

**Kúria**

**2013.El.II.JGY.1/1/1. szám**

**A „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben a Kúrián  
felállított joggyakorlat-elemző csoport által készített**

## **Összefoglaló vélemény**

**melyet**  
**a Kúria joggyakorlat-elemző csoportja**  
**2014. november 10. napján elfogadott és**  
**a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiuma**  
**2015. ...napján jóváhagyott.**

## Tartalomjegyzék

I.fejezet.....	5
Bevezetés.....	5
I.1. A joggyakorlat-elemző csoport és munkájának ismertetése.....	5
I.2. A vizsgálat tárgya.....	6
I.3. A vizsgálat szempontjai.....	7
I.4. A vizsgálat módszere, ideje.....	10
II. fejezet.....	12
Átfogó elemzés.....	12
II.1. A közigazgatási bírság fogalma és funkciói.....	12
II.2. A közigazgatási bírságolás alkotmányossági és európai uniós mércéje.....	15
II.2.A. Az alkotmányossági mérce.....	15
II.2.B. Az európai uniós mérce.....	19
II.3. Kit és miért szankcionálhat a közigazgatási hatóság?.....	22
II.4. A bírság alkalmazása, meghatározása.....	26
II.4.1. Az alkalmazás kérdései.....	26
II.4.2. A meghatározás kérdései, megállapítás modelljei.....	27
II.5. Milyen bírságkiszabási akadályok vannak?.....	30
II.5.1. Törvényi mentességek.....	30
II.5.2. Ket. 94.§ és Kkv.tv. 12/A.§.....	31
II.5.3. Elévülés.....	33
II.5.4. Kötelezettségvállalás.....	34
II.6. A hatósági mérlegelés, a hatóság mérlegelési jogköre, a mérlegelési jogkörben hozott határozatok bírósági felülvizsgálata, annak szempontjai.....	35
II.6.1. Elméleti megközelítés.....	35
II.6.2. Tágabb és szűkebb értelmezés a gyakorlatban:	36

II.6.3. A mérlegelési jogkörben hozott határozat felülvizsgálatának kérdései.....	40
II.7. Megváltoztatható-e a bírságot kiszabó határozat?	44
II.8. A bíróság megváltoztatási jogköre .....	46
III.fejezet.....	48
Részletes elemzések.....	48
III.1. A közigazgatási bírság az Alkotmánybíróság az Európai Unió Bírósága és a Törvényszék értelmezésében.	48
I. Az Alkotmánybíróság közigazgatási bírságfogalma. .	48
II. A közigazgatási bírság az Európai Unió intézményeinek gyakorlatában .....	54
III.2. Az Európai Unió Bírósága széleskörű felülvizsgálati joga.....	64
III.3. A fogyasztóvédelmi bírság.....	73
III.4. Hulladékgazdálkodási bírság.....	89
III.5. Egyéb környezetvédelmi bírságok.....	125
(természetvédelmi, levegővédelmi, zaj- és rezgés, csatorna-, vízszennyezési bírság).....	125
III.6. Építésügyi bírság.....	157
III.7.A. A közlekedési bírságok.....	162
III.7.B. A Közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) alapján kiszabott közigazgatási bírság tárgyában hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során felmerült további kérdések.....	173
III.8. A közigazgatási bírság arányosságának megmérettetése az Európai Unió Bírósága előtt.....	188
III.9. Szerencsejáték bírság.....	199
III.10. A versenyjogi bírság.....	214
III.11. A munkaügyi bírság és központi költségvetésbe való befizetésre kötelezés.....	241
III.12. A munkavédelmi bírság.....	259

<i>III.13. Az agrárigazgatási bírságok.....</i>	<i>263</i>
<i>III.14. A 2013. évi V. törvénynek a polgári jogi felelősségre vonatkozó rendelkezései.....</i>	<i>284</i>
<i>IV.fejezet.....</i>	<i>292</i>
<i>Javaslatok.....</i>	<i>292</i>

## ***I. fejezet***

### ***Bevezetés***

#### ***I.1. A joggyakorlat-elemző csoport és munkájának ismertetése***

A Kúria Elnöke 2013. január 17. napján kelt utasításában a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) 29-30.§-aiban foglalt rendelkezések alapján indokoltnak találta megvizsgálni a közigazgatási bírságokkal kapcsolatos joggyakorlatot, ezért dr. Kalas Tibor, a Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium kollégiumvezetőjének indítványára a közigazgatási ítélkezési tevékenység vizsgálata keretében 2013. évre „Közigazgatási bírságok” vizsgálati tárgykörben felállította a munkacsoportot és kijelölte a csoport vezetőjét és tagjait.

#### *A csoport tagjai:*

A Kúria elnöke által kijelölt tagok:

dr. Tóth Kincső (Kúria, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium - közigazgatási szakág - tanácselnök, munkacsoport vezetője)

dr. Fekete Ildikó (Kúria, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium - közigazgatási szakág - bíró)

dr. Höchneré dr. Marosi Ildikó (Kúria, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium - közigazgatási szakág - bíró)

dr. Koller Márta (Kúria, Polgári Kollégium - tanácselnök)

dr. Márton Gizella (Kúria, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium - közigazgatási szakág - bíró)

dr. Stark Marianna (Kúria, Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium - munkaügyi szakág - tanácselnök)

A joggyakorlat-elemző csoport vezetője a Bszi. 29. § (2) bekezdése alapján - figyelemmel a KÜSZ 33. § (2) bekezdésére - a csoport munkájába három, a vizsgált területen működő elméleti (és részben gyakorlati) szakembert, illetve három alsóbb fokú bíróságra beosztott bírót vont be a Kúria Elnökének közreműködésével:

dr. Nagy Marianna - Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam-

és Jogtudományi Kar, dékánhelyettes, egyetemi tanár  
dr. Patyi András - Nemzeti Közszolgálati Egyetem rektora  
dr. Tóth Tihamér - Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és  
Államtudományi Kar, egyetemi docens  
dr. Bögös Fruzsina - Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi  
Bíróság - bíró  
dr. Figula Ildikó - Alföldi Közigazgatási és Munkaügyi  
Regionális Kollégium kollégiumvezető-helyettese, Debreceni  
Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elnöke, bíró  
dr. Stefanicsik Márta - Közép-magyarországi Közigazgatási  
és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezetője,  
Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elnöke, bíró

Az ülések:

A joggyakorlat-elemző csoport 2013. július 10. napján tartotta meg az alakuló ülését, majd 2013. október 28. napján, 2014. február 17. napján, 2014. június 23. napján és 2014.november 10. napján ülésezett.

Az összefoglaló vélemény tervezetét 2014. november 10. napján tartott záróülésen tárgyalta meg a joggyakorlat-elemző csoport, és szavazás útján döntött annak végleges szövegváltozatáról.

A joggyakorlat-elemző csoport vezetője az összefoglaló véleményt a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiumának vezetőjén keresztül a Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium elé terjesztette annak megvitatása és egyetértés kérdésében való döntéshozatal céljából.

A joggyakorlat-elemző csoport munkája során a Kúria Ügyviteli Szabályzatáról szóló 21/2012. számú elnöki utasítás 33.§ (3)-(5) bekezdéseiben, 35.§-ában, valamint 44-47. §-aiban meghatározott szabályokat vette figyelembe.

## **I.2. A vizsgálat tárgya**

A Kúria elnöke a 2013. január 17. napján, 2013.El.II.JGY.1/1/1. szám alatt a vizsgálat tárgykörét a „Közigazgatási bírságok” címen határozta meg. E vizsgálati tárgykör alatt a közigazgatási anyagi bírságokat kell érteni - amely tárgykör nem azonos a Kkt. szerinti közlekedési szabályszegések miatt alkalmazott bírsággal -, melyből eredően az eljárási bírságok az elemzésnek nem részei.

A joggyakorlatelemző-csoport tagsági összetételéből eredően és a vizsgálati tárgykör sajátosságait is figyelembe véve a munkacsoport vizsgálata nem terjedt ki a pénzügyi terület ítélkezési gyakorlatának elemzésére (annak egyedisége folytán), feldolgozható anyag hiányában olyan ágazatokra sem, amelyekben nem volt értékelhető mennyiségű döntés (mert a jogalap vitatásán túl nem jellemző a bírság összegének érintése - pl. közbeszerzési ügyek - iránymutató: a Fővárosi Ítéltábla Kf.27.294/2006/4. és Kf.27.772/2010/4. számú döntése], az ítélkezésben kúriai gyakorlat még nem alakult ki (pl. adatvédelmi ügyek).

A munkacsoport nem tekintette feladatának - épp a joggyakorlat-elemzés célját figyelembe véve - hogy azzal a kérdéssel foglalkozzon, vajon helyes-e a közigazgatás büntetőhatalmának fenntartása, indokolt-e annak más jogágtól (büntető, szabálysértési eljárástól) való elkülönülése. E kérdés vizsgálatának mellőzése ellenére az egyes vizsgálati anyagok érintőlegesen - a teljesség igénye nélkül, de az esetleges szabályozási párhuzamosság bemutatása érdekében - utalnak arra, hogy adott ágazati szabályok szerint jogellenes magatartásoknak milyen egyéb jogkövetkezményei lehetnek, ezek miként viszonyulnak egymáshoz.

### **I.3. A vizsgálat szempontjai**

Az anyagi jogi bírság az egyes ágazati szabályok által körülhatárolt rendben szabható ki, a közigazgatás „büntetőhatalma” eltérő módon, céllal és mértékben érvényesül. Ugyanakkor az egyes jogterületek elemzése során nemcsak egyedi megállapítások tehetők, hanem egységes elvek és jogértelmezési irányok is felállíthatók. Ezért a vizsgálat a több eseti döntéssel érintett, főbb területek elemzésére irányult, viszonylag egységes elemzési szempontok (személyi-tárgyi hatály, bírság kiszabásának módja, mérséklés, elengedés, bírság számítás módja, stb.) alapján, majd ebből vonta le a munkacsoport a az egyedi és az általánosítható megállapításait. Lényeges kérdésként fókuszált a vizsgálat az általános és a speciális szabályok egymáshoz való viszonyára, azok értelmezésére (pl. a felhívás, figyelmeztetés alkalmazására az első jogsértés esetén, továbbá kis és

középvállalkozások bírságolásának értelmezési problematikája körében).

Fentiekén túlmenően a joggyakorlat-elemző csoport vezetője 2013. szeptember elején megkeresést intézett a regionális kollégiumok vezetőihez, kérve a vizsgálati témakörbe tartozó problémák felvetését, ezzel is segítve a joggyakorlat elemzés irányának meghatározását.

A **Közép-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium** vezetője a 2013.El.II.C.5-23. számú észrevételében a közigazgatási bírságok kiszabására jogosult hatóságok eljárására és a szankcióalkalmazás egészére vonatkozó átfogó áttekintésre, a bírságok mérséklési lehetőségeinek elemzésére tett javaslatot (erre adott választ lásd III/4.6.pont alatt). Felmerült ágazati problémát nem jelzett. Eseti döntések tükrében felvetette, hogy a tényállás változása milyen kihatással van a bírság törvényességére fogyasztóvédelmi ügyben, hulladékgazdálkodási ügyben a hulladék mennyiségének meghatározása becslés útján mikor lehetséges, és hulladékgazdálkodási ügyben nyilvántartási kötelezettség megszegése esetén alkalmazott fix összegű bírság mérséklésére van-e törvényi lehetőség (erre adott választ lásd III/4. anyagban).

A **Dél-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium** vezetője 2013.El.II.C.8/21-VI. és 2013.El.II.C.8/21-VIII. számú válasziratában egy a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 10.K.27.131/2013. számon indult közlekedési bírság ügyben felmerült - azóta az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásában [C-5/13. számú ügyben] megválaszolt - kérdéssel kapcsolatos problémát vázolt fel (az 1988. évi I. törvény 25/B.§ (1)-(5) bekezdésében foglaltak értelmezése), vasúti fuvarozási ügyben a veszprémi és kaposvári bíróságon hozott eltérő döntéseket (1.K.26.922/2013/9. szám, illetve 9.K.20.688/2012/4. és 6.K.27.091/2013/5. számú döntés) küldte meg, továbbá egy a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 3.K.27.058/2013. számú közlekedési ügyben felmerült illetékességi problémára hívta fel a figyelmet [kapcsolódó döntés: Kk.III.37.135/2013/2. számú végzés ](e kérdések nem tartoznak a vizsgálati tárgykörhöz).

A közlekedési szabályszegések miatt indult közigazgatási hatósági eljárás és a közlekedési szabálysértések miatt indult szabálysértési eljárás párhuzamosságának kérdését,



a párhuzamos szabályozás hibáit vizsgáló, dr. Vörös Viktor (a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság titkára) által írt „Szabályszegések kontra szabálysértés” című munkaanyagot juttatta el a munkacsoporthoz (ezzel kapcsolatos álláspontot lásd III/7/B. fejezetben). Megküldésre került továbbá a pécsi székhelyű Kodifikátor Alapítvány véleménye, mely a Zalaegerszegi Törvényszék 7.K.20.905/2009.számú ügyében kezdeményezett normakontroll során hozott, 140/2010.(VII.8.) AB határozat tükrében a közigazgatási bírságmérték alkotmányosságával kapcsolatos nézeteket fejti ki.

Az **Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium** vezetője 2013.El.II.E.03/4. számú válasziratában az 1988. évi I. törvény (Kkt.) 20.§ (4a) bekezdésében, a 42/2011.(VIII.11.) NFM rendelet 6.§ (1) bekezdésében foglalt szabályozás, valamint a 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94.§ (6) bekezdésében foglaltak kapcsán mutatott rá arra, hogy a közigazgatási ügyszakos bírók problémaként jelezték a törvényi (Kkt. és Ket.) és rendeleti szabályozás kollízióját, a törvényi előírással szemben a jogorvoslati jog alacsonyabb szintű jogszabályban történő biztosítását, ezzel a bírósági felülvizsgálat lehetőségét (ezzel kapcsolatos álláspontot lásd III/7/B. fejezetben). Kérdésként vette fel, hogy az adójellegű kötelezettségekkel egy tekintet alá esik-e az adók módjára behajtható bírságok köre (pl. közlekedési bírság) vagy sem, és az ilyen típusú ügyekben miként kell alkalmazni az 1990. évi XCIII. törvény 43.§ (3) bekezdésében foglalt fő és kivételi szabályokat (választ lásd. II/7. fejezetben). A munkaügyi és munkavédelmi bírságok témakörét érintve indokoltnak tartotta egységes álláspont kialakítását abban a kérdésben, hogy a bíróságok mérsékelhetik-e és milyen feltételek mentén a bírság összegét vagy csak a határozat hatályon kívül helyezéséről és új eljárásra kötelezésről dönthetnek, ha a határozatban megállapított kötelezettségszegések köre változik (csökken) (probléma általános elemzését lásd II/7. fejezetben, konkrét elemzés és megoldási javaslat III/11. fejezetben).

Az **Alföldi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium** vezetője 2013.Rk.II.C.5/IV/1-I. számú válaszában a Kúria ellentétes gyakorlatára hívta fel a figyelmet (Kfv.III.37.198/2012/6. döntésben kifejtett álláspont ellentétes a Kfv.II.37.311/2012/7. és a Kfv.II.37.157/2012/4. számú döntésekben foglaltakkal - a

Kkt. 21/A.§ (2) bekezdés szerinti nyilatkozat megtétele esetén miként számítandó a jogvesztő határidő), egyéb jogértelmezési problémát nem jelzett (választ lásd III/7/A. fejezetben).

Az **Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium** vezetője II.C.5-III/C-87/2013. (IX.30.) számú válasziratában a hulladékgazdálkodási bírság kérdéskörét érintően vetette fel a Kfv.III.37.257/2007/14., valamint a Kfv.II.37.519/2010/3. számú eseti döntésben kidolgozott egyes álláspontokkal szembeni bírói aggályokat, ezzel érintve a hulladékgazdálkodási bírság mérséklésének és mellőzésének kérdéskörét (erre adott választ lásd III/4.6.pont alatt). Ugyanezen ágazatot érintve utalt az egyenlő bánásmód követelményének hatósági érvényesítésével kapcsolatos panaszokra, így az észrevétel érintette a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Kkv.t.) 12/A.§-ában foglaltak eltérő hatósági értelmezését (e körben lásd II/II/5. pont és 2/2013.KJE). A közlekedési bírságok témakörét tekintve a jogvesztő határidő számításával és a hatóság bizonyítási kötelezettségének teljesítésével kapcsolatos problémákra utalt (választ lásd III/7/A. pont alatt). Fogyasztóvédelmi - a termék biztonságos forgalmazására vonatkozó kötelezés megsértése miatt alkalmazott bírság - ügyben felmerült, ellentétes döntéseket küldött meg áttekintésre (nem érintette a vizsgálati tárgykört). Felvetette a bírság mértékének alkotmányossági szempontú vizsgálatának szükségességét (lásd III/1/A. pont).

A **Fővárosi Törvényszéki Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium** vezetője 2013.El.II.G.4/4. ügyszámú válaszirata szerint - megkeresésére - a vizsgálati tárgykörben felmerülő problémáról a regionális kollégium bírától nem kapott tájékoztatást.

#### **I.4. A vizsgálat módszere, ideje**

A vizsgálat alá vont eseti döntések kigyűjtésére a joggyakorlatalemző-csoport vezetője és az adott terület elemzését végző bíró a Kúria határozatainak adatbázisából az egyes ágazatokhoz tartozó, 2008-2013. évben befejezett azon ügyek határozatait válogatta ki, amelyek az ágazat megjelölésére (pl. verseny%, fogyasztóvédelem%, hulladékgazdálkodás%) és a „bírság%”, a „mérlegelés%”

kifejezésre rákeresve eredményt adtak, majd ezeket áttekintette és ellenőrizte, hogy az adott eseti döntés tartalmaz-e a vizsgálati iránynak megfelelő, értékelhető, elemzésre váró megállapításokat.

A regionális kollégiumok megkeresésre adott válaszaiban hivatkozott és vizsgálati tárgykörbe tartozó eseti döntéseket is áttekintette a munkacsoport.

A vizsgálat ideje 2008-2013. év, indokolt esetben későbbi időszakból is található utalás.

## **II. fejezet**

### **Átfogó elemzés**

A joggyakorlat-elemző munkacsoport az alábbi főbb kérdéseket fogalmazta meg:

- a közigazgatási bírság fogalma, funkciói
- mi az alkotmányossági és európai uniós mérce
- kit és miért szankcionálhat a közigazgatási hatóság
- a bírság alkalmazása, megállapítása
- a bírság kiszabás akadályai
- a mérlegelési jogkör és a bírósági felülvizsgálat keretei
- adójellegű kötelezettség = adók módjára behajtható követelés ?
- a bíróság megváltoztatási jogköre

#### **II.1. A közigazgatási bírság fogalma és funkciói**

A mindennapi döntéshozatal során a jogalkalmazót számos esetben foglalkoztatja egy jogintézmény fogalmának, lényegének meghatározása. Ezért a munkacsoport fontosnak tartotta, hogy kiindulásként áttekintse mi is mondható el a közigazgatási jogi szankcióról, ezen belül a közigazgatási anyagi jogi bírságról.

Jogtörténeti álláspontot idézve, Szatmári Lajos a bírságot jogellenes, a társadalomra veszélyes és általában vétkes magatartásért az állam részére történő pénzfizetésként (szankcióként) azonosította, amelynek összege meghatározott (a büntetőjogi pénzbüntetésnél alacsonyabb) értékhatárok között mozog, és amelyet elsősorban államigazgatási szervek jogosultak kiszabni<sup>1</sup>.

Nagy Marianna - Madarász Tibor szankciófogalmának felhasználásával - azokat az aktusokat tekinti közigazgatási jogi szankciónak, amelyek konjunktívan

---

<sup>1</sup> (Nagy Marianna: Az államigazgatási jogi szankció elméletttörténetéről, Jogtudományi Közlemény 1999. december, 524. oldal)

megfelelnek azon követelményeknek, miszerint jogellenes magatartásra reagálnak, kikényszeríthetők, szankcióalkalmazásra feljogosított szervek és megfelelő eljárásban alkalmazzák őket<sup>2</sup>.

Gajduschek György több szerző álláspontját összegezve rögzíti, hogy a bírság a közigazgatási jogi szankciók egy fajtája, egy pénzbeni szankció. A bírság valamennyi közigazgatási szankció közül a leggyakrabban, legáltalánosabban alkalmazott szankció, ugyanakkor a legsajátosabban közigazgatási szankció<sup>3</sup>.

Az Alkotmánybíróság **309/B/2007.AB határozata** szerint a bírság „közigazgatási jogi szankció”, [...] a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja.

A joggyakorlat-elemző csoport is egyetértett abban, hogy a közigazgatási jogi szankció funkciójának egzakt meghatározása elengedhetetlen a megfelelő szabályozás, de a helyes jogalkalmazás kialakításához.

Van olyan nézet, amely szerint a szankcionálási gyakorlat elsődlegesen felelősségi elemként kezeli a szankciót, azaz a jogsértő tudatát honorálja a szankcióval. Amíg a szabálysértés dominált a közigazgatási szankciók között, elfogadható volt a felelősségi elem elsődlegessége a szankcionálásban, azonban az objektív alapú szankciók megjelenésével a helyzet megváltozott. Az objektív alapú szankciók önálló közigazgatási szankcióknak minősülnek, melyek olyan területeken jöttek létre, ahol nem a felelősségre vonás, hanem a jogsértés megszüntetése, az okozott kár közvetlen vagy közvetett reparációja dominál. Az elmélet ezt a szankciók - a felelősségi elem fenntartása melletti - funkcióváltásának tekinti. Lényegét abban határozza meg, hogy már nem a magatartásért való felelősség vállalása, hanem az a cél, hogy a jogsértő felelősségére tekintet nélkül kikényszerítse a közigazgatási jogban foglalt kötelezettség teljesítését. Ezért a szankciót a jogi szabályozás olyan elemének tekinti, amely szükség esetén elegendő ahhoz, hogy a jogi norma címzettje a megkívánt magatartást tanúsítsa<sup>4</sup>.

---

2 (Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája, Magyar Közigazgatás 1996/1. szám, 2. oldal)

3 (Gajduschek György A közigazgatási bírságolás modellezése c. tanulmányában Jogtudományi Közlöny, 2007. december, 548. oldal)

4 (Nagy Mariann: A közigazgatási jogi szankciórendszer néhány elméleti és gyakorlati problémája, Magyar Közigazgatás 1996/1. szám, 2-3. oldal)

A joggyakorlat-elemző munkacsoport álláspontja szerint a bírság funkciójának meghatározása a gyakorlat számára is kiemelt jelentőségű, mert ha az a szabályozásból megállapítható, akkor annak alkalmazása során a funkció megtartása mellett kell a jogsértés jogkövetkezményét alkalmazni.

A szankciókat több csoportba oszthatjuk **funkciójuk szerint:**

- jogérvényesítő,
- speciális és generális prevencióra vagy
- kártérítésre vagy költségkompenzációra szolgáló,
- represszív

Állítható, hogy egyfunkciójú bírság nincs, a funkciók egymásra épülnek. Példaként említhető a jogérvényesítő és represszív funkció keveredésére a reklám- vagy versenyfelügyeleti bírság esetében. A funkciók elsődlegessége, és nem kizárólagossága a jellemző.

Elsődlegesen jogérvényesítő funkciójúak pl. a hulladékgazdálkodási bírságok közül azok, amelyeket az adatszolgáltatás, a nyilvántartási kötelezettség teljesítésének elmulasztása miatt szab ki a hatóság. Ezen szankcionálás célja, hogy a jogszabályban írt kötelezettség teljesítésére ösztökéljen, akár a mulasztás súlyával kevésbé arányban álló fix összegű bírság alkalmazásával, mivel az adatszolgáltatásnak, vagy a nyilvántartás napra kész vezetésének, áttekinthetőségének, követhetőségének kiemelkedő szerepe van az egyéb hulladékgazdálkodási kötelezettségek elvégzése, ellenőrizhetősége tekintetében.

A generális prevenció érvényesüléséhez alapvetően az szükséges, hogy kellő nyilvánosságot kapjon a büntetésalkalmazás, továbbá az alkalmazott szankció elrettentő erővel bírjon (pl. ezért teszi közé a versenyhatóság, a közbeszerzési döntőbizottság, vagy az adatvédelmi hatóság is a honlapján a határozatait).

A speciális, az egyénre ható visszatartó erő az alkalmazott szankció helyes megválasztásától függ. Itt kell megjegyezni, hogy a prevenció esélyei nagyban függenek a szankcionált szabály társadalmi legitimitásától, így a gyakorlati tapasztalatok alapján pl. a környezetvédelmi vagy versenyjogi bírságok esetén széleskörű elfogadásról lehet beszélni, míg az építésügyi bírság esetén nem.

A kártérítési, vagy a költségkompenzáció funkció nyilvánul

meg pl. a csatornabírságnál, mivel a bírság jelentős hányadát a szennyezést végső soron elhárító szolgáltató, vagy pl. környezetvédelmi ügyekben ahol a bírság 30%-a át az érintett önkormányzat kapja meg.

A represszív hatás az egyik legdominánsabb bírságfunkció. A megtorló jelleg elsődlegessége pl. a versenyjogi bírságnál annak rendkívül magas összege tükrében nehezen vitatható, de a közlekedési bírságok esetében is hasonló álláspont alakítható ki, különösen, hogy ott túlnyomó részt természetes személyek a bírság alanyai, a felelősség objektív, az egyes közlekedési szabályszegések esetén az üzembentartó az elsődlegesen szankcionálandó.

Megállapítható a joggyakorlat-elemző csoport vizsgálata alapján, hogy a mai szabályozásból kevésbé, vagy szinte soha sem tűnik ki a szankcióalkalmazás célja, mely a jogalkotói akarat érvényre juttatását elnehezíti, ugyanakkor a hatósági jogalkalmazás tükrében a bírságolás egyre inkább a represszió irányába tolódik, különösen, ha a bírságtételek jelentős emelkedését és az objektív felelősség erősödését nézzük.

## ***II.2. A közigazgatási bírságolás alkotmányossági és európai uniós mércéje***

A fent kifejtettek alapján kijelenthető, hogy a közigazgatási anyagi jogi bírság jogi jellegét tekintve egy büntetés. A közigazgatási bírságolás alkotmányossági szempontból elfogadhatatlan lehet akkor, ha aggályos, alkotmányossági követelményeket sértő jogi szabályozáson alapul, és akkor is, ha a közigazgatás működése feletti bírósági kontroll megmarad a formalitás talaján.

### ***II.2.A. Az alkotmányossági mérce***

#### ***II.2.A.1. A jogalkotásra vonatkozó követelmények***

-Az Alkotmánybíróság **38/2012.(XI.14.) AB** határozatában kimondta, hogy a közigazgatási bírsággal szankcionálható jogsértést törvény állapíthat meg, mert jogellenes magatartás jogkövetkezményeként büntetés, szankció

megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget - főszabályként - nem tartozik a helyi közügyek körébe. Ugyanebben a döntésben mutatott rá arra, hogy mindezen jogállami/jogbiztonsági kritériumok mellett a közigazgatási felelősséget és az ahhoz kapcsolódó represszív szankciót megállapító jogszabályi rendelkezések anyagi jogi garanciaként kell megjelöljék a hatályuk alá tartozó személyi kört (természetes személyek, szervezetek). E mellett egyértelművé kell tegyék, hogy a szankció statuálása objektív vagy szubjektív felelősségen alapul. Mindemellett a közigazgatás jog alá rendelt működésének az a közigazgatási bírság felel meg, amelynek egyértelműen kitűnik a mértéke (legalább annak felső határa) és a magatartás súlyához igazodó differenciálás kötelezettsége. Végül mivel a felelősség lényege a kimentés lehetősége és mikéntje, ezért a szabályozásból anyagi jogi garanciaként ki kell tűnnie a felelősséget kizáró, a kimentést biztosító szabályoknak. (lsd. III/1/A. alatti anyag 2.3. pont).

-A **309/B/2007.AB** határozatban - építésügyi bírság kapcsán - kifejtésre került, hogy a bírság „közigazgatási jogi szankció”, a jogsértő magatartás, az engedély nélkül, illetőleg az engedélytől eltérő építkezés szankciója, a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja. Az Alkotmány nem tartalmaz [megjegyzés: az Alaptörvény sem] rendelkezéseket a közigazgatási jogi szankcióra vonatkozóan. A jogalkotó széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik a szankció alkalmazási feltételeinek, mértékének szabályozása során. A jogalkotó döntési szabadságának csak az Alkotmány rendelkezései szabnak korlátot<sup>5</sup>.

-Lényeges, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotó szabályozási szabadságát ismeri el a **772/B/1990/5. AB** határozatában, amikor kimondja, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálja a jogszabályok célszerűségének, hatékonyságának és igazságosságának kérdését, [...] a jogszabályban meghatározott fizetési kötelezettség mértékével az Alkotmánybíróság csak akkor foglalkozik, ha az kirívóan, ésszerű határokon túlmutatóan magas<sup>6</sup>.

Az Alkotmánybíróság átfogó, a közigazgatási anyagi jogi bírság egészét érintő állásfoglalást nem fogalmazott meg, egyes határozataiban azonban alkalmasak arra, hogy kijelöljék

5 (kiemelés: Kodifikátor Alapítvány anyaga 3.4.a. pont)

6 (kiemelés Kodifikátor Alapítvány véleménye 3.2. pont)



a változatos jogi szabályozás főbb alkotmányossági követelményeit.

A joggyakorlat-elemző csoport munkanyaga alapján kijelenthető, hogy a jogalkotó a közigazgatás büntetőhatalmának szabályozása körében nagy mozgástérrel rendelkezik, hiszen maga határozza meg, hogy mit tekint jogsértő magatartásnak (és mit von ki a jogkövetkezmények alól - lsd. versenyjog), mely személyi körre terjeszti ki a törvény hatályát, milyen jogkövetkezmények (azok önálló vagy együttes) alkalmazását teszi lehetővé, milyen felelősségi formát választ (egyre jellemzőbb az objektív felelősség), milyen mentesülési lehetőségeket és kedvezményeket biztosít, továbbá a bírság megállapítását szűkebb vagy tágabb hatósági mozgástérben engedi.

Van olyan jogsértő magatartás, amely

-tétéles összegű bírsággal (pl. a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó előírások megsértése, hulladékgyűjtés körébe eső nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása),

-van amely számított összegű bírsággal és

-van olyan, amely összehatáron belül a hatóság szabad mérlegelése alapján megállapított összegű szankcióval (pl. versenyjogi bírság, fogyasztóvédelmi bírság) sújtható, de találunk példát

-a vegyes rendszerre, illetve azonos ágazaton belül különböző típusú bírságszámítási módokra is (pl. agrárigazgatás).

A változatosság azt is eredményezi, hogy egységes és minden területre használható elemzés nem adható, azonban a hasonló módon rendezett jogviszonyok esetében az elvek átvehetők, hasznosíthatók.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában válaszokat találunk az arányosság [772/B/1990/5., 1006/B/2001., 309/B/2007. **AB hat.**], a kellő differenciálás kérdéseire [33/2002. (VII.4.) **AB hat.**], de arra is, hogy a „bírságplafon” hiánya [1133/B/1998. **AB hat.**], illetve a tízszeres szorzó alkalmazása [309/B/2007.**AB hat.**] okoz-e alkotmányellenességet. E döntésekből levonható következtetésként, hogy ha a szankciórendszer normatív szinten differenciált, és lehetővé teszi a jogalkalmazónak a jogsértés súlyához és következményeihez igazodó, arányos joghátrány alkalmazását, az elérni kívánt célhoz képest a bírság összege nem szélsőségesen nagy, akkor az alkotmányosnak minősíthető, és még az sem teszi aggályossá a szabályozást, ha a büntetés mértéke nem igazodik a kötelezett vagyoni és jövedelmi viszonyaihoz [540/D/2005.

**AB hat.].**

Építésügyi bírság szabályozásának alkotmányosságát vizsgálta az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való jog függvényében és kimondta, hogy a tulajdonhoz való jog az állam közhatalmi beavatkozásával szemben védi a tulajdonost, de nem biztosít védelmet a jogszerűtlen, közérdeket veszélyeztető magatartás jogkövetkezményeiért viselendő felelősség alól [498/D/2000. AB hat.].

**II.2.A.2. A bírósági felülvizsgálattal szembeni követelmények**

A közigazgatás „büntetőhatalma” alá került személy jogos igénye, hogy a szankció alkalmazására fair eljárás keretében, törvényes módon kerüljön sor és hatékony jogorvoslat álljon rendelkezésére jogai védelmében.

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

E körben releváns, hogy az Alkotmánybíróság szerint nemcsak azok a jogszabályok ellentétesek az Alkotmánnyal, amelyek kizárják vagy korlátozzák a bírósági felülvizsgálatot, hanem azok is, amelyek olyan kevés teret hagynak a közigazgatási mérlegeléssel szemben, hogy az ügy a megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk. E jogi szabályozást olyannak tekinti, mint amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára [9/1997. (VII.1.) AB hat.].

Kérdés, hogy a jogi szabályozással szemben felállított követelményen túl a bírósági felülvizsgálat milyen formája felel meg az alkotmányossági követelményeknek.

A közigazgatási bíráskodás törvényi szintű szabályainak megalkotását kikényszerítő 32/1990.(XII.22.) AB határozat mellett alapvető jelentőségű a közigazgatási bíráskodás tartalmi kérdéseivel is foglalkozó 39/1997.(VII.1.) AB határozat. Nyomatékkal mutatott rá az Alkotmánybíróság, hogy „az eljárási garanciák teljesedéséhez önmagában a bírói út megléte nem elegendő; az Alkotmány által megkövetelt hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül”. A közigazgatási határozatok felülvizsgálatára korlátozott közigazgatási bíráskodás alkotmányossági alapkövetelményének minősítette azt, hogy

"(...) a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mérceét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja." Az Alkotmány 50. §-ára és 57. § (1) bekezdésére alapított értelmezésben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg azt, hogy a közigazgatási hatósági határozat bírósági felülvizsgálata nem korlátozódhat a formális jogszerűségi felülvizsgálatra: a bíróság eltérhet a közigazgatási szerv által megállapított ténybeli alapoktól és annak mérlegelésétől is. A bírói felülvizsgálat tehát érdemi. A szabályozás szintjén sem zárható ki az, hogy a bíróság a formális jogszerűség mellett érdemi, tartalmi kontroll alá vonja a hatósági határozat egészét, illetve alkotmányellenességre vezet az a szabályozás is, amely a közigazgatásnak korlátlan mérlegelést (diszkrecionális jogkör) engedve jogszerűségi mérce hiányában hiúsítja meg az érdemi bírói felülvizsgálatot (részletesen lsd. III. fejezet 1/I. anyag).

## **II.2.B. Az európai uniós mérce**

(E pont hivatkozásait részletesen lsd. III.fejezet 1. és 2. elemzésben)

Nemcsak az Alkotmánybíróság, de az Európai Unió intézményeinek [Európai Bizottság (Bizottság), Európai Unió Bírósága (Bíróság) és a Törvényszék] gyakorlata is meghatározó a magyar bírságszankció szabályozása, alkalmazása és a bírósági felülvizsgálat terjedelme szempontjából, a megtett megállapítások azonos belső jogi szabályozás mellett átvehetők és orientálóak.

Az európai gyakorlat iránymutatásai alapvetően a versenyjog területén kerültek kidolgozásra, így a jelentősebb elvi tételek ezen eseti döntéseken keresztül mutathatóak be.

A Telefonica ügy rámutatott arra, hogy az uniós bíróság hatásköreinek gyakorlása során köteles megvizsgálni valamennyi, a jogsértés törvényessége körében hivatkozott ténybeli és jogi érvet, azonban a bíróság a felperes

kereseti kérelmei alapján végzi a felülvizsgálatot, nem pedig tabula rasa alapon dönt.

Ez a hazai jogi szabályozással teljesen azonos, a kereseti kérelemhez kötöttség és a keresetről való teljes körű döntés követelménye eljárási alapelv [Pp. 213.§ és 215.§]. A Lizin kartell ügyben rögzítésre került, hogy a bíróság mérlegelési köre a bírság felülvizsgálata terén igen széles körű: akár azt is magában foglalja, hogy a bizottsági határozat teljes egészében való fenntartása mellett változtassa meg a bírság összegét.

A joggyakorlat-elemző csoport e kérdést vizsgáló önálló anyaga összegzően azt a megállapítást teszi, hogy a Törvényszék és a Bíróság ugyan a teljes felülvizsgálatra kiterjedő jogkörrel rendelkezik, azonban azzal az elmúlt időszakban nem élt, csak a kifejezetten jogsértő bizottsági határozatokat semmisítik meg, illetve változtatják meg, a bírságösszeg felülmérlegelése csak korlátozott körben valósul meg. A magyar alkotmányossági követelmények a bírósági felülvizsgálat teljességére vonatkozó európai uniós szabályozással a fentiekben bemutatottak szerint összhangban állnak.

A versenyjogi területen kialakult gyakorlat - a hazai jogalkalmazási problémákhoz hasonlóan - kiemelten foglalkozik azzal, hogy a Bizottságnak milyen követelményeket kell figyelembe vennie a bírságalkalmazás során (elsődleges és másodlagos jogforrások mellett mi a kiadott iránymutatásának szerepe), milyen körülmények értékelését és miként kell elvégeznie (enyhítő és súlyosító körülmények, indokolási kötelezettség), továbbá milyen elveknek kell megfelelnie a hatósági döntésnek a törvényesség jegyében. E kérdésekben való állásfoglalás a versenyjogon kívüli jogalkalmazás számára is hasznosítható.

Versenyjog területén a bírság felülvizsgálatának szokásos jogelveiként fogalmazható meg a Bíróság gyakorlatában a bizalomvédelem (jogos várakozás), a jogbiztonság, az egyenlő bánásmód, a visszaható hatály tilalmának és az arányosság elve.

A jogos várakozás elve körében adott bírósági válaszok teret engednek a bírságotlasi gyakorlat változtatásának, a jogalkalmazási gyakorlat szigorodásának, kizárják a sematikus - korábban így volt, most is így lesz - eljárást. A jogbiztonság elve körében - Telefonica ügyben

- arra mutatott rá a Bíróság, hogy az a körülmény, hogy korábbi döntésében a jogsértés viszonylagos újszerűsége miatt nem szabott ki bírságot, nem ad mentességet ugyanolyan jellegű jégsértéseket később elkövető vállalkozásoknak. Ezek az álláspontok a magyar joggyakorlatban fellelhetőek, aggály nélkül átvehetőek.

Az egyenlő bánásmód követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalma megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, és a különböző helyzeteket ne kezeljék azonos módon, hacsak ez a bánásmód objektíve nem igazolt [T-59/02.] E körben érdemes hivatkozni arra is, hogy a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a más ügyekben hozott határozatoknak, az abban foglalt bírságösszegnek és bírságolási módszernek csupán jelzésértéke van, mivel az értékelésre kerülő egyedi körülmények összességének teljes azonossága szinte kizárt. Ezen elv azt sem akadályozza, hogy a korábbi bizottsági gyakorlattól eltérően magasabb összegű bírságszintek kerüljenek meghatározásra, ha az az uniós versenypolitika végrehajtásának érdekében szükséges [T-336/07.].

Az arányosság elve a Bíróság értelmezése szerint - bírság kiszabáshoz kapcsolódóan - azt jelenti, hogy a Bizottságnak a jogsértés súlyának értékelése során figyelembe vett tényezőkkel arányosan kell meghatároznia a bírság összegét, és e tényezőket egységes és objektíven igazolható módon kell alkalmaznia [T-43/02.], a bírságnak arányosnak kell lennie a jogsértés súlyával és az elkövető vállalkozás méretével egyaránt [T-77/92.]. Az arányosság kérdése a korábbi bizottsági döntések tükrében nem ítéltető meg [Telefonica ügy] (Ehhez hasonló értelmezést lásd. III fejezet 2. és 10. elemzésben)

A közigazgatási bírság arányosságának megmérettetésére került sor a Bíróság előtt C-210/10. számú előzetes döntéshozatali eljárásban (részletesen lsd. IIII. fejezet 8. elemzés). Alaptételként mondta ki a Bíróság a közlekedési ügyben alkalmazandó átalány összegű bírsággal kapcsolatban, hogy a szankciók nem léphetik túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges a szóban forgó jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához, hogy amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé hátrányosat kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célhoz (ezen tételek megegyeznek az alkotmánybírói válaszokkal - lásd fenn). Nem sérti az arányosság követelményét a közérdek által igazolt kiemelkedő cél folytán az objektív felelősségi rendszer, az azonban igen, ha a szankciórendszer túllépi a

közérdekű cél által igazolható mértéket.

Visszatérő felperesi szándék - leginkább fogyasztóvédelmi és versenyügyekben -, hogy a hatósági bírságszámítást - mely egy rendkívül szabad mérlegelést jelent - erős bírósági kontroll alá vonja, azt egyben az egyes "tételeket" (alapösszeget és szorzószámokat) tartalmazó matematikai műveletté egyszerűsítse, ezáltal a mérlegelési folyamatot pontosan mérhetővé és könnyedén változtatható számítássá tegye. E körben fontos kérdés, hogy a bírság összegének mérlegelési jogkörben való meghatározása során elfogadható-e egy kiindulási alap, amelyet növelni, csökkenteni lehet. A versenyjogi (de akár a fogyasztóvédelmi bírságra vonatkozó) elemzés alapján is látható, hogy a magyar szabályozás és ítélkezési gyakorlat a szabad mérlegelést biztosító jogszabályi előírások mellett nem ismeri el, hogy bármely tétel [pl. reklámköltség, az előző év nettó árbevételének 10%-os értéke (bírságplafon), a jogsértéssel érintett áruk értéke] bírság alap legyen, abból ki-, vagy visszaszámítható legyen a bírság végső összege. A mérlegelési folyamatot nem azonosítja egy matematikai művelettel.

Ugyanakkor a Bizottság iránymutatásai korábban és most is alapösszeg megállapítását írják elő, amelyet a feltárt enyhítő és súlyosító körülmények figyelembevételével emelnek vagy csökkentenek (lsd. III/1. számú anyag II/1.2, II/1.3. pont), lényegében ezzel számított összeggé teszik a bírságot. Ez nyilvánvalóan felveti a kérdést, hogy a jövőben vajon utat tör-e magának egy hasonló nézet a magyar közigazgatási bíráskodásban is. E kérdés azért is időszerű, mert a versenyhatóság 1/2012. számú - jelenleg is hatályos - bírságközleményének II/9. pontja akként fogalmaz, hogy a 3. pontban meghatározott magatartások miatti ügyekben kiszabott érdemi bírság meghatározása többlépcsős eljárás: a GVH először egy, a jogsértő vállalkozás által az érintett piacon elért forgalomból, illetve vállalkozások társulása által a tagok tevékenységével kapcsolatosan elkövetett jogsértés esetén a tagok érintett piaci forgalmának összegéből (releváns forgalom) kiinduló alapösszeget határoz meg, amelyet további szempontok figyelembevételével több lépésben módosíthat.

