatást.

A következőkben azt vizsgáljuk meg, hogy a 2001-2004-ig terjedő időszakban⁴⁹ hogyan alakult a bírságolási statisztika az erőfölényes és a versenykorlátozó megállapodásokkal kapcsolatos ügyekben.⁵⁰ 2004-ben 59 ügy kapcsán 8562,7 milliárd forint bírságot szabott ki a Gazdasági Versenyhivatal, amely eljárásonként 145,1 millió bírságot jelent. Ha azonban ebből levonjuk az ún. „autópálya-kartell” ügyben kiszabott bírságot, akkor máris más az eredmény. Ebben az esetben ugyanis az egyes eljárásokra jutó bírság a 27 milliót sem éri el átlagban. 2003-ban 51 eljárásra 694 millió bírság jutott, amely eljárásonként 13,6 millió forintos bírságot jelent. 2002-ben 54 eljárásra majdnem 401 millió forint bírság jutott, amely eljárásonként 7,4 millió forint körüli összeget jelent. 2001-ben 43 ügyben összesen 10 millió forint bírság kiszabása mellett eljárásonként átlagban mindösszesen 232,6e forintos bírságot jelentett.⁵¹

Az a fentebb kifejtettek alapján nem kétséges, hogy a Gazdasági Versenyhivatal még a kiemelkedő mértékű bírságok esetében is méltányosan gyakorolta a ráruházott szankcionálási hatáskört, bár az is tény, hogy a gyakorlat egyre inkább szigorodik.

Kérdés marad azonban továbbra is, hogy kiszámítható-e a bírságolás módja maga. A Tptv. a 78. §-ában 7+3 szempontot ad meg a bírságkiszabás szempontjaira tekintettel. Ha összevetjük a gazdasági jog körébe tartozó hasonló szabályozásokat, akkor esetlegesen is csak elvétve találkozunk ilyen „kimerítő” felsorolással. A Gazdasági Versenyhivatal a 2/2003. sz. közleményében, amelyben Gazdasági Versenyhivatal az antitröszt ügyekben kiszabandó bírság megállapításának elveit részletezi, pusztán egy tájékoztató jellegű információ forrás, amelyet bár nem ír elő kötelező jelleggel a Tptv., a Gazdasági Versenyhivatal azon törekvését fejezi ki, hogy kiszámíthatóvá és átláthatóvá tegye a bírságok megállapításának módját. Anélkül, hogy megismételnénk az abban foglaltakat megállapítható, hogy a Gazdasági Versenyhivatal a magyar közigazgatásban viszonylag egyedülálló módon „matematikai képlettel” többé-kevésbé leírhatóvá tette a bírság kiszabásának módját és mértékét. Lényegében a bírság összegének meghatározása egy többlépcsős folyamat. Először a GVH meghatároz egy alapösszeget a jogsértő vállalkozás által az érintett piacon elért forgalomból, majd pedig ezt módosítja egyéb szempontok alapján, így a jogsértés időtartamának, az ismétlődés, a jogsértéssel elért előny és a törvényi maximum figyelembevételével. Tényezők, amelyeket figyelembe vesz a GVH az alapösszeg meghatározásakor: a jogsérelem súlya, a verseny veszélyeztetettsége (jogsértés típusa és a verseny dimenzióinak érintettsége), a jogsértés piaci

⁴⁷ Vj-70/2005

⁴⁸ Vj-148/2005

⁴⁹ A Gazdasági Versenyhivatal tevékenységéről szóló országgyűlési beszámoló alapján.

⁵⁰ Bár az alábbi elemzés - statisztikai adatokról lévén szó - nem képes értékelni az elkövetés súlyosságát, illetve a bírságkiszabás során egyébként értékelhető szempontokat, a téma szempontjából értékelendő tendenciát képes érzékeltetni.

