

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	111 / 1748 - 0 / 2014
Érkezett:	Kézenkövél! 2014 OKT 20.
Báldány:	Kézelőiroda: p ^r

[REDACTED] kérelmezőnek a [REDACTED] által képviselt

Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa (1054 Budapest, Alkotmány u. 5.) kérelmezett ellen a kérelmezett által hozott Vj/174/2007/531. számú közigazgatási hatósági végzés bírósági felülvizsgálata iránt indított közigazgatási nemperes eljárásban a bíróság meghozta a következő

V é g z é s t

A közigazgatási bíróság a közigazgatási nemperes eljárást felfüggeszti és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi.

A közigazgatási bíróság elsődlegesen indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 171. § (4) bekezdése és a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 95/B. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenességét, és azokat semmisítse meg, másodlagosan - alaptörvény-ellenességük megállapítása mellett - e jogszabályhelyek jelen ügyben való alkalmazhatóságát zárja ki.

A végzés ellen jogorvoslatnak helye nincs.

I n d o k o l á s

I. Az alkotmánybírósági indítvány előzményei

A kérelmezett a 2014. augusztus 1-jén kelt Vj/174/2007/531. számú végzésével megindította a 2010. június 9-én kelt, Vj/174/2007/332. számú határozatában a kérelmezővel szemben kiszabott 2.100.000.000.-forint összegű versenyfelügyeleti bírság és ezen összeg után 2010. szeptember 7-étől kezdődően a teljesítés napjáig esedékessé váló késedelmi pótlék végrehajtását.

A végrehajtási eljárás előzménye, hogy a kérelmezett 2010. június 9-én kelt, Vj/174/2007/332. számú határozatában versenyjogi jogsértés miatt a kérelmezőt bírsággal sújtotta, a bírság megfizetésének teljesítési határidejét a határozat kézhezvételétől számított 30 napban jelölte meg. A kérelmező a határozatot 2010. augusztus 5-én vette kézhez, vagyis a fizetési határidő utolsó napja 2010. szeptember 6-a volt. A kérelmező 2010. szeptember 3-án a kérelmezett határozata ellen keresetet terjesztett elő, és egyben a határozat végrehajtásának felfüggesztését kérte. A Fővárosi Bíróság 2010. október 19-én kelt 16.K.34.302/2010/3. számú végzésében a Vj-174/2007/332. számú határozat végrehajtását a bíróság tekintetében felfüggesztette. A végzést a Fővárosi Ítéltábla a 2.Kpkf.51.555/2010/2. számú végzésében helybenhagyta. 2012. október 9-én a Fővárosi Törvényszék 16.K.34.300/2010/60. számú ítéletével a kérelmezett határozatát hatályon kívül helyezte és a kérelmezettet új eljárásra kötelezte. 2013. augusztus 8-án a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság a 2.Kf.649.990/2013/27. számú jogerős ítéletében megváltoztatta az elsőfokú bíróság ítéletét és elutasította a kérelmező keresetét. A Kúria a felülvizsgálati kérelem folytán 2013. október 22-én kelt Kfv.III.37.690/2013/3. számú végzésében a felülvizsgálati eljárás befejezéséig elrendelte a végrehajtás felfüggesztését.

A Kúria a 2014. május 20-án kelt Kfv.III.37.690/2013/29. számú ítéletében a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 2.Kf.649.990/2013/27. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróság ítéletét akként változtatta meg, hogy az alperesi határozat indokolásának 240. és 270-272. pontjának Ukk-Boba tender tekintetében tett megállapításait mellőzte, egyebekben a felperesek kereseteit elutasította. A kérelmező a Kúria ítéletét 2014. július 3-án vette át.

A kérelmezett a fenti végzésében megállapította, hogy a kérelmezővel szemben kiszabott 2.100.000.000.-forint összegű versenyfelügyeleti bírság befizetésére nyitva álló teljesítési határidő (a közléstől számított harminc nap, 2010. szeptember 6.) eredménytelenül telt el. A bírságot a határozat kézhezvételétől számított harminc napon belül kell megfizetni, függetlenül attól, hogy a határozattal szemben keresetet terjesztenek elő. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a 2014. május 20-án jogerős ítéletében hatályon kívül helyezte a másodfokú bíróság ítéletét, az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, a felperesek keresetét elutasította. Az ítélet jogerős és végrehajtható.

