



Szabó István*

A kartellfelügyelet szervezete és hatásköre az 1931. XX. törvénycikk nyomán¹

The Organisation and Competency Antitrust Supervision Authority in Accordance with Act 20 of 1931

Abstract

Civil law contracts contrary to public interest entail state intervention. This paper is aiming to scrutinise state authorities entitled to such an intervention with regards to the first Hungarian antitrust legislation. This time the main goal was not to prevent the establishment of cartels, but rather to eliminate such functions that are contrary to public interest. Consequently, the task of these authorities was the registration of cartels, as well as the analysis of their activities, and sanctioning in case of the breach of public interest. In this context, the paper is also investigating the separation of powers between public administration and law enforcement, as well as between organisations within the scope of public administration. After this, it outlines to what extent already existing judicial or public administration organisations were charged to fulfil these task, and the reasons for which new antitrust organisations were established.

1. Bevezetés

1.1. A kartelltörvény létrejöttének oka: a közérdeket sértő magánjogi viszonyok

A magánjog a polgárok egymás közötti viszonyait határozza meg, így az állam ezek tartalommal való kitöltését alapvetően az érintett felekre bizza. Érdekes kivételeket jelentenek azok az esetek, amikor a magánfelek egymás közötti jogviszonyai a közérdekre is veszélyt jelenthetnek, ezért az állam ezekbe is beavatkozik. Évezredes távlatokba visszatekintő példa lehet a házassági jogban a házassági tilalmak intézménye. A legsúlyosabb érvénytelenségi okok esetén (semmisségi okok) az állam nem bizza a fe-

lekre a házasság érvénytelenítését, hanem közérdekből maga avatkozik be. Ekkor a perjogi alapelvek is megváltoznak, valamely állami hatóság polgári pert hivatalból fog elindítani.

1931 őszen a magyar országgyűlés egy hasonló probléma szabályozását vette napirendre, a kartelltörvény kibocsátását ugyanis egy ilyen határvonal elérése tette szükségessé. A polgári átalakulást követően a szerződési szabadság a magánjog egyik legfontosabb alapelvévé vált. Ebből következett, hogy a gazdasági élet szereplői egymással akár az áruk előállítására, forgalmára vagy árára vonatkozóan is megállapodásokat köthettek. Az állam ebbe miért avatkozott volna be? Ezeknek a megállapodásoknak (szerződéseknek) azonban megjelentek olyan

* Tanszékvezető egyetemi tanár, PPKÉ Jogtörténeti Tanszék.

¹ A tanulmány a Gazdasági Versenyhivatal támogatásával megvalósuló „Az 1931. évi XX. tc. által felállított Kartelbizottság, valamint Kartelbíróóság létrejöttével, működésével, teljes joggyakorlata bemutatásával kapcsolatos jogtörténeti kutatás” című program keretében készült.

formái, amelyek a gazdasági élet más szereplőinek vagy a széles fogyasztói közönségnek *súlyos sérelmeket okoztak*. Ezt az állam, teljesen érthető módon, a közérdekre veszélyessé nyilvánította, és a magánjog e területén is *elkezdett a magánjogi jogviszonyokba közhatalmi eszközökkel beavatkozni*.

Ez a beavatkozás azonban nem jelentett azonnal abszolút tilalmat. A létrejövő kartellek működését kezdték vizsgálni és egyedileg döntötték el, hogy tevékenységük közérdeksértő, avagy nem.

1.2. A szervezet és hatáskörök kialakításának főbb szempontjai

A szervezeti és hatásköri kérdéseket, mint minden közhatalmi tevékenységnél, itt is az ellátandó feladatok határozták meg. Említettem, hogy *a feladat nem a kartellek felszámolása, hanem működésük ellenőrzése volt*. A kartellfelügyeleti szervek felépítése és hatáskörei ezen feladat ellátásához igazodtak.

Az első gondolati lépés a hatékony ellenőrzéshez szükséges feladatok (a hatáskörök) összegyűjtése lesz. A szervezetet ahhoz igazodóan kellett kiépíteni, hogy a feladatokat (hatásköröket) megfelelően el tudják látni, vagyis a hatáskörök kihatottak a szervezet felépítésére. Emellett lényegi befolyással voltak rá alkotmányos (jogállami) szempontok is. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztásából eredően külön kérdés lesz, hogy a szervezeten belül mely hatásköröket láthatták el közigazgatási szervek, s melyeket kellett bíróságokhoz utalni. Emellett egy hatalmi ágon belül is több szerv volt érintett, vagyis a közigazgatási és a bírósági szervezeten belüli feladatmegosztást is át kell tekintenünk. A magyar bírósági szervezet sajátosságaiból eredően kérdésként vetődött fel az is, hogy a kartellfelügyelet bírói feladatait a *rendes bíróságok lássák el, vagy szervezzenek rá egy csak kartellügyekkel foglalkozó különbíróságot*. A közigazgatáson belül ebben a korban még csak nyomokban léteztek az ún. „*autonóm államigazgatási szervek*”, vagyis a központi közigazgatáshoz tartozó, de a kormánytól mégis független hatóságok.² A kartell-

felügyeleti szervek kapcsán azonban az erre való igény felmerült, a szervezeti kérdéseknél ennek tárgyalását sem mellőzhetjük.

A hatáskörök gyakorlása számos eljárási kérdést is felvetett. Az pedig köztudomásúnak mondható, hogy hazánkban *a közigazgatási hatósági eljárás kodifikációja 1931-ig még nem történt meg*. Az eljárás néhány elemére már voltak törvényi szabályok,³ a témánkat érintő lényegesebb kérdéseknél (az eljárás megindítása; bizonyítás) azonban még nem. Néhány helyen ezért eljárási kérdések elemzésére is ki kell térnem. Az eljárás megindítása kapcsán különösen az lesz érdekes, mikor kellett az ügyfél kérelme az eljárás megindításához, s a hatóság mikor tehetette ezt meg hivatalból.

A hatáskör önálló elemzését követően áttérek a téma nagyobb részét kitevő szervezeti felépítésre, amit viszont folyamatosan visszacsatolok a hatásköri kérdésekhez. Egész pontosan azzal a módszerrel fogok élni, hogy a hatáskörök általános áttekintése után egy pontban összefoglalom a kartellfelügyeletben közreműködő államhatalmi szerveket. Majd ezt szétbontom a közigazgatásra és a bírói szervezetre, ezeken belül pedig sorra veszem az érintett államhatalmi szerveket, s kapcsolom hozzájuk a hatásköröket.

2. A hatáskörök általános áttekintése

2.1. A kartellfelügyelet eredményes működtetéséhez ellátandó feladatok (a hatáskörök)

Mint az előző pontban már említettem, *a hatásköröket a hatósági tevékenység célja határozza meg*. A törvényhozónak (jogalkotónak) mindig olyan hatásköröket kell biztosítania, természetesen az alkotmányos garanciák betartásával, amellyel a hatóság a feladatául megjelölt célt el tudja érni. Napjainknak a kartellek teljes tilalmát követő rendszerében, vagyis amikor a cél a kartellek bármilyen formájá-

2 Magyary Zoltán a magyar közigazgatásról 1942-ben megjelent monográfiájában az „autonómia” szót szinte kizárólag a helyi önkormányzatokkal összefüggésben használja. Tehát a kormánytól függetlenül alapvetően csak a helyi önkormányzatok működtek. [MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 1942, 55.] Néhány megjegyzés azonban már nála is található, amely a központi szerveknél is utal az autonómiára, például az Országos Társadalombiztosítási Intézet kapcsán. [MAGYARY (1942), 242–243.] Ezért fogalmaztam úgy, hogy nyomokban már megtalálható a központi közigazgatáshoz tartozó, de nem kormány alá tagolt szervtípus is.

3 Bár az 1929. évi XXX. törvénycikk az eljárási néhány elemét egységesítette, de még mindig sok rést hagyott. Magyary Zoltán, arra való tekintettel is, hogy 1925-ben Ausztriában már kihirdettek egy ilyen tárgyú kódexet, az 1929-es szabályozást elégtelennek tartotta. [MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizációja*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda 1930, 43–45.; 149.]

nak a felszámolása, a hatóság fő feladata a megelőzés, a felderítés és a szankcionálás.

Az 1931. évi XX. törvénycikk által megállapított hatáskörök kapcsán azonban vissza kell lépünk ahhoz a mindig emlegetett általános tételhez, hogy ez a jogszabály a kartellek létesítését még nem, csak bizonyos tevékenységüket tiltotta. A kartellfelügyeleti szervek feladata pedig az volt, hogy ezeket a tiltott magatartásokat megállapítsák, azok további folytatását megakadályozzák.

Ezen feladatok eredményes ellátásához a legelső lépés az volt, hogy a kartellek létéről és működési rendjéről a kartellfelügyeleti szerveknek pontos információkkal kellett bírniuk. Ezért a törvény előírta, hogy kartellt csak írásban lefektetett szerződéssel lehet létesíteni.⁴ A szerződésben lefektetett működési elvekhez a kartell kötve volt, például ha a termékeik ármegállapítására vonatkozóan meggyeztek egy szabályrendben, attól nem térhettek el. Ha ezt megtették, akkor írásba nem foglalt módon működtették a kartellt, ami már törvénysértő volt. Így a kartellszerződések rendelkezéseinek vizsgálatával megállapítható volt, hogy a szervezet működése nem ütközik-e valamilyen törvényi tilalomba.

A hatékony ellenőrzésnek alapfeltétele, hogy a kötelezően írásba foglalt szerződésekről a hatóságnak pontos tudomása is legyen, amelyet egy bejelentési kötelezettség előírásával értek el. Ezzel megjelenik az első hatáskör is, a kartelleket tartalmazó hatósági nyilvántartás vezetése.⁵ Ehhez kapcsolódó feladat, hogy a bejelentést elmulasztókat szankcionálni kellett, amely már egy újabb kartellfelügyeleti hatáskör volt.⁶

A benyújtott kartellszerződések megvizsgálása egy újabb feladatot (hatáskört) jelentett. El kellett dönteni, hogy egy-egy kartell működése nem ütközik-e a törvény által meghatározott tilalmakba.

Ha a működés törvényi tilalomba ütközött, akkor a kartellfelügyeleti szerveknek kísérletet kellett tenniük a törvényes működés helyreállítására. Ha

ez nem járt sikerrel, akkor a végső fegyver a kartell megszüntetése volt, ami technikailag a kartellszerződés érvénytelenítésével történt.

3. A szervezet általános áttekintése

3.1. A kartellfelügyeletben résztvevő államhatalmi szervek

A kartellfelügyelet körében közigazgatási és bírói feladatok egyaránt keletkeztek, így a törvényhozónak mindkét hatalmi ágon belül gondoskodnia kellett a megfelelő szervek kijelöléséről. Az viszont egyáltalán nem volt biztos, hogy a már meglévő közigazgatási és bírósági szervezet minden szükséges feladatot el tud látni. A szervezet vizsgálata kapcsán azt fogjuk tapasztalni, hogy részben már meglévő szerveknél állapítanak meg új hatásköröket (feladatokat), részben pedig kifejezetten kartellfelügyeleti feladatok ellátására új szerveket is felállítanak.

A közigazgatáson belül a magyar királyi minisztérium (kormány⁷), valamint az egyes szakminisztériumok, különösen a közgazdasági miniszter kapott fontos feladatokat. A kormány szervezete azonban már ebben az időben is gyakran változott, ami az egyes tárcák között hatáskör-átcsoportosítást vont maga után. Ez alól a kartellfelügyeleti feladatok ellátása sem volt kivétel, így a zavarok és félreértések elkerülése végett az időszakonként változó szakminiszterek pontos hivatali megjelölése helyett a kartellügyekért felelős miniszter elnevezést fogom használni.⁸ A kartellügyekért felelős miniszternek alárendelve több ponton fontos szerepet kapott a kincstári jogügyi igazgatóság is. Az előző bekezdésben feltett kérdésre válaszolva, az eddig érintett hatóságok a közigazgatási szervezetben már eddig is létező szervek voltak, amelyek új hatáskörként a kartellfelügyeletben is feladatokat kaptak.

4 1931. évi XX. törvénycikk.

5 1931. évi XX. tc. 2. § (1) bekezdés; 5381/1931. ME. sz. rendelet, 23–28. §.

6 1931. évi XX. tc. 14. §.

7 A független és felelős magyar minisztérium alakításáról szóló 1848. évi III. törvénycikk minisztérium alatt a miniszterek összességét értette, amelyen belül a belügy, vallás- és közoktatásügy stb. a minisztérium osztályai voltak [1848. évi III. törvénycikk 14. §]. A ma hatályos Alaptörvénnyel párhuzamba állítva a minisztérium így a Kormánnyal volt azonos szerv. Egyébként egyes törvényekben a miniszterek testületére már a dualizmus idején is fellelhető a „kormány” elnevezés [pl. 1907. évi LX. törvénycikk].

