

JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**Bíróági felülvizsgálat a magyar versenyjogban,
különös tekintettel a versenyjogi bírságok felülvizsgálatára**

Szerző:

dr. Szendrák Dominika

Gyöngyös, 2018. május 25.

I. Bevezetés

A versenyjogi határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban felmerülő problémákat és a bírósági gyakorlatot leginkább a határozatokon keresztül lehet megvilágítani, ezért a tanulmányom egyik témája a Gazdasági Versenyhivatal (továbbiakban: GVH) döntéseinek és az ezeket felülvizsgáló bírósági ítéleteknek az ismertetése. Ugyanakkor ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk erről a témáról, mindenképpen ismernünk kell a GVH versenyfelügyeleti eljárását, az abban hozható döntések típusait, valamint a bírósági felülvizsgálati eljárás általános szabályait is.

2018. január 1. napjával a szabályozásban lényeges változások következtek be, tanulmányomban így mind a 2018. január 1. napját megelőzően hatályban lévő jogszabályokat, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (továbbiakban: Ket.) és a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényt (továbbiakban: Pp.) - melyekből a jelenlegi gyakorlat határozható meg - mind pedig a 2018. január 1. napját követően hatályban lépett új eljárási szabályokat, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (továbbiakban: Ákr.) és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (továbbiakban: Kp.) ismertetni szeretném.

A bírósági gyakorlat bemutatására a korábban hatályban lévő szabályok alapján kerül sor, mivel a 2018. január 1. napját követően indult versenyfelügyeleti eljárások még nem kerültek abba a szakba, ahol bírósági gyakorlatot be lehetne mutatni.

A bíróság által felülvizsgálható aktusok körét a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpv.) a Versenytanács által az ügy érdemében született határozatokra korlátozza, így első lépésként azt kell meghatározni, hogy mi minősül érdemi határozatnak. Miután ezt meghatároztuk, azt kell eldönteni, hogy mely jogszabályokat alkalmazzuk a bírósági felülvizsgálat során.

2018. január 1. napjával megváltoztak a Tpv. szabályai, a Ket. és a Pp. hatályon kívül helyezésével pedig az eljárási szabályok is módosításra kerültek. A 2018. január 1. napját megelőzően indult ügyekben a Tpv.-t, a Ket.-et és a Pp. XX. fejezete kerül alkalmazásra, míg 2018. január 1. napját

követően indult és ezt követően megismételt eljárásokban - figyelemmel arra, hogy Ákr. szabályait a versenyfelügyeleti eljárásra nem lehet alkalmazni - a Tpv. és a Kp. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A tanulmányom utolsó fejezetében a versenyjogi bírságkiszabás körében mutatom be a kialakult bírósági gyakorlatot. Ahhoz, hogy a bírósági gyakorlat meghatározható legyen, tanulmányom általános részében külön fejezetben mutatom be a versenyjogi bírságokat, azok típusait, valamint a bírság kiszabásakor figyelembe vehető körülményeket.

A tanulmány utolsó részében több bírósági határozatot bemutatok, melyekből megállapítható a bíróságok felülvizsgálati gyakorlata.

II. A versenyfelügyeleti eljárás és a versenyjogi bíróságok általános szabályai

1. A Gazdasági Versenyhivatal

A GVH-t az Országgyűlés hozta létre a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény elfogadásával. A hivatal a törvény hatályba lépésével egyidejűleg, 1991. január 1. napján kezdte meg működését.

A jelenleg hatályos versenytörvény 1997. január 1. napján lépett hatályba, amely meghatározta a magyar versenyjogi szabályokat, a GVH jogállását, szervezeti és működési kereteit, eljárásainak rendjét. Magyarország 2004-es csatlakozása az Európai Unióhoz a GVH, és így a magyar versenyjog életében is változást hozott, mivel a GVH tagja lett az Európai Bizottság Verseny Főigazgatóságából és a tagállami versenyhatóságokból álló Európai Versenyhálózatnak, s bekerült az uniós versenyjog alkalmazói közé.¹

A GVH a piaci verseny tisztaságának őre, melyre figyelemmel a Tpv. négy területen adott hatáskört a részére, egyrészt a versenykorlátozó megállapodások, másrészt a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre vonatkozó tilalmak, harmadrészt a vállalkozások összefonódásával kapcsolatos tilalmak, negyedrészt pedig - 2008. szeptember 1-jét megelőzően a fogyasztók, 2008. szeptember 1-jével kezdődően pedig az üzletfelek tekintetében - a döntések tisztességtelen befolyásolása körében öröklik a verseny tisztasága felett.

A GVH hatáskörébe ugyanakkor nem csak a Tpv. által meghatározott feladatok tartoznak, mivel ellátja a külön törvényben meghatározott versenyfelügyeleti és egyéb feladatokat, mint például a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényben (továbbiakban Fttv.) meghatározott feladatokat, valamint ellátja mindazokat a feladatokat is, amelyeket az Európai Unió joga (az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikke) a tagállami versenyhatóság hatáskörébe utal. A GVH hatáskörét ugyanakkor a Tpv. -n és az Fttv. -n felül egyéb jogszabályok is meghatározzák, úgymint pl. a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) vagy a statisztikáról szóló 1993. évi XLV. törvény.

¹http://www.gvh.hu/gvh/gvh_feladata

A fent hivatkozott törvényekbe ütköző magatartás észlelése esetén bárki bejelentéssel vagy panasszal élhet a GVH-nál. A GVH által folytatott panasszal vagy bejelentéssel kapcsolatos, illetve versenyfelügyeleti eljárás során azonban nincs mód magánjogi jogérvényesítésre, azaz az egyéni érdeksérelmek orvoslására. A magánjogi jogérvényesítés érdekében és az esetleges kártérítés követelése esetén bírósághoz fordulhat a fogyasztó, akár a GVH-nál folyó eljárással párhuzamosan is.

A GVH szerepe az, hogy a köz érdekében, a hosszú távú fogyasztói jólétet és így a versenyképességet is növelő módon érvényt szerezzen a hatáskörébe tartozó versenyjogi rendelkezéseknek, valamint az, hogy a rendelkezésére álló eszközökkel általában is támogassa a versenyt, vagy ahol verseny nem lehetséges, elősegítse a versenyt megteremteni vagy pótolni hivatott állami szabályozás kialakítását.²

A GVH jogállását, feladatait, szervezeti felépítésének alapjait, valamint a GVH-ban foglalkoztatottak jogviszonyára vonatkozó speciális szabályokat a Tpvt. VII. fejezete szabályozza. Ezek részletes ismertetésére tanulmányomban nem kerül sor, csak a GVH jogállását és feladatait mutatom be, mivel témámhoz ez kapcsolódik.

A GVH autonóm államigazgatási szerv, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el.³

2. A versenyfelügyeleti feladatok meghatározása és a versenyfelügyeleti eljárás

A versenyfelügyeleti feladatok ellátása a GVH egyik fő feladata. Ennek ellenére a Tpvt. nem ad egyértelmű definíciót arra, hogy mit is ért versenyfelügyeleti feladatok alatt, csak a törvény az egyéb rendelkezéseiből lehet ezt megállapítani. Ezek szerint versenyfelügyeleti eljárás alatt a Tpvt. III-VI. fejezetében foglalt szabályok érvényesítésére szolgáló speciális hatósági eljárást, illetve az ebben kifejtett hatósági tevékenységet értjük versenyfelügyeleti eljárás alatt. Ugyanígy versenyfelügyeleti eljárásnak minősül a Tpvt.-ben foglalt anyagi jogi szabályok megsértése esetén való eljárás, e

²http://www.gvh.hu/gvh/gvh_feladata

³A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpvt) 33. § (1)-(2) bekezdés

szabályok közhatalmi eszközökkel való érvényesítése.⁴ Tág értelemben ugyanakkor valamennyi, a verseny szabadságát védő jogszabályi rendelkezés érvényesítése, betartásának felügyelete is besorolható ebbe a feladatkörbe.⁵

Fentiek alapján megállapítható, hogy a versenyfelügyeleti, illetve a versenyfelügyeleti jellegű feladatai a GVH-nak nem csak a Tptv.-ben jelenhetnek meg, de a verseny felügyeletének általános feladatával valamennyi ágazatra kiterjedő módon a jogalkotó a GVH-t ruházta fel.⁶

A Tptv. 45. §-a szerint a GVH jár el a Tptv. megsértése esetén, illetve azokban a hatósági ügyekben, amelyek tekintetében külön törvény az eljárást a GVH hatáskörébe utalja. A GVH illetékessége az ország egész területére kiterjed, figyelemmel arra, hogy a GVH területi szervekkel nem rendelkezik.

A Tptv. 47. § (1) bekezdése szabályozza a versenyfelügyeleti eljárás két szakaszát, a vizsgáló eljárását és a Versenytanács eljárását, melyet együttesen alapeljárásnak is lehet nevezni. Az alapeljáráshoz kapcsolódik további két szakasz, az utóvizsgálat és a végrehajtás, amelyek ugyan szűk értelemben nem minősülnek az alapeljárás részének, de ahhoz szorosan kapcsolódnak, mivel az alapeljárást követő ellenőrzési folyamatokat határozzák meg.

A versenyfelügyeleti eljárás első szakasza, a vizsgáló eljárása, mely a vizsgáló által kiadott „ügyindító végzéssel” indul és a vizsgálati jelentés Versenytanács elé terjesztéséig tart.

Az ügyindító végzésnek az a szerepe, hogy meghatározza a vizsgálat tárgyát, a vizsgálat kereteit és annak szereplőit, illetve a vonatkozó jogszabályok és a releváns tények meghatározásával közölje az eljárás alá vonttal a vizsgálat lényegét. Az ügyindító végzéssel szemben jogorvoslatnak nincs helye, aminek az a legfőbb oka, hogy ebben a végzésben a vizsgáló csak a vizsgálat kereteit határozza meg.⁷

A vizsgáló eljárásának, s így a versenyfelügyeleti eljárás első részének az a célja, hogy a vizsgáló feltárja a tényállást, beszerezze a szükséges információkat és a szükséges adatokat. A vizsgáló

⁴ Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, szerkesztette: dr. Juhász Miklós, Ruszthiné dr. Juhász Dorina, dr. Tóth András (továbbiakban: Kommentár) 409.o.

⁵Kommentár 410.o.

⁶Kommentár 411.o.

⁷Tptv. 70. § (1) bekezdés

eljárását két módon lehet lezárni, vagy vizsgálati jelentést készít - mely tartalmazza a vizsgálat megállapításait, a megállapított tényeket és a vizsgáló jogi értékelését - amit aztán a Versenytanács elé terjeszt, vagy megszünteti az eljárást. Ezek a végzések önálló jogorvoslattal megtámadhatóak, ezek ellen fellebbezésnek van helye.

A Versenytanács a versenyfelügyeleti eljárásba akkor lép be, amikor a vizsgáló a vizsgálati jelentést leadja, ezzel indul meg a versenyfelügyeleti eljárás második szakasza. A Versenytanács elsődleges feladata a vizsgáló által feltárt tények alapján az érdemi döntés meghozatala, de ezen például jogorvoslati fórumként is eljár a vizsgálói végzésekkel szemben, de szerepe van az engedékenységi kérelmek és az informátori díj igény iránti kérelmek elbírálásában is.

Fontos kiemelni, hogy a versenyfelügyeleti eljárás során érdemi határozat meghozatalára kizárólag az eljáró versenytanács jogosult, a vizsgáló erre nem jogosult, a vizsgáló csak az eljárást megszüntető végzést hozhatja meg. A Versenytanács eljárását az érdemi döntés vagy az eljárás megszüntetése zárja le.

A Versenytanács az eljárása lefolytatását követően érdemi döntés hoz, melynek típusait a Tpvt. 76. § (1) bekezdése határozza meg, a Tpvt. 78. § (1) bekezdése pedig meghatározza azokat az esetköröket, amelyekben az eljáró versenytanács bírságot szabhat ki. Mivel tanulmányom második részében a GVH és a bíróságok gyakorlatát a bírság kiszabása körében szeretném ismertetni, így az egyéb érdemi döntések bemutatását tanulmányom nem tartalmazza.

A versenyfelügyeleti eljárásnak ugyan nem része az utóvizsgálat és a végrehajtás, azonban ahhoz szervesen kapcsolódnak, így ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a versenyfelügyeleti eljárás lefolytatásáról ezekről is szólni kell pár mondatot.

