



---

Pázmány Law Working Papers

2014/23.

**Szilágyi Pál**

**A kamarai díjszabások versenyjogi  
megítélése**

---

Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
Pázmány Péter Catholic University Budapest

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/>

# A kamarai díjszabások versenyjogi megítélése

Szilágyi Pál<sup>1</sup>

## I. Bevezető

A vállalkozások társulásaival kapcsolatos ügyek sokáig a leggyakoribb ügyek közé tartoztak Magyarországon a Gazdasági Versenyhivatal gyakorlatában. A társadalmi szervezetekben történő együttműködésnek számos szociokulturális és történelmi oka van, amelyek gyakran elfeledtetik a társadalmi szervezetek tagságával, hogy a modern piacgazdaságok sarokköve a versenytársak közötti élénk verseny. Ez akkor is igaz, ha a közös érdekképviselőt szokásosan előnyökkel is jár. Nem véletlen azonban, hogy számos tankönyv és szakmai kiadvány éppen idevágó Adam Smith idézettel kezd:

*Szakmabeli összejövetelek, még ha szórakozás és vigadozás volt is a céljuk, majdnem mindig azzal végződnek, hogy a résztvevők mintegy összeesküsznek a közönség érdekei ellen, valamiféle áremeléseket gondolnak ki. Az ilyen összejöveteleket persze lehetetlen valamilyen törvénnyel megakadályozni, mert azt nem lehetne végrehajtani, de a szabadság- és igazságérzetünkkel sem lenne összeegyeztethető. De ha már nem tudja meggátolni, hogy az egy szakmához tartozók néhanapján összejöjjenek, legalább azt ne tenné meg a törvény, hogy megkönnyíti, sőt egyenesen szükségessé teszi összejövételüket.<sup>2</sup>*

Az idézet két fontos, egymással összefüggő üzenetet is hordoz magában: a) a versenytársaknak elemi érdeke az összejátszás, így ha lehetőségük adódik rá, akkor gyakran élnek is a lehetőséggel; b) továbbá mivel a dolog természetéből fakad az összejátszó magatartás, így célszerű a versenytársak formális szerveződését mind kevésbé lehetővé tenni.

## II. Vállalkozások társulásai

A versenyjog a funkcionális fogalomkezelése okán a vállalkozások társulásainak fogalmát is rendkívül szélesen érti. Lényegében minden olyan entitás amelynek tagjai vállalkozások és amely érdekképviselőti tevékenységet folytat vállalkozások társulásának minősül. A

---

<sup>1</sup> A tanulmány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem TÁMOP-4.2.1.B-11/2/KMR-2011-0002. sz. projektje (A tudományos kutatások kibontakoztatása a PPKE-n) támogatásával készült.

<sup>2</sup> Lásd pl. Dennis W. Carlton and Jeffrey M. Perloff, *Modern piacelmélet* (Panem 2003) 151. oldal.

vállalkozások társulásai lehetnek profitorientáltak vagy nonprofit jellegűek, illetve az is közömbös, hogy közhatalmi feladatot is ellátnak-e, amennyiben döntései gazdasági jellegűek, nem pedig közhatalmiak, a versenyjogi jogszabályok hatálya alá tartoznak. Értelemszerűen a fent említett normák hatálya alá tartoznak a vállalkozások által létrehozott társulások, de például az Európai Bíróság megállapította, hogy egy testület közjogi státusa sem zárja ki a 101. cikk alkalmazását. Ugyancsak nem esik kívül a versenyjog alkalmazási körén egy szakmai szövetség azért, mert a tagjait a kormány nevezi ki, vagy mert törvényen alapuló funkciókat kapott.<sup>3</sup>

Az Európai Bíróság számos ügyben foglalkozott a vállalkozások társadalmi szervezeteinek megítélésével. Egy korai ügy volt a Pavel Pavlov ügy.<sup>4</sup> Ebben az ügyben az állam által létrehozott kötelező orvosi kamarai tagság feltételeit vizsgálta az Európai Bíróság egy előzetes döntéshozatali eljárás keretében. Alább hosszabban idézzük a releváns részeket:

*74. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a vállalkozás fogalma versenyjogi összefüggésben minden gazdasági tevékenységet folytató jogalanyra kiterjed, függetlenül azok jogállásától és finanszírozási módjától (lásd nevezetesen a C-41/90. sz. Höfner és Elser ügyben 1991. április 23-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-1979. o.] 21. pontját, a C-159-160/91. sz. Poucet és Pistre egyesített ügyekben 1993. február 17-én hozott ítélet [EBHT 1993., I-637. o.] 17. pontját, a C-244/94. sz. Fédération française des sociétés d'assurance és társai ügyben 1995. november 16-án hozott ítélet [EBHT 1995., I-4013. o.] 14. pontját, továbbá az Albany-ügyben hozott ítélet 77. pontját, Brentjens'-ügyben hozott ítélet 77. pontját és a Drijvende Bokken ügyben hozott ítélet 67. pontját).*