8 A törvény elfogadásakor valójában maga a közgazdasági miniszter állása is betöltetlen volt, így már a legelején egy másik minisztert (a kereskedelemügyi minisztert) kellett ideiglenesen megbízni a feladatok ellátásával [1931. évi XX. törvénycikk 19. §]. Ez a helyettesítés 1935-ig fennmaradt, amikor is a kereskedelemügyi miniszter feladatait két újonnan szervezett miniszteri tisztség (iparügyi miniszter, illetőleg kereskedelmi és közlekedési miniszter) között osztották meg [1935. VII. törvénycikk 2. §]. A törvény a feladatok pontos megosztását a minisztérium hatáskörébe utalta, amely rendeletében a kartellfelügyeleti feladatok ellátását az iparügyi miniszterhez utalta [7500/1935. ME. sz. rendelet, 2. § 7. pont].

A közigazgatási szervezeten belül azonban létesítettek olyan új szerveket is, amelyek kifejezetten csak kartellfelügyeleti feladatokat láttak el. Maga az alapszabályozást jelentő törvény rendelkezett a *Kartellbizottság* felállításáról, s egyben felhatalmazta a minisztériumot, hogy a bizottság szervezetének és működésének részletszabályait rendeleti úton megállapítsa.⁹ A kormány azonban ezen felhatalmazás alapján nemcsak a Kartellbizottság szervezetét és működését szabályozta, hanem egy új szervezet, az *Árelemző Bizottságot* is felállította.¹⁰ Mindezek mellett, ha a kartellügyekért felelős miniszter a „közgazdaság, vagy a közjó” érdekei miatt valamely kartellszerződés módosítását tartotta szükségesnek, ennek érdekében tárgyalásokat kezdeményezhetett, amelynek keretében *egyeztető bizottság* felállítására is jogosult volt.¹¹ A közigazgatási szervezeten belül ez a három, kifejezetten a kartellfelügyeleti feladatok ellátására felállított szerv volt. Az első kettő állandó szervként, a harmadik pedig eseti jelleggel került felállításra.

A bírói hatáskörök ellátására áttérve, értelemszerűen látókörbé kerülnek a kötelmi jogvitákat elbíráló *rendes bíróságok*, a kartellek ugyanis szerződésekkel jöttek létre, amelyekből jogviták keletkezhetnek. A kartellt létrehozó feleknek azonban módjuk volt arra is, hogy jogvitáik elbírálására *választott bíróságot* jelöljenek ki. A kartellnek lehetett saját választott bírósága, ami minden jogvitában döntött, de „ad hoc” ügyekre felállított választott bíróságokat is találhatunk.¹² Mindezekon túl a törvény egy a kir. Kúrián belül megalakítandó *Kartellbíróság* felállítását is elrendelte. A közigazgatási szervezethez hasonlóan itt is azt tapasztaljuk, hogy az általános igazságszolgáltatási feladatokat ellátó bírói szervezet is bekapcsolódik a kartellviták elbírálásába, de emellett kifejezetten csak ezt a feladatot ellátó bírói szervvel is találkozunk. 1936-tól pedig a Közigazgatási Bíróság is szerepet kapott a kartellügyekben.¹³

3.2. A közigazgatási és bírói szervek közötti feladatmegosztás (hatáskörmegosztás)

A szervezet általános áttekintése után rátérhetünk a hatásköröknek a szervezethez történő hozzákapcsolásához. A bontás első lépése a közigazgatási és bírói hatáskörök szétválasztása lesz, aztán pedig az egyes hatalmi ágakon belüli további bontás felvázolása. Ezt követi a konkrétan érintett bírói, illetőleg közigazgatási szervek áttekintése.

A közigazgatási és bírói hatáskörök megosztása kapcsán nem állíthatjuk, hogy a közigazgatás túlsúlyba került volna. A kormány és a kartellügyekért felelős miniszter hatásköreinek áttekintésénél látni fogjuk, hogy a közigazgatás alapvetően regisztrációs és egyeztető feladatokat látott el, illetőleg a már korábban is a hatáskörébe tartozó gazdasági szabályozókkal léphetett fel a kartellekkel szemben. *A kartellek tevékenységének közvetlen közhatalmi korlátozása, esetleges bírságolásuk, már bírói hatáskörbe tartozott.* Ezen ügyekben a közigazgatásnak legfeljebb a bírósághoz benyújtott keresetkezési joga. Például a bírságok kiszabása egyes esetekben lehetett volna közigazgatási feladat is, azonban a törvény ezt minden esetben bírói hatáskörbe telepítette [lásd 5.10. pont].¹⁴

A Közigazgatási Bíróság kezdetben a kartellekkel kapcsolatos ügyekben nem kapott szerepet. Ez úgy történhetett volna, ha több ügydöntő kérdést tagolnak a közigazgatáshoz, s az ebben született határozatok törvényességi felülvizsgálatát irányítják a Közigazgatási Bírósághoz. Erre azonban, mint már említettem, csak 1936-ban került sor.¹⁵

Így ami az 1931-es kartelltörvény szerint bírói hatáskörbe tartozott, az a rendes magánjogi bírságkodás tárgyköréhez volt sorolható. Erről bővebben majd a bírói szervek közötti feladatmegosztásánál szólnunk.

9 1931. évi XX. törvénycikk 5. §.

10 1200/1933. ME. sz. rendelet 1–5. §.

11 1931. évi XX. törvénycikk 6. § (1) bekezdés 2. pont.

12 HARASZTOSI KIRÁLY Ferenc: *A kartel*. Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalat, 1936, 528.

13 7450/1936. ME. sz. rendelet 3. §, utolsó bekezdés.

14 Például a kartellszerződés bemutatásának elmulasztásáért is bíróság szabta ki a bírságot, holott a bejelentést a közigazgatási szervnél kellett megtenni, vagyis az utóbbi hatáskörével kapcsolatban követtek el jogsértést. [1931. évi XX. törvénycikk 14. § (1) bekezdés; 15. § (1) bekezdés.]

15 7450/1936. ME. sz. rendelet 3. §, utolsó bekezdés.

Ha az 1923-as német kartellrendeletet kézbe vesszük, azt tapasztaljuk, hogy a közigazgatási hatáskörök kiterjedtebbek voltak. Például a közgazdaság vagy közjó érdekeit veszélyeztető kartellszerződés megsemmisítése a miniszter hatáskörébe tartozott,¹⁶ holott a magyar kartelltvénynél a miniszter ennek érdekében csak közérdekű keresetet nyújthatott be, s a Kartellbíróság volt jogosult dönteni¹⁷ [lásd 5.4. pont].

4. A közigazgatás közreműködése

4.1. A közigazgatási hatáskörök egyes szervek közötti megosztása

Mint azt a bevezetőben érintettem, a két világháború közötti időszakban a központi közigazgatás (az államigazgatás) még egységes szervezetet képezett. Ha azonban a szervezetet erősebben górcső alá vesszük, már megtalálhatjuk a kormánytól leválasztott központi közigazgatási szervek nyomait. Magyary Zoltánnál a vármegyéken (helyi önkormányzatokon) kívül az „autonómia” szó megjelenik az Országos Társadalombiztosítási Intézetnél is.¹⁸ S éppen a most tárgyalt kartellfelügyelet lesz az, amely újabb elmozdulást tesz ebbe az irányba, a Kartellbizottság alkotmányos jogállása kapcsán ugyanis megjelenik az autonómia igénye.

A közigazgatáson belüli hatásköri megosztásnál ez lényeges kérdés lesz. A hatásköröket a kormány alá tagolt vagy autonómiát élvező államigazgatási szervek gyakorolják? A Kartellbizottság felállításával pedig ez létező lehetőséggé vált. *Az 1931-es kartelltvény azonban az ügydöntő közigazgatási hatásköröket a kormányhoz, illetőleg a neki, alá tagolt szervekhez telepítette, az autonóm szerveknek csak véleményezési*

jogot biztosított. Ezt a megoldást érték is kritikák,¹⁹ s a törvényhez fűzött miniszteri indokolás is az alábbi, elég semmitmondó magyarázatot adja rá: *„(...) a kormánytól függetlenül rendelkező kartelhivatal felállítása nem felelne meg sem a magyar alkotmányosságnak, sem pedig a takarékoságnak.”*²⁰ Korábban egyébként voltak olyan elképzelések is, amelyek a kartellhivatalnak komolyabb kompetenciát adtak volna.²¹

4.2. A kormány és a kartellügyekért felelős miniszter

Az előző pontban érintettük, hogy az 1931-es kartelltvény az ügydöntő közigazgatási hatáskörök gyakorlását a kormányra, illetőleg annak tagjára ruházta. Most az a feladatunk, hogy részleteiben áttekintsük, melyek voltak ezek a feladatok.

A bevezetőben is érintettük, hogy az első lényeges hatáskör *a kartellek nyilvántartása* volt. Ha egy kartellmegállapodásban kereskedelmi társaság vagy olyan vállalat vett részt, amelynek legalább hús alkalmazottja volt, ennek bemutatása, nyilvántartásba vétele végett, kötelező volt.²² A nyilvántartás részletszabályait a kormánynak rendeletben kellett megállapítania. A nyilvántartásnak magán a szerződésen túl ki kellett terjednie a kartell képviseletére jogosult személyekre is.²³ A bemutatási kötelezettség elmulasztása miatti szankcionálás már bírói hatáskörbe tartozott [lásd 5.10. pont], a miniszternek erre vonatkozóan csak kezdeményezési joga volt.²⁴

A következő kérdés, hogy ha a miniszter a kartell tevékenységét törvénysértőnek vélte, milyen intézkedéseket foganatosíthatott. A törvénysértő működést, mint már korábban is idéztem, egy kartell akkor valósította meg, ha *„a közgazdaság vagy a közjó*

16 Lásd a rendelet 4. § (1) bekezdés 1. pontját. [Verordnung gegen Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung. Vom 2. November 1923. Reichsgesetzblatt I. kötet. 1067. Magyar nyelven elérhető: DR. DOBROVICs KÁROLY–DR. KÓHÁZI ENDRE: *Kartel, árelemzés, külföldi törvények*. Budapest: Monopol Könyvkiadó Vállalat, 1938, 17–27.]

17 1931. évi XX. törvénycikk 7. § (1) bekezdés, 1. pont.

18 MAGYARY (1942), 242–243.

19 KARTELLBIZOTTSÁG ÉS KORMÁNYVÁLSÁG *Kartel*. 1933/1., 7.

20 Képviselőházi Irományok 1927. XXIII., 385.

21 Lásd K-S: A kartelltvény életbeléptető rendeleteinek ismertetése. *Kartel*. 1931/7., 53.

22 1931. évi XX. törvénycikk 2. § (1) bekezdés.

23 1931. évi XX. törvénycikk 3. § (1) bekezdés.

24 1931. évi XX. törvénycikk 14. §.

*érdekét veszélyezteti, különösen ha az áru termelését, forgalmát vagy az áralakulást (...) a gazdasági helyzet által meg nem okolt módon szabályozza.*²⁵

A miniszternek az intézkedési lehetőségei (hatáskörei) *négy nagyobb csoportra* voltak bonthatók:²⁶

A törvény felhatalmazta, hogy az ügyben *tájékozódjon, felvilágosítást kérjen*, üzleti könyvekbe, egyéb iratokba betekintszen, érintett személyeket kihallgasson.

Második lépésként *egyeztetést kezdeményezhetett*, akár egyeztető bizottság felkérésével, amelynek célja a vita békés úton történő rendezése volt.

Ha ez nem vezetett sikerre, *a kormány kezében lévő gazdasági szabályozókkal* léphetett fel a kartell ellen: vám- és adókedvezmények megvonása; közszállításból (közbeszerzésből) való kizárás; iparrendészeti és fuvardíj szabási intézkedések; vámtarifák módosítása.²⁷

Negyedik hatáskörként pedig a *Kartelbírósnál* ideiglenes intézkedést kezdeményezhetett [lásd 5.5. pont] vagy a kincstári jogügyi igazgatóságot *utasíthatta ún. közérdekű kereset benyújtására* [lásd 5.4. pont].