⁵¹ A statisztikai adatok esetében kis mértékű eltérés lehetséges, ugyanis egyes években voltak olyan ügyek, amelyeket a statisztika mind az erőfölényes ügyek, mind pedig a versenykorlátozó megállapodások körében értékel.

hatása (jogsértő piaci részesedése, piac megtámadhatósága, érintett fogyasztói kör és a termék jellege, piacra lépő vagy már piacon lévő vállalkozás, tovagyrűző hatás más piacokra), viszonyulás a jogsértéshez, a vállalkozás szerepe a jogsértésben (szervező vagy kiszolgáltató), tevőleges jóvátétel, felróhatóság, külső és egyéb tényezők (korábbi GVH döntések hiánya vagy eltérő jellege, állami ráhatás), valamint egyéb szempontok (ügy-specifikus tényezők)

Tehát nem csak, hogy maga a törvény rendelkezik cizelláltan a figyelembe veendő szempontokról, hanem hatóság konstruktív kezdeményezése is segít az átláthatóság biztosításában. Természetesen - magából a bírságkiszabás diszkrecionális jogköréből fakadóan - vannak bizonytalansági tényezők, azonban ez abból is fakad, hogy a legtöbb szankció esetében egyediesítésre van szükség, hiszen éppen ezért adott a jogalkotó diszkrecionális jogkört a hatóságnak.

Zárszó

Ahhoz, hogy bírság mind megtorló, mind pedig visszatartó hatását tekintve érzékelhető hatást fejtsen ki egy piaci szereplőre, szükséges, hogy azt a bírságot kifizetni kényszerülő megérezze. Ráadásul nem csak az elért előnyt kell elvonni a jogsértést elkövető vállalkozástól, hanem kellő visszatartó erővel kell rendelkeznie a szankciónak ahhoz, hogy a további jogsértéseket megakadályozza. A magyar viszonylatokban, mivel maga a magas szankcióval fenyegetettség jelenti a bírósági gyakorlat szerint a generális prevenciót, ennek úgy kell megjelennie, hogy kellően magas bírságot kell kiszabni a vállalkozásra ahhoz, hogy ne legyen „ismételt elkövető”. 16 évnyi magyarországi versenyjogi jogalkalmazás után és - mivel igen gyakran komoly multinacionális vállalkozásokról van szó, ezért az európai joggyakorlatot is figyelembe véve - immár majdnem 50 évnyi európai joggyakorlat után, a vállalkozások nem hivatkozhatnak arra, hogy nem ismerik az alapvető versenyjogi jogsértéseket illetve az elkövetési magatartásokat. Figyelemmel kell lenni ugyanis arra, hogy érzékelhető bírságokat mind a magyar, mind az európai versenyhatóság csak abban az esetben szab ki a jelenlegi gyakorlat szerint, amikor olyan jogsértésről van szó, amelyekről ismert a jogsértő jelleg és egyben súlyosan torzítja a versenyt.

Mint az a fentebbi elemzésekből kiderült, a mai magyar bírságkiszabási gyakorlat igen enyhének tekinthető és még a mostanában megemelkedett bírságok is messze elmaradnak attól a szinttől, amit a jogalkotó célszerűnek ítélt a jogszabály megalkotásakor. A Gazdasági Versenyhivatalnak az olyan jogsértések esetében amelyek új kérdéseket vetnek fel tartózkodnia kellene a bírságok kiszabásától, míg a „kökemény” versenyjogsértések esetében a jelenlegi gyakorlatnál lényegesen magasabb bírságokat kellene kiszabnia.

E tanulmány keretei nem teszik lehetővé, de mégis utalni kell két kérdéskörre, amely szorosan összefügg a bírságkiszabással is.⁵² Ez a két kérdéskör pedig a büntetőjog eszközeinek lehetséges igénybevétele, illetve a magánjogi jogérvényesítés hatékony működése. A jelenlegi enyhe bírságkiszabási gyakorlatot ugyanis ellensúlyozhatná a jogsértésekért felelős vezető tisztségviselők büntetőjogi felelősségre vonása. Ha szemrevételezzük a magyar büntetőjog által büntetni rendelt magatartásokat, akkor minden további nehézség nélkül arra a következtetésre juthatunk, hogy olyan elkövetési magatartások is büntetendők, amelyek mind a jogsértés súlyát tekintve, mind pedig az érintett személyi kört tekintve messze elmaradnak a versenyjogi szabályok megsértésével okozott sérelemtől. A másik ilyen kérdéskör pedig a magánjogi jogérvényesítés. Amennyiben ugyanis a magánjogi jogérvényesítés hatékonyan működne és a jog által évszázadok óta követett reparációs elv szélesebb körben érvényesülne, abban az esetben indokoltabb lehetne egy kevésbé szigorú bírságolási gyakorlat, hiszen olyan tényezőket kevésbé kellene figyelembe venni, mint például a jogsértés által okozott kár, mivel az megtérülne a károsultnak. Ugyanígy kevésbé kellene koncentrálni a generális prevenció hatására, hiszen a büntetőjog immár kellő mértékű - a büntetőjogi fogalomtárral élve - elrettentő hatást biztosíthatna.