*75. Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlat szerint minden olyan tevékenység gazdasági tevékenységnek minősül, amely áruk vagy szolgáltatások egy adott piacon történő kínálatából áll (a 118/85. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. június 16-án hozott ítélet [EBHT 1987., 2599. o.] 7. pontja és a C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3851. o.] 36. pontja).*

*76. Jelen ügyekben az LSV tagjai, a szakorvosok önálló gazdasági szereplői minőségükben nyújtanak szolgáltatásaikat egy piacon, nevezetesen a*

---

<sup>3</sup> Lásd még Dömötörfy Borbála: Versenyjog és társadalmi szervezetek, Versenyjogi Kutatóközpont, 2012.

<sup>4</sup> C-180/98-C-184/98 C-180/98 - C-184/98 sz egyesített ügyek, Pavel Pavlov és társai kontra Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten [EBHT 2000, I-06451 o]

szakorvosi szolgáltatások piacán. Szolgáltatásaikat ellenérték fejében nyújtják betegeknek, és a tevékenységük gyakorlásából eredő pénzügyi kockázatokat maguk vállalják.

77. Az LSV tagjai, a független szakorvosok gazdasági jellegű tevékenységet fejtenek ki, és ennél fogva a Szerződés 85., 86. és 90. cikke értelmében vett vállalkozásnak minősülnek, az általuk nyújtott szolgáltatások komplex és technikai jellege és az a körülmény, hogy szakmájuk gyakorlása szabályozott, e megállapítást nem befolyásolja (lásd ilyen értelemben a C-35/96. sz. Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet [EBHT 1998., I-3851. o.] 37. és 38. pontjait).

[...]

84. Az Alap azt állítja, hogy más, a közjog hatálya alá tartozó és e címen szabályozási jogkörrel rendelkező szakmai szervezetekhez – mint amilyen például a holland ügyvédi kamara – képest megkülönböztetést jelentene az LSV vállalkozások társulásaként való minősítése.

85. E tekintetben elegendő utalni arra, hogy egy szakmai szervezet közjogi jogállása nem akadályozza a Szerződés 85. cikkének alkalmazását. E rendelkezés megfogalmazása szerint a vállalkozások közötti megállapodásokra és a vállalkozások társulásai által hozott döntésekre vonatkozik. Ennél fogva az a jogi keret, amelyben az ilyen megállapodásokat megkötik és az ilyen döntést meghozzák, valamint ennek a keretnek a különböző nemzeti jogrendszerek által adott jogi minősítése nincs befolyással a közösségi versenyszabályok, és így a Szerződés 85. cikkének alkalmazhatóságára (a 123/83. sz. Clair-ügyben 1985. január 30-án hozott ítélet [EBHT 1985., 391. o.] 17. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet 40. pontja).

86. Ezenkívül az Alap állításával ellentétben az a tény, hogy az LSV alapvető feladata az egészségügyi szolgáltatások költségeire vonatkozóan a holland hatóságokkal folytatott tárgyalások keretében a szakorvosok érdekeinek – és különösen azok jövedelmeinek és az ezek körébe tartozó kiegészítő nyugdíjaknak a – védelme, nem vonhatja ki e szakmai szervezetet a Szerződés 85. cikkének hatálya alól.

87. Kétségtől kívül lehetséges, hogy egy adott ágazatban tevékenykedő, szabályozási jogkörrel rendelkező szervezet határozata nem tartozik a Szerződés 85. cikkének hatálya alá, amennyiben e szervezet tagjai túlnyomórészt a közhatalom képviselőiből kerülnek ki, és a szervezet a határozatot a közérdek számos vonatkozásának figyelembevételével hozza (a C-96/94. sz. Centro Servizi Spediporto ügyben 1995. október 5-én hozott

*ítélet [EBHT 1995., I-2883. o.] 23-25. pontja és a fent hivatkozott Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítélet, 41-44. pontjai).*

*88. Ugyanakkor az alapeljárásban nem ez a helyzet. Valójában amikor az LSV elhatározta az Alap létrehozatalát és kérelmezte az államtól az Alapba való belépés kötelezővé tételét, ez a szervezet kizárólag olyan független szakorvosokból állt, akiknek gazdasági érdekeit védte.*