A közérdekű kereset benyújtásához azonban a törvény további előfeltételt is megkívánt, mégpedig azt, hogy a kartell idézett tevékenysége *törvénybe, a jó erkölcsbe vagy a közrendbe ütközzön*.²⁸ Ezek a magánjog általános szabályai szerint a szerződés érvénytelenségét kiváltó okok voltak. Tehát közérdekű keresetet akkor lehetett benyújtani, *ha a közgazdaság és a közjó veszélyeztetése olyan mértékű volt, ami a kartellszerződés érvénytelenségét is felvetette*. Ha az eset nem volt ilyen súlyosságú, akkor a kartellügyekért felelős miniszter csak a másik három csoportba tartozó intézkedésekkel élhetett. Emellett meghatározott esetekben bíróságnál kezdeményezhette az iparigazolvány vagy a működéshez szükséges más hatósági engedély visszavonását.²⁹ 1936-tól ezt saját hatáskörben megtehetette, amivel szemben a Közigazgatási Bírósághoz lehetett panaszt benyújtani.³⁰

Ezeket a hatásköröket még a következő pontban a kincstári jogügyi igazgatóság kapcsán, illetőleg később a Kartelbírósnál is érinteni fogjuk.

Ha arra a kérdésre térünk vissza [lásd 4.1. pont], hogy a közigazgatási szervek ügydöntő hatásköreit célszerű volt-e kivétel nélkül a kormányhoz, illetőleg annak tagjához telepíteni, akkor találunk néhány hatáskört, ahol talán nemleges lehetne a válasz. Különösen a közérdekű kereset válik érdekessé. A kormánynak mindig is volt egy egységes politikai irányvonala, amelyhez az egyes tárcáknak igazodniuk kellett. Azzal pedig nem árulunk el nagy titkot, hogy a tárcák szakmai szempontjai és a politikai irányvonal között lehetnek ütközések, ahol mindig az utóbbi szempont az erősebb. Ha jogkérdésekben való döntést ilyen szervre bízunk, annak kockázatát mindig vállalunk kell, hogy egy-egy eljárás megindítását, vagy éppen meg nem indítását a jogi szempontokon túl politikai szempontok is motiválhatják. Vagyis a közérdekű kereset benyújtását jobb lett volna egy autonóm államigazgatási szervre bízni.

Később azonban azt is látni fogjuk, hogy a kartellügyekért felelős miniszternek ez a jogosítványa nem volt alkalmas a kartellek elleni eljárások blokkolására. Ha a rendes bíróság, illetőleg választott bíróság előtt folyó eljárásban a közérdekű kereset (közérdekű per) körébe tartozó kérdésben kellett döntenie, ebben első körben nem hozhatott döntést. Meg kellett keresnie a kartellügyekért felelős minisztert, hogy nyújtson be közérdekű keresetet. De ha a miniszter ezt nem tette meg, akkor a rendes, illetőleg választott bíróság az egyébként közérdekű per tárgyát képező kérdésben is dönthetett³¹ [lásd 5.9. pont]. Ez pedig tompítja annak jelentőségét, hogy a kormány vagy autonóm államigazgatási szerv nyújthatta be a közérdekű keresetet.

4.3. A kincstári jogügyi igazgatóság

A magyar királyi kincstári jogügyi igazgatóság hosszú múltra visszatekintő szerv volt, polgári kori szervezetét 1870-ben hozták létre.³² Fő feladata az állam perbeli képviselője volt, akár alperesi, akár felperesi pozícióban. *Szigorúan a kormány alá rendel-*

25 1931. évi XX. tc. 6. § (1) bekezdés.

26 1931. évi XX. tc. 6. § 1–6. pontok; Dr. DOBROVICS Károly: *A kartellek helyzete és működése Magyarországon*. Budapest: Hellas-nyomda rt., 1934, 156–158.

27 DOBROVICS, 157.

28 1931. évi XX. törvénycikk 7. § (1) bekezdés.

29 1931. évi XX. törvénycikk 6. § (1) bekezdés, 3. pont, utolsó mondat.

30 7450/1936. ME. sz. rendelet 3. §, utolsó bekezdés.

31 1931. évi XX. törvénycikk 12. § (2) bekezdés.

32 16.719/1870. IM. sz. rendelet.

ten működött, közvetlen felügyeletét az igazságügy-miniszter látta el. Tevékenységét az ügyben érintett állami hatóság utasításai szerint látta el.³³

A kincstári jogügyi igazgatóságnak a kartell-felügyeletben betöltött feladatát az előző pontban már érintettük, mely szerint a kartellügyekért felelős miniszter utasítására közérdekű keresetet nyújtott be a Kartellbírósnál. A kincstári jogügyi igazgatóságnak a kartellfelügyeleti tevékenységbe történő bevonása is szemlélteti, hogy az ún. közérdekű keresetnél az államot tekintették felperesnek. Jogállásának általános jellemzői a kartellügyekben sem változtak, mindig a kartellügyekért felelős miniszter utasításai szerint járt el, a közérdekű pert is utasításra indította, és a per folyamán is bármilyen kérdésben utasítható volt.

4.4. A Kartellbizottság összetétele és alkotmányos jogállása

A magyar királyi minisztérium (kormány), a kartellügyekért felelős miniszter és a királyi kincstári jogügyi igazgató feladatainak áttekintése után, még a közigazgatáshoz szervezetén belül maradván, át kell térnünk a Kartellbizottság tárgyalására. A bizottságot szakértői testületnek szánták, a törvény nevesítve is kimondta, hogy a tagoknak a kartellügyekben járatos *gyakorlati és elméleti szakemberek közül kell kikerülnie*.³⁴ Ez a tényező a testület az alkotmányos jogállásának vizsgálata szempontjából sem lesz másodlagos.

A Kartellbizottság egy 11 fős testület volt, amelynek elnökét és elnökhelyettesét a kormányzó, kilenc tagját pedig a minisztérium (kormány) nevezte ki. Az elnök és elnökhelyettes személyére javaslatot a kormány tehetett, az általa (a kormány által) kinevezett kilenc tag közül pedig hétre a kartellügyekért felelős miniszter, kettőre pedig a népjóléti és munkaügyi miniszter.³⁵

A Kartellbizottság szervezetének és működésének részletes szabályait, a törvény felhatalmazása alapján, a minisztérium (kormány) rendeletben állapíthatta meg.³⁶ A törvény azonban több, a Kartellbizottság alkotmányos jogállását érintő kérdést nyitva hagyott, így ezek megállapítása a kormány hatáskörébe került. Ennek következtében a rendeletben végrehajtási jellegű intézkedések mellett több, az eredeti jogalkotás körébe sorolható elemet is találunk. S ezek éppen az egyik kulcskérdést, a kormánytól való függetlenséget, illetőleg függetlenséget érintették. A bizottság alkotmányos jogállásának ugyanis ez volt az egyik leglényegesebb pontja.

A közigazgatási hatáskörök egyes szervek közötti megosztásánál már felfeztük ezt a kérdést [lásd 4.1. pont]. A két világháború közötti magyar közigazgatási szervezetben nyomokban már megtalálhatók a központi közigazgatás (államigazgatás) olyan szervei, amelyek bizonyos autonómiát élveztek, vagyis nem voltak a kormány alatti hierarchikus szervezetbe tagolva. A korabeli jogi szakirodalomban is találhatunk hol gyengébb, hol erősebb hangokat arra vonatkozóan, hogy a Kartellbizottságnak a kormánytól független szervnek kell lennie.³⁷ A kérdés különösen élesen vetődött fel az 1932 őszi kirobbant kormányválság idején, gróf Károlyi Gyula kormányának október 1-i távozását követően ugyanis a Kartellbizottság egységesen lemondott.³⁸ Ezzel a bizottság maga is azt közvetítette, hogy a testületnek a mindenkori kormány bizalmát kell bírnia. Ha új kormány alakul, lehetővé kell neki tenni, hogy a gazdaságpolitikai céljait preferáló bizottságot állítson fel.

Ha a részleteket kezdjük el vizsgálni, azt tapasztaljuk, hogy a törvény nem szabályozta a Kartellbizottság tagjainak megbízatási idejét. Ezt értelmezhetnénk úgy is, hogy a bizottság tagjainak megbízatása határozatlan időre szólt, vagyis csak akkor kerülhetett sor új bizottsági tag kinevezésére, ha valamilyen oknál fogva egy-egy hely megüresedett. Ez azonban

33 MAGYARY (1942), 262.

34 1931. évi XX. törvénycikk 5. § (1) bekezdés.

35 1931. évi XX. törvénycikk 5. § (1) bekezdés. A törvény végrehajtási rendelete pontosította a bizottság összetételére vonatkozó szabályokat. A kartellügyekért felelős miniszter által előterjesztett hét tagból legalább egy-egynek a gyárpar, a kisipar, a kereskedelem és a mezőgazdaság területén működő szakemberek közül kellett kikerülnie, a népjóléti és munkaügyi miniszter által előterjesztett két tag egyikének pedig a „fogyasztóközönység általános érdekeinek képviselőjére hivatott személyek közül”, egynek pedig a munkássághoz kapcsolódó személyek közül. [5382/1931. ME. sz. rendelet 2. § (1)–(2) bekezdés]; K-S. 54.

36 1931. évi XX. törvénycikk 5. §, utolsó bekezdés.

37 KARTELLBIZOTTSÁG ÉS KORMÁNYVÁLSÁG, 7.

38 KARTELLBIZOTTSÁG ÉS KORMÁNYVÁLSÁG, 7.

túlzásnak tűnik, talán helyesebb értelmezés, hogy a törvény a megbízási idő meghatározását a kormányra bízta. A végrehajtási rendeletben erre talá-lunk is rendelkezést, mely szerint *a Kartelbizottság elnökének, elnökhelyettesének és tagjainak megbízása egyaránt három évre szól.*³⁹ A megbízási időtartama és a függetlenség között összefüggés állítható fel. Minél hosszabb a megbízási idő, annál erősebb a függetlenség. Ennek fényében vizsgálva a három-éves ciklus rövidnek mondható, vagyis a kormány ezen irányú rendelkezése túlságosan nem erősítette a Kartelbizottság függetlenségét.

További, a függetlenséget érintő rendelkezés volt, hogy *valójában nem a tagoknak, hanem a testület-nek volt megbízási ideje.* A megüresedő helyekre ki-nevezett új tagok megbízása ugyanis nem három évre szól, hanem csak annyi időre, amennyi a ko-rábbi tag megbízásából még hátra volt.⁴⁰ Ez azt jelentette, hogy a három év leteltével az egész bi-zottságot újjá lehetett (kellett) alakítani, vagyis a kormány a teljes összetételt átalakíthatta. Ha nem a bizottságnak, hanem a testület tagjainak van meg-bízási idejük, vagyis a megüresedett helyekre tör-ténő kinevezések teljes három évre szólnak, akkor egy időpontban az összetétel teljes átalakítására nem kerülhetett sor. Várni kellett volna, amíg évről évre egynéhány hely megüresedik, s oda ki lehet ne-vezni új tagokat. A relatíve rövid (hároméves) meg-bízási idővel összevetve, ez a függőséghez való ra-gaszkodásnak egy újabb impulzusa. Mármost hogy a kormány mindenképpen azt akarta elérni, hogy a Kartelbizottság ne tudjon az irányítása alól leválni.

Ennél még kritikusabb kérdés *a tagok esetle-ges felmenthetősége.* Ha a Kartelbizottság tagjainak megbízása a hároméves ciklus lejárta előtt is visszavonható, az még tovább erősíti a függőséget. A törvényben erre vonatkozó utalást szintén nem találunk, vagyis ebben az esetben is a kormányra volt bízva a kérdés eldöntése. *A kormány pedig az elmozdíthatóság mellett foglalt állást, az elnököt és az elnökhelyettesét a kormányzó, a tagokat pedig a mi-nisztérium (kormány) hároméves megbízási ide-jük lejárta előtt is felmenthette hivatalukból.*⁴¹ Kri-tikát ez a rendelkezés is kapott.⁴²

Az előző három bekezdésben három olyan lé-nyegi elemet gyűjtöttem össze, amelyek a kormány irányába fennálló függőséget erősítették. A hierar-chiába tagolás legerősebb eszköze, *az utasítási jog, azonban nem volt meg.* Értem ezt úgy, hogy a kartell-ügyekért felelős miniszter adhatott utasítást arra, hogy a Kartelbizottság egy bizonyos kérdésben fog-laljon állást, de az állásfoglalás tartalmára vonat-kozóan nem. A hierarchiába tagolásnak ez a leg-erősebb eszköze, s ha csak az előző pontok közül a kartellügyekért felelős miniszter és a királyi kincstári jogügyi igazgatóság viszonyát vizsgáljuk [lásd 4.3. pont], akkor példa is hozható rá. A miniszter uta-sítása nem csak arra terjedhetett ki, hogy a jogügyi igazgatóság nyújtson be közérdekű kereset, hanem arra is, hogy a kereset tartalma pontosan mi legyen.

Így a végrehajtási rendelet értékelése kapcsán azt mondhatjuk, hogy a Kartelbizottság – a döntése-it befolyásoló miniszteri utasítási jog hiánya miatt – jellegénél fogva egy független testület volt, a kor-mány azonban, amennyire csak lehetősége volt rá, igyekezett a befolyását kiterjeszteni rá. A törvény ál-tal nyitva hagyott, s így a szabályozást a kormány hatáskörébe utaló lényegesebb kérdésekben (meg-bízási idő, felmenthetőség) *a függést erősítő szabá-lyokat állapított meg.* Ebből a legerősebb a felmentés lehetősége volt, amit persze újra árnyaltabbá tesz az a kérdés, hogy ezt lehetett-e úgy kezelni, mint a hierarchiába tagolt apparátusnál. Ha egy államtit-kárt felmentettek az állásából, az lehetett éppen sajtóhír, de különösebb ellenvetést senki nem tett, vajon a kormány hogy merete ezt megtenni. A Kartel-bizottság tagjainak felmentése a (szakmai) közvéle-mény előtt lényegesen konfliktusveszélyesebb volt, tehát nem lehetett úgy kezelni, mint általában a köz-igazgatás politikai vezetőinek a felmentését. De az is tény, mint fentebb említettük, hogy gróf Károlyi Gyula kormányának távozásakor a Kartelbizottság testületileg lemondott. Vagyis a kormány által ki-épített függelmi viszonyoknak mégis voltak hatásai. A lemondás nyilvánvalóan összefüggésben állt az-zal, hogy akár fel is menthetők az állásukból. A tes-tületi lemondás pedig ezzel szembeni politikai pro-testálás is lehetett. Az is kétségtelen viszont, hogy

39 5382/1931. ME. sz. rendelet 2. § (1)–(2) bekezdés.

40 5382/1931. ME. sz. rendelet 3. § (2) bekezdés.

41 5382/1931. ME. sz. rendelet 2. § (1)–(2) bekezdés.

42 K-S 54.

a miniszterelnöki tisztséget átvevő Gömbös Gyula programja egy éles politikai irányváltást vetített előre. Olyat, amely nagyobb politikai konfliktusok árán is keresztülviszi akarátát. Ez elég jól közvetíti a Kartellbizottság alkotmányos jogállást is, *döntéseik tartalmában utasítás nem kötheti őket, de erős politikai nyomással a testület összetételén lehetett változtatni.*

A függés erősítésére irányuló törekvéseket azonban leginkább az teszi érthetlenné, hogy a Kartellbizottság egy véleményező szerv volt, amit a közigazgatási szervek közötti hatásköri megosztás kapcsán már érintettünk is [lásd 4.1. pont]. Ha egy véleményező szervet befolyásolni lehet abban, hogy mi legyen a véleménye, akkor felesleges megkérdezni.

A Kartellbizottság joggyakorlata összességében azt mutatja, hogy szakmailag megalapozott véleményeket alakított ki, vagyis nem vált a mindenkori kormánypolitika közvetlen eszközévé. Álljon erre itt egy korabeli vélemény: „A törvény eredetileg annak ellensúlyozására, hogy az egész kartellenőrzést a kereskedelmi miniszter házi ügyévé avatta, alkotott ez utóbbi mellé egy »független« szervet, mely a miniszteriális mindenhatóság mellett az érdekelt gazdasági csoportok kiváló reprezentánsaiból áll.”⁴³ A szerző megfogalmazása, miszerint a törvény „az egész kartellenőrzést a kereskedelmi miniszter házi ügyévé avatta”, érezhető ellenszenvet közvetít. Emellett viszont a Kartellbizottság működését pozitívan értékeli.

A függetlenség jogi garanciáit tekintve a testület tagjainak állása tiszteletbeli volt,⁴⁴ vagyis a Kartellbizottságban ellátott feladatokért *javadalmasban nem részesültek.* Ezt azonban kritikával nem illehetjük, hiszen nem egy állandóan működő szervekről volt szó, ahol a tagok napi munkavégzést folytattak. Ha a Kartellbizottság havi egy ülést tartott, az már gyakorinak számított.

4.5. A Kartellbizottság hatáskörei

Korábban már több pontban is érintettük, hogy a közigazgatáson belül az ügydöntő hatásköröket a

kormány és a kartellügyekért felelős miniszter kapta. A törvény a Kartellbizottságot véleményező szervként állította fel: „Az e törvény alkalmazásában felmerülő kérdések tekintetében szükséges vélemény adására Budapesten országos bizottságot (Kartellbizottság) kell alakítani (...)”⁴⁵ Kezdetben ez a véleményezői jogkör konkrét ügyekre terjedt ki, egy-egy kartell tevékenységéről kellett véleményt nyilvánítania, vajon nem valósít-e meg a törvény által tiltott magatartást. A bizottság működésének részletesebb szabályait a végrehajtási rendelet állapította meg.

A Kartellbizottság a szakvéleményeit egyrészt a kartellügyekért felelős miniszter vagy más hatóságok megkeresésére alakította ki.⁴⁶ A más hatóság pedig nem csak közigazgatási hatóság, hanem bíróság is lehetett. Például a kartellek bejelentésének elmulasztása miatti rendbüntetés kiszabása rendes bírósági hatáskörbe tartozott [lásd 5.10. pont], ahol a vita gyakran azon folyt, hogy az adott szerveződéssel eléri-e a kartell szintjét. Ennek eldöntése pedig kétségtelenül a kartelljog mélyebb ismeretét kívánta meg, a bíróság szakvélemény végett akár a Kartellbizottsághoz is fordulhatott.

A Kartellbizottság azonban nem csak megkeresésre, hanem „saját kezdeményezéséből” is véleményt nyilváníthatott.⁴⁷ Ez azt jelentette, hogy *hatásköreinek gyakorlásában nem volt kérelemhez kötve, hanem hivatalból is eljárhatott,* amit a törvényhez képest hatásköri bővítésnek is tekinthetünk.⁴⁸ A közigazgatási eljárásjog kodifikációjának hiánya miatt a hivatalból indítható eljárások köre nem volt teljesen tisztázott. A most tárgyalt hatáskörnél pedig a jelentősége abban volt, hogy a kartellek vizsgálatánál sok olyan jogsértés került látókörbe, amelyre a megkeresés nem vonatkozott. A Kartellbizottság joggyakorlata azt mutatja, hogy több esetben, konkrét megkeresés nélkül vizsgálati programokat állítottak össze.⁴⁹ Persze ez csak tanácsadó vélemény volt, de ha a Kartellbizottság valamiben állásfoglalt, utána azért az intézkedésre jogosult szervek magyarázkodásra kényszerültek, ha nem tettek sem-

43 DR. KELEMEN Sándor: A Kartellbizottság újjászervezése. *Kartell*. 1933/2., 1–3.

44 1931. évi XX. törvénycikk 5. § (2) bekezdés.

45 1931. évi XX. törvénycikk 5. § (1) bekezdés.

46 5382/1931. ME. sz. rendelet 4. § (1) bekezdés.

47 5382/1931. ME. sz. rendelet 4. § (1) bekezdés.

48 K-S 54.

49 A Kartellbizottság például az 1933. február 24-i ülésén 15 kartell ügyében kereste meg az Árelemző Bizottságot, hogy annak elemzése alapján le tudja folytatni a vizsgálatot. Csak érdekességgé az érintett kartellek az alábbiak voltak: 1. ásványolajkartell; 2. növényvédő szerek és csávázó szerek; 3. rézgálic; 4. kénsav; 5. ecet; 6. gyapjukartell; 7. oxigénkartell; 8. mészkartell; 9. cementkartell; 10. téglakartell; 11. táblaüveg; 12. gyógyszerkartell; 13. bőr; 14. vaskartell; 15. rudvas. [MNL K-184 1933, tételszám: 41, alapszám: 31.105.]

mit. A hivatalból történő eljárás lehetőségét tehát fontos jogosítványnak kell minősítenünk. Bár éppen az árvizsgálatokra vonatkozóan 1933 elején megjelent egy korlátozásnak tűnő rendeleti szabály, ahol a kartellügyekért felelős miniszter felhatalmazására utalnak,⁵⁰ az említett példa azonban az ezt követő időszakból származik.

A Kartelbizottság hatáskörei kapcsán elég hamar napirendre került az a kérdés, hogy ennek gyakorlása során, vagyis a kialakított szakvéleményekkel *milyen iránymutatást tudnak adni a joggyakorlat számára*. Itt nem a történeti tényállást kellett bizonyítani, hanem az ismert tényállásról eldönteni, hogy *„az áru termelését, forgalmát vagy az áralakulást (...) a gazdasági helyzet által meg nem okolt módon szabályozza.”*⁵¹, *avagy nem*. A gazdasági helyzet által még indokolt és már nem indokolt szabályozások elhatárolásának megismerése a kartellek számára is létfontosságú volt. Nem jelentéktelen részük jogkövető magatartásra törekedett, s szerette volna tudni, hogy ehhez pontosan mit kell tennie. És azt se felejtjük el, hogy *a jogkövető magatartás pontos megismerhetősége a jogállamiságnak is alapkritériuma*. Az pedig nem lehet számunkra kétséges, hogy az idézett törvényi passzus értelmezésében *a Kartelbizottság szakvéleményeinek fontos szerepe volt*. Mint azonban a következő pontban érinteni fogjuk, a Kartelbizottság ülései nem voltak nyilvánosak, sőt a tagokat kifejezett titoktartás kötelezte [lásd 4.6. pont]. Az egy-egy konkrét esetben kialakított szakvéleményüket pedig csak az eljárásban érintett kartellel közölték. Vagyis a joggyakorlat az érintett közönség által nem volt megismerhető.

Ezt a problémát a jogalkotó is hamarosan észlelte, a nyilvánosság kizárásának azonban nyomós okai voltak, így azt nem oldhatták fel. 1933 elejétől azonban a Kartelbizottság *elvi jelentőségű véleményei közzétehetőkké váltak*.⁵² S ez még fontosabb volt, mint a konkrét esetekre vonatkozó szakvélemények nyilvánossága, hiszen az elvi vélemények normatív szabályokat tartalmaztak. A Kartelbizottság az első ilyen elvi határozatát a gazdasági elszigetelés (bojtot) tárgyában az 1933. október 20-i ülésén hozta.⁵³

A Kartelbizottság alkotmányos jogállásához, egészen pontosan függetlenségéhez visszaulva a rendelet szövege így szólt: *„A Kartelbizottságnak elvi jelentőségű véleményeit, ha azokkal a m. kir. kereskedelemügyi miniszter egyetért (...) kereskedelemügyi minisztérium időnkint általános tájékoztatás végett közzéteszi.”*⁵⁴ Vagyis, ha a kartellügyekért felelős miniszter nem értett vele egyet, akkor a Kartelbizottságba belefojthatta a szót. Ezt a rendelkezést nem véletlenül érték erős kritikák.⁵⁵ Mert ha a miniszter netán nem engedte közzétenni valamelyik elvi határozatot, az a jogbiztonságot is veszélyeztethette. A kormány és a kartellügyekért felelős miniszter hatáskörei kapcsán érintettük, hogy közérdekű kereset benyújtását csak a miniszter kezdeményezhette [lásd 4.2. pont]. Ez azt jelentette, hogy az idézett törvényi passzus értelmezése csak akkor kerülhetett bíróság elé, ha ezt a miniszter egy közérdekű keresettel oda utalta. Vagyis ha a miniszter valamelyik elvi határozatot nem hozza nyilvánosságra, mert azzal nem ért egyet, akkor olyan tárgyban eljárást sem fog indítani. Vagyis a jogbiztonság különösebben nem sérül, mert olyan elvi határozatot nem hoz nyilvánosságra, ami amúgy sem kerülne alkalmazásra. A helyzet azonban nem volt ennyire egyértelmű. A bírói hatásköröknél érinteni fogjuk, hogy ha a rendes, illetőleg a választott bíróság előtti eljárásban a Kartelbíróság hatáskörébe tartozó ügyben kellett dönteni, akkor közérdekű kereset benyújtása érdekében meg kellett keresni a kartellügyekért felelős minisztert. Ha azonban ő nem nyújtott be közérdekű keresetet, a rendes, illetőleg a választott bíróság az egyébként a Kartelbíróság hatáskörébe tartozó kérdést is elbírálhatta [lásd 5.9. pont]. Vagyis a kartell törvény sokszor idézett rendelkezése úgy is bírói döntés tárgyává válhatott, ha a kartellügyekért felelős miniszter ezt nem óhajtotta. Ha a bíróság egy ilyen esetben szakvéleményt kért a Kartelbizottságtól, vajon megtagadhatta azt? Bár a megkeresések a minisztériumon keresztül mentek, hiszen a bizottság adminisztrációját a kartellügyekért felelős minisztérium végezte, de a miniszter sem tagadhatta meg a bírósági megkeresést.

50 *„A Kartelbizottság árkérdésben szakvélemény adása végett rendszerint az Árelemző Bizottságot keresi meg; a m. kir. kereskedelemügyi minisztertől nyert külön felhatalmazás alapján önálló árvizsgálatot is végezhet.”* [1200/1933. ME. sz. rendelet 6. §].

51 1931. évi XX. törvénycikk 6. § (1) bekezdés.

52 1200/1933. ME. sz. rendelet 7. §; KELEMEN (1933) 1.

53 MNL K-184 1933, tételszám: 41, alapszám: 31.960.

54 1200/1933. ME. sz. rendelet 7. §

55 KELEMEN (1933) 2.

1938 áprilisában egy újabb „baleset” történt. A kormány megszüntette az Árelemző Bizottságot [lásd 4.7. pont], amely technikailag úgy történt, hogy a felállításáról szóló kormányrendeletet hatályon kívül helyezték.⁵⁶ Csakhogy a Kartelbizottság elvi határozatainak nyilvánosságra hozataláról szóló rendelkezést 1933 elején, ebben az Árelemző Bizottságot felállító rendeletben helyezték el, vagyis így azt is hatályon kívül helyezték. Hogy ez figyelmetlenség volt vagy szándékos lépés, nehéz eldönteni, de a nyilvánosságra hozatal megszüntetése a kartelljogban való tájékozódást mindenképpen hátrányosan érintette.⁵⁷

4.6. A nyilvánosság problémája a Kartelbizottság működésénél

A kartellek bejelentése adatszolgáltatási kötelezettségekkel járt, ami üzleti titkokat és egyéb bizalmas adatokat is tartalmazhatott. Ezért a törvény kimondta: „A bemutatott okiratokat bizalmasan kell kezelni és különösen ügyelni kell az üzleti és a gyártási titkok megőrzésére.”⁵⁸ Ezzel párhuzamosan a Kartelbizottság tagjaira vonatkozóan is titoktartási kötelezettséget írt elő.⁵⁹ Az üzleti titkok megóvása mindenképpen igényelte a nyilvánosság korlátozását. A törvény szövege még nem kívánta volna meg a nyilvánosság teljes kizárását, a végrehajtási rendelet viszont kimondta: „A bizottság ülései nem nyilvánosak. Az ülések napirendjéről és a tárgyalás menetéről a bizottságon kívül állók részére közlést tenni nem szabad”.⁶⁰ Ez kicsit szigorúnak tűnő szabály volt, hiszen a kényes adatok törlésével még mindig informatív lehet egy döntés a nagyközönség számára.

A probléma tárgyalása csak azért lényeges, mert a joggyakorlat ismertté válása viszont fontos

követelmény, amit a hatáskör tárgyalása kapcsán már részletesebben kifejtettünk [lásd 4.5. pont].

4.7. Az Árelemző Bizottság

A törvény a kartellek tevékenységében három lényegi elem vizsgálatát határozta meg: az áru termelésére, forgalmára, illetőleg az áralakulásra gyakorolt befolyásukat. Ezek közül a legtöbb feladatot egyértelműen az áralakulás vizsgálata jelentette, vagyis az, hogy a kartellek árképzése gazdaságilag még indokolt, avagy már nem. Ez komoly árelemzési munkát kívánt, amelyet a Kartelbizottság nem tudott elvégezni. Ezért a feladatellátásra már 1932 elején, még külön jogszabályi rendelkezés nélkül, felállították az Árelemző Bizottságot.⁶¹ Jogszabályi háttér nélkül azonban a két szervezet viszonya nem volt teljesen tisztázott,⁶² ezért 1933 elején a végrehajtási rendelet kiegészítésével az Árelemző Bizottság működésének jogszabályi háttérét is megteremtették.⁶³

Az, hogy a panaszok nagy része a kartellek árképzésével volt kapcsolatos, szinte szükségszerűen magával hozta, hogy a két szerv tevékenysége „egyebeccsúzott”.⁶⁴ Így nagyobb meglepetés nem érhet bennünket amiatt, hogy bizonyos szervezeti összekapcsolódások is megjelentek. Az Árelemző Bizottságnak nem volt önálló elnöke, ezt a feladatot hivatalból a Kartelbizottság elnöke látta el. Alelnökeik viszont már önállóak voltak, akiket a rendelet szerint „szükséges számban” kellett kinevezni.⁶⁵ Az Árelemző Bizottság feladatainak pontos megállapításánál viszont azt is láthatjuk, hogy a kartellügyekért felelős miniszter felhívására a kartellmegállapodás alá nem tartozó árak vizsgálatát is végezte,⁶⁶ illetőleg a miniszter kartellfelügyeleti tevékenységének egyes részeit is közvetlenül segítette.⁶⁷ Vagyis már létrejöttkor sem csak a Kartelbizottság „keze alá” dolgozott.

56 2220/1938. ME. sz. rendelet.

57 DOBROVICS–KÖHÁZI 354.

58 1931. évi XX. törvénycikk 4. § (1) bekezdés.

59 1931. évi XX. törvénycikk 5. § (5) bekezdés.

60 5382/1931. ME. sz. rendelet 9. §.

61 DOBROVICS 136.

62 KELEMEN (1933) 1.

63 1200/1933. ME. sz. rendelet.

64 KELEMEN (1933) 1.

65 1200/1933. ME. sz. rendelet 1. § (2) bekezdés.

66 1200/1933. ME. sz. rendelet 2. § 2. c pont; DOBROVICS–KÖHÁZI 324.

67 Ez a miniszter hatáskörének áttekintése folyamán az első két csoportba sorolt hatáskörökre vonatkozott [lásd 8. pont]. Pontosabban az ügyben való tájékozódás, felvilágosítás kérése, üzleti könyvekbe, egyéb iratokba történő betekintés, valamint a második csoportba sorolt egyeztetés kezdeményezése, akár egyeztető bizottság felkérésével, amelynek célja a vita békés úton történő rendezése volt. [1200/1933. ME. sz. rendelet 2. § 2. a és b pont.]

Szervezetét tekintve az Árelemző Bizottság szervei: az elnök, az elnöki tanács, a teljes ülés és a szakcsoportok voltak. Az *elnöki tanácsot* az elnök és az alelnökök alkották, feladata a vitás elvi kérdések tisztázása volt. A *teljes ülés* az elnökből, az alelnökökből és a teljes ülés tagjává kinevezettekéből állt. Vagyis a teljes ülésen sem vett részt az Árelemző Bizottság minden tagja. A teljes ülés azon ügyeket tárgyalta, amelyeket az elnöki tanács, illetőleg kartellügyekért felelős miniszter elé utalt. A tényleges árelemző tevékenységet a *szakcsoportok* végezték, amelyek egy vezetőből és két tagból álltak. A szakcsoportoknak nem volt állandó összetételük, adott ügyre alakították meg őket.⁶⁸

Jelentősebb szervezeti változás volt a Kartellbizottság és az Árelemző Bizottság elnöki tisztségének szétválasztása. 1936 februárjától ugyanis a kartellügyekért felelős miniszter az Árelemző Bizottság élére önállóan nevezhetett ki elnököt.⁶⁹ 1936 végén egy újabb végrehajtási rendelettel a bizottság hatáskörét is bővítette. Általános feladatként határozták meg, hogy „*mind a belföldi, mind a külföldi árak alakulását rendszeresen figyelemmel kíséri.*”⁷⁰ Ezen túl a kartellek által nem érintett árucikkek vizsgálatánál is bővült a hatásköre.⁷¹ A kartellügyekért felelős miniszternek az 1931. évi XX. törvénycikk szerint még csak a kartellekkel érintett árképzésnél alkalmazható intézkedési jogait kiterjesztették a kartellek által nem érintett árucikkekre is.⁷²

1938 áprilisától az áralakulás ellenőrzésére egy külön kormánybiztost neveztek ki, akinek a kormány által rendeletben felsorolt árucikkek, illetőleg szolgáltatások áránál (díjánál) közvetlen ár megállapítási joga lett. Egész pontosan a hozzájárulása nélkül ezek árait nem lehetett emelni.⁷³ Ez azt jelentette, hogy *egy állami hatóság az árak közvetlen megállapítására kapott felhatalmazást.* Eddig az árak befolyásolására csak közvetett eszközöket vehettek igénybe. Árelemzéssel bizonyították a túlzottan magas árat, majd adókedvezmények megvonásával, vámtarifák módosításával, közszállításokból való kizá-

rással stb. igyekeztek a hatóság által indokoltnak tartott árat kikényszeríteni. Ha ez nem sikerült, bírói úton (Kartellbíróság) még erősebb retorziókat alkalmazhattak, de az áru árának meghatározása mindvégig a termelő (forgalmazó) kezében maradt.

Az árak közvetlen hatósági megállapítása viszont az árelemzést döntő részében feleslegessé tette, így *az áralakulást ellenőrző kormánybiztos kinevezésével együtt az Árelemző Bizottságot megszüntették.*⁷⁴

5. A bírói szervek közreműködése

5.1. A bírói hatáskörök megosztása (a közérdekű és magánérdekű per)

Az 1931-es kartelltörvény a kartellek felett fennálló állami felügyelet bevezetését azért tartotta szükségesnek, mert működésük már nem csak a magánérdekekre, hanem bizonyos esetekben a közérdekre is veszélyes lehetett. Mindaddig, amíg csak a magánérdek sérelmét tartották elképzelhetőnek, ennek reparálása a rendes magánjogi úton megtörténhetett.

A kartellügyekért felelős miniszter hatásköreinek áttekintésénél már érintettük *a közérdekű kereset fogalmát, amit most azzal egészítünk ki, hogy az ennek következtében elindult eljárás volt a közérdekű per.* A közérdek sérelmének törvényi definícióját is érintettük már, ami akkor állt fenn, ha a kartell tevékenysége: „*a közgazdaság vagy a közjó érdekét veszélyezteti, különösen ha az áru termelését, forgalmát vagy az áralakulást (...) a gazdasági helyzet által meg nem okolt módon szabályozza.*”⁷⁵

A törvényhozónak első lépésként azt kellett eldöntenie, hogy ezeknek az új közérdekű pereknek az elbírálására alkalmasnak tartja-e a magánjogi igazságszolgáltatást általában ellátó, *ún. rendes bíróságokat,* vagy célszerűbb a kartelljogviták elbírálását egy önállóan erre a célra felállított bírói fórumra,

68 DOBROVICS, 138.; HARASZTOSI, 525–526.: A végrehajtási rendelet csak a szakcsoportokra vonatkozóan tartalmazott szabályozást. [1200/1933. ME. sz. rendelet 3. §.]

69 1400/1936. ME. sz. rendelet.

70 7650/1936. ME. sz. rendelet 1. § (1) bekezdés.

71 DOBROVICS–KÓHÁZI 325.

72 7650/1936. ME. sz. rendelet 2–3. §.

73 2220/1938. ME. sz. rendelet 1. §. 3. §.

74 2220/1938. ME. sz. rendelet 10. §.

75 1931. évi XX. törvénycikk 6. § (1) bekezdés.

egy ún. *különbíróagra* bízni. 1931-ben az országgyűlés az utóbbi megoldást preferálta, s *elrendelte a Kartelbíróóság felállítását*.

A következő eldöntendő kérdés az volt, hogy ha már van egy különbíróágunk, akkor ne rendeljünk-e hozzá minden kartelljogvitát. Ne csak azokat, amelyeket a közérdek sérelme miatt a kartellügyekért felelős miniszter utasítására a királyi kincstári jogügyi igazgatóság indít [lásd 4.2. és 4.3. pont], hanem azokat is, amelyeket kartellügyekben magánfelek nyújtanak be. Az 1923-as német kartellszabályozás ezt a megoldást követte, vagyis nem csak állami hatóság, hanem magánfelek is benyújthattak hozzá keresetet.⁷⁶ Ebben az esetben a Kartelbíróáságnak kizárólagos hatásköre keletkezik, minden kartellel összefüggő ügyben ő döntött volna, a rendes bíróságok pedig teljesen kikerülnek ebből az ügykörből. Előnye az egységesebb joggyakorlat, hátránya a Kartelbíróóság lényegesen nagyobb leterheltsége lett volna. A német gyakorlat is azt mutatta, hogy az eljárások döntő többsége a magánfelek által benyújtott keresetektől eredt.

A magyar jogalkotó azonban úgy döntött, hogy *nem utal minden kartellel összefüggő jogvitát az új bírói fórum elé, így a rendes bíróságok feladatai (hatáskörei) nem szűntek meg teljesen*.

Ezek után kell rátérnünk a rendes (állami) bíróságok és a választott bíróságok viszonyára. Ők azokon az ügyeken „osztottak”, amelyek a Kartelbíróóság hatáskörén kívül maradtak. A választott bíráskodás lényegében arról szól, hogy a felek meg egyezése alapján a polgári peres jogvitákban az állami bíróság helyett az általuk kijelölt testület is dönthetett. Vagyis a választott bíróság a rendes bíróság hatáskörében járt el. Ítéletük azonban ugyanolyan hatállyal bírt, mint a jogerős bírói ítélet.⁷⁷ A választott bíróságoknak az állami igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya önmagában egy dolgot tárgya lehetne, így ezekbe mélyen nem megyek bele. Azok nem is a kartell törvénnyel keletkeztek, létük régebbi időkre mutat vissza, már az 1911-ben kibocsátott polgári perrendtartásnak is külön címe

foglalkozik e vitarendezési fórummal.⁷⁸ A választott bíróság nem volt az államszervezet része, így a jogszabályok csak az államhatalmi szervekhez (az állami bíróságokhoz) való viszonyukat szabályozták. Ennek leglényegesebb eleme az volt, hogy bizonyos esetekben *a választott bírósági ítélet érvénytelenítését lehetett kérni az rendes (állami) bíróságtól*.⁷⁹ Kartellügyekben azonban az 1931. évi XX. törvénycikk még néhány speciális szabályt állapított meg a választott bíróságok működésére, amit természetesen még érinteni fogunk [lásd 5.12. pont].

A bírói hatáskörök szervezethez kapcsolt áttekintése tehát az alábbi gondolatmenet szerint fog történni: először – több pontra bontva – a Kartelbíróóság hatásköreit tekintjük át, majd a rendes bíróságoknál maradt feladatok következnek. Ezután pedig a választott bíróságok elemzése következik, a néhány sorral feljebb megadott szempontok szerint.

Mindezek előtt azonban – a Kartelbíróóság kapcsán – néhány tisztán szervezeti kérdést is át kell tekintenünk.

5.2. A Kartelbíróóság mint különbíróóság és a jogorvoslat problémája

„A Kartelbíróóság a kir. Kúria körében szervezett külön bíróság”, mondta ki a kartell törvény.⁸⁰ A német-osztrák modellt követő magyar bírósági szervezetben nagyszámú különbíróóság működött, amelyek szervezeti elhelyezése is különböző volt. Találhatunk olyan különbíróóságot, amely szervezetében és személyzetében is elkülönül a rendes bíróságoktól,⁸¹ s olyat is, amely csak szervezetében.⁸² Önálló bírói személyzetet nyilvánvalóan akkor kapott egy különbíróóság, ha az ügyek száma folyamatos ítélkezési tevékenységet kívánt meg.

A szervezeti önállóság általában a jogorvoslat lehetőségét kizárta, hiszen többszintű külön szervezetet kiépíteni már egyre bonyolultabb és költségesebb volt. Találkozunk olyan megoldásokkal is, amikor

76 DOBROVICS, 194–195.

77 1911. évi I. törvénycikk 783. §.

78 1911. évi I. törvénycikk tizenhetedik cím (767–788. §).

79 1911. évi I. törvénycikk 784. §.

80 1931. évi XX. törvénycikk 8. § (1) bekezdés.

81 Az 1896-ban felállított Közigazgatási Bíróság szervezetileg teljesen elkülönült a rendes bíróságoktól, és a bírói személyzete is önálló volt. [1896. évi XXVI. törvénycikk.]

82 Az 1907-ben életre hívott Hatásköri Bíróság szervezetileg szintén elkülönült a rendes bíróságoktól, de önálló bírói személyzete nem volt, a Kúria és a Közigazgatási Bíróság köréből kijelölt bírák működtették azt. [1907. évi LXI. törvénycikk.]

van jogorvoslati lehetőség, de csak az eljárás egyes szakaszaiban jár el külön bíróság, illetőleg az adott ügyszakban eljáró bírakat a rendes bírósághoz kapcsolják, de azon belül szervezetileg elkülönítik.⁸³ Az is érdekes határeset, amikor egy a rendes bíróság szervezetébe tartozó fórumot, adott ügykörben, országos illetékességgel ruháznak fel.⁸⁴

Eme rövidebb bírósági szervezeti bevezető után megállapíthatjuk, hogy a Kartelbíróság *kétségtelenül megfelelt a különbíróság kritériumának*, hiszen a jogviták egy speciális körét utalták a hatáskörébe. Azonban sem szervezetében, sem bírói személyzetében nem különült el a rendes bíróságoktól, hiszen a Kúrián belül kellett megalakítani. Ennek az oka is érthető, szándékosan *alacsony ügyszámmal működő bíróságnak tervezték*. Láthattuk, hogy csak a kiemelt fontosságú, de csekélyebb számú közérdekű pereket utalták a hatáskörébe, a magánérdekű perek a rendes bíróságoknál maradtak [lásd 5.1. pont]. Meglátásom szerint azonban ez a szervezeti megoldás érdemben nem sokban különbözik attól, mint ha különbíróság felállításának kimondása nélkül, kartellügyekben a Kúria kizárólagos illetékességét állapították volna meg. Esetleg azt is kimondva, hogy ezen ügyek elbírálására egy külön tanácsot kell felállítani. Persze a különbíróság kritériumának talán még így is megfelelt volna, hiszen egy speciális ügycsoportot kivesznek a rendes bírói útról és azt egy meghatározott bírói fórumhoz utalják.

A Kartelbíróság szervezeti elhelyezése a közérdekű perben kizárta a jogorvoslat lehetőségét. A Kúria a legmagasabb bírói fórum volt, ha ide telepítik az elsőfokú eljárást, azzal szükségszerűen kizárják a jogorvoslat lehetőségét. Voltak azonban olyan korábbi tervezetek, ahol még kétfokú kartellbíráskodással számoltak, amihez képest a kormány által az országgyűlés elé terjesztett javaslatot visszalépésnek tekintették.⁸⁵ Ez a rendes bíróságok legalább részbeni bevonásával valósulhatott volna meg.

5.3. A Kartelbíróság megalakítása

A Kartelbíróság három hivatásos bíróból és két laikus tagból (ülnekből) állt, vagyis összességében öttagú volt. Elnöki tisztét hivatalból a királyi Kúria elnöke töltötte be, azonban erre a feladatra a másodelnököt vagy a Kúria valamelyik tanácselnökét is kijelölhette. A tagokat az eljáró elnök hívta meg, a két bírói tagot a Kúria elnöke által a testület tanácselnökei és ítélobírói közül összeállított listáról, a két laikus tagot (ülneket) pedig arról a 10 fős listáról, akiket az igazságügy-miniszter a kartellügyekért felelős miniszter által összeállított, legalább 30 szakember nevét tartalmazó jegyzékből háromévenként előre kijelölt.⁸⁶ A laikusok tehát csak bírói képzés szempontjából minősültek annak, egyébként a kartellügyekhez értő szakemberek voltak. A korszakban például a Közigazgatási Bíróság tagjai közé is ki kellett nevezni jelentős közigazgatási gyakorlattal rendelkező személyeket, akiknek nem volt bírói képzésük.⁸⁷

5.4. A Kartelbíróság hatásköre I.: a közérdekű per

A közérdekű per kezdeményezése közigazgatási hatáskör volt, így a kormány és a kartellügyekért felelős miniszter [lásd 4.2. pont], valamint a királyi kincstári jogügyi igazgatóság [lásd 4.3. pont] kapcsán már érintettük a benyújtás szabályait. Hogy a közigazgatásnak mikor kellett működésbe lépnie, azt a kartelltörvény már idézett 6. §-a fogalmazta meg: ha egy kartell *„a közgazdaság vagy a közjó érdekét veszélyezteti, különösen ha az áru termelését, forgalmát vagy az áralakulást (...) a gazdasági helyzet által meg nem okolt módon szabályozza.”* De ebből közérdekű kereset csak akkor keletkezhetett, ha a kartell e magatartása *törvénybe, a jó erkölcsbe vagy a köz-*

83 Erre az 1921 és 1932 között működő munkásbiztosítási bíráskodás lehet a legjobb példa. Első fokon is léteztek munkásbiztosítási bíróságok, de azokat szervezetileg a járásbíróságokba tagolták, fellebbviteli fórumuk viszont már egy országos illetékességgel rendelkező különbíróság, a Munkásbiztosítási Felsőbíróság volt. [1921. évi XXXI. törvénycikk.]

84 1932-ben a Munkásbiztosítási Felsőbíróságot megszüntették, s szintén országos illetékességgel a budapesti királyi ítélotábla vette át a feladatait. [1932. évi IV. törvénycikk.]

85 DR. KELEMEN Sándor: A megalkotandó kartelbíróság szerepéről. *Kereskedelmi jog*. 1931/2., 32–34.

86 1931. évi XX. törvénycikk 8. §, HARASZTOSI 528.

87 1896. évi XXVI. törvénycikk 5. § (3) bekezdés.

rendbe ütközött,⁸⁸ vagyis a kartellszerződés érvénytelensége merülhetett fel.

A hatáskörök megosztásáról szóló részekenél azonban érintettük, hogy alternatívaként a Kartelbíróóság általános hatáskörrel való felruházása is felmerült, amikor nem csak közérdekű, hanem a magánérdekű perek elbírálását is oda utalták volna [lásd 5.1. pont]. A rendes bíróságok kapcsolódó jogainál látni fogjuk, hogy a közérdekű perek ilyen módon történő elhatárolása *hatásköri és működési problémákat is felvetett*. Így nem véletlen, hogy a kiterjesztett (általános) hatáskörű Kartelbíróóságnak sok híve volt [lásd 5.9. pont].

5.5. A közérdekű perben a Kartelbíróóság által hozható intézkedések

Ha a Kartelbíróóság a közérdekű keresetet megalapozottnak találta, az alábbi három intézkedést hozhatta, amelyeknek kikényszerítésére pénzbírságot is kiszabhatott:⁸⁹

- az alakulat felosztatása és működésének továbbfolytatásától való eltiltás,
- megállapodás vagy határozat végrehajtásától való eltiltás,
- tevékenység vagy magatartás abbahagyására való felszólítás, és további folytatásától való eltiltás.

A törvény szerint az sem volt kizárt, hogy a Kartelbíróóság a felsorolt intézkedéseket együttesen alkalmazza, bár meglátásom szerint ez csak a második kettő együttes alkalmazására volt értelmezhető. Ha egy alakulatot a Kartelbíróóság megszüntetett és a további működéstől eltiltott, ebbe a második kettő is benne foglaltatik. Így a felsorolás a leg súlyosabb intézkedéssel kezdődik.

A Kartelbíróóság eljárása folyamán *ideiglenes intézkedésekre is sor kerülhetett*. Amennyiben a köz-

érdek védelmére sürgős intézkedés volt szükséges, a keresetindításra vonatkozó szabályok szerint (miniszter, jogügyi igazgatóság [lásd 4.2 és 4.3. pont]) a megállapodás vagy határozat végrehajtásától való eltiltást, illetőleg a tevékenység vagy magatartás abbahagyására való felszólítást, és további folytatásától való eltiltást már az eljárás folyamán is lehetett alkalmazni, sőt közérdekű kereset benyújtása nélkül is sor kerülhetett rá.⁹⁰ Ezen ideiglenes intézkedések *hatályon kívül helyezésénél* a Kartelbíróóság nem volt kérelemhez kötve, *azt hivatalból is megtehetette*. Az előző bekezdésben tárgyalt harmadik intézkedési forma (az alakulat felosztatása) ideiglenes intézkedésként nyilvánvalóan nem jöhetett szóba.

A Kartelbíróóság által alkalmazható intézkedések harmadik köre azok ellen irányult, *akik a tiltó határozatait figyelmen kívül hagyták*, s a megtiltott tevékenységet tovább folytatták.⁹¹ Az itt alkalmazott pénzbírságot a törvény *rendbűntetésnek* nevezte. Ezt a hatáskört azonban a törvény az ideiglenes intézkedések elmulasztására nem terjesztette ki, csak a közérdekű per eldöntésekor meghatározott intézkedéseket figyelmen kívül hagyókkal szemben lehetett alkalmazni. Őket a bírói testület rendbűntetésül *újabb pénzbírsággal sújthatta*, és ha erre sem hagyták abba a tevékenységet, akkor a rendbírságot ismételni lehetett. Ha valaki olyan kartellben vett részt, amelyik második rendbírságotól is érintett volt, vagy ha valaki újabb közérdekű perben vált érintetté, akkor a Kartelbíróóság *a kereskedéstől, vagy az iparúzástól is eltilthatta*.⁹² Ez súlyosabb szankció a szervezet megszüntetésénél is, hiszen ott az érintett tovább folytathatta gazdasági tevékenységét, csak az együttműködést (a kartellt) kellett megszüntetni. Itt viszont teljes vállalkozási tilalom alá eshetett.

A rendbűntetés összegszerűségének megállapításakor a Kartelbíróóságnak az elért vagy elérni kívánt vagyoni haszon nagyságát és a pénzbírságra ítélt vagyoni viszonyait kellett vizsgálnia, *a kiszabott bírságnak felső határa nem volt*.⁹³

88 1931. évi XX. törvénycikk 7. § (1) bekezdés.

89 1931. évi XX. törvénycikk 7. § (2) bekezdés 1-3. pont; HARASZTOSI 536.

90 HARASZTOSI 544.; 1931. évi XX. törvénycikk 10. §.

91 1931. évi XX. törvénycikk 14. § (2) bekezdés 3. pont.

92 1931. évi XX. törvénycikk 14. §, utolsó bekezdés.

93 1931. évi XX. törvénycikk 14. § (2) bekezdés.

5.6. A Kartelbíróóság hatásköre II.: a választott bírósági határozat érvénytelenítése

Az eddig tárgyalt közérdekű perekben és az azokban hozható intézkedéseken túl a törvény még egy hatáskört telepített a Kartelbíróósághoz. A kincstári jogügyi igazgatóság a kartellügyekért felelős miniszter utasítására beadott keresetében a választott bíróság határozatának érvénytelenítését is kérhette, ha az jelen törvény (a kartelltörvény) valamely rendelkezésébe ütközött.⁹⁴ Ez azonban egy kicsit nehezen értelmezhető szabály volt.

A választott bíróságokra vonatkozó pontban is érinteni fogjuk [lásd 5.12. pont], hogy azok határozatainak érvénytelenítését az 1911-es polgári perrendtartásban meghatározott esetekben a rendes bíróságoktól a magánfél is kérhette. Ezen érvénytelenségi okok egyike pedig az alábbi volt: „ha az ítélet a törvény szerint meg nem engedett cselekményre kötelez”.⁹⁵ Nem tűnik megalapozatlannak azon álláspont, hogy a kartelltörvényben rögzített megtámadási ok és a polgári perrendtartásból most idézett megtámadási ok között átfedés van, s találunk is olyan rendes bírósági ítéletet, amely a kartelltörvénybe ütközés miatt érvénytelenített választott bírósági határozatot.⁹⁶

5.7. A Kartelbíróóság döntéseinek hierarchikus elsőbbsége

Korábban érintettük, hogy a kartellügyekben három eljáró bírói fórum is lehetett [lásd 5.1. pont], amelyek hatáskörei nem voltak hermetikusan elválasztva. Vagyis előfordulhatott, hogy azonos tartalmú problémát kellett eldönteniük. A működési zavarok elkerülése szükségessé tette, hogy a döntéseik között hierarchiát alakítsanak ki. A törvény ki is mondta, hogy a „A Kartelbíróóság határozata mind a rendes bíróságot, mind a választott bíróságot köti.”⁹⁷ Ez nem is lehetett másként, mert a Kartelbíróóság közérdekű ügyekben döntött, a másik két bírói fórum pedig magánérdekű ügyekben. A közérdek és a magánérdek között pedig hierarchia áll fenn [lásd 1.1. pont].

5.8. A rendes bíróságok és a választott bíróságok által (a miniszternél) kezdeményezett közérdekű kereset

Ez a téma éppen egy jó példa az előző pontban általánosságban érintett hatásköri átfedésre. Ugyanis a közérdekű kereset tárgyát képező tartalmi elemek – a kartellszerződés törvénybe, jó erkölcsbe ütközése stb. – a magánfelek által indított eljárásban is látókörbé kerülhettek. Ha nem kartellszerződésről volt szó, hanem bármilyen egyéb szerződésről, az érvénytelenségi okot a rendes bíróság vagy a választott bíróság állapította meg. Kartellügyekben azonban, mint már tárgyaltuk, ennek a kérdésnek az eldöntését a Kartelbíróóság hatáskörébe utalták [lásd 5.4. pont]. De ez nem zárta ki annak lehetőségét, hogy egy magánérdekű kartellperben mégis ilyen kérdés kerüljön a rendes vagy a választott bíróság látókörébe. Ebben az esetben az érintett bíróságnak az eljárást fel kellett függesztenie, s a kartellügyekért felelős miniszternél kérni a közérdekű kereset benyújtását.⁹⁸ Ha a miniszter ezt megtette, akkor az ügy megfelelően haladt tovább. A Kartelbíróóság meghozta a döntését, a rendes, illetőleg választott bíróság pedig ehhez igazodva döntött az ügy többi részében.

Csakhogy a közérdekű kereset benyújtása minden esetben a kartellügyekért felelős miniszter egyéni mérlegelésétől függött, kötelezettsége ebben az esetben sem volt rá. Mi történjék akkor, ha a miniszter nem nyújt be közérdekű keresetet? Ezt a téma fontossága miatt önálló pontban tárgyaljuk meg.

5.9. A rendes és választott bíróságok hatásköre, ha a miniszter kezdeményezésükre nem nyújt be közérdekű keresetet

Ha a miniszter a bíróság kezdeményezésére nem nyújtott be közérdekű keresetet, az ügy elvileg két módon haladhatott tovább. A helyzetet értelmezhetjük úgy, hogy a Kartelbíróóság kizárólagos hatás-

94 1931. évi XX. törvénycikk 13. § (2) bekezdés.

95 1911. évi I. törvénycikk 784. § (1) bekezdés 7. pont.

96 HARASZTOSI, 539.

97 1931. évi XX. törvénycikk 12. § (1) bekezdés.

98 1931. évi XX. törvénycikk 12. § (2) bekezdés.

köre érvényesül, s ha az nem állapítja meg a szerződés érvénytelenségét, ezt rajta kívül más nem is teheti. Vagyis a rendes vagy választott bíróságnak úgy kell az eljárást folytatnia, hogy a kartellszerződést hatályban lévőnek tekinti.

A másik lehetőség, hogy a Kartelbíróság döntésének hiányában felhatalmazzuk a rendes, illetőleg választott bíróságot, hogy adott esetben a kartellszerződés érvénytelenségéről is döntsön.

Érzésem szerint mindkét útnak vannak hátulütői. A kartellügyekért felelős miniszter vajon benyújt-e minden megalapozott ügyben közérdekű kereset? Az elutasítást értelmezhetjük-e úgy, hogy a kezdeményezést egyértelműen megalapozatlannak tartotta, s így véleményt nyilvánított az érvényesség kérdésében? Ez a gondolatmenet már azért is sántít, mert a miniszter nyilatkozni sem volt köteles. Alapvető elvi probléma az is, hogy a közigazgatási szerv döntése kötné a bíróságot. Hiszen a közérdekű kereset benyújtásának mellőzése tartalmában megegyezne a szerződés érvényessé nyilvánításával.

A második (a másik) út, ha a rendes, illetőleg választott bíróságnak ebben az esetben megengedjük, hogy a kartellszerződés érvénytelenségéről is döntsön. Ekkor viszont párhuzamos hatáskörök keletkeznek. Elvileg a Kartelbíróságnak a kapcsolódó tárgyú döntése kötné a rendes, illetőleg a választott bíróságot [lásd 5.7. pont], ennek hiányában azonban a hierarchiában alsóbb szintre sorolt bíróságot ruházzuk fel önálló döntési kompetenciával.

A törvény az utóbbi megoldást választotta, ha a miniszter nem nyilatkozott, a megkeresést követő 30 nap elteltével a rendes, illetőleg választott bíróság az eljárást folytathatta, és a szerződés érvényességéről is dönthetett.⁹⁹ A hatásköri átfedés azonban rossz megoldás volt, *bármennyire is az volt a cél, hogy ne terheljék túl a Kartelbíróságot, legalább a rendes, illetőleg választott bíróságok megkereséseit közvetlenül elé kellett volna utalni.*

5.10. A rendes bíróságok redbüntetői jogai

A Kartelbíróság kapcsán már érintettük a redbüntetői jogosítványt, amellyel akkor élhetett, ha döntését a felek figyelmen kívül hagyták, vagyis azt nem hajtották végre [lásd 5.5. pont]. A redbüntetés másik két esetét a közigazgatási hatáskörébe tartozó ügyekben elkövetett mulasztásokért lehetett kiróni, nevesítve:

- ha valaki a kartellszerződés bemutatási kötelezettségét¹⁰⁰ [lásd 4.2. pont] elmulasztotta, illetőleg
- ha a kartellügyekért felelős miniszter adatgyűjtését¹⁰¹ akadályozták.

A redbüntetés összecszerűsége is megegyezett a Kartelbíróságnál említettel, vagyis annak nem volt felső határa¹⁰² [lásd 5.5. pont]. A közigazgatási és bírói hatáskörök megosztásáról szóló pontnál említettem, hogy a törvény több esetben a bírósághoz sorolt olyan hatásköröket is, amelyeket tehetett volna a közigazgatáshoz is [lásd 3.2. pont]. Erre ez volt az egyik példa, ugyanis a közigazgatási tevékenység körébe tartozó szabályok megsértéséért a törvény a bírságot bírói hatáskörbe utalta.¹⁰³ Az előző bekezdésben említett esetekben ugyanis a redbüntetésként szolgáló pénzbírság kiszabására a királyi törvényszékek voltak jogosultak. A megszokott eljárás az lenne, hogy a közigazgatási hatáskörbe tartozó normák megsértéséért maga a közigazgatási hatóság szabja ki a bírságot.

5.11. A rendes bíróságok egyéb közreműködése a kartellügyekben

A bírói hatáskörök megosztásáról szóló bevezető pontban érintettük [lásd 5.1. pont], hogy a Kartelbírósághoz magánszemélyek nem nyújthattak be

99 1931. évi XX. törvénycikk 12. § (2) bekezdés.

100 1931. évi XX. törvénycikk 1. §.

101 1931. évi XX. törvénycikk 6. § (1) bekezdés, 1. pont.

102 „[a] pénzbírság kiszabásában figyelembe kell venni a cselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni haszon nagyságát és a pénzbírságra ítéltnek vagyoni viszonyait; a pénzbírság összege egyéb korlátozás alá nem esik” [1931. évi XX. törvénycikk 14. § (2) bekezdés].

103 1931. évi XX. törvénycikk 14. § (1) bekezdés, 1–2. pont.

keresetet. A törvényhozó úgy döntött, hogy erre a különbírószágra csak a nagyobb jelentőségű, ún. közérdekű pereket terhel, így a *magánszemélyek kartellekkel kapcsolatos sérelmeinek orvoslását továbbra is a rendes bíróságok előtt érvényesíthették*. A továbbra is megjegyzést azért kell hozzátennünk, mert valójában a rendes bíróságok a kartellekkel összefüggő jogvitákkal már a kartelltörvény előtt is foglalkozhattak. A kartelleket szerződések hozták létre, a *szerződészettségéből eredő vagy a szerződés érvényessége feletti jogviták pedig a kartelltörvény nélkül is bíróság elé voltak vihetők*.

A kötbér a szerződés egyik biztosítéka, ha valaki szerződést szeg, kötbért kell fizetnie. Az a kartelltag, aki a kartell szabályrendszerét megsérti, szerződészettséget követ el.

Az 1931-es kartelltörvény lényegében hatásköröket vont el a rendes bíróságoktól, mert amit a közérdekű per körébe sorolt, s így az újonnan felállított Kartelbírószághoz utalt, azt elvonta a rendes bíróságok hatásköréből. De ez csak a kartellszerződések közérdeksértő voltának megállapítására vonatkozott, ami alapvetően a szerződés érvényessége vagy érvénytelensége feletti döntést jelentette. Ha a kartellszerződést nem nyilvánították érvénytelenné, a belőlük eredő minden jogvita elbírálása a rendes, illetőleg választott bíróságok kompetenciájában maradt. Ezek a kartell, a kartelltag, illetőleg külső érintett személyek között keletkezett jogvitákat jelentették.

5.12. A választott bíróságok

A választott bíróságok felállításával a kartellek a rendes bíróságokhoz tartozó hatásköröket ruházhattak át a maguk szervezte igazságszolgáltató fórumokra. Felállításuk nem volt kötelező, hiszen a rendes bíróságok ellátták a szükséges igazságszol-

gáltatási feladatokat, de a legtöbb kartellszerződés megtette azt.

Ha az eljárása során a kartellszerződés közérdeket sértő voltának megállapítása került a látókörébe és a miniszterhez, a közérdekű per indítása végett elküldött megkeresés eredménytelen volt, ugyanúgy dönthetett ebben a kérdésben is, mint a rendes bíróság [lásd 5.8. és 5.9. pont].

Kivételt jelentett a rendes bíróságok rendbírósági jogosítványa [lásd 5.10. pont], ezt a kartelltörvény kifejezetten az ő hatáskörükbe utalta, itt választott bíróság nem járhatott el helyettük.

Korábban már érintettük [lásd 5.1. pont], hogy a választott bíróságok döntései a rendes bíróság előtt már a kartelltörvény előtt is megtámadhatók voltak,¹⁰⁴ de a Kartelbírószág hatáskörét erre is kiterjesztették. A Kartelbírószág ítélete elsőbbséget élvezett, de ha nem járt el, akkor a rendes bíróság kompetenciája feléledt [lásd 5.9. pont].

Az 1931. XX. törvénycikk azonban a választott bírói eljárás kapcsán néhány kiegészítő szigoritást is bevezetett. Ez azt sugallhatja, hogy a jogalkotó ezekben az ügyekben kissé bizalmatlanabb volt, úgy érezhette, hogy a kartellügyi választott bírói eljárásokban több visszasság fordulhat elő. A Kartelbizottságban nevesítve is napirendre került, hogy már az 1923-as versenytörvény¹⁰⁵ alapján létrehozott választott bíróságok is a kialakult bírói gyakorlattal ellentétes döntéseket hoztak.¹⁰⁶ Talán ezek az impulzusok lehettek azok, amelyek a jogalkotót a gazdasági verseny területén alakult választott bíróságokkal szemben bizalmatlanabbá tették.

Kartellügyekben a választott bíróságok ítéletek végrehajthatóságára speciális szabályokat állapítottak meg, azokat ugyanis kötelező volt a kincstári jogügyi igazgatóságnak megküldeni, s a megküldést követő 15 napon belül nem kerülhetett sor a végrehajtásukra.

104 1911. évi I. törvénycikk 784. §.

105 1923. évi V. törvénycikk a tisztességtelen versenyről.

106 „Ami a kérdésnek a lényegét illeti, legyen szabad utalnom arra, hogy ez az intézkedés messze eltávolodott a jognak, még pedig a régi hogy úgy mondjam római jognak az igazságot és méltányosságot szem előtt tartó elveitől, mert hiszem, ha a modern jogfejlődést tekintjük, a kereskedelmi jog egyik mellékágának tekinthető területen, mégpedig a tisztességtelen versenyről szóló törvény alapján kialakult gyakorlat olyan határozatokat produkált, melyek élesen szemben álltak a modern jogelvekkel. Legyen szabad rámutatnom, hogy 1927-ben a Kereskedelmi és Iparkamara választott bíróságának egyik határozata kimondja, hogy üzleti versenyben a versenytárs tönkretételét is meg lehet engedni. A másik elv úgy szól, hogy jogos, ha a tökélesebb vállalkozó gyengébb versenytársát megfosztja a vevőkörétől és tönkre teszi. Ezek az elvek olyanok, amelyek a magyar jogfelfogással nem egyeztethetők össze, és én kétlem, hogy ezeket az elveket a magyar bíróságok magukévé tennék.” [Dr. Serly Antal királyi kincstári főügyész-helyettes hozzászólása a Kartelbizottság 1933. október 20. ülésén. (Lásd az ülés jegyzőkönyvének 19–20. oldalán. MNL K-184 1933, tételszám: 41, alapszám: 31.960.)]

A törvény ezen túl semmissé nyilvánította az olyan megállapodásokat, amelyek előzetesen letétbe helyezett pénzzsszeggel a választott bíróság marasztalását a bíróság megkerülésével is végrehajthatóvá tette.¹⁰⁷

5.13. A Közigazgatási Bíróság kartellügyekbe történő bevonása

A közigazgatási és a bírói szervek közötti hatásköri megosztás kapcsán érintettük, hogy az érdemi döntések bírói hatáskörbe tartoztak, a közigazgatási szervek csak addig is létező szankciókat (közszállításból való kizárás, vámtarifák módosítása) érvényesíthettek. A Közigazgatási Bíróság akkor kerül látókörbe, amikor érdemi döntések közigazgatási hatáskörben születnek, s ezeknek törvényességi vizsgálata lesz a feladat. Ilyen eset 1936-ban jelent meg, amikor az iparigazolvány vagy más, a működéshez szükséges hatósági engedélyek visszavonása bírói hatáskörből a közigazgatáshoz került [lásd 3.2. és 4.2. pont]. Itt meg is nyitották az utat a Közigazgatási Bírósághoz benyújtandó panasz előtt.¹⁰⁸

6. Konklúzió

6.1. Az 1931-es magyar kartellörvény értékelése

Érintettem, hogy *a polgári átalakulást követően a szerződési szabadság a magánjog egyik legfontosabb alapelvevé vált.* A kartellszerződésekbe történő állami beavatkozáshoz így komoly indok kellett, amire 1931-re érett meg a helyzet [lásd 1.1. pont]. A törvénynek az a módszere, miszerint *nem állapított meg általános tilalmat a kartellekre, hanem azoknak csak a „közgazdaságra és közjóra” veszélyes tevékenységét tiltotta,* a korabeli európai szabályozással összhangban állt.

A kartellfelügyelet *szervezeti felépítését sem illethetem különösebb kritikával.* Közigazgatási és bírói szervek is részt kaptak benne, s új, kifejezetten erre a feladatra felállított szerveket is találunk [lásd 3.1. pont]. A szervezetben belül az egyes kartellfelügyeleti szervek jogállásával kapcsolatban azonban már

voltak kritikát. *A Kartelbizottság közigazgatási hierarchiába történő „integrálására” vonatkozó kormánytörekvést negatívan ítélt meg.* A törekvés végeredménye azonban nem okozott olyan súlyos helyzetet, amely a Kartelbizottság működését komolyan befolyásolta volna [lásd 4.4. pont]. A másik említésre érdemes szervezeti problémaként a kartellügyekre létrehozott különbíróság egyfokú voltát lehet megemlíteni [lásd 5.2. pont], vagyis hogy a döntései ellen nem volt lehetőség jogorvoslatra. Ezt sem lehet azonban erős kritika tárgyává tenni, hiszen ebben az időszakban az egyfokú különbíróságok még nem voltak egyediek, s nyolc évvel korábban Németországban is hasonló szervezetet hoztak létre.

A hatáskörök vizsgálatánál az egyik leglényegesebb kérdés a közigazgatási és bírói szervek közötti hatásköri megosztás volt. Az 1931-es magyar kartell-törvényt érték kritikák, hogy a közigazgatás számára a szükségesnél nagyobb súlyt biztosított. A közigazgatási és az igazságszolgáltatási szervek közötti hatásköri megosztást azonban úgy értékeltem, hogy a bírói szerveknek megfelelő kompetenciákat biztosított [lásd 3.2. pont]. Kritikával csak a közigazgatási szerveken belüli hatásköri megosztást illetem [lásd 4.5. pont]. A kormánynak és a kartellügyekért felelős miniszternek volt néhány „természetes” hatáskörre, amelyek az általános gazdaságpolitikával összefüggő kérdéseket érintették. Az adókedvezmények vagy a vámtarifák megállapítása az államháztartás lényegi elemeit képezték, így a kartellekkel szembeni alkalmazásukat sem lehetett a kormány hatásköréből kivenni [lásd 4.1. pont].

Ugyanakkor *a közérdeket sértő kartellszerződésekkel szembeni fellépést már nyugodtabb szívvel sorolhattuk volna a független (autonóm) államigazgatási szervek hatáskörébe* [lásd 4.5. pont]. Értve ez alatt a Kartelbizottságot, s a hatáskörök szempontjából azt, hogy a közérdekű keresetek benyújtását célszerűbb lett volna az ő hatáskörébe helyezni, mintsem a kartellügyekért felelős miniszterébe [lásd 4.2. pont]. A közérdeket sértő magánjogi jogviszonyok felszámolása ugyanis nem lehet függvénye az általános kormányzati politika irányvonalának.

Alapvetően eljárási, de mégis a hatáskörrel összefüggő kérdés volt, hogy ki jogosult közérdekű keresetet benyújtani. A magyar szabályozás legfonto-

107 *„A feleknek olyan megállapodása, amely szerint a választott bíróság ítéletét a marasztalás összegének előzetes letétele útján bíróságon kívül is végrehajtani lehet, semmis.”* [1931. évi XX. törvénycikk 13. § (4) bekezdés].

108 7450/1936. ME. sz. rendelet 3. §, utolsó bekezdés.

sabb mintáját jelentő német kartellrendtartás nem állított fel korlátokat, vagyis magános felek is kezdeményezhették a Kartelbíróóság előtti eljárást. A magyar törvény azonban ennek lehetőségét kizárta, közérdekű kereset benyújtására csak a kartellügyekért felelős minisztert hatalmazta fel [lásd 4.2. pont]. Ha ennek újra felidézzük a tartalmát, miszerint akkor nyújtható be közérdekű kereset, ha a kartellszerződés „a törvénybe, a jóerkölcsbe vagy a közrendbe ütközik”¹⁰⁹, megállapíthatjuk, hogy ezek a szerződés érvénytelenségének általános magánjogi szabályai voltak. Vagyis a közérdekű kereset [lásd 4.2. pont] s az erre induló közérdekű per [lásd 5.4. pont] alapvetően a kartellszerződés érvényessége felett döntött. Nem alaptalan kérdés, hogy például a kartelltagokat ebből miért zárták ki. Amíg a tárgyaló 1931-es kartelltörvény nem lépett hatályba, a rendes, illetőleg választott bíróságoknak általános hatáskörük volt a kartellszerződések esetleges érvénytelenségének megállapítására. A kartelltörvény azonban főszabályként elzárta a lehetőséget azelőtt, hogy a kartellben érintettek a kartellszerződés érvénytelenségének megállapítását kérvényezték.

A tényleges képhez persze az is hozzátartozik, hogy ha rendes, illetőleg választott bíróság előtt került szóba a kartellszerződés érvénytelenségének megállapítása, ő is eljárhatott az ügyben, ha a kartellügyekért felelős miniszter nem nyújtott be közérdekű keresetet¹¹⁰ [lásd 4.2. pont]. A joggyakorlat pedig azt mutatja, hogy a rendes bíróságok döntöttek is a Kartelbíróóság hatáskörébe tartozó ügyekben, ami viszont azt a kérdést veti fel, hogy mi szükség volt a korábbi szabályokat megbonyolítani. A kartelltörvény hatálybalépése előtt a rendes, illetőleg választott bíróságok dönthettek a kartellszerződés érvénytelenségéről, 1931-ben azonban ezt a hatáskörüket elvonták. Mindezt azonban úgy tették meg, hogy ha a kartellügyekre felállított különbíróóság nem jár el, akkor a rendes, illetőleg választott bíróságok ezt megtehették. Mivel a Kartelbíróóság nagyon kevés ügyben járt el, valójában a régi el-

járárendszer élt tovább, az esetek nagy többségében a Kartelbíróóság hatáskörébe átutalt ügyekben is a rendes, illetőleg választott bíróságok döntöttek. A kartellfelügyelet terén 1931-ben felállított új bírói szervekről tehát összességében azt állapíthatjuk meg, hogy *jelentősebb közreműködést nem gyakoroltak*.

A közigazgatási szervezet másik jelentős szerve, a *Kartelbizottság azonban aktívabb tevékenységet fejtett ki*. A Kartelbizottság véleményét a kartellügyekért felelős miniszter is lényegesen többször kérte ki, mint ahány közérdekű keresetet nyújtott be. Megállapítottuk, hogy a testületnek a közigazgatási hierarchiába való betagozására voltak törekvések, de ezek számottevő sikerrel nem jártak [lásd 4.4. pont], így az megmaradt a mai „autonóm államigazgatási szervek” előképének. Aktivitását tekintve lényegesen több ügyben adott szakvéleményt, mint ahány kartelbíróósági döntés született. Persze azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a Kartelbizottság hivatalból is eljárhatott, vagyis szakvéleményének kiadása nem volt valamiféle kérelemhez kötve.

A Kartelbizottság joggyakorlata pedig azt mutatja, hogy sok ügyben és komoly hatású szakvéleményeket is kiadott. Bár döntései csak tanácsadó jellegűek voltak [lásd 4.5. pont], azok érvényesülése mégsem maradt el. Láthattuk, hogy a rendes bíróságok is kértek szakvéleményeket tőle, vagyis az érdemi bírói döntésekre is kihatott a tevékenysége. Emellett maguk a kartellek is élénk figyelemmel kísérték a kartelbizottsági joggyakorlatot, hiszen ez volt a leghitelesebb tájékoztató pont a kartellek körüli jogértelmezésben. Érintettük ugyanis, hogy alapvetően nem tény-, hanem jogértelmezési kérdéseken folytak a viták. A kartellszerződések lefektették az áruk előállítására, forgalmára, illetőleg árára vonatkozó szabályokat, az eldöntendő kérdés az volt, hogy ez a *gazdasági helyzet által még megokolt vagy már a meg nem okolt kategóriába tartozott*. Közjogilag a Kartelbíróóságnak nagyobb volt a súlya, de az iránymutatások számában lényegi különbségek voltak a Kartelbizottság javára.

109 1931. évi XX. törvénycikk 7. § (1) bekezdés.

110 1931. évi XX. törvénycikk 12. § (2) bekezdés.