### **II.3. Kit és miért szankcionálhat a közigazgatási hatóság?**

A joggyakorlat-elemző munkacsoport által készített anyagok az egyes ágazati szabályok személyi és tárgyi hatályát is külön-külön feldolgozták.

Van olyan jogelméleti álláspont, mely szerint a bírság személyi hatálya alapvetően meghatározza az adott szankció működőképességét és hatékonyságát<sup>7</sup>.

Ennek ellenére ritka a pontos személyi kör meghatározása és a személyi körre szabott követelményrendszer felállítása.

Más nézet szerint a közigazgatási szankciók gyakorlati problémája a szankciók szabályozási technikájából ered, ugyanis jellemző a közigazgatási jogra a kazuisztikus-szabályozás, illetve a kerettényállások, a sorozatos utaló normák alkalmazása, valamint a hipotézis-diszpozíció-szankció elválása<sup>8</sup>.

Fentiek miatt is kiemelt jelentőséggel bír a norma személyi hatályának kérdése, hiszen alapelvi rendelkezések (jogbiztonság, jogállamiság elve) tükrében a jogalanyoknak tisztában kell lenniük azzal, mely jogszabály rendelkezései vonatkoznak rájuk, mivel a jog nem tudása nem mentesít<sup>9</sup>. Az egyértelmű szabályozás a norma ismeretét, a címzettek követési hajlandóságát és a jogsértés miatti marasztalás társadalmi elfogadottságát növeli.

A személyi körnek nemcsak az érintettek, hanem a jogalkotó, a jogalkalmazók (hatóság és bíróság) szemszögéből is jelentősége van.

A jogalkotó pl. a szankció funkciójának megválasztásakor, az elmarasztalt személy tudati jellemzőinek értékelésekor, a szankciók közötti választás lehetőségeinek biztosításakor, az egyes szankciók mértékének

---

7 (Nagy Marianna: A „káosz-elmélet” alkalmazása a közigazgatási jogtudományban, avagy kísérlet anyagi jogi bírságok jellemzésére, Magyar Közigazgatás 1997. december, 714. oldal)

8 (Géczi Kinga: A közigazgatás büntetőhatalmának dilemmái különös tekintettel a szankció alanyának kérdéskörére, Glossa Iuridica 1. évf. 1. szám, 43. oldal)

9 (Géczi Kinga: A közigazgatás büntetőhatalmának dilemmái különös tekintettel a szankció alanyának kérdéskörére, Glossa Iuridica 1. évf. 1. szám, 43-44. oldal)

meghatározásakor, a hatósági mozgástér biztosításakor, a szempontrendszer kidolgozásakor veszi/veheti figyelembe, hogy ki a törvény hatálya alá tartozó személy.

A jogalkalmazóknak pedig a jogsértés megállapítását követően - a jogalkotó által biztosított keretek között és szempontoknak megfelelően - a szankció alkalmazásakor kell az egyedi ügyben értékelnie a személyi körülményeket (pl. tudati elem, gazdasági-vagyoni helyzet, jogsértés elkövetésekor betöltött szerep), épp azért, hogy a leghatékonyabb eszközzel éljen.

Az elemzések alapján jól látható, hogy a leggyakoribb szabályozási technika, hogy a bírság címzettje bárki lehet, aki „a jogsértést elkövette”. A bárki azt is jelenti, hogy természetes személyek és szervezetek (jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek) lehetnek az alanyok. Egyes esetekben evidens, hogy ki lehet a marasztalt (pl. engedély nélküli hulladékkezelést végző személy-mely lehet ugyan természetes személy, egyéni vállalkozó, gazdasági társaság, de önkormányzat, egyéb költségvetési szerv is), más esetekben több címzett között lehet - különböző okokból, módon, feltételek mellett - választani (pl. közúti áruszállítás szabályainak megsértése esetén vagy a szállító, vagy a járművezető; közúti közlekedés egyes szabályainak megsértése esetén vagy a gépjármű üzembentartója vagy a gépjárművet használatra átvevő személy).

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint egyes bírságtípusok esetén indokolt volna, ha a jogalkotó figyelemmel lenne arra, hogy a jogsértést természetes személy vagy szervezet követi el, mert ebben az esetben eltérő szempontok szerint kellene értékelni a magatartás tárgyi súlyát, és figyelembe kellene venni azt, hogy más-más eszközök alkalmasak arra, hogy a jogalanyokat rábírják jogkövetésre.

Bár az elemzés tárgya a közigazgatási bírság témaköre, nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a jogi személyek esetében nem biztos, hogy a pénzbeli szankció (bírság) a legalkalmasabb eszköz a jogkövető magatartás kikényszerítésére. Pl. egy nagy forgalommal bíró üzlet időleges bezárása, jelentős forgalmat, bevételt biztosító termékek forgalmazásának vagy meghatározott tevékenység(ek) végzésének megtiltása az üzletfelek, vásárlók számára is jól látható, érzékelhető, ezáltal nemcsak anyagi, de erkölcsi (a hosszú évek alatt felépített elismertségben, jó hírnévben, bizalomban



jelentkező) veszteséget jelentő jogkövetkezmény, amely sokkal nagyobb visszatartó erővel bírhat, mint egy közepes vagy akár jelentősebb mértékű bírság. A természetes személyek esetében pedig a fizetési kötelezettség előírása tekinthető az egyik leghatásosabb eszköznek.

Megjegyzendő, hogy a keretszabályok, az ágazati normák általában nem tesznek különbségek a bírságkiszabásakor értékelendő körülmények között a tekintetben, hogy természetes személy vagy szervezet a marasztalt. Az objektív bírságok elterjedése oda vezet, hogy a szubjektum, a tudat kiiktatódik az értékelésből, holott az egyéni körülmények és motiváció szerepét nem lehetne lebecsülni (általánosságban, a hétköznapi ember számára nem esik azonos értékelés alá, hogy az adott személy tudatosan szegte meg a jogi normát, vagy gondatlansága idézte elő ugyanezt). Az is elgondolkodtató a jelenlegi szabályozás tükrében, hogy a természetes személyek esetében sem az életkornak, sem a belátási képességnek, sem a személyi, családi körülményeknek nem lehet meghatározó szerepe, holott egy pénzbeli szankció (de még egyéb kötelezés, pl. üzletbezárás) egyéni hatását e személyi kör tekintetében enélkül nem lehet teljes körűen megítélni.

A szervezetek esetében ugyanúgy érdekes és külön elemzést igénylő kérdés lehetne, hogy a szervezet jogsértéséért ki vállalja a felelősséget. El lehet-e választani a jogi személy magatartását, a felelős döntést meghozó vezető tisztségviselők, a management magatartásától, felelősségétől, nem hatékonyabb-e a döntésben résztvevő egyes személyekkel szemben alkalmazott szankció, az egyéni felelősség hangsúlyozása (ld. szerencsejáték bírság szabályozása: szervezet vezetője, vezető tisztségviselője bírságozható). Az önállóan működő belső szervezeti egység jogsértéséért az egész szervezetnek kell-e helytállnia? (ld. III. fejezet 10. elemzés). Vajon enyhébben ítéltető meg egy jogsértés, ha a vállalkozásnak van belső, compliance ellenőrzése, amellyel épp a működés törvényességének minél nagyobb hatékonyságát célozza meg, vagy ilyen rendszer felállítására nem is törekszik. Marasztalható-e egy önkormányzat (állami szerv) akkor is, ha más esetben ő maga (vagy szerve) jár el hatóságként? (a tulajdonosi magatartás és a hatósági feladatok elválaszthatók? - ld. III. fejezet 4. elemzés)

Elfogadja a munkacsoport, hogy a fentiek jogpolitikai kérdések. Az elemzések alkalmával egyes kérdésekre válaszokat adott a felülvizsgálati bíróság, de a felvetettek többségét jogalkotói és nem jogalkalmazói

szinten kell/lehet rendezni.

## **II.4. A bírság alkalmazása, meghatározása**

### **II.4.1. Az alkalmazás kérdései**

A jogalkotó a jogellenes magatartásokat alapvetően kerettényállással írja körbe. Ezért jellemző az a szabályozási technika, hogy a jogszabály úgy fogalmaz, hogy aki az adott jogszabály rendelkezéseit (akár aktív, akár passzív magatartással) megsérti bírság fizetésére köteles [pl. hulladékgazdálkodás]. Előfordul a tételes §-ok és bekezdések megjelölése, amelybe ütköző magatartás a jogsértés megállapítását eredményezik [pl. erdőgazdálkodás], de előfordul a magatartások (magatartáscsoportok) tételes felsorolása is [pl. munkavédelem és munkaügyi ellenőrzés területén].

A törvényi szabályozás sokszínűségén túl az is jellemző, hogy e szabályozás mellett megjelennek a bírságkiszabás részletes szabályait tartalmazó rendeletek, amelyek sokszor terjedelmes és tételes felsorolást tartalmaznak az egyes jogsértésekről, az ahhoz fűzött szankcióról.

A munkacsoport a közigazgatási anyagi jogi bírságok körében vizsgálta, hogy e szankció alkalmazására kötelezően, önállóan, vagy más kötelezéssel, intézkedéssel együtt, vagy akár ismételten kerül-e sor (de azt is, hogy van-e a kiszabásnak akadálya, lehet-e a bírságot mellőzni vagy annak mértékét mérsékelni - lsd. lent); a bírság megállapítása miként történik.

Ha a jogalkotó a bírság alkalmazását kötelezően írja elő, akkor a jogalkalmazó a jogsértés elkövetésének megállapítása esetén nem tekinthet el e jogkövetkezménytől. Nem szerencsés az olyan jogi szabályozás, ahol a törvény kogens rendelkezésével szemben az alacsonyabb szintű (rendeleti) jogszabály biztosítja a mentesülés lehetőségét a bírság alól (régii Hgt. és 271/2001 (XII.21.) Kormányrendelet).

Ha azonban a bírság kiszabása csak lehetőség, és van mód más jogkövetkezmény kiválasztására, akkor a bírságnak akár önálló, akár más szankcióval való együttes alkalmazásról a

hatóság szabad mérlegelése alapján dönt. Már a szankció típusának, önálló vagy együttes alkalmazásának kiválasztásakor relevánsak az ügy egyedi sajátosságai: pl. az érintett személye (természetes vagy jogi személy, de akár az is, hogy kis- és középvállalkozás), a jogsértés jellege (első, vagy sokadik, egyértelmű vagy nehezen értelmezhető norma megsértéséről van szó), volt-e már korábban más jellegű kötelezés, és az mennyire volt eredményes, de akár az is, hogy a hatóság milyen szankcionálási szempont, bírság funkció érvényre juttatására törekszik. Ez utóbbi kérdéskörben a jogalkotó egyértelmű szabályozási koncepciójának ismeretére lenne szükség, mert ennek hiányában a jogalkalmazó szervek sem tudják azt követni.

A bírság önálló alkalmazása azt jelenti, hogy egyedül ennek a szankciónak kell biztosítania a jogi norma érvényesülését. Ezért ebben az esetben nehezebb az adekvát, kellő súllyal rendelkező, ténylege bírságfunkciót (elrettentést, nevelést, visszatartást, megfelelő kártérítést, reparációt) biztosító mérték meghatározása. Más szankciókkal való együttes alkalmazásnál esetenként jobban lehet igazodni a jogsértő és jogsértés egyedi körülményeihez, sajátosságaihoz. Ebben az esetben további kérdésként merül fel magának a bírságnak és az egyéb jogkövetkezmény kiválasztásának, szükségessége, indokoltsága, az együttes jogkövetkezmények értékelése (pl. egy adott termék jogsértő csomagolásának lecserélése a bírságot jelentősen meghaladó összegű költséggel jár, ez további anyagi terhet jelent a jogsértő vállalkozásnak).

Érdekes, de jelen elemzés kereteit meghaladó - alapvetően jogelméleti - kérdés, hogy lehet-e, kell-e figyelemmel lenni a közigazgatási területen kívüli jogkövetkezményekre (akár polgári, akár büntetőjogi, akár szabálysértési).

A bírság ismételt kiszabására több esetben van lehetőség (pl. növényvédelmi bírság, élelmiszerlánc-felügyeleti bírság), mely felveti annak a kérdését, hogy ugyanazon magatartásért újból kiszabott bírság esetében a végrehajtást előmozdító eljárási jellegű szankcióról, vagy egy folyamatos jogsértés miatt ismételten alkalmazott anyagi jogi szankcióról beszélhetünk.

#### **II.4.2. A meghatározás kérdései, megállapítás modelljei**

A közigazgatási bírságok megállapításának módszereit vizsgálva a joggyakorlat-elemző csoport rendkívül változatos szabályozást talált. Nemcsak azért mert a modellek sokfélék, esetenként elemei keverednek, de egyes ágazatokon belül egymás mellett több modell is fellelhető. Nem lehet egyértelműen letenni egyik változat mellett sem a voksot, mert egyik megoldás sem tökéletes.

##### **A tételes összegű bírság:**

Jogalkalmazói szempontból a legegyszerűbbnek az a modell tűnik, ahol a jogalkotó pontosan megmondja mely cselekményért mennyi büntetés jár. A tételes meghatározásra példa: a közúti árufuvarozás és közúti közlekedés egyes szabályainak megsértéséért alkalmazható közlekedési igazgatási bírságok, egyes hulladékgyűjtési bírságok.

E szabályozási modellben a jogalkalmazó feladata a jogsértés kétséget kizáró bizonyítása, esetenként (szükség szerint) a bírság alanyának kiválasztása, mert a jogsértéshez tartozó bírságot a jogalkotó már rendeletben előírta, mértékét rögzítette. A bírósági felülvizsgálat a határozati tényállás helytállóságának, bizonyítottságának ellenőrzésére, az alany megfelelő, indokolt kiválasztására szorítkozik, továbbá annak kontrollálására, hogy az adott jogsértéshez rendelt szankció alkalmazására került-e sor. Ebben az esetben a szankcióalkalmazás nem ad mozgásteret a jogalkalmazónak. E szűkre szabott keretet lépte át sikeresen a bíróság, amikor a jogszabályban megállapított tételes bírságösszeg túlzó mértéke, aránytalansága miatt kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárást az Európai Bíróság előtt (lsd. III. fejezet 8. elemzés).

Ezen modell hibája, ahogy erre az előzetes döntéshozatali eljárásban hozott határozat is rámutat, abban áll, hogy a jogsértések egyedi sajátosságait nehéz jogalkotói szinten értékelni, így előfordulhat, hogy a kötelező tételes szabályozás miatt egy csekély súlyú jogsértésért aránytalanul magas bírságot kell kiszabni, mely nyilvánvalóan nem lehet társadalmilag elfogadott, de igazságos sem.

##### **A számított összegű bírság:**

A további modellek abban térnek el egymástól, hogy milyen

mértékű mozgásteret kap a közigazgatási hatóság.

Vannak azok a bírságszámítási módszerek, ahol a hatóságnak valamely alapösszeget kell meghatároznia, majd ezt kell további szorzótényezővel növelnie. Az alapösszeg és a további szorzótényezők meghatározása is eltérő lehet (fix, számított, mérlegeléssel megállapított).

-Az **alapösszeg fix** [pl. erdővédelmi bírság esetén az alap az erdővédelmi járulék alap (EJA), ennek összege 100.000 Ft, építésügyi bírságnál az alaphírság összege pl. építési engedély nélkül végzett építkezés esetén 200.000 Ft], számított az alapösszeg pl. a takarmány-ellenőrzési, élelmiszer-ellenőrzési bírság esetében, továbbá tól-ig határok között mozog és a hatóság **mérlegelésétől függ** annak meghatározása pl. egyes hulladékgazdálkodási bírságoknál.

A **szorzótényező fix** pl. hulladékgazdálkodási bírságnál a hulladék tömege és a jogsértés ismétlődése miatti szorzóknál, ugyanakkor számított értékek pl. építési bírságnál az építményérték tekintetében, vagy **mérlegeléssel megállapíthatók** pl. takarmány-ellenőrzési, élelmiszer-ellenőrzési, élelmiszerlánc-felügyeleti bírságnál.

A központi költségvetésbe való befizetés esetén számított összegű bírságot találunk, melyet a tételesen meghatározott alapösszegnek [a munkabér/kötelező legkisebb munkabér (minibálbér)] és a jogszabályban meghatározott, fix összegű tényezőnek (pl. 4, 8, 15) szorzata ad ki.

A szabályozás hol kizárólagosan, hol kiegészítő rendelkezésként bírságminimumot és/vagy -maximumot is meghatároz.

Az élelmiszer-ellenőrzés, -felügyelet esetében a bírságalap és szorzótényezőkre vonatkozó szabályok mellett van alsó és felső korlát is, így pl. a lényegében számított élelmiszer-ellenőrzési bírság nem lehet kevesebb mint 15.000 Ft, de nem lehet több, mint a nettó árbevétel 10%-a, de kivételes esetben maximum 2 vagy 5 milliárd forint.

#### **Az összeghatárok között szabadon megállapított bírság:**

A fogyasztóvédelmi bírság esetén a hatóság szabadon mozog a 15.000 forintos alsó határ és a nettó árbevétel 5%-át jelentő, de legfeljebb 100 millió forintos (kivételes

esetben akár 2 milliárdos, más esetben 5 milliós) felső határ között. Ugyanígy tól-ig határokat állított fel a jogalkotó a szerencsejáték felügyeleti bírság esetén az egyes jogsértésekhez rendeltén. A munkaügyi bírság összege általános szabályok szerint 30.000 forinttól 10 millió forintig terjedhet.

Versenyjog területén a bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve azon - a határozatban azonosított - vállalkozáscsoport a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozás a tagja. A vállalkozások társulásával szemben kiszabott bírság összege legfeljebb a tagvállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevételének tíz százaléka lehet. Ebben az esetben, alsó határ hiányában a bírság összege 0 forintnál kezdődik.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy az ágazati szabályok mellett a Ket. 94/A.§ (1) bekezdésében is találhatóak általános szempontok a bírság összegének meghatározása körében, amelyeket a hatóság a mérlegelési jogkör gyakorlása során figyelembe vehet.

## **II.5. Milyen bírságkiszabási akadályok vannak?**

Az elemző munka szempontjából azt sem lehetett figyelmen kívül hagyni, hogy vannak olyan esetek, amikor a jogalkotó zárja ki annak lehetőségét, hogy a jogsértés elkövetőjével szemben bírságot (vagy akár más szankciót) alkalmazzanak.

E körbe tartozik:

- előzetes mentesítés (pl. csekély jelentőségű kartell, kormányrendeletbe foglalt csoportos mentesítés-dinnyekartell)
- a jogsértés feltárásában való közreműködés miatt nyújtott mentesség (Tpvt. 78/A.§)
- az első jogsértés „kedvezménye” (Ket. 94.§)
- a kis és középvállalkozások kedvezménye (Kkv.tv. 12/A.§)
- az időmúlás (elévülés)
- a cselekmény csekély súlya miatt bírság helyett figyelmeztetés (2008. évi XLVI. tv. 59.§ (6) bek.) alkalmazása
- kötelezettségvállalás

### **II.5.1. Törvényi mentességek**

A törvényben vagy egyéb jogszabályban biztosított (egyéni vagy csoportos) mentességek egyértelmű jogpolitikai célokat szolgálnak, ezek részletes elemzését a munkacsoport szükségtelennek tartja, különös tekintettel, hogy ezen kérdések nem képezik részét a bírósági felülvizsgálatnak.

### **II.5.2. Ket. 94.§ és Kkv.tv. 12/A.§**

E mentességekről a joggyakorlat-elemző csoport ágazati munkaanyagai részletes tájékoztatást adnak, azonban külön kiemelését érdemel a Ket. 94.§-ában foglaltaknak és a Kkv.tv. 12/A.§ rendelkezéseinek értelmezése és jogalkalmazási összhangjának megteremtése a speciális szabályokkal és szabályozási elvekkel.

A Ket. 94.§ (1) bekezdése egy olyan megoldás alkalmazására - előzetes felhívás kiadása - ad általános felhatalmazást a hatóságnak, melynek az a lényege, hogy ha pl. a figyelmetlenségből, vagy gondatlanságból megsértett jogrend helyre állítható (mert jogsértő állapot a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható), akkor a költséges, munka- és időigényes közigazgatási hatósági eljárás mellőzésével, hatósági felhívással és határidő kitűzésével biztosítsa a reparációt. Az elképzelés önmagában helyes, azonban annak gyakorlati alkalmazása épp a szabályozás - nyugodtan állítható - átgondolatlansága miatt nehézségekbe ütközik.

Elsődleges probléma, hogy az az alkalmazási feltétel, mely szerint a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, túlságosan általános megfogalmazású, a gyakorlatnak kell kidolgozni, hogy ezen feltétel alatt pontosan mit lehet érteni. Emellett a Ket. e §-ának rendelkezése nem áll összhangban és ezáltal nem alkot rendszert az egyes ágazati szabályokban biztosított lehetőségekkel, mentesülésekkel (ld. lentebb).

További nehézséget okoz a szabályozás módja is, mert a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontjának alkalmazását kizárja a 94.§ (2) bekezdés b) pontja, ha azt külön jogszabály meghatározott érdekek védelme miatt (pl. honvédelmi,

közlekedés- és vagyonbiztonsági ok, Európai Uniói pénzügyi érdeke, stb.) nem engedi. A Ket. 174.§ (4) bekezdése alapján a feladatkörökkel rendelkező miniszterek kapnak felhatalmazást a külön jogszabály megalkotására, e jogkörökkel azonban csak a 94.§ (2) bekezdés b) pontjának végrehajtása érdekében, annak keretei között az ott megjelölt valamely kiemelkedően fontos érdekre tekintettel élhetnek [12/2011.(III.23.) AB hat.], mely követelmény utóbb akár a bíróságok által is számon kérhető.

[Megjegyzés: Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntésében is elismeri, hogy az előzetes felhívás alkalmazása lecsökkenti a közigazgatás reakció idejét, hatékonyságát, ugyanakkor biztosítja a fokozatosság elvét. Megállapítása szerint három konjunktív feltétele van az előzetes felhívás kizárásának: az azzal járó határidő biztosítása (1) valamely konkrét, nevesített kiemelkedően fontos érdek (2) érvényre jutását veszélyezteti, veszélyeztetné (3).] Ezen külön jogszabályok köre nehezen átlátható és követhető: 19/2009.(XII.22.) KvVM rendelet, 34/2009/XII.29.) ÖM rendelet, 39/2009.(XII.30.) OKM rendelet, 54/2009.(XII.30.) EüM rendelet, 80/2009.(XII.29.) KHEM rendelet, 82/2009.(XII.30.) IRM rendelet, 177/2009.(XII.28.) FVM rendelet, 6/2010.(I.14.) NFGM rendelet, 31/2012.(X.16.) NGM rendelet. Mindemellett a jogszabályok megfogalmazása is rendkívül bonyolult, így értelmezésük nehézkes.

Az ágazati szabályokkal való összhang is nehezen teremthető meg, hiszen meg kell majd találni a választ arra, hogy a „jogsértőt bírságot kell” kogens törvényi szabályozás mellett miként érvényesülhet a Ket. 94.§ (1) bekezdése, illetőleg miként viszonyul egymáshoz pl. az ágazati szabályozásban megjelenő figyelmeztetés [lsd: 2008. évi XLVI. törvény (Éltv.) 59.§ (6) bekezdés], vagy annak alkalmazását kizáró szabály [Élt. 59.§ (7) bekezdés] az előzetes felhíváshoz. Mikor melyik indokolt? A hatósági választást a bírósági felülvizsgálatban felül lehet-e bírálni, s ha igen, milyen szempontok alapján. Erre vonatkozóan kúriai gyakorlat, döntés még nincs.

Ugyanígy érdekes kérdés önmagában a Kkv.tv. 12/A.§ jelenlegi szabályozása és e szabály, valamint a Ket. 94.§ (1) bekezdés egymáshoz való viszonya. A Kúria 2/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozata pontosan és részletesen rámutat e szabályozás következetlenségére és a szabályozási céltól eltérő megvalósulására. Ezzel a munkacsoport nem kíván ismételtlen foglalkozni, csupán arra



hívja fel a figyelmet, hogy a jelenlegi szabályozás indokolatlan előnyöket biztosít a kis és középvállalkozások számára, hiszen a kedvezmény korlátlanlansága folytán olyan mentességet biztosít, amely a szabályozási céllal nem magyarázható. Példaként elegendő arra utalni, hogy nem lehet jogpolitikai cél, hogy egy kisvállalkozás még akár a tevékenysége ellátása során elkövetett közlekedési szabályszegés miatt egyébként kötelezően kiszabható bírság alól mentesüljön, ugyanakkor érthető lehet a mentesség biztosítása, ha az adott vállalkozás gazdasági tevékenységét szabályozó előírás megszegésére azért kerül sor, mert kezdő vállalkozásként e területen járatlan és/ vagy a jogszabályok értelmezését biztosító jogi segítségnyújtás elérésének a kezdeti időszakban anyagi korlátai vannak.

A Kkv.tv. 12/A.§ (később (1) bekezdése) szerinti figyelmeztetés és a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti előzetes felhívás alkalmazásának lehetősége közötti választás feltételeinek kidolgozása is a jogalkalmazói gyakorlatra vár, mivel ez a szabályozás alapján nem világos.

További kérdésként vetődik fel, hogy a 12/A.§-ában (később (2) bekezdésében) nevesített védendő értékek mekkora sérelme eredményezheti mégis a bírság kiszabását, akár az első jogsértés esetében is.

Jól látható, hogy az általános és speciális szabályok között biztosított kedvezményeknek, mentességeknek rendszert kell/ene alkotniuk ahhoz, hogy következetesen, és a bírságkiszabási jogelveknek megfelelően lehessen azokat alkalmazni.

### **II.5.3. Elévülés**

Az elévülés kérdésével a főbb területeket elemző munkaanyagok részletesen foglalkoznak. Az időmúlás szubjektív és objektív határideje, anyagi jogi jellege, e határidők számítási módja ágazatonként szabályozott, az elvek azonban sok tekintetben megegyeznek.

A szubjektív határidő kapcsán a hatósági tudomásszerzésnek van jelentősége. E tekintetben egységes álláspont kristályosodott ki, melynek lényege, hogy a tudomásszerzésnek ténylegesnek és igazolhatónak kell lennie, és alkalmasnak arra, hogy a hatóság az ügy releváns tényeit és körülményeit megismerje, ezzel a magatartás jogi minősítésére alkalmas helyzetbe kell, hogy

kerüljön.

Van olyan jogterület, ahol a szubjektív határidő számítása körében a hatósági tudomásszerzés és a bírság kiszabása között eltelt időnek (ld. hulladékgazdálkodási bírság, szerencsejáték bírság), van ahol a tudomásszerzésnek és az első intézkedés megtételének (építésügyek) megtételének van jelentősége és van ahol nincs is szubjektív határidő, elévülésre csak az objektív határidő elmulasztása esetén kerülhet sor (pl. a versenyjog területén a jogsértés elkövetése és a hatósági eljárás megindítása között eltelt idő nagyságának van relevanciája).

Döntő kérdés, hogy mi minősül a bírság kiszabásának. Ez alatt a határozat meghozatalát értjük-e, és ennek megfelelően csak a határozat dátumát vehetjük alapul a határidő számítás során, vagy a bírság kiszabása alatt nemcsak a közigazgatási döntés meghozatalát, de annak érintett részére való kézbesítését is értjük. E körben a joggyakorlat-elemző csoport - minden hasonlóan szabályozott terület esetén - irányadónak tekinti Kfv.V.39.252/2010/11. számú eseti döntésében foglaltakat, azaz azt, hogy a döntés közlésének meg kell történnie a szubjektív határidőn belül, ellenkező esetben a hatóság elveszti jogát arra, hogy bírságot szabjon ki.

Megjegyzi a joggyakorlat-elemző csoport, hogy bár az egységes jogértelmezést elősegíti, hogy a Ket. 94/A.§-a (2)-(3) bekezdése az elévülésre vonatkozó általános szabályokat tartalmazza, de fontosnak tartja kiemelni, hogy az elévülés szabályai anyagi jogi szabályok, így eljárási törvényben való elhelyezésük „érdekes” jogalkotói megoldás.

#### **II.5.4. Kötelezettségvállalás**

A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. törvény vonatkozó rendelkezései (6. § és 8. §) a magyar jogrendtől némiképp idegen jogintézmény bevezetésével lehetővé teszik, hogy a megállapított tisztességtelen forgalmazói magatartás, vagyis jogsértés tanúsítása ellenére a kötelezett mentesüljön a termékpálya-felügyeleti bírság kiszabása alól, az eljárás alá vont kereskedő ugyanis a megállapított jogsértésről történt hatósági tájékoztatást követő tíz napon belül írásban kötelezettséget vállalhat arra, hogy a feltárt jogsértés

vonatkozásában magatartását meghatározott módon összhangba hozza a törvény rendelkezéseivel, mely határidő leteltéig nem hozható meg az ügydöntő határozat. A Kúria döntéseiben arra az álláspontra helyezkedett, hogy mivel a jogszabály a kötelezettségvállalást alternatív lehetőségként írja elő, az erről történő döntés a hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy annak alkalmazása során a közérdek védelme érdekében elégségesnek tartja-e az írásbeli kötelezettségvállaló nyilatkozatot, vagy termékpálya-felügyeleti bírságot szab ki (Kfv.IV.37.464/2012/8. és Kfv.II.37.426/2012/8.), továbbá kötelezettségvállalás elfogadásáról nem lehet szó, ha az a hatósági állásponttal szemben álló jogi álláspontot tartalmaz, a kötelezettségvállalás értelme ugyanis a jogszabálysértés teljes körű elismerése, mely hiányában éppen a jogintézmény lényege veszne el, és az ügynek a közérdekét is figyelembe vevő lezárása helyett további vitát idézhetne elő (Kfv.II.37.426/2012/8. és Kfv.III.37.120/2013/4.).

A Tpv. 75.§-a alapján is van lehetőség kötelezettségvállalásra. A hivatalból indult versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált magatartás tekintetében az ügyfél ugyanis kötelezettséget vállalhat arra, hogy magatartását meghatározott módon összhangba hozza az alkalmazandó jogszabályi rendelkezésekkel, és ha a közérdek hatékony védelme ilyen módon is biztosítható, akkor az eljáró versenytanács határozatában kötelezővé teheti a vállalás teljesítését anélkül, hogy a határozatban a jogsértés megvalósulását vagy annak hiányát megállapítaná. Látható, hogy ebben az esetben még a jogsértés elkövetésének megállapítására sem kerül sor, nemhogy a bírság kiszabására.

## ***II.6. A hatósági mérlegelés, a hatóság mérlegelési jogköre, a mérlegelési jogkörben hozott határozatok bírósági felülvizsgálata, annak szempontjai***

### ***II.6.1. Elméleti megközelítés***

Első hallásra talán egyszerűnek tűnik annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy mit takar a hatóság mérlegelési jogköre. Leegyszerűsítve ez a jogalkalmazó jogalkotói

felhatalmazáson alapuló, a törvényi keretek között gyakorolható döntési szabadsága, amely során többféle, egyaránt jogszerű döntési lehetőség közül választhat.

A szabad belátás tehát eredetileg nem a jogtól való „szabadságot”, hanem a törvényi normák által „átengedett” területen való „szabad” közigazgatási mozgást takart<sup>10</sup>.

Kérdés, hogy a mérlegelés tekinthető-e a jogalkalmazás legmagasabb rendű szellemi műveletének, amely szilárd erkölcsi alapállást, emberismeretet, innovatív képességeket, empátiát, a sokféle szakma és ágazat belső világának ismeretét követeli meg vagy nem más, mint egy kiküszöbölhető, önkénygyanús eljárás, amelyet majd a hibátlan jogalkotási technika egyszer végképp feleslegessé tesz<sup>11</sup>.

#### **II.6.2. Tágabb és szűkebb értelmezés a gyakorlatban:**

Ha megvizsgáljuk, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során hányszor kerül döntési helyzetbe, és ezek közül mikor juthat többféle törvényes (vég)következtetésre, akkor érzékelhető, hogy a mérlegelés, a mérlegelési jogkör fogalmának további pontosítása indokolt.

Ennek érdekében vizsgálni kell, hogy a hatósági tényfeltárás, a szabad bizonyítás és jogértelmezés is a mérlegelési jogkör keretébe tartozik vagy sem.

A Ket. 50.§ (1) bekezdése a hatóságra azt a kötelezettséget rója, hogy a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázza. Ennek keretében bizonyítást folytathat le, általában szabadon választhatja meg a bizonyítás eszközeit (Ket. 50.§ (5) bekezdés), a beszerzett, rendelkezésére álló bizonyítékokat egyenként és összességében értékeli, és ezeken alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást (Ket. 50.§ (6) bekezdés).

---

10 (Kaltenbach Jenő: Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás - Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára Acta Juridica et Politica 1993. 181.oldal)

11 [Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái -  
forrás:<http://jesz.ajk.hu/kantas7.html>]

Ezen kötelezettség teljesítése körében is érvényesül a hatóság mozgástere, szabad belátása, meggyőződése, mely természetesen törvényi keretek közé szorított és felhatalmazáson alapul. A hatóság a tényfeltárás keretében a valóságos és az ügy megítélése szempontjából releváns körülményeket igyekszik feltárni és összevetni a jogszabályi előírással, ez alapján minősíti az adott helyzetet, a történeti tényállást (pl. az azonosított tevékenységet, mulasztást, állapotot) törvényesnek vagy azzal ellentétesnek. E feladata során a bizonyítékok között válogathat, súlyozhat (hiteles, pontos, alkalmas, vagy sem, erősíti vagy gyengíti az állítottakat, addig megismert tényeket, stb.), egyes bizonyítási eszközöket ki is rekeszthet, vagy bizonyítást szükségtelenség okán mellőzhet. E mozgástér legvégső korlátja, hogy bármit tesz azt köteles megindokolni a Ket. 72.§ (1) bekezdés ea) pontja alapján.

Van olyan jogelméleti álláspont, mely szerint ez a „bizonyításos mérlegelés”<sup>12</sup>, mely lehetővé teszi, hogy a hatóság ugyanazon bizonyítékok mellett több döntési alternatíva között válasszon, azaz a hatóság e tevékenység során is mérlegelési jogkörét gyakorolja, hiszen a bizonyítékok eltérő értékeléséből eredő más-más tényállás oda vezethet, hogy a hatóság egyik, vagy másik jogsértést látja megvalósultnak, vagy egyáltalán nem állapít meg jogellenességet.

E nézetnek felel meg az a bírói gyakorlat, amely kimondja, hogy a gyámhivatal mérlegelési jogkörben jár el a kapcsolattartás korlátozása kérdésében (KGD.2014.95.), illetve idegenrendészeti eljárásban a külföldi magyarországi megélhetésének (KGD.2008.31.), valamint a tartózkodási engedély iránti kérelem elbírálása során (EBH 2012.K.11.).

Tágabb értelemben véve idesorolhatóak azok az esetek is, amikor a hatóság jogértelmezést végez, a bizonytalan jogfogalmakat maga tölti meg tartalommal és így vonja le következtetéseit, vagy joghézagot tölt ki, vagy jogszabályi kollízió feloldására kényszerül (ezt nevezik „kényszerű mérlegelésnek” is).

Fentiek elfogadása mellett minden közigazgatási határozat

---

12[lsd. Kántás Péter: A mérlegelés dilemmái-Jogelméleti Szemle 3/1/2001, forrás:<http://jesz.ajk.hu/kantas7.html>, Hargita-Kovács-Marosi: Bíróság mérlegelése, bíróságösszeg meghatározása versenyügyekben - Jogtudományi Közlöny 2011. 92. oldal]

lényegében mérlegelési jogkörben hozottnak minősül<sup>13</sup>.

Kérdésként merül fel, hogy ha a bizonyításos mérlegelés is a mérlegelési jogkör része, akkor hogyan alakul a bírósági felülvizsgálat. Milyen körben érvényesül a felülmérlegelés tilalma, a közigazgatási perben lehet-e helye, értelme és milyen irányú további bizonyításnak, a bizonyítékok eltérő értékelésének. A bizonytalan jogfogalmakat a bíróság más tartalommal is értelmezheti, a joghézagot más módon is kitöltheti, vagy a kollízió feloldásának módját csak a hatóság által jól megindokolt módon fogadhatja-e el.

A mérlegelési jogkör értelmezése tekintetében van egy szigorúbb álláspont, mely a bizonyításos mérlegelést nem sorolja a mérlegelési jogkörbe tartozónak.

Ez az álláspont tükröződik a felülvizsgálati gyakorlatban, amikor a felülvizsgálati bíróság kimondta, hogy a forgalmi értéket megállapító vagyonszerzési illetéket kiszabó határozat nem mérlegelési jogkörben hozott döntés (KGD.2013.104.), mint ahogy az sem, ha a hatóság a jogszabályban írt feltételek fennállása felől dönt (KGD.2011.25.), vagy pótlólagos vámfizetési kötelezettséget ír elő (KGD 2010.160.).

E szigorúbb (szűkebb) értelmezést elfogadó nézet szerint csak azok a hatósági döntések tartoznak e körbe, amikor a közigazgatási szerv nem köteles, hanem csupán jogosult - törvényi felhatalmazás alapján, a törvény által meghatározott körben és módon - bármely vagy valamely döntés meghozatalára, a közigazgatási szervnek választási lehetősége van a tekintetben, hogy miként határozzon; a jogszabályi kötöttségek maradéktalan betartása mellett az adott ügyben a legalkalmasabb, legmegfelelőbb, legcélszerűbb döntést lehet/kell meghozni.

E nézet szerint a bizonyításos mérlegelés elemeit

-a tényfeltárási kötelezettség teljesítése [pl. volt vagy nem volt versenyjog sértés, sérültek vagy sem a fogyasztók jogai, megsértették-e vagy sem a munkavédelmi előírásokat, stb., mert ha igen, akkor nem állapítható meg, hogy nem történt jogsértés)

-a bizonyítékok szabad, de indokolást váró értékelése [valóságot tükröző vagy sem a tanúvallomás, a közokirati

---

13 (Vítál-Eigner Beáta: Mérlegen a mérlegelés. A mérlegelési jogkörben hozott határozatok felülvizsgálatának tapasztalatai. Fővárosi Ítéltábla Döntései külön szám, Tanulmányok a bírói joggyakorlatból, HVG.orac, 2013.,126.oldal)

jelleget fennáll vagy sem, megfelelő kompetenciával bíró szakértő készítette-e a szakvéleményt vagy sem, meghatározott személytől származik az okirat vagy sem, stb., mert ha nem, akkor bizonyítékként való értékelése téves)

-és az indokolási kötelezettséghez tartozó megfelelő jogértelmezés (adott jogfogalom azonos vagy más tartalommal tölthető meg) körébe sorolják.

Ezeket a feladatokat úgy tekintik, hogy a hatóságnak valójában nincs szabad mozgástere, mert a tényfeltárásnak, a bizonyítékok értékelésének megvannak a törvényi szempontjai, elvei, logikája, azokhoz szigorú indokolási kötelezettség társul, és van a jogértelmezésnek metodikája, kerete. Ha a hatóság azt állapítja meg, hogy a jogsértés megvalósult, akkor nem dönthet azzal ellentétesen (mert ha nem ezt teszi akkor diszkrecionális jogkörében jár el).

A szigorúbb álláspont képviselői szerint az ugyanazon tényállás mellett meglévő több valóságos döntési alternatíva tipikusan a szankcióalkalmazás körében merül fel.

(Szót kell ejteni azokról az esetekről is, amikor a hatóság különböző tartalmú döntések meghozatalára kap feljogosítást, mert pl. több eszköz lehet alkalmas a jogi norma céljának elérésére és adott esetben a leghatékonyabb módszer kiválasztása egyedi ügyben így biztosítható. Ilyen pl. amikor a gyámhatóság a gyermekvédelmi gondoskodás eszközei között válogat - e kérdés vizsgálata a joggyakorlat-elemzés körén kívül esik.)

A joggyakorlat-elemzés szempontjából maga a szankcióalkalmazás bír jelentőséggel.

A hatóság a jogsértés megállapítása esetén törvényesen juthat arra a következtetésre, hogy - indít vagy sem hatósági eljárást (ld. Ket. 94.§-előzetes felhívás intézménye)

-alkalmaz vagy sem jogkövetkezményt (pl. csekély súlyú jogsértés esetén eltekinthet a szankció, vagy meghatározott szankció (bírság) alkalmazásától- ld. versenyjogi bírság mellőzés, de élelmiszer ágazati bírságok helyett elegendő lehet a figyelmeztetés)

-egyik, másik vagy akár több intézkedést együttesen alkalmaz (pl. figyelmeztet, és/vagy meghatározott tevékenységre kötelez, megtiltja tevékenység további

follytatását, és/vagy bírságot szab ki)  
-a bírság összegét a jogszabály által megállapított keretek között és szempontok alapján maga határozza meg.

Itt kell utalni arra, hogy a bírságkiszabás során a hatóság feladata a jogsértés személyi és tárgyi körülményeinek pontos feltárásával a jogsértés súlyának meghatározása, mivel a jogsértéssel arányban álló szankció lehet törvényes. Ennek keretében a jogalap szempontjából releváns tényálláson túlmenően olyan körülményeket is köteles feltárni, azonosítani, értékelni, amelyek a jogsértő személyéhez kötődnek (felróhatóság, jövedelmi viszony-gazdasági helyzet, első vagy sokadik jogsértés, jogsértésben vállalt szerep, stb.) és külön meg kell jelölni azt is, hogy a jogsértés súlya körében mely körülményeket (pl. jogsértés száma, időtartama, megsértett jogi norma jellege, elért előny, haszon léte, nagysága, jogsértés piaci hatása, stb.) és milyen körben és súllyal értékeli (súlyosító-enyhítő-közömbös jelleg, ennek csekély-súlyos foka). Ezért nem elegendő a jogsértés megtörténtét igazoló bizonyítékok alapján megállapított tényekre utalás, mivel az nem minősül indokolt és utóbb ellenőrizhető értékelésnek.

Fontos kiemelni, hogy a jogsértés súlya kapcsán számba vett körülmények és tények tekintetében is érvényesül a tényfeltárási, a körülmények értékelésnél pedig az indokolási kötelezettség, hiszen a Ket. 72.§ (1) bekezdés ec) pontja szerint a határozat indokolásában fel kell tüntetni a mérlegelési jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben szerepet játszó szempontokat és tényeket.

[Megjegyzendő, hogy a Ket. 72.§ (1) bekezdése két külön - ea) és ec) - pontban tünteti fel a megállapított tényállás és az annak alapjául elfogadott bizonyítékok ismertetésére és a mérlegelési jogkör gyakorlásakor szerepet játszó szempontok és tények feltüntetésére vonatkozó kötelezettséget.]

A megfelelő - akár a jogalap, akár a szankcióalkalmazás tekintetében megvalósuló - tényállástisztázás a fentiek alapján elengedhetetlen a mérlegelési jogkör helyes gyakorlásához, mivel jogszerű, megalapozott döntés csak minden tekintetben valóságú tényállásra alapítható.



### **II.6.3. A mérlegelési jogkörben hozott határozat felülvizsgálatának kérdései**

A mérlegelési jogkör egységes értelmezésére alapvetően azért van szükség, mert annak tartalma kihat a bírósági felülvizsgálat terjedelmére.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során a bíróságot több szabály köti.