*89. Ilyen körülmények között az LSV a Szerződés 85., 86. és 90. cikke értelmében vett vállalkozások társulásának minősül.*

*90. Másodsorban vizsgálni kell, hogy az egy szakma tagjai által hozott határozat – amely a kiegészítő nyugdíjrendszernek egy egyedüli nyugdíj alapra bízott igazgatásáról és az e nyugdíj alapba való belépés kötelezővé tételének az államtól való kérelmezéséről szól – célja vagy eredménye-e a közös piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása.*

*91. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően a Szerződés 85. cikke (1) bekezdésének egy konkrét esetre történő alkalmazása megköveteli, hogy e rendelkezés feltételeinek meghatározása során figyelembe vegyék a vállalkozás tevékenységi területének gazdasági összefüggéseit, az említett vállalkozások döntései által érintett termékeket és szolgáltatásokat, valamint az érintett piac szerkezetét és a piac működésének tényleges feltételeit (a C-399/93. sz. Oude Luttikhuis és társai ügyben 1995. december 12-én hozott ítélet [EBHT 1995., I-4515. o.] 10. pontja).*

A szakmák, hivatások szerveződései tehát jól látható, hogy a piaci tevékenységek tekintetében a versenyjogi szabályok hatálya alá tartoznak. Erre a versenyjogi joggyakorlat számos példával szolgál.<sup>5</sup>

Nem csak a vállalkozások társulásának fogalmát kell tágan érteni, hanem a vállalkozások társulásának döntése is ugyan így tágan értelmezendő. A joggyakorlat szerint a formális határozatoktól az egészen informális kommunikációig szinte minden formája a verseny korlátozására alkalmas eszközöknek vállalkozások társulásának döntésének minősül. Így pl. egy alapító okirat, belső szabályok, szabályzatok, a társulás által kötött megállapodások, formális határozatok, nem kötelező erejű akart kifejezések, stb.

*Nincs formakényszer, és az sem szükséges továbbá, hogy ezek a döntések kötelező érvényűek legyenek, lehetnek akár ajánlások is. Ez esetben annak*

---

<sup>5</sup> Richard Whish, *Versenyjog* (Pál Szilágyi tr, HVG-ORAC 2010) 87 – 88. oldal.

*van jelentősége, hogy ezek az ajánlások milyen arányban találnak követőkre a múltbéli tendenciák alapján, mennyiben lehetnek ezáltal hatással a versenyre, mennyiben céljuk annak korlátozása.*

*A vállalkozások társulásainak döntései egyaránt születhetnek az adott típus legfőbb döntéshozó szervében (taggyűlés, közgyűlés, stb.) avagy más szervezeti egységében. Kivételes esetben akár egy személy döntése vagy eljárása is a vállalkozások társulása által hozott döntésnek minősülhet, ha ez a személy az adott szervezet statútuma alapján jogosult a döntéshozatalra.<sup>6</sup>*

### **III. A Gazdasági Versenyhivatal joggyakorlata**

A magyar versenytörvény a 11. §-ban tiltja a versenykorlátozó megállapodásokat, összehangolt magatartásokat, továbbá a társadalmi szervezetek versenykorlátozó döntéseit.

*Tpvt. 11. § (1) Tilos a vállalkozások közötti megállapodás és összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások társadalmi szervezetének, a köztestületnek, az egyesülésnek és más hasonló szervezetnek a döntése (a továbbiakban együtt: megállapodás), amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki.*

Tipikusan a vállalkozások társulásai valamilyen közérdekűnek vélt célra alapulnak. Ez a cél általában meghatározza az adott társulás gondolkodását is és emiatt gyakran kerülnek abba a helyzetbe, hogy a tagság érdekeit egyben a közérdekkel azonosítják. Ennek talán egyik legszembetűnőbb példája az ír szarvasmarha kartell ügy volt.<sup>7</sup> Éppen a gazdasági világválság kitörését követően az ír gazdaságban jelentős túltermelés alakult ki a piaci körülmények változása okán. Az ágazatban érintett szereplők így lényegében annak érdekében, hogy minél több szereplő élje túl a nehéz hónapokat, ún. krízis kartellt alakítottak a szakmai szervezeten keresztül. Az ügyben azonban jól kirajzolódott, hogy még ilyen körülmények sem indokolják a versenytársak összejátszását.

---

<sup>6</sup> Dömötörfy Borbála: Versenyjog és társadalmi szervezetek, Versenyjogi Kutatóközpont, 2012. 10. oldal.

<sup>7</sup> C-209/07 C-209/07 sz ügy, Competition Authority kontra Beef Industry Development Society Ltd és Barry Brothers (Carrigmore) Meats Ltd, [EBHT 2008, I-08637].