Az utóvizsgálat lényegében egy ellenőrzési eljárás, melyre a versenyfelügyeleti eljárás szabályait kell alkalmazni, itt is vizsgálati szakasz és Versenytanácsi szakasz van, mely szintén a Versenytanács döntésével zárul. Ennek során a GVH ellenőrzi az eljáró versenytanács végrehajtható határozatában előírt előzetes vagy utólagos feltétel teljesülését és az előírt kötelezettség teljesítését.⁸

⁸Tpvt. 77. § (1)-(6) bekezdés

A versenyfelügyeleti eljárás részét már nem képező végrehajtás megindítására akkor kerül sor, amennyiben megállapítható, hogy önkéntes teljesítésre nem került sor.⁹

3. A versenyjogi bírság

Mivel tanulmányom második részében a bíróságok gyakorlatát a bírságkiszabás felülvizsgálata körében mutatom be, így jelen fejezetben ismertetem a bírság kiszabásának szabályait.

3.1. A közigazgatási bírságokról általában

A közigazgatásban a bírságok kiszabásának, megállapításának több modellje létezik. Az első modellben tételes összegű bírság kiszabására kerül sor, ami azt jelenti, hogy a jogalkotó pontosan megmondja, hogy milyen cselekményért milyen összegű bírság jár. Vannak ugyanakkor olyan bírságszámítási modellek is, melyeknél a hatóság megállapít egy alapösszeget, majd ezt növeli bizonyos szorzótényezőkkel, és van a bírságkiszabás harmadik modellje, az összeghatárok között szabadon megállapított bírság, melyekben a hatóság egytól-ig határ között állapítja meg a konkrét bírság összegét. A versenyjogban ez utóbbi bírságkiszabási modell érvényesül, vagyis a hatóság bizonyos keretek között határozhatja meg a bírság összeget, mérlegelve a különböző tényezőket.¹⁰

Mérlegelési jogkörön tehát azt a jogalkalmazói felhatalmazáson alapuló, a törvényi keretek között gyakorolható döntési szabadságot értjük, mely során többféle döntési lehetőség közül választhat a hatóság. A mérlegelési jogkör gyakorlásához a megfelelő tényállástisztázás elengedhetetlen, mivel jogszerű és megalapozott döntés csak a minden tekintetben valósághű tényállásra alapítható.¹¹

3.2. A versenyjogi bírságok típusai

A Tptv. háromfajta bírságot ismer, az eljárási bírságot, az érdemi bírságot és a végrehajtási bírságot.

⁹Kommentár 480-481.o.

¹⁰Kúria joggyakorlat elemző csoportjának 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú összefoglaló véleménye a közigazgatás bírságokról (továbbiakban: Joggyakorlat elemző csoport véleménye) 28-30.o.

¹¹Joggyakorlat elemző csoport véleménye 36-40.o.

Eljárási bírság azzal szemben szabható ki, aki az eljárás során egy cselekményt végez vagy olyan magatartást tanúsít, amely az eljárás elhúzására, a valós tényállást feltárásnak megghiúsítására irányul, vagy azt eredményezi, vagy kötelezettségét egyébként önhibájából megszegi, vagyis az eljárás bírság az eljárási kötelezettség megsértésének szankciója.¹²

Az eljárási bírság kiszabására két lehetőség van, ugyanis az kiszabható egyösszegben és kiszabható napi bírságként is.

Az egyösszegű eljárási bírság összegét a Tpt. 61. § (3) bekezdése határozza meg, szintén egy tól-ig határ között. Vállalkozás esetében 200.000 forinttól a végzés meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevétel 1 %-a között, míg vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében 50.000 forinttól 500.000 forintig terjedhet az összege.¹³

Napi bírság kiszabására akkor kerülhet sor, ha a határidőhöz kötött eljárási kötelezettségét a vállalkozás vagy a vállalkozásnak nem minősülő természetes személy határidőben nem teljesíti. A bírságot arra az időszakra kell kiszabni, mely időszakban a kötelezett nem teljesítette kötelezettségét, vagyis a teljesítési határidő leteltétől az eljárási kötelezettség teljesítéséig. A napi bírság összege vállalkozás esetében legfeljebb az eljárási bírságot kiszabó végzés meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevétel egy napra jutó összegének egy százaléka, vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében legfeljebb napi 50.000 forint lehet.¹⁴

A fenti szabályozás egyértelművé teszi, hogy napi összegű, a teljesítésre ösztönző eljárási bírság csak még nem teljesített eljárási kötelezettséghez kapcsolódóan szabható ki, egyébként az eljárási kötelezettség megsértését egy összegben kell szankcionálni. A korábbi szabályozásból hatályon kívül helyezésre került az a rendelkezés, amely az eljárási bírságot kiszabó végzést a kötelezett javára egyfajta méltányossági jogkörben is módosíthatóvá vagy visszavonhatóvá tette, mivel nem

¹²Tpt. 61. § (1) bekezdés

¹³Tpt. 61. § (3) bekezdése

¹⁴Tpt. 61. § (4) bekezdése

határozhatóak meg olyan objektív szempontok, amelyek mentén a méltányossági jogkör alkotmányossági garanciákkal övezve lenne gyakorolható.¹⁵

Az eljárási bírságtól meg kell különböztetni a versenyfelügyeleti eljárásban az eljáró versenytanács határozatában kiszabható érdemi bírságot.

Az érdemi bírság kiszabása a Tpvt. 76. § (1) bekezdés k) pontja alapján Versenytanácsi hatáskörbe tartozik, és az ügyet érdemben lezáró határozatban szabható ki, mint jogkövetkezmény. Az érdemi bírság vonatkozásában a Tpvt. szabályait kell alkalmazni, ugyanis a Tpvt. 44. § (1) bekezdése kifejezetten kizárja a Ket. közigazgatási bírságról szóló fejezetének alkalmazását a versenyfelügyeleti eljárásra.

Az érdemi bírság kiszabásának célja kettős, ugyanis generális és speciális prevencióként is szolgálnia kell. A speciális prevenció mellett, vagyis hogy az adott vállalkozást visszatartsa az esetleges jövőbeli tisztességtelen piaci magatartásoktól, ezáltal megteremtve a gazdasági verseny tisztességét, generális prevencióként is szolgálnia kell, és alkalmasnak kell lennie arra is, hogy másokat is visszatartson jogsértések elkövetésétől. A bírság tehát befolyásolni kívánja a jogsértő vállalkozás további piaci magatartását és a hasonló helyzetben lévő vállalkozásokat is.¹⁶

A Tpvt. 78. § (1) bekezdése határozza meg azokat az esetköröket, amelyekben az eljáró versenytanács érdemi bírságot szabhat ki. Eszerint az eljáró versenytanács bírságot azzal szemben szabhat ki, aki a GVH hatáskörébe tartozó jogsértő magatartást megvalósítja. Akkor is kiszabható bírság a vállalkozással szemben, ha az eljáró versenytanács határozatában megtiltott összefonódást a tilalom ellenére végrehajtotta, nem teljesítette az összefonódásra vonatkozóan a határozatban előírt kötelezettséget, vagy az összefonódást az eljáró versenytanács határozatában előírt feltétel teljesülése nélkül végrehajtotta, illetve az összefonódást a Tpvt. 29. § szerinti tilalom ellenére végrehajtotta. Kiszabható a bírság akkor is, ha az eljáró versenytanács határozatában azt állapította meg, hogy az összefonódás nem csökkenti jelentős mértékben a versenyt az érintett piacon, az összefonódás-bejelentésben - az összefonódás vizsgálatának elrendelésére kiható módon - lényeges

¹⁵A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény indokolása, Complex jogtár (továbbiakban: Tpvt. indokolás)

¹⁶Kommentár 630-631.o.

tényt neki felróhatóan félrevezetően közölt, és ezért a Tptv. 43/N. § (1) bekezdés b) pontja alapján kiadott hatósági bizonyítványt vissza kell vonni, vagy a versenyfelügyeleti eljárásban a határozat szempontjából lényeges tényt neki felróhatóan félrevezetően közölt, és ezért a Tptv. 30. § alapján vagy a Tptv. 75. § (1) bekezdése alapján hozott határozatot vissza kell vonni. ¹⁷

Az eljáró versenytanács bírságot szab ki azzal szemben, aki határidőben nem teljesítette a Tptv. 75. § szerinti kötelezettségvállalást, vagy a határozatában a jogsértés megállapítása mellett meghatározott cselekmény elvégzésére, meghatározott magatartás tanúsítására vagy attól való tartózkodásra vonatkozóan előírt kötelezettséget, és végrehajtás elrendelésére nem került sor. ¹⁸

Az eljárási bírság és az érdemi bírság között az a legfontosabb különbség, hogy érdemi bírságot csak a Versenytanács jogosult kiszabni, a vizsgálónak erre nincs lehetősége, míg eljárási bírságot a vizsgáló is kiszabhat.

A versenyjogi bírságok harmadik típusa a végrehajtási bírság, melyre Tptv. a 84/B. §-a tartalmaz szabályokat. E szabályozás szerint az eljáró versenytanács a döntésében előírt meghatározott cselekmény elvégzésére, meghatározott magatartás tanúsítására vagy attól való tartózkodásra vonatkozó kötelezettség végrehajtásának elrendelésével egyidejűleg - ha a meghatározott cselekmény teljesítése más végrehajtási módon keresztül hatékonyan nem biztosítható - végrehajtási bírságot szab ki. ¹⁹

A végrehajtási bírság - hasonlóan az eljárási bírsághoz - kiszabható egy összegben, illetve kiszabható napi összegben is, és egyidejűleg kiszabható a vállalkozással és a vállalkozás törvényes képviselőjével szemben is.

A napi összegben kiszabott végrehajtási bírságot a kötelezett a végrehajtás elrendelésétől a meghatározott cselekmény teljesítésének igazolásáig terjedő időszakra köteles megfizetni. A végrehajtási bírság legkisebb napi összege vállalkozás esetében 50.000 forint, vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében 10.000 forint. Legmagasabb összege vállalkozás esetében a

¹⁷Tptv. 78. § (1) bekezdés

¹⁸Tptv. 78. § (1a) bekezdés

¹⁹Tptv. 84/B. § (2) bekezdés

végrehajtási bírságot kiszabó végzés meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevétel egy napra jutó összegének egy százaléka, vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében 50.000 forint.²⁰

Az egy összegben kiszabott végrehajtási bírság legkisebb összege vállalkozás esetében 200.000 forint, vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében 50.000 forint, legmagasabb összege vállalkozás esetében a végrehajtási bírságot kiszabó végzés meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevétel egy százaléka, vállalkozásnak nem minősülő természetes személy esetében 500.000 forint.²¹

A végrehajtási bírságra vonatkozó fenti rendelkezés megfelel a korábbi szabályozásnak, a legfontosabb módosítás 2018. január 1-én az volt, hogy a végrehajtási bírság napi összegének felemelésével egyidejűleg megszüntetésre kerül az önkéntes teljesítésre póthatáridő biztosításának lehetősége, illetve az, hogy a végrehajtási bírság egy összegben is kiszabhatóvá válik, és meghatározásra került a végrehajtási bírság legalacsonyabb és legmagasabb összege.²²

3.3. A bírság kiszabásakor értékelendő körülmények

Mivel érdemi döntésnek a fenti három típusú bírság közül az érdemi bírság kiszabása minősül, csak ezzel szemben lehet bírósághoz fordulni, így a továbbiakban erre a típusú bírságra vonatkozó szabályokat mutatom be.