A kérelmezett a jogi háttérrel érintően arra hivatkozott, hogy a Tptv. 95/B. § (3) bekezdése szerint e törvénynek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény (a továbbiakban: Ket-módtv.) 20-22. §-ával megállapított rendelkezéseit kell alkalmazni az e rendelkezések hatálybalépésekor *még meg nem indult végrehajtási eljárásokra is*. E szakaszok magára a késedelmi pótlékre vonatkozó rendelkezést nem tartalmazzák. A Ket. 171. § (4) bekezdése szerint pedig a Ket.-nek a Módtv. (vagyis a Ket-módtv.) 46. §-ával megállapított VIII. Fejezetét kell alkalmazni *az e rendelkezés hatálybalépésekor még meg nem indult végrehajtási eljárásokra is*.

Mindezek alapján a kérelmezett a Vj/174/2007/332. számú határozatban megjelölt teljesítési határidő utolsó napját követő naptól - 2010. szeptember 7-étől - késedelmi pótlékfizetésre kötelezte a kérelmezőt, mely összeg a támadott végzés kibocsátásának napjáig 839.705.998.-forint volt.

A kérelmező a bírósági felülvizsgálat iránti kérelmében a késedelmi pótlékfizetési kötelezettség megállapítását sérelmezte, e körben kifejezetten hivatkozott a Ket.-et érintő jogszabály-módosításokra.

A közigazgatási bíróság a jelen ügy körülményei alapján a Ket. 171. § (4) bekezdésének és a Tptv. 95/B. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét észlelte, indítványozói jogosultsága körében pedig előzetesen az alábbiakat állapította meg.

II. A közigazgatási bírósági titkár eljárási jogosultsága közigazgatási nemperes eljárásban előterjesztett alkotmánybírósági indítvány esetében

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) 26. cikk (1) bekezdése szerint a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak. A bírákat tisztségükből csak sarkalatos törvényben meghatározott okból és eljárás keretében lehet elmozdítani. A bírák nem lehetnek tagjai pártnak, és nem folytathatnak politikai tevékenységet.

Az Alaptörvény 27. cikk (3) bekezdése szerint egyesbíróként és a tanács elnökeként csak hivatásos bíró járhat el. Törvény által meghatározott ügyekben, egyesbíró hatáskörében bírósági titkár is eljárhat, akire e tevékenysége során alkalmazni kell a 26. cikk (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése szerint ha a bírónak az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett - az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

Az Abtv. 1. § b) pontja szerint bíró a bíró, valamint a bírósági titkár, ha törvény rendelkezése alapján az egyesbíró hatáskörében bírósági titkár eljárhat.

Az Alkotmánybíróság a 35/2011. (V. 6.) AB határozatában megállapította, hogy alkotmányos követelmény, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli - az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában -, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni. Ezt a határozatot és annak megállapításait a Tisztelt Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése után is többször irányadónak tekintette [például 3013/2012. (VI. 21.) AB határozat; 3302/2012. (XI. 12.) AB határozat; 3083/2013. (III. 27.) AB határozat].

A közigazgatási hatósági végzés bírósági felülvizsgálati hatáskört megalapozó szabályt a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knptv.) 3. §-a tartalmazza. A Knptv. 1. § (3) bekezdése szerint az e törvényben szabályozott közigazgatási nemperes eljárásokban felfüggesztésnek és szünetelésnek nincs helye. E szabályozás célja az, hogy a közigazgatási nemperes eljárásokban a közigazgatási hatósági végzéseket a közigazgatási bíróság a közigazgatási perekhez képest gyorsabb, egyszerűbb eljárásban bírálja el, figyelemmel arra, hogy ezekben az ügyekben a közigazgatási bíróság nem az anyagi jogviszony érdemében dönt, így a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) általános és a Pp. XX. fejezetében foglalt szabályai csak „eltérésekkel”, „megfelelően” irányadók e sajátosságokra tekintettel [Knptv. 4. §]. Így számos, a peres eljárásokban lényeges eljárási szabály a közigazgatási nemperes eljárásban nem, vagy másként érvényesül.

Ugyanakkor a közigazgatási nemperes eljárásban is a közigazgatási bíróság a közigazgatás közhatalmi jogkörben hozott aktusait vizsgálja felül, azok jogszabályszerűségét, és a közhatalom alkotmányos korlátaira tekintettel, azok alaptörvény-ellenességét ellenőrzi egyedi ügyekben. Az így alkalmazott jogszabályok alaptörvény-ellenessége a közigazgatási nemperes eljárásban is felmerülhet, s az a jogvita eldöntésére, a felek jogaira és kötelezettségeire kihatással lehet. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint az Alkotmánybíróság által fentiek szerint megfogalmazott alkotmányos követelmény ezért a közigazgatási nemperes eljárásban a Knptv. 1. § (4) bekezdésének felhatalmazása alapján ügydöntő jogkörrel rendelkező bírósági titkárt is terheli.