A közigazgatási perek jellegzetességéből eredően a bíróság a közigazgatási határozatot a Pp. 339/A.§-a alapján és jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül. A bírósági felülvizsgálat lényegében a múltbeli eseményeket vizsgálja, minősíti.

A közigazgatási hatóságot terhelő tényfeltárási, bizonyítási, valamint indokolási kötelezettséghez kapcsolódóan a perben elsődlegesen a felperes köteles a bizonyításra (Pp.164.§ (1) bekezdés) és csak egyedi esetekben van hivatalbóli bizonyításnak helye (Pp.336/A.§ (1) bekezdés, továbbá kivételes esetben fordul meg a bizonyítás terhe (Pp. 336/A.§ (2) bekezdés).

Ide tartozó bírói kötelezettség, hogy a felperest ki kell oktatnia a bizonyítási kötelezettség tartalmáról (Pp. 3.§ (3) bekezdés), de nem általánosan, hanem az adott ügyben releváns módon és tekintet nélkül arra, hogy van-e jogi képviselője. Kioktatás hiányában a bizonyítási kötelezettség teljesítésének elmaradását nem lehet a bizonyításra köteles félre terhelni. A bírói kioktatás jelentősége miatt szükséges a bizonyítás terjedelmének, a bizonyítási kötelezettség világos kereteinek felállítása.

A mérlegelési jogkörben hozott határozatok bírósági felülvizsgálatának főszabályát - a joggyakorlat elveit átvéve - a Pp. 339/B.§-a határozza meg. Ennek értelmében a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

Meg kell jegyezni - a fentiek miatt -, hogy még e jogalkalmazói gyakorlatból átvett elv is további pontosításra szorul, hiszen nem lehet törvényes az a bírsághatározat, ahol a hatóság ugyan feltárta a jogsértés elkövetése szempontjából jelentős tényeket, megállapította

a jogsértés súlyának megítélése szempontjából irányadó mérlegelési szempontokat, azokat felsorolásszerűen ismertette, de e szempontok - enyhítő/súlyosító irányuk és nyomatékuk szerinti - értékelését elmulasztotta (e körben ugyanis nem a bizonyítékok értékeléséről van szó).

Eltérő azonban a vizsgálati irány és a bírósági felülvizsgálat mozgástere, ha a tágabb vagy szűkebb értelemben vett mérlegelési döntések bírósági felülvizsgálatát nézzük.

Ha elfogadjuk, hogy a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és a jogértelmezés is egy, a mérlegelési jogkörbe eső tevékenység (bizonyítós mérlegelés), akkor hatósági oldalról elegendő annak bizonyítása, hogy az adott tények alapján és bizonyítékok értékelése után a hatósági határozatban levont következtetés is elfogadható, okszerű, még akkor is, ha a felperes igazolja, hogy van a bizonyítékoknak egy másik olvasata és levonható egy másik racionális következtetés is (feltéve: ugyanazon bizonyítékok alapján, más-más tényállás, és más-más következtetés is helyes lehet ).

Ez esetben a felperesnek pernyertességéhez nem egy másik, eltérő alternatíva létét kell igazolnia, hanem azt, hogy a hatósági eljárás, döntés hibás, tényekkel vagy a jogi normával szemben álló, azaz megalapozatlan.

Míg a másik álláspont szerinti felülvizsgálat esetén a felperesi bizonyítás sikerre vezethet ha igazolja, hogy van a tényeknek és a bizonyítékoknak más értelmezése, és van másik elfogadható jogértelmezés (feltételezi: csak egyféle valóságű tényállás van, a bizonyítékok minősítése, értékelése jogszerűen csak egyféleképpen történhet, és a jogfogalmak is csak egyféle módon tölthetők meg tartalommal).

A megoldás keresését tovább nehezíti, hogy a bírói szakban a mérlegelés a jogalkalmazás első két eleméhez, a tényállás tisztázásához és a jogértelmezéshez köthető, a jogerős ítéletek felülvizsgálata során a tények megállapításának, a bizonyítási eljárás lefolytatásának és a bizonyítékok értékelésének törvényessége a közigazgatási bírón a Pp. 206.§ (1) bekezdése alapján kérhető számon.

Tekintettel arra, hogy a joggyakorlat-elemző csoport munkája a közigazgatási bírságok témakörére korlátozódik,

mely hatósági aktusok egyértelműen mérlegelési jogkörben meghozott határozati döntések, ezért fenti kérdések megválaszolása e helyen nem feladat, az esetleg jogegységi eljárás keretében továbbvizsgálható.

A közigazgatási bírságolás alkotmányossági követelményei körében meghatározásra kerültek azok a feltételek, amelyek biztosítása mellett alkotmányos a közigazgatás „büntetőhatalmának” gyakorlása. Jogállami, jogbiztonsági kritérium, hogy szankcionálható jogsértést csak törvény állapíthat meg, rögzíteni kell a jogszabályi rendelkezés hatályát (érintett személyi kört), egyértelműnek kell lennie a felelősségi rendszernek (objektív, szubjektív), ismertetni kell az értékelendő szempontokat, a mértéket (legalább annak felső határát), a kimentés lehetőségét és mikéntjét.

A fenti követelményeknek megfelelő szabályozás alapján eljáró hatóság mérlegelési jogkörben hozott döntésének számtalan eleme lehet bírósági felülvizsgálat tárgya.

Vitatható - értelemszerűen a jogalap fennállásán túl-, hogy

-a jogsértő a jogszabály személyi hatálya alá tartozik (lsd. versenyügyben kamara, hulladékgyűjtési ügyben önkormányzat),

-van-e a bírságkiszabásnak akadálya,

-bírság határai megtartottak-e,

-mi minősül a jogsértés súlya tekintetében releváns, enyhítő-súlyosító körülmények, az egyes körülmények milyen nyomatékkel értékelhetők,

-arányosság (akár a jogsértés súlyával, akár korábbi marasztalás mértékével),

-van-e mérséklésre, mentesülésre okot adó körülmény, stb.

A joggyakorlat-elemző munkacsoport által készített anyagok több területre lebontva részletesen elemzik az egyes ágazati bírságokhoz kapcsolódóan megfogalmazott jogszabályi előírásokat, azok értelmezését, a kialakult gyakorlati álláspontokat, azokkal kapcsolatos esetleges kritikát, felvetést.

Összefoglalóan megállapítható, hogy ha a lefolytatott bizonyítási eljárás eredménye azt igazolja, hogy a hatóság lényeges eljárási szabályt sértett, vagy jogalap tekintetében a hatósági határozat (részben vagy teljesen) megalapozatlan, akkor a kiszabott bírság törvényessége (részben vagy egészben) megdől, a közigazgatási döntés

érintetlenül hagyásának nem állnak fenn a törvényi feltételei. A mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor sem lehet törvényes és hatályon kívül helyezése indokolt, ha az a mérlegelési körülményeket érintő tényállás, vagy a mérlegelési szempontok értékelésének indokolása tekintetében alapvetően hibás vagy hiányos.

Ágazatonként eltérő számos kérdés jelentőségének megítélését az egyes elemző anyagok tartalmazzák.

## **II.7. Megváltoztatható-e a bírságot kiszabó határozat?**

Fontos annak vizsgálata, hogy mikor van a bíróságnak felhatalmazása a közigazgatási határozat megváltoztatására.

Elsődleges szabály a Pp., melynek 339.§ (2) bekezdése értelmében az a)-q) pontban felsorolt esetkörbe tartozó közigazgatási határozatok változtathatók meg. A Pp. 339.§ (2) bekezdés q) pontja utal külön törvényi rendelkezésekre, amelyeknek kifejezett rendelkezést kell e körben tartalmaznia (pl. Tptv. 83.§ (4) bekezdése, Fgytv. 50.§).

A Pp. 339.§.(2) bekezdésben szabályozott esetekből külön magyarázatot igényel a g) pont előírása, mely szerint megváltoztatható az a közigazgatási határozat, amelyet a hatóság az adó-, vagy illetékkötelezettség megállapításáról vagy a külön jogszabály szerint ezzel egy tekintet alá eső más fizetési kötelezettségről és az ezekhez kapcsolódó egyéb befizetésekről hozott.

E rendelkezésnek azért van külön jelentősége a joggyakorlat-elemzés tárgykörébe tartozóan, mert több bírság esetében kimondja a jogszabály, hogy az adott bírság adók módjára behajtandó (lsd.: hulladékgazdálkodási bírság, közlekedési bírság, hírközlési bírság, vízgazdálkodási ügyekben alkalmazott közszolgáltatási bírság). Kérdésként merül fel, hogy a behajtás módja, az adóigazgatási eljárás végrehajtási szabályainak alkalmazása a bírságot az adóval, illetékkal, vagy más fizetési kötelezettséggel egy tekintet alá emeli-e, és ezzel az adott bírsághatározat bíróság általi megváltoztatásának is teret enged-e a szabályozás.

Annak eldöntése érdekében tehát, hogy van-e

megváltoztatási jogköre a bíróságnak az adott bírsághatározat (de bármely más határozat) tekintetében elsődlegesen azt kell vizsgálni, hogy a Pp., 339.§ (2) bekezdés a)-p) pontjaiban nevesített határozatról van-e szó vagy a Pp. 339.§ (2) bekezdés q) pontjához tartozóan külön jogszabály erre ad-e felhatalmazást (Tpvt. Fgytv.).

Ha sem egyik, sem másik helyzet nem áll fenn, akkor a bírság kiszabásáról szóló határozat nem változtatható meg önmagában azért, mert a bírság adók módjára behajtandó követelés, köztartozás, mivel ez okból nem esik sem az adóval, illetékkal, sem más fizetési kötelezettséggel egy tekintet alá. Erre vonatkozóan és a jogértelmezési folyamat részletes bemutatása okán a munkacsoport irányadónak tekinti a Kfv.II.37.819/2013/9. számú ítéletben kifejtettek, annak ellenére, hogy ebben az ügyben bányajáradék önellenőrzésére vonatkozó kérelmet elutasító hatósági döntés volt a bírósági felülvizsgálat tárgya.

E körben kifejtett indokolásból kiemeli a munkacsoport, hogy a Pp. 339.§ (2) bekezdés g) pontja tükrében választ kell adnia arra: mi a bírság és mi az adó, illeték vagy azzal egy tekintet alá eső más fizetési kötelezettség.

A bírság fogalmát a fentiekben határozta meg a munkaanyag, röviden az egy jogellenes magatartás miatt alkalmazott pénzbáni büntetés, szankció. Az adó egy közvetlen ellenszolgáltatás nélküli jövedelem elvonás (az elvonásnak nem feltétele a jogellenesség), míg az illeték egy speciális állami bevétel, amelyet az ügyfél valamely állami szerv (hatóság, bíróság) érdekében végzett tevékenységére, eljárására fizet meg. Ezért a bírság jellegénél fogva az adótól, illetéktől különböző fizetési kötelezettségnek minősül.

Vizsgálva a bírság és az adó, illeték közteher jellegét arra a következtetésre lehet jutni, hogy önmagában az a tény, hogy az adó, az illeték és a bírság is közhatalmi bevétel (lsd. 2011. évi CXCV. törvény 5.§ (1) bekezdés a) pont), még nem esnek egy tekintet alá, mert ebbe a körbe tartoznak a járulékok, egyéb hozzájárulások, díjak is, melyek céljukat és szabályozási jellegüket tekintve is alapvető eltéréseket mutatnak, így ez a halmaz oly mértékben nem homogén, hogy ez nem lehet kiindulási pont az azonosításra.

Az a körülmény pedig, hogy egy bírság adók módjára behajtható, nem jelenti azt, hogy e fizetési kötelezettség az adóval lenne azonosítható. E körben utalni kell a KGD

2011.53. számú eseti döntésére, mely a felülvizsgálati bíróság egységes álláspontját tükrözi. Adott fizetési kötelezettség lényege nem a végrehajtási szabályok alapján ítélandó meg, mert az csak azt tükrözi, hogy az állam a bevétel befizetése érdekében milyen szigorúsággal lép fel.

## **II.8. A bíróság megváltoztatási jogköre**

Javasolja a munkacsoport, hogy jogegységi eljárás keretében vagy kollégiumi vélemény formájában kerüljön kidolgozásra a bíróság megváltoztatási jogkörének terjedelme, mivel e tekintetben két álláspont ütközik.

Az egyik álláspont képviselői szerint a bíróság nem vonhatja el a hatóságtól a mérlegelési jogkörét, így ha annak gyakorlásában hibát észlel (pl. megalapozatlan tényállás, helytelen jogértelmezés, a mérlegelési szempontok hiányos, téves értékelése), akkor új hatósági döntés meghozatalára kell lehetőséget biztosítani, ezért ebben az esetben a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének és a közigazgatási hatóság új eljárásra kötelezésének van helye; a bíróság a bírságot még akkor sem változtathatja meg, ha a lefolytatott bizonyítási eljárás során a tényeket tisztázta, a jogértelmezést elvégezte.

A másik álláspont képviselői szerint a jogalkotó tudatosan és teljes körűen biztosította a megváltoztatási jogkört a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát végző bíróságok számára, és e felhatalmazás nemcsak arra terjed ki, hogy a tényállás változásának, eltérő jogi minősítésnek vagy jogértelmezésnek vonja le a bíróság a következményeit (jogsértés nem, vagy más jogsértés valósult meg, csekélyebb a jogsértés súlya), hanem arra is, hogy - a jogvita mielőbbi lezárása és az érdemi bírósági felülvizsgálat érvényre juttatása érdekében - vegye át a hatóság szerepét és ne csak a tényállás, a jogi minősítés, de a szankció körében is változtathasson a döntésen. Ide tartozó érvrendszer, hogy a közigazgatási perben a bíróságnak is feladata a Pp. 206.§ (1) bekezdése alapján a valóságghú tényállás feltárása, a per kereteit meg nem haladó bizonyítás felvétele, így ha eltérő következtetésre jut a feltárt tények ismeretében, akkor szükségszerűen módosít a határozati tényálláson, a határozatban levont jogi következtetéseken, ez a lehetőség rendelkezésére áll akkor is, ha nincs felhatalmazása a határozat

megváltoztatására. Ebben esetben a megismételt eljárásra adott útmutatás keretében juttatja érvényre eltérő jogi álláspontját. Ebből eredően a megváltoztatási jogkör többlet jogot jelent, felhatalmazást a hatósági feladat átvételére.

A képet tovább színesíti, hogy a megváltoztatási jogkör tágabb értelmezői között is vita van abban, hogy meddig terjedhet a bírósági felülvizsgálat és mikortól valósul meg tiltott felülmérlegelés. E vita főleg a bírság jogsértéssel való arányossága kérdésében csúcsosodik ki. Nem eldöntött, hogy az arányosság kérdésében való állásfoglalás csak azt jelenti, hogy a bíróság vizsgálja az értékelt mérlegelési körülményeket, azok teljességét, azt, hogy melyek az enyhítő, melyek a súlyosító tényezők, és ezeket a hatóság szerepük szerint értékelte-e, vagy az értékelés súlyozását is nézheti, sőt összességében is vizsgálhatja, hogy egy adott bírság a jogsértéssel mennyire arányos.

Utalni kell rá, hogy az Alkotmánybíróság már a 39/1997. (VII.1.) AB határozatában, az Európai Unió Bíróság a korábbiakban hivatkozott Lizin kartell ügyben kimondta, hogy a bírósági felülvizsgálat teljessége miatt lehetőség van a hatósági mérlegeléstől való eltérésre, akár azonos tényállás mellett is. A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásban Az Európai Unió Bírósága által adott válasz [C-201/10. számú ügy] arra enged következtetni, hogy a bíróság feladata az arányosság kérdésének mélyre ható - akár a jogalkotásra is kiterjedő - vizsgálata.

Végezetül a joggyakorlat-elemző csoport hangsúlyozza, hogy a megváltoztatási jogkör gyakorlása egy lehetőség a bíró számára [a Pp. 339.§ (2) bekezdése szerint „megváltoztathatja” a bíróság a közigazgatási határozatot], ha ezzel a jogával a bíró nem él, nem jár el törvénytől. Törvénytől követ el azonban, ha felhatalmazás hiányában vagy - a jelen joggyakorlat szerint - a felülmérlegelés tilalmába ütközően változtatja meg a hatósági döntést.

## **III.fejezet**

### **Részletes elemzések**

#### **III.1. A közigazgatási bíróság az Alkotmánybíróság az Európai Unió Bírósága és a Törvényszék<sup>14</sup> értelmezésében**

##### **I. Az Alkotmánybíróság közigazgatási bíróságfogalma**

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) gyakorlatában érintette a közigazgatási bíróságok kérdését. Korábbi, normakontrollra fókuszáló hatásköreire tekintettel azonban az eltelt több mint két évtizedben konzekvens, markáns, a közigazgatási bíróság tartalmát, funkcióját, alkalmazását leíró esetjogot nem alakított ki. Megjegyzendő az is, hogy a 2012. január 1-étől gyakorolt alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva az AB nem hozott olyan, a jogalkalmazás számára iránymutató döntést, amely kifejezetten a közigazgatási bíróság alapjogsérelmet okozó kiszabásával, annak bírósági felülvizsgálatával foglalkozott volna. Ez természetesen nem kizárt: az anyagi jogi szankciók alkalmazása számos összefüggésben érinthet az Alaptörvényben elismert alapjogokat. A következőkben ezért az AB gyakorlatából kiolvasható közigazgatási bíróságfogalom legfontosabb elemeire mutat rá a dolgozat.

1.

A kérdés szempontjából jelentősége van az Alkotmánybíróság által a közigazgatási bírászkodás egésze kapcsán tett, konzekvensnek mondható gyakorlatnak.

A közigazgatási bírászkodás törvényi szintű szabályainak megalkotását kikényszerítő 32/1990. (XII. 22.) AB határozat mellett alapvető jelentőségű a közigazgatási

---

<sup>14</sup> Az összefoglaló II.1. pontjának kidolgozásában hatékony munkával részt vett Dr. Kormányos Zoltán tanácsjegyző.



bíráskodás tartalmi kérdéseivel (is) foglalkozó 39/1997. (VII. 1.) AB határozat. A közigazgatási határozatok felülvizsgálatára korlátozott közigazgatási bíráskodás<sup>15</sup> alkotmányossági alapkövetelményének minősítette azt, hogy "(...) a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mérceket kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja." Az Alkotmányról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 50. §-ára és 57. § (1) bekezdésére alapított értelmezésben az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként állapította meg azt, hogy a közigazgatási hatósági határozat bírósági felülvizsgálata nem korlátozódhat a formális jogszerűségi felülvizsgálatra: a bíróság eltérhet a közigazgatási szerv által megállapított ténybeli alapoktól és annak mérlegelésétől is. A bírói felülvizsgálat tehát érdemi. A szabályozás szintjén sem zárható ki az, hogy a bíróság a formális jogszerűség mellett érdemi, tartalmi kontroll alá vonja a hatósági határozat egészét, illetve alkotmányellenességre vezet az a szabályozás is, amely a közigazgatásnak korlátlan mérlegelést (diszkrecionális jogkör) engedve jogszerűségi mérce hiányában hiúsítja meg az érdemi bírói felülvizsgálatot.

A szabályozáshoz rendelt alkotmányossági mérce értelemszerűen – és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, illetve az Alaptörvény Alapvetés B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamisági klauzulából következőleg – a jog alá rendelten működő közigazgatási jogalkalmazással szemben is követelmény.

Következésképpen a közigazgatási hatósági határozatok egészében, tehát szankciót – bírságot – megállapító részükben is érdemi bírói felülvizsgálat alá vonhatók<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> A rendszerváltás kompromisszumaként a közigazgatási bíráskodás nem a közigazgatás működésének egészére, csak az egyedi határozatok felülvizsgálatára, azon belül csak a törvényesség szempontjára terjed ki.

<sup>16</sup> Más keretek között külön vizsgálati szempont lehet a büntetőjogias természetű hatósági eljárásokban a hatékony, érdemi bírósági felülvizsgálat tartalma olyan alkotmányos gyökerű jogok érvényesülése kapcsán, mint a "szerzett jogok", a jogbiztonsághoz köthető bizalomvédelem elve, a visszamenőleges hatály tilalma a szankciókiszabás terén, avagy a bírósági felülvizsgálat – első fokon és a kúriai felülvizsgálati eljárásban – tartalmának bizonytalanságai (pl. a felülmérlegelés tilalmának tartalma).

2.

Az Alkotmánybíróság bírságokkal foglalkozó határozatai közül az alábbiak érdemesek a kiemelésre.

2.1. Az AB a 498/D/2000. határozatában<sup>17</sup> az építésügyi bírság szabályozásának alkotmányosságát bírálta el és nem látott alkotmányellenességet a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való jog függvényében.

A bírság szabályozás környezetét vizsgálva megállapította, hogy az építési anyagi jogi szabályok megsértésére alapított közigazgatási szankció az építési jog által védett közérdek érvényesülését szolgálja. Az összecszerűségében meghatározott szempontokra támaszkodó (az építmény méretei, értéke, készültségi foka, a jogsértés súlya, a számítás módja) szankció alkalmazása kógens, a mentesülést a jogellenes állapot megszüntetése biztosítja.

Az építésügyi bírság közigazgatási szankció.

A határozat elvi tétele az a megállapítás, amely szerint az Alkotmány nem tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatási szankció vonatkozásában. Ezért a jogalkotó szabályozásakor nem tételes alkotmányi rendelkezés, hanem általános alkotmányos elvek kötik: a közigazgatási bírság szabályozása nem sértheti az általános egyenlőségi szabályt (nem lehet hátrányosan megkülönböztető), következésképpen annak anyajogát, az emberi méltósághoz való jogot sem, nem érintheti a személyes szabadságot, nem sértheti a jogállamiság és az abból kibontott jogbiztonság elemeit (stb.) sem.

Az AB nem látott alkotmányellenességet az építési bírság mértékének megállapítási technikájában sem. A jogalkotó az építési bírság mértékét nem a közigazgatási bírságok esetében általában megszokott – a bírságösszeg két szélső mértékének (alsó és felső határát) rögzítése mellett a jogalkalmazó egyedi ügghöz kapcsolódó mérlegelése alakítja ki – módot alkalmazta. Az építésügyi bírság esetében a jogalkotó a szankcionált építmény értékének %-ában, megadott számítási móddal, maga értékelte a jogsértés

---

<sup>17</sup> A határozat 2003. szeptember 8-án született, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv 49. § (2) bekezdése, valamint az építésügyi bírságról szóló 43/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 3. § (1) bekezdése, továbbá a 4. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott alkotmányjogi panasz ("régii panasz") elbírálása kapcsán.

súlyát

A tulajdonhoz való joggal nem látta összefüggésbe hozhatónak a bírság intézményét: a tulajdonhoz való jog az állam közhatalmi beavatkozásával szemben védi a tulajdonost, de nem biztosít védelmet a tulajdonos jogszerűtlen, közérdeket veszélyeztető magatartásának jogkövetkezményeiért viselendő felelőssége alól.

A jogorvoslathoz való jog alapján az a követelmény, hogy mindenkinek legyen lehetősége a döntést megmérettetni más szerv, vagy ugyanazon szervben belül magasabb szintű fórum előtt. A jogorvoslathoz való jogból nem következik kényszerítő jelleggel az, hogy a jogalkalmazónak a szankció alkalmazás terén feltétlenül mérlegelési jogot kellene biztosítani a szabályozás szintjén, illetve méltányosság gyakorlására is jogot kellene kapnia.

2.2. Az AB 60/2009. (V. 28.) AB határozatában foglalkozott a közlekedési közigazgatási bírságok szabályozásának alkotmányosságával<sup>18</sup>.

Az AB a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 21. §-ában létrehozott konstrukcióban alkalmazott bírságot a közigazgatási bírságok felügyeleti típusába sorolta. Ennek megfelelően olyan közigazgatás-ellenes magatartások esetén alkalmazható objektív szankcióként jellemezte, melynek a közigazgatási jog érvényre juttatása - represszió funkció - mellett, alapvető célja a prevenció. Közvetve tehát a jog által védett közösségi érdek - a vizsgált szabályozási környezetben a közúti közlekedés rendjének - fenntartása és védelme, helyreállítása, függetlenül a jogsértő bűnösségétől, illetve vétkességétől.

Mivel az objektív közlekedési bírság szabályozása (a jogsértés tényére és az üzemben tartói minőségre alapozott, a jogsértő bűnösségétől, illetve vétkességétől független felelősségre vonás és szankcionálás)

- igazságos és világos kritériumon, valamint
- a felelősségi vélelmen alapul, továbbá
- a vélelem a törvényi keretek között megdönthető, azaz az üzemben tartónak lehetősége van arra, hogy a felelősség alól magát kimentse,

ezért az AB a közigazgatási felelősségi konstrukciót és a

---

<sup>18</sup> A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21. §-ában szabályozza az egyes közlekedési szabályszegésért fennálló közigazgatási felelősség és bírság jogi konstrukcióját.

hozzákapcsolódó bírságot alkotmányosnak minősítette.

Ugyanakkor a jogbiztonság alkotmányos követelményével ellentétesnek ítélte, ezért ex nunc megsemmisítette a testület az üzemben tartónak a gépjárművet használóra kiszabott, de attól be nem hajtható bírság megfizetéséért fennálló mögöttes helytállási kötelezettségét. Ebben az esetben ugyanis a magát kimentő üzemben tartó felelősség nélkül köteles helytállni.

Eljárási garanciák hiányában alkotmányellenesnek minősültek a felelősség megállapításának eljárási szabályai is. Az újraszabályozás során a törvényhozónak arról kellett eldöntenie, hogy a bírságot az eljárás általános követelményeinek felelteti-e meg, vagy azok hatálya alól kivett, az új jogintézmény jellegéhez igazodó speciális, de az Alkotmány garanciális rendelkezéseinek megfelelő szabályokat alkot. Végül a felelősség alóli mentesülés túlzott szigorú, továbbá a szabálysértési és a közigazgatási eljárás egymáshoz való viszonyának rendezetlensége miatt az AB hivatalból és határidő túzásával állapította meg az Országgyűlés jogalkotói mulasztását.

2.3. A 38/2012. (XI. 14.) AB határozatban az AB törvényi felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletben konstituált közigazgatási bírság alaptörvény-ellenességét vizsgálta meg<sup>19</sup>.

Nem tekintve a határozatban elbírált alaphelyzetet, az AB a közigazgatási bírság sajátosságai tekintetében az alábbi megállapításokat tette:

Közigazgatási bírsággal szankcionálható jogsértést törvény állapíthat meg, mert jogellenes magatartás

---

19 Az AB az alapvető jogok biztosának 2012. májusi indítványa alapján vizsgálta az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. § (6) bekezdésében, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 51. § (4) bekezdésében és a 143. § (4) bekezdésének e) pontjában a helyi önkormányzat képviselő-testületének címzett azon felhatalmazások alkotmányosságát, hogy rendeletben közigazgatási bírsággal sújtható tiltott, közösségellenes magatartásokat határozzanak meg.

Az AB egyebek mellett alaptörvény-ellenesnek minősítette a felhatalmazó rendelkezéseket arra hivatkozással, hogy azok diszkrecionális jogalkotói jogkört biztosítva a helyi jogalkotóknak, ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság elvével és az ebből folyó jogbiztonság követelményével.

jogkövetkezményeként büntetés, szankció megállapítása, amely állami kényszer alkalmazására ad lehetőséget - főszabályként - nem tartozik a helyi közügyek körébe.

Önkormányzati rendelet csupán jól körülhatárolt, egyértelműen leírt törvényi keretek között - és felhatalmazás alapján - alapíthat közigazgatási felelősséget és szankciót maga után vonó tényállásokat. Ebben az esetben a törvényi kereteknek és a törvényi felhatalmazásnak kellően részletezőnek kell lennie, a helyi jogalkotó diszkrecionális joggyakorlását kizáró módon kell útmutatást adnia úgy a magatartások tényállása, mint a represszív szankció meghatározása tekintetében. Közhatalom gyakorlására, az adott területen élő polgárok életébe állami kényszereszközökkel beavatkozásra, szankcionálásra csak a közösség érdekeinek valódi sérelme esetén, a bírság összegében rejlő gazdasági érdekelttség nélkül van alkotmányosan lehetőség.

Mindezen jogállami/jogbiztonsági kritériumok mellett a közigazgatási felelősséget és az ahhoz kapcsolódó represszív szankciót megállapító jogszabályi rendelkezések anyagi jogi garanciaként kell megjelöljék a hatályuk alá tartozó alá tartozó személyi kört (természetes személyek, szervezetek). E mellett egyértelművé kell tegyék, hogy a szankció statválása objektív vagy szubjektív felelősségen alapul. Mindemellett a közigazgatás jog alá rendelt működésének az a közigazgatási bírság felel meg, amelynek egyértelműen kitűnik a mértéke (legalább annak felső határa) és a magatartás súlyához igazodó differenciálás kötelezettsége. Végül mivel a felelősség lényege a kimentés lehetősége és mikéntje, ezért - egyezően a 2.2. pontban foglalt közlekedési bírság esetében megfogalmazottakkal - a szabályozásból anyagi jogi garanciaként ki kell tűnnie a felelősséget kizáró, a kimentést biztosító szabályoknak.

Végül nem tartozik a közigazgatási bírság alkotmányos karakteréhez, mégis a teljesség kedvéért érdemes utalni arra, hogy az AB nem találta megnyugtatónak a Ket. 94/A. §-ában a bírságokkal összefüggésben megállapított szabályok alkalmazásának kötelezettségét. Részben azért, mert azokat más típusú bírságok alkalmazására alkották meg, részben pedig azért, mert azok nem pótolták az önkormányzati jogalkotás törvényi kereteinek hiányát, de nem is korlátozták az önkormányzatok szabályozási jogkörét. A Ket. 94/A. §-ának szabályai ugyanis

szubszidiárius jellegűek, amelyek akkor alkalmazandók, ha jogszabály másként nem rendelkezik. Így az önkormányzatok rendeletükben eltérő szabályok megalkotásával kizárhatták a Ket. alkalmazását.

## **II. A közigazgatási bírság az Európai Unió intézményeinek gyakorlatában<sup>20</sup>**

Az Európai Unió – megelőzőleg az Európai Közösség(ek) – intézményi struktúrájából következőleg a tárgykörben tárgyalandó kérdés igényli az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) quasi hatósági működésének, majd pedig a bíróságok – az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) és a Törvényszék (a továbbiakban CFI – Court of First Instance) – gyakorlatának összefoglalását.

Ezen túlmenően az igazgatási jellegű bírságok alkalmazása a legmarkánsabban a versenyjogi szabályok érvényesülése/érvényesítése kapcsán mutatkozik meg, ezért a továbbiakban a recenzió ennek bemutatása törekszik.

Míg a tisztességtelen piaci magatartásokat az elsődleges, szerződéses jogforrások rendezik, addig az azok érvényesülését garantáló hatásköri, eljárási és szankcionálási szabályrend kialakítása a másodlagos, rendeleti szintű jogforrásokra maradt<sup>21</sup>.

### **1. A szabályozás és a Bizottság gyakorlata**

A Bizottság a versenykorlátozó magatartások megítélésének

<sup>20</sup> Az összefoglaló a II. pontban a feltárt helyzet leíró jellegű ismertetésére szorítkozik.

*Az összefoglaló a számszerűen megjelölt eseti döntések mellett az alábbi szakcikkeken alapul:*

*HARGITA-KOVÁCS-MAROSI (Zoltán): Bírság mérlegelése, bírságösszeg meghatározása versenyügyekben, Jogtudományi Közlöny 2011/....., p.91-109.;*

*Ian FORRESTER: A Challenge for Europe's Judges: The Review of Fines in Competition Cases, European Law Review, Issue 2, 2011, p. 185-207.*

*BERKE Barna: Büntető közigazgatás és bírósági felülvizsgálat, Esetek az alkotmányosság határvidékéről, in: Viva Vox Iuris Civilis, Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából, Szent István Társulat, Budapest 2012, p.43-76.*

<sup>21</sup> Lásd az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 101-102. cikkeit, a 17. rendelet 15. cikkét, valamint a Tanács 1/2003/EK rendelete 23. cikkét.

kezdeti időszakra jellemző visszafogottságát követően meglehetősen erélyt mutatott. Az elmúlt 50 év alatt a lefolytatott eljárások száma megtöbbszöröződött, az egyedi ügyekben kiszabott bírságok összege nem ritkán milliárdos értéket is elérhetett. Ami viszonylag állandónak mondható, az a bírságszankció céljaként megjelenő elrettentés<sup>22</sup>.

1.1. Általánosságban elmondható, hogy a Bizottság diszkrecionális jogkörrel rendelkezik a bírságotólósi politika kialakítása terén. Az 1962. évben megalkotott 17. rendelet<sup>23</sup> 15. cikke meghatározza azon keretösszegeket, amelyek között a bírság mértékét a Bizottság szabadon állapíthatja meg. A rendelet leszögezi, hogy a bírság összegének megállapításakor a jogsértés súlyát és időtartamát is figyelembe kell venni, további támponttal a mérlegeléshez azonban nem szolgál.

A Quinine kartell<sup>24</sup> ügy volt az első amelyben a Bizottság a 17. rendelet 15. cikk (2) bekezdése alapján eljárva bírságot szabott ki. Külön figyelembe vette a jogsértés súlyosságát és annak időtartamát. A jogsértés súlyossága körében értékelte a<sup>25</sup> - egyebek mellett - a kartell tevékenységének a belső piacot korlátozó hatását, a kartellben résztvevő vállalkozások magatartását, a külső (piaci) árfelhajtó hatásokat (kereslet emelkedése, stratégiai készletek árusításának beszüntetése), és a jogsértő állapot időtartamát.

A konkrét bírságösszeg meghatározása során<sup>26</sup> a Bizottság általános elveket fektetett le, és társaságonként indokolta az eltérő összegek alkalmazását. Ilyen általános elvként funkcionált a kartellben való részvétel célja, és mértéke, a társaság piacon betöltött pozíciója, külföldi nyersanyagforrásoknak való kitettség, vállalkozás önmagában vett fontossága az adott piacon.

Ezt követően az 1970-es években a Bizottság gyakorlata a

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/almunia/headlines/speeches/2010\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/almunia/headlines/speeches/2010_en.htm)

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-09-408\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-408_en.htm?locale=en)

23Regulation 17, First Regulation implementing Articles 85 and 86 of the Treaty, as amended [1962] OJ L13/204.

24Décision de La Commission du 16 juillet 1969 (IV/26.623– Entente international de la quinine) OJ 192/5. C-41/69, Quinine-ügy:

25Quinine 38-39. pontok

26Quinine 40. pont

bírságösszegekkel kapcsolatban visszafogottabb volt és nem került kirívóan súlyos szankciók kiszabására.

A változás az 1980-as években következett be, a fordulópontot a Pioneer ügy<sup>27</sup> jelentette. A jogsértés súlyosságának körében a Bizottság külön értékelte<sup>28</sup> a tisztességtelen piaci magatartás tudatosságát, súlyosbító körülményként azt, hogy a jogsértésben a Pioneer mint a vállalkozások meghatározó (stratégiai) partnere is részt vett, és értékelte a tilalmazott magatartás fogyasztói jogokra gyakorolt hátrányos jellegét.

A bírság összegének meghatározása körében a Bizottság kiemelten vette figyelembe<sup>29</sup> a jogsértő magatartás súlyos és szándékos természetét, amely önmagában súlyosabb bírság kiszabását indokolta. Idézi a Bizottság J. P. Warner főtanácsnok véleményét a 19/77 - Miller International Schallplatten GmbH v. Bizottság (ECR [1978]-2, P. 161) ügyben. A főtanácsnok a bírság összegének mérlegelésével kapcsolatosan kifejtette: az éves forgalom 10%-át kitevő bírság kiszabása a legsúlyosabb, szándékosan hosszú időn keresztül elkövetett jogsértések esetén indokolt, míg a skála másik oldalán az éves forgalom 1%-ánál kisebb bírság alkalmazása a pusztán gondatlanságból, rövid időn keresztül elkövetett jelentéktelen jogsértések esetén ajánlott, amikor a körülmények miatt mégis szükséges bizonyos mértékű bírság alkalmazása.<sup>30</sup> Ebben az esetben jelenik meg először markánsan az a jogpolitikai cél, hogy nagyobb hangsúly kerüljön a bírság elrettentő hatására azáltal, hogy a kiszabandó bírságok összege emelkedik.

A Bizottság hangsúlyozta, hogy a vállalkozásokkal szemben alkalmazott pénzügyi szankciók (jelentős bírságok alkalmazása) a jogsértés ismétlődésének megakadályozása és a közösségi jogban foglalt tilalom hatékonyabb érvényesítése érdekében szükséges.<sup>31</sup>

1.2. A Bizottság elsőként 1998. évben tette közzé a

---

27Commission Decision of 14 December 1979 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV.29.595 – Pioneer HI-FI Equipment) OJ L60/22

28Pioneer 95-101. pontok

29Pioneer 102. pont

30Pioneer 102. pont

31XIII. Report on Competition Policy (1983), paras 62-66.



bírságkiszabással kapcsolatosan iránymutatásait<sup>32</sup>. Ezen iránymutatások nem képezik a jogrend részét, nem korlátozzák, hanem inkább finomítják, részletezik a Bizottság jogköreit a mérlegeléssel kapcsolatban. Ezzel együtt pedig magasabb összegű bírságok kiszabását is lehetővé teszik. Az iránymutatás kifejti, hogy az ott lefektetett elveknek fenn kell tartaniuk a vonatkozó jogszabályok alapján a bírságok kiszabása tekintetében az összforgalom (vállalkozások világméretű forgalma) 10%-ának korlátain belül (bírságmaximum) a Bizottságra ruházott mérlegelési jogkört.

A bírság meghatározásának módszertana:

1. Elsőként az alapösszeg kerül meghatározásra. Az alapösszeget a jogsértés természete [enyhe-súlyos-különösen súlyos jogsértések] szerint adott keretösszegeken belül állapítják meg, majd ehhez hozzáadják a jogsértés időtartama [rövid-közepes-hosszú időtartamú] alapján megállapított összeget.
2. Az alapösszeget a Bizottság által feltárt (az iránymutatásban példalózó jelleggel felsorolt) enyhítő és súlyosító körülmények figyelembevételével tovább emelik illetve csökkentik.

A Versenyügyi Főigazgatóság modernizációs programjának eredményeként a 17. rendeletet felváltotta a 1/2003/EK rendelet<sup>33</sup>. Az új szabályozás annyiban eredményezett változást, hogy a bírságok keretösszegeit az egyes jogsértések esetén nem konkrét összegekben, hanem az adott vállalat éves összforgalomának meghatározott százalékában számszerűsítették. A modernizációs program keretében került elfogadásra 2002. évben a Bizottság Engedékenységi Közleménye (Leniency Notice), amely lényegében "beismerő vallomásra", valamint bizonyítékok szolgáltatására kívánja ösztönözni a kartellek tagjait a bírság összegének elengedésének vagy jelentős csökkentésének ellentételezése mellett.

Az iránymutatások és a modernizált szabályozás közzétételét követően alkalmazott bírságok értékei további emelkedést mutattak. A Vitaminok-ügyben<sup>34</sup> A bírság alapösszegének meghatározásakor a jogsértés súlyossága

<sup>32</sup>Iránymutatás a 17. rendelet 15. cikkének (2) bekezdése és az ESZAK-szerződés 65. cikkének (5) bekezdése aláján kiszabott megállapításának módszeréről [1998] OJ C 9/3

<sup>33</sup>A Tanács 1/2003/EK Rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról [2003] OJ L1/1

kapcsán a Bizottság értékelte<sup>35</sup> a jogsértéssel érintett piacok számát, a jogsértés természetét, külön kiemelten a fogyasztók megkárosítását, az érintett piacok földrajzi kiterjedését és nagyságát, a jogsértés szándékosságát, végül pedig a kartell működési mechanizmusát (titkos és intézményesített rendszer, amelyet a vállalatok legmagasabb szintjeiről szerveztek és irányítottak).

A jogsértés súlyosságát és időtartamát a Bizottság vállalatonként külön vizsgálta és értékelte. Külön kiemelte a bírság elrettentő funkciójának a fontosságát<sup>36</sup>, ennek érdekében szükségesnek tartotta az alapösszegek megemelését. Az enyhítő és súlyosító körülmények körében értékelte<sup>37</sup> az érintett vállalkozások piaci egyediségét (konkurencia hiánya), megkülönböztette a kartellen belüli vezető és "mellékszereplőit, azok ebből folyó speciális hasznait, azt a körülményt, hogy a vállalatok széles piacon akadályozták a hatékony versenyt, fontos termékek esetében, végül enyhítő körülményként vette figyelembe az egyik vállalkozás javára annak kifejezetten passzív magatartását.

Fontos elveket mondott ki a Bizottság a jogsértés abbahagyásával illetve az azzal való felhagyással, mint enyhítő körülményekkel kapcsolatosan. A Bizottság fellépéséhez kapcsolódóan, a jogsértő magatartás önkéntes befejezésének egyértelműen ki kell derülnie.<sup>38</sup> Hangsúlyozta a Bizottság azt is, hogy általánosságban nem számít enyhítő körülménynek, ha az adott vállalkozás nem profitál a kartellból, illetve ha kifejezett hátrány éri a részvételéből fakadóan.<sup>39</sup>

1.3. Az új szabályozási rendszert tette teljessé - a 17. rendelethez kapcsolódóan iránymutatást felváltó - 2006-ban elfogadott iránymutatás<sup>40</sup>. A bírságszámításon alapuló

---

34Commission Decision of 21November 2001 relating to a proceeding pursuant to Article 81 of the EEC Treaty and Article 53 of the EEA Agreement (COMP/E-1/37.512 – Vitamins) OJ L6/01

35Vitamins 659-680. pontok

36Vitamins 697. pont

37Vitamins 712-718. pontok

38Vitamins 732. pont

39Vitamins 734. pont

40Iránymutatás az 1/2003/EK rendelet 23. cikke (2) bekezdésének a) pontja alapján kiszabott bírságok megállapításáról [2006] OJ C210/2

megállapításának elve nem változott: a Bizottság alapösszeget állapít meg, majd pedig azt korrigálja - növeli vagy csökkenti - a súlyosító és enyhítő körülményektől függvényében.

A döntő változás a korábbiakhoz képest az, hogy az alapösszeg meghatározása során már nem a jogsértés természetéből, hanem az eladások értékéből, konkrétan a jogsértés által közvetlenül vagy közvetve érintett, a vállalkozás által az Európai Gazdasági Térségen belül-, az érintett földrajzi területen értékesített áruk és szolgáltatások eladásának értékéből kell kiindulni<sup>41</sup>. Az alapösszeg az eladások értékéhez bizonyos meghatározott mértékben aránylik, az arányszámot a jogsértés súlyosságának függvényében állapítják meg (esetenként, valamennyi releváns körülmény figyelembevételével) majd a jogsértés éveinek a számával szorozzák meg<sup>42</sup>. A Bizottság által kiszabott bírság tehát számított összeg.

Szintén újdonság az iránymutatások körében, hogy itt külön kitérnek a bírság elrettentő funkciójára: "A bírságoknak elégséges elrettentő hatással kell rendelkezniük, nem csupán az érintett vállalkozásokat szankcionálva (speciális elrettentő hatás), hanem más vállalatokat is elriasztva a Szerződés 81. és 82. cikkével ellentétes magatartástól illetve annak folytatásától."<sup>43</sup> Külön hangsúlyozza az iránymutatás a szigorú bírságolás szükségességét az árrögzítő, piac felosztó és a termelést korlátozó horizontális megállapodások esetén. Ezért a Bizottság az eladások értékének 15-25%-ával tovább emelheti az alapösszeget, ha úgy ítéli meg, hogy az elrettentés és a jogsértéstől való visszatartás érdekében az szükséges és indokolt.<sup>44</sup>

Az elrettentő hatás érdekében történő speciális növelésre is lehetőség van a jelentős forgalmat bonyolító vállalkozásokkal szemben. A speciális növelésre továbbá annak érdekében is sor kerülhet, hogy a szankció meghaladja a jogsértésnek köszönhető jogtalan hasznot.<sup>45</sup>

Külön hangsúlyozza az iránymutatás, hogy a bírság összege nem csökkenthető csupán a vállalkozás kedvezőtlen vagy

---

41im. 13. pont

42im. 19-20. pontok

43im. 4. pont

44im 24-25. pontok

45im. 30-31. pontok

veszteséges pénzügyi helyzetének megállapítása miatt. A bírság csak abban az esetben csökkenthető, ha objektív bizonyíték szolgál arra, hogy a bírság kiszabása visszavonhatatlanul veszélybe sodorná a vállalkozás gazdasági életképességét és aktív eszközeit értéküktől megfosztaná.<sup>46</sup> Ugyanakkor a bizonyítás ebben a körben a vállalkozást terheli.

Az alkalmazható bírságösszegek növelése egyértelműen súlyosabb szankciók megállapításához vezetett, mint ahogy az látható a Microsoft<sup>47</sup> és az Intel<sup>48</sup> ügyekben, ahol 899.000.000 EUR és 1.060.000.000 EUR összegekben került sor szankció kiszabására.

2.

A bizottsági határozatok bírósági felülvizsgálatának jogköre, annak tartalma Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 261. és 263. cikkein alapul<sup>49</sup>.

A felülvizsgálat a jogszerűség vizsgálatára alapozott (263. cikk), ugyanakkor konszenzus mutatkozik abban, hogy a bírságok tekintetében a Tvszék és a fellebbviteli fórumként eljáró Bíróság felülvizsgálata korlátlan jogkört

---

46im. 35. pont

47A Bizottság Határozata az EK-Szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárással kapcsolatban a Microsoft Corporationnal szemben [2007] (COMP/37.792 – Microsoft) OJ L32/23

48A Bizottság Határozatának Összefoglalója az EK-Szerződés 82. cikke és az EGT-megállapodás 54. cikke szerinti eljárásról az Intel-vel szemben [2009] (COMP/C-3/37.990 – iNTEL) OJ C227/13.

49261. cikk (az EK Sz. korábbi 229. cikke)

Az Európai Parlament és a Tanács által közösen, illetve a Tanács által a Szerződések rendelkezéseinek értelmében elfogadott rendeletek a bennük előírt szankciók tekintetében teljes körű mérlegelési jogkört ruházhatnak az Európai Unió Bíróságára.

263. cikk (az EK Sz. korábbi 230. cikke)

Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja a jogalkotási aktusok jogszerűségét, valamint a Tanács, a Bizottság és az Európai Központi Bank jogi aktusait, kivéve az ajánlásokat és a véleményeket, továbbá az Európai Parlament és az Európai Tanács harmadik személyekre joghatással járó aktusait. Az Európai Unió Bírósága megvizsgálja továbbá az Unió szervei vagy hivatalai által elfogadott, harmadik személyekre joghatással járó jogi aktusok jogszerűségét.

jelent. A korlátlan jogkör részben az EUMSZ 261. cikkén, részben pedig a Tanács – a II. 1.2. pontban már hivatkozott – 1/2003/EK rendeleten (a továbbiakban EK rendelet) alapul<sup>50</sup>. A korlátlan felülvizsgálat tartalma a jogszerűsége alapított felülvizsgálattal való összevetés alapján értékelhető: a Bíróság a felülvizsgálat során a Bizottság határozatát – annak bírság részében is – megsemmisítheti avagy megváltoztathatja.

A teljes körű felülvizsgálat kiterjed:

- a Bizottság hatáskörének vizsgálatára;
- eljárási jogsértésekre;
- az EUMSZ rendelkezéseinek megsértése (anyagi jogi jogsértés);
- a másodlagos jog megsértésére (anyagi jogi jogsértés).

A felülvizsgálat kapcsán a Tvszék és a Bíróság közötti munkamegosztást a Bíróság joggyakorlata alakította ki. E szerint a Tvszéknek kizárólagos hatásköre van a releváns tények megállapítására és értékelésére, valamint a bizonyítékok értékelésére<sup>51</sup>. A két bíróság egymáshoz való viszonyát jellemzi az a megállapítás is, amely szerint a Bíróság hatásköre a fellebbezési eljárásban korlátozott. A Bíróság hatásköre a fellebbezési eljárásban a Tvszék által már elbírált jogalapokról hozott döntés megítélésére korlátozódik<sup>52</sup>. Eszerint a Bíróság előtt nem hivatkozható olyan felülvizsgálati érv, amelyet a Tvszék nem bírált az elsőfokú eljárásban.

2.1. A Tvszék és a Bíróság gyakorlata arra az axiomatikus elvi alapra épül, hogy a Bizottság maga alakítja ki a bírságpolitikáját, annak részeként pedig a bírság mértéket, valamint a bírság számításának módját<sup>53</sup>.

A bírósági felülvizsgálat jellemzői – egyes kritikai megállapítások szerint szükségtelenül – kapcsolódnak a

---

50Az EK rendelet 31. cikke értelmében “[a] Bíróság korlátlan jogkörrel rendelkezik az olyan határozatok felülvizsgálatára, amelyekben a Bizottság bírságot vagy kényszerítő bírságot határozott meg. A Bíróság törölheti, csökkentheti vagy növelheti a kiszabott bírság vagy kényszerítő bírság összegét.”

51 *Mag Instrument vs. OHMI*, 39. pont

52 C-458/98. 74. pont, C-189/02. 165. pont

53A Bíróság ezt egyik korai határozatában egyértelműen elismerte C-100/80, “Pioneer-ügy”, 109. pont;

bizottsági határozat, illetve a keresetben (fellebbezésben) foglaltakhoz.

A korlátlan felülvizsgálat esetében a Bíróság több szempont együttes értékelésével alakította ki álláspontját a bírság jogszerűsége tekintetében. A komplex felülvizsgálat nem csupán a közösségi jog rendelkezéseinek Bizottság általi megtartását, de a piaci működés oldaláról megközelített célszerűségi megfontolást is jelentett. Ilyen esetben a felülvizsgálat kiterjedt a verseny korlátozásának természetére, az érintett társaságok méretére és számának értékelésére, a Közösségen belül az érintett vállalkozások által ellenőrzött piac arányára, valamint a jogsértés elkövetésének idején a piac helyzetére<sup>54</sup>.

A bíróságok gyakorlata az elmúlt 20-25 évben az "egyszerűsítés" irányába mozdult el, amely a keresetek és a fellebbezések kiüresedésének veszélyével járhat. (Ennek alapvető oka lehet az a hatalmas ügymennyiség, amellyel a Tvszék és a Bíróság is küzd.)

Míg a Bizottság kiadott iránymutatásaiban alapvetően egzakt, az érintett vállalkozások számszerűsíthető adataihoz, követhető számításhoz és az azokhoz kapcsolódó mérlegeléshez köti a szankció mértékének meghatározását, addig a Tvszék és a Bíróság felülvizsgálata elsődlegesen mérlegelésen alapul, amelyben a jogsértés súlyához és időtartamához kapcsolódó arányosság játszik szerepet<sup>55</sup>. Az arányossági viszonyítást jelent a jogsértés és a piaci forgalom, illetve jogsértés és a szankció - egyebekben büntetőjogias - egyéniesítésének jegyében minden egyes, a jogsértésben érintett vállalkozás jogsértésben bizonyítható magatartása között áll fenn.

E mellett fontos szempont a jogsértés időtartama. Az időtartam relatíve egzakt szempontja mellett azonban a jogsértés súlyossága, a jogsértő magatartás szándékossága, a mulasztó és a kumulatív jellegű magatartások, az elkövetők jogsértésben való közreműködésének megítélése - és annak viszonya a szankcióhoz -, az egyes érintett vállalkozások "bűnösségének" foka - és annak a szankcióban való megjelenítése - kevéssé számszerűsíthető, mégis mérlegelést igénylő kérdések. Jellemzően a Tvszék és nyomában a Bíróság ezen szempontok valamelyikére,

---

54C-41/69, Quinin-ügy, [1970], C-100/80, Pioneer-ügy [1983]; T-43/92., Dunlop Slazenger-ügy, [1994]

55T-77/92, Parker Pen-ügy, [1994], T-59/99, Greek Ferries-ügy, [2003];

kombinációjára alapítja határozatait, de ma már nem törekszik a komplex, korlátlan felülvizsgálatra kapott jogköre teljes kimerítésére.

Gyakorlatukban az utóbbi években, évtizedekben gyakran alkalmazott felülvizsgálati módszer az 1.3. pontban hivatkozott bizottsági iránymutatás mint referencia alkalmazása. A Tvszék, a Bíróság helyeslése mellett kimondta, hogy az iránymutatás nem jogszabály, ennek ellenére követendő magatartási szabályokat tartalmaz. A Bizottság azt követni tartozik, attól csak megfelelő indokolással térhet el<sup>56</sup>. Az indokolás hiánya jogellenesség megállapítására vezet.

A Dansk Rorindustri és társai-ügyben<sup>57</sup> a bírságolt vállalkozások a megállapított jogsértések minősítése mellett a kiszabott - és a Tvszék által jogszerűnek ítélt - bírságokat is támadták. A Bíróság a bírságkiszabás módját a bizalomvédelem elvének, és a visszamenőleges hatály sérelmének fényében, a bizottsági iránymutatásban kialakított - módosított - számítási mód alapján bírálta el.

Ilyen esetekben a Bíróság eljárása a bizottsági határozat - és a megelőző eljárás - jogszerűségének kontrolljára korlátozódik, és az esetleges jogsértés a bírság bizottsági iránymutatás szerinti újrakalkulálásával nyer orvoslást<sup>58</sup>. Előfordul olyan eset is, amikor a Bíróság kifejezetten a bizottsági iránymutatás alapján, felülmérlegeléssel korrigálja a bizottsági határozat bírságösszegre vonatkozó rendelkezését.

Összességében az állapítható meg, hogy a Bizottság által kiszabott bírságok tekintetében a Tvszék és a Bíróság teljes felülvizsgálatra kiterjedő jogkörét - az eltúlzott avagy igazságtalan bírságok csökkentése érdekében - az elmúlt időszakban szinte soha nem alkalmazta. Az alapszerződési felhatalmazás szűkített értelmezésével, a bíróságok csak a kifejezetten jogsértő bizottsági határozatok esetében élnek jogkörükkel és semmisítik meg, illetve változtatják meg a Bizottság határozatát.

Míg a Bizottság a maga által kidolgozott iránymutatás értelmében lényegében aritmetikai arányosságra törekszik - számítást végez, ahol az alapul szolgáló értékeket mérlegeléssel határozza meg -, addig a bíróságok, elfogadva a Bizottság által kialakított metódust, csak a

---

56 C-189/02. 209. pont

57 C-189/02.

58T-15/02, BASF-ügy, [2006]; T-259/02 Austrian Bank-ügy (egyesített ügyek) [2006];

számítandó értékek mérlegelését vizsgálják felül, és a bírság összegét a felülmérlegelés esetében változtatják meg. Mindez alapvetően különbözik a bíróságok korábbi, teljességre törekvő gyakorlatával.

(készítette: dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó)

### **III.2. Az Európai Unió Bírósága széleskörű felülvizsgálati joga**

A Lizin kartell ügyekben<sup>59</sup> az Elsőfokú Bíróság rámutatott arra, hogy a bírság pontos összegének megállapításakor a Bizottság széles mérlegelési jogkört élvez. Ez azonban nem jelenti azt, hogy szabadon eltérhetne az általa közzétett iránymutatásától, sem azt, hogy a bírói kontroll felületes volna. A Bíróság mérlegelési jogköre a bírság felülvizsgálata terén ennek ellenére igen széles körű: akár azt is magában foglalja, hogy a bíróság a bizottsági határozat teljes egészében való fenntartása mellett változtassa meg a bírság összegét. A bírság összegének felülvizsgálatánál a bíróság elvileg nem köteles figyelembe venni a bizottsági iránymutatásokat és közleményeket, de a gyakorlatban erre szinte mindig sor kerül, mivel a jogos elvárások elve (general principle of legitimate expectation) ezt megköveteli.

A Telefonica ügyben<sup>60</sup> a Bíróság kiemelte, hogy a Charta 47. cikke értelmében vett korlátlan felülvizsgálat követelményeinek a bírság tekintetében történő teljesítéséhez az uniós bíróság hatásköreinek gyakorlása során köteles megvizsgálni minden, annak bizonyítására irányuló jogi, illetve ténybeli kifogást, hogy a bírság összege nem felel meg a jogsértés súlyának és időtartamának

A Törvényszék nem tabula rasa alapon dönt a bírság összegéről, hanem a felperesek kereseti kérelmei alapján vizsgálja felül a bizottsági módszert és indokolást. A nem

59 Pl. 2003. július 9-i EFB ítélet *Archer Daniels Midland Company v. Bizottság*, a Bíróság 2006. május 18-i ítélete:C-397/03 P

60 C- 295/12. P Telefónica, SA és Telefónica de España, SA kontra Bizottság, 2014. július 10-i ítélet, 200. szakasz.



ritka bírság csökkentés oka vagy a tényálláshoz kötődik - tipikusan a jogsértés időtartamának téves megállapítása -, vagy a jogsértés minősítéséhez - pl. kevésbé súlyosnak értékeli a bíróság a versenyen esett sérelmet.

A jog általános elvei azért is játszhatnak kiemelt szerepet a bírósági kontrollban, mert a Bizottságon számon kérhető jogszabályok nem mondhatók terjedelmesnek. Az eljárási rendelet - a törvényi maximum meghatározásán túlmenően - lényegében annyi elvárást támaszt, hogy bizonyítani kell a jogsértés szándékos vagy gondatlan jellegét, továbbá a jogsértés súlya és időtartama alapján kell kiszabni a bírságot. A bírságkalkuláció részletszabályait egy nem jogszabály erejű dokumentum tartalmazza.

#### EU bizottsági közlemények kötőereje

A bizottsági jogértelmező közlemények kapcsán már viszonylag korán kimondta a Bíróság, hogy a Bizottság a magára nézve kötelezőnek nyilvánított szabályoktól nem térhet el.<sup>61</sup> A Danone ügyben<sup>62</sup> a Bíróság emlékeztetett arra, hogy jóllehet nem az iránymutatások adják a bírságkiszabás jogi alapját, de mivel a Bizottság magára nézve kötelezően publikálta a bírságszámítás metodológiáját, ezért az a cégek számára biztosítják a jogbiztonságot.

A Bíróság gyakorlata szerint az iránymutatások nem tekinthetők a Bizottság által minden esetben betartandó jog („rules of law”) részének, hanem olyan gyakorlati szabályoknak minősülnek („rules of practice”), amelyekről egyedi esetben csak akkor lehet eltérni, ha megindokolja a Bizottság, hogy ezzel miért nem sérül az egyenlő bánásmód és a jogos várakozás elve.<sup>63</sup>

Az esetjog szerint a jogalkalmazó Bizottság adhat ki saját diszkrecionális jogát - a jogszabályi keretek között - pontosító, határok közé szorító iránymutatásokat, közleményeket. Ezeket be kell tartania, a bírói kontroll részét képezi ennek vizsgálata (erre a bírság és az

61 T-210/01. *General Electric Company v Bizottság*, EBHT 2005 II-05575, 516. bekezdés

62 C-3/06 P, *Groupe Danone/Commission*, még nem publikált, 25. pont

63 C-167/04 P *JCB Service / Bizottság*, 207. bekezdés, hivatkozza a C- 189/02 P, C- 202/02 P, C- 205/02 P-től C- 208/02 P-ig és C- 213/02 P *Dansk Rørindustri és mások v Bizottság* egyesített ügyeket [2005] ECR I-5425, 209. bekezdést.

engedékenységi közlemények esetében találtunk nyilvánvaló példákat). Csak akkor térhet el tőlük jogszerűen, ha maga a közlemény nem volt kellően világos-pontos (ilyenkor igazából nincs is szó eltérésről), vagy ha a Bizottság megindokolta határozatában, hogy az eltérés miért nem sérti a vonatkozó jogi alapelveket. Új közleménnyel bármikor lehet változtatni a gyakorlaton, ez alapján lehet a vállalatokra terheesebb döntést is hozni, ez nem sérti a visszaható hatály tilalmát (ennek ellenére az új bírságközlemény óvatosabban fogalmaz: azt csak azokban az ügyeknél alkalmazzák, ahol még nem küldtek ki kifogásközlő nyilatkozatot).

#### *Bírság felülvizsgálat kapcsán hivatkozott jogelvek*

A jog írott és íratlan általános elvei az uniós jog fontos részét képezik, melyeket az uniós bíróságok érvényesítenek. Az uniós versenyjogban a következő jogelvek vizsgálata szokásos:

Bizalomvédelem

Jogbiztonság

Arányosság

Egyenlő bánásmód

Visszaható hatály tilalma

Jó adminisztráció elve

#### *A bizalomvédelem (jogos várakozás) elve*

A jogos várakozás elvére hivatkozva gyakran kifogásolják a megbüntetett vállalkozások, hogy miért kapott nagyobb bírságot, mint egy hasonló helyzetben levő vállalkozás néhány évvel korábban. A Bíróság ennek kapcsán a következőket mondta ki:

- a Bizottság nem köteles precíz matematikai formulával számolni a bírság összegét;<sup>64</sup>

- nem jogsértő, ha az elkövetés időpontjában a vállalkozás nem tudja, mekkora összegű bírságot szabnak ki később vele szemben;<sup>65</sup>

- a bírság összegét, nagyságrendjét az elrettentő hatás fokozása érdekében időről időre alakíthatja a Bizottság;<sup>66</sup>

64 T-67/01. *JCB Ser vi ce kont ra Commission of the European Communities* [2004] ECR II-49. o., 198–188. o.

65 Joined Cases C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P to C-208/02 P and C-213/02 P, *C-189/02 P Dansk Rørindustri A/S and Others kont ra Commission of the European Communities* [2005] ECR I-5425. o., 217. pont.

66 *Ibid*, para 169. o.

- nem értelmezhető a jogos várakozás elve az éppen létező helyzet fenntartására nézve, ha a Bizottság széles körű diszkrecionális joggal élve határozhatja meg a bírság összegét,<sup>67</sup>

- nem alapoz meg jogos várakozást, hogy egy bizonyos körülményt a Bizottság korábban enyhítő körülményként értékelt; szigorodott a bizottsági gyakorlat az alábbiak terén: például iparági nehézségek,<sup>68</sup> kartellező nyomásgyakorlása,<sup>69</sup> fizetési problémák,<sup>70</sup> versenyjogi megfelelőségi program kidolgozása<sup>71</sup> már nem enyhítő tényezők.

#### A jogbiztonság elve

A Telefonica ügyben a Bizottság a spanyol távközlési vállalat árpréssel megvalósított erőfölénnyel való visszaélését állapította meg. A felperes arra hivatkozott, hogy a jogbiztonság elvével ellentétes, hogy a Bizottság bírságot szabjon ki versenyellenes magatartás miatt, amennyiben a szóban forgó magatartás jogellenes jellege nem következik egyértelmű és előrelátható precedensekből.<sup>72</sup> A Törvényszék azonban nem fogadta el ezt az érvelést: a Bizottság azon döntése, hogy valamely korábbi határozatában nem szabott ki bírságot a megállapított jogsértések viszonylagos újszerűsége miatt, nem biztosít

---

<sup>67</sup> Ibid, para 171. o.

<sup>68</sup> Joined Cases T-236/01., T-239/01., T-244/01. to T-246/01., T-251/01. and T-252/01. *Tokai Carbon Co. Ltd. and others kont ra Commission of the European Communities* [2004] ECR II-1181. o., 345. pont.

<sup>69</sup> T-9/99. *HFB Hol ding für Fernwärmetechnik Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG and Others v Commis sion of the European Communities* [2002] ECR II-1487. o., 178., 594. pon tok.

<sup>70</sup> Joined Cases C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P to C-208/02 P and C-213/02 P *C-189/02 P Dansk Rørindustri A/S and Others kont ra Commission of the European Communities* [2005] ECR I-5425. o., 327. pont.

<sup>71</sup> T-31/99. *ABB Asea Brown Boveri Ltd. kont ra Commission of the European Communities* [2002] ECR II-1881. o., 220. pont.

<sup>72</sup> T- 336/07. *Telefónica, SA és Telefónica de España, SA kontra Bizottság* 2012. március 29-i ítélet, 357. szakasz

mentességet az ugyanolyan jellegű jogsértéseket később elkövető vállalkozásoknak.

*Az egyenlő bánásmód elve*

*Amikor a Bizottság bírság kiszabásáról határoz, minden esetben köteles tiszteletben tartani a jog általános alapelveit, így az egyenlő bánásmód elvét az EU Bíróság általi értelmezésnek megfelelően: a hátrányos megkülönböztetés tilalma megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérő módon, és hogy a különböző helyzeteket ne kezeljék azonos módon, hacsak ez a bánásmód objektíve nem igazolt.<sup>73</sup>*

*Az egyenlő bánásmód (és bizalomvédelem) elvéből vezette le a Törvényszék azt, hogy ugyan a bírság iránymutatás nem minősül olyan jogi szabálynak, amelyet a közigazgatásnak mindenképpen kötelezően be kell tartania, attól mégis csak akkor térhet el ha olyan magyarázatot ad erre, ami összeegyeztethető az egyenlő bánásmód elvével.<sup>74</sup>*

*A bíróság emlékeztet arra, hogy más ügyekben hozott határozatoknak, illetve az abban foglalt bírság összegnek és bírságolási módszernek csupán jelzésértékük van a hátrányos megkülönböztetés esetleges fennállásának vonatkozásában, mivel meglehetősen valószínűtlen, hogy valamely ügy sajátos körülményei – mint például a piacok, valamint az érintett vállalkozások és időszakok – megegyezzenek.<sup>75</sup>*

*Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság múltbeli bírsággyakorlata nem fosztja meg attól a*

---

<sup>73</sup> T- 59/02. sz., *Archer Daniels Midland kontra Bizottság* ügyben 2006. szeptember 27-én hozott ítélet [EBHT 2006., II- 3627. o.] 315. pontja, C- 413/08. P. sz., *Lafarge kontra Bizottság* ügyben 2010. június 17-én hozott ítéletének [EBHT 2010., I- 5361. o.] 40. pontja.

<sup>74</sup> *Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság* egyesített ügyekben hozott ítélet 209. pontja és a T- 73/04. sz., *Carbone-Lorraine kontra Bizottság* ügyben 2008. október 8-án hozott ítélet [EBHT 2008., II- 2661. o.] 70. pontja.

<sup>75</sup> Lásd a Bíróság C- 76/06. P. sz., *Britannia Alloys & Chemicals* ügyben 2007. június 7-én hozott ítéletének [EBHT 2007., I- 4405. o.] 60. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

lehetőségtől, hogy ezt a szintet a jogszabályok adta keretek között felemelje, ha ez az uniós versenypolitika végrehajtásának biztosítása érdekében szükséges.<sup>76</sup>

A diszkrimináció fontos érv volt a Toshiba kezében a GIS kartell felülvizsgálatakor. A Bizottság a bírság a kiindulási összegeinek meghatározása során az iránymutatással összhangban piaci súlyuk alapján eltérő megközelítést alkalmazott a kartell résztvevőivel szemben. Ennek érdekében a különböző vállalkozásokat öt csoportba sorolta a GIS értékesítéséből eredő világméretű forgalmuk alapján. A Bizottság szerint ugyanis az EGT piacára vonatkozó forgalmak nem képeztek megbízható viszonyítási pontot, mivel a közös megállapodás célja éppen a japán gyártók távolmaradásának biztosítása volt (emiatt piaci részesedésük elhanyagolható mértékű volt). Ezzel nem is volt gond, azonban a világszintű értékesítés meghatározása során használt referencia évnél úgy differenciált a Bizottság, hogy a 2001. évet vette alapul a Toshiba, a Fuji, a Hitachi és a Melco tekintetében, míg az európai gyártók tekintetében a 2003- as évet, vagyis a jogsértés utolsó teljes évét vette alapul. A Bíróság ezután megvizsgálta, hogy a japán és európai gyártók eltérő kezelése objektíven igazolható volt-e. A Törvényszék szerint a Bizottság azon szándéka, hogy a bírságok meghatározása során hűen reprodukálja a felperes és a Melco viszonylagos helyzetét, nem igazolta a felperessel szemben alkalmazott egyenlőtlen bánásmódot, ezért a határozat bírságkiszabó részét hatályon kívül helyezte.

A Seemless steel tubes kartell ügyben azonos jellegű európai és japán kartell helyzeteket eltérően értékelt a Bizottság, ezért a jogsértés súlya kapcsán számított részösszeget 10 millióról 9 millióra csökkentette a japánoknál. Elvileg az európaiak összegét is megemelhette volna, de a Bizottság sem írásban, sem szóban nem terjesztett elő erre vonatkozó kérelmet, így a Törvényszék a csökkentéssel orvosolta az aránytalanságot.

A visszaható hatály tilalmának elve

A Vitamin kartell ügyek sorába illeszkedő ítéletében<sup>77</sup> az Elsőfokú Bíróság kifejtette, hogy a visszaható hatály

---

<sup>76</sup> Lásd a fenti 59. pontban hivatkozott Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet 169. pontját.

tilalmának elvéből nem következik, hogy a Bizottság magasabb bírságokat lehetővé tevő iránymutatást alkalmazzon, feltéve, hogy az új politikát a jogsértés megvalósításakor ésszerűen előre lehetett látni. A bírságközleményt egyébként úgy írja körül a bíróság, mint „magatartásszabályok, amelyek külső hatások elérésére készültek”.

A Lizin kartell ügyek közé tartozó, előbb hivatkozott ADM ügyben is részletesen kitért a Bíróság a bírságpolitika változtatás kontra visszaható hatály tilalmának kérdésére. Ehhez felidézte – az előbbieken már szintén hivatkozott – Dansk Rorindustri és mások v. Bizottság ügyben kimunkált megközelítést (amelyet az ADM ügyben már az EFB is szóról szóra követett). A Dansk Rorindustri ügyben az Elsőfokú Bíróság a következő logikával utasította el a felperes érvelését:

3. Az Emberi Jogok Európai Okmánya 7. cikke alapján a visszaható hatály tilalma olyan alapvető jellegű szabály, amelyet a bírságkiszabással végződő közösségi versenyjogi eljárásokban is figyelembe kell venni.

4. A bírságkiszabás jogi alapját adó eljárási rendelet nem változott meg a magatartás tanúsítása és a bizottsági döntés között.

5. A Bizottság bírságolási politikája ugyan szigorodott, de a bírságolási iránymutatás nem jelenti a jogszabályok változását (ráadásul a számolás alapja kifejezetten rendelet-követő, amennyiben irányadó a jogsértés súlya és időtartama, a bírság mértéke pedig nem lehet több 10%-nál): a Bizottság korábbi döntési gyakorlata nem képezi a jogi keretek részét.

6. A Bizottság ezért a bírság mértékét a versenypolitikai szükségleteknek megfelelően bármikor módosíthatja, amennyiben a tanácsi rendelet keretei között marad.

A Bíróság ezzel szemben hibásnak minősítette az EFB gondolatmenetét. Érdekesség, hogy Tizzano főtanácsnok az EFB érvelése alapján javasolta elutasítani a keresetet (nem ismervén még a Dansk Rorindustri ügyben később született Európai Bíróság döntését). A Bíróság itt is és az ADM ügyben is azt mondta ki, hogy a végrehajtási politika („enforcement policy”) terén bekövetkezett változás, különösen ha az a vizsgált iránymutatáshoz hasonló magatartás szabályok elfogadásában testesül meg,

---

77 Egyesített T-101/05 és T-111/05 ügyek, *BASF AG és UCB SA v. Bizottság*, 2007. december 12-i ítélet, 233-234. bekezdések

olyan körülmény, amely vizsgálható a visszaható hatály tilalma alapján.<sup>78</sup> Azonban, végeredményét tekintve az EFB-hez hasonló következtetésre jutott, ugyanis:

- A versenyszabályok megfelelő alkalmazása megköveteli, hogy a Bizottság bármikor a bírságok növeléséről döntsön.
- Ebből következőleg a piaci szereplőknek nem keletkezhet olyan jogos várakozásuk, hogy a Bizottság nem fog idővel változtatni a bírságok mértékén (vagy éppen új számolási módszert kidolgozni).
- Azaz, a vállalkozásoknak ésszerűen előre látniuk kellett, hogy a Bizottság bírságolási politikája változhat, így a Bizottság nem sértette meg a visszaható hatály tilalmát, amikor megjelenése előtti magatartásokra is alkalmazta a bírságszámítási közleményt.

#### Az arányosság elve

Az uniós jog általános jogelvei közé tartozó arányosság elve megköveteli, hogy az intézmények aktusai ne haladják meg a szóban forgó szabályozás által kitűzött jogos cél elérésére alkalmas és ahhoz szükséges mértéket; így amennyiben több alkalmas intézkedés kínálkozik, a kevésbé kényszerítő intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhöz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok.<sup>79</sup>

A bírságkiszámítással összefüggésben az arányosság elve azt jelenti, hogy a Bizottságnak a jogsértés súlyának értékelése során figyelembe vett tényezőkkel arányosan kell meghatározni a bírság összegét, és hogy e tényezőket egységes és objektíven igazolható módon kell alkalmaznia.<sup>80</sup>

A kiszabott bírságnak arányosnak kell lenni a jogsértés súlyával és az elkövető vállalkozás méretével egyaránt. Ennek fényében a Bizottság sok esetben a jogsértéssel érintett piacon realizált forgalmat veszi figyelembe a

---

78 Ítélet 222. bekezdése, hivatkozva az ADM ítélet 20. bekezdését.

79 Lásd a Bíróság C- 189/01. sz., Jippes és társai ügyben 2001. július 12- én hozott ítéletének [EBHT 2001., I- 5689. o.] 81. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot.

80 Lásd a Törvényszék T- 43/02. sz., Jungbunzlauer kontra Bizottság ügyben 2006. szeptember 27- én hozott ítéletének [EBHT 2006., II- 3435. o.] 228. pontját.

bírság összegének megállapításakor. A Parker Pen ügyben így például azért csökkentette 700 ezerről 400 ezer ECU-ra a bírságot a Bíróság, mert nem vette a Bizottság figyelembe, hogy a vállalkozás összes forgalmában a jogsértéssel érintett termékek csekély hányadot képviseltek.<sup>81</sup>

A már hivatkozott Lizin ügy egyik további kérdése volt, hogy sérti-e az arányosság elvét, illetve az iránymutatást, hogy a Bizottság a világméretű forgalomra, nem pedig az adott áru EGT-ben realizált forgalmára alapozta a bírságszámítást. Az EFB szerint igaz, hogy a Bizottság e ponton nem követte hűségesen a saját iránymutatását, de ettől még az arányosság elve nem sérült, így a bíróság nem állapított meg jogsértést.

Az ADM ügyben elutasított a Bíróság egy másik felperesi érvelést is, mely szerint a Bizottság megsértette az arányosság elvét, amikor adott időben elkövetett két különböző versenyjogsértésért eltérő mértékű bírságot kaptak a vállalatok, pusztán azért, mert a Bizottság eltérő időpontban hozott határozatot (közlemény elfogadása előtt, illetve után). A Bíróság hivatkozott a Musique Diffusion Francaise és mások v. Bizottság ügyre (annak 110. bekezdésére), ahol már kimondta, hogy ez az eltérés nem minősül diszkriminációnak.

A Telefonica ügyben az arányosság kapcsán is kiemelte a Törvényszék, hogy a Bizottság korábbi döntéseihez való viszonyítás alapján nem lehet az arányosság elvének megsértését megállapítani: a spanyol hírközlési vállalkozás sikertelenül hivatkozott arra, hogy hasonló jellegű jogsértésért a France Telecom és a Deutsche Telekom esetében a versenyhatóság nem számolt 1,25%-os elrettentési szorzóval.<sup>82</sup>

A jó adminisztráció elve

A Seamless Steel Tubes kartell ügyben európai és japán cégekkel szemben kiszabott bírság összegét csökkentette a bíróság a jogsértés rövidebb időtartama miatt. A Törvényszék szerint a jó adminisztráció elvébe ütközne, ha a Bizottság nem bizonyítaná pontosan a jogsértés záró

81 T-77/92. Parker Pen Ltd. kont ra Commission of the European Communities [1994] ECR II-549. o., 94. pont.

82 Ítélet 441. szakasz.



időpontját, s körülményekből levezetve, az eljárás alá vont terhére mintegy vélelmezne annak (későbbi) végét.<sup>83</sup>

Egyebek

Bírságotólás célja

A Telefonica ügyben a Törvényszék emlékeztetett arra, hogy a Bizottságnak biztosítania kell, hogy eljárása - különösen azon jogsértéstípusok vonatkozásában, amelyek az Unió céljainak megvalósítását jelentős mértékben hátráltatják - kellő elrettentő erővel bírjon. Az elrettentésnek egyszerre kell egyedinek és általánosnak lennie. Míg a bírság egyéni jogsértést szankcionál, emellett a versenyszabályok vállalkozások általi tiszteletben tartásának általános politikájába is illeszkedik.<sup>84</sup>

(készítette: dr. Tóth Tihamér)

### **III.3. A fogyasztóvédelmi bírság**

A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.) hatálya - a pénzügyi szolgáltatási tevékenység kivételével, az 1.§ (2) bekezdésben meghatározott eltéréssel - a vállalkozások fogyasztókat érintő tevékenységére terjed ki. Az Fgytv. 2.§-a határozza meg az egyes fogalmak - fogyasztó, vállalkozás, gyártó, forgalmazó, termék, szolgáltatás, stb. - értelmezését. Az Fgytv. 2.§ a) pontja fogyasztó alatt az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységi körén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személyt érti, aki árut vesz, rendel, kap, használ, igénybe vesz, vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje.

A fogyasztóvédelmi törvény hatályával foglalkozott a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.727/2009/4. számú

83 T-67/00, T-68/00, T-71/00 és T-78/00 JFE, Nippon Steel, JFE Steel and Sumitomo v. Commission, egyesített ügyek, 343-344. pontok

84 Fent hivatkozott Telefonica ítélet 433. pontja.

felülvizsgálati ítélete. Kifejtette, hogy az Fgytv. hatályának meghatározásakor a jogalkotó tágan fogalmazott, ezáltal a fogyasztókat érintő, valamennyi tevékenység védelmét célozzák az egyes rendelkezések. A hatósági ellenőrzés során vizsgált kft. a hulladék felvásárlási tevékenysége által az Fgytv. 1.§-ának hatálya alá tartozik, azaz tevékenysége a fogyasztókat érinti és érintheti. A kft. felelősséggel tartozik azért, hogy az általa végzett tevékenység minden körülmények között megfeleljen a jogszabályi előírásoknak. A perbeli esetre vonatkoztatva a törvény által kidolgozott védelem a természetes személyt, mint a felvásárlásra felajánlott áru tulajdonosát illeti meg, fogyasztói szolgáltatást igénybe vevői pozícióban. A hulladék felvásárlás során a kft. mint hulladékkereskedő felajánlja a hulladék megvásárlását, ezzel egy szolgáltatási tevékenységet valósít meg. A kétoldalú jogviszonyt tekintve a hulladék felvásárlást felajánló gazdálkodó szervezet áll a szolgáltatást nyújtó pozíciójában, míg a másik oldalon a felvásárlási ajánlatot elfogadó, természetes személy a szolgáltatást igénybe vevő, aki az Fgytv. vonatkozásában fogyasztónak minősül. Idézte a Legfelsőbb Bíróság az Fgytv. 2.§ i) pontjában rögzített fogyasztói forgalmat, és azt állapította meg, hogy a kft. tevékenysége az Fgytv. hatálya alá esik, annak szabályai alapján vizsgálendő, ebből következően pedig helyesen rögzítette az alperesi hatóság a felülvizsgált határozatában foglalt jogszabályok megsértését. Hangsúlyozta a Legfelsőbb Bíróság, hogy azon körülménynél fogva, hogy az egyes esetekben adásvételi szerződés jön létre a kft. és a fémhulladékot megvételre felajánló magánszemély között, nem alapozza meg a kft. tevékenységének kivonását az Fgytv., továbbá az egyéb, fogyasztóvédelmi jogszabályok betartása és a betartás ellenőrzése alól. Azon tény, hogy a kft. vevői pozícióban van, nem jelenti azt, hogy rá nem vonatkoznának a fogyasztóvédelmi jogszabályok, s emiatt ki kerülhetne az Fgytv. hatálya alól.

Az Fgytv. meghatározza azokat a kötelezettségeket, előírásokat, amelyeket a gyártónak, forgalmazónak, a vállalkozásnak a forgalmazás során be kell tartania. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárására a törvény X. fejezete vonatkozik. Az Fgytv. 45/A. § (1) bekezdése értelmében a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi az e törvényben és - a szerződés létrejöttére, érvényességére, joghatásaira és megszűnésére vonatkozó rendelkezések

kivételével - a végrehajtására kiadott jogszabályokban foglalt rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén. A (2) bekezdés szerint a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és - ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik - eljár azok megsértése esetén. Ugyanezen paragrafus (3) bekezdése értelmében - az (1) és (2) bekezdésben meghatározott rendelkezéseken túl -, ha külön törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi:

- a) az áru fogyasztók számára való értékesítésére,
  - b) a fogyasztóknak forgalmazott termék minőségére, összetételére, csomagolására, megfelelőség-értékelésére, megfelelőségi jelölésére,
  - c) a fogyasztóknak értékesítésre szánt, illetve értékesített áru mérésére, hatósági árára vagy egyébként kötelezően megállapított árára,
  - d) a fogyasztói panaszok intézésére,
  - e) a fogyasztói szerződés keretében érvényesített szavatossági és jótállási igények intézésére,
  - f) a termék forgalmazása vagy szolgáltatás nyújtása során az egyenlő bánásmód követelményére, továbbá
  - g) a fogyasztók tájékoztatására
- vonatkozó rendelkezések betartását, és eljár azok megsértése esetén.

Az Fgytv. 45/B. §-a alapján a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a fogyasztói szerződés megkötésénél alkalmazott vagy e célból nyilvánosan megismerhetővé tett általános szerződési feltételeket abban a tekintetben, hogy azok nem tartalmazzak-e a jóhiszeműség és tisztesség követelményébe ütközően a szerződéses jogokat és kötelezettségeket egyoldalúan és indokolatlanul a fogyasztó hátrányára megállapító feltételt.

A jogsértés miatt alkalmazható intézkedésekről, szankciókról az Fgytv. 47. §-a rendelkezik. E § (1) bekezdése szerint ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a 45/A. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset összes körülményeinek - így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny - figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket állapíthatja meg:

- a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- b) megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását,
- c) határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére kötelezheti a vállalkozást azzal, hogy az a hibák, hiányosságok megszüntetése érdekében tett intézkedéséről köteles értesíteni a fogyasztóvédelmi hatóságot,
- d) a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti vagy megtilthatja az áru forgalmazását, illetve értékesítését,
- e) elrendelheti a fogyasztó életére, egészségére, testi épségére veszélyes termék forgalomból való kivonását vagy visszahívását,
- f) elrendelheti a fogyasztó életére, egészségére, testi épségére veszélyes termék megsemmisítését a környezetvédelmi szempontok figyelembevételével,
- g) a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárását, ha az a fogyasztók életének, testi épségének, egészségének védelme vagy a fogyasztók széles körét érintő kárral fenyegető veszély elhárítása érdekében szükséges,
- h) a 16/A. § (1)-(3) bekezdésében foglalt rendelkezések megsértése esetén a jogsértés megállapításától számított legfeljebb egy évig megtilthatja az alkoholtartalmú ital, a dohánytermék, illetve a szexuális termék forgalmazását, e rendelkezések ismételt megsértése esetén pedig elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet legfeljebb harminc nap időtartamra történő ideiglenes bezárását, illetve
- i) fogyasztóvédelmi bírságot (a továbbiakban: bírság) szabhat ki.

Külön jogszabály az abban meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezés megsértése esetére további jogkövetkezményeket határozhat meg (Fgytv. 47.§ (2) bekezdése). Az (1) és (2) bekezdés szerinti jogkövetkezmények együttesen is megállapíthatók az Fgytv. 47.§ (3) bekezdése értelmében.

Fenti rendelkezés tükrében fontos kiemelni, hogy az egyes, jogszabályban meghatározott jogkövetkezmények közötti választás is mérlegelési tevékenység, ahogy erre a Kfv.II.37.432/2009/4. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság rámutatott: a Grtv. 18.§-ának szankcióit a hatóságok mérlegelési jogkörben eljárva alkalmazhatják, e rendelkezés a hatóság részére különböző típusú intézkedés megtételét teszi lehetővé, mivel a jogszabály nem írja elő, hogy az egyes jogsértések esetén milyen típusú szankciót kell alkalmazni.

A joggyakorlat elemzés szempontjából lényeges szankció, a bírság. A bírság alkalmazásánál, kiválasztásnál az Fgytv. 47.§ (1) és (5) bekezdése értelmében az alábbi, nem taxatív felsorolt szempontokat kell értékelni: a jogsértés súlyát (ezen belül a jogsértéssel érintett fogyasztók számát, érdekeik sérelmének körét, a jogsértő magatartás kiterjedtségét, valamint a jogsértéssel érintett áruk értékét), továbbá a jogsértő állapot időtartamát, a jogsértő magatartás ismételt tanúsítását, illetve a jogsértéssel elért előny nagyságát, és szem előtt kell tartani az arányosság követelményét is.

A bírság tól-ig összegben került meghatározásra, az eset összes körülménye alapján a hatóság határozza meg a kiszabott bírság mértékét. Az Fgytv. 47/C. § (1) bekezdése szerint a bírság összege 15 ezer forinttól

a) a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) hatálya alá tartozó, 100 millió forintot meghaladó éves nettó árbevétellel rendelkező vállalkozás esetében a vállalkozás éves nettó árbevételenek 5%-áig, de legfeljebb 100 millió forintig, illetve a fogyasztók széles körének testi épségét, egészségét sértő vagy veszélyeztető, továbbá a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén legfeljebb 2 milliárd forintig,

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetében 500 ezer forintig, illetve a fogyasztók széles körének testi épségét, egészségét sértő vagy veszélyeztető, továbbá a fogyasztók széles körének jelentős vagyoni hátrányt okozó jogsértés esetén a vállalkozás éves nettó árbevételenek 5%-áig, az Szt. hatálya alá nem tartozó vállalkozás esetén 5 millió forintig terjedhet.