A Tpvt. 78. § (3) bekezdése értelmében az érdemi bírság összegét az eset összes körülményeire - így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő piaci helyzetére, a magatartás felróhatóságára, az eljárást segítő együttműködő magatartására, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, gyakoriságára - tekintettel kell meghatározni.²³

²⁰Tpvt. 84/B. § (3) bekezdés

²¹Tpvt. 84/B. § (4) bekezdés

²²Tpvt. indokolás

²³Tpvt. 78. § (3) bekezdése

A fenti körülményeket súlyosító vagy enyhítő körülményként lehet értékelni. A jogsérelem súlyát különösen a gazdasági verseny veszélyeztetettségének foka, a végső üzletfelek érdekei sérelmének köre, kiterjedtsége alapozhatja meg. Súlyosító körülmény lehet a jogsérelemmel érintett fogyasztói kör, illetve a piac átlagosat meghaladó nagysága, de enyhítő körülményként értékelhető a jogsértés káros következményeinek elhárítására vonatkozó magatartás. Az elhúzódó idejű jogsértés súlyosító körülményként értékelendő. A jogsértést megvalósító vállalkozás piaci súlya önmagában nem döntő körülmény, azonban figyelembe lehet venni ha egy vállalkozás különösen magas árbevételt elérő vállalkozáscsoport tagjaként jelentős pénzügyi erővel bír. A visszaesés súlyosító körülmény, azonban a visszaesés hiánya nem minősül enyhítő körülménynek.²⁴

A Tptv. 78. § (3) bekezdése széles jogkört biztosít a GVH számára azzal, amikor rögzíti, hogy a bírság összegét az eset összes körülményére figyelemmel kell meghatározni. A fenti jogszabályhelyben a jogalkotó néhány olyan körülményt nevesített, amelyek értékelése folytán a jogsértéssel adekvát, azzal arányban álló bírság állapítható meg. Ehhez azonban a feltüntetett körülményeket, azok jellegét és azok jellegének súlyát, azok egymásra gyakorolt hatását meg kell állapítani, vagyis a körülményeket ténylegesen értékelni kell.²⁵

A jogszabályban felsorolt körülmények mindegyikének értékelése, figyelembe vétele ugyanakkor nem szükséges minden esetben, csak akkor kell az összes körülményt figyelembe venni, ha azok az egyedi ügy releváns körülményei közé tartoznak.²⁶

A Tptv. fenti rendelkezése a bírság kiszabása során értékelendő körülményekről nem taxatív felsorolást tartalmaz, hanem példálózó felsorolást, így az nem zárja ki az egyedi jogsértéshez kapcsolódó egyéb körülmény figyelembe vételét, melynek figyelembe vételéhez az szükséges, hogy a GVH egyedileg levezesse, hogy ezt a körülményt miért alkalmazza az adott ügyben. A GVH-nak emiatt egyedi ügyekben különleges, a fenti felsorolásban nem szereplő körülmények felmerülése esetén lehetősége van arra, hogy az egyedi körülményt is figyelembe vegye abban az esetben, ha az egyediesítés indokál szolgáló körülmény feltüntetése mellett ennek részletes indokát kell adni.

²⁴Kommentár 636-639.o.

²⁵Joggyakorlat elemző csoport véleménye 221-223-o.

²⁶GVH 1/2017. közlemény 2-4.o.

Ilyen egyedi körülmény lehet például a vállalkozás kezdeményező szerepe, arányosítás az eljárásban érintett más eljárás alá vont bírságához, hasonló illetve más ügyekben kiszabott bírságok összegei, az adott magatartás elterjedt volta, a huzamosabb ideje jogszerűen végzett tevékenység, folyamatban lévő eljárás alatt elkövetett újabb jogsértés, érintett fogyasztók sérülékenysége, a panaszok száma, bizalmi termékekkel (pl. gyógyszerekkel, gyógyhatású készítményekkel, banki és pénzügyi szolgáltatásokkal, stb.) kapcsolatos jogsértés.²⁷

3.4. Bírságközlemények

A Tpt. 36. § (6) bekezdése alapján a GVH elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. A közleménynek kötelező ereje nincs, a GVH közleményében jogalkalmazóként közli, hogy milyen tartalommal tölti meg a törvény rendelkezéseit, összefoglalva a múltban kialakult, illetve a jövőben követni kívánt jogalkalmazási gyakorlatot, melyek a már meghozott döntések tapasztalataira épülnek.²⁸

A GVH 2017. december végén közzétette új bírságközleményeit, melyek a közzétételt követően indult ügyekben meghatározzák a bírság kiszabásának szempontjait. A GVH új bírságkiszabási gyakorlatát azzal a kimondott céllal alakította át, hogy erősítse a bírságok preventív, elrettentő funkcióját, ezért az új közleményekben a bírság alapösszegének számításának változásai, valamint a súlyosító körülmények körének bővülése várhatóan a bírságok emelkedéséhez vezetnek. A GVH további kiemelt célja, hogy ösztönözze a vállalkozások versenyjogi megfelelési erőfeszítéseit, együttműködését a hatósággal, és támogassa a versenyfelügyeleti eljárások során nyújtott tevőleges jóvátételt, ezért ezek jelentős bírságcsökkentő tényezőkként kerülnek figyelembe vételre.²⁹

A bírság meghatározása kapcsán jelenleg négy közlemény van hatályban, kettő az antitröszt ügyekben kiszabásra kerülő, kettő pedig a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabásra kerülő bírságokról szól.

Antitröszt ügyekben a 11/2017. számú közlemény a versenykorlátozó megállapodásokra és összehangolt magatartásokra, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre, valamint a jelentős piaci

²⁷Kommentár 639-640.o.

²⁸http://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/kozlemenyek

²⁹<http://www.eylaw.hu/hu/versenyjogi-hirlevel-2018-januar>

erővel való visszaélésre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról szól, melyet 2017. december 21-ét követően azokban az eljárásokban kell alkalmazni, amelyekben az eljáró versenytanács eddig az időpontig még nem közölte a Tpvt. 73. §-a szerinti előzetes álláspontját. Az 1/2012. számú közlemény, mely a Tpvt. 11. és 21. §-a, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikke szerinti tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról szól. Ezt a közleményt a 2014. július 1. napját követően indított azon versenyfelügyeleti eljárásokban, amelyekben a Tpvt. 73. §-a szerinti előzetes álláspontját az eljáró versenytanács 2016. december 16-a után vagy 2017. december 21-e előtt közölte.

Fogyasztóvédelmi ügyekben a 12/2017. számú közlemény a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól szól, melyet azokban az eljárásokban kell alkalmazni, amelyekben a Tpvt. 73. §-a szerinti előzetes álláspontját az eljáró versenytanács 2017. december 21-éig még nem közölte, a 2/2015. számú közleményt pedig - mely a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól szól - a 2015. október 1-től azon eljárásokban kell alkalmazni, amelyekben a Tpvt. 73. §-a szerinti előzetes álláspontját az eljáró versenytanács 2015. szeptember 30. után és 2017. december 21-e előtt közölte.

A két új közlemény egységesíti és átláthatóvá teszi a bírságok kiszabásának szempontjait valamennyi ügytípusnál. A bírság témájú közlemények jelentősége az, hogy mind a különböző személyi összetételű Versenytanácsok révén döntést hozó jogalkalmazó számára, mind a versenyjogi szankcióra érzékeny piaci szereplők számára támpontot adhat a bírság várható nagyságára, de természetesen nem konkrét, összegére.³⁰

A jelenleg hatályban lévő bírságközlemények a bevezető részükben térnek ki a közlemény funkciójára. A közlemények tartalmazzák a bírság kiszabásának elveit, a módszertan lényegét és a bírságkiszámítás kiinduló összegét, az alapösszeg meghatározását, végül az enyhítő és a súlyosító körülményeket, majd ezeket követik az alapösszeget korrigáló körülmények. A jelenleg hatályban lévő közlemények öt egymást követő lépést szabályoznak, melyben elvégzik a bírság összegének meghatározását, ügyelve arra, hogy az egyes tényezők csak egyszer kerüljenek mérlegelésre.³¹

³⁰dr. Tóth Tihamér: A versenyfelügyeleti bírság összegének egyes kérdései az új bírságközlemények fényében, Verseny és Szabályozás 2017. (a továbbiakban dr. Tóth T.)

³¹dr. Tóth T.

A közlemények alapján megállapítható az, hogy a GVH kiindulópontként a jogsértéshez kötődő forgalom összegével igyekszik modellezni a jogsértés súlyát, s nem a törvényi maximumból számolja visszafele a szankció mértékét. A közlemények felépítése, szerkezete hasonló, ami segíti a jogsértést megállapító határozatok következetes és részletes indokolását.³²

A 12/2017. számú közlemény alapján a GVH a bírság kiszabása során fontosnak tekinti azt is, hogy a magatartással arányos bírság kerüljön kiszabásra. Ez a követelmény oly módon érvényesül, hogy GVH által kiszabott bírságnak az adott vállalkozás által elkövetett jogsértés súlyához, valamint a feltárt enyhítő és súlyosító körülményekhez kell igazodnia, és nem az adott jogsértésben esetleg résztvevő többi vállalkozásra kiszabott bírsághoz. A GVH tiszteletben tartja továbbá az egyenlő elbánás követelményét, amelynek értelmében a jogalkalmazás során a hasonló helyzeteket nem lehet különbözőképpen kezelni, illetve a különböző helyzetekben nem lehet azonosan eljárni, kivéve, ha ez a körülményekre tekintettel objektíve indokolt. Ezzel egyidejűleg a GVH a jogsértés miatt kárt szenvedett vagy hátrányosabb helyzetbe került fogyasztók, vállalkozások lehetőség szerinti kompenzálását, saját erőforrásainak lehető leghatékonyabb felhasználását is kiemelt célnak tekinti, amelyhez a bírságolási gyakorlat is hozzájárulhat a tevőleges jóvátétel, a megfelelési erőfeszítések és az együttműködés egyéb formái bírságcsökkentő tényezőként való figyelembevétele révén történő ösztönzésével.³³

Hasonlóan rendelkezik a 11/2017. számú közlemény is, amikor bevezető részében rögzíti, hogy a GVH fontosnak tekinti a magatartással arányos bírság követelményét is, amely oly módon érvényesül, hogy a közlemény alapján kiszabott bírság az adott vállalkozás által elkövetett jogsértés súlyához, valamint a feltárt enyhítő és súlyosító körülményekhez igazodik, és nem az adott jogsértésben esetleg résztvevő többi vállalkozásra kiszabott bírsághoz. A GVH tiszteletben tartja továbbá az egyenlő elbánás követelményét, amelynek értelmében a jogalkalmazás során a hasonló helyzeteket nem lehet különbözőképpen kezelni, illetve a különböző helyzetekben nem lehet azonosan eljárni, kivéve, ha ez a körülményekre tekintettel objektíve indokolt.³⁴

³²dr. Tóth T.

³³GVH 12/2017. közlemény 2-4.o.

³⁴GVH 11/2017. közlemény 3-4.o.

A 12/2017. számú közlemény alapján a kiszabandó bírság összegének a meghatározása alapvetően öt, egymást követő lépésben történik, akként, hogy az egyes tényezőket a GVH a mérlegelés során csak egyszer vesz figyelembe. A GVH első lépésként meghatározza a bírság kiinduló összegét, majd az adott ügyben figyelembevehető, a jogsértés súlyát, hatását enyhítő és súlyosító körülmények mérlegelésével meghatározza a bírság alapösszegét. Ezt követően - amennyiben indokolt - az esetleges korrekciós tényezőkre tekintettel megváltoztatja az alapösszeget, majd figyelemmel van a vállalkozások együttműködésére, végül pedig mérlegeli az esetleges fizetési nehézségekre tekintettel alkalmazható könnyítéseket.³⁵

Hasonlóan rendelkezik a 11/2017. számú közlemény is, amikor kimondja, hogy a kiszabott érdemi bírság meghatározása többlépcsős eljárás: a GVH először egy, a jogsértés súlyát kifejező, a jogsértő vállalkozás által az érintett piacon elért forgalmon, vállalkozások társulása által a tagok tevékenységével kapcsolatosan elkövetett jogsértés esetén a tagok érintett piaci forgalmának összegén, versenyeztetési eljárások kapcsán megvalósított jogsértések esetén pedig az érintett tenderek értékén alapuló kiinduló összeget határoz meg, amelyet további szempontok figyelembevételével több lépésben módosíthat, ügyelve ugyanakkor arra, hogy az egyes tényezőket a mérlegelés során csak egyszer vegye figyelembe. A bírság meghatározásakor figyelembe vett enyhítő és súlyosító körülmények a különböző további lépések során az egyes szempontokkal érvényesíteni kívánt jogpolitikai célokhoz igazodóan, eltérő módon és súllyal kerülnek figyelembe vételre úgy, hogy a súlyosító körülmények megléte a végül kialakuló bírságösszeg növekedésének irányába, míg az enyhítő körülmények megléte a csökkenés irányába hat. Súlyosító körülmények hiánya önmagában nem minősül enyhítő körülménynek.³⁶

A közlemények csak magát a GVH-t kötik, attól főszabály szerint nem térhetnek el. Amennyiben a közleménytől el kíván térni, azt csak kivételes esetben teheti meg, és csak annyiban térhet el tőle, amennyiben a közlemény szempontrendszerének konkrét esetre alkalmazása jogszabályba ütközne vagy kirívóan okszerűtlen eredményre vezetne.³⁷

³⁵GVH 12/2017. közlemény 2-4.o.

³⁶GVH 11/2017. közlemény 4.o.