A Gazdasági Versenyhivatal rendszeresen frissíti az ún. elvi iránymutatásait.<sup>8</sup> Ebben számos elvi jelentőségű határozatának indokolását közzéteszi a Versenytanács. A témánk szempontjából legfontosabbakat alább idézzük.

Gyakori félreértés, hogy az állami közrehatás esetén a felelősség esetleg megoszlik az állammal, azonban a meghonosodott joggyakorlat szerint lényegében, ha minimális döntési szabadsága megmarad a vállalkozásoknak, vállalkozások társulásának, akkor a felelősség teljes mértékben őket terheli.

*11.39. A verseny jog által védett alapelveivel ellentétes, versenyjogot sértő a vállalkozások társadalmi szervezetének minden olyan magatartása, amelynek célja, illetve (tényleges vagy lehetséges) hatása a versenytársak közötti szabad verseny, a fogyasztók vállalkozások közötti választása lehetőségének indokolatlan korlátozása, vagy kizárása, valamint azok a magatartások is, amelyek azt célozzák vagy azzal a hatással jár(hat)nak, hogy a társadalmi szervezet e magatartása verseny alakulását befolyásoló tényezővé lépjen elő, például a piacon alkalmazott árak alakulásának vonatkozásában. Az ilyen jellegű, jogszabályi felhatalmazás nélkül tanúsított magatartásokat nem teszi jogszerűvé a tagok érdekei védelmének célja sem, így például az arra történő törekvés, hogy az érintettek egzisztenciális helyzete javuljon. (Vj-36/2008.)*

*11.5. A termékatanács döntésének versenyjogi értékelése kapcsán közömbös az, hogy az kormány által elismert szervezet, közfeladatot is ellát és nem folytat nyereségorientált tevékenységet, illetve üléseire minisztériumi tisztviselők részvételével kerül sor. (Vj-13/2002.)*

*11.33. A vállalkozások testületének (pl. egy kamara) versenyjogi felelősségét kizáró állami döntésről van szó, ha valamely állami szervnek korlátozás nélküli joga van a vállalkozások testülete által hozott döntés visszavonására, megváltoztatására, illetve más döntéssel való helyettesítésre, vagyis az állam a döntéshozatali folyamat végeredményét oly módon ellenőrzi, hogy amennyiben az nem felel meg az állami elvárásnak, akkor annak helyébe az állami akaratnak megfelelő tartalmú döntés lép. Az illetékes miniszter törvényességi felügyeleti joga nem minősül ilyen jellegű állami döntésnek. (Vj-60/2006.)*

---

<sup>8</sup> Gazdasági Versenyhivatal, *A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsának a Tpv-tel kapcsolatos elvi jelentőségű döntései* (2013).

Ahogy fentebb kifejtettük, bármilyen formát ölthet a versenykorlátozó célú vagy hatású magatartás, nem szükséges annak formális, kötelező aktusnak lennie.

*11.6. A Tpv. 11. § alá nemcsak a formális határozat vagy ajánlás formáját öltő érdekképviselési aktusok tartoznak, hanem minden olyan magatartás, döntés, ami a tagvállalkozások versenymagatartását korlátozhatja, torzíthatja. (Vj-73/2001.)*

*11.9. A vállalkozások társadalmi szervezetei esetében a „döntés” kifejezés jelentése – éppen az értelmezés határait tágító, a Tpv. 11. §-ában foglalt versenykorlátozó magatartás, megállapodás fogalmának rögzítése folytán – nem szűkülhet alakszerűen meghozott, formális határozatra, hanem az a formailag nem is kötelező, de a tényleges magatartást befolyásolni képes ajánlásra is vonatkozik. (Vj-75/2001.)*

*11.34. A vállalkozások testülete (pl. Kamara) által kiadott magatartási szabályok (mint döntés) megsértésével kapcsolatos egyedi határozatokra nem alkalmazható a Tpv. – az egyes rendelkezések ezekben tükröződő alkalmazási (végrehajtási) módja azonban segítséget nyújthat az adott rendelkezés valós tartalmának feltárásában, mert*

*a) egyrészt felfedheti a versenyt korlátozó célt, még abban az esetben is, ha az adott rendelkezés megfogalmazásából az nem vezethető le teljes bizonyossággal;*

*b) másrészt az adott gyakorlatra alapot adó nem teljesen egyértelmű megfogalmazások elbizonytalaníthatják a döntés kötelezettjét abban a tekintetben, hogy tevékenysége sérti-e az adott rendelkezést vagy sem, ami önmagában versenyt korlátozó hatással járhat (Vj-60/2006.).*

A vállalkozások és társulásaik felelőssége közös, de nem osztott, tehát mindegyik felel a maga teljességében a jogsértésért.