Mivel a bírság mérlegelési jogkörben kerül kiszabásra, lényeges kiemelni, hogy a mérlegelés bírósági felülvizsgálatára a Pp. 339/B.§-a lehetőséget ad, így vizsgálni kell, hogy a határozatból a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak-e, és ezzel összefüggésben a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik-e.

A Kúria Kfv.II.37.713/2011/4. számú döntésében rámutatott, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozat felülvizsgálatára a bíróság csak abban az esetben jogosult, ha azt állapítja meg, hogy a mérlegelés során a jogszabályi kereteket a hatóság túllépte; a határozat

megalapozatlan; a mérlegelt tények nem felelnek meg a valóságnak; vagy az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés történt. Minden esetben többlettényállás megállapítása vagy jogalapot érintő jogsértés bizonyítása szükséges a mérlegelés törvénysértő jellegének megállapításához.

Kfv.II.38.045/2010/13. számú döntésében is azt hangsúlyozta a Legfelsőbb Bíróság, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozat megváltoztatására a bíróságnak kizárólag jogszabálysértés esetén van lehetősége, ellenkező esetben jogsértő módon vonja el a hatóság hatáskörét és tiltott felülmérlegelést végez. Jogszabálysértésnek minősül az, ha a perben részben vagy egészben eltérően kerül megállapításra a tényállás, többlet-tényállási elem megállapítása miatt a mérlegelési szempontok nem teljes körűen kerülnek feltárássra és értékelésre, illetve a hatósági értékelés okszerűtlen, valamely mérlegelési szempont figyelmen kívül marad vagy olyan nevesített-részletezett mérlegelési szempont (körülmény) kerül figyelembe vételre, amely mérlegelési szempont nem lehet.

Ebben az ügyben felülvizsgált jogerős ítéletében az elsőfokú bíróság a jogsértés elkövetése tekintetében a hatósággal egyező álláspontot fogadott el, azaz a tényállást nem változtatta meg. A hatósági eljárásban megállapított összepszerűség hibáira vonatkozó megállapításait indokolás nélkül rögzítette, nem adta magyarázatát annak, hogy a határozatban rögzített szempontokat, indokokat miért nem tartja relevánsnak és elégségesnek, miért minősíti ezeket az indokokat általánosnak, milyen okból hiányolja a „konkrét jegyzőkönyvek” tartalmának vizsgálatát, továbbá a „felek” nyilatkozattétele körében fennálló esetleges mulasztásoknak és a megelőző eljárás(ok)nak milyen jelentőséget tulajdonít a bíróság kiszabása körében, így a bíróság nem indokolta, hogy a hatósági értékelést miért tartja okszerűtlennek. Ezen túlmenően tiltott felülmérlegelést valósított meg azzal, hogy nevesített részletes indokok nélkül, ellentmondásos következtetések mellett (tényfeltárási hiányának és annak egyidejű megállapítása, hogy nincs az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés), ezáltal nem ismert körülmények alapján csökkentette a bírság összegét 1.500.000 forintra. Ez okból a Legfelsőbb Bíróság a meghozott ítéleti döntést törvénysértőnek találta.

Ehhez kapcsolódóan hangsúlyozza a joggyakorlat-elemző csoport, hogy a mérlegelési jogkörben meghozott döntés során nemcsak a hatóságnak, hanem ezen döntést felülvizsgáló bíróságnak is kötelezettsége, hogy a jogsértés súlya szempontjából releváns és az egyedi ügyre jellemző körülményeket nevesítse, azok értékelését elvégezze és az értékelés szempontjairól részletesen adjon számot, illetőleg kasszációs jog hiányában jelölje meg, hogy az egyes körülmények figyelembe vételét vagy azok mellőzését miért tartja indokoltnak, a hatósági határozat indokolását miért tekintette hiányosnak.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.736/2010/4. és a Kfv.VI.37.734/2010/4. számú eseti döntéseiben a bíróság megváltoztatása, felülmérlegelése feltételeit vizsgálva rámutatott, hogy: „a Legfelsőbb Bíróság számos eseti döntésében (BH 2010. évi 50. számú jogeset, Kfv.VI.37.260/2000/7. számú, Kfv.VI.37.342/2001/9. számú, Kfv.III.37.527/2001/4. számú, Kfv.III.37.107/2004/4. számú, Kfv.IV.37.166/2007/4. számú, Kfv.IV.37.0702004/8. számú eseti döntései, a Legfelsőbb Bíróság Elvi Határozatainak Gyűjteménye 2004. évi számában 1181. számon közzétett jogeset) kifejtette, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozat megváltoztatására a bíróságnak kizárólag jogszabálysértés esetén van lehetősége. A jogszabálysértés lehet: a perben részben eltérően megállapított tényállás, többlet-tényállási elem megállapítása miatti mérlegelési szempontok nem teljes körű feltárása és értékelése, illetve téves értékelése, valamely mérlegelési szempont figyelmen kívül hagyása vagy nem megfelelő súllyal történő értékelése, vagy olyan mérlegelési szempont figyelembe vétele, amely mérlegelési szempont nem lehet.”

Ezekben az ügyekben a Legfelsőbb Bíróság kimondta és ezzel a joggyakorlat-elemző csoport is egyet értett, hogy „nem lehet értékelési, mérlegelési szempont a hatóság korábbi bíróság-kiszabási gyakorlata”, mert ez nem az eset körülményéhez tartozó szempont, nem az ügy egyedi sajátossága. A bíróság túlzott mértéke az értékelési szempontok alapulvételével az ügy egyedi sajátosságaira nézve vizsgálható. A kiszabott bírság jogszerűségét a határozatban foglalt, az ott felsorolt mérlegelési szempontok alapján kell megítélni a Pp. 339/B.§-a alapján. Ha a bíróság sem a tényállás megállapítása, sem a körülmények értékelése körében jogszabálysértést nem állapít meg, akkor nem változtathatja meg a kiszabott

bírság összegét a Pp. 339.§ (2) bekezdés q) pontja szerint alkalmazandó Fgytv. 50.§-a alapján.”

A közigazgatási perek lényeges sajátosságaként „a Legfelsőbb Bíróság megállapította továbbá, hogy a bíróság a Pp. 3.§ (2) bekezdése és a 215.§-a alapján a keresethez kötve van, csak a kereseti kérelem keretei között vizsgálhatja az alperesi határozat jogszerűségét. A felperes a keresetében a mérlegelési szempontokat hiányosnak tartotta, de nem jelölte meg, hogy milyen szempont figyelembe vétele, értékelése maradt el a közigazgatási eljárás során. Az elsőfokú bíróság ezért a Pp. 215.§-ba ütközően vett figyelembe olyan körülményeket (a felperes speciális helyzetét, fokozott felelősségét), amelyeket a felperes a keresetében nem jelölt meg, nem kérte azok értékelését. A felperes nem tette vitássá a keresetében az érintett utasok számára (37 fő), súlyosbító körülményként az EK rendelet hatályba lépésétől eltelt hosszú időre és ennek ellenére a felperes EK rendelettel ellentétes eljárására vonatkozó mérlegelési szempont értékelését, ezért ezeket a szempontokat a bíróság nem értékelhette újra.”

„A felperes a keresetében kifejezetten azt támadta - és az elsőfokú bíróság a Pp. 213.§ (1) bekezdése és 215.§-a alapján csak ebben a körben dönthetett volna -, hogy súlyosbító körülményként a korábbi fogyasztóvédelmi bírságok nem vehetők figyelembe. E körben az elsőfokú bíróság azt helytállóan állapította meg, hogy az ismételt jogsértés súlyosbító körülményként csak akkor állapítható meg, ha a bírságok azonos jogsértéshez kapcsolódóan kerültek kiszabásra. Az alperes érdemi ellenkérelme alapján megállapítható volt, hogy az ismételt jogsértés nem azonos jogszabálysértésekhez kapcsolódóan került megállapításra, ezért a bírság kiszabásánál e szempont figyelembe vétele jogsértő volt. Az elsőfokú bíróság ugyanakkor utalt arra, hogy ismételt jogsértésről hivatalos tudomása van, de ezt a tényt a korábbi jogsértés miatt alkalmazott szankció jogerőre emelkedése hiányában nem tartotta figyelembe vehetőnek. Az elsőfokú bíróság álláspontja e tekintetben téves. Az Fgytv. 48.§ (2) bekezdése a jogsértő magatartás ismételt tanúsítását említi és nem jogerősen megállapított ismételt jogsértést említ, ezért a korábbi, azonos jogsértés az e tárgyban hozott határozat jogereje hiányában is megállapítható.”

A hatóság döntési jogkörének terjedelmére mutat rá a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.782/2010/4. számú ítélete: „A



hatóság e mérlegelési tevékenysége azonban nem korlátlan, kereteit a Fgytv. 47.§ (1) és (4) bekezdése adja. E jogszabályhelyek példálózóan meghatározzák a jogsértés lényeges, kiemelt jelentőségű körülményeit és azokat a szempontokat, amelyek a jogsértés súlyának megítélése körében relevanciával bírnak. A hatóság köteles figyelembe venni az eset egyedi sajátosságait, és az összes - a jogsértő javára és terhére értékelhető - körülmény egyenkénti és összességében való értékelésével kell döntenie a jogkövetkezeményről, oly módon, hogy határozatában fel kell sorolnia a megállapított tényeket, azok értékelési szempontjait és indokolnia kell az elvégzett értékelési folyamatot. A törvényi szabályozás támpontot ad a hatóságnak, a vállalkozásoknak, és a bíróságnak is, mert ezzel ellenőrizhetővé válik a mérlegelés jogszerűsége."

A Kfv.VI.38.044/2010/11. számú döntésben a felülvizsgálati bíróság hangsúlyozta, hogy a bíróság jogszerűségi felülvizsgálatot végez, és nem felülmérlegelést. Nincs elzárva azonban attól (ha erre jogszabályi lehetősége van), hogy a határozati rendelkezést megváltoztassa, ha a határozatból a mérlegelés szempontjai nem állapíthatóak meg vagy a bíróság meghatározásánál az alperes nem mérlegelt. Itt jegyezte meg azt is - és ezt a joggyakorlat-elemző csoport lényegesnek tartja - , hogy ha a mérlegelési szempontok nem állapíthatóak meg, akkor nem mellőzhető a Pp. 339.§ (1) bekezdés szerinti kasszáció, ha azonban a szempontok azonosíthatóak, akkor számot kell adni arról, hogy a reformatórius jogkör alapját mi képezi.

A megváltoztatási jogkör önkényes gyakorlását utasította el a Kfv.II.37.661/2011/4. számú ítéletében a Kúria.

A Kfv.IV.37.208/2009/5. számú ítélettel elbírált ügyben a fogyasztóvédelmi hatóság a felperes üzletében hatósági ellenőrzést végzett és az áruk címkézésére, forgalomba hozatalára vonatkozóan többszörös jogszabálysértést állapított meg. A jogerős közigazgatási határozat 1.900.000 forint fogyasztóvédelmi bírság megfizetésére kötelezte a felperest. A megyei bíróság hatályon kívül helyező, és új eljárásra kötelező ítéletet hozott azon indokolással, hogy a tényállás további tisztázása szükséges. Az alperes felülvizsgálati kérelmének elbírálása során a Legfelsőbb Bíróság hatályon kívül

helyezte a jogerős ítéletet és elutasította a felperes keresetét. Ítéletének indokolásában arra mutatott rá, hogy a jogszabály a bírság alsó és felső határáról nem rendelkezik, a bírság összegének meghatározása mérlegelési jogkörben történik.

A jogerős ítélet indokolásával ellentétben a fogyasztóvédelmi hatóság eljárásának a megállapított, többszörös jogszabálysértés szankcionálása volt a tárgya, nem pedig a felperes körülményeinek a vizsgálata. Az Fgytv. 48.§ (2) bekezdésének szövegezésében az eset összes körülményeire vonatkozó utalás nem a felperes működésének teljes gazdasági tevékenységének és pénzügyi helyzetének feltárására való kötelezettséget jelent.

A szándékosság és a gondatlanság tekintetében utalt a Legfelsőbb Bíróság a korábbi eseti döntésében foglaltakra, mely szerint a közigazgatási felelősség a jogi felelősség speciális formája, amely a jogszabály megszegésével áll be és a felelősséget az viseli, akit a jogszabály ekként meghatároz. A közigazgatásban szubjektív felelősség akkor létezik, ha a jogalkotó kifejezetten kimondja, hogy a felróhatóságot vizsgálni kell. Az Fgytv. ilyen szabályozást nem tartalmaz, tehát a felperes szándékosságának vagy gondatlanságának a bírságösszeg megállapítása szempontjából jelentősége nem volt.

A fogyasztóvédelmi bírság megváltoztatása miatt problémaként merült fel, hogy a hatóságnak egy összegben vagy jogsértésenként kell-e megállapítania a bírságot. Az elsőfokú bíróság számára kedvezőbb lenne a jogsértésekre lebontott szankcióalkalmazás, hiszen a tényállás változása esetén a reformatórius jogkör gyakorlása leegyszerűsödne.

A joggyakorlat-elemző csoport megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi bírságot az Fgytv. 47.§ (1) bekezdés i) pontja alapján egy összegben kell kiszabni akkor is, ha a hatóság több jogsértést állapít meg. Minden ügyben egyedileg kell a bírság mértékét meghatározni.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.III.37.956/2009/5. számú ítéletében kifejtette: "Az Fgytv. 47/C. § /1/ bekezdésének a/ pontja alapján megállapítható volt, hogy jelen esetben a bírságkiszabás alsó határa 15.000.- Ft, a felső határa pedig 22.350.015.- Ft /a nettó árbevétel 5 %-a/ volt. E két szélső értékét figyelembe véve a 100.000.- Ft-os bírság nem tekinthető eltúlzottnak akkor sem, ha az ellenőrzött boltban a több ezer áruból - csak - 112 db

terméket érintett a jogsértés. 112 db termék önmagában jelentős mennyiség, az a tény pedig, hogy az összes áru mennyiségéhez viszonyítva az áruk egy csekélyebb hányadát érintette a jogsértés, kellően kifejeződik abban, hogy a kiszabható bírság 0,5 %-át sem érte el a ténylegesen kiszabott 100.000.- Ft.”

„A fogyasztóvédelmi hatóságoknak olyan közvetlen törvényi kötelezettségük nem volt, hogy a más gazdasági társaságok terhére alkalmazott bírságok mértékét figyelembe véve, mintegy „arányosítsák” az adott hatósági eljárásban kiszabott bírságot. A felperes által hivatkozott fogyasztóvédelmi ügyek releváns tényállás-elemei eltérhetnek a perbeli tényállástól, a jogsértések súlyát és hatását a fogyasztói jogok érvényesülésére minden esetben egyedileg, az Fgytv. 48.§ (2) bekezdése szerint az eset összes körülményeire kiterjedően kellett megállapítani és értékelni.” (Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.533/2010/5.) Ebben az ügyben a többirányú jogsértés miatt 18 millió forint volt a bírság.

A joggyakorlat-elemző munkacsoport ezen álláspontot erősítő nézete szerint elsődlegesen az ügy egyedi sajátosságaihoz és nem más vállalkozásokra kiszabott bírságösszegekhez kell igazítani a szankciót. Az arányosság követelménye nem más vállalkozások magatartásához és a velük szemben alkalmazott szankcióhoz való igazítás követelményét jelenti, hanem az egyedi jogsértés súlyának megfelelő értékelését.

A Kúria a Kfv.II.37.524/2012/4. számú végzésében foglaltak szerint a hatóság nyolc üzletben próbavásárlással egybekötött ellenőrzéseket tartott. Az ellenőrzések eredményeként hatféle termékre vonatkozóan tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat folytatását, két termékre vonatkozóan az áru mérésére vonatkozó jogsértést, harminckilencféle termékre az ártájékoztatással kapcsolatos egyéb jogsértést, az áru mérésével kapcsolatos egyéb jogszabálysértést, továbbá biztonsági szolgálatról szóló tájékoztatás hiányát, illetve működés szabályai közzétételének hiányát állapította meg. A feltárt jogsértések miatt 2.000.000 forint bírságot szabtak ki. A Kúria rámutatott: „Az alperes határozatából megállapítható, hogy az egyes jogszabálysértés típusokat külön-külön értékelve állapította meg a jogszabálysértés súlya körében értékelendő szempontokat az Fgytv. 47.§ (4) bekezdésének megfelelően, az elsőfokú bíróság is ennek megfelelően rögzítette, hogy a határozatban megállapítást

nyert az egyes típusú szabályszegéseknél az érdeksérelem köre, a jogszabálysértő magatartás kiterjedtsége, a jogsértéssel érintett áruk értéke. Mindazon szempontoknak, amelyekre adat nem merült fel - ennek a ténynek a rögzítése mellett - sem enyhítő, sem súlyosbító körülményként nem kellett, nem is lehetett értékelni. Az elsőfokú bíróság iratellenesen és jogszabálysértően állapította meg, hogy a jogsértés súlyán belül figyelembe veendő további tényeket az alperes csak rögzítette, de nem viszonyította, nem hasonlította és ténylegesen nem értékelte. Az elsőfokú bíróság azonban ennek keretén belül nem rögzítette, hogy valójában milyen tényező, szempont értékelését, figyelembevételét hiányolta. Azt a körülményt ugyanis, hogy a felperes ismételt jogsértést valósított meg, az Fgytv. 47/C.§ (5) bekezdés a) pontjában foglaltaknak megfelelően a határozat rögzítette, tételesen felsorolva azokat a határozatokat, amelynek kapcsán az ismételt jogsértést fennállónak találta. A határozat rögzítette azt is, hogy az ismételt jogsértések körében az ártájékoztatással kapcsolatos hiba, hiányosság miatt hozott marasztaló határozatok kerültek felsorolásra és súlyosbító körülményként figyelembe vételre. Az elsőfokú bíróság kereseti kérelem hiányában, jogszabályi rendelkezésre történő hivatkozás nélkül, törvénysértően állapította meg, hogy kétszeres értékelésre került sor. Az elsőfokú bíróság erre irányuló kereseti kérelem nélkül vizsgálta a más megye illetékességi területén hozott ártájékoztatással összefüggő jogsértések figyelembe vehetőségét, amelynek kapcsán tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a más illetékességi területen hozott marasztaló határozatok nem vehetők figyelembe az ismételt jogsértés körében. Az Fgytv. ilyen kitétel, rendelkezést nem tartalmaz, az ismételt jogsértés földrajzi területtel össze nem függően állapítható meg, ugyanis a jogsértés elkövetője maga a vállalkozás. Attól függetlenül, hogy a vállalkozásnak melyik telephelyén követték el a jogsértést, az ismételt jogsértés ténye megállapítható, az ismételt jogsértés megállapításához csak az szükséges, hogy a vállalkozás korábban a jelen jogsértéssel megegyező, azonos vagy azzal szorosan összefüggő jogsértést kövessen el.

Az elsőfokú bíróság jogszabályi hivatkozás nélkül állapította meg azt is, hogy a bíróság kiszabására az egyes jogsértésekhez kapcsolódóan külön-külön feltárt szempontrendszer szerint jogsértésenként meghatározott bírság összegek megadásával kerülhet sor, több jogsértés esetén összességében egy bírságösszeg nem szabható ki.

Nincs arra jogszabályi rendelkezés, hogy több jogsértés esetén az egyes jogsértés típusokat külön-külön kell szankcióval sújtani. A hatóság a több jogsértés miatt egy döntésbe foglalt marasztalás során csak egy bírságot köteles kiszabni. Különböző jogsértések esetén a hatóságnak a jogsértések súlya körében kell értékelni, hogy az egyes jogsértéseket milyen súllyal ítélte meg, de nem köteles arra, hogy az egyes jogsértéstípusokat külön-külön szankcionálja. A hatóság döntését korábbi bírságkiszabási gyakorlata nem köti, a korábban kiszabott bírságok összegei nem meghatározóak, ugyanis az egyes jogsértéseket mindig az ügy egyedi sajátosságaira tekintettel kell elbírálni és szankcionálni az Fgytv. 47.§ (4) bekezdése értelmében. A hatóság a bírság kiszabásánál értékelheti azt is, hogy a számos határozattal korábban elkövetett ártájköztatási hiba, hiányosság miatt marasztaló döntéseket hozott, az ismétlődő jogsértésre tekintettel a vállalkozás jogkövető magatartása milyen összegű bírság kiszabása mellett kényszeríthető ki, milyen mértékű az a bírság, amely a jogszabályok betartására ösztönzi az adott vállalkozást, és áll arányban az elkövetett jogsértésekkel, értékelve ennek során a többi szempontot is, így a jogsértések típusát, a fogyasztói érdeksérelmek körét, a jogsértés kiterjedtségét, a jogsértéssel érintett áruk értékét is."

Az egyösszegű bírságolást a Kúria a Kfv.II.37.737/2012/4. számú végzésében is jogszerűnek találta, és a Kfv.II.37.661/2011/4. számú ítéletében is tévesnek minősítette azt az elsőfokú ítéleti elvárást, hogy az egyes jogsértésekhez - fogyasztóvédelmi ügyben - külön jogszabályi hivatkozás nélkül, külön-külön, azaz jogsértésenként állapítsa meg a hatóság a bírságösszegeket.

A Kfv.IV.37.328/2008/5. számú felülvizsgálati ítéletben a Legfelsőbb Bíróság a minőségvédelmi bírság számítása módjára vonatkozóan adott iránymutatást. Hivatkozott az Ét. 14.§ (4) bekezdésére, amely egyértelműen rendelkezik arról, hogy a tétel értéke az adott élelmiszer előállító, illetve forgalmazó helyen a mintavétel időpontjában alkalmazott egységár és az ellenőrzött egységben található kifogásolt tételek mennyiségének a szorzata, így a minimumbírság összege is tételenként számolandó. A kereskedelmi egységenként történő számítás mellőzésére vonatkozó felperesi előadás kapcsán azt hangsúlyozta a

Legfelsőbb Bíróság, hogy annak semmiféle jogszabályi alapja nem volt. A hatóság minden egyes ellenőrzött kereskedelmi egységet külön-külön kellett, hogy kezeljen, ezért a bírságösszeget is ennek megfelelően kellett számolnia.

Lényeges kiemelni, hogy míg a közigazgatási eljárásban a bizonyítási kötelezettség a hatóságot terheli, így a kötelezett jogsértő magatartásának lényeges körülményeit azonosítani köteles ahhoz, hogy megalapozott döntést hozzon nemcsak a jogalap, hanem a jogkövetkezmény tekintetében is. A bírósági felülvizsgálat során a bizonyítási kötelezettség alapvetően a felperest terheli (Pp. 164.§ (4) bekezdés), így ha csupán állítja, de nem bizonyítja, hogy vannak olyan körülmények, amelyet jogsértésének súlyát csökkentik, akkor nem lehet ezt javára értékelni (Pp. 3.§ (3) bekezdés).

A felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.37.575/2010/4. számú ítéletében mutatott rá arra, hogy bizonyítatlan körülmények nem lehetnek okai a bírságkiszabás körülményei újramérlegelésének, a bírság megváltoztatásának.

A bírsággal szemben „elvárás”, hogy a jogsértéssel arányban állóan kerüljön kiszabásra, kellő visszatartó ereje legyen. A Kúria a Kfv.III.37.375/2012/5. számú ítéletében azt fejtette ki, hogy „a figyelmeztető jellegű bírság esetén, amelynek mértéke nagyságrendekkel közelebb áll a bírság minimumhoz, mint a maximumhoz, nem lehet az arányosság követelményét számon kérni.” A per a fogyasztó értesítés nélküli, áramszolgáltatásból való kikapcsolása miatt előterjesztett panasz folytán indult eljárásban hozott 300.000 forint bírságot kiszabó határozat felülvizsgálata tárgyában folyt. Az elsőfokú bíróság a jogsértés megállapítása mellett a bírságot 50.000 forintra mérsékelte további enyhítő körülményként értékelve, hogy a jogsértés nem volt súlyos, egy fogyasztót érintett, akinek ebből kára nem származott, adminisztratív okból következett be a jogsértés, előnye a felperesnek ebből nem származott. Az alperes felülvizsgálati kérelme alapján a Kúria a bírói mérlegelés okszerűtlenségét és jogsértő jellegét megállapítva a kereset elutasításáról döntött az ítélet hatályon kívül helyezése mellett.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint az

arányosság követelményének minden esetben érvényesülni kell. A minimumhoz közeli bírság önmagában nem jelenti az arányossági követelmény érvényesülését.

A bíróság gyakran szembesült azzal, hogy a hatóság nem az arányosság követelményének megfelelő mértékű bírságot szabott ki a jogsértővel szemben, de kereseti kérelem/felülvizsgálati kérelem hiányában e kérdéssel nem foglalkozhatott.

Szerencsejáték tiltott reklámozásához kapcsolódóan a Kfv.II.37.274/2012/6. számú ügyben a reklámok 2010. január óta voltak láthatók, a sportnapilapban megjelent reklámok 2010. júniusában ötször jelentek meg 336.195 eladott példányszámban, illetve 2010. június 11-július 10. között tizenkilenc alkalommal kerültek közzétételre 1.210.521 példányszámban. A kifogásolt reklámok a sportnapilapban 2010. május 26-tól naponta megjelentek, valamint a napilap 2010. október 8-16. között megjelent lapszámaiban is közzétételre kerültek. A bírság összege 1.000.000 forint volt.

A Kfv.II.37.357/2012/6. számú ügyben a felperes 2010. májusában az on-line szerencsejátékok szervezését végző honlapot népszerűsítő reklámokat 49 alkalommal sugározta, a hatóság 200.000 forint fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta.

A Kfv.II.37.209/2012/6. számú ügyben a kifogásolt reklám 175.964 db eladott lapszámban jelent meg. A bírság 200.000 forint volt. A Kfv.II.37.639/2011/5. számú ügyben feltárt tények szerint a reklámok 2008. december 1-jétől egy hétig naponta voltak láthatók. A reklámszpotnak két változatát sugározták 2008. decemberében, az egyiket 32, a másikat 118 alkalommal. A hatóság a felperest 50.000 forint fogyasztóvédelmi bírsággal sújtotta.

A Kfv.II.37.754/2012/11. számú ítéletben rögzített tényállás szerint a 2010. május 1-jétől május 30-ig 126 alkalommal sugárzott kétféle reklámszpot miatt kiszabott bírság 50.000 forint volt.

A dohányreklámok kapcsán két ügyben feltárt tényállás alapján /Kfv.II.37.750/201/5., Kfv.II.37.317/2012/5./ a promóció miatt folyt és többször megismételt eljárásokban a kezdeti 50.000, illetve 100.000 forintos bírságösszegek 30 millióra illetve 300 millióra, majd 30 millióról 93 millióra nőttek. Eljárási jogsértés miatt a Kúria a megnövekedett bírságösszegek jogszerűségéről nem foglalhatott állást, de a bírságok növekedése és a bíróságok előtt ismert ügyek nagy száma is azt mutatja,

hogy a kezdetben kiszabott bírságok nem voltak visszatartó erejűek.

Jogsértő dohányreklámok tárgyában indult eljárásokban is eltérő mértékű bírságok kerültek kiszabásra.  
/Kfv.IV.37.879/2009/9. - 14 millió forint;  
Kfv.VI.38.043/2010/11. - kétmillió forint;  
Kfv.VI.38.044/2010/11. - kétmillió forint; Kfv.VI.37.985/2010/10. - kétmillió forint; Kfv.II.38.045/2010/13. - kétmillió forint; Kfv.II.37.605/2010/4. - kétmillió forint/

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.527/2010/4. számú, a Kfv.VI.38.169/2010/8. számú, a Kúria a Kfv.II.37.699/2011/5. számú ítéletben rámutatott, hogy a vizsgált időszakban hatályos, a gazdasági reklámtevékenységről szóló 1997. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Grtv.) 16. § /4/ bekezdése értelmében reklámfelügyeleti eljárás a gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezéseket megsértő reklám közzétételét követő egy éven túl nem indítható meg.

A felelősség kérdése a Kfv.VI.38.093/2010/5.számú ügyben merült fel, a hatóság a jogsértést abban tárta fel, hogy a dohánytermék gyártója a dohánytermék fogyasztói csomagolási egységén e megnevezést azonosításra alkalmas módon a dohánytermékek gyártásáról, forgalmazásáról és ellenőrzéséről szóló 102/2005.(X.31.) FVM rendelet (a továbbiakban: R.) 6. § c/ pontjába ütköző módon nem tüntette fel, emiatt a gyártóval szemben 80.000 forint fogyasztóvédelmi bírságot szabott ki.

A Kfv.III.37.713/2010/4.számú ügyben elektronikus levelezési címről a felperes szolgáltatásait és a felperes által fenntartott honlap népszerűsítését szolgáló elektronikus hirdetést továbbítottak másik elektronikus levelezési címre, a címzett előzetes hozzájárulása nélkül. A hatóság a felperest, mivel elektronikus hirdetői minőségében megsértette a 2008. évi XLVIII. törvény /a továbbiakban: Grtv./ 6. § /1/ bekezdését, 500.000.- Ft bírság megfizetésére kötelezte. A felperes a perben nem bizonyította, hogy a saját szolgáltatását népszerűsítő e-maileket nem ő, hanem valaki más küldte, aki ezeket az e-maileket - felperesi állítás szerint - lejáratási célból tette közzé.

A felelősség kérdését vizsgálta a felülvizsgálati bíróság a Kfv.II.37.432/2009/4. számú ítéletében, megállapítva, hogy a tiltott dohányreklámért az az egyéni vállalkozó tartozik felelősséggel, aki az adott dohányterméket



reklámozó hamutálat kitette, de a dohánytermék gyártója felelősségre nem vonható, mivel az egyéni vállalkozóval nincs szerződéses kapcsolata, a hamutartó kihelyezéséről nincs tudomása.

A nem biztonságos termék forgalmazásával kapcsolatos felelősség kérdése a Kfv.37.182/2012/5. számú ügyben merült fel.

A bírság alóli mentesülést az Fgytv. nem teszi lehetővé. Azonban a Fgytv. 47.§ (6) bekezdése szerint - határozathozatal mellőzése mellett - hatósági szerződésben kötelezettséget lehet vállalni arra, hogy az ügyfél felhagy a jogsértő magatartással, és magatartását a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a 45/A. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezésekkel. Ebben az esetben a Fgytv. 47.§ (7) bekezdése alapján nincs helye az (1) bekezdés szerinti jogkövetkezmény alkalmazásának a fogyasztóvédelmi hatósággal hatósági szerződést kötő ügyféllel szemben a szerződésben megállapított teljesítési határidőn belül azon jogsértés miatt, amelynek megszüntetése érdekében a szerződés megkötésére sor került.

A vizsgált ügyekben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény /a továbbiakban: Ket./ 94.§-ának alkalmazása nem merült fel.

(Készítette: Dr. Fekete Ildikó, Dr. Márton Gizella)

#### **III.4. Hulladékgazdálkodási bírság**

A környezetvédelem klasszikus területéhez tartozik a hulladékgazdálkodás, a levegőtisztaság-védelem, a zaj- és vízvédelem. A környezetvédelem - és ezzel együtt a hulladékgazdálkodás - célkitűzése a környezeti károk megelőzése, az okozott károk megszüntetése, a környezeti

minőség javítása, a természeti erőforrásokkal való ésszerű gazdálkodás.

A Kúria (a Legfelsőbb Bíróság) gyakorlatát vizsgálva a környezetvédelem területéről a hulladékgazdálkodási ügyek túlsúlya figyelhető meg. A szabályozás jellemzője, hogy a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kt.) rögzíti a hulladékokkal kapcsolatos legfőbb elveket (30.§), de külön jogszabályok tartalmazzák a részletes szabályokat.

A Joggyakorlat-elemző Csoport által vizsgált időszakban (2008-2013.év) a Kúria (LB) vizsgált gyakorlata a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) rendelkezéseinek, valamint a hulladékgazdálkodási bíróság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001.(XII.21.) Kormányrendelet (Vhr.) előírásainak elemzésére terjed ki, tekintve, hogy az új szabályozás, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (új Hgt.) 2013. január 1-jével lépett hatályba (kivéve a 94. és 95.§-t) [lsd.89.§] Az új rendelkezéseket a hatályba lépés után indult, vagy megismételt eljárásokban kell alkalmazni az új Hgt. 90.§ (1) bekezdése alapján. Figyelemmel arra, hogy a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróságok a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 339/A.§-a alapján a meghozatalukkor fennálló tények és alkalmazandó jogszabályok alapján vizsgálják, az új Hgt. rendelkezéseinek Kúria általi értelmezése még várat magára. Ez természetesen nem akadályozza annak, hogy a régi szabályokhoz képest megalkotott új szabályokat, amennyiben az szükséges és indokolt, az elemzés megfelelő helyen hivatkozza, értelmezze vagy értékelje.

#### 1. SZEMÉLYI HATÁLY

Ahogy a bevezetőben említésre került valamennyi környezetvédelmi típusú bíróság (hulladékgazdálkodási, zajvédelmi, levegővédelmi, csatorna-, vízszennyezési, stb.) esetében a bíróságolás jogalapja általános szinten a Kt-ben található. A Hgt. külön fejezetben (VIII. Fejezet) szabályozza a hulladékgazdálkodási szabályok megtartásáért való felelősség kérdését. Felállít egy általános jogi felelősséget (46.§), melyben rögzíti, hogy a hulladékkal való környezetveszélyeztetés, vagy környezetkárosítás esetén a környezetvédelmi törvény rendelkezései szerint kell eljárni.

A Kt. IX. fejezete (Felelősség a környezetért) első része

tartalmazza a jogi felelősség általános rendelkezéseit, három pillérre helyezve azt. A Kt. 101.§-a kimondja, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért ((1) bekezdés). A környezethasználó kötelezettségei között a (2) bekezdés e) pont deklarálja, hogy a környezethasználó köteles az általa okozott környezetkárosodásért helytállni és a megelőzési, illetve helyreállítási költségeket viselni.

A Kt. környezetvédelmi bírság címet viselő 106-107.§-aiban található a bírsággal kapcsolatos általános előírások, a 106.§ (1) bekezdése értelmében, aki jogszabályban, hatósági határozatban, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított, közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, illetve határértéket túllép, a jogsértő magatartás súlyához - így különösen az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez - igazodó környezetvédelmi bírságot köteles fizetni.

Eszerint a környezetvédelmi bírság személyi hatálya minden környezethasználóra kiterjed. A környezethasználó fogalmát a Kt. közvetetten határozza meg, míg a környezethasználatát közvetlenül (4.§ 9. pont: környezethasználat: a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételeivel, illetőleg terhelésével járó tevékenység). A Kt. áttételesen tartalmazza a környezethasználó fogalmát, amikor a 2.§ (1)-(2) bekezdésében a törvény hatályát az alábbiak szerint határozza meg.

A törvény hatálya kiterjed:

a) az élő szervezetek (életközösségeik) és a környezet élettelen elemei, valamint azok természetes és az emberi tevékenység által alakított környezetére;

b) az e törvényben meghatározottak szerint, a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységre.

(2) A törvény hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki

a) akik vagy amelyek az (1) bekezdés a) pontja szerinti környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek, illetve akiket vagy amelyeket kötelezettségek terhelnek;

b) akik vagy amelyek az (1) bekezdés b) pontja szerinti tevékenységet folytatnak (a továbbiakban: környezethasználó).

A Kt. tehát a bírság személyi hatályát a környezethasználóra terjeszti ki, minden további megszorítás nélkül.

A Hgt. 49.§-a szerint a hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére az köteles:

1. Aki tevékenységével vagy mulasztásával a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget.

2. Aki tevékenységével vagy mulasztásával a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez.

3. Aki tevékenységével vagy mulasztásával a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyezteti, károsítja. (Hgt. 49.§ (1) bekezdés)

A Hgt. szerint tehát a hulladékgazdálkodási bírság azzal szemben szabható ki, aki a jogsértést elkövette, további megszorítást, előírást a törvény nem tartalmaz, azzal együtt, hogy a Hgt. 2.§ (4) bekezdése háttérjogszabályként a Kt.-t jelöli meg, amikor kimondja, hogy a hulladékgazdálkodással összefüggő, e törvényben nem szabályozott kérdésekben a Kt. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Hgt. 49.§ (7) bekezdésében foglaltak alapján alkotott Vhr. a személyi hatály tekintetében nem tartalmaz rendelkezéseket, az eljárási szabályok között (4.§) „a bírság megfizetésére kötelezett”-ről beszél.

A kötelezetti kör szempontjából jelentős, hogy az önkormányzat hulladékgazdálkodási bírság fizetési kötelezettségét mondta ki a Kúria Kfv.37.120/2012/6. számú döntésében, rámutatva, hogy a Hgt. hatálya alól nem vonhatja ki magát az önkormányzat csak azért, mert egyrészt a környezetvédelmi, így hulladékgazdálkodási szabályok megalkotója, másrészt a környezetvédelmi jogszabályok végrehajtója. Megállapította továbbá a Kúria, hogy az önkormányzat, mint jogi személy gazdasági

tevékenysége körében vette át a hulladékot annak birtokosától, a terület rendezése során pedig gazdasági tevékenységet végzett, így az önkormányzat, ugyanúgy mint más, hulladékgazdálkodási bírsággal sújtható, ha engedélyhez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély nélkül végez. Ettől különböző kérdés, hogy a Kt. és a Hgt. alapján az önkormányzatoknak milyen környezetvédelmi feladataik vannak.

## 2. TÁRGYI HATÁLY

A Kt. 106.§ (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy aki jogszabályban, hatósági határozatban, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított, közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, illetve határértéket túllép, a jogsértő magatartás súlyához - így különösen az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez - igazodó környezetvédelmi bírságot köteles fizetni.

Érdekes kérdés, hogy vajon a jogalkotó mit értett a környezet védelmét szolgáló előírás „közvetlen vagy közvetve” történő megsértésén, különös figyelemmel arra, hogy a Kt. a hulladékgazdálkodási bírság, de minden egyéb környezetvédelmi bírság esetében is csupán háttérjogszabályként funkcionál, vagyis a konkrét jogsértő tényállásokat, magatartásokat az egyes környezeti elemekre vonatkozó jogszabályok részletezik. Ennek tisztázására a törvény miniszteri indokolása sem tartalmaz tájékoztatást, és azzal eleddig a felülvizsgálati bíróság sem foglalkozott egyik eseti döntésében sem.

Érdekes megfogalmazásnak tűnik a jogszabályhely azon kitétele is, mely szerint a környezetvédelmi bírság megfizetésére az kötelezett, aki - többek között - jogszabályban vagy közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított előírást szeg meg. Érthetetlen, hogy a jogalkotó miért különbözteti meg ennyire élesen a nemzeti jogszabályt a közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktustól, ez utóbbi nyilvánvalóan a rendelet, mely az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke szerint „általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.” Vagyis mivel a rendelet teljes egészében kötelező, azt nem lehet hiányosan, szelektíven vagy csak részben alkalmazni, továbbá mivel a rendelet közvetlenül

alkalmazandó valamennyi tagállamban, vagyis nincs szükség a nemzeti jogba való belefoglalásra vonatkozó intézkedésre, és az a nemzeti végrehajtási intézkedéstől függetlenül keletkeztet jogokat és kötelezettségeket, továbbá az a hatálybalépésétől kezdődően, vagyis a Hivatalos Lapban való kihirdetését követő húsz nap elteltével valamennyi tagállamban alkalmazandó, indokolatlannak és céltalannak tűnik a Kt. szerinti különbségtétel.

A Hgt. a Kt. 106.§ (1) bekezdésével összhangban szabályozza az egyes jogellenes magatartásokat, annak 49.§-a szerint a hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére az köteles:

1. Aki tevékenységével vagy mulasztásával a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget.
2. Aki tevékenységével vagy mulasztásával a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez.
3. Aki tevékenységével vagy mulasztásával a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyeztet, károsítja. (Hgt. 49.§ (1) bekezdés)

A Vhr. a jogellenes magatartásokat nem szabályozza újra, vissza sem utal a Hgt.-re, hanem a bírság mértéke címet viselő fejezetében, az 1.§ (3) bekezdésben, az alaphírság legmagasabb mértékének meghatározása körében állítja fel a bírságolás alapjául szolgáló egyes konkrét tényállásokat, az alábbiak szerint:

1. A hulladékok kezelésével kapcsolatos, jogszabályban vagy hatósági határozatban előírt besorolási kötelezettségek nem vagy nem megfelelő teljesítése, a rendelkezések egyéb megsértése.
2. A külön jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott hulladékkezelési feladatok, továbbá az egyes hulladékfajtákra, elhagyott gépjármű hulladéokra, illetőleg kezelésükre vonatkozó, jogszabályban előírt kötelezettségek, műszaki szabályok nem, vagy nem megfelelő teljesítése.
3. Hulladékkezelő létesítmény jogellenes létesítése; hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes

follytatása, valamint települési hulladékkezelési közszolgáltatás jogellenes végzése esetén tizennyolcezer forint;

4. A Kt. szerinti

a) környezetveszélyeztetés,

b) környezetkárosítás.

5. Nem veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása.

6. Veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása.

7. Az előbbi bekezdés alá nem sorolható, környezetveszélyeztetéssel, illetőleg környezetkárosítással nem járó egyéb jogsértés.

Látható tehát, hogy a hulladékgazdálkodási bírságolásra vonatkozó jogellenes magatartások három jogszabályban (Kt., Hgt., Vhr.) kerültek szabályozásra. A Kt. általános szinten határozza meg a jogellenes magatartásokat, aminek oka nyilván az, hogy a Kt. nemcsak a hulladékgazdálkodási, hanem az egyéb környezetvédelmi típusú bírságok alap-tényállásaként is funkcionál. A Hgt. és a Vhr. jogellenes magatartásokat meghatározó rendelkezései nincsenek minden tekintetben összhangban egymással, ennek azonban gyakorlati oka az, hogy míg a Hgt. keretjelleggel határozza meg a bírságolandó magatartásokat, addig a Vhr. szerinti különbségtétel az alapbírság mértékének meghatározásához szükséges.

A hulladékgazdálkodási bírságot kiszabó hatósági határozatokból az állapítható meg, hogy a bírság kiszabásának jogalapjául az eljáró hatóság minden esetben a Hgt. 49.§ (1) bekezdése mellett hivatkozik a Vhr. 1.§ (3) bekezdése szerinti konkrét tényállásra is, ennek érthető indoka, hogy az alapbírság meghatározása minden esetben a Vhr. 1.§ (3) bekezdése alapján történik. Az azonban leszögezhető, hogy mivel a Hgt. nem tartalmaz kellően konkrét jogsértő magatartásokat, maga a jogsértés is a Vhr. 1.§ (3) bekezdése szerint kerül besorolásra.

A Kúria Kfv.III.37.106/2012/5. számú ítéletében foglalkozott az Európai Parlament és tanács 2008. november 19. napján elfogadott, 2008/98/EK irányelv határidőben történő átültetésének elmaradásával. Megállapította, hogy a 2008/98/EK irányelv 40. cikke az átültetés tekintetében úgy rendelkezik, hogy a tagállamok hatályba léptetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy ennek az

irányelvnek legkésőbb 2010. december 12-ig megfeleljenek. Tény, hogy a Hgt. módosítására, illetőleg a 40. cikk rendelkezése szerinti átültetésre sem 2010. december 12-ig, sem a Kúria ítéletének meghozataláig (2012. november 21.) nem került sor. A 42. cikk a hatályon kívül helyezés és átmeneti rendelkezések körében pedig úgy szabályoz, hogy a korábbi, 2006/12/EK irányelv 2010. december 12-étől hatályát veszti, 2008. december 12-étől pedig a 2006-os irányelv egyes cikkeit módosítja. Ebből levonta azt a következtetést, hogy a 2006/12/EK EK irányelv 2010. december 12-éig a 2008-as módosításokkal hatályban volt, így a felperes cselekménye megítélésénél a Hgt-t továbbra is a 2006-os irányelv szövegével és céljával összhangban kellett alkalmazni a hatósági eljárásában.

Ellentétes álláspontok fogalmazódtak meg az elmúlt évek gyakorlatában abban a kérdésben, hogy ha a hulladékkezelési engedélyben foglalt érvényességi időn túl, vagy meghatározott kvótát meghaladóan végez hulladékgazdálkodási tevékenységet a vállalkozás, akkor az miként minősíthető.

A felülvizsgálati bíróság Kfv.III. 37.106/2012/5. számú döntésében - a munkacsoport álláspontja szerint - helyesen mutatott rá a különbségre. A Kúria egyetértett azzal, hogy ha a felperes rendelkezett engedéllyel nem veszélyes hulladék begyűjtésére és szállítására, azonban annak érvényességi ideje lejárt és az új engedélyt csak később szerezte be, akkor a nem veszélyes hulladék begyűjtési és szállítási tevékenységet - a köztes időben - engedély nélkül végezte. Míg azon hulladékokkal kapcsolatos cselekménye, amelyre nézve a felperes rendelkezett engedéllyel, de a kvótát meghaladóan kezelte a hulladékot, az engedélytől eltérően végzett tevékenységnek minősül. Figyelemmel pedig arra, hogy a jogsértő magatartás nagyobb része az engedély nélküli tevékenység folytatása volt, így a cselekményt a Vhr. 1.§ (3) bekezdés d) pontja alá sorolta a bíróság kiszabás vonatkozásában.

(egyező álláspont Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.329/2008/7. számú, Kfv.VI.37.361/2011/4. számú döntésében)

A Kúria Kfv.VI.37.361/2011/4. számú elvi határozatként is közzétett döntésében azt állapította meg, hogy ha a hulladékkezelő hulladékkezelési engedéllyel rendelkezik, azonban tevékenységét nem az engedélyben foglaltaknak megfelelően végzi, azaz az engedélyben meghatározott mennyiséget túllépi, többlet-hulladékmennyiséget kezel, akkor a hulladékkezelési feladatokat nem megfelelően



teljesíti, de nem engedély nélküli hulladékkezelési tevékenységet végez. Ez okból e tevékenységet hulladékkezelésnek minősülő tevékenység jogellenes folytatásaként nem lehet minősíteni, és ez okból az alapbírság összegét sem a Vhr. 1.§ (3) bekezdés d) pontja alapján kell megállapítani, hanem azt kell megállapítani, hogy a felperes a Vhr. 1.§ (3) bekezdés a) pontjába foglalt, a hulladékok kezelésével kapcsolatos hatósági határozatban előírt rendelkezéseket sértette meg egyéb módon azzal, hogy az adott kódszámú hulladékból évente kezelhető mennyiséget túllépte. A magatartás jogi megítélésének tehát azért van kiemelkedő jelentősége a közigazgatási bírság, így hulladékgazdálkodási bírság tekintetében, mert a nem megfelelő minősítés eltérő és helytelen alapbírság megállapításához vezet, amely végül a továbbiakban megfelelően végzett számítások ellenére is törvénysértő hulladékgazdálkodási bírság megállapításához vezet.

A Kúria Kfv.II.37.684/2011/4. számú ítéletében a Hgt. 16.§ (3) bekezdésével foglalkozott, mely szerint gazdálkodó szervezet üzletszerűen, rendszeresen hulladékszállítási tevékenységet csak a külön jogszabályokban meghatározott feltételekkel, a környezetvédelmi hatóság engedélyével folytathat. A perbeli tényállás szerint a felperes 10 tonna mennyiséget meghaladó hulladékot engedély nélkül szállított a gazdasági tevékenysége körében, ezen tevékenységét ellenértékért végezte, így a gazdasági tevékenység alapján az üzletszerűség fogalmi eleme megvalósult, a Hgt. 16.§ (3) bekezdésében írt feltételek az üzletszerűség és rendszeresség vonatkozásában ugyanis nem együttes feltételek annak ellenére, hogy a gazdálkodó tevékenység keretében kétség kívül összefüggést mutathatnak.

A Kúria Kfv.II.37.078/2012/8. számú ítéletében foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy más vállalkozás engedélye felhasználható-e egy polgári jogi megállapodás alapján. Arra a megállapításra jutott a felülvizsgálati bíróság, mellyel egyet ért a munkacsoport, hogy a hulladékkezelési engedéllyel rendelkező gazdasági társasággal kötött polgári jogi szerződés nem pótolja a ténylegesen hulladékkezelési tevékenységet végző társaság engedélyét, vagyis a saját jogon szerzett hulladékkezelési engedély nem engedhető át, a hulladékkezelési tevékenységet ténylegesen végző és a hulladékkezelési engedéllyel rendelkező társaságok között létrejött

szerződéssel a hulladékkezelési engedély nem engedhető át, a közigazgatási hatósági jogviszony polgári jogi jogviszonnal nem váltható ki.

### 3.Elévülés (mint a bírság kiszabásának törvényi akadály):

A Hgt. 49.§ (3) bekezdésében a bírság kiszabására a környezetvédelmi hatóság (1) bekezdésben meghatározott cselekményről való tudomásszerzésétől számított egy éves határidőt állapított meg szubjektív határidőként, rögzítve, hogy egy éven túl nincs lehetőség a bírság kiszabására. Ez a rendelkezés objektív határidőként pedig a cselekmény elkövetésétől számított öt évet írja elő, jelölve, hogy nem szabható ki bírság öt éven túl, kivéve, ha a cselekmény jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg. Lényegében ez a szabályozás teljesen koherens azzal az elvvel, hogy a jogsértő állapot fennállása az elévülést nem szakítja meg, egészen addig lehetősége van a hatóságnak a jogsértő állapot felszámolása iránt bármilyen intézkedés megtételére, így bírság kiszabására is, ezzel elősegítve a jogérvényesítést, amíg a jogsértő állapot fennáll. Lényegében ezért is rögzíti a Hgt. 49.§ (3) bekezdése, hogy ebben az esetben az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll. Lényeges, hogy az új Hgt. ilyen elévülési szabályokat nem tartalmaz, azonban a Ket. 94/A.§ általános érvénnyel igen.

A felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.37.329/2008/7. számú ítélete szerint a szubjektív intézkedési határidő a hatóság tudomásszerzésétől számít.

A Kúria Kfv.II.37.144/2011/5. számú ítéletében azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a tudomásszerzés lehetősége vagy annak tényleges bekövetkezése veendő-e figyelembe a Hgt. 49. § (3) bekezdése alkalmazása szempontjából. A Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Hgt. a cselekményről való tudomásszerzés időpontját határozta meg az elévülés kezdő időpontjaként. A tudomásszerzés ebben az esetben a jogellenes állapotról való tényleges tudomásszerzést jelenti, ami több irányú feltétel megvalósulását feltételezi. Elsődlegesen annak van jelentősége, hogy a hatóságnak a jogellenes állapot fennállásáról olyan módon kell értesülnie, ami igazolhatóvá teszi a tudomásszerzést, tehát utólag rekonstruálható, hogy az adatok megismerése ténylegesen megtörtént. Nem elegendő a „tudomásszerzés lehetősége”. Kiemelte továbbá, hogy a tudomásszerzésnek a hatáskörrel

és illetékességgel rendelkező hatóság vonatkozásában kell megvalósulnia (lsd. még Kfv.IV.37.329/2008/7. számú ítélet).

A Kúria Kfv.VI.37.069/2011/14. számú döntése szerint a tudomásszerzés többféleképpen megvalósulhat, például a felperes adatszolgáltatásával, de egyéb módon is, pl. helyszíni szemlén történő tudomásszerzéssel is.

Ezen határidő anyagi jogi jellegét rögzítette a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.119/2010/4. számú határozatában, kifejezésre juttatva azt, hogy a bírságot kiszabó határozatnak egy éven belül meg is kell érkeznie a bírságolt jogalanyhoz, mert nem elegendő, hogy a döntés egy éven belül kerüljön meghozatalra, és az sem, hogy azt ezen időn belülre dátumozzák, és csak ezt követően kerüljön közlésre. Egyértelművé tette ezen eseti döntésében a Legfelsőbb Bíróság, hogy a Hgt. 49.§ (3) bekezdésében megállapított határidő nem a Ket.-ben, vagy a Pp.-ben rögzített eljárási határidő, hanem anyagi jogi természetű. Ugyanezen álláspont fogalmazódott meg a Kfv.IV.37.027/2009/9. számú döntésben is.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.035/2010/4. számú ítéletében arra mutatott rá, hogy a hatóság és az ügyfél között folyamatosan fenn kell állnia az eljárásjogi jogviszonynak, és csak ebben az esetben tekinthető úgy, hogy az elsőfokú eljárás többszöri megismétlése az elévülés tekintetében nem releváns. Abban az esetben, amikor az ügyfél és a hatóság között a közigazgatási eljárás nem folyamatos, mert pl. a 2007. június 28-i ellenőrzéssel indult ügy 2008. áprilisában lezárult, majd egy újabb hatósági eljárás megindítására került sor, melynek keretében 2009. januárjában bírságot írnak meg a felperest, ez már a hatósági tudomásszerzéstől számított egy év elteltének tekinthető, amely alapján a Hgt. 49.§ (3) bekezdésében foglaltak szerint bírság kiszabásának nincs helye.

#### 4.FELELŐSSÉG VIZSGÁLATA A BÍRSÁG KISZABÁSA KÖRÉBEN

A Kt. IX. fejezete (Felelősség a környezetért) első része a jogi felelősség általános alapjával foglalkozik (101-102.§), azt követően található a közigazgatási jogi felelősségre vonatkozó rendelkezések (102/A.-102/B.§), majd a kártérítési felelősségre vonatkozó szabályok (103.§-105.§), végül a környezetvédelmi bírságra vonatkozó előírások (106-107.§). A Kt.-ben található jogi rendelkezések felépítése azért érdekes, mert míg a

környezetvédelmi bírság a Kt. rendelkezései szerint objektív felelősségen alapszik, addig a jogszabályban előbb található jogi felelősség általános alapjai címet viselő résznel a jogalkotó felállított egy törvényi vélelmet, és ebből fakadóan a mentesülés jogi lehetőségét is.

A Kt. 102.§-a sorrendet állít fel a felelős szempontjából: Elsődlegesen a 102.§ (1) bekezdése szerint a környezetkárosodásért, illetve a környezetveszélyeztetésért való felelősség - az ellenkező bizonyításáig - annak az ingatlan a környezetkárosodás, illetve környezetveszélyeztetés bekövetkezésének időpontját követő mindenkor tulajdonosát és birtokosát (használóját) egyetemlegesen terheli, amelyen a környezetkárosítást, illetve környezetveszélyeztető magatartást folytatták.

A tulajdonos mentesül az egyetemleges felelősség alól, ha megnevezi az ingatlan tényleges használóját, és kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a felelősség nem őt terheli. (2.bek)

Az (1) és a (2) bekezdés rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni a nem helyhez kötött (mozgó) környezetszennyező forrás tulajdonosára és birtokosára (használójára) is. (3.bek.)

Speciális, egyedi a helyzeteket is nevesít a Kt.:

Ha több környezethasználó közösen hoz létre olyan gazdálkodó szervezetet, amelyben korábban végzett azonos vagy egymást kiegészítő tevékenységüket egyesítik, mert a környezetvédelmi kötelezettségek tekintetében a létrehozott gazdálkodó szervezet az alapítók jogutódjának minősül, felelőssége pedig az alapítókkal egyetemleges. (4.bek.)

A gazdasági társaság és egyéni cég azon tagjai (részvényesei), valamint vezető tisztségviselői, akik olyan határozatot (intézkedést) hoztak, amelyről tudták, vagy az elvárható gondosság mellett tudhatták volna, hogy annak végrehajtásával a társaság környezetkárosodást okoz, a társaság megszűnése esetén korlátlanul és egyetemlegesen felelnek a társaságot terhelő, a társaság által nem teljesített helyreállítási és kártérítési kötelezettségekért. Mentesül a felelősség alól a gazdasági társaság és egyéni cég azon tagja (részvényese), illetve vezető tisztségviselője, aki a határozat (intézkedés) meghozatalában nem vett részt, a határozat ellen szavazott, illetve az intézkedéssel szemben tiltakozott. (5.bek.)

További megszorító rendelkezés, hogy a gazdasági társaság és egyéni cég azon vezető tisztségviselője, akit az (5) bekezdés szerinti kötelezettség terhel, kötelezettsége teljesítéséig nem lehet olyan gazdasági társaság és egyéni cég vezető tisztségviselője, mely a tevékenységét környezetvédelmi engedély, egységes környezethasználati engedély, illetve a hulladékgazdálkodásról szóló külön jogszabály szerinti engedély birtokában végezheti. (6.bek.)

Szükséges megemlíteni a körben a Kt. 102/A.§ (1) bekezdését, mely szerint a környezethasználó mentesül a közigazgatási jogi felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a környezetveszélyeztetés vagy a környezetkárosodás

- a) fegyveres összeütközés, háború, polgárháború, fegyveres felkelés, illetve természeti katasztrófa;
- b) jogerős, kötelezést tartalmazó hatósági vagy bírósági határozat végrehajtásának közvetlen következménye.

A 102/A.§ az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve (a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről) rendelkezéseivel összhangban tartalmaz szabályokat. Jól látható ebből, hogy a közigazgatási jogi felelősség alól a környezethasználó milyen kivételes esetekben mentesülhet, a jogalkotó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 345-346.§-aival összhangban a környezet károsításaért a veszélyes üzem működéséből eredő kártérítési felelősségi szabályok alkalmazását írja elő.

Ezen jogszabályi rendelkezéseken túlmenően mind a Hgt., mind pedig a Vhr. a hulladékgazdálkodási bírságot objektív bírságként szabályozza, vagyis a jogalkotó nem írta elő a jogsértő oldalán a felróható elkövetést feltételként, a felróhatóság, vétkesség a jogellenességbe olvad bele, az nem vizsgálendő és nem is vizsgálható. Ezen túlmenően az is leszögezhető, hogy mérlegelési jogot is csak nagyon szűk körben biztosít a jogalkotó a jogalkalmazók számára (Vhr. 1.§ (5) bekezdés, 4.§ (1)-(2) bekezdései, de ezekről más helyütt lesz szó).

A Kúria Kfv.III.37.594/2011/6. számú ítéletében vizsgálta, értelmezte a Kt. 102.§ (2) bekezdése szerinti mentesülési lehetőséget a hulladékgazdálkodási bírságok esetében. A Kúria az elsőfokú bíróság érvelését osztva kiemelte, hogy a Kt. 102.§ (2) bekezdése alapulvételével az egyetemleges felelősség alól a felperes nem mentesülhet, mert a gazdasági társaságok képviselői által tett nyilatkozatokat

tartalmazó jegyzőkönyvek, a helyszíni szemléről készült jegyzőkönyv, a vállalkozói szerződés és a polgármester nyilatkozatai alapján kétséget kizáróan nem sikerült bizonyítani, hogy a felelősség nem őt terheli.

#### 5.A BÍRSÁG MÉRTÉKE, SZÁMÍTÁSA:

A hulladékgazdálkodási bírság kiszabására vonatkozó eljárási szabályokat a bírság mértékét és megállapításának módját a Hgt. 49.§ (7) bekezdése alapján külön jogszabály állapítja meg. Ez a jogszabály a korábban is jelölt 271/2001.(XII.21.) Vhr. (Vhr.).

A Vhr. fő szabályként számított bírság megállapítására tartalmaz rendelkezéseket. A bírság mértéke tekintetében az 1.§ (1) bekezdése rögzíti, hogy a bírság mértékét - külön nevesített kivételektől eltekintve - a Vhr-ben meghatározott alapbírság és az azt módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzataként, a mellékletben foglaltak szerint kell kiszámítani, az így kiszámított összeg alapján kerül meghatározásra a hulladékgazdálkodási bírság összege. Ez a rendelkezés nem vonatkozik azonban több, a Vhr. 2.§-ában [(4)-(8) bek.] és 3.§ (4) bekezdésében jelölt esetre, ahol is tételes, vagy más mérlegelési szempontú bírságalkalmazást tesz lehetővé a jogszabály.

A bírság - és helytelenül nem az alapbírság - számítása során maga a Vhr. 1.§ (2) bekezdése határoz meg mérlegelési szempontokat, értékelhető körülményeket - előírva például, hogy figyelembe kell venni a jogsértő magatartás konkrét veszélyességét, károsító hatását, a jogsértésnek az ország, illetve a térség hulladékgazdálkodási helyzetére gyakorolt hatását, a bekövetkezett kár mértékét és a helyreállíthatóság lehetőségét, kár hiányában pedig a jogsértéssel esetlegesen szerzett előnyt, elhárított hátrányt.

A Vhr. 1.§ (3) bekezdése a hulladékgazdálkodási alapbírság legmagasabb mértékét határozza meg az egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek felsorolása mellett. Ez az összeg 9.000, 15.000, 18.000, 24.000, 48.000, 200.000, illetőleg a legnagyobb környezetvédelmi károsodás veszélyével fenyegető veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítás esetén 1.000.000 forint.

A (4) bekezdésben a jogalkotó mindazon környezetveszélyeztetéssel és károsodással nem járó egyéb

jogsértés esetén az alapbírság összegét 6.000 forintban állapítja meg.

Az 1.§ (3) bekezdésének értelmezése körében külön vizsgálta a munkacsoport, hogy a (3) bekezdésben jelölt alapbírság összegek fix vagy maximumértékek, és azt is, hogy mikor kell a (2) bekezdés mérlegelési szempontjait érvényre juttatni.

A munkacsoport arra a megállapításra jutott, hogy az 1.§ (3) bekezdésében foglaltak maximum és nem fix értékek, azokat a (2) bekezdésben foglalt szempontok figyelembe vételével a 0<X>maximum tartományban kell meghatározni. Így például amikor a hulladékkezeléssel kapcsolatos jogszabályban, vagy hatósági határozatban előírt besorolási kötelezettségnek nem tesz eleget az adott személy, akkor nem 9.000 forint alapbírság összeggel kell számolni, hanem a jogsértés súlyát és egyéb körülményeket értékelve ezt az alapbírság összeget a 0 és 9000 forint között kell meghatározni, indokolva az alapbírság összegének kiválasztását.

Problémaként merült fel, hogy az 1.§ (5) bekezdésében az alapbírság összegének 25 és 100 % közötti megállapításával további kedvezményt (második mérlegelést) vagy első mérlegelést biztosít-e a jogszabály, ha az „elkövető” a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bíróságot megállapító határozat kiadásáig.

Ezen túlmenően az 1.§ (5) bekezdésének értelmezésével kapcsolatosan számos vita alakult ki, amely tekintetben a bírósági gyakorlat azt legalább egyértelművé tette, hogy az 1.§ (5) bekezdése szerint a mérséklésre kizárólag a számított bírságösszeg – azon belül is az alapbírság – tekintetében van lehetőség, fix bírságok esetében, vagy alapbírság meghatározása nélküli bírság esetében nem.

Az azonban továbbra sem tisztázódott egyértelműen, hogy mit is kell az alatt érteni, hogy az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bíróságot megállapító határozat kiadásáig. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának az az alapelve (Pp.339/A.§), hogy mindig az adott magatartás elkövetésének időpontjában fennálló tényeket vizsgálja, érdekes felvetés az, hogy vajon egy engedély nélküli hulladékkezelés, vagy hulladékgazdálkodási tevékenység esetén egy utóbb – azaz a jogsértés elkövetése és annak hatósági észlelése után – beszerzett engedély mennyiben szüntetheti meg a feltárt jogellenes állapotot, vagyis az engedély nélküli

tevékenységet utóbb mennyire teheti jogszerűvé. Arra az időszakra, amelyre a hatósági ellenőrzés kiterjedt, és amely időre az adott személy nem rendelkezett hatósági engedéllyel a hulladékgazdálkodási tevékenység végzésére, az utóbb beszerzett engedély nem vonatkozik, nem vonatkozhat, így ennek az időszaknak a jogszerűtlensége utóbb nem is korrigálható. Akkor miért lehet/ne ezt figyelembe venni?

A munkacsoport álláspontja szerint a jelenlegi szabályozás nem egyértelmű, ezért indokolt lenne, ha a jogalkotó ezt a rendelkezést pontosítaná és világossá tenné azokat a feltételeket, melyek teljesülése esetén az alapbírság összegét mérsékelni lehet.

Nem szerencsés egyébként az 1.§ (5) bekezdésének megfogalmazása sem [..az alapbírság összege az e § (3)-(4) bekezdéseiben és a 2. § (3) bekezdésében meghatározott összegek 25 és 100%-a között állapítható meg..], hiszen ez a normaszöveg azt is jelenti, hogy a mérséklésre gyakorlatilag nem kerül sor (azaz az alapbírság összege 100%-os marad - mérséklés nincs), holott az elkövető a következményeket felszámolta és a jogellenes állapotot megszüntette a bírságot megállapító határozat kiadásáig. Természetesen érthető az a törekvés, hogy az alapbírságnak legalább a negyedét meg kell fizetni akkor is, ha a környezethasználó a jogellenes állapotot megszüntette, a következményeket felszámolta, azaz olyan helyzetet alakított ki, mintha a jogsértés nem történt volna meg. A kedvezmény alkalmazásának világos szabályozása elengedhetetlen.

Indokolt lenne továbbá a Vhr. 1.§ (2), (3) és (5) bekezdésében foglalt szabályokat összehangolni, pontosan megjelölni, mely esetekben lehet mérlegelést alkalmazni, az egyes szempontok mikor-hol értékelhetők. Nem szerencsés a kettős mérlegelés biztosítása sem, különösen eltérő szempontok alapján.

A jelenlegi szabályozás úgy értelmezhető, hogy az alapbírság mérséklésre ad lehetőséget (akár az 1.§ (2) bekezdésében nevesített körülmények alapján) az 1.§ (3) bekezdése azzal, hogy maximum alapbírságot („legmagasabb értéke” szófordulattal) határoz meg, majd további mérséklésre ad lehetőséget az 1.§ (5) bekezdése, már más szempontok alapján. Ugyanakkor, ha megvizsgáljuk a módosító tényezőkre vonatkozó előírásokat (ld. Vhr. melléklet), akkor pedig levonható az a következtetés is, hogy a módosító tényezők körében van csak jelentősége a Vhr. 1.§ (2) bekezdésében írt szempontoknak, azaz az nem



az alapbírság, hanem a bírság kiszámítás során releváns, a módosító tényezők meghatározása körében.

Világosabb lenne a szabályozás, hogyha az 1.§ (3) bekezdésében az alapbírság mértékét és nem legmagasabb mértékét nevesítené - különösen, hogy a módosító tényezőknek kellene az egyedi körülményeket tükröznie - és jobb lenne, ha az 1.§ (5) bekezdés úgy rendelkezne, hogy az alapbírság negyedére leszállítható a pontosan meghatározott feltételek teljesülése esetén.

A szabályozás jogértelmezési problémákat vet fel, kiszámíthatatlanná teszi a jogalkalmazást, és ez egyértelműen tetten érhető a felülvizsgálati gyakorlatban, továbbá a hatósági és bírósági gyakorlat közötti eltérésben is.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.38.199/2010/6. számú döntésében azt az álláspontot foglalta el, hogy a Vhr. 1.§ (3) bekezdésében foglalt alapbírság összeget, alapbírság mértékét a Vhr. az egyes jogsértésekre nézve kötelezően előírja. Ezen alapbírság csökkentésére kizárólag a Vhr. 1.§ (5) bekezdésében foglaltak alapján van lehetőség. Kifejezésre juttatta, hogy a környezetvédelmi hatóságoknak olyan típusú mérlegelési lehetőséget a Vhr. nem biztosít, hogy az alapbírság kötelezően megállapított legmagasabb mértékétől eltérjen. Álláspontja szerint a felperes javára értékelhető körülményeket, kizárólag a Vhr. 1.§ (5) bekezdése szerinti alapbírság csökkentése körében vehetők figyelembe.

Ezzel ellentétesen foglalt állást a Kfv.II.37.078/2012/8. számú döntésével a Kúria, amikor is egyetértve az elsőfokú bírósággal azt állapította meg, hogy a határozat indokolásából nem derül ki, hogy a hatóság miért szabta ki az alapbírságot a legmagasabb összegben, a Vhr. 1.§ (2) bekezdésében foglalt szempontok mérlegelésére sor került-e, vagy sem. Nem fogadta el a határozati indokok felülvizsgálati eljárásban történő kiegészítését, és rámutatott arra, hogy az alapbírság legmagasabb összegét a Vhr. 3.§ (2) bekezdésében meghatározott esetekben kell csak kiszabni, mely előírásból levonta azt a következtetést, hogy minden más esetben az alapbírság ennél kisebb összegben is kiszabható. Álláspontja szerint az 1.§ (5) bekezdése meghatározza az alapbírságtól való eltérés egyik lehetőségét, de nem az egyetlen lehetőségét. Rámutatott arra, hogy a Vhr. 3.§ (2) bekezdése kifejezetten rendelkezéseket tartalmaz arról, hogy mikor kell az alapbírságot a legmagasabb összegben

megállapítani. Tekintettel arra, hogy a hatóságok nem adták indokát annak, hogy a jogszabályi rendelkezéseket miként feleltették meg a konkrét tényállásnak, s a bírság miért és mely jogszabály alapján került a legmagasabb összegben kiszabásra, e tekintetben a közigazgatási határozat jogszerűségét az elsőfokú bíróság helytállóan nem állapította meg és indokoltan kötelezte a bírság körében új eljárásra az elsőfokú hatóságot.

A Kfv.II.37.571/2010/8. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság megerősítette azt a korábbi álláspontját, hogy az engedély nélküli hulladékkezelés utóbb nem helyreállítható, nem orvosolható jogsérelem, így nincs mód a bírság alapösszegének a Vhr. 1.§ (5) bekezdése szerinti mérséklésére.

A Kúria Kfv.II.37.684/2011/4. számú ítéletében arra a megállapításra jutott, hogy a Vhr. 1.§ (5) bekezdésében írt és az alpbírság mérséklésére lehetőséget biztosító jogszabályi rendelkezés alkalmazására nem volt lehetőség, tekintettel arra, hogy a felperes a hulladék engedély nélküli szállításával a jogsértést megvalósította, s a jogsértés jellege olyan, hogy az eredeti állapot felszámolására ténylegesen már nincs lehetőség. Az 1.§ (5) bekezdésében foglalt feltételek hiánya a Kúria álláspontja szerint önmagában kizárja a Vhr. 1.§ (2) bekezdésének alkalmazását, így a bírságot kizárólag a 3.§ (3) bekezdése szerinti alapesetre rendelt számítási mód alapján tartotta megállapíthatónak.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.795/2010/9. számú döntésében arra mutatott rá, hogy amikor a hatóság az alpbírság összegét csökkentti a Vhr. 1.§ (5) bekezdése alapján, gyakorolja mérlegelési jogkörét, értékelve, hogy a jogellenes állapot megszüntetésre került. Ekkor azonban nincs mód további enyhítő körülmény figyelembe vételére. Ugyanakkor a Kúria Kfv.III.37.330/2012/6. számú döntésében egyetértett azzal, hogy engedély nélküli hulladék szállítás esetében is megszüntethető a jogellenes állapot, amennyiben a jogi személy időközben engedélyt kért és kapott az adott tevékenységére. Ez okból vizsgálándónak ítélte a Vhr. 1.§ (5) bekezdésében foglalt feltételek fennállását és nem értett egyet az alperes azon hivatkozásával, hogy a nem előírászerűen folytatott tevékenység helyreállítására nincs lehetőség, miután a jogszabály csupán a jogellenes állapot megszüntetését írja elő feltételként, amelyet megtörténtnek minősített.

A bírság megállapításának módjáról rendelkezik a Vhr. 3.§-a is, amely tovább növeli a szabályozással kapcsolatos értelmezési nehézségeket, amikor azt rögzíti 3.§ (2) bekezdésében, hogy az alapbírságot a legmagasabb mértékben kell megállapítani akkor, ha visszafordíthatatlan környezetkárosítás, ugyanazon jogsértés ismétlődése, illetőleg egyéb súlyosbító körülmények felmerülése, vagy a hulladékkezelési tevékenységet ellenőrző környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése, ellenőrzésének akadályozása valósult meg. E rendelkezésből az a következtetés vonható le, hogy az alapbírság összege lehet alacsonyabb, mint az 1.§ (3) bekezdésében meghatározott.

E körben emelendő ki, hogy a 3.§ (4) bekezdésében foglaltak szerint a nemveszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása, továbbá a veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása esetén sincs mód az alapbírság mérséklésére. Ebben az esetben is a 200.000, illetőleg 1.000.000 forintos alapbírság mértéket kell a bírság kiszámítás körében figyelembe venni. Lényeges ezen szabályozás tekintetében, hogy ebben az esetben az alapbírság és a hulladék tömeg mutatószámának szorzata adja ki a bírság összegét.

A 3.§ (2) bekezdése azt az elfogadott álláspontot erősíti, hogy az 1.§ (3) bekezdésében írt alapbírság összegek nem fix mértékűek.

Fontos kérdés a hulladék tömegének meghatározása is, hiszen az szorzótényezőként szolgál. Azt vagy pontosan - méréssel vagy számszaki adatokból levezetve - vagy becsléssel lehet megállapítani.

E kérdéskörhöz társulnak a Vhr. mellékletének a bírság kiszámításának módja körében a 3. pont alatt rögzített szabályok, amelyek a hulladék tömegének meghatározását méréssel, műszaki becsléssel, valamint számításal teszik lehetővé. Részletesen nevesíti a Vhr., hogy a hulladék tömegét hogyan lehet számításal megállapítani, és segítséget nyújt a becsléssel történő megállapításhoz. Itt érdemes megjegyezni, hogy lehetővé teszi a szállítóeszköz műszaki adatainak a figyelembevételét, a járatszámok értékelését. Szabályozza azt az esetet is, amikor jogsértő tevékenységhez hulladékmennyiség közvetlenül nem rendelhető, például hulladékártalmatlanító jogellenes létesítése esetén. Ilyenkor a jogellenesen kezelt hulladék mennyiségét a hatóság rendelkezésre álló adatok, például anyagmérleg, hulladéknyilvántartási bizonylatok, valamint az üzembe helyezés és a felderítés között eltelt

időtartam, a létesítmény kapacitása alapján teszi megbecsülhetővé. Végül pedig segítséget nyújt abban is, hogyha a hulladék tömege pontosan nem határozható meg, műszaki becsléssel meghatározott tonnában pedig kifejezett nagyságrendű tömegtartomány középértékével kell számolni.

A Kúria Kfv.VI.37.361/2011/4. számú döntésében figyelemmel arra, hogy a hatóság pontosan meg tudta határozni a szállított hulladék mennyiségét, nem látott lehetőséget a Vhr. mellékletének 3. pont (6) bekezdésében felhívottak alkalmazására. Ez okból nem látott lehetőséget arra, hogy a középértékes számítási módot alkalmazva kerüljön sor a hulladékmennyiség megállapítására, figyelemmel arra, hogy nem műszaki becslés útján határozta meg a hatóság a hulladék mennyiségét.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.795/2010/9. számú döntésében a hulladék mennyiségének meghatározása tekintetében egyértelművé tette, hogy a felperes ha vitatja a hatóság által megállapított hulladékmennyiséget, akkor a bizonyítás terhe a Pp. 164.§ (1) bekezdése alapján őt terheli, amennyiben a bizonyítási kötelezettségének nem tesz eleget, a hulladék eltérő mennyiségének igazolására vonatkozó bizonyítékokat nem bocsátja a bíróság rendelkezésére, további bizonyítási indítvánnyal sem él, akkor a tényállításának bizonyítatlansága az ő terhére értékelendő.

A Vhr. 3.§ (5) bekezdése alapján az alpbírság és a módosító tényezők, továbbá az alpbírság és a hulladék tömegének szorzatából adódó bírság tekintetében lehetővé teszi további szorzók alkalmazását, így a kétszeres szorzót akkor, ha ugyanazon jogsértés ismételt elkövetésére került sor, vagy ugyanazon jogsértés harmadszori, illetve minden további elkövetés esetén háromszoros szorzó alkalmazását, illetőleg jelentős környezetveszélyeztetéssel és környezetkárosító hatással járó tevékenység esetén ötszörös szorzó alkalmazását.

Sajátos szabályként a 3.§ (6) bekezdése rögzíti, hogy ha a bírság kiszabására a Vhr-ben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírság összeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni. E jogszabályi rendelkezés is több kérdést vetett fel a jogalkalmazás számára.

A munkacsoport a szabályozással kapcsolatos azon aggályának ad hangot, hogy méltánytalan eredményre vezet, hogy a tényállások száma és nem a cselekmények száma a releváns, mivel egy cselekménnyel is megvalósítható több tényállás (pl. engedély nélküli hulladékkezelés esetén az adatszolgáltatási, nyilvántartási, hulladékkezelési terv készítési, azaz adminisztratív kötelezettségek teljesítése is értelemszerűen elmarad, hiszen aki nem engedélyezteti a tevékenységét, az arról semmiféle információt sem szolgáltat a hatóságnak). Indokolt lenne ezen túlmenően a többes elkövetés szankcionálása körében különbséget tenni az adminisztratív és az egyéb, a környezetvédelem és hulladékgazdálkodás körébe tartozó komolyabb súlyú kötelezettségek között.

A jelenlegi szabályozás mellett az könnyen eldönthető, hogy több tényállás valósult-e meg, hiszen a lefolytatott bizonyítási eljárás erre egyértelmű és kétséget kizáró válaszokat ad.

Az azonban nehezen értelmezhető, hogy „..amennyiben a bírság kiszabására e Vhr-ben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet” kifejezés pontosan mit jelent. A feltételes mód azt a látszatot kelti, mintha ebben a körben figyelembe vehető lenne, hogy sor kerülhet mentesülésre az egyes törvényi tényállások esetében, és ilyenkor már nincs többes tényállás. Értelmezhető úgyis a jogszabály, hogy elegendő két olyan tényállás megvalósítása, amely bírságot vonhat maga után, és akkor tekintet nélkül minden másra (mentesülés), lehetőség adódik a magasabb összegű bírság kiszabására.

Az nem kérdés, hogy a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírság összeget kell figyelembe venni (azaz itt újra nem érvényesül az alpbírság mérséklésének lehetősége) és azt legfeljebb a felével lehet megemelni. E rendelkezés utolsó fordulata egy mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára: a bírság maximum 50 %-kal történő megemelése tekintetében a hatóság szabadon dönthet. Itt sem ismert, hogy a Vhr-ben több helyen található mérlegelési körülmények közül kell-e, s ha igen, melyeket figyelembe venni. Nyilvánvalónak tűnik, hogy ez a mérlegelés nem szakadhat el a Vhr.-ben nevesített körülmények értékelésétől, így például a konkrét magatartás veszélyességétől, a károsító hatásáról, a hulladékgazdálkodás helyzetére gyakorolt hatásától, a kár mértékétől, a szerzett előnytől, vagy elhárított hátránytól, de ugyanakkor figyelemmel lehet arra is, hogy ha visszafordíthatatlan környezetkárosítást vagy olyan

súlyosan szándékos magatartást tanúsít a jogsértő, például a hatóságot szándékosan félrevezeti, vagy pedig már többször ismétlődő jogsértés, korábban elmarasztalták ugyanezen jogsértés miatt (lsd.3.§ (2) bek.), akkor érthetően a felső határhoz közelítő, vagy azzal azonos mértékű emelés válhat indokolttá. Természetesen a legmagasabb bírságösszeg legfeljebb felével történő megemelését a hatóság minden esetben köteles részletesen indokolni, ahogy az a mérlegelési jogkörben meghozott határozatok tekintetében szükséges (Pp.339/B.§).

A Kúria Kfv.III.37.770/2012/6. számú döntésében vizsgálta a több jogsértés fennállását, így az engedély nélküli tevékenység és adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztásának megvalósulását, ennek folytán a Vhr. 3.§ (6) bekezdésének alkalmazhatóságát. E körben rámutatott arra, hogy a Vhr. 3.§ (6) bekezdése önállóan, az előző §-tól függetlenül értelmezendő. A Vhr. és a Hgt. 49.§ (1) bekezdése alapján levonta azt a következtetést, hogy több tényállást megvalósító jogsértés esetén is épp úgy kötelező a bírságolás, mint a 3.§-ban foglalt más esetekben. Álláspontja szerint a 3.§ (6) bekezdésének első fordulatóban szereplő feltételes mód nem töri meg a Vhr.-ben végig következetesen alkalmazott kötelező jellegű megfogalmazást. Rámutatott arra, hogy a jogszabály szövegének pusztán nyelvtani értelmezésével nem lehet egyértelmű választ kapni a norma pontos tartalmára. Rendszertani elemzés alapján a Vhr-t egészének és a Hgt. 49.§ (1) bekezdésével összefüggésben való értelmezése azonban a rendelkezés lényege tekintetében kétséget kizáróan megállapítható. Ezen ítéletében rámutatott arra is, hogy a Vhr. 4.§-a, amely az eljárási szabályokat tartalmazza, általánosságban korlátozó, kizáró rendelkezés nélkül valamennyi hulladékgazdálkodási bírság esetére alkalmazandó szabályokat állapít meg. Ebből következően a 4.§ (2) bekezdését sem lehet csak meghatározott jogsértésekhez kapcsolni, illetve meghatározott jogsértések tekintetében kizárni, azt a Vhr-t valamennyi, 1., 2. és 3.§-a szerinti esetekben is alkalmazni kell. Kizáró rendelkezés hiányában ezért akkor is helye lehet a bírság kiszabás mellőzésének, ha arra egyébként a Vhr.-ben foglalt több tényállás után is sor kerülhet. A hulladékgazdálkodási bírság kiszabása a Kúria álláspontja szerint nem függhet attól, hogy a hatóság egy eljárásban, vagy külön-külön több eljárásban állapítja-e meg az egyes jogsértéseket. Az alperes (ezzel ellentétes) érvelésének elfogadása álláspontja szerint azzal a következménnyel

járna, hogy ha az alperes külön-külön, akár párhuzamosan is vizsgálna egy-egy tényállást, akkor minden esetben lehetőség lenne a Vhr. 4.§ (2) bekezdésében foglaltak alkalmazására, még ha ezeket egy eljárásban vizsgálja, egy határozatban állapítja meg, akkor valamennyi jogsértés esetén kizárt lenne a bírság mellőzése. Az ilyen értelmezést a Vhr. hivatkozott szakaszaiból nem tartotta levezethetőnek. Mindezek alapján helytállónak találta az elsőfokú bíróság azon álláspontját, hogy a Vhr. 3.§ (6) bekezdésében foglaltak megvalósulása esetén sem kizárt a Vhr. 4.§ (2) bekezdésének alkalmazása.

Ezzel ellentétesen a Kfv.II.37.597/2012/8. számú ítéletében a Kúria azt az álláspontot foglalta el, hogy több tényálláson alapuló bírság kiszabása és a 3.§ (6) bekezdése alapján a bírság megállapítása tekintetében a mérlegelés az alpbírság felemelése körében a mérték meghatározása tekintetében van helye, több tényálláson alapuló bírság kiszabása esetén a Vhr. 1.§ (2), (4) és (5) bekezdésének rendelkezései nem alkalmazhatók, így a többes tényállás önmagában elegendő a 3.§ (6) bekezdésének alkalmazásához.

A Vhr. bírságszámításra vonatkozó fő szabálya alól számtalan kivételt tartalmaz a 2.§ (4)-(9) bekezdése. Egyrészt a (4) bekezdésben a jegyző által kiszabható hulladékgazdálkodási bírságok tekintetében egy jóval alacsonyabb értékhatárt rögzít a jogszabály, meghatározott konjunktív feltételek teljesülése esetén. Ha megvizsgáljuk a 2.§ (2) bekezdését, amikor is a bírság kiszabása a települési önkormányzat jegyzőjének jogosultsága, akkor láthatjuk, hogy jóval kisebb jelentőségű és szűkebb területre koncentrálódó hatású környezeti terhelésről, vagy környezetveszélyeztetéssel kapcsolatos magatartásokról van szó, amely az enyhébb jogkövetkezmények alkalmazását indokolja. Az 1.500-50.000 forint között mérlegeléssel megállapítható hulladékgazdálkodási bírság kiszabására akkor kerülhet sor, ha a jogsértés nem jár környezetveszélyeztetéssel, környezetszennyezéssel, vagy környezetkárosítással, ha ugyanaz a jogsértés ismételt elkövetése nem áll fenn, a jogsértés nem veszélyes hulladékkal kapcsolatos, a jogsértéssel érintett hulladék mennyisége nem haladja meg az adott települése a háztartásokban keletkező települési hulladék átlagos havi mennyiségét. Lényeges, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenységet

folytató szervezetek, személyek tájékoztatási, adatszolgáltatási, nyilvántartási és bejelentési kötelezettséggel is rendelkeznek, és kötelesek egyedi hulladékgazdálkodási terv elkészítésére is. Ezek a magatartások hozzájárulnak a hulladékgazdálkodás helyi, területi és országos szintű szervezéséhez, és ezen kötelezettségek teljesítésének elmulasztása közvetlen környezeti veszélyeztetéssel nem járnak, ugyanakkor megnehezítik, akadályozzák a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző helyi, területi és országos szervek működését, és a hulladékgazdálkodási tevékenységgel kapcsolatos szervezői és ellenőrzési feladatokat ellátását. Ezért a jogalkotó ezeket a mulasztásokat az alapbírság és szorzószám megállapítása nélküli, fix bírság összeggel bünteti (200.000 forint), ha a tájékoztatási, adatszolgáltatási, nyilvántartási, bejelentési kötelezettséget, illetőleg az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítésének kötelezettségét elmulasztotta az erre köteles személy. Amennyiben nem mulasztásról, csak enyhébb súlyú jogsértésről, így nem megfelelő teljesítéséről van szó, akkor mérlegelési jogkörben eljárva a hatóság maximum 200.000 forintban állapíthatja meg a bírság összegét.

Szintén alapbírság és szorzószám megállapítása nélkül, fix összegű bírság kiszabására kerül sor a Vhr. 2.§ (6) bekezdése alapján az elektromos és elektronikus berendezések forgalmazásával kapcsolatos környezetvédelmi követelmények, illetőleg ilyen berendezések hulladékainak visszavételezésére vonatkozó jogszabályi előírások nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén.

A 2.§ (7) bekezdésében szintén az alapbírság és a szorzószám megállapítása nélkül kerülhet megállapításra a bírság meghatározott értékhatárok között nulla és a jogszabályban nevesített felső határ között, az elemek és akkumulátorok visszavételéről, illetőleg kezeléséről szóló külön jogszabály előírásainak nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetén. Ebben az esetben is utalni kell arra, hogy ahol a jogalkotó mérlegelést enged, így például a 2.§ (7) bekezdés a) pontjában, ott a bírság megállapításakor a mérlegelési jogkörben hozott határozatokkal szembeni követelményeket teljesítenie kell a hatóságnak a határozathozatal során ahhoz, hogy a bírósági felülvizsgálatban a törvényesség próbáját a határozat kiállja.

A tételes bírságösszegek esetében természetesen elegendő a jogsértés kétséget kizáró igazolása és annak megfelelően a vonatkozó jogszabály nevesítése.



Tételes bírságról, tehát alapbírság és szorzószám alkalmazása nélküli összeg megállapításról rendelkezik a Vhr. 2.§ (8) bekezdése, az M1 és N1 jármű kategóriájú gépjárművek forgalmazásával kapcsolatos környezetvédelmi követelmények, illetőleg hulladékká vált gépjárművek visszavételére és kezelésére vonatkozó jogszabályi előírások nem teljesítése esetén. Itt a jogszabályi rendelkezés járművenként határozza meg az alapösszeget és a jármű/év forgalomba hozatal számításakor az előző év forgalmi adatait kell figyelembe venni.

A 2.§ (9) bekezdése is fix bírságról rendelkezik. A csomagolásról és a csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló külön jogszabály előírásainak nem, vagy nem megfelelő teljesítése esetére 100.000 forint, illetőleg forgalmazó az átvételi kötelezettségének nem teljesítése esetén 100.000 forint bírságot köteles fizetni.

A fentiek tükrében nem tekinthető következetesnek az a szabályozás, amely bizonyos esetekben különbséget tesz a különböző kötelezettségek elmulasztása és nem megfelelő teljesítése között [egyik esetben fix, a másik esetben pedig a fix összegnél alacsonyabb összegű bírság megállapításának a lehetőségét biztosítva, lásd 2.§ (5) bekezdése], más esetben azonban ilyen különbségtételt nem alkalmaz, így például a 2.§ (7)-(8) és (9) bekezdésében. Utóbbi szabályok alapján tehát ha valaki egyáltalán nem tesz eleget a jogszabályi előírásokban foglaltaknak, vagy részben eleget tesz, a teljesítés nem teljes körű, vagy nem megfelelő, vagy bármilyen hibában szenved, ugyanolyan bírsággal sújtható. Ez a kötelezettségszegés súlyához nem igazodó szankcióalkalmazást enged.

A bírságkiszabás tekintetében a Hgt. és a Vhr. rendelkezései között látszólagos ellentmondás állt fenn. A Hgt. 49.§ (1) bekezdéssel [..hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni..], mint törvényi, azaz magasabb szintű szabállyal szemben - az eljárási szabályok között - a Vhr. 4.§ (1) és (2) bekezdésében a bírság mérséklésére, illetőleg mellőzésére vonatkozó szabályok találhatók. Fontos megjegyezni, hogy a Vhr-beli szabályozás a Kt. rendelkezéseivel is ellentmondást mutat, hiszen a Kt. rendkívül szűk körben enged teret a felelősség alóli mentesülésnek.

A Hgt. és a Vhr. közötti ellentmondást, amelyre egyébként

a hatóság számtalan esetben a bírósági felülvizsgálat és rendkívüli perorvoslat keretében hivatkozott, a jogalkalmazás oldotta fel [Kfv.II.37.663/2011/3. szám]. Fontos hogy az új Hgt. kiküszöbölte a hibát azzal, hogy változatlan tartalommal emelte törvényi szintre a Vhr. idézett rendelkezéseit, beépítve a Vhr. 4.§ (2) bekezdését az új Hgt. 86.§ (3) bekezdésébe, a Vhr. 4.§ (1) bekezdését a Hgt. 86.§ (4) bekezdésébe. Ezzel gyakorlatilag elejét vette az új szabályozás annak a jogvitának, hogy a törvényi kötelezés feloldható-e egy alacsonyabb szintű szabályozással, a kötelezően kiszabandó hulladékgazdálkodási bírság Vhr. szabályok szerint mérsékelhető vagy mellőzhető-e. Fontos kiemelni azt is, hogy a Vhr. 4.§ (1) és (2) bekezdésének törvénybe iktatása nem eredményezte azt, hogy a Vhr.-ből kivette volna a jogalkotó ugyanezen szabályokat, így gyakorlatilag kettős, párhuzamos szabályozás valósul meg, feleslegesen.

#### 6. MÉRSÉKLÉS, MELLŐZÉS:

A Hgt. rendelkezései alapján számtalan hulladékgazdálkodási ügyben hivatkoztak a felperesek arra, hogy esetükben a bírság mérséklésére, illetőleg a bírság kiszabásának mellőzésére lett volna lehetőség.

Egyértelmű szabályt tartalmaz a 4.§ (1) bekezdése, amikor akként rendelkezik, hogy ha a bírság megfizetésére kötelezett a kiszabott bírság megfizetésére előírt határidő lejártá előtt az eredeti állapotot helyreállítja, illetőleg a szabálytalanságot megszünteti, a környezetvédelmi hatóság a bírságot kérelemre az 1.§ (5) bekezdése szerint csökkentheti. Egyéb esetekben a kiszabott bírság nem mérsékelhető.

Ha ezt a rendelkezést alaposan megvizsgáljuk, látható, hogy ezen "eljárási szabály", lényegében egy marasztaló határozat meghozatalát követően és a fizetési határidő lejártá előtt megtett magatartást értékeli, illetőleg ez idő alatt benyújtott kérelem - méltányos - elbírálását teszi lehetővé. Ezért a bírósági gyakorlatban elfogadott, hogy önmagában a 4.§ (1) bekezdése alapján nincs mód a bírság mérséklésére a határozat meghozatala előtt, még akkor sem, ha az eredeti állapot helyre állt, illetőleg a szabálytalanságot megszüntette a jogsértő. A mérsékléshez, valójában a kiszabott bírság csökkentéséhez csak meghatározott időszakban és csak kérelemre van mód.

A Kfv.III.37.330/2012/6. számú ügyben lefolytatott

vizsgálat eredményeként a Kúria arra az álláspontra jutott, hogy a Vhr. 4.§ (1) bekezdésében foglalt bírságcsökkentésre csak a hatósághoz benyújtott külön kérelem alapján kerülhet sor, ezen kérelem hiányában a hatóság arról nem köteles dönten.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.627/2008/4. számú ítéletében rámutatott arra, hogy a Vhr. 2.§ (5) bekezdése alapján kiszabott, alpbírság és szorzó nélkül megállapított fix összegű bírság a Vhr. 1.§ (5) bekezdésében foglaltak szerint nem mérsékelhető, mivel az 1.§ (5) bekezdése kizárólag az alpbírság összege tekintetében engedi meg a mérséklést, a 2.§ (5) bekezdése pedig alpbírság nélkül, annak figyelmen kívül hagyásával határozza meg a bírság összegét, így e két rendelkezés együttesen nem alkalmazható.

Nehezebb kérdés a bírság kiszabásának mellőzése, amely szintén eljárási szabályként került rögzítésre 2013. január 1-e előtti időszakban a Vhr. 4.§ (2) bekezdésében, logikailag nem is jó helyen és nem is jó sorrendben. Számtalan hivatkozás alapját képezte e rendelkezés, ugyanis a marasztalt felperesek több esetben állították, hogy a tevékenységük vagy mulasztásuk súlya az általuk elkövetett jogsértés, kötelezettségszegés - következményeire tekintettel - nem annyira súlyos, sőt kifejezetten csekély jelentőségű, így nincsen szükség bírság alkalmazására, vagy intézkedés megtételére, és ezért a bírság kiszabása mellőzhető.

Nyilvánvaló, hogy ez a kérdés is elsődlegesen a releváns tények értékelését teszi szükségessé, mindig az egyedi tényállás, a konkrét eset valamennyi körülménye alapján lehet csak megítélni, hogy csekély jelentőségű jogsértésről van-e szó. Ezt az értékelési folyamatot sok esetben a hatóság mellőzte, ezzel gyakorlatilag az ügyfél fellebbezésben hivatkozottakat elbírálatlanul hagyta, melyet a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során a bíróság nem hagyhatott figyelmen kívül, és a hatóság terhére lényeges eljárási hibaként értékelt.

A Kúria Kfv.II.37.663/2011/3. számú döntésében megállapította, hogy a Vhr. 4.§ (2) bekezdésének alkalmazhatóságát állító felperesi fellebbezés folytán az alperes köteles lett volna magát a jogsértő cselekményt, annak releváns körülményeit, következményeit egyedileg vizsgálni, s a rendelkezésre álló adatok alapján értékelni, azt, hogy az adott cselekmény, jogsértés

minősíthető-e csekély jelentőségűnek. Ugyanezen álláspont tükröződik a Kfv.II.37.519/2010/3. számú döntésben, ahol is a Legfelsőbb Bíróság a Vhr. 4.§ (2) bekezdése alapján szükségesnek találta a 4.§ (2) bekezdésének alkalmazhatóságát állító felperesi fellebbezés hatósági vizsgálatát a fellebbezési eljárásban. E körben utalt a Vhr. 2.§ (2)-(4) bekezdésében az alpbírság összecszerúsége szerint felállított veszélyességi rangsor kapcsán és a Vhr. mellékletében a módosító tényezők körében rögzített szempontokra, amelyek - álláspontja szerint - eligazításul szolgálnak egy adott cselekmény súlyának hatósági megítéléséhez. Rámutatott arra, hogy a cselekmény súlya szempontjából releváns körülményeket a hatóság nem tárta fel, a felperes által nevesített körülmények értékelését nem végezte el, mert a teljes értékelési folyamatot mellőzte annak ellenére, hogy sem a Vhr. 4.§ (2) bekezdése, sem a jogszabály egyéb rendelkezése nem zárja ki az engedély nélkül végzett tevékenységek esetében annak lehetőségét, hogy a mulasztást csekély jelentőségűnek minősítve a hatóság a bírság mellőzéséről döntsön. A cselekmény tárgyi súlya tekintetében elvégzett hatósági mérlegelésre vonatkozóan adott iránymutatást a Kúria a Kfv.VI.37.271/2011/6. számú döntésében, amikor is megállapította, hogy a Vhr. 4.§ (2) bekezdése tekintetében és annak alkalmazása során a hatóság mérlegelési jogkörében jár el, az ott hivatkozott körülmények, tények mérlegelésével vizsgálja, hogy a bírság kiszabása mellőzhető-e. Kiemelte, hogy az alperes a mellőzésre két okból nem látott lehetőséget; egyrészt azért, mert engedély hiányában végezte a tevékenységét a felperes, másrészt, mert az engedély hiányában begyűjtött hulladék mennyisége jelentős volt. A Kúria megállapította ugyanakkor, hogy az alperes e két szempont vizsgálatán túl egyéb, a felperes által hivatkozott körülményeket nem mérlegelte, nem értékelte. Álláspontja szerint a jogsértés súlyának vizsgálatánál nem vehető azonos súllyal számba a szándékos jogsértés és az a jogsértés, amely nem szándékos tevékenység, hanem mulasztás következménye; különbséget kell tenni az olyan jogsértés között, amelyet engedély hiányában, az engedély megkérésének szándéka nélkül követtek el, és aközött, amelyet az engedély nem észlelt lejártát követően követtek el. A jogsértés súlyánál értékelendő, hogy a felperes terhére ismétlődő jogsértés megállapítására adat nem merült fel. A felperes megalapozottan hivatkozott arra a Kúria álláspontja szerint, hogy a tevékenységet egyébként az előírások betartásával végezte, ilyen tevékenységet végző másik

vállalkozás hiányában a szennyvízvezetékekkel nem rendelkező településeken a hulladék begyűjtése olyan közszolgáltatói feladat ellátását jelenti, amely folyamatos és nélkülözhetetlen munkavégzést jelent. Rögzítette, hogy a felperes tevékenységének végzése során környezetkárosítás nem következett be, ezt az állítást az alperes nem cáfolta. Ezen körülmények vizsgálatának hiányában a hatósági határozatot és azt törvényesnek minősítő elsőfokú ítéletet a Kúria törvénysértőnek találta.

A Kúria Kfv.II.37.684/2011/4. számú ítéletében arra a megállapításra jutott, a bírság mellőzésére azért nincs lehetőség, mert a tíz tonnát meghaladó műanyag csomagolási hulladék engedély nélküli átvétele és szállítása nem minősül csekély súlyú jogsértésnek.

A Vhr. 4.§ (2) bekezdése körében a Kúria Kfv.37.120/2012/6. számú ítéletében megerősítette, hogy a bírság mellőzésére vonatkozó rendelkezések mérlegelési lehetőséget adnak a hatóság részére. A hatóság e körben mérlegelheti a jogsértő tevékenység súlyát, s az elkövetés következményeit, amely alapján a büntetés alkalmazása szükségtelen, a bírság kiszabása mellőzhető. Adott esetben a Kúria úgy ítélte meg, hogy az elkövetés következményeibe csak a hulladékgazdálkodási szabályok megszegése során előállt környezeti következmények értendő bele, de nem vehető figyelembe, hogy az adott bírság megfizetése a megbírságotlannak milyen nehézséget okoz.

Ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.932/2010/5. számú döntésében - ellentétben a Kfv. VI.37.271/2011/6.számú döntéssel - egyetértett az elsőfokú bíróság azon véleményével, hogy az engedély hiánya nem tekinthető csekély súlyú jogsértésnek a hulladékkezelési tevékenység engedély nélküli végzése körében, és e jogsértés súlya független attól, hogy a felperes milyen okból mulasztotta el a korábbi engedély érvényességének meghosszabbítását, vagy az újabb engedély beszerzését. A felülvizsgálati bíróság álláspontja szerint a felperes által hivatkozott szándékosságnak vagy figyelmetlenségnek nincs jelentősége, ilyen típusú differenciálást a felelősség körében sem a Hgt., sem a Vhr. nem tartalmaz, és ilyet a felperes maga sem tudott megjelölni. Egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy a korábbi engedély meglétét sem lehet a bírságot kizáró körülményként figyelembe venni, mivel az engedély érvényességének lejártja után a felperesi tevékenység engedély nélkülinek minősült, s erre tekintettel a Hgt. szabályaiba ütközött. A Hgt. az engedély nélküli tevékenységet rendeli szankcionálni, ezért nincs annak

jelentősége, hogy a tevékenység végzése során a felperes az arra irányuló egyéb jogszabályi rendelkezéseket mennyiben tartotta be. A Kfv.II.37.932/2010/5. számú döntéssel egyezően a Kfv.II.37.903/2009/5. számú ítélet ugyanezen okfejtést, vagy hasonló okfejtést tartalmazza, mely szerint a hulladékkezelési engedélytől bármely körülmény tekintetében történő eltérés, illetőleg tevékenység végzése engedély nélküli tevékenységnek minősül, az engedély nélküli hulladékkezelési tevékenység.

A munkacsoport álláspontja szerint mindig az egyedi ügy körülményei, sajátosságai határozzák meg, hogy az adott jogsértés súlya mekkora, az csekélynek tekinthető vagy sem. A hatóságnak ezt hivatalból kell vizsgálnia, e körben kialakított álláspontját a határozatában indokolni köteles, mert csak ez lehet érdemi felülvizsgálat tárgya. Ha a jogsértés csekély súlyúnak minősül, akkor van lehetőség a bírság mérséklésére. [Megjegyzi a munkacsoport, hogy ez a Vhr-ben biztosított sokadik mérlegelés, melynek szabályozási célja nem világos, hiszen a jogsértés súlyának értékelésére az alpbírság összegének vagy a módosító tényezőknek a meghatározásánál is szerepe van.)

Másik visszatérő probléma, hogy az adatszolgáltatási, nyilvántartási, bejelentési és egyedi hulladékgazdálkodási terv készítésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása, amelynek közvetlen kihatása nincs a környezetre, azt közvetlenül nem veszélyezteti, nem károsítja, minősülhet-e csekély súlyú jogsértésnek és ezért van-e lehetőség a fix összegű, 200.000 forint bírság mellőzésére.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.733/2010/6., valamint 37.751/2010/4. számú ítéletében megállapította, hogy a Vhr. 2.§ (5) bekezdésének első és második fordulatában nevesített adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása, illetőleg annak nem megfelelő teljesítése között különbség van, és az azok miatt alkalmazandó szankciók is eltérőek. Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását a jogalkotó súlyos jogsértésnek tekinti, és e magatartást a jogsértés egyedi körülményeinek mérlegelését nem igénylő módon, tételes bírság kiszabásával szankcionálja. Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása azt jelenti, hogy a felperes határidőben nem teljesítette jogszabályi kötelezettségét. Amennyiben a jogszabály egy bizonyos kötelezettség teljesítésére határidőt állapít meg, és a

kötelezett az előírt határidőn belül nem tanúsítja a tőle elvárt magatartást, akkor a kötelezett kötelezettségét elmulasztja, mivel a jogszabály nemcsak meghatározott magatartás, hanem annak megadott időn belüli teljesítését tekinti jogkövető magatartásnak. A kötelezettség teljesítését, illetőleg annak elmulasztását minden esetben a megadott határidőn belül tanúsított magatartás alapján lehet megítélni. Ezért nincs teljesítés, ha a határidő utolsó napja is eredménytelenül telt el, és nem megfelelő a teljesítés, a kötelezett határidőben ugyan szolgáltat adatokat, de adatszolgáltatása bármely okból nem teljes körű, hiányos, vagy téves. A közigazgatási bírság kiszabása szempontjából tehát alapvető jelentősége van, hogy az adott magatartást miként minősíti a jogalkalmazó, mert az első esetben, a mulasztás esetében a fixösszegű bírság alkalmazásának van helye, míg a kötelezettség nem megfelelő teljesítése esetén a hatósági mérlegelés alapján van mód a maximum összegben megállapított, maximalizált összegben megállapított bírság meghatározására.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.627/2008/4. számú ítéletében rámutatott arra, hogy nem lehet csekély súlyúnak tekinteni, s ez okból a Vhr. 4.§ (2) bekezdése alapján a bírságot mellőzni az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása esetén, mivel ezt a jogsértést, ezt a mulasztást a fixösszegű bírság hozzárendelésével a jogalkotó maga tekintette nem csekély súlyú jogsértésnek, így az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztása esetén kizárólag a Vhr. 2.§ (5) bekezdés első mondatában megjelölt tételes összegű hulladékgazdálkodási bírság szabható ki.

E körben rögzíthető, hogy a 2.§ (5) bekezdésében nevesített mulasztást maga a jogalkotó tekintette olyan jellegű és olyan súlyú cselekménynek, amely nem indokolhatja a bírság mérséklését, tehát minden olyan esetben, amikor a 2.§ (5) bekezdésében foglalt kötelezettségek elmulasztása állapítható meg, akkor a jogszabályban rögzített fix összegű bírságot ki kell szabni. Ezzel több esetben ellentétes hatósági magatartást észlelt a Kúria (LB) a felülvizsgálati eljárások keretében is, azonban nyilvánvalóan ezeket a felperesek soha nem tették vita tárgyává, így ezzel kapcsolatosan a Kúria (LB) megállapításokat tenni sem tudott, azokat tényként kezelte, így a hatósági és a bírósági álláspont közötti ellentéteket nem volt módja feloldani.

Megjegyezhető az is, hogy a felülvizsgálati bírósági

érvelést alátámasztja az is, hogy a jogalkotó kizárólag a tájékoztatási, adatszolgáltatási, nyilvántartási és bejelentési kötelezettségek nem megfelelő teljesítése esetén látott lehetőséget mérlegelésre, a bírság 200.000 forint alatti összegben való megállapítására, így ha még ezen felül lehetőség lenne a 4.§ (2) bekezdése szerinti megállapított összeg további mérséklésére, akkor egyes körülmények kétszeres értékelése valósulna meg.

A fentiek ellenére a munkacsoport álláspontja szerint az adminisztratív kötelezettségek megsértése miatt kiszabott bírság mérséklésére is van lehetőség, tekintve, hogy ezen jogsértések is nagyon egyedi körülményekkel rendelkezhetnek (pl. a mulasztás lehet akár egy napos, de akár több hónapos is, vagy a kötelezettség soha nem is pótolta).

#### 7. KI SZABJA KI:

Míg a Hgt. a bírság kiszabása tekintetében a 49.§ (2) bekezdésében kizárólag általánosságban nevesíti a környezetvédelmi hatóságot, mint bírság kiszabására jogosult szervet, addig a Vhr. pontosan megjelöli azt. Főszabályként jelölve, hogy bírság kiszabására az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség, illetve az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség jogosult. Kivételes szabályként nevesíti a 2.§ (2) bekezdése azokat az eseteket, amikor a bírság kiszabására a települési önkormányzat jegyzője jogosult. A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII.23.) Kormányrendelet tartalmaz hatásköri szabályokat, hulladékgazdálkodási bírság tekintetében a 12.§ (5) bekezdésben.

#### 8. BÜNTETŐJOGI, SZABÁLYSÉRTÉSI ALAKZATOK

Fontos megemlíteni, hogy a hulladékgazdálkodási bírság, mint közigazgatási bírság megfizetése nem mentesíti a jogsértőt a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetve a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól. (Hgt. 49.§ (5) bekezdése, új Hgt. 86.§ (6) bekezdése.) Ez a szabályozás lényegében annak a



következtetésnek a levonását teszi lehetővé, hogy a hulladékgazdálkodási bírság megfizetésével nem váltható meg a további intézkedési kötelezettség, illetőleg nem mentesülhet senki az egyéb jogi felelősség alól.

Ezzel párhuzamosan tartalmazza a Kt. 107.§-ában, hogy a környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény a közrend elleni bűncselekmények (XVI. fejezet), azon belül a közegészség elleni bűncselekmények (IV. cím) között szabályozta a környezetkárosítást (280.§) és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértését (281/A.§), szabadságvesztéssel fenyegetve az elkövetőt.

A környezetkárosítás régi Btk. szerinti tényállása 1996. augusztus 15. napján és 2005. szeptember 1. napján jelentős változáson esett át, a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése pedig 2005. szeptember 1. napját megelőzően a környezetre veszélyes hulladék jogellenes elhelyezése tényállás-megnevezéssel szerepelt a régi Btk.-ban, és ezen bűncselekmény 1996. augusztus 15. napja előtt önállóan pönalizálva nem is létezett.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Új Btk.) külön fejezetben szabályozza a környezet és természet elleni bűncselekményeket (XXIII. fejezet), a 241.§-ban a környezetkárosítás, míg 248.§-ában a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekményt.

A szabálysértésekről szóló, 2012. április 15. napjáig hatályban volt, 1999. évi LXIX. törvény 148.§-a szabályozta a környezetvédelmi szabálysértést, mely szerint, aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. Az egyes szabálysértésekről szóló, szintén 2012. április 15.

napjáig hatályos, 218/1999. (XII.28.) Kormányrendelet tartalmazta a köztisztasági szabálysértést (7.§) és szabálysértések miatt a rendőrség, a helyi önkormányzat képviselő-testülete hivatalának erre felhatalmazott ügyintézője, a közterület-felügyelő, valamint a természeti és védett természeti területen természetvédelmi őr, helyi jelentőségű védett természeti területen az önkormányzati természetvédelmi őr helyszíni bírságot szabhat ki.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló, 2012. április 15. napja óta hatályos 2012. évi II. törvény 150. pontja a köztisztasági szabálysértést tartalmazza (196.§), mely szabálysértés miatt a közterület-felügyelő, természeti és védett természeti területen a természetvédelmi őr, helyi jelentőségű védett természeti területen az önkormányzati természetvédelmi őr is szabhat ki helyszíni bírságot.

#### 9. KET. 94.§-ÁNAK ALKALMAZHATÓSÁGA A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI BÍRSÁG ESETÉBEN

A Ket. 94.§-ának hulladékgyűjtési bírságok körében történő alkalmazhatósága rendkívül érdekes kérdés. A Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja akként rendelkezik, hogy nem alkalmazható a jogsértés megállapítása esetén a szankció alkalmazása helyetti felhívás, ha azt jogszabály kizárja, mert a jogszabálysértés vagy hatósági döntés megsértése, illetőleg a figyelmeztetésben megadott határidő - többek között - a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné.

E külön jogszabály a 19/2009. (XII.22.) KvVM rendelet. A jogszabály meghatározza azon eseteket, amikor a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának van helye, így a hulladékgyűjtési bírság esetében a Hgt. 49.§ (1) bekezdésében meghatározottak megsértése esetén lehetséges, illetőleg a Vhr. 1.§ (3) bekezdésének c)-g) pontjában és 2.§ (2) bekezdésének b), c) és g) pontjában meghatározott esetekben lehetséges a bírság helyett figyelmeztetés alkalmazása.

Ezen túlmenően a Hgt. 49.§ (1) bekezdése, mivel keretjelleggel szabályozza a hulladékgyűjtési bírság kiszabására okot adó magatartásokat, gyakorlatilag

valamennyi bírságotandó magatartást felöleli (jogszabályban vagy hatósági határozatban foglaltakat megsértése, engedélyhez/bejelentéshez/hozzájárláshoz kötött hulladékgazdálkodási tevékenység anélkül vagy attól eltérő végzése, a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezet veszélyeztetése, károsítása), amihez képest a Vhr. 1.§ (3) bekezdésének c)-g) pontja és 2.§ (2) bekezdés b), c) és g) pontja szűkíti a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának esetkörét, vagyis a Hgt. 49.§ (1) bekezdésére utaláshoz képest a Vhr. 1.§ (3) bekezdés c)-g) pontjai és 2.§ (2) bekezdés b), c) és g) pontjai szűkebbek, ami a jogalkalmazás során azért lehet aggályos, mert a hulladékgazdálkodási bírság kiszabása a Hgt. 49.§ (1) bekezdése szerinti jogsértés elkövetésén alapszik keretjelleggel, tehát amennyiben hulladékgazdálkodási bírság kiszabására kerül sor, a Hgt. 49.§ (1) bekezdésének megsértése minden alkalommal megállapítható. Így előfordulhat, hogy az adott jogsértő magatartás a Hgt. 49.§ (1) bekezdésében szerepel, ám a Vhr. 1.§ (3) bekezdésének c)-g) pontja és 2.§ (2) bekezdés b), c) és g) pontjai között nem. Kérdés, hogy ilyen esetekben lehet-e alkalmazni a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontját.

Megjegyzendő, hogy az új, hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény ugyanilyen keretjelleggel szabályozza a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására okot adó tényállásokat (a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsértése, hatósági engedélyhez/hozzájárláshoz/nyilvántartásba vételhez/bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet anélkül, vagy attól eltérő végzése, a melléktermék előállításáról vagy képződéséről a környezetvédelmi hatóságot nem vagy nem megfelelő tájékoztatása, hulladék termékként vagy melléktermékként felhasználása, forgalmazása vagy tárolása), így az új törvény hatálybalépésével e probléma szintén nem megoldott.

A Kúria Kfv.III.37.378/2012/7. számú ítéletében kimondta, hogy a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja lehetővé teszi figyelmeztetéssel a hatósági határozatban foglalt előírások megsértése esetén az eljárás megszüntetését. A Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja szerint azonban nem alkalmazható az (1) bekezdés a) pontja, ha azt a

jogszabálysértés és a jogkövetkezmény alkalmazását megalapozó jogszabályi rendelkezés tételes megjelölésével azért zárja ki, mert a jogszabálysértés ... környezet vagy természetállapotának fenntarthatóságát ... közvetlenül veszélyezteteti vagy veszélyeztetné. A Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontjában foglaltak miatt az alkalmazandó 19/2009. (XII.22.) KvVM rendelet 1. § b) pontja szerint a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja, tehát a kedvezményes elbírálás lehetőségének a kizárásának van helye a Hgt. 49.§ (1) bekezdésben meghatározottak megsértése és a Vhr. 1. § (3) bekezdés c)-g) pontban meghatározott esetekben. A perbeli tényállás szerint a felperes a jogsértést hulladékkezelési tevékenység engedély nélküli végzésével követte el, vele szemben a hulladékgazdálkodási bírság kiszabására a Hgt. 49.§ (1) bekezdése alapján a Hgt. 13., 14. és 51.§ (1) bekezdésének megsértése miatt került sor, így a felperes esetében a bírságolás a fenti jogszabályi rendelkezéseken alapult, ezért a figyelmeztetés alkalmazásának lehetősége kizárt volt.

A Kúria Kfv.III.37.075/2012/7. számú ítéletében kimondta, hogy a felperes által folytatott engedély nélküli tevékenység kapcsán a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja nem volt alkalmazható. Ezen rendelkezés ugyanis a jogellenes magatartás megszüntetésének feltételül kifejezetten azt írja elő, hogy a megszüntetés újabb hatósági eljárás nélkül legyen orvosolható. Ez a felperes esetében nem volt lehetséges, miután a jogellenes állapot megszüntetése egy újabb hatósági eljárás lefolytatásával, a pontforrás működési engedély kiadásával történt meg. (levegővédelmi ügy volt)

A Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontjának alkalmazása körében a Kúria Kfv.II.37.597/2012/8. számú ítéletében megállapította, hogy a hulladékgazdálkodási terv készítésének elmulasztása kapcsán e rendelkezés alkalmazásának kizárására helytállóan került sor, mert a jogsértés a határidő elmulasztása folytán nem orvosolható, nem lehetséges a jogszerű állapot helyreállítása.

A Kfv.VI.37.361/2011/4. számú döntés a Ket. 94.§ alkalmazhatósága kapcsán arra mutatott rá, hogy a 94.§ módosított előírásai 2010. január 1. napjától hatályosak, eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában ezen időponttól kezdődően alkalmazhatók. Sőt, rendelkezését a felügyeleti

eljárás során az e törvény hatályba lépése előtt meghozott döntésekre is alkalmazni kell. E felügyeleti eljárás a Ket. VII. Fejezetében szabályozott hivatalbóli döntés felülvizsgálati eljárás, amely a közigazgatási hatóság jogsértő mulasztásnak, vagy jogszabálysértő döntését hivatott orvosolni. A Hgt. 42-45/A.§-ai között valóban rögzíti a hulladékgazdálkodás hatósági felügyeletének és ellenőrzésének eljárási szabályait, azonban ez a felügyelet és ellenőrzés a hulladékgazdálkodó személyt és az általa végzett tevékenységet érinti, mely nem azonos a közigazgatási szerv döntésének a felügyeleti szerv által történő hivatalbóli vizsgálatával. A Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontjának alkalmazhatósági körét a Vhr. 1.§ b) pontja határozza meg, kimondva, hogy a Hgt. 49.§ (1) bekezdésében meghatározott megsértésekor a Vhr. 1.§ (3) bekezdés c)-g) pontjában meghatározott esetek szerint a Ket. fentebb hivatkozott rendelkezésének alkalmazására kell, hogy sor kerüljön. Ezzel kapcsolatban nem mellőzhető annak vizsgálata, hogy az ilyen típusú jogsértő magatartáshoz kapcsolódik.

(készítette: dr. Bögös Fruzsina, dr. Tóth Kincső)

### **III.5. Egyéb környezetvédelmi bírságok**

**(természetvédelmi, levegővédelmi, zaj- és rezgés, csatorna-, vízszennyezési bírság)**

A természetvédelem középpontjában a bioszféra, és annak védelme áll, ez állapítható meg a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) célját deklaráló 1.§-ből is, mely szerint a Tvt. célja a természeti értékek és területek, tájak, valamint azok természeti rendszereinek, biológiai sokféleségének általános védelme, megismerésének és fenntartható használatának elősegítése, továbbá a társadalom egészséges, esztétikus természet iránti igényének kielégítése; (a) pont), és a természetvédelem hagyományainak megóvása, eredményeinek továbbfejlesztése, a természeti értékek és területek kiemelt oltalma,

megőrzése, fenntartása és fejlesztése (b) pont). A Joggyakorlat-elemző Csoport által vizsgált időszakban (2008-2013. év) a Kúria (LB) vizsgált gyakorlata a Tvt. rendelkezéseinek, valamint a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról szóló 33/1997. (II. 20.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.) előírásainak, és az azzal kapcsolatban kialakult joggyakorlat elemzésére terjed ki.

A vizsgált időszakban a levegőtisztaság-védelemre vonatkozó jogszabályi rendelkezések két jogszabályban jelentek meg: 2011. január 15. napjáig a levegő védelmével kapcsolatos egyes szabályokról szóló 21/2001. (II. 14.) Kormányrendeletben (a továbbiakban: Régi Kormányrendelet), majd ezt felváltotta a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Új Kormányrendelet), mely 2011. január 15. napján lépett hatályba. Emellett a Régi Kormányrendelet kimondta, hogy meghatározott termelési ágra, légszennyező forráscsoportra vonatkozó kibocsátási határérték (pl. össztömegű kibocsátási határérték) túllépése esetén a légszennyezési bírság számításának szabályait a kibocsátási határértékekről szóló jogszabály állapítja meg (21.§).

A zaj- és rezgésvédelemre vonatkozó jogszabályi rendelkezések a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Kormányrendeletben (a továbbiakban: Zajrendelet) található, annak 26-32.§-ai tartalmazzák a zaj- és rezgésbírságra vonatkozó előírásokat.

A felszíni vizek védelmét szolgáló jogszabályi rendelkezéseket a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Fvr.) tartalmazza, a csatornabírságra és a vízszennyezési bírságra vonatkozó rendelkezéseket pedig az Fvr. 31.§-36.§-ai. A jogszabály a felszíni víz fogalmát a 3.§ 1. pontban definiálja, odaértve a föld felszínén lévő állóvizet (így különösen: tó, bányató, mocsár, tározó), vízfolyás (így például: folyam, folyó, patak, ér, csatornák, időszakos vízfolyás, vízmosás) vizét. Megjegyzendő, hogy az Fvr. a csatornabírság és a vízszennyezési bírság mellett rendelkezik a vízvédelmi bírságról is, az azonban nem képezi tárgyát a jelen joggyakorlat-elemzésnek.

## 1. SZEMÉLYI HATÁLY

A természetvédelmi bírságra vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Tvt. 80.§-a tartalmazza, mely meghatározza a természetvédelmi bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállásokat (az (1) bekezdésben), a bírságot kiszabó hatóságot (a (2) bekezdésben), a természetvédelmi bírság kiszabására nyitva álló határidőt (a (3) bekezdésben), azt, hogy a bírság mely költségvetés bevétele (a (4) bekezdésben), az egyéb felelősségre vonatkozó rendelkezéseket (az (5) bekezdésben), végül pedig azt, hogy a természetvédelmi bírság kiszabására vonatkozó eljárási szabályokat, a bírság mértékét, megállapításának módját a Kormány állapítja meg (a (6) bekezdés).

A Tvt. a természetvédelmi bírság személyi hatályát nem határozza meg, ahogyan a Tvt. maga sem határozza meg a törvény személyi hatályát, a Tvt. 3.§-a ugyanis csak a törvény tárgyi hatályát rögzíti, kimondva, hogy az kiterjed valamennyi természeti értékre, területre, tájra, és az azzal kapcsolatos valamennyi tevékenységre, ideértve azokat a természetvédelmi feladatokat is, amelyek nemzetközi szerződésből fakadnak (3.§ (1) bekezdés).

A Tvt. szerint a természetvédelmi bírság azzal szemben szabható ki, aki a Tvt. 80.§-a szerinti jogsértést elkövette, további megszorítást, előírást a törvény nem tartalmaz, azzal együtt, hogy a Tvt. 3.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a Tvt. által nem szabályozott kérdésekben a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) rendelkezéseit kell alkalmazni. (A Kt. felelősségi rendszerének bemutatása a hulladékgazdálkodási bírság fejezetben található.)

A levegővédelmi bírságok körében a Régi Kormányrendelet kimondja, hogy hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki, akik (amelyek) tevékenysége, létesítménye, terméke levegőterhelést okoz vagy okozhat (a továbbiakban: légszennyező) (2. § (1) bekezdés), míg az Új Kormányrendelet hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki, akik vagy amelyek tevékenysége, létesítménye, terméke levegőterhelést okoz vagy okozhat (a továbbiakban: levegőterhelő) (1. § (1) bekezdés). Látható tehát, hogy annak ellenére, hogy a jogszabályok személyi

hatálya alá tartozók összefoglaló nevét a Régi és az Új Kormányrendelet eltérően határozza meg (légszennyező/levegőterhelő), a két Kormányrendelet személyi hatálya megegyezik.

A zaj- és rezgésbírásra vonatkozó Zajrendelet nem a jogszabály személyi hatályát határozza meg, hanem a tárgyi hatályt, vagyis a jogszabály azokra a (természetes, jogi és nem jogi) személyekre terjed ki, akik a tárgyi hatály szerinti tevékenységet végzik, létesítményt üzemeltetnek. Ekként a Zajrendelet hatálya - kivételekkel - azokra a tevékenységekre, létesítményekre terjed ki, amelyek környezeti zajt, illetve rezgést okoznak vagy okozhatnak. Nem terjed ki a Zajrendelet hatálya: közterületi rendezvényre, a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre, a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre, közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre, az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint a vallási tevékenység végzésére) (1.§).

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.166/2007/8. számú eseti döntésében a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet 6. §-a és 12. §-a, a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (II.22.) KÖM-EÜM együttes rendelet hatályának vizsgálatával abban a kérdésben foglalt állást, hogy a vallásgyakorlás részét képező harangozásra zajvédelmi határérték előírása történhet-e. A perbeli tényállás szerint az elsőfokú környezetvédelmi hatóság határozatával D. város templom harangja részére zajkibocsátási határértéket állapított meg. A fellebbezés folytán eljáró alperes jogelődje határozatával az elsőfokú határozatot megsemmisítette és az eljárást megszüntette. Indokolása szerint a szellemi kulturális örökség megőrzéséről szóló, Párizsban, 2003. október 17. napján elfogadott UNESCO Egyezmény kihirdetéséről megalkotott 2006. évi XXXVIII. törvény az Egyezményt a belső jog részévé tette. Az Egyezmény 2. cikk 1. pontja szerint szellemi kulturális örökség többek között az olyan szokás, valamint ezzel összefüggő eszköz, tárgy, amelyet a közösségek az identitás és a folytonosság érzését is nyújtóan elismernek. Ezen örökség az Egyezmény elsődleges céljaként megjelölve az Egyezmény kihirdetésével Magyarországon is - törvényi védelemben részesült. A harangszó Szent István



király óta a keresztény valláshoz szétszakíthatatlan szálakkal kötődik, az európai kultúra részét képezi, így az Egyezmény által védendő szellemi kulturális örökség integráns része. Az alperes szerint a Ktv. 31. § (1) bekezdésében szabályozott környezeti zaj és rezgés elleni védelem körébe a harangszó nem tartozik. Az Egyezmény és a Ktv. alapján tehát a harangszóra a környezeti zaj elleni védelem nem terjed ki, a harangok használatát az egyház belső előírásai szabályozzák, ezért arra állami, önkormányzati szervnek ráhatása nincs. A jegyző, mint zajvédelmi hatóság határozatát ezért hatáskör nélkül hozta meg. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével az alperes határozatát hatályon kívül helyezte, a Legfelsőbb Bíróság ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletének hatályon kívül helyezésével a felperes keresetét elutasította. Indokolásában megállapította, hogy az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy a vallásszabadság, mint az Alkotmányban rögzített alapjog, magában foglalja a vallásgyakorlás jogát, ennek azonban része az államtól elválasztva működő egyház belső törvénye, rendje által szabályozott harangozás is. Az elsőfokú bíróság azonban tévedett abban, hogy az elsőfokú hatóság a konkrét ügyben zajhatóságként a vallásgyakorlás részét képező harangozásra e jogszabályok alkalmazásával zajvédelmi határértékeket előírhatott. Azzal érvelt, hogy a Ktv. 31. § (1) bekezdése alapján a környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a felperes által sérelmezett vallási szertartásokhoz kapcsolódó harangozás a Ktv. által felsorolt kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgés közé nem tartozik, amelyből következően a Ktv. tárgyi hatálya alatt nem áll, és így reá e törvény szabályozása nem vonatkozhat. A vallásgyakorlás részét képező harangozás pedig nem gazdasági tevékenység, ezért azt a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V.12.) MT rendelet melléklet a) pontja alapján zaj- és rezgésvédelmi ügyként a jegyző nem kezelhette volna.

A csatorna- és vízszennyezési bírságot szabályozó Fvr. hatályát a jogalkotó egyrészt a személyi hatály meghatározásával, másrészt a tárgyi hatály meghatározásával rendezte, kimondva, hogy az Fvr. hatálya kiterjed a természetes és jogi személyre, valamint jogi

személyiséggel nem rendelkező szervezetre, ha 1. a felszíni vizekkel kapcsolatban jogokkal rendelkezik, illetőleg kötelezettségek terhelik, 2. létesítménye vagy terméke, illetőleg tevékenysége vízszennyezést okoz, illetve okozhat, 3. a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló kormányrendelet szerinti csapadékvíz- és szennyvízelvezető műbe, valamint a szennyvíztisztító telep nélküli közüzemi szolgáltatást biztosító szennyvízelvezető, -gyűjtő rendszerbe (a továbbiakban együtt: közcsatornába) szennyvizet bocsát, 4. zárt gyűjtőben gyűjtött szennyvizet - kivéve a kizárólag háztartási eredetű nem közművel összegyűjtött szennyvizet - közcsatornába, továbbá közös üzemi szennyvíz-, illetve csapadékvíz hálózatba szennyvizet bocsát (2.§ a) pont), emellett pedig az Fvr. hatálya kiterjed a felszíni vizekre, a csapadékvíz, szennyvíz elvezetését, tisztítását szolgáló víziközművekre, a nem közüzemű közös üzemi (ipari) csatornára, szennyvíztisztítóra, azok terhelésére és szennyezésére (2.§ b) pont).

## 2.A TÁRGYI HATÁLY

A természetvédelmi bírság körében a Tvt. 80.§-a szabályozza az egyes jogellenes magatartásokat. A Vhr. a jogsértő magatartásokat nem szabályozza újra, vissza sem utal a Tvt.-re a jogellenes magatartások kapcsán, hanem a természetvédelmi bírság mértéke címet viselő fejezetben, az alapbírság legmagasabb mértékének meghatározásakor felállítja a bírságolás alapjául szolgáló egyes konkrét tényállásokat (2.§ (1) bekezdés a)-h) pontig). Ezen túlmenően a Vhr. 4.§-a a Tvt. 80.§-ának alkalmazásával kapcsolatban tartalmaz részletszabályokat, amikor a Tvt. 80.§-ában meghatározott egyes tényállások kapcsán pontosításokról rendelkezik.

A levegővédelmi bírságok körében a Régi Kormányrendelet a jogszabály megszegése folytán alkalmazott bírságok két fajtáját különböztette meg: légszennyezési bírság (18.§-21.§), illetőleg levegővédelmi bírság (22.§). Az Új Kormányrendelet a Régi Kormányrendelettel szemben egyszerűbben, átláthatóbban szabályozza a jogkövetkezmények között - többek között - a bírságot, amikor kimondja, hogy a környezetvédelmi hatóság a levegővédelmi követelményt megsértő természetes és jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére, a jogsértő tevékenység megszüntetésére, illetve a mulasztás pótlására való kötelezéssel egyidejűleg, - ha

jogszabály másként nem rendelkezik - levegőtisztaság-védelmi bírságot szab ki (34.§-35.§). Látható tehát, hogy a bírság az Ú Kormányrendelet szerint járulékos jellegű jogkövetkezmény.

A Zajrendelet a 26.§-ában határozza meg a zaj- és rezgésbírság kiszabására okot adó magatartásokat (a ponttól f) pontig), előírva, hogy egyes bírságok ((1) bekezdés a) ponttól d) pontig) az intézkedési terv végrehajtásának ideje alatt nem szabhatók ki.

A csatorna- és vízszennyezési bírság körében az Fvr. 31.§ (1) bekezdése általánosságban mondja ki, hogy az a kibocsátó, aki az Fvr. vagy a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló kormányrendelet szerinti engedélyezés során előírt kibocsátási határértéket túllépi vagy az engedélyben meghatározottaktól eltérő szennyező anyagot vagy az 1. számú melléklet C)-D) pontjában meghatározott tiltott anyagot bocsát ki, az e rendelet szerinti csatornabírság vagy vízszennyezési bírság fizetésére köteles. Emellett az Fvr.-ben további, konkrétabb rendelkezéseket találunk a csatornabírság, illetőleg a vízszennyezési bírság kiszabása körében. Az Fvr. 31.§ (2) bekezdése ugyanis akként rendelkezik, hogy vízszennyező anyagnak küszöbérték fölötti kibocsátása vagy a szolgáltatói szerződésben a küszöbérték fölött egyedileg befogadásra vállalt és a felügyelőség által engedélyezett koncentráció szintje fölötti kibocsátása után csatornabírságot kell megállapítani és kiszabni, míg a (3) bekezdés szerint vízszennyező anyagnak a kibocsátási határértéket meghaladó mértékű közös üzemi (ipari) csatornába vezetése vagy közvetlen bevezetése esetén vízszennyezési bírságot kell megállapítani és kiszabni.

A Kúria Kfv.II.37.690/2011/5. számú eseti döntésében a csatornabírságot kiszabó határozat bírósági felülvizsgálata iránti perekkel kapcsolatosan a közcsatornát működtető gazdasági társaság keresetőségi jogával kapcsolatos álláspontját fejtette ki. A per felperese a közcsatornát üzemeltető gazdasági társaság volt, melynek keresetőségi joga kapcsán a Kúria az elsőfokú bírósági állásponttal szemben megállapította, hogy a felperes esetében a döntés a gazdasági helyzeténél többet érint. A Kúria álláspontja az volt, hogy a felperes esetében közvetlen érdekeltség mutatható ki, számára a szennyező magatartása közvetlen, egyedi jogsérelmet okoz. A felperes az Fvr. 31.§ (5) bekezdése alapján köteles a

közigazgatási eljárás kezdeményezésére, mely jogosítványnak a jogszabályi alapja abból a tényből ered, hogy a felperes közszolgáltatást végez, így a csatorna kezelője, működéséért felelős, aki elsőként észlelheti a szennyezést, illetve a csatornával kapcsolatos bármilyen jogellenes magatartást. A közcsatorna megfelelő működését köteles biztosítani, ennek érdekében lépéseket tehet, illetve lépéseket kell tennie. Éppen ezért, mint következmény illeti meg a csatornabírság összegének 97%-a.

### 3. ELÉVÜLÉS (mint a bírság kiszabásának törvényi akadály)

A Tvt. 80.§ (3) bekezdése szerint a természetvédelmi bírság kiszabására a természetvédelmi hatóságnak az (1) bekezdésben meghatározott cselekményről való tudomásszerzésétől számított 1 éven túl nincs lehetősége. Az elkövetésétől számított öt éven túl nem szabható ki bírság, kivéve, ha a cselekmény jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg. Ebben az esetben az elévülés mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll. Ezt a szabályt pontosítja a Vhr. 7.§-a, amikor kimondja, hogy a természetvédelmi bírságot csak a Tvt. 80.§ (3) bekezdésében meghatározott időtartamon belül lehet kiszabni. Ha jogerős másodfokú hatósági határozat, illetőleg jogerős bírói ítélet az eljárás természetvédelmi hatóságot új eljárás lefolytatására utasítja, a Tvt. 80.§ (3) bekezdése szerinti egyéves határidőt a másodfokú határozat vagy bírói ítélet jogerőre emelkedésétől kell számítani, de öt éven túl ebben az esetben sincs helye bírság kiszabásának.

A levegővédelmi bírságok körében elévülésre vonatkozó szabályokat sem a Régi, sem az Új Kormányrendelet nem határoz meg.

A Zajrendelet külön szabályozza a zajbírságra (26.§-tól 31.§-ig) és a rezgésbírságra (32.§) vonatkozó előírásokat. A Zajrendelet kizárólag a zajbírságra vonatkozóan tartalmaz elévülési jellegű előírásokat, amikor a 27.§-ában kimondja, hogy a környezetvédelmi hatóság a bírságolandó magatartásról való tudomásszerzésétől számított 1 éven túl, illetve a bírságolandó magatartás tanúsításától számított öt éven túl nem szabhat ki bírságot. Ha azonban a magatartás jogszerűtlen állapot fenntartásával valósul meg, a bírságolás elévülése mindaddig nem kezdődik meg, amíg a jogszerűtlen állapot fennáll. Érdekes, hogy ilyen jellegű előírások az

ugyanazon jogszabállyal, és ugyanazon fejezettel szabályozott rezgésbírságok körében nem találhatók.

Az Fvr. 33.§ (1) bekezdése a csatorna- és a vízszennyezési bírság kiszabása körében kimondja, hogy a felügyelőség a csatornabírságot, illetve a vízszennyezési bírságot a tárgyévet követő év június 30-áig szabja ki. A jogalkotó nem rendelkezett ezen határidő tekintetében arról, hogy az jogvesztő, vagyis elévülési jellegű lenne, márpedig kifejezett jogalkotói rendelkezés hiányában ezen határidő eljárásjogi határidőként veendő figyelembe.

(az anyagi jogi határidők számítása kapcsán visszautal a munkacsoport a hulladékgyűjtési bírságnál írtakra.)

#### 4. VÉTKESSÉG VIZSGÁLATA A BÍRSÁG KISZABÁSA KÖRÉBEN

A Tvt. és a Vhr. a természetvédelmi bírságot objektív bírságként szabályozza, vagyis a jogsértő oldalán felmerülő felróhatóság nem vizsgálható.

A Kúria Kfv.37.501/2011/5. számú döntésében kiemelte, hogy a Tvt. a természetvédelmi hatóság engedélye nélküli, avagy az engedélytől eltérő tevékenység végzését, folytatását nem vétkességi, felróhatósági alapon, hanem objektív módon szankcionálja.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.38.114/2010/5. számú döntésében rámutatott arra, hogy a természetvédelmi hatóság engedélyéhez, hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély, hozzájárulás nélkül vagy attól eltérően végző személy természetvédelmi bírságot köteles fizetni. E körben irreleváns, hogy a jogsértés milyen körülmények között valósult meg, mi vezetett a mulasztáshoz, a perbeli esetben a madarak eltűnéséhez. A Legfelsőbb Bíróság ezzel összhangban, Kfv.VI.37.044/2011/6. számú ítéletében egyetértett azzal az elsőfokú bírósági állásponttal, hogy sem a bírság jogalapja, sem összegének megállapítása során nem releváns - ezért a hatóságnak sem kellett vizsgálnia -, hogy miért repült el a vándorsólyom, az felróható-e a felperesnek.

A Kúria Kfv.II.37.072/2011/11. számú ítéletében szintén a fentiekkel összhangban fejtette ki, hogy abban az esetben, ha a felperest azért kötelezi a hatóság természetvédelmi bírság megfizetésére, mert a környezetvédelmi hatóság

engedélye nélkül akart az országon madártetemet átszállítani, irreleváns az a felperes által hivatkozott körülmény, hogy abban az országban, ahol a madarakat elejtette, ez a tevékenység nem engedélyköteles, ahogyan az is, hogy a felperes nem magyar állampolgár, az egyedüli releváns körülmény ugyanis az, hogy a Tvt. 4.§ e) pontja szerint a fürjtetem, mint a 13/2001. (V.9.) KöM rendelet 2. számú melléklete által védetté nyilvánított élő szervezet származéka, védett természeti érték, s mint ilyennek az országon való átszállításához a Tvt. 43.§ (2) bekezdés i) pontja szerinti hatósági engedély szükséges.

A levegővédelmi bírságok körében sem a Régi, sem az Új Kormányrendelet nem írja elő a felróhatóság/vétkesség vizsgálatát a bírság kiszabása kapcsán.

A Zajrendelet sem a zajbírságra, sem a rezgésbírságra vonatkozóan nem írja elő a felróhatóság/vétkesség vizsgálatát a bírság kiszabása kapcsán.

Az Fvr. sem a csatornabírságra, sem a vízszennyezési bírságra vonatkozóan nem írja elő a felróhatóság/vétkesség vizsgálatát a bírság kiszabása kapcsán, ugyanakkor lehetővé teszi egyes esetekben a bírság megállapítása alóli mentesülést (lásd a mentesülésre vonatkozó fejezet).

#### 5.A BÍRSÁG MÉRTÉKE, SZÁMÍTÁSA

A természetvédelmi bírság kiszabására vonatkozó eljárási szabályokat, így a bírság mértékét, a kiszabásának módját a Tvt. 80.§ (6) bekezdése alapján megalkotott külön jogszabály, a korábban is említett, 33/1997. (II.20.) Kormányrendelet (Vhr.) tartalmazza.

A Régi Kormányrendelet a légszennyezési bírság kivetésénél a meglévő, helyhez kötött légszennyező pontforrásoknál a szennyezőanyag veszélyességétől függő bírságtényező alkalmazásával, a légszennyező anyagokként meghatározott bírságtételek összegében állapította meg a bírságot, a kiszámításának módjánál utalva a Régi Kormányrendelet képleteket tartalmazó 6. számú mellékletére (19.§). Megjegyzendő, hogy a Régi Kormányrendelet 19.§ (2) és (3) bekezdései a helyhez kötött légszennyező pontforrások bírságolása körében egyfajta átmeneti rendelkezéseket tartalmaztak. A helyhez kötött diffúz pontforrások esetében a bírság a szintén képletet tartalmazó, a Régi Kormányrendelet 7. számú melléklete szerint került

megállapításra (20.§).

A Régi Kormányrendelet szerinti levegővédelmi bírságra vonatkozóan a jogszabály előírta, hogy azt a 8. számú mellékletben meghatározott esetekben, a megjelölt összegek 25-100%-a között, a mulasztás körülményeinek, súlyosságának, időtartamának és ismétlődésének egyedi mérlegelésével kellett külön-külön megállapítani (22.§ (2) bekezdés). Ennek megfelelően a Régi Kormányrendelet 8. melléklete a levegővédelmi bírságok legmagasabb mértékét tartalmazta. Látható tehát, hogy a Régi Kormányrendelet szerint két-típusú bírság közül az egyik (légszennyezési bírság) képleten nyugvó, hatósági mérlegelést nem igénylő bírság, míg a másik (levegővédelmi bírság) a hatóság mérlegelési jogkörében meghatározandó.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.532/2010/4. számú eseti döntésének perbeli tényállása szerint a felperes irodaház működtetésének keretében üzemeltette az irodaházban található modulkazánokat, az ingatlan tulajdonosával kötött szerződés birtokában. Az üzemeltetésre az elsőfokú hatóság működési engedélyével rendelkezett. Az irodaház működtetési szerződés 2007. május 31-ével megszűnt, 2007. június 1-től a felperes a kazánokat már nem üzemeltette. Az elsőfokú hatóság megállapította, hogy a felperes 2007. évre vonatkozóan az általa üzemeltetett légszennyező pontforrás adatszolgáltatási kötelezettségét a hatóság felszólítását követően sem teljesítette, ezért a 2007. évi légszennyezés mértéke (LM) adatszolgáltatás elmulasztása miatt a felperes terhére levegővédelmi bírságot szabott ki, melyet az alperes helybenhagyott. A megyei bíróság hatályon kívül helyezte a döntéseket. A Legfelsőbb Bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét hatályában fenntartotta, kiemelve, hogy a perben nem volt vitás, hogy a felperes modulkazánokat, azaz légszennyező pontforrásokat üzemeltetett 2007. év egy részében (2007. január 1.-május 31. között), azonban az is tény, hogy ezt követően az üzemeltető személye megváltozott. A Régi Kormányrendelet 16.§ (1) bekezdése azonban kifejezetten az üzemeltető részére ír elő bejelentési kötelezettséget, azonban az új és a régi üzemeltető között nem tesz különbséget, kizárólag az "üzemeltető" kifejezést használja. A Régi Kormányrendelet 27.§ (6) bekezdése kimondja, hogy a rendeletben előírt légszennyezés mértéke éves bejelentést minden év március 31-ig kell teljesíteni. Az éves bejelentés értelemszerűen a tárgyévet követő évben kell, hogy megtörténjen, abban az időszakban pedig a felperes

már nem volt üzemeltető. Ebből következik az is, hogy az éves bejelentési kötelezettség a mindenkori üzemeltetőhöz kapcsolódik, függetlenül attól, hogy a megelőző év egyes időszakában esetlegesen más volt az üzemeltető. Az alperesi okfejtés elfogadása esetén a régi üzemeltető csak az adott év egy bizonyos időszakára szolgáltatathatna adatot, holott a jogszabály az egész évre ír elő erre vonatkozó bejelentést. A felperes 2008. évben már nem volt pontforrás üzemeltető, ebből fakadóan a Régi Kormányrendelet 16.§ (1) bekezdése szerinti, a 27. § (6) bekezdésében rögzített határidejű bejelentés sem terhelte. Az éves adatszolgáltatás alperes általi megbontására az alapul szolgáló jogszabályok lehetőséget nem adnak. Mindez a perbeli esetben azt jelenti, hogy a felperest a terhére rótt mulasztás nem terheli, így a Régi Kormányrendelet 22.§ (1) bekezdése, illetve a 8. számú melléklet 3. pontja szerinti bírsággal sem sújtható.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.100/2010/8. számú ítéletében az alábbiakat állapította meg. A perbeli áruház eladóterének és irodahelyiségének fűtését két db 460 KW névleges bemenő hő teljesítménnyel rendelkező földgáztüzelésű kazán biztosítja. A kazánokra vonatkozó levegőtisztasági engedély 2007. október 30. napjáig volt érvényes, a felperes új engedély iránti kérelmet az ellenőrzés napjáig nem nyújtott be. Az engedély nélküli üzemeltetést az elsőfokú hatóság a Régi Kormányrendelet 8. számú melléklet 1. pontja szerint szankcionálta, figyelemmel a Régi Kormányrendelet 22.§ (1) bekezdésére. A bíróság összegét annak figyelembe vételével állapította meg, hogy bírságolásra első alkalommal került sor, így a legmagasabb bírságmérték 25%-a került alkalmazásra. A Legfelsőbb Bíróság ítéletében megállapította, hogy megalapozott volt az a megállapítás, hogy a felperes a gázkazánokat, mint szennyező pontforrásokat 2007. október 31. és 2008. március 15. között engedély nélkül üzemeltette, mivel a korábbi engedély érvénye 2007. október 30. napján lejárt. Ez azt jelentette, hogy a felperes levegővédelmi követelményt sértett a Régi Kormányrendelet 3.§ h) pontja értelmében, mivel levegőterhelést okozó pontforrásra vonatkozó jogszabályi, illetőleg hatósági határozaton alapuló kötelezettséget nem teljesített. Kiemelte, hogy helyesen utalt arra az elsőfokú bíróságra, hogy a Régi Kormányrendelet olyan típusú szabályozást nem tartalmazott, amelynek értelmében a korábbi engedély érvényességének lejártára kellett volna a felperest a hatóságnak figyelmeztetnie, illetőleg olyan



szabályozás sem volt hatályban, amely hivatalból tette volna a hatóság kötelezettségévé az engedély lejáratát megelőzően az újabb engedélyezési eljárás lefolytatását. A felperes a felelősség alól az általa hivatkozott új engedély és a határérték alatti kibocsátásra tekintettel sem mentesülhet, mivel a levegővédelmi követelményeket több hónapos időszakban folyamatosan megsértette.

A Kúria Kfv.III.37.075/2012/7. számú ítéletében az alábbiakra mutatott rá. A felperes 2009. február 12. napjáig működési engedélyt kapott a telephelyén üzemelő pontforrásokra vonatkozóan, majd az engedély lejártát követően annak meghosszabbítása iránt - a hatósági ellenőrzés időpontjáig - kérelmet nem nyújtott be. Az elsőfokú hatóság a felperessel szemben levegővédelmi bírságot szabott ki, megállapítva, hogy az egyik pontforrás az engedély lejártát követően 45 napot üzemelt. Az ellenőrzés napjától kezdődően a kérdéses pontforrást a felperes nem üzemeltette, arra 2010. augusztus 19. napján újabb engedélyt kért, melyet szeptember 28-i hatállyal megkapott. A megyei bíróság ítéletében irrelevánsnak értékelte azt a tényt, hogy az ellenőrzés napjától az új engedély megadásáig a felperes nem üzemeltette a kérdéses pontforrást, kifejtve, hogy ez az alperes által sem vitatott körülmény a 45 napnyi engedély hiányában történő üzemeltetést nyilván nem tette jogszerűvé, azaz a korábban lezárt, objektíve jogsértő időszak miatti szankciót az engedély későbbi beszerzése nem érintette. A Kúria ítéletében megállapította, hogy a hatósági ellenőrzés olyan 45 napos időszakot rögzített, amikor a felperes meghatározott pontforrást engedély nélkül működtetett. Ezen tényen sem a későbbi engedélybeszerzés, sem pedig a másodfokú eljárás során bekövetkezett jogszabályváltozás nem változtatott.

A perbeli tényállás szerint a felperes P2 jelű kibocsátási pontjánál működő 5. számú tüzelőberendezését, valamint a P3 jelű 7. számú tüzelőberendezését érintően faapríték tüzelésére 2003. szeptember 30-át megelőzően jogerős engedélyt kapott, mely tényt az elsőfokú hatóság a légszennyezési bírság kiszabásánál, 0,45-ös szorzó alkalmazásával figyelembe is vett. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.345/2005/8. számú ítéletében megállapította, hogy a Régi Kormányrendelet 19.§ (2) bekezdés b) pontja kapcsán az volt vizsgálandó, hogy a felperesi erőmű egésze, illetőleg az egyes pontforrásokra kapcsolt összes tüzelőberendezés megfelelt-e az adott évben a kedvezményre

alapot adó feltételeknek és így a kedvezményes bírság az össze létesítményt illetően kiszabható, vagy a kedvezmény csak meghatározott pontforrásokat, illetőleg tüzelőberendezéseket érinthet. A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy a felperes a Régi Kormányrendelet 19.§ (2) bekezdés a) pontja szerinti feltételeknek kizárólag a P2 és P3 pontforrásokhoz kapcsolódó 5. és 7. számú kazánok esetében felelt meg, a bírságmérséklés pedig csak azon forrás esetében alkalmazható, amelynél a beruházás következtében a káros légszennyezés megszűnik. Azon pontforrások esetében, amelyekhez több tüzelőberendezés is csatlakozik, csak arra a tüzelőberendezésre alkalmazható a bírságkedvezmény, amelynél a levegőszennyezést megszüntető beruházásra 2003. szeptember 30-ig jogerős engedélyt kaptak és a beruházás kivitelezését megkezdték.

Az Új Kormányrendelet 34.§-a tartalmazza a levegőtisztaságvédelmi bírság kiszabása kapcsán szem előtt tartandó szempontokat (a (2)-(4) bekezdéseiben). Eszerint a levegővédelmi követelmények megsértésének eseteit és az azokhoz kapcsolódó levegőtisztaság-védelmi bírságok mértékét a 9. melléklet tartalmazza. A környezetvédelmi hatóság a bírság kiszabása során a mulasztás körülményeit (a) pont), a kötelezettségszegés súlyosságát (b) pont), és a kötelezettségszegés időtartamát és ismétlődését c) pont) veszi figyelembe. A környezetvédelmi hatóság a (3) bekezdés szerinti körülmények mérlegelésével a bírság összegét kötelezettségszegésenként legfeljebb 75%-kal csökkentett összegben állapíthatja meg.

Ezen rendelkezésekkel nincs azonban teljes összhangban az Új Kormányrendelet 9. melléklete, ugyanis az az alábbi címet viseli: "A levegővédelmi követelmények megsértéséhez kapcsolódó levegőtisztaság-védelmi bírságok mértéke", vagyis a címben nem került kifejezésre juttatásra, hogy a mellékletben megjelenített bírságok mértékei a legmagasabb mértékek, mely 75%-kal történő csökkentése, és annak vizsgálata, a hatóság hivatalból figyelembe veendő mérlegelési jogkörébe tartozik, az Új Kormányrendelet 34.§ (4) bekezdésének előírása folytán.

A zaj- és rezgésbírságok vonatkozásában a Zajrendelet előírja, hogy a zajbírság és a rezgésbírság megállapításához a környezetvédelmi hatóságnak - külön jogszabály szerinti - zajvizsgálatot, illetve rezgés terhelési határérték túllépését megalapozó vizsgálatot

kell elvégezni (zaj: 28.§ (1) bekezdés és rezgés: 32.§ (3) bekezdés), meghatározva azon eseteket is, amikor az ismételt zajbírság, illetőleg rezgésbírság kiszabásához nem szükséges vizsgálatot végezni (zaj: 28.§ (2) bekezdés és rezgés: 32.§ (6) bekezdés). Egyebekben a zaj- és rezgésbírságok mértékét a Zajrendelet 3. számú melléklete tartalmazza, azzal, hogy a zajbírság esetében a Zajrendelet 30.§-a és 31.§-a, a rezgésbírság számításánál pedig a Zajrendelet 32.§ (1) és (2) bekezdései további számítási szabályokat ír elő. Mind a zaj-, mind pedig a rezgésbírság összege a határérték túllépésének mértékével függ össze, ezért ezen bírságotóli eljárásokban a bírság kiszabásának alapjául szolgáló mérési jegyzőkönyvek (mind formai, mind tartalmi szempontú) jogszabályi előírásoknak történő megfelelése rendkívül fontos, különös figyelemmel arra, hogy a mérés utóbb nem rekonstruálható. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény lehetővé teszi az eljárás megindításáról szóló értesítés mellőzését, amennyiben az az eljárás eredményességét veszélyeztetné (29. § (4) bekezdés a) pont), ami szintén indokoltá teszi a helyszíni ellenőrzés során tapasztalt, mérési eredmények olyan fokú részletességgel történő rögzítését, hogy utóbb az ügyfél, jelenléte hiányában is a jegyzőkönyvben foglaltakra észrevételt tudjon tenni, vagyis eljárási jogai ne sérüljenek azáltal, hogy a hatóság esetlegesen a mérések elvégzéséről nem értesítette.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.355/2010/6. számú ítéletének irányadó tényállása szerint az elsőfokú hatóság határozatával zajkibocsátási határértéket állapított meg a felperes jogelődje vonatkozásában, majd lakossági panasz alapján az elsőfokú hatóság környezetvédelmi laboratóriuma 4 napon zajkibocsátási határérték teljesítését ellenőrző mérést végzett a felperes telephelyének környezetében. A vizsgálatról készült szakvélemény szerint a létesítmény zajkibocsátási határértéke az előírásoknak nem felelt meg, ezért az elsőfokú hatóság a felperest zajbírság megfizetésére kötelezte, melyet az alperes második határozatával helybenhagyott. Az elsőfokú bíróság a felperes keresetét elutasította, rámutatott arra, hogy a mérések megismétlésére nem volt lehetőség és szükség sem, a tárgyi időszakra jellemző zajkibocsátási határérték volt a vita tárgya, mely értéket, illetve a mérés körülményeit a felperes nem vitatta, így az eljárás tárgyát képező időszakra vonatkozó szakvéleményt kellett figyelembe

venni. Amennyiben újabb vizsgálatra került volna sor, az már egy új ügynek minősült volna. Kitért arra is, hogy a szakvélemény alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy nem a felperes által hivatkozott útzaj volt a zajforrás, mert a méréseket a közlekedési zaj szüneteiben, illetve azok minimumainál végezték, így az alperesi határozat mindenben jogszerű volt. A Legfelsőbb Bíróság ítéletében kiemelte, hogy az ügy tárgyát az képezte, hogy 2007. június-júliusában túllépte-e a felperesi létesítmény a zajkibocsátási határértéket, és ezt a körülményt az ezen időszakban készült mérési eredmények kellően igazolták-e. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint is ezeket a körülményeket, csak a már elvégzett mérések és az azok alapján készült dokumentumok alapján /mérési jegyzőkönyv, szakvélemény/ lehetett vizsgálni. A megismételt eljárás semmi esetre sem terjedhetett ki újabb mérésre és újabb szakvélemény készítésére, mert azok alapján nem lehetett volna a 2007. júliusi zajkibocsátási határértéket tisztázni, továbbá az eljárási szabálysértések nem a mérések és nem is a szakvélemény elkészítése során valósultak meg.

A Kúria a Kfv.II.37.582/2011/6. számú ítéletében a bíróság kiszabásának alapjául szolgáló mérés szabályossága körében foglalt állást. A perbeli tényállás szerint az elsőfokú környezetvédelmi hatóság a felperes számára nappali és éjszakai zajkibocsátási határértékeket állapított meg, majd a felperesi telephelyen helyszíni ellenőrzést folytatott, a gyár területén, két hónapon keresztül, melyek eredményeit jegyzőkönyvben rögzítették. Mivel megállapításra került, hogy a felperes a számára előírt zajkibocsátási határértékeket túllépte, zajbírság megfizetésére kötelezték. A felperes keresetét az elsőfokú bíróság elutasította. Ítéletének indokolása szerint a mérés szabályos volta tekintetében a mérési jegyzőkönyv és nem az adatlap irányadó, mely - túl azon, hogy az adatlappal nincs ellentmondásban, megfelel a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet 5. számú mellékletében foglaltaknak. Ezen KvVM rendelet 4. számú melléklet 2. pontja értelmében a méréskor a mérési feltételek megválasztásánál, a mérési eredmények értékelésénél az MSZ 18150-1 szabvány vonatkozó előírásai alapján kell eljárni, a mérés tekintetében a szabvány két lehetőséget kínál: a 4/1.7 és a 4/1.8 pontokban leírtakat, márpedig az elsőfokú hatóság a 4/1.8 alapján járt el az alapzaj

meghatározásakor. A Kúria ítéletében a felülvizsgálati kérelem elutasítása mellett megállapította, hogy a 93/2007. KvVM rendelet 5. számú melléklete sorolja fel az üzemi vagy szabadidős zajforrás jegyzőkönyvének tartalmi követelményeit. Ezen melléklet nem írja elő az adatlap felvételi kötelezettséget, azt a méréseknél segédletként használják, nem azokkal kell igazolni a mérések megfelelőségét, hanem a jegyzőkönyvvel. Az alapzaj mérése tekintetében osztotta az elsőfokú bíróság által megállapítottakat, kiemelve, hogy a szabvány rögzíti, hogy két módon mérhető az alapzaj (4/1.7 és a 4/1.8 pontokban leírtak szerint), a 4/1.8 kimondja, hogy ha zajforrás kiiktatása nem lehetséges, akkor a méréseket olyan helyen kell elvégezni, ahol a zajforrás nem észlelhető, és az alapzaj feltételezhetően azonos a mérési pontokon fellépő alapzajjal. Az iratok szerint pedig a méréseket ennek megfelelően végezték el, a környező üzemek, a közúti forgalom zaját kizárták. Így a választott mérési mód és annak lebonyolítása megfelelt a jogszabály előírásainak. (a hatósági eljárás alapvető szabályai betartásának fontosságára mutatott rá zajvédelmi ügyben a Kúria Kfv.II.37.511/2013/10. számú döntésében)

Az Fvr. a csatornabírság, illetőleg a vízszennyezési bírság kiszabása körében a következőket rögzíti. A csatornabírság megállapításához a szolgáltató bírságjavaslatot köteles készíteni és azt a szennyvízkibocsátás évét követő év március 31-éig a felügyelőségnek megküldeni (Fvr. 31.§ (5) bekezdés második fordulata). A csatornabírság vagy vízszennyezési bírság megállapításánál az Fvr. 38.§ (1) bekezdés szerinti türelmi időt figyelembe kell venni (Fvr. 32.§ (1) bekezdése). A csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint kell megállapítani (Fvr. 33.§ (1) bekezdés). A csatornabírságot, illetve vízszennyezési bírságot önellenőrzésre nem kötelezett kibocsátóknál a helyszíni ellenőrzés alapján, önellenőrzésre kötelezetteknel, ha a felügyelőség, illetve a szolgáltató az önellenőrzés megfelelőségét elfogadta, az önellenőrzési adatok alapján kell megállapítani. Az önellenőrzés meg nem felelése esetén a bírságot a helyszíni ellenőrzés alapján kell megállapítani (Fvr. 33.§ (3) bekezdés).

A Kúria Kfv.VI.37.354/2011/9. számú ítélete alapjául

szolgált tényállás szerint az alperes az elsőfokú határozatot megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot vízvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárás megindítására utasította. Megállapította, hogy az önellenőrzési rendszer végrehajtása nem az önellenőrzési tervnek megfelelően történt, ezért az a használt és szennyvizek kibocsátásának ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályokról szóló 27/2005.(XII.6.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM.r.) 14.§ /1/ bekezdés a/ pontja alapján nem minősül megbízhatónak, mert az alperesi beavatkozó (ellenőrzött üzem) az önellenőrzési tervtől való eltérést nem jelentette be, az okát nem ismertette. Erre tekintettel az önellenőrzési adatokra alapozva csatornabírság nem állapítható meg, a beavatkozási üzem szennyvíz kibocsátása az önellenőrzés keretében nem ellenőrizhető. Nem lehet figyelembe venni azonban - az alperes megállapítása szerint - a felperes helyszíni ellenőrzésének eredményeit sem a csatornabírság meghatározása szempontjából, mert a helyszíni ellenőrzésről készült jegyzőkönyvek hiányosak, nem felelnek meg a KvVM.r. 3. számú melléklet m/ és q/ pontjában foglaltaknak. Nem tartalmazzák a vizsgálatok helyszíni értékelhető mérési eredményeit, továbbá a minták azonosítószámait. A mintavételi jegyzőkönyvek sem fogadhatók el a mintáknak a vizsgált üzem képviselőjének jelenlétében történő rögzítésének bizonyítására, mert a mintavételi jegyzőkönyvek az alperesi beavatkozó képviselője aláírását nem tartalmazzák. Mindezek alapján az R. 28.§ /5/ és /6/ bekezdése értelmében a kibocsátó vízvédelmi bírság fizetésére köteles, amelyről új eljárásban köteles határozni az elsőfokú hatóság. Az elsőfokú bíróság az alperes határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte, melynek során a csatornabírság kiszabásáról kell döntést hozni. Megállapította, hogy az alperesi beavatkozó mint önellenőrzésre köteles kibocsátó az önellenőrzést nem a terv szerint végezte el, ennek következtében a kibocsátás önellenőrzés keretében nem volt ellenőrizhető, ezért az ellenőrzésre jogosult a kibocsátást helyszíni ellenőrzéssel ellenőrizhette a KvVM.r. 10.§ /3/ bekezdés d/ pontja alapján. Megállapította, hogy a felperes a helyszíni ellenőrzések során a KvVM.r. 3. számú mellékletének megfelelő tartalmú jegyzőkönyvet vett fel, amelynek melléklete volt a mintavételi jegyzőkönyv. A mintavételi jegyzőkönyvet mind a laboratórium munkatársa, mind a hatóság munkatársa aláírta. Nem tekinthető

jogszabálysértőnek az, hogy a mintavételi jegyzőkönyvek nem a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvébe kerültek belefoglalásra, hanem külön okiratban rögzítették a mintavétel módját, helyét, időpontját, módszerét. A helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyveit a beavatkozó képviselője aláírta, elismerve azok valóságtartalmát, amely elismerés így kiterjed a jegyzőkönyv mellékletére is. A minták lezárása, azonosítása és a helyszíni mérések eredményei kapcsán a beavatkozó képviselője kifogást nem emelt, továbbá a helyszíni mérések eredményeit tartalmazó tájékoztatókra sem tett észrevételt, ezért annak eredményei a KvVM.r. 13.§ /6/ bekezdése alapján meghatározóak. Az akkreditált laboratórium által végzett vizsgálatok eredményeképpen a küszöbérték feletti kibocsátás megállapítható volt, ezért helye volt az R. 31.§ /2/ bekezdése alapján a csatornabírság kiszabásának és azt a helyszíni ellenőrzés alapján, annak adatai alapján kellett megállapítani. Az alperes a határozatában azt jogszerűen állapította meg, hogy az önellenőrzés nem volt megbízhatónak minősíthető, mert a kibocsátó az önellenőrzést nem a terv szerint folytatta le. Ebből következően azonban az önellenőrzési mintavétel és annak alapján megállapító értékek ezért nem szolgálhatták a csatornabírság kiszabásának alapját. Az elsőfokú bíróság megállapította továbbá, hogy az R. 35.§ /1/ bekezdésében felsorolt, a vízvédelmi bírság kiszabásának feltételei nem álltak fenn, ezért vízvédelmi bírság kiszabásának nincs helye, az alperes jogszabálysértő határozatot hozott, amikor vízvédelmi bírság kiszabására irányuló eljárás lefolytatását rendelte el. A Kúria ítéletében megállapította, hogy az alperes azt helytállóan állapította meg, hogy az R. 14.§ /1/ bekezdés a/ pontja alapján az önellenőrző rendszer nem minősült megbízhatónak, mert a kibocsátó nem a terv szerint folytatta le az önellenőrzést. Az R. 29.§ /5/ bekezdése értelmében is amennyiben a szolgáltató a helyszíni ellenőrzés során az önellenőrzésben hiányosságokat állapít meg vagy az önellenőrzési rendszert a külön jogszabály előírásai alapján nem minősíti megbízhatónak, a kibocsátási határérték betartásának megfelelőségét a saját mérési eredményeire alapozza. Ennek megfelelően jogszerűen járt el a felperes, amikor saját mérési eredményeire alapozva állapította meg a kibocsátási határérték túllépését és ennek megfelelően kérte a bíróságjavaslatában csatornabírság kiszabását. Tévedett az alperes, de az elsőfokú hatóság is, amikor azt állapította meg, hogy a felperes helyszíni ellenőrzésének eredményeit nem lehet

figyelembe venni a csatornabírság kiszabása szempontjából. Az elsőfokú bíróság a lefolytatott bizonyítás eredményeként a Pp. 206. § /1/ bekezdésének megfelelően állapította meg, hogy a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvei, továbbá a mintavételi jegyzőkönyvek, amelyek a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvének mellékletét képezték, megfeleltek a KvVM.r. 3. számú melléklet m/ és q/ pontjában foglaltak, valamennyi releváns adatot tartalmazták. Mivel a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvét a beavatkozó képviselője aláírta, ezért nem volt annak jelentősége, hogy a helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvével egyidejűleg készült mintavételi jegyzőkönyvet külön a beavatkozó képviselője nem írta alá, mert az az ellenőrzési jegyzőkönyv mellékletét képezte, azzal egyidejűleg készült és a beavatkozó képviselője a mintavételek alkalmával jelen volt, a kontrollmintákra igényt tartott. A szolgáltató által végzett mérési eredményeket a beavatkozó kézhez kapta, a tájékoztatóra észrevételt nem tett, ezért a KvVM.r. 13.§ /6/ bekezdése alapján a helyszíni ellenőrzés eredménye tekinthető a meghatározónak.

A Kúria Kfv.II.37.778/2011/7. számú döntésének releváns tényállása szerint az elsőfokú környezetvédelmi hatóság határozatával a felperes szennyvízre vonatkozó felülvizsgált önellenőrzési tervét kikötéssel jóváhagyta, majd az alperesi beavatkozó (közcsatornát üzemeltető) javaslata alapján határozatával a felperest csatornabírság megfizetésére kötelezte. Indokolása szerint az alperesi beavatkozó által a bírságotra tett javaslatot elfogadta, de az Fvr. 33.§ és 38.§ (4) bekezdés a) pontját figyelembe véve a bírságtételt módosította, mivel a fenti jogszabályhely alapján a türelmi idő alatt a bírságot a nem szolgáltatóknak minősülő kibocsátókra a türelmi idő első két évében a megállapított bírság 5%-ában kell megállapítani. Az alperes másodfokú határozatával az elsőfokú döntést megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. Indokolása szerint a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló 28/2004.(XII.25.)KvVM rendelet 3.§ (1) bekezdése alapján nincs lehetőség csatornabírság kiszabására, mivel a vízjogi üzemeltetési engedélyben nem állapították meg a jellemző szennyező anyagokra vonatkozó küszöbértéket, a követelményeket listásan rögzítették, az engedély nem tartalmazza az önellenőrzésre vonatkozó előírást, nincs meghatározva a kibocsátható szennyvízmennyiség értéke,



valamint az önellenőrzés mintavételi helye. A felperes tehát nem rendelkezett olyan engedéllyel, amelyben a küszöbértéket előírták. Ezt a körülményt az elsőfokú hatósággal ellentétben úgy értékelte, hogy miután a csatornabírságról szóló 204/2001.(X.26.) Korm.r. (a továbbiakban: VR) a csatornabírság megállapítását nem tette függővé a jogerős vízjogi engedély meglététől, ezért az Fvr. 41.§ (5) bekezdése alapján megállapítható csatornabírság, melyet a VR alapján a vízjogi üzemeltetési engedély jogerőssé válását megelőző időszakra kell kiszabni. A felperes keresetét az elsőfokú bíróság elutasította. Ítéletének indokolásában kifejtette, hogy az alperes jogszerűen járt el, és helyesen állapította meg, hogy az elsőfokú hatóság nem tárta fel megfelelő alapossággal a tényállást, az ügyben további bizonyítás szükséges. Téved a felperes abban, hogy az alperes elvonta az elsőfokú hatóság hatáskörét, hiszen nem helyette döntött, hanem új eljárásra utasította, amely esetben joga van az új eljárásra iránymutatást adni. A Kúria az elsőfokú bíróság ítéletére tekintettel vizsgálta a hivatkozott jogszabályok sérelmét és megállapította, hogy sem a jogerős ítélet, és ennek folytán az alperesi határozat sem jogsértő.

A Kúria Kfv.II.37.627/2011/3.számú döntésének tényállása szerint az elsőfokú hatóság 2008. augusztus 4. napján tartott ellenőrzésekor a szennyvíztisztító telep nem működött, mert az üzemnapló tanúsága szerint "a szennyvíztisztító telep 2008. augusztus 2. napján hajnali 4 órakor vegyszerhiány miatt leállt". Az ellenőrzés napján 17-19 óra között a hatóság a szennyvíz minősége meghatározásának céljából óránként, részmintából képzett átlagmintát vett az elfolyó szennyvízből. A felperes jelenlevő képviselője a minták megosztását kérte, melyet a hatóság teljesített. A laboratóriumi elemzés eredményét a hatóság megküldte a felperesnek, aki arra észrevételt nem tett. Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság a felperesre rendkívüli szennyvízbírságot rótt ki, melyet az alperes megváltoztatott (megemelt), mert az alperes az elsőfokú hatósággal ellentétben nem fogadta el bizonyítottan, hogy a felperes közreműködött a kárenyhítésben, ezért a bírság számításánál eltérő szorzót alkalmazott (R=2 helyett, R=5). A felperes keresete folytán indult bírósági eljárásban igazságügyi szakértő került kirendelésre. Az igazságügyi szakértő megállapította, hogy a hatóságok a szennyvíz mennyiségének meghatározásakor nem a kibocsátott, hanem a kivett vízmennyiséget vették alapul.

Az első és másodfokú határozatok eltérő vízmennyiséggel és veszteséggel számoltak. A veszteség csak a felszámolás alatt álló gyár környezetvédelmi vizsgálatokor került jegyzőkönyvi rögzítésre. A vízveszteség az egyik meghatározó tényező a bírságszámítás menetében, és mivel hatóságok többek között ezen bizonytalan alapadattal számoltak döntésük során, a kiszámított bírság is megalapozatlan. A szakértő kifejtette, hogy a felperes közreműködött a károk enyhítésében, legfeljebb annak hatékonysága kérdőjelezhető meg. Ezért a bírság kiszabásánál az alperes által alkalmazott ötszörös szorzót, mint a legsúlyosabb szankciót sem tekintette indokoltnak. Az elsőfokú bíróság a felperes keresetének helyt adott, és az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte, továbbá az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Ítéletének indokolása túlnyomórészt a szakértői véleményen alapult, annak nyomán azt állapította meg, hogy a hatóságok nem tárták fel kellő mélységig a tényállást, döntésük megalapozatlan, hatályon kívül helyezésük indokolt. Az a tény, hogy az alperest a szakértő nem hívta meg a szakértői szemlére, még nem kérdőjelezi meg véleménye alaposágát. A Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította. Az Fvr. 3.§-ára és 36.§ (1) bekezdésére hivatkozással megállapította, hogy a kiszabott bírság mértéke a kibocsátó magatartásának függvénye. Így a kiszabott bírság kétszeresét kell fizetni, ha a szennyezés tényét kívülálló észleli, majd a kibocsátó a károk enyhítésében közreműködik; ötszörösét, ha a kibocsátó sem bejelentési sem kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget. Az eljárások során nem volt vitás, hogy a kibocsátó, azaz a felperes bejelentési kötelezettségének nem tett eleget, hiszen a szennyezést a hatóság észlelte az ellenőrzés során. Vitatott volt a kárenyhítésben való közreműködése, mellyel kapcsolatban megállapította, hogy a felperes keresetében állította, hogy a kárenyhítésért mindent megtett, de konkrétumokkal nem szolgált. A szakértő véleményében szintén rögzítette, hogy a felperes közreműködött a kárenyhítésben - bár annak hatékonysága megkérdőjelezhető - azzal, hogy igyekezett takarékoskodni a vízzel, illetve tartalék és helyettesítő vegyszert használt. A Kúria álláspontja ezzel kapcsolatban az volt, hogy a felperes folyamatosan állította, de konkrétumokkal nem tudta alátámasztani kárenyhítésben való részvételét, az ezzel kapcsolatos szakértői vélemény általánosságokat tartalmaz, amelyet az alperes észrevételében cáfolt. Az

alperes ugyanis rámutatott, hogy a szakértő szerint kárenyhítésnek minősülő tevékenységek a rendszer karbantartási műveletei és nem kárenyhítést célzó tevékenység. Ezzel szemben a tényleges kárenyhítést célzó