³⁷Kúria Kfv.III.37.697/2011/9. számú határozata

A GVH által kiadott közlemények erős orientációs pontnak tekinthetők, ugyanakkor a döntésnek nem csak a közleményeknek, hanem a Tptv. előírásainak és a határozat indokolási kötelezettségére vonatkozó elvárásainak is meg kell felelnie. Amennyiben ugyanis indokolás nélkül tér el tőle a GVH, akkor akár hatályon kívül is helyezhető a döntés.³⁸ Amennyiben a GVH a közleménytől el kíván térni, azt törvényesen úgy teheti meg, ha ezt előzetes álláspontban közli, amelyben megjelöli az eltérés indokát is.³⁹

A közleményeknek a fentieken túl azért van fontos szerepe, mert a bírósági felülvizsgálat során a bíróságnak már nem csak a Tptv.-ben foglaltakkal kell foglalkoznia, hanem a bírságközlemények alkalmazásával is, azoknak a hatóságra és a bíróságokra kötelező erejével is, valamint azok iránymutató jellegével és az azoktól való eltérések törvényességével is.⁴⁰

3.5. A bírság összege

Az érdemi bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve azon vállalkozáscsoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja. A Tptv. 78. § (1) bekezdés d) pontja szerinti bírság összege az összefonódást létrehozó nyilvános ajánlati felhívás közzétételének, szerződés megkötésének vagy az irányítási jog megszerzésének időpontjai közül a legkorábbi időponttól az összefonódásra vonatkozó összefonódás-bejelentés megtételéig, ennek hiányában az összefonódás vizsgálatára irányuló versenyfelügyeleti eljárásnak a 67. § (3) bekezdése szerinti megindításáig számított legalább napi 50.000 forint, legfeljebb napi 200.000 forint. A bírság legmagasabb összegének meghatározásakor a nettó árbevételt a határozat meghozatalát megelőző üzleti évre vonatkozó éves beszámoló vagy egyszerűsített éves beszámoló alapján kell meghatározni.⁴¹

Fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a bírság meghatározása egy többlépcsős eljárás eredményeként születik meg. A GVH először a jogsértő vállalat által, az érintett piacon elért forgalomból kiinduló alapösszeget határoz meg, amit további szempontok szerint több lépésben

³⁸Joggyakorlat elemző csoport véleménye 226.o.

³⁹Kúria Kfv.II.37.076/2012/28. számú határozata

⁴⁰Joggyakorlat elemző csoport véleménye 225.o.

⁴¹Tptv. 78. § (1b)-(2) bekezdés

módosíthat. A szempontokat egyrészt meghatározza maga a Tpt., azonban ezeken a körülményeken kívül egyéb, egyedileg meghatározott egyéb szempontokat is figyelembe vehet a bírság összegének meghatározása során.

3.6. A jogsértő vállalkozások pénzügyi nehézségeinek figyelembe vétele

A bírság kiszabása után a vállalkozások gyakran hivatkoznak pénzügyi nehézségeikre, majd kérik a kiszabott bírság mellőzését, csökkentését, vagy kérik a bírság részletekben történő megfizetésének engedélyezését. A vállalkozások fenti kérelmeit akkor lehet érdemben elbírálni, ha a kérelmükben hivatkozottakat alátámasztja és egyben a kérelmének megalapozottságának mérlegelését lehetővé tevő adatokkal is szolgál.

Amennyiben a vállalkozás valóban nehéz anyagi helyzetére hivatkozik, melyet adatokkal alá is támaszt és igen kivételes körülmények fennállnak, akkor az a bírság mértékét enyhítő körülményként szolgálhat, melyre figyelemmel indokolt lehet fizetési kedvezmény engedélyezése. A vállalkozás részére részletfizetés engedélyezésére leggyakrabban akkor kerül sor, ha a bírság egy összegben való megfizetése kirívóan aránytalan terhet róna az adott vállalkozásra. ⁴²

⁴²Kommentár 641-642.o.

III. Bírósági felülvizsgálat

Az előzőekben bemutatam azt, hogy a GVH a versenyfelügyeleti eljárása milyen szakaszokból áll, azok során milyen döntéseket hozhat, valamint ismertettem a bírság kiszabásának szabályait és a bírság kiszabásakor figyelembe vehető körülményeket is. A következő fejezetben a bírósági felülvizsgálat általános szabályai kerülnek bemutatásra, melynek első lépése magának a közigazgatási bíráskodás alkotmányos alapjainak meghatározása.

1. Alkotmányos alapok

A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (továbbiakban: Alkotmány) 50. § (2) bekezdése 1989. október 23. napjától hatályos szövege tartalmazta először azt, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét, mely a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát jelentette.

A rendszerváltást követően a 32/1990. (XII.22.) AB határozat volt az, amely hozzájárult ahhoz, hogy megszülessen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendje, ugyanis közigazgatási bíráskodás törvényi szintű szabályainak megalkotását kényszerítette ezt ki, ehhez járult hozzá a 39/1997. (VII.1) AB határozat, mely a közigazgatási bíráskodás tartalmi kérdéseivel foglalkozott.

A 39/1997. AB határozat mondta ki, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Kimondta azt is, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Azok a jogszabályok,

amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.⁴³

A jelenleg hatályos szabályozást Magyarország Alaptörvénye tartalmazza, melynek XXVIII. cikk (7) bekezdése rendelkezik a jogorvoslathoz való jogról, a 25. cikk (2) bekezdés b) pontja pedig kimondja, hogy a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. A szabályozás azon alapult, hogy az Alaptörvénynek megfelelően létrejöttek az egységes bírói szervezeten belül működő közigazgatási és munkaügyi bíróságok, akik hatáskörébe tartoznak a közigazgatási perek.⁴⁴

2018. január 1. napja azonban fordulópont volt a közigazgatási bíráskodás történetében, ugyanis az Országgyűlés a történeti alkotmány vívmányainak tiszteletben tartásával, a közigazgatási bíráskodás önállóságát elismerve és nemzeti hagyományait megújítva, a közigazgatási perek hatékony, gyors és szakszerű elbírálását lehetővé tevő önálló perrendi szabályok szükségességét felismerve, a közigazgatási bíróságok által a közigazgatás jogsértő tevékenységével szemben nyújtott jogvédelem és jogorvoslat biztosítása céljából, továbbá annak érdekében, hogy a közigazgatási szervek hatásköreiket törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolják, és tevékenységük összhangban legyen azokkal a célokkal, amelyek elérése érdekében azokat megvalósították, az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b)-d) pontja végrehajtására megalkotta a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (Kp.).⁴⁵

A Kp. megalkotásának az volt a fő indoka, hogy a közigazgatási perek a korábban hatályos polgári perrendtartásbeli szabályozása a közigazgatási eszköztár bővülése nyomán már nem volt képes teljeskörű bírói jogvédelmet biztosítani, amit a jogállamiság és a hatalommegosztás alkotmányos elvei, továbbá az uniós jog megkövetelt, szükség volt egy közigazgatási perrendtartásra, mely a fentieket már figyelembe tudja venni.

⁴³39/1997. (VII.1.) AB határozat

⁴⁴http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_47_kozigazgatasi_biraskodas.pdf/278d227e-eb40-4357-89f3-41b46995eeb9

⁴⁵ A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (továbbiakban: Kp.) bevezető része

Fentiek alapján a közigazgatás működésének törvényességi ellenőrzését biztosítja a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata, mely nem egy általános törvényességi ellenőrzést jelent, hanem a felperes kereseti kérelme által behatárolt bírósági kontrollt.

2. Eljárási kérdések

A következő fejezet általánosságban fogja bemutatni azt, hogy a GVH határozatainak bírósági felülvizsgálata során milyen folyamat és mely jogszabályok alapján születnek meg a bíróságok döntései.

2.1. Bírósági felülvizsgálat általános szabályai a Ket. és a Pp. alapján

2018. január 1. napját megelőzően indult ügyekben a Tptv.-t, az Fttv.-t, a különböző ágazati szabályok anyagi jogi rendelkezéseit, az Európai Unió Működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikkét, a Ket. rendelkezéseit, valamint a Pp. XX. fejezetében foglalt szabályokat kell alkalmazni.

A Tptv. 83. §-ának (1) bekezdése alapján versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozattal szemben nincs helye fellebbezésnek, annak bírósági felülvizsgálata kérhető. A keresetlevelet - figyelemmel arra, hogy országos hatáskörű szerv által hozott határozat bírósági felülvizsgálatára a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos hatáskörrel rendelkezik - a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak címezve az eljáró versenytanácsnál kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni a határozat kézhezvételétől számított harminc napon belül. A kézbesítés idejét természetesen tértivevény igazolja, az általános szabályok szerint.⁴⁶ Mind a Ket., mind a Pp. konkrétan meghatározza, hogy a határidő utolsó napján még postára adható a keresetlevél.⁴⁷

A GVH a keresetlevelet és az ügy iratait a keresetlevélben foglaltakra vonatkozó nyilatkozatával (ellenkérelmével) együtt a keresetlevél beérkezésétől számított harminc napon belül továbbítja a bíróságnak. Ha a keresetlevél a határozat végrehajtásának felfüggesztésére irányuló kérelmet is tartalmaz, a hatóság határideje tizenöt nap.

⁴⁶ A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 326. § (7) bekezdés

⁴⁷ A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat elemző Csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, 2014. 107-111.o.

A polgári ügyekben benyújtható keresetlevél kellékeiről a Pp. 121. §-a rendelkezik, a Pp. 330. § (1) bekezdése a közigazgatási perek tekintetében azonban további követelményeket is támaszt és kötelező tartalmi elemeként jelöli meg a felülvizsgálni kért határozat számát, a határozatról való tudomásszerzés időpontját és módját, valamint ha a keresetet előterjesztő fél jogi képvisellel rendelkezett a közigazgatási eljárásban, és a jogi képviselőnek adott meghatalmazás a per vitelére is vonatkozott, az erre történő utalást.⁴⁸

A Pp. a keresetlevél beérkezését követően általános szabályként kétlépcsős felterjesztési utat ír elő, de mivel a versenyfelügyeleti eljárás egyfokú - mivel nincs az eljárásban olyan felügyeleti szerv, amelyhez továbbítható a keresetlevél - a GVH a keresetlevelet a mellékletekkel, az ügyben keletkezett irattal és a saját, ügyre vonatkozó nyilatkozatával együtt a kereset beérkezésétől számított harminc napon belül megküldi a bíróságnak. Amennyiben a keresetlevél végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet is tartalmaz, ebben az esetben a GVH-t érintő határidő tizenöt napra csökken.⁴⁹

Amennyiben a keresetet előterjesztő fél a keresetlevelet elkésztetten terjeszti elő, a GVH azt akkor is köteles a bíróságnak továbbítani, és az elkésztettségről a bíróság dönt.

A fő szabály az, hogy a bíróság az ügyet tárgyaláson kívül bírálja el, azonban a felek tárgyalás tartását kérhetik, melyre vonatkozó szabályokat a Pp. 338.§-a (1)-(8) bekezdései tartalmazzák. A tárgyaláson kívüli elbírálás főszabályá tétele mellett a jogalkotó számos lehetőséget biztosított annak érdekében, hogy a közigazgatási per tárgyaláson kerülhessen elbírálásra.

2.2. Bírósági felülvizsgálat általános szabályai az Ákr. és a Kp. alapján

2018. január 1. napjával a szabályok megváltoztak, a Ket.-et felváltotta az Ákr., a Pp.-ből pedig kikerült a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata rész, és az új szabályokat egy külön törvény, a Kp. tartalmazza.

⁴⁸ Pp. 330. § (1) bekezdése

⁴⁹ Tpt. 83. § (2) bekezdés

Az Ákr. meg kívánta őrizni a Ket. korábban elfogadott elemeit és megoldásait, mivel azonban a közigazgatásban nagyon sok eljárástípus merülhet fel, ezen összes eljárástípus minden lényeges eleme nem rögzíthető egyetlen törvényben, ezért az Ákr. csak azon szabályok megfogalmazására törekszik, amelyek valóban minden eljárásban közösek. Az Ákr. a tényleges általános szabályoktól való eltérés lehetőségét ugyanakkor jelentősen szűkíti, csak néhány eljárást - többek között a versenyfelügyeleti eljárást - vesz ki a hatálya alól.⁵⁰

Felmerül akkor a kérdés, hogy amennyiben eddig a Ket. tartalmazta a GVH eljárására irányadó szabályokat, a Ket.-et felváltotta az Ákr., és az Ákr. hatálya nem terjed ki a versenyfelügyeleti eljárásokra, akkor milyen szabályokat kell alkalmazni a versenyfelügyeleti eljárás során. A kérdésre a válasz nem mondható egyszerűnek, egyrészt ugyanis az új szabályok részben bekerültek a Tpvt.-be, mely ezáltal 2018. január 1. napján lényegesen módosult, másrészt - függetlenül attól, hogy az Ákr. 8. § (1) bekezdés e) pontja kiveszi a hatálya alól - a Tpvt. 46. §-a előírja az Ákr. szabályainak mint háttérjogszabályként történő alkalmazását azokra az esetekre, amikor a Tpvt. előírja.