A jogalkotók szerte a világban nem véletlenül élnek a lehetőséggel, hogy a versenyfelügyeleti eljárások gyakori alanyaiként feltűnő nemzetközi mérce szerint is nagy vállalkozások jogsértéseit olyan módon szankcionálják, hogy az valóban képes lehessen visszatartó hatást kifejteni. A jogalkalmazóknak élniük kell a rájuk ruházott lehetőséggel és olyan mértékű bírságot kell kiszabniuk, amely megakadályozza, hogy a vállalkozások pusztán „költség-haszon-lebukás veszélye” kalkulációt végezzenek és ennek alapján döntsenek a jogsértés megvalósítása vagy a jogkövető magatartás mellett. A törvényhozói célok elérése és a társadalom javára történő jóvátétel biztosítása érdekében olyan bírságokat kellene kiszabni, amelyek „fájdalmat” okoznak a vállalkozásoknak. Természetesen azonban figyelemmel arra, hogy a versenyjogi jogalkalmazás hatása nem lehet sem a piac működésének megzavarása, sem pedig a vállalkozások végső ellehetetlenítése. El kell azonban érni a „fájdalmi küszöböt”. Ugyanígy a jogtalan előnyt teljes egészében el kell vonni a jogsértést elkövető vállalkozástól - mint ahogy az az Európai Bizottság

⁵² A két kérdéskörre csak utalunk, tekintettel arra, hogy az azok által felvetett problémák elemzése önmagában is külön értekezéseket igényelne.

vonatkozó közleményében is megjelenik⁵³ - mindaddig amíg a jogi környezet nem teszi lehetővé ennek a szempontnak a hatékony érvényesítését más eszközökkel. Ideális esetben az elért előny kellene, hogy a minimum legyen a bírság kiszabásakor, természetesen a fentebbi elvek (nem cél a vállalkozások tönkretétele vagy a piac megzavarása) figyelembevételével. Azért is csak ideális esetben, mivel tisztában kell lennünk azzal, hogy ezt a jogtalan előnyt a versenyjogi jogsértések esetében nehéz pontosan meghatározni. Nem véletlen, hogy a GVH közleménye előírja, hogy amennyiben a jogsértéssel elért előny számszerűsíthető akkor a GVH által kiszabott bírság a számszerűsített előny háromszorosára nő, kivéve ha már eredetileg is meghaladta volna ezt az összeget. Ezen elv érvényesülésének azonban egy nagyon gyakorlati akadály szab határt, nevezetesen, hogy - mint azt fentebb említettük - sem technikailag nem egyszerű számszerűsíteni az elért előnyt, sem pedig a versenyhatóságok nem rendelkeznek elegendő erőforrással ahhoz, hogy minden ügy esetén megpróbálják számszerűsíteni az elért előnyöket.

⁵³ Ez előírja, hogy a Bizottság figyelembe fogja venni a bírság összeg megemelésének szükségességét annak érdekében, hogy az meghaladja a jogsértés következtében helytelenül megszerzett előnyöket, amennyiben ez megbecsülhető.



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

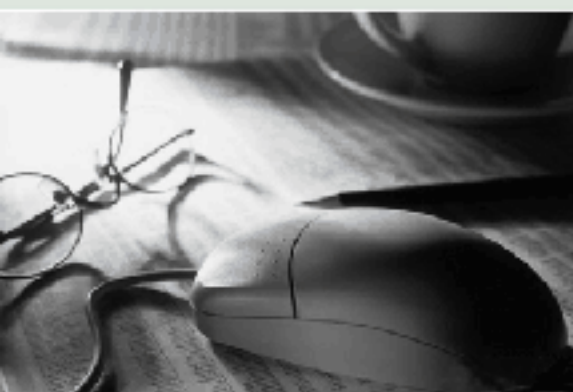
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



országos ügyvédi szaknévsor

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás