

Ügyszám: **Vj-75/2009.**

A Gazdasági Versenyhivatal a **Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt.** eljárás alá vont vállalkozás ellen üzleti döntések tisztességtelen befolyásolása tilalmának feltételezett megsértése miatt indult versenyfelügyeleti eljárásban meghozta az alábbi

v é g z é s t.

A Gazdasági Versenyhivatal az eljárást megszünteti.

E végzés ellen a kézhezvételtől számított 8 napon belül a Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsához címzett jogorvoslati kérelemmel lehet élni. A jogorvoslati kérelem előterjesztésének e végzés foganatosítására halasztó hatálya nincs.

I n d o k o l á s

I.

A Gazdasági Versenyhivatalhoz (a továbbiakban: GVH) 2009. február 17-én bejelentés érkezett a Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt. ellen. A bejelentés szerint a Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt. 2008 októberében közzétette „Összefogás a tudásért” (a továbbiakban: ÖAT) elnevezésű pályázatát. A neve elhallgatását kérő bejelentő szerint a pályázaton részt vevő és szerződést kötő üzletfelek a pályázati kiírás alapján alaposan feltételezheték, hogy a bejelentettel történő tankönyvellátási szerződés megkötése esetén valamennyi általuk igényelt könyvhöz hozzájuthatnak, a bejelentő véleménye szerint azonban a hatályos jogszabályok értelmében a Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt. nem jogosult tankönyvellátási szerződést kötni, mivel a Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének (a továbbiakban: TVOT) nem tagja. A GVH a bejelentést a 2009. március 11-én hozott B-0211/001/2009. számú végzésével¹ elutasította, mert álláspontja szerint a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Tprt.) nem ad egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy ki jogosult tankönyvellátási szerződést kötni, a törvény értelmezése pedig nem a GVH hatáskörébe tartozik. A bejelentő a végzés ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be, melyet a Fővárosi Bíróság alaposnak talált és a GVH-t B-211-5/2009. számú végzésével² vizsgálat elrendelésére kötelezte. Ezt követően a GVH 2009. június 5-én Vj-0075/001/2009. számú végzésével versenyfelügyeleti eljárást

¹ A végzés az aktában a Vj-075-007/2009. számú irat 3. mellékleteként található.

² A végzés az aktában a Vj-075-007/2009. számú irat 1. mellékleteként található.

indított a Nemzeti Tankönyvkiadó ellen, mely két magatartás vizsgálatára irányult. A GVH egyrészt vizsgálta, hogy az eljárás alá vont ügyfél elhallgatta-e az üzletfelei előtt az ÖAT pályázat során, hogy nem tagja a TVOT-nak, ezáltal pedig a hatályos jogszabályok szerint nem jogosult tankönyvellátási szerződést kötni és ezzel megvalósította-e a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló többször módosított 1996. évi LVII. törvény (továbbiakban: Tpvt.) 8. §-a (2) bekezdésének b) pontját, megsértve ezzel a Tpvt. 8. §-ának (1) bekezdését. A GVH vizsgálta továbbá, hogy az eljárás alá vont üzletfelei alaposan feltételezhették-e a pályázati kiírás alapján, hogy az eljárás alá vont vállalkozással történő tankönyvellátási szerződés megkötése esetén valamennyi – más kiadók által kiadott - általuk igényelt könyvhöz hozzájutnak, és ezzel az eljárás alá vont megvalósította-e a Tpvt. 8. §-a (2) bekezdésének c) pontját, megsértve ezzel a Tpvt. 8. §-ának (1) bekezdését.

II.

A Tpvt. III. fejezete tartalmazza az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmáról rendelkező normákat.

A Tpvt. 8. §-ának (1) bekezdése szerint tilos a gazdasági versenyben az üzletfeleket megtéveszteni.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az üzletfelek megtévesztésének minősül különösen, ha *b)* elhallgatják azt, hogy az áru nem felel meg a jogszabályi előírásoknak vagy az áruval szemben támasztott szokásos követelményeknek, továbbá, hogy annak felhasználása a szokásostól lényegesen eltérő feltételek megvalósítását igényli;

c) az áru értékesítésével, forgalmazásával összefüggő, az üzletfél döntését befolyásoló körülményekről - így különösen a forgalmazási módról, a fizetési feltételekről, a kapcsolódó ajándékokról, az engedményekről, a nyerési esélyről - megtévesztésre alkalmas tájékoztatást adnak.

A Tpvt. 9. §-a értelmében a használt kifejezéseknek az üzleti életben elfogadott általános jelentése az irányadó annak megállapításánál, hogy a tájékoztatás megtévesztésre alkalmas-e.

A Tpvt. 2/A. §-ának (1) bekezdése szerint e törvény alkalmazásában fogyasztó a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv.) alapján fogyasztónak minősülő megrendelő, vevő és felhasználó.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint e törvény alkalmazásában üzletfél a fogyasztónak nem minősülő személy.

A Tpvt. 43/H. §-ának (2) bekezdése szerint a bejelentés alapján indult eljárásra a Ket. rendelkezései közül kizárólag a 17. §-t, a 26. §-t, a 40. §-t, az 58-59. §-t, a 68. § (2) bekezdését, a 72-73. §-t, a 78-79. §-t, a 81. §-t, a 122. §-t és a 153. §-t kell alkalmazni, azzal, hogy ahol a Ket. ügyfelet említ, azon a bejelentőt kell érteni.

A Tpvt. 43/H. §-ának (11) bekezdése szerint a (8) bekezdés b) pontja szerinti végzés ellen a bejelentő élhet a közléstől számított nyolc napon belül jogorvoslati kérelemmel, melyet a Fővárosi Bíróság közigazgatási nemperes eljárásban bírál el. Ha a bíróság

álláspontja szerint a (8) bekezdés a) pontja alkalmazásának van helye, a vizsgálót a vizsgálat harminc napon belül történő elrendelésére kötelezi.

A Tptv. 71/A. §-a alapján a vizsgáló a hivatalból indított versenyfelügyeleti eljárást végzéssel megszünteti, ha a vizsgálat elrendelésére okot adó, a 70. § (1) bekezdésében meghatározott körülmények nem állnak fenn, továbbá akkor, ha a vizsgálat során beszerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg törvénysértés, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény.

III.

A Fővárosi Bíróság a GVH-t vizsgálat elrendelésére kötelező végzésének indoklásában kifejtette, hogy „A jogszabály szövegét komplex módon értékelve, a deduktív szillogizmus alkalmazásával megállapítható, hogy a jogalkotó nem kívánta a Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének, mint köztestületnek a feladatait megszüntetni, a köztestület céljait, szerepét változatlanul érvényre kívánta juttatni. A törvénymódosítás kizárólag a kötelező tagságot szüntette meg, azonban TVOT szerepe – a jogpolitikai célok alapján - a tankönyvpiac működésében változatlan. A jogalkotó akarata ennek alapján nyilvánvalóan arra irányult, hogy aki a tankönyvpiacra belül tankönyvellátási szerződés keretében szeretné a tevékenységét folytatni, annak legyen aktív és jogilag követhető kapcsolata a TVOT szervezettel. Ez adja a garanciáját annak, hogy az így végzett tevékenység megfelel bizonyos alapvető etikai normáknak, illetve versenyügyi követelményeknek.

Nem ellentmondás tehát a jogszabályban az, hogy egyrészt kötelező TVOT kódszámmal rendelkeznie annak, aki tankönyvellátási szerződést kíván kötni, másrészt ugyanakkor a TVOT kódszámot kiadó köztestületben a tagság önkéntes. Ezzel a jogalkotó mindössze a tankönyvpiacra belül egy bizonyos tevékenységet további feltételhez (ti. a TVOT tagsághoz) kívánt kötni.”

A GVH a versenyfelügyeleti eljárás során figyelembe veszi a bíróság által a bejelentés bírósági felülvizsgálata során kifejtetteket, azonban azokhoz a hatályos szabályozás szerint az eljárás során csak a vizsgálat elrendelésének kérdésében van kötve. Ez következik a Tptv. 43/H. §-ának (11) bekezdéséből is, amelynek második mondata szerint, „ha a bíróság álláspontja szerint a (8) bekezdés a) pontja alkalmazásának van helye, a vizsgálót a vizsgálat harminc napon belül történő elrendelésére kötelezi”. A bíróság tehát a bejelentés elleni jogorvoslat elbírálása során kizárólag arról dönt kötelező erővel, hogy van-e helye vizsgálat indításának, vagy nincs, vagyis, hogy álláspontja szerint szükséges-e a tényállás további tisztázása, maradtak-e megválaszolandó kérdések a bejelentésben foglalt magatartással kapcsolatban.

Ugyanez következik abból, hogy a Tptv. 43/H. §-ának (2) bekezdése tételesen felsorolja, hogy a bejelentés alapján indult eljárásokban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) mely rendelkezéseit kell alkalmazni, ezek között pedig a jogszabály nem említi a Ket. 111. §-ának (3) bekezdését, amely szerint a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indoklása köti, a megismételt eljárás és a határozathozatal során annak megfelelően köteles eljárni.

Ezt az álláspontot támasztja alá a Fővárosi Ítéltábla is, amikor kifejtette: „ezzel összefüggésben megjegyzi a Fővárosi Ítéltábla, hogy a nemperes eljárásban az elsőfokú bíróságnak abban kellett állást foglalnia, hogy a jogszabályi rendelkezések

figyelembe vétele mellett szükséges-e a versenyhatósági eljárás érdemi lefolytatása, és erre kötelezze az alperest. Ezt meghaladóan azonban az eljárás lefolytatására vonatkozó, részletekbe menő és a sérelmezett magatartást érintő és azzal összefüggő, lényegében jogi álláspontját tükröző megállapításokat nem tehet a nemperes eljárásban az elsőfokú bíróság, mert a versenyhatóság feladatát képezi, hogy a bejelentésben kifogásolt tevékenységnek és magatartásnak a Tptv. rendelkezéseibe ütköző voltát érdemben vizsgálja.” (Fővárosi Ítéletábrla 2.Kf.27.027/2008/14. szám)

A GVH a versenyfelügyeleti eljárás során az alábbiakat állapította meg:

A GVH először a Tptv. 8. §-a (2) bekezdésének b) pontja megvalósulását vizsgálta, vagyis azt, hogy az eljárás alá vont elhallgatta-e azt, hogy nem tagja a TVOT-nak és ez a magatartás alkalmas volt-e arra, hogy az üzletfeleit megtévevse.

Ennek megállapításához először is a jogszabályi előírások tisztázandók.

Az eljárás alá vont a versenyfelügyeleti eljárás során teljesített adatszolgáltatás keretében több dokumentumot nyújtott be. Ezekből kiderül, hogy az eljárás alá vont az Oktatási és Kulturális Minisztérium Közoktatási Főosztályához fordult annak érdekében, hogy megbizonyosodjon arról, hogy a TVOT-ból történő kilépés nem jár azzal a következménnyel, hogy megszűnik a jogosultsága tankönyvellátási tevékenység folytatására és tankönyvellátási szerződések megkötésére. A megkeresett szerv képviseletében Csillag Márta főosztályvezető válaszelevelében egyértelműen leszögezte, hogy tekintettel arra, hogy a TVOT tagság nem kötelező, a tankönyvellátási szerződésben csak annak a kiadónak kell feltüntetnie a TVOT kódszámát, mely – TVOT tag lévén – rendelkezik ilyennel. Azon kiadóknak pedig, melyek nem tagjai a TVOT-nak és ezért nincs TVOT kódjuk, értelemszerűen nem kell azt feltüntetniük tankönyvellátási szerződésekben. A válaszelevel is magától értetődőnek tekinti, hogy olyan vállalkozás is jogosult tankönyvellátási szerződést kötni, mely nem tagja a TVOT-nak³.

Ugyanezt a tájékoztatást adta az Oktatási és Kulturális Minisztérium Közoktatási Főosztályának vezetője, Csillag Márta a GVH megkeresésére 2009. április 2-án⁴. A levélben továbbá azt is közölte, hogy az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által ez év márciusában előkészített, „a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetéséről és a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvénnyel összefüggő törvénymódosításokról készített kormány-előterjesztésbe” beemelték a szóban forgó 8. § (1) bekezdésének törlésére vonatkozó javaslatot.

Ennek megfelelően a közelmúltban elfogadott 2009. évi LVI. törvény 245. §-a⁵ a Tptv. vonatkozó 8/B. §-a (1) bekezdésének a) pontját módosította, melynek következtében

³ A válaszelevelet a Vj-75-004/2009. számú irat E/7. számú melléklete tartalmazza.

⁴ Az levél az aktában a Vj-075-007/2009. számú irat 2. számú mellékleteként található.

⁵ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény 245. §-a szerint hatályát veszti a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény 2. § (6) bekezdésében az „(a továbbiakban: szakképesítésért felelős miniszter)” szövegrész, 8/B. § (1) bekezdés a) pontjában az „, a Tankönyves Vállalkozók Országos Testületének kódszámát” szövegrész, 11. § (1) bekezdés b) pontja, 29. § (2) bekezdése, 31/A. §-a.

2009. október 1-jei hatállyal a TVOT kódszám kikerül a tankönyvellátási szerződés kötelező tartalmi elemei közül.

A kötelező TVOT tagság 2008. január 1-jével történt megszüntetésével egyidejűleg a jogalkotó nem gondoskodott valamennyi jogszabályhely megfelelő és következetes módosításáról, így az önkéntes TVOT tagság ellenére benne maradt a Tprt.-ben a tankönyvellátási szerződés kötelező elemeként a TVOT kódszám. E jogszabályi koherencia zavar kiküszöbölése miatt döntött úgy a jogalkotó, hogy tisztázza a Tprt. értelmezését, mégpedig olyan módon, hogy a tankönyvellátási szerződés kötelező tartalmi elemei közül kiveszi a TVOT kódszámot előíró rendelkezést, ezáltal pedig világossá teszi, hogy a TVOT tagság nem kötelező a tankönyvellátási tevékenység folytatásához.

A jogalkalmazónak minden esetben figyelemmel kell lenni a jogalkotói szándékra, a fenti levelekből pedig nyilvánvalóan kiderül, hogy a jogalkotói szándék már 2009 elején, jóval a törvény elfogadása előtt is az volt, hogy TVOT tagság nélkül is lehessen tankönyvellátási szerződést kötni.

A fentiekre tekintettel a GVH álláspontja szerint az eljárás alá vont nem valósította meg a Tpv. 8. §-a (2) bekezdése b) pontját, mivel a TVOT kódszám nem tekinthető a tankönyvellátási szerződés kötelező tartalmi elemének.

A Tpv. 71/A. §-a alapján a vizsgáló a hivatalból indított versenyfelügyeleti eljárást végzéssel megszünteti, ha a vizsgálat elrendelésére okot adó, a 70. §-ának (1) bekezdésében meghatározott körülmények nem állnak fenn. A vizsgálat eredményei alapján megállapítható, hogy a vizsgálat elrendelésére okot adó, a Tpv. 70. §-ának (1) bekezdésében megállapított körülmény, vagyis olyan magatartás, amely a Tpv. rendelkezéseit sértheti, a vizsgált magatartással összefüggésben nem áll fenn, mert a vizsgálat során beérkezett adatszolgáltatásból nyilvánvalóvá vált a jogalkotói szándék, és ezáltal az is, hogy a tankönyvellátási szerződésnek nem kötelező eleme a TVOT kódszám.

A GVH vizsgálta továbbá, hogy az eljárás alá vont üzletfelei alaposan feltételezhatték-e a pályázati kiírás alapján, hogy az eljárás alá vont vállalkozással történő tankönyvellátási szerződés megkötése esetén valamennyi – más kiadók által kiadott - általuk igényelt könyvhöz hozzájutnak, és ezzel megvalósította-e a Tpv. 8. §-a (2) bekezdésének c) pontját, megsértve ezzel a Tpv. 8. §-ának (1) bekezdését.

Az eljárás alá vont ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy kezdetben valóban úgy tervezte megvalósítani a 2009-es ÖAT pályázatát, hogy annak keretében az iskolák az általa kiadott kiadványokon kívül megrendelhesék más kiadók kiadványait is, azaz az eljárás alá vont más kiadók termékeinek forgalmazójaként is megjelent volna a tankönyvpiacra. E terv szerint a pályázaton részt vevő iskoláknak így csak egy tankönyvellátási szerződést kellett volna kötniük, melynek keretében más kiadók tankönyveit is beszerezhették volna.

Az eljárás alá vont végül amellet döntött, hogy az ÖAT pályázat keretében pusztán a saját kiadványait értékesíti. Magában a pályázati felhívásban is és az alapján megkötött tankönyvellátási szerződésekben is az szerepel, hogy az iskola a Nemzeti Tankönyvkiadó kiadványainak beszerzésére köt szerződést.

Mindezekre tekintettel a GVH a vizsgálat során megállapította, hogy az eljárás alá vont magatartása nem volt alkalmas a Tpv. 8. §-a (2) bekezdésének c) pontja megvalósítására és ezáltal a 8. §-a (1) bekezdésének megsértésére.

A Tpvt. 71/A. §-a alapján a vizsgáló a hivatalból indított versenyfelügyeleti eljárást végzéssel megszünteti, ha a vizsgálat elrendelésére okot adó, a Tpvt. 70. §-ának (1) bekezdésében meghatározott körülmények nem állnak fenn. A vizsgálat eredményei alapján megállapítható, hogy a vizsgálat elrendelésére okot adó, a Tpvt. 70. §-ának (1) bekezdésében megállapított körülmények a vizsgált magatartással összefüggésben nem állnak fenn.

A fentiekre tekintettel a GVH a rendelkező részben foglaltak szerint döntött.

A GVH hatásköre a Tpvt. 45. §-án, illetékessége a Tpvt. 46. §-án alapul. E rendelkezések értelmében a GVH kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden olyan versenyfelügyeleti ügyben, mely nem tartozik bíróság (Tpvt. 86. §) hatáskörébe, illetékessége pedig az ország egész területére kiterjed.

E végzés ellen a jogorvoslati jog a Tpvt. 71/A. §-án és 82. §-án alapul. A jogorvoslati kérelem előterjesztése illetékmentes. A Tpvt. 82. §-a (1) bekezdése alapján jogorvoslati kérelmet az ügyfél, akire nézve a végzés rendelkezést tartalmaz, valamint az terjeszthet elő, akivel a végzést a Tpvt. alapján közölni kell. A Tpvt. 71/A. §-a szerint az eljárást megszüntető végzést a bejelentővel is közölni kell.

Budapest, 2009. július 30.