Az Ákr. és a Kp. hatályba lépése a GVH feladatát ekörben nem változtatta meg lényegesen, nem változott az a szabály, hogy csak a Versenytanácsnak a versenyfelügyeleti eljárásban hozott érdemi döntésével szemben lehet benyújtani keresetlevelet. Nem változott a keresetlevél továbbításának módja és határideje sem. A jelenleg hatályos szabályozás szerint a GVH a keresetlevelet és az ügy iratait a védiratával együtt a keresetlevél beérkezésétől számított harminc napon belül továbbítja a bíróságnak. Ha a keresetlevél azonnali jogvédelem iránti kérelmet is tartalmaz, a keresetlevelet és az ügy iratait a keresetlevél beérkezésétől számított tizenöt napon belül kell továbbítani a bíróságnak.⁵¹

Az eljáró bíróság vonatkozásában megváltozott a szabályozás, hiszen a Kp. már nem tartalmazza azt, hogy az országos hatáskörű szervek vonatkozásában kizárólagos illetékessége van a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak, hanem azt mondja ki, hogy külön törvény az általánostól eltérő hatáskört állapíthat meg.

⁵⁰ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény indokolása, Complex Jogtár (továbbiakban: Ákr. indokolása)

⁵¹ Tpvt. 83. §-a

A külön törvény melyet alkalmazni kell esetünkben a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban Ksztv.), amely kimondja azt, hogy önállóan szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal, a vasúti igazgatási szerv és légi közlekedési hatóság, a köztestület, és a Magyar Nemzeti Bank közigazgatási tevékenységével kapcsolatos perek törvényszéki hatáskörbe tartoznak.

A Ksztv. 1. § (3) bekezdés c) pontja alapján autonóm államigazgatási szervek közzé tartozik a GVH, így a versenyfelügyeleti eljárásban hozott érdemi döntésével szemben előterjesztett keresetlevelek elbírálására a törvényszék rendelkezik hatáskörrel.

Fenti szabályozásra figyelemmel az eddig Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárólagos hatáskörébe és illetékességébe tartozó közigazgatási ügyek 2018. január 1. napját követően a Fővárosi Törvényszék elsőfokú hatáskörébe fognak tartozni. Ezeket a szabályokat a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni.⁵²

A Pp. XX. fejezetével ellentétben a hatályos szabályozás szerint a főszabály a tanácsban történő eljárás és az ügy egyszerűségére tekintettel lehet egyesbíró elé utalni az ügyeket.

Amíg a Pp. közigazgatási perekre irányadó XX. fejezete az általános szabályokhoz képest csak néhány többlettartalmi elemet szabályozott a közigazgatási perek sajátosságaira - a Kp. teljesen önállóan, a Pp.-re történő utalás nélkül szabályozza a keresetlevél kötelező tartalmi elemeit. A Kp. 37. §-a a keresetlevél kötelező tartalmi elemeit rögzíti, de nincs eljárásjogi akadálya annak, hogy a kötelező tartalmi elemeken túl más is megjelenjen az eljárást kezdeményező beadványban. Emellett maga a Kp. a különös közigazgatási perek szabályai között rögzít néhány olyan pertípust, ahol a jogalkotó meghatározza a Kp. 37. §-ában megjelenő kötelező tartalmi elemeken túli tartalmat.

A keresetlevelet határidőben benyújtottnak kell tekinteni, ha azt a jogi képviselő nélkül eljáró felperes - határidőn belül - tévesen a bírósághoz vagy a közigazgatási szerv jogorvoslati szervéhez

⁵²<http://fovarositorvenyszek.birosag.hu/hirek/20171017/tajekoztato-kozigazgatasi-perrendtartasrol-szolo-torveny-hatalybalapese-miatt-2018>

nyújtotta be. Ebben az esetben a keresetlevelet haladéktalanul meg kell küldeni a közigazgatási szervnek. A keresetlevél benyújtására nyitva álló határidőt az ítélezési szünet nem érinti. A perfüggőség a keresetlevél benyújtásával áll be. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a keresetlevél benyújtásának a közigazgatási cselekmény hatályosulására halasztó hatálya nincs.⁵³

A fentiek alapján a keresetlevelet a közigazgatási szervhez kell benyújtani, ugyanakkor a hatályos jogszabály azt is megengedi, hogy a jogi képviselő nélkül eljáró ügyfelek - jogi képviselőkre ez nem vonatkozik - a keresetlevelüket közvetlenül a bíróságnál terjesszék elő.

3. A bíróságok megállapításai

Az előző fejezetben a keresetlevél benyújtásával kapcsolatos általános eljárási szabályokat mutattam be, magát a bírósági felülvizsgálatot és az egyes bírósági döntéseket nem, mert azokat jelen külön alfejezetben ismertetem.

Figyelemmel azonban arra, hogy az Ákr. és a Kp. hatályba lépése óta rövid idő telt el, ezért ezen hatályos szabályok alapján általános bírósági gyakorlatról még nem beszélhetünk, ezért ebben a fejezetben bemutatásra kerülő bírósági határozatok a korábbi, 2018. január 1. napját megelőzően hatályban lévő szabályok vonatkozásában született bírósági határozatokat mutatja be.

A bíróságok általános megállapításai után - melyekből az általános bírósági gyakorlat megismerhető - több jogesetet is részletesen be kívánok mutatni, melyekben a GVH magas összegű bírságokat szabott ki.

A jogesetek alapjául szolgáló versenyjogi jogsértések közül az első három jogeset régebbi, mivel a bírósági felülvizsgálat hosszú időt - a kávékartell esetében közel 10 évet - vett igénybe, mire az összes jogorvoslatot kimerítik a felek és végleges döntés meghozatalára kerül sor.

Az utolsó részletesen bemutatásra kerülő jogeset viszont az egyik legfrissebb döntés, melynél egyértelműen látszik az az általános szabályok között is ismertetett gyakorlat, miszerint a GVH-nak a

⁵³Kp. 39. § (1)-(6) bekezdés

bírság kiszabása körében körültekintően és minden részletre kiterjedően indokolást kell adnia, hiszen amennyiben ezt nem teszi meg, egy-egy körülmény figyelembe vételét vagy körülmény mellőzését nem indokolja, a bírósági felülvizsgálat során megállapítható a jogszabálysértés.

3.1. Általános megállapítások

Az első és talán legfontosabb annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy a bíróságnak mikor van felhatalmazása a közigazgatási határozat megváltoztatására.

Erre a választ a Pp. 339. § (2) bekezdése adja meg, annak q) pontja ki azt, hogy a bíróság a közigazgatás határozatot akkor változtathatja meg, ha külön törvény azt megengedi. A versenyjogi bírságot kiszabó határozat megváltoztatására így a Tpv. 83. § (4) bekezdése alapján kerülhet sor.

A bíróságokat a határozatok felülvizsgálata és esetleges megváltoztatása során több szabály is köti, és azt is meg kell említeni, hogy a Pp. nem kötelezően írta elő a megváltoztatási jogkört, hanem lehetőségként szabályozta. Itt kell megemlíteni, hogy a Kp. a megváltoztatási jogkört teljesen új alapokra helyezi és nem kivételes lehetőségként szabályozza a továbbiakban, hanem egy általános döntési alternatívaként, így a megváltoztatás lehetősége elsősorban az ügy természetéhez köthető, nem pedig konkrét ügy-jellemzőkhöz.⁵⁴

A mérlegelési jogkörben hozott határozatok bírósági felülvizsgálatának főszabálya szerint egy közigazgatási határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben felderítette, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. Ennek eredményeképpen megállapítható, hogy amennyiben a lefolytatott bizonyítási eljárás eredménye azt igazolja, hogy a hatóság lényeges eljárási szabályt sértett, vagy a jogalap tekintetében a közigazgatási határozat megalapozatlan, akkor a kiszabott bírság törvényessége megdől és a közigazgatási döntést nem lehet érintetlenül hagyni, azt hatályon kívül kell helyezni.⁵⁵

⁵⁴Kp. Indokolás

⁵⁵Joggyakorlat elemző csoport véleménye 41-46.o.

Az általános szabályok alapján is látható volt, hogy a bírság kiszabásának leglényegesebb eleme a nettó árbevétel meghatározása a bírság felső határának rögzítése érdekében. Ahhoz, hogy ezt megfelelően meg tudja állapítani a GVH, az ő kötelezettsége a tényállás tisztázása. A tényállás tisztázása érdekében meg kell állapítani az eljárás alá vont vállalkozás előző üzleti évében - mely általában 12 naptári hónapot jelent - elért nettó árbevételét, melyet a rendelkezésre álló adatok alapján kell megállapítani. Amennyiben rendelkezésre áll az éves beszámoló, s abban megjelölte a vállalkozás az árbevételt, a GVH ezt nem hagyhatja figyelmen kívül.⁵⁶

Miután a Tptv. meghatározza azt az összeget, melynél a bírság nem lehet több (bírságmaximum), a GVH semmilyen körülmény között nem szabhat ki ettől a mértéktől magasabb összegű bírságot, mert akkor a Tptv.-t megsértve jár el. Ha a GVH határozatában a bírságmaximumot figyelmen kívül hagyja, akkor jogszabálysértést követ el.⁵⁷

A Legfelsőbb Bíróság a 2009. június 30. napján kelt Kfv.III.37.451/2008/7. számú ítéletében megállapította azt, hogy a bírság összegének meghatározása alapjául szolgáló tényállást a GVH-nak kell megállapítania. A tényállás körébe tartozik annak tisztázása, hogy mennyi az eljárás alá vont vállalkozás előző üzleti évben elért nettó árbevétele. Az iratok között rendelkezésre állt az eljárás alá vont vállalkozás éves beszámolója, melyhez képest a GVH által kiszabott bírság összege a nettó árbevétel 10 %-át jelentősen meghaladta.⁵⁸

A bírság kiszabást befolyásoló körülményeket nem általánosságban, nem elvontan, nem mechanikusan - a GVH elnöke által kiadott közlemények szerinti számszaki adatok matematikai műveletekkel való kezelésével - kell figyelembe venni, mert ez a versenyhatóság számára a Tptv. 78. § (3) bekezdésében biztosított mérlegelési szabadságot indokolatlanul korlátozza, ezzel szemben mindig a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva egyedileg kell értékelni és megindokolni a körülményeket és azok értékelését. A bíróság a közleményhez semmilyen formában nincs kötve.⁵⁹

⁵⁶Kúria Kfv.III.37.451/2008/7. számú döntése

⁵⁷Kúria Kfv.III.37.451/2008/7. számú döntése

⁵⁸Kúria Kfv.III.37.451/2008/7. számú döntése

⁵⁹Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.27.672/2008/7. számú ítélete

A Fővárosi Ítéltábla a 2009. április 22. napján kelt Kf.2.27.672/2008/7. számú ítéletében megváltoztatta a GVH határozatát, és az eltúlzott mértékű bírságot mérsékelte. Ezt azzal indokolta, hogy ugyan a GVH az enyhítő és súlyosító körülményeket feltárta, azonban azok súly szerinti értékelésével, mérlegelésével adós maradt, határozatából csak az állapítható meg, hogy az alapösszeggel számtani műveleteket végzett, azonban az már nem állapítható meg, hogy ezek a kalkulációk milyen összefüggésben álltak a bírságkiszabási körülményekkel. A Fővárosi Ítéltábla álláspontja szerint az ily módon alkalmazott számítás a törvénytől elszakadó önálló módszer, mely meg nem engedhető mérlegelési eszköz, ezért látott lehetőséget a kiszabott bírság mérséklésére.⁶⁰

A bíróságot nem köti a GVH közleménye és az abban foglalt szempontrendszer, ugyanis ez a közlemény magát a hatóságot köti, attól csak kivételesen és akkor, annyiban térhet el, amennyiben a közlemény szempontrendszerének konkrét esetre alkalmazása jogszabályba ütközne, vagy kirívóan okszerűtlen eredményre vezetne.⁶¹

A Kúria a 2013. július 3. napján kelt Kfv.37.076/2012/28. számú ítéletében a jogsértő magatartás tanúsításában résztvevő vállalkozások magas árbevételét figyelembe véve és jelentős pénzügyi erejére tekintettel az eltökélten, ismételten és folyamatosan jogsértést tanúsító magatartásra figyelemmel a pénzügyi erejüket megfelelően tükröző, elrettentő mértékű, visszatartó erejű bírság kiszabását indokoltnak látta. Megállapította azt is, hogy a kiszabott bírság aránytalanságát korábbi hasonló ügyekhez képest nem lehet megállapítani, mert a konkrét ügyre vonatkozó tények értékelésére köteles a GVH, a korábbi bírságkiszámítási gyakorlat jogszerű megváltoztatásának lehetősége is fennáll, ugyanakkor a korábbi ügyekkel való hasonlóság hiánya kizárja az összehasonlítást.⁶²