Ennek az alkotmányos követelménynek azonban a titkár csak úgy tud eleget tenni, ha a Knptv. 1. § (3) bekezdése akként értelmezendő, hogy az a Knptv. 4. §-a folytán a Pp. 155/B. §-ának alkalmazását nem rontja le. A közigazgatási bíróság megítélése szerint a bíró (és bírósági titkár) eljárási jogosultsága nem vagy nem csupán a rá irányadó eljárási törvények rendelkezésein alapul, hanem az Alaptörvény és az Abtv. rendelkezésein, vagyis a bíró (és a bírósági titkár) számára akkor is rendelkezésre áll az Alaptörvény védelme érdekében az alkotmánybírósági eljárás kezdeményezésének joga, ha egyébként konkrét eljárási norma ezt - közvetlenül vagy jogszabály-értelmezéstől függően közvetetten - kizárja. A Knptv. 1. § (3) bekezdése arra tekintettel is szólhatott így, hogy annak megalkotása idején a Pp. még nem tartalmazott konkrét rendelkezést az Alkotmánybíróság eljárására konkrét bírói normakontroll esetén.

E szabályokból az következik, hogy közigazgatási nemperes eljárásban az Abtv. 25. cikk (1) bekezdése szerint - szemben a Knptv. 1. § (3) bekezdésével - a bírósági titkár is kezdeményezheti az egyedi és konkrét normakontroll eljárást. Ezt erősíti az is, hogy a közigazgatási nemperes eljárásban hozott ügydöntő bírósági végzés ellen nem kizárt az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetősége.

III. A Tpvt. 95/B. § (3) bekezdésének és a Ket. 171. § (4) bekezdésének visszaható hatálya a konkrét ügyben

A versenyfelügyeleti eljárás megindításának időpontjában hatályos Ket. 148. § (5) bekezdés a) pontja úgy rendelkezett, hogy a végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha *az e törvényben szabályozott jogorvoslás során a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság elrendeli*. A Ket. 148. § (8) bekezdése pedig akként, hogy a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésétől a felfüggesztés megszüntetéséig újabb végrehajtási cselekmény nem foganatosítható, *késedelmi pótlék nem számítható fel*. A felfüggesztéssel minden határidő megszakad és a felfüggesztés megszüntetésével újra kezdődik.

A kérelmező esetében a jogerős közigazgatási határozatban meghatározott teljesítési határidő 2010. szeptember 6-án járt le, a fentiek szerint a kérelmezett ezen időponttól kezdődően határozta meg a késedelmi pótlék mértékét. Ekkor már a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvénnyel (a továbbiakban: 1. Ket.-novella) módosított szabályok voltak hatályban a végrehajtási eljárásra nézve is, azzal, hogy az 1. Ket.-novella hatályba léptető rendelkezése szerint a Ket.-nek az e törvénnyel módosított rendelkezéseit *a hatálybalépését követően indult ügyekben és megismételt eljárásokban kell alkalmazni*. Ebből az következik, hogy a kérelmező esetében a teljesítési határidő során és a teljesítési határidő lejártának időpontjában - figyelemmel a versenyfelügyeleti eljárás 2007-es megindítására - még a korábbi Ket.-szabályok voltak alkalmazandók, ideértve a végrehajtási eljárás szabályait is, vagyis a Ket. 148. § (5) bekezdés a) pontját és a Ket. 148. § (8) bekezdését. Az 1. Ket.-novella 132. § (3) bekezdése átmeneti rendelkezésként egységesen rendelkezett úgy, hogy a rendelkezéseit a hatálybalépését követően indult vagy megismételt eljárásokban kell alkalmazni. Néhány kivételtől eltekintve, amely szabályok jelen ügy szempontjából nem relevánsak, az új eljárási szabályok 2009. október 1-jén hatályba léptek. Ezzel párhuzamosan bár a Pp. XX. fejezetének egyes szabályai is módosultak, a bíróság végrehajtás felfüggesztésének hatásköre változatlan tartalommal élt tovább, sőt a Ket. 148. § (1) bekezdése továbbra is utalt a Ket.-ben is a bíróságra mint a végrehajtás felfüggesztésére jogosult szervre.

A Ket. normaszövegének eredeti, közlönyállapota szerinti indokolása is a „perben eljáró bíróság” hatásköréként értelmezte a Ket. 148. § (5) bekezdés a) pontját. Emellett a Ket.-ben szabályozott, a Ket. 148. § (5) bekezdés a) pontjában meghatározott „jogorvoslás” a Ket.-ben csak a bírósági felülvizsgálatot jelenthette.