*11.7. A vállalkozások társadalmi szervezetének ülésén létrejött megállapodás (összehangolt magatartás) értékelésekor minden esetben vizsgálni kell azt, hogy abban milyen szerepet játszottak a résztvevő tagvállalkozások, illetve maga a szervezet. Az a körülmény azonban, hogy a tagvállalkozások terhére megállapítható a versenyjogsértés, nem zárja ki automatikusan a szervezet versenyjogi felelősségét. (Vj-34/2003.)*

Az a tény, hogy egy vállalkozás nem vett részt közvetlenül a társulás döntésének meghozatalában, nem jelenti azt, hogy ne kellene viselnie a felelősséget a társulás döntéseierért akár anyagi jogi értelemben, akár eljárásjogi értelemben vesszük.



*11.8. A Tpv. 11. § (1) bekezdése a vállalkozások közös akaratát érvényre juttató, ugyanakkor a vállalkozásokat kötelezni is tudó társadalmi szervezet, köztestület, egyesülés és más hasonló szervezet döntésének versenyjogi marasztalására módot ad, nem feltétlenül szükséges a döntés kialakításában résztvevő vállalkozások egyenkénti eljárás alá vonása. (Vj-75/2001.)*

A vállalkozások társulásainak döntéseit azonos módon kell megítélni a vállalkozások közötti versenykorlátozó megállapodásokkal. Az ajánlott árak lényegében azonosnak tekinthetők egy információs kartellben történő információs cserével.

*11.22. A vállalkozások társadalmi szervezete által ajánlott ár önmagában is versenykorlátozó hatást fejthet ki, mert annak révén a piac egymással versenytársi viszonyban lévő szereplői megismerhetik és egyedi döntéseiknél figyelembe vehetik versenytársaik jövőbeni várható árpolitikáját. (Vj-176/2003.)*

*11.40. Az ajánlott árak vállalkozások társadalmi szervezete általi közzététele – kikényszeríthetőség hiányában is – a Tpv.-be ütközik, mivel az ajánlott árak következtében más árak érvényesülhetnek a piacon, mint az ajánlás hiányában. Az ajánlott árak valamennyi érintett számára a bizonyosság egy megfelelő fokát biztosítja a vonatkozásban, hogy a piacon milyen árak érvényesülnek, illetve előreláthatóan miként fog alakulni a piaci szereplők árazási politikája. Az ajánlott árak orientáló hatása következtében a vállalkozások egyéni költségeitől, teljesítményétől, szolgáltatásuk minőségétől függetlenül, indokolatlanul egységesülhetnek az árak. (Vj-36/2008.)*

*11.42. Egy vállalkozások szakmai szövetsége által közzétett, a piacon érvényesítendő árakra vonatkozó ajánlás a szolgáltatást igénybe vevők irányába is negatív hatást fejthet ki:*

*a) A díjtételek alkalmasak arra, hogy azt sugallják az ügyfeleknek, hogy az ajánlott árak a piacon érvényesülő indokolt árakat tükrözik, s hogy a szolgáltatás önköltsége és szellemi értéke az ajánlott ár közelében van.*

*b) Ezenkívül a fogyasztók körében ismertté váló ajánlott díjak azt a képzetet kelthetik a fogyasztókban, hogy nem érdemes más szakembert keresni a mindenütt azonos vagy hasonló mértékű díjakra tekintettel, vagy azt eredményezhetik, hogy annak a szakembernek a munkáját, aki esetleg mégis alacsonyabb díjat érvényesít – mint olcsóbb szolgáltatást – szakmailag nem megfelelőnek vélik. (Vj-1/2008.)*

#### **IV. Következtetések**

Jól látható a fenti joggyakorlatot elemezve, hogy a mérce a vállalkozások társulásainál, azonosan szigorú, mint a versenytársak közötti összejátszások esetén. Ez lényegileg fakad a versenyjog funkcionális megközelítéséből. A kamarai díjszabások a 2. világháború előtti időkből egész Európában, azt követően elsősorban a Szovjetunió tagországaira jellemzően gyakoriak voltak. Egy-egy hivatás, szakma így képviselte a tagság érdekeit. A modern versenyjog azonban a fogyasztói érdekeket védi, így könnyen belátható, hogy a versenytársak egymással szembeni tisztességes eljárása, nevezetesen a túlzottnak tartott árverseny kiiktatása, csökkentése lényegében és alapvetően károsítja a fogyasztókat.