A Kúria 2013. március 27. napján kelt Kfv.III.37.349/2012/7. számú ítéletében megállapított tényállás szerint az elsőfokú bíróság a GVH határozatát részben megváltoztatta, a kiszabott bírságot mérsékelte arra figyelemmel, hogy a GVH határozatában nem kellő súllyal vette figyelembe a vállalkozás önkéntes jogkövető magatartását. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, mivel nem értett egyet a bírság mérséklésével. Kifejtette, hogy a közigazgatási perben a GVH

⁶⁰Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.672/2008/7. számú ítélete

⁶¹ Kúria Kfv. III.37.697/2011/9. számú döntése

⁶²Joggyakorlat elemző csoport véleménye 234.o.

döntésének jogszerűségi felülvizsgálatát végzi, nem pedig felülmérlegelést végez, ami nem eredményezheti a bírság mérséklését. A Kúria ítéletében a másodfokú bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.⁶³

Fenti ítélet alapján tehát megállapítható, hogy a bíróság saját érvrendszert nem alakíthat ki a bírságmérték alátámasztásául, mert az sérti a jogszerűségi felülvizsgálat törvényi követelményét. Amennyiben a bírság meghatározása tekintetében a bíróság jogszabálysértést nem tud megjelölni, a GVH döntésének megváltoztatására nincs lehetőség, a körülmények eltérő súlyú értékelése nem alapozza meg a felülvizsgált határozatban kiszabott bírság mértékének csökkentését.⁶⁴

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.499/2009/10. számú ítéletében is a fentieket mondta ki, vagyis azt, hogy a GVH által kiszabott bírság összegének módosítása csak jogszabálysértés eredménye lehet, amennyiben a bíróság jogszabálysértést nem tud megjelölni, akkor a bírság megváltoztatására nincs jogszerű lehetőség.

Ezzel szemben a Kúria több másik határozatában kifejtette, hogy a bírság összegének megváltoztatása és mérséklése csak akkor tekinthető törvényesnek, ha a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik, vagy ha a GVH határozatának indokaiból kitűnő mérlegelés okszerűtlen és olyan ellentmondásokat tartalmaz, amely azt jogszabálysértővé teszik.⁶⁵

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során alapvető kérdés a mérlegelési jogkörben hozott határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelme. A Kúria Kfv.III.37.349/2012/7. számú döntése alapján a bírságösszeg érintése csak jogszabálysértés következménye lehet, a bíróság saját érvrendszert nem alakíthat ki a bírságmérték alátámasztásául, mert ez sérti a jogszerűségi felülvizsgálat törvényi követelményét. Amennyiben a bírságösszeg meghatározása tekintetében a bíróság jogszabálysértést nem tud megjelölni, a hatóság mérlegelésének felülmérlegelésére és a döntésének akár pozitív, akár negatív irányú megváltoztatására nincs jogszerű lehetősége.

⁶³Kúria Kfv.III.37.349/2012/7. számú ítélete

⁶⁴Joggyakorlat elemző csoport véleménye 236.o.

⁶⁵Joggyakorlat elemző csoport véleménye 237.o.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.453/2008/13. számú döntésében pedig arra mutatott rá, hogy a Pp. 339.§ (2) bekezdés q) pontja, illetőleg a Tpvt. 83.§ (4) bekezdése alapján a bírság összegének megváltoztatására, mérséklésére, ha jogszerű lehetőség adódik, ez akkor minősíthető törvényesnek, hogyha az indokolásból a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.557/2009/18. számú határozatában szintén megállapította azt, hogy jogosult volt a bíróság a bírság megváltoztatására, e jogával azonban a bíróság a Pp. 339/B.§-a alapján csak akkor élhet, ha az alperes határozatának indokaiból kitűnő mérlegelés okszerűtlen, illetőleg olyan ellentmondásokat tartalmaz, amely azt jogszabálysértővé teszi. A felülmérlegelésre egyébként nem látott lehetőséget. Ezt az álláspontját az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből vezette le, mely szerint a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére jogosultak a bíróságok és ezért a bíróság általában nem veheti át az alperestől a mérlegelési tevékenységet.

A Kfv.IV.37.499/2009/10. számú döntésében a Legfelsőbb Bíróság ismételtén azt állapította meg, hogy a bírság összegének érintése csakis jogszabálysértés következménye lehet. A bíróság saját érvrendszert nem alakíthat ki a bírságmérséklés alátámasztásául, mert ez sérti a jogszerűségi felülvizsgálat törvényi követelményét, önkényes jogalkalmazáshoz, következetlen jogértelmezéshez és az e téren kialakult joggyakorlat elbizonytalanodásához vezet. Amennyiben a bírságösszeg meghatározása tekintetében a bíróság jogszabálysértést nem tud megjelölni, annak felülmérlegelésére és akár pozitív, akár negatív megváltoztatására nincs jogszerű lehetőség.⁶⁶

Összességében elmondható, hogy a korábbi gyakorlat szerint a bírság kiszabásáról rendelkező, mérlegelési jogkörben hozott határozat jogszerűen akkor változtatható meg, ha a jogsértés fennáll, mert akár a jogalap tekintetében, akár a cselekmény súlyának értékelése (azaz a súlyosító, enyhítő körülmények) körében eltérő tényállás állapítható meg, továbbá akkor is, ha azt észleli, hogy a hatóság az egyedi ügy sajátosságait tévesen, logikátlanul, nem súlyuknak megfelelően értékelte. Ha a bíróság nem módosíthatná indokolt esetben a bírság összegét (pl. szerinte a piaci hatások súlyossága miatt kisebb bírságnövelés lett volna indokolt, azaz jogszabálysértően magas a bírság összege), akkor nem lehetne „teljes” felülvizsgálatról beszélni.⁶⁷

⁶⁶ Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.499/2009/10. számú döntése

⁶⁷ Joggyakorlat elemező csoport véleménye 236-238.o.

A következő fejezetben több régebbi jogeset mutatok be részletesebben, az utolsó jogeset pedig az egyik legfrissebb döntése a Kúriának, mely ügyben ugyan a határozatok hatályon kívül helyezése miatt még nincs jogerős döntés, de az eddig bemutatott általános szabályok alapján a hatályon kívül helyezés oka levezethető belőle.

3.2. A kávékartell során kiszabott bírság

A versenytanácsi határozatok bírósági felülvizsgálatával kapcsolatban az egyik legnagyobb port kavaró ügy a Kávékartell eset volt, amely még a régi versenytörvény, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény (továbbiakban: Vtv.) alapján hozott versenytanácsi határozattal volt kapcsolatos. A felmerült felülvizsgálati kérdések jelentőségét és összetettségét jól mutatja, hogy a versenytanácsi határozat meghozatala (1994. december 21.) és annak végleges legfelsőbb bírósági felülvizsgálata (2004. november 17.) között majdnem 10 év telt el. A kávékartell ügy legfontosabb megállapításai ugyan nem a kiszabott bírsághoz kapcsolódnak, de a bírság mérséklésének gyakorlata itt is jól megfigyelhető.⁶⁸

A megállapított tényállás szerint 1994. év első felében a magyarországi kávépiacon 5 vállalkozás közül az egyik vállalkozás 40%, a másik 22%, a harmadik 11%, a negyedik 9%, az ötödik vállalkozás pedig 15% részesedéssel bírt. A nyerskávé árszintje 1994-ben a brazil kávéültetvényeket ért júniusi, júliusi fagykár, valamint az augusztusi, szeptemberi szárazság okán folyamatosan és jelentős mértékben emelkedett. A vállalkozások 1994-ben termelői áraikat nyerskávé tőzsdei áremelkedésének üteméhez igazodva három lépcsőben emelték, akként, hogy az áremelések időpontja, azok átlagos mértéke külön-külön és összességében nagyfokban hasonló volt. Az áremelésekről a vállalkozások azonos, illetőleg egymást követő napon kiküldött termékértékesítési árlistával értesítették a kereskedőket két héttel az áremelést megelőzően azzal, hogy a korábbi áron történő szállítás már csak korlátozottan lehetséges.⁶⁹

A GVH határozatában megállapította, hogy a vállalkozások akkor, amikor termelői áraikat 1994. június, augusztus és október hónapban összehangoltan emelték jogsértést követtek el, ezért az egyik

⁶⁸ http://gvh.hu/data/cms1001193/gvh_vkk_rendezyeny_szeminC3%A1rium_tanulmany_Nagy_Csongor_2010_02_24.pdf

⁶⁹ GVH Vj-185/1994. számú határozata

vállalkozással szemben 160 millió, a másik vállalkozással szemben 88 millió, a harmadik vállalkozással szemben 44 millió, a negyedik vállalkozással szemben 36 millió, az ötödik vállalkozással szemben pedig 60 millió forint bírságot szabott ki.

A vállalkozások a GVH határozatával szemben keresettel éltek, melyben - többek között - vitatták a bírságösszegeket, ugyanis álláspontjuk szerint nem derült ki a határozatból, hogy milyen szempontok alapulvételével lett annak mértéke megállapítva. Arra hivatkoztak, hogy irracionálisan magas és nem indokolt a kiszabott bírságösszeg. A bizonyítási eljárás lefolytatását követően az elsőfokú bíróság a GVH határozatát akként változtatta meg, hogy a bírságösszeget 110 millió forintra, 60 millió forintra, 30 millió forintra, 20 millió forintra és 40 millió forintra mérsékelte.⁷⁰

A Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága, mint másodfokú bíróság a 2001. november 22. napján kelt Kf.II.29.324/1999/14. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. A bírság vonatkozásában kifejtette, hogy miután az elsőfokú bíróság a bírság mértékét mérlegeléssel határozta meg, és a vállalkozások a fellebbezési eljárásban olyan további körülményeket nem bizonyítottak, amelyek alapján azt lehetett volna megállapítani, hogy az elsőfokú bíróság a bírságösszeget jogszabálysértő mérlegeléssel határozta meg, a Legfelsőbb Bíróság a bírság további mérséklésére nem látott okot.

A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság a 2002. június 18-án kelt Kfv.X.39.119/2002/7. számú ezzel szemben végzésével hatályon kívül helyezte mind az elsőfokú, mind a másodfokú ítéletet, s az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.

A megismételt eljárás során a Fővárosi Bíróság, mint elsőfokú bíróság a GVH határozatát a Pp. 339. §-ának (1) bekezdése alapján hatályon kívül helyezte, mely határozattal szemben a GVH nyújtott be fellebbezést. A másodfokú bíróság minden további bizonyítást mellőzve az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, - mert a GVH fellebbezését részben alaposnak ítélte -, a GVH határozatát részben megváltoztatta és a kiszabott bírságösszeget 110 millió forintra, 60 millió forintra, 30 millió forintra,

⁷⁰ Fővárosi Ítélet tábla 2.Kf.27.212/2003/17. számú határozata

20 millió forintra és 40 millió forintra mérsékelte, és döntése indokolásában megállapította, hogy a bírság mérséklésével kapcsolatos kereseteket megalapozottnak találta.⁷¹

A jogerős ítélet ellen benyújtásra került a felülvizsgálati kérelem, mely alapján a Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróság döntését hagyta helyben.⁷²

Fentiek alapján megállapítható, hogy a bíróság mérlegeléssel módosított a GVH által kiszabott bírság mértékén. Ebből a jogesetből az egyértelműen látszik, hogy a korábbi bírságkiszabási rendszer és bírósági felülvizsgálati rendszer kevésbé volt kiszámítható, mint a mai hatályos szabályozás, hiszen a hatályos a bírságközlemények és a hatályos jogszabályok nagyon szigorú feltételrendszer és indokolási kötelezettséget írnak elő a GVH és a bíróságok számára is, mely alapján sokkal következetesebb a bírságkiszabási gyakorlat, mérlegelésnek csak ritkán van helye.

3.3. A vasútépítő kartell során kiszabott bírság

Több évig tartó bírósági felülvizsgálat után zárult csak le az az ügy, melyben öt vasútépítő cég versenykorlátozó megállapodásban való részvételét állapította meg a GVH és szabott ki velük szemben mintegy 7,2 milliárd forint összegű bírságot.

A GVH 2007. november 20. napján indított versenyfelügyeleti eljárást 17 vállalkozással szemben, mivel a rendelkezésre álló adatok alapján alaposan feltehető volt, hogy a vállalkozások 2006-2007-ben a MÁV Zrt. és a Nemzeti Autópálya Zrt., valamint jogutódja, a Nemzeti Infrastruktúrafejlesztő Zrt. által a magyarországi vasútvonalak (egyes szakaszok) felújítására, átépítésére, rehabilitációjára kiírt közbeszerzési eljárások során előzetesen megállapodtak a várható győztes személyéről és a támogatók alvállalkozói és pénzügyi kompenzálásáról. A GVH a versenyfelügyeleti eljárást 2008. március 25. napján kiterjesztette a 2004-2005-ben a MÁV Zrt. által a magyarországi vasútvonalak (szakaszok) felújítására, átépítésére, rehabilitációjára kiírt közbeszerzési eljárásokra is, mivel az eljárás megindítását követően birtokába került adatok alapján valószínűsíthető volt, hogy a versenykorlátozó magatartások ezen közbeszerzési eljárások során is megvalósultak.⁷³

⁷¹Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.27.212/2003/17. számú határozata

⁷²Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.126/2004/7. számú határozata

⁷³GVH Vj-174/2007/332. számú döntése

A jogsértésben érintett cégek a GVH határozatának felülvizsgálatát kérték a Fővárosi Bíróságtól, amely a 2012. október 9. napján kelt ítéletében hatályon kívül helyezte a GVH határozatát. A GVH fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet megváltoztatta és a felperes vállalkozások kereseteit elutasította. A másodfokú ítélettel szemben a felperes vállalkozások felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a Kúriára. A Kúria öt jelentős kérdésben részletesen ismertette az álláspontját, melyek közül - figyelemmel a szakdolgozat témájára - a kiszabott bírsággal kapcsolatos álláspontot ismertetem a továbbiakban.⁷⁴

A perben a felperesek egyik érve a bírságkiszabással szemben az volt, hogy az ügy tárgyát képező kartell 2004. november 29-én jött létre, miközben a GVH a Tptv. 2005. november 1-jét követően hatályos rendelkezéseit alkalmazta a bírságkiszabás során. E körben a Kúria felhívta a figyelmet arra a gyakorlatára, amely szerint a bírság mértékét, összecszerúságát megállapító rendelkezések anyagi jogi természetűnek tekinthetők, így azokat a hatálybalépésüket követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra kell alkalmazni. A Kúria megállapította, hogy a kartell 2004 novemberében jött létre, ám az még 2005 novemberében is tartott. Az ilyen folyamatosan fennálló állapotjogsértések esetén a jogsértő magatartás megszűnésének időpontjában hatályos rendelkezések az irányadók.⁷⁵

A Kúria megjegyezte azt is, hogy az 1/2003/EK rendelet (továbbiakban EK rendelet) alapján a Bizottság nem szabhatja ki ilyen esetben az adott vállalkozás nettó árbevételének 10%-át meghaladó bírságot, ám jelen esetben nemcsak az EUMSZ 101. cikkének, hanem a Tptv. 11. § (1) bekezdésének megsértése miatt is került sor a bírság kiszabására. A Kúria megállapította, hogy az EK rendelet 3. cikkének (2) bekezdése csak azt írja elő, hogy a nemzeti jog alapján nem lehet kartellnek minősíteni egy tényállást, ha az az uniós jog alapján nem az, mely rendelkezés azonban nem korlátozza a tagállami jogalkalmazót, hogy a kartelleket súlyosabban büntesse, mint az uniós jog. A Kúriának az EUMSZ 101. cikkének alkalmazásából eredően vizsgálnia kellett azt is, hogy a bírság ekképpen történő kiszabása megfelelt-e az EJEB és az Európai Unió Bírósága által is vizsgált arányossági követelménynek. A Kúria álláspontja szerint a GVH eleget tett azon követelménynek, miszerint a bírságkiszabásának

⁷⁴Kúria Kfv.III.37.690/2013/29. számú ítélete

⁷⁵Kúria Kfv.III.37.690/2013/29. számú ítélete

meg kell felelnie a vállalkozás vagyoni és jövedelmi viszonyaihoz mérten arányos, speciál- és generálpreventív célokat egyaránt szem előtt tartó bírságkiszabási elvnek.

A bírságkiszabás során teljesült az arányosság elve, hiszen a GVH által alkalmazott elvvel ellentétes megközelítés azt eredményezhetné, hogy egy vállalkozáscsoporthoz nem tartozó, csak az adott piacon működő vállalkozáshoz képest egy nagy nemzetközi vállalkozáscsoport tagját az adott nemzeti piacon elért nettó árbevétele alapján számolt bírság aránytalanul kedvezőbb helyzetbe hozná. A Kúria megállapította továbbá azt, hogy a perbeli esetben sem egyetemleges, sem mögöttes felelősség megállapítására nem került sor, így nem tette aránytalanabbá a bírságot, sőt a vállalkozáscsoport számára ez némileg kedvezőbb helyzetet eredményezett, mivel megmaradt a mozgástere arra vonatkozóan, hogy a nemzeti piacon befejezi-e esetlegesen a tevékenységét vagy kifizeti a bírságot.

76

A bírságkiszabással kapcsolatosan is igen jelentős megállapításokat tett a Kúria, legfőképpen a Tpv. 78. § (5) bekezdésével kapcsolatosan, ami a csoportszintű bírságkiszabásnál fontos útmutatóként szolgálhat, amennyiben a GVH az anyavállalat mögöttes felelősségét is meg kívánja állapítani.

3.4. Az autópálya kartell során kiszabott bírság

A GVH 2003 februárjában versenyfelügyeleti eljárást indított annak megállapítására, hogy a 2002 augusztusában kiírt nyílt, előminősítéses közbeszerzési eljárás során az építőiparban tevékenykedő vállalkozások tanúsítottak-e a Tpv. 11. § (1) bekezdésének általános tilalmába, illetve különösen a 11. § (2) bekezdés e) pontjába ütköző magatartást.

A GVH határozatában megállapította, hogy a 2002 júliusában, illetve augusztusában kiírt közbeszerzési pályázatokon részt vevő vállalkozások a Tpv.-be ütköző megállapodást kötöttek. Ennek keretében egymás között előzetesen megállapodtak arról, hogy melyik vállalkozás melyik közbeszerzési pályázatot - azaz melyik autópálya-szakasz kivitelezését - törekszik megnyerni. A

⁷⁶Dorkó Dalma: Vasútépítő kartell a Kúria ítéletének tükrében, Versenytükör 2014. 2. szám, 69-77.o. (továbbiakban: Dorkó D.)

megállapodás esetenként arra is kiterjedt, hogy a nyertes cég alvállalkozóként vonja be a többi vállalkozást.⁷⁷

A GVH határozatában a vállalkozásokra versenyfelügyeleti bírságot szabott ki (egyik vállalkozás vonatkozásában 1,371 milliárd forintot, másik vállalkozás vonatkozásában 496 millió forintot, a harmadik vállalkozás vonatkozásában 496 millió forint, a negyedik vállalkozás vonatkozásában 2,468 milliárd forint, az ötödik vállalkozás vonatkozásában pedig 2,212 milliárd forint).

A GVH a bírságot a hatályos közleményben foglalt, a Tpv. 78. §-a alapján kialakított szempontrendszer alapján határozta meg. A GVH figyelembe vette a jogsérelem súlyát (ún. kőkemény kartell), a jogsértés piaci hatását (a kartellmegállapodás „jó néhány évre kiterjedően lefedte a magyarországi autópálya építéseket, abban valamennyi, a kiíró feltételei alapján szóba jöhető, nagy méretű és múltú vállalkozás részt vett”), a vállalkozások jogsértéshez való viszonyulását (cselekményük felróhatóságát). A GVH további releváns szempontként figyelembe vette, hogy a jogsértő magatartást közpénz felhasználásával kapcsolatosan követték el, így annak hatása már csak emiatt is a társadalom széles rétegeire volt kihatással, illetve a közérdeket fokozott mértékben.⁷⁸

A vállalkozások a GVH határozata elleni keresetükben elsődlegesen a GVH döntésének megváltoztatását és az eljárás megszüntetését, másodlagosan a GVH döntésének hatályon kívül helyezését, harmadsorban pedig a versenyfelügyeleti bírság mérséklését kérték. A Fővárosi Bíróság elutasította a vállalkozások kereseteit, majd az ezen ítélet ellen benyújtott fellebbezéseket a Fővárosi Ítéletábrla tartotta alaptalannak.

Ezt követően a felperes vállalkozások felülvizsgálati kérelemmel fordultak a Legfelsőbb Bírósághoz, mely Kfv. IV. 39.399/2007. számú határozatával helybenhagyta a versenyfelügyeleti bírság összegét is, megállapította, hogy a bírságok kiszabása, mértékének mérlegeléssel történő meghatározása törvényes volt, a GVH határozatának indokolásában részletesen kidolgozta és rögzítette a

⁷⁷GVH Vj-27/2003. számú határozata

⁷⁸ Bassola Bálint: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az autópálya-kartell ügyében. Más eljárásban szerzett bizonyítékok felhasználhatósága a versenyfelügyeleti eljárásban, JeMa 2010. 1. szám, <https://jema.hu/article.php?c=33>, (továbbiakban Bassola B.)

mérlegelésnél figyelembe vett szempontokat, körülményeket, a bírság a törvényi maximum összegét nem érte el.

A Legfelsőbb Bíróság fenti ítéletében kimondta azt is, hogy a GVH az autópálya-építő vállalkozásokra kirótt versenyfelügyeleti bírságokat az általa kiadott antitröszt bírság közleményben foglaltak alapján számította ki. A közleményben a GVH jogalkalmazási gyakorlatának alapvető szempontjait ismerteti, melyek ugyan nem kötelező erejű, funkciója azonban annak rögzítése, hogy a GVH milyen tartalommal tölti meg a Tptv. rendelkezéseit, összefoglalva a múltban kialakult, illetve a jövőben követni kívánt jogalkalmazási gyakorlatot. A közlemény célja a jogbiztonság, valamint a versenyhatósági tevékenység átláthatóságának és kiszámíthatóságának növelése, továbbá annak elősegítése, hogy a „vállalkozások fel tudják mérni, hogy versenysértő piaci magatartásuk milyen súlyú következményeket vonhat maga után”.⁷⁹

A közlemény - ahogy tanulmányom korábbi részében is bemutattam - hatékonyan elősegítheti a jövőbeli jogkövető magatartást, mert a vállalkozások pontos képet kaphatnak arról, hogy a GVH milyen szempontokat fog értékelni az adott jogellenes magatartásra kiszabandó versenyfelügyeleti bírság kiszámításakor. Ugyanakkor a közlemény nem kötelező erejű, s attól a versenyhatóság eltérhet. Ez a vállalkozás számára a jogsértéstől várható hasznok és a várható bírság mértékének összevetésénél bizonytalanságot jelent, s a joggyakorlat azt mutatja, hogy azokban az esetekben, amelyekben a GVH eltér a vonatkozó közleményben foglaltaktól, az eljárás alá vont vállalkozások tiltakozni szoktak. Az antitröszt bírság közlemény *expressis verbis* kimondja, hogy erre csak kivételes esetben, az „ügy speciális körülményeire tekintettel” kerülhet sor, s ennek indokait a versenyhatósági határozat indokoló részének tartalmaznia kell.⁸⁰

A GVH határozatait felülvizsgáló bíróságok számos esetben mondták ki, hogy döntéshozatalukban nincsenek kötve a GVH antitröszt bírság közleményéhez mint a versenyhatóság által alkalmazott matematikai számításhoz. Ennek okaként jelölték meg, hogy a bírósági felülvizsgálat jogszerűségi vizsgálatot, vagyis a törvénynek való megfelelés vizsgálatát jelenti. A fentiek fényében tehát a versenyjogi jogalkalmazás fejlődése és a jogbiztonság szempontjából lényeges lett volna, hogy a

⁷⁹ Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 39.399/2007. számú határozata

⁸⁰ Bassola B.

Legfelsőbb Bíróság, mint a legfőbb bírói fórum elvi élel mondja ki, mi a „státusza” a GVH antitröszt bírság közleményének, valamint a GVH milyen indokokkal térhet el az abban foglaltaktól.⁸¹

A fenti jogesetből is az derül ki, hogy amennyiben a GVH a bírság kiszabása körében minden körülményre kitér, a körülmények figyelembe vételének megfelelő indokát adja, jogszabálysértést megállapítani nem lehet, így a bíróság a bírság összegét nem módosítja.

3.5. Megtévesztő mobil tarifacsomag miatt kiszabott bírság

Az utolsó ismertetésre kerülő jogesetben még nincs jogerős döntés, hiszen a hatályon kívül helyező kúriai döntés nagyon friss, 2018. februárjában került meghozatalra.