A jelen ügyben történt végrehajtás elrendeléséig azonban a Ket. és a Tpv. végrehajtási szabályait újabb módosítások érintették. Ahogyan arra a kérelmezett is hivatkozott a támadott végzésében a végrehajtási eljárás szabályai tekintetében a Ket.-módtv. a fentiektől eltérő átmeneti rendelkezést tartalmazott mert eszerint a törvény 46. §-ával megállapított VIII. Fejezetét kell alkalmazni az e rendelkezés hatálybalépésekor még meg nem indult végrehajtási eljárásokra is. A Ket.-módtv. 46. § (45) bekezdése a Ket. végrehajtási fejezetét újból megállapította. Eszerint 2012. február 1-jétől [Ket-módtv. 80. § (3) bekezdés] a Ket. 140. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a végrehajtást megindító hatóság, a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság, a felügyeleti szerv vagy a bíróság függesztheti fel a végrehajtást. A végrehajtási eljárásban az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezéseket a (2)-(6) bekezdésekben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

Ez azt jelenti, hogy a Ket-módtv.-nyel megállapított új végrehajtási szabályokat, amelyek a késedelmi pótlékmentességet a végrehajtás felfüggesztésére tekintettel már nem tartalmazták, a 2012. február 1-je után megindított végrehajtási eljárásokra is irányadók voltak.

A jelen ügy tényállásából és a Ket. rendelkezéseinek fenti módosítási történetéből a közigazgatási bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a kérelmezett 2014-ben olyan időszakra is megállapított a kérelmező terhére késedelmi pótlékfizetési kötelezettséget, amely időszakban ilyen fizetési kötelezettség a kérelmezőt nem terhelte. Ennek megállapíthatóságához azonban szükséges a Ket. korábban hatályos és alkalmazandó rendelkezéseinek értelmezése.

Ahogyan arra a közigazgatási bíróság fent már hivatkozott, a versenyfelügyeleti eljárás megindításának időpontjában hatályos és a teljesítési határidő lejártának időpontjában (legalábbis a Ket-módtv. megalkotásának akkori előreláthatatlansága folytán) még alkalmazandó Ket. 148. § (5) bekezdés a) pontja úgy rendelkezett, hogy a végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha az e törvényben szabályozott jogorvoslás során a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság elrendeli. A Ket. 148. § (8) bekezdése pedig akként, hogy a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésétől a felfüggesztés megszüntetéséig újabb végrehajtási cselekmény nem foganatosítható, késedelmi pótlék nem számítható fel. A felfüggesztéssel minden határidő megszakad és a felfüggesztés megszüntetésével újra kezdődik.

A Ket. 148. § (8) bekezdése egyértelmű és további értelmezést nem igénylően rendelkezett arról a kötelezett számára kedvező rendelkezésről, hogy a végrehajtás felfüggesztése egyben késedelmi pótlékmentességet is jelent. Ami értelmezést igényel(t), hogy a Ket. 148. § (8) bekezdésében foglalt „végrehajtás felfüggesztése” jogintézménye a Ket. akkor hatályos szabályai szerint mit jelentett. A közigazgatási bírói gyakorlat szerint ugyanis a közigazgatási perben a közigazgatási bíróság a végrehajtás felfüggesztése során nem a Ket.-et alkalmazza, hanem a Pp.-t, vagyis a közigazgatási bíróság nem a Ket. felfüggesztési eseteit és okait vizsgálja, hanem kizárólag azt, hogy a Pp. 332. § (3) bekezdésében foglalt feltételei a közigazgatási határozat végrehajtása felfüggesztésének fennállnak-e.

Nem lehet azonban eltekinteni attól, hogy a Ket. 148. § (5) bekezdés a) pontja még úgy rendelkezett, hogy a végrehajtás felfüggesztése kötelező, ha a Ket.-ben szabályozott jogorvoslás során a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság elrendeli. Figyelemmel arra, hogy már az akkor hatályos Pp.-beli szabályok szerint is a bíróság a Pp.-t alkalmazta a végrehajtás felfüggesztése során, és ekörben dönthetett a végrehajtás felfüggesztéséről, a Ket. 148. § (5) bekezdés a) pontját csak úgy lehetett értelmezni, hogy a bíróság ilyen tartalmú döntése esetén a végrehajtást elrendelő szervnek kötelezően végzéssel fel kellett függesztenie a végrehajtást. Ebben az esetben a felfüggesztő végzés jogalapja a bíróság felfüggesztő végzése volt. A Ket. 148. § (8) bekezdése azonban nem differenciált aszerint, hogy mi a közigazgatási végrehajtás felfüggesztéséről szóló végzés jogalapja, hanem egységesen a felfüggesztés esetén a késedelmi pótlék fel nem számíthatóságát írta elő. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint ebből az következik, hogy a Ket. kifejezett rendelkezése alapján a Ket. 148. § (8) bekezdése folytán nem lehetett különbséget tenni a késedelmi pótlékmentesség körében aszerint, hogy mi volt a felfüggesztés jogalapja. Ebből viszont az következik, hogy a kérelmezőt a teljesítési határidő lejártakor (2010. szeptember 6.) még késedelmi pótlékmentesség illette meg a Ket. kifejezett korábbi és alkalmazandó szabálya alapján a végrehajtás felfüggesztésének elrendelésétől.

A kérelmezett támadott végzéséből azonban az következik emiatt, hogy 2014-ben a kérelmezett a Ket.-módtv. átmeneti szabálya alapján olyan időszakra is fizetési kötelezettséget állapított meg, amely időszakban (2010. október 19. - 2012. február 1.) ilyen fizetési kötelezettség a kérelmezőt nem terhelte.

A közigazgatási bíróság megítélése szerint önmagában az olyan szabályozás, hogy a közigazgatási határozat ellen indított közigazgatási perben a végrehajtás felfüggesztése nem eredményezi a késedelmi pótlékfizetés alóli mentességet, nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek. A végrehajtás felfüggesztése ugyanis a közigazgatási határozatban foglalt anyagi jogviszony ideiglenes - *ex nunc* hatályú - alakítása, a közigazgatási határozatban foglalt anyagi jogviszonyról a véglegesség igényével a bíróság ítéletében foglal állást. A végrehajtás felfüggesztése tehát nem a teljesítési kötelezettséget és az ehhez kapcsolódó járulékos kötelezettségeket szünteti meg. A végrehajtás felfüggesztésével a közigazgatási bíróság azt kívánja elérni, hogy az elé vitt jogvita idejére ne következzen be visszafordíthatatlan vagy súlyos kárral járó helyzet, az ügy érdemében azonban nem foglal állást. A bíróság ítélete azonban már a jogviszonyt véglegesen rendezi, a közigazgatási bíróság ítéletének jogereje - az alapul fekvő anyagi jogviszony természetétől is függően - *ex tunc* hatályú. Ez a fizetési kötelezettséget megállapító közigazgatási határozat esetén azt jelenti, hogy a közigazgatási bíróság a megállapított bírság jogszerűségéről a közigazgatási határozat jogerejének napjára visszamenőlegesen dönt, kereset elutasítása esetén azt jogszerűnek és úgy kell tekinteni, hogy a közigazgatási határozatban foglalt kötelezettségnek az abban foglalt teljesítési határidőben eleget kell, illetve kellett volna tenni. Önmagában a keresetindítás nem kérdőjelezi meg a közigazgatási határozat jogszerűségét, ahogyan a végrehajtás felfüggesztésével sem a határozat jogszerűségének kérdésében foglal állást a bíróság, csupán egy, a közigazgatási határozatból következő jogi helyzetet tekint ideiglenesnek a jogmegóvás, vagyis annak érdekében, hogy ha a közigazgatási határozat végül jogellenesnek bizonyulna, a közigazgatási bíróság ítélete a jogszerű helyzetet teljesen visszaállíthassa. Ez viszont fordítva is igaz, a közigazgatási bíróság ítélete a közigazgatási határozat törvényességét is visszamenőlegesen mondja ki.

A közigazgatási bíróság a végrehajtás felfüggesztése körében nem a felperes jó- vagy rosszhiszeműségét mérlegeli, hanem arról dönt, hogy milyen a felperes helyzete. Ha utóbb a közigazgatási bíróság a felperesi keresetet alaptalannak találva azt elutasítja, ez azt jelenti, hogy a közigazgatási határozat nem csak törvényes, hanem az is volt, a bíróság pedig a felperes helyzetére tekintettel, addig, amíg erről nem győződött meg, engedte a teljesítés elhalasztását. Utóbb azonban, ha a közigazgatási bíróság meggyőződött a határozat jogszerűségéről, és a felperesi állítások alaptalanságáról, a felperest a késedelem valamennyi következménye terheli - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában. Az irányadó az a bírói ítélet, mely végső fokon dönt a határozat jogszerűségéről.

A közigazgatási bíróság ítéletének e visszamenőleges természete azonban alapjaiban különbözik attól a helyzettől, amikor jogszabály állapít meg fizetési kötelezettséget olyan időszakra, amikor ilyen kötelezettség jogszabály rendelkezésénél fogva már eredetileg sem terhelte a kötelezettet.

A Ket. fenti módosításai nem érintették a Ket. késedelmi pótlékra vonatkozó szabályainak lényegét. A késedelmi pótlék nem más, mint a közigazgatási végrehajtás alapjául szolgáló hatósági aktusban előírt pénzfizetési kötelezettség határidőben történő teljesítése elmulasztásának objektív - hátrányos - jogkövetkezménye. A késedelmi pótlékfizetési kötelezettség a mulasztás objektív jogkövetkezménye, mert nem függ a felróhatóságtól. Ha a kötelezett a végrehajtás foganatosítása során bizonyítja, hogy a teljesítés elmaradása neki nem róható fel, az eljáró hatóságtól fizetési kedvezményként kérelmezheti a késedelmi pótlék elengedését vagy mérséklését, ennek engedélyezésére azonban a hatóságnak mérlegelési jogköre van. A késedelmi pótlék olyan pénzügyi represszív szankció, amelynek kettős funkciója van: egyrészt erősíti a kötelezett határidőre történő önkéntes teljesítésében való érdekeltiségét, másrészt egyfajta kárátalány jelleggel kompenzálja a késedelem nyomán a jogosultat ért hátrányokat.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság klauzulából olvasható ki a jogbiztonság követelménye. E követelmény az Alkotmánybíróság következetes felfogása szerint azt jelenti, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak kell legyenek és a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordozzanak {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65-66.; újabb gyakorlatból: 38/2012. AB határozat, Indokolás [84] és 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]}. A jogi normák előreláthatósága és kiszámítható működésének követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „[k]övetkezetes az alkotmánybírói gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit - erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint - a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324-325.; megerősítette például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}. Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (ad malem partem) jogalkotásra irányadó [110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984.]. Nem terjed ki továbbá a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis „[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogilag indokolhatatlan.” [elsőként lásd: 55/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 305., hasonlóan lásd: 174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 878.]. Az Alkotmánybíróság e joggyakorlatát a 16/2014. (V. 22.) AB határozatban foglalta össze, vagyis az az Alaptörvény erga omnes hatályú értelmezésének tekinthető.

A közigazgatási hatósági eljárás és a közigazgatási per, valamint az alapeljárás és a végrehajtási eljárás összefügg. Ezek elkülönült szabályozása, a rájuk vonatkozó eltérő eljárási szabályok hatályba léptetése jogbiztonsági alkotmányos problémát jelenthet. E körben a közigazgatási bíróság utal arra az állandó és következetes közigazgatási bírósági gyakorlatra, amely alkotmányossági megfontolásokból e különböző eljárási szakaszokat egységesen kezeli. Eszerint a közigazgatási eljárás három szakaszból áll: első fokú/vagy alapeljárás, jogorvoslati szak, végrehajtási szak. A végrehajtási eljárás még akkor is a közigazgatási eljárás része, ha az a közigazgatási eljárás viszonylag önálló szakasza, és az a közigazgatási eljárásnak nem mindig szükségszerű része (lásd önkéntes teljesítés). A közigazgatási végrehajtás a közigazgatási hatósági eljárás azon szakasza, amelyben az arra feljogosított hatóságok a jogszabályban meghatározott eljárási cselekmények foganatosításával gondoskodnak a végrehajtható döntésben megállapított kötelezettségek megvalósításáról. A végrehajtási eljárás lényege az alapeljárásban hozott döntés szerint az ügyfelet terhelő kötelezettség tényleges realizálása. Mivel szükséges esetben a közigazgatási eljárás a végrehajtási eljárással zárul, végső soron ez biztosítja az anyagi jog érvényesülését, ez okból nem lehet - különösen kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában - a végrehajtási eljárást az alapeljárástól elkülönülten kezelni, azt új eljárásnak minősíteni, és arra az alapeljárástól eltérő eljárási szabályokat alkalmazni. Ettől eltérő értelmezés a jogbiztonság követelményébe és a kiszámíthatóság elvébe is ütközne [KGD2011.195; BH2012.181]. Ha azonban kifejezett jogszabályi rendelkezés eltérően rendelkezik, különös figyelemmel kell lenni a jogbiztonság érvényesülésére.

A Ket.-nek a késedelmi pótléokra vonatkozó szabályozása nem változott abban, hogy a késedelmi pótlékot pénzfizetési kötelezettség esetén a teljesítési határidő utolsó napját követő naptól a teljesítés napjáig terjedő időszakra, részleges teljesítés esetén a hátralékra kell felszámítani [Ket. 138. (4) bekezdés]. A Ket. 132. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a kötelezett késedelmi pótlékot köteles fizetni, ha pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget, kivéve, ha törvény másként rendelkezik.

Figyelemmel arra, hogy versenyfelügyeleti ügyekben a Ket. szubszidiárius a Tpvt.-hez képest [Ket. 13. § (2) bekezdés e) pont], a közigazgatási bíróság azt is áttekintette, hogy a Tpvt. a megítélendő időszakokban tartalmazott-e eltérő rendelkezést, bár maga a kérelmezett sem hivatkozott ilyen körülményre. A Tpvt. szabályozását is több módosítás érintette az ügy során, de a késedelmi pótlékszámítás és a végrehajtás felfüggesztése körében a Ket.-től eltérő szabályokat nem tartalmazott az érintett időszakokban [Tpvt. 89-91. §].

A közigazgatási eljárás szakaszainak összefüggéséből következik, hogy ha késedelmi pótlékfizetési kötelezettség áll fenn, akkor azt a teljesítési határidő lejártától kell számítani.

A jelen ügyben a Ket-módtv. és a Tpv. átmeneti rendelkezése azt eredményezi, hogy a késedelmi pótléket - ahogyan az meg is történt a kérelmezetti jogértelmezés alapján is - a teljesítési határidő lejártára visszamenőleg kellene megállapítani, ezzel azonban a mentességi időszakra nézve is fizetési kötelezettség megállapítása történik. A közigazgatási bíróság álláspontja szerint jelen ügyben nem arról van szó, hogy a kérelmező másként cselekedett volna, ha előre látja a Ket-módtv. hatályba lépését, hanem arról, hogy a korábbi mentessége ellenére utóbb jogszabály korábbi időpontra fizetési kötelezettséget állapított meg. Az Alkotmánybíróság szerint a visszaható hatály tilalmába ütközik az is, ha jogszabály folyamatban lévő ügyben korábban nem szankcionált magatartáshoz utóbb szankciót, illetve olyan jogkövetkezményt fűz, amely a kötelezett jogi helyzetét hátrányosabbá teszi [31/2005. (VII. 14.) AB határozat]. Jelen esetben a végrehajtási eljárás megindításával, és a 2014. megállapított késedelmi pótlékkal 2010. október 19-ére visszamenőleg azt eredményezte, hogy az új végrehajtási szabályok kógens alkalmazása miatt a jogszabály olyan kötelezettséget állapított meg, amely - legalábbis meghatározott ideig - jogszabály kifejezett rendelkezése alapján a múltban nem terhelte a kérelmezettet. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. A folyamatos (le nem zárt) jogviszonyok esetében akkor állapítható meg a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának a megsértése, ha a támadott rendelkezést a hatálybalépése előtti jogi helyzetre alkalmazzák, vagyis a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését változtatja meg.

A közigazgatási bíróság megítélése szerint így a támadott jogszabályi előírások nem csupán a visszaható hatályú jogi szabályozás tilalmát sértik, hanem a szintén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből folyó bizalomvédelem elvét is, mert egyik pillanatról a másikra egy még le nem zárt jogviszonyban újabb, terhesebb és előre nem látható kötelezettséget állapított meg. A bizalomvédelem követelményéből nem vezethető le a jogviszonyok megváltoztatásának tilalma. Annak eldöntésénél, hogy megváltoztathatatlanság vagy az alkotmányos korlátok közé szorított, kivételes esetben érvényesített módosítás elve élvez elsőbbséget, azoknak a szempontoknak a súlyát kell megmérni, melyek egyik vagy másik elvet indokolják. Az Alkotmánybíróság tehát ezen komplex alkotmányossági kérdést nem egyetlen tényező vizsgálatával dönti el, hanem a változtatás teljes szempontrendszerét át kell, hogy tekintse. Jelen ügyben azonban semmilyen szempontrendszer nincs, a jogalkotó az átmeneti rendelkezéseket kellő differenciálás nélkül léptette hatályba.

A közigazgatási bíróság a jelen esetben nem talált olyan nyomós alkotmányos indokot, amely a késedelmi pótlékszámítás szabályainak visszamenőleges, illetve azonnali megváltoztatását indokolta volna jelen ügyben. Hangsúlyozza azonban ismét a közigazgatási bíróság, hogy nem önmagában a késedelmi pótlékmentesség eltörlése okozza az alkotmányos visszásságot, mert az állam - az állami bevételek hatékony behajtása érdekében - bevezethet olyan eljárásjogi szabályozást, hogy a végrehajtás felfüggesztése nem eredményezi a pótlék alóli mentességet, de ezt csak az Alaptörvény szabályainak tiszteletben tartásával teheti meg.

Sőt, a végrehajtás felfüggesztése idejére előírt késedelmi pótlékmentesség a rosszhiszemű pervitelt is korlátozhatja azzal, hogy nem célszerű a per elhúzására törekedni a végrehajtás felfüggesztése kedvezménye birtokában, mert az utólagos bírói állásfoglalás (kereset elutasítása), származzon az akár végül a Kúriától, visszamenőleg teszi jogszerűvé a határozatot annak minden jogkövetkezményével együtt.

A közigazgatási bíróság megvizsgálta, hogy jogértelmezéssel feloldható-e az elbírálandó jogkérdés. E körben azt állapította meg, hogy jelen esetben a Ket. és a Tpvt. hatályba léptető rendelkezése okozza a visszamenőleges kötelezettség megállapítását a végrehajtási szabályok eltérő alkalmazhatóságának kimondásával, amelynek - az Alaptörvény 28. cikkére tekintettel is - nem létezik olyan értelmezése, amellyel a közigazgatási bíróság ne *contra legem* értelmezné az egyértelmű átmeneti rendelkezéseket, amely a pótlékfizetési kötelezettséget kiterjesztette arra az esetre is, amikor a teljesítési határidő lejárt a hatályba lépést megelőzően történt. Ha ugyanis megállapítható a késedelmi pótlékfizetési kötelezettség fennállta, azt a teljesítési határidő elmulasztására, a késedelem bekövetkezésére visszamenőleg kell alkalmazni. Bár nem volna kizárt a fizetési kedvezményekre vonatkozó szabályok alkalmazása [Ket. 130. § (2) bekezdés], de a közigazgatási bíróság szerint a kérelmezetti mérlegelési jogkör e tekintetben nem elégséges az alkotmányos követelmények feltétlen érvényre juttatására, valamint a közigazgatási bíróságnak jelen ügyben a már meghozott végzés jogszerűségéről, és nem egy lehetséges mérlegelési jogkörben hozott végzésről kell állást foglalnia, a támadott végzés hatályon kívül helyezése esetén pedig fizetési kedvezmény kötelező alkalmazására nem adhatna iránymutatást.

Fentiek alapján a közigazgatási bíróság elsődlegesen indítványozza, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a Ket. 171. § (4) bekezdése és a Tpvt. 95/B. § (3) bekezdése alaptörvény-ellenes, mivel az az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, a jogbiztonság követelményébe és az abból fakadó visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába és a bizalomvédelem elvébe ütközik.

Másodlagosan a közigazgatási bíróság indítványozza, hogy a Tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg a Ket. 171. § (4) bekezdésének és a Tpvt. 95/B. § (3) konkrét alkalmazási tilalmát a jelen ügyben azok alaptörvény-ellenességére figyelemmel, tekintettel arra, hogy ha a Ket.-ben és Tpvt.-ben foglalt eltérő átmeneti rendelkezés nem alkalmazható, a jelen ügy tárgyát képező végzés jogszerűségének és az alkalmazandó jognak a megállapítása alkotmánykonform jogértelmezéssel is elvégezhető.

A közigazgatási bíróság egyben indítványozza, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság a fenti szabályok megsemmisítésével vagy alkalmazási tilalom megállapításával nem lát módot az alaptörvény-ellenes helyzet megszüntetésére, jelölje ki alkotmányosan a Ket. 171. § (4) bekezdése és a Tpvt. 95/B. § (3) bekezdése értelmezésének alkotmányos korlátait.

Jelen ügy kérelmezője a versenyfelügyeleti eljárásban hozott, bírságot megállapító határozat, illetve az annak nyomán kiszabott késedelmi pótlékfizetés kötelezettje, így a késedelmi pótlékfizetési kötelezettséget megállapító jogszabályok alkotmányossági megítélése jogi helyzetét és a jelen közigazgatási nemperes ügy mikénti eldöntését közvetlenül befolyásolja. Kérelmező a fentiek szerint e körben terjesztett elő keresetet, illetve tett nyilatkozatot, így a támadott jogszabályok az ügy eldöntéséhez szorosan kapcsolódnak, annak alapját jelentik.

A bíróság a közigazgatási nemperes eljárás elbírálását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztette az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján.

A végzés elleni jogorvoslat lehetőségét a Knptv. 3. § (4) bekezdése zárja ki.

Budapest, 2014. október 18.