A GVH 2014. február 13-án indított versenyfelügyeleti eljárást indított az egyik legnagyobb magyarországi mobil szolgáltatóval szemben, mert szerződéses ügyfeleinek lényeges információt elhallgatva SMS-ben küldött ajánlatában az egyik tarifacsomagra vonatkozóan nem tájékoztatta a fogyasztókat arról, hogy a nevezett tarifacsomagra történő váltás esetén a feltöltés előtt meglévő ügyfélszámláján rendelkezésre álló egyenleg felhasználási időszaka az új csomaghoz fog igazodni, mely a feltöltést követő 30. napon lejár. A mobilszolgáltató ezen magatartással az Fttv. 7. § foglalt tényállás megvalósításával valószínűsíthetően megsértette az Fttv. 3. § (1) bekezdésében előírt tilalmat.

Az eljáró versenytanács a 2014. szeptember 23. napján kelt Vj-17/2014/33. számú határozatában megállapította, hogy a mobilszolgáltató 2012. november 1. és 2013. március 1. között, az SMS-ben megküldött és egyéb kereskedelmi kommunikációiban egy új tarifacsomagra vonatkozó ajánlata során - jelentős információt elhallgatva - nem adott tájékoztatást arról a fogyasztók számára, hogy a tarifacsomagra váltás esetén a feltöltés előtt meglévő ügyfélszámlájukon rendelkezésre álló egyenleg is lejár a feltöltést követő 30. napon, ami a fogyasztó megtévesztésére alkalmas magatartásnak minősült. Az eljáró versenytanács ezért 110.000.000 Ft bírság megfizetésére kötelezte a mobilszolgáltatót.⁸²

⁸¹ Bassola B.

⁸²GVH VJ-17/2014.

A mobilszolgáltató cég a fenti határozat bírósági felülvizsgálatát kérte, keresetében elsődlegesen a GVH határozatának hatályon kívül helyezését, másodlagosan annak megváltoztatását és a bírság mérséklését kérte. Sérelmezte a bírság körében a versenyhatósági mérlegelést, kifogásolta a mérlegelési szempontokat, így álláspontja szerint a terhére kiszabott bírság aránytalan, nem áll összhangban a jogsértés súlyával.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2016. január 26. napján kelt 13.K.34.469/2014/9. számú ítéletében a mobilszolgáltató cég keresetét elutasította. Megállapította, hogy a versenyhatóság a tényállás tisztázási és indokolási kötelezettségének eleget tett és helyesen értelmezte a jogsértés elbírálásánál alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseket, és a bírság összegét is jogszerűen állapította meg. A bíróság megállapította azt is, hogy a GVH az adatszolgáltatás keretében közölt kommunikációs költségekből indult ki, melyek tekintetében kifogást nem terjesztett elő, holott az előzetes álláspontból tudomást szerzett arról, hogy a bírság kiszabásánál a GVH a reklámköltségekből indul ki.

Az elsőfokú ítélettel szemben a mobilszolgáltató cég fellebbezést nyújtott be, mely alapján a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság a 2017. január 25. napján kelt 2.Kf.650.052/2016/5. számú határozatával az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta. Kimondta, hogy az elsőfokú bíróság jogszerű döntést hozott, amelynek részletes és mindenre kiterjedő, megalapozott indokolásával a másodfokú bíróság egyetértett. Hangsúlyozta azt is, hogy a mobilszolgáltató cég a másodfokú eljárásban nem tudott olyan jogi érveket felhozni, amelyek az elsőfokú bíróság ítéletének a jogszerűségét megdöntötték volna és a fellebbezés kedvező elbírálását megalapozták volna. A bírság összege tekintetében a másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az GVH a bírságközleményt a bírság kiszabása során figyelembe vehette, a bírság kiszabásánál értékelt körülményeket a határozat tartalmazza, a döntését a GVH megfelelően indokolta.⁸³

A Kúria a 2018. február 27. napján kelt Kfv.III.37.421/2017/7. számú ítéletében mind a Fővárosi Törvényszék 2.Kf.650.052/2016/5. számú ítéletét, mind a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

⁸³Kúria Kfv.III.37.421/2017/7. számú ítélete

13.K.34.469/2014/9. számú ítéletét, mind pedig a GVH Vj-17/2014. számú határozatát hatályon kívül helyezte és a GVH-t új eljárásra kötelezte.

Megállapította, hogy a perbeli esetben nem volt jogsértő, hogy a bírságkiszabás alapja az a reklámköltség volt, amelyet a GVH felhívására maga a mobilszolgáltató cég közölt. A GVH-nak azonban a szolgáltatott adatok alapján ténylegesen csak a konkrét reklámköltséget kellett volna alapul a bírság kiszabása során és ha a megadott költséget (költségnemet) nem tartotta arányosíthatónak, megbonthatónak, ennek megalapozott indokát kellett volna adnia határozatában, amit nem tett meg. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy a jogerős ítélet és az elsőfokú ítélet, valamint a GVH határozata jogszabályokat megsértette, ezért az ítéleteket a Pp. 275. § (3) bekezdése alapján, a GVH határozatát a Pp. 339. § (1) bekezdése értelmében hatályon kívül helyezte és a GVH-t új eljárásra kötelezte.⁸⁴

Fentiekből ismételten az következik, hogy a GVH-nak az eset összes körülményét figyelembe kell vennie a bírság kiszabásakor, és amennyiben valamely körülményt figyelemben vesz és annak nem adja indokát, a bíróság megállapítja a jogszabálysértést. Jelen esetben a Kúria amiatt helyezte hatályon kívül a döntését, mert a GVH a mobilszolgáltató cég által megadott reklámköltséget teljes egészében vette figyelembe a bírság alapjául, mivel azt nem tartotta arányosíthatónak, megbonthatónak, annak azonban, hogy azt miért nem tartotta arányosíthatónak indokát nem adta határozatában.

⁸⁴Kúria Kfv.III.37.421/2017/7. számú ítélete

IV. Összefoglalás

Tanulmányomban a versenyjogi határozatok bírósági felülvizsgálatának általános szabályait, majd a bíróságok döntéseit a bírság kiszabása körében mutattam be. A bírósági határozatokat abban a sorrendben ismertettem, ahogy a bírságokkal kapcsolatos általános szabályokat is bemutattam, majd tanulmányom végén négy jogeset került bemutatásra részletesebben.

Az első három régebbi jogesetben a Kúria olyan általános érvényű szabályokat mondott ki, mint az arányosság elve, a mérlegelés lehetősége, valamint az, hogy a GVH-nak az az egyik legfontosabb kötelezettsége a bírságkiszabás körében az, hogy a lehető legrészletesebben megindokolja az összegszerűséget és a mérlegelés szempontjait mutassa be, vagyis vezesse le, hogy milyen körülményekből mit vont le, és ehhez képest miért azt az összegű bírságot szabta ki. Ezek ma is irányadó szabályok, a bírságkiszabás körében ezeket figyelembe kell venni.

Az utolsó, legfrissebb jogesetben a Kúria szintén kimondta azt az egyik legfontosabb szabályt, hogy a bírság kiszabása körében a GVH-nak minden körülményt indokolnia kell, mert amennyiben valamely eltérésnek vagy figyelembe vett körülmények nem adja megfelelő indokát, akkor a bíróságok megállapíthatják a jogszabálysértés elkövetését és határozatát hatályon kívül helyezhetik.

Azt is ismertettem az általános szabályok között, hogy bírósági felülvizsgálat szabályai a versenyjogi bírságok kapcsán nagy mértékben nem változtak meg 2018. január 1. napját követően, hiszen a GVH-ra ugyanazok a határidők és eljárási szabályok vonatkoznak mint 2018. január 1. napját megelőzően. A módosulás az eljáró bíróságokban volt, valamint abban, hogy a Kp. a megváltoztatási jogkört új alapokra helyezte, és azt egy általános döntési alternatívaként szabályozta.

A bírságkiszabás körében újdonságot a 2017. év végén az új bírságközlemények megjelenése jelentett, mely a korábbiakhoz képest még részletesebben, majdhogynem egy matematikai egyenlet levezetéséhez hasonlóan szabályozza a bírság összegének kiszámítását.

Az, hogy a gyakorlat az új jogszabályok és új bírságközlemények hatására miképpen fog megváltozni, azt most még nem lehet megmondani, a gyakorlatra vár annak meghatározása, hogy szükséges-e ennyire szigorú szabályok szerint a bírságkiszabás körülményeit szabályozni.

Felhasznált irodalom

- Kommentár a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényhez, szerkesztette: dr. Juhász Miklós, Ruszthiné dr. Juhász Dorina, dr. Tóth András, GVH, Budapest, 2014.
- dr. Tóth Tihamér: A versenyfelügyeleti bírság összegének egyes kérdései az új bírságközlemények fényében (VERSENY ÉS SZABÁLYOZÁS, 2017., Szerkesztette: Valentiny Pál - Kiss Ferenc László - Nagy Csongor István - Berezvai Zombor)
- Dorkó Dalma: Vasútépítő kartell a Kúria ítéletének tükrében (Versenytükör X. évfolyam 2014. 2. szám)
- Bassola Bálint: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az autópálya-kartell ügyében. Más eljárásban szerzett bizonyítékok felhasználhatósága a versenyfelügyeleti eljárásban (JeMa 2010. 1. szám, <https://jema.hu/article.php?c=33>)
- A Kúria 2013.El.II.JGY.1/1/1. számú összefoglaló véleménye a közigazgatási bírságok vizsgálata tárgykörben
- A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat elemző Csoportjának összefoglaló véleménye a közigazgatási perjogról, 2014.
- <http://fovarositorvenyszek.birosag.hu/hirek/20171017/tajekoztato-kozigazgatasi-perrendtartasrol-szolo-torveny-hatalyba-lepese-miatt-2018>
- http://www.gvh.hu/gvh/gvh_feladata
- http://www.gvh.hu/szakmai_felhasznaloknak/kozlemenyek

- http://www.parlament.hu/documents/10181/595001/Infojegyzet_2016_47_kozigazgatasi_biraskodas.pdf/278d227e-eb40-4357-89f3-41b46995eeb9
- http://gvh.hu/data/cms1001193/gvh_vkk_rendezyeny_szeminC3%A1rium_tanulmany_Nagy_Csongor_2010_02_24.pdf
- Nagykomentár a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez, Szerkesztette: Kiss Daisy / Németh János, Complex Jogtár
- A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény indokolása, Complex jogtár
- A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény indokolása, Complex Jogtár
- GVH 11/2017. közlemény a versenykorlátozó megállapodásokra és összehangolt magatartásokra, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélésre, valamint a jelentős piaci erővel való visszaélésre vonatkozó tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról
- GVH 1/2012. közlemény az 1996. évi LVII. törvény (Tpv.) 11. és 21. §-a, illetve az Európai Unió működéséről szóló szerződés 101. és 102. cikke szerinti tilalmakba ütköző magatartások esetén a bírság összegének megállapításáról
- GVH 12/2017. közlemény a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól
- GVH 2/2015. közlemény a fogyasztóvédelmi típusú ügyekben kiszabott bírság meghatározásának szempontjairól

Felhasznált jogszabályok és bírósági döntések jegyzéke

- A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény
 - Magyarország Alaptörvénye
 - a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
 - a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény
 - az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
 - a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
 - a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény
 - a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény
 - a statisztikáról szóló 1993. évi XLV. törvény
 - a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény
 - a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény
-
- 39/1997. (VII.1.) AB határozat
 - 32/1990. (XII.22.) AB határozat
-
- GVH Vj-174/2007/332. számú döntése
 - GVH Vj-185/1994. számú döntése
 - GVH Vj-17/2014. számú döntése
-
- Kúria Kfv.III.37.451/2008/7. számú döntése
 - Kúria Kfv.II.37.076/2012/28. számú döntése
 - Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.672/2008/7. számú ítélete
 - Kúria Kfv. III.37.697/2011/9. számú döntése
 - Kúria Kfv.III.37.349/2012/7. számú ítélete

- Kúria Kfv.III.37.453/2008/13. számú döntése
- Kúria Kfv. III.37.557/2009/18. számú döntése
- Kúria Kfv.IV.37.499/2009/10. számú döntése
- Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV. 39.399/2007. számú döntés
- Kúria Kfv.III.37.690/2013/29. számú ítélete
- Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.212/2003/17. számú határozata
- Legfelsőbb Bíróság Kfv.39.126/2004/7. számú határozata
- Kúria Kfv.III.37.421/2017/7. számú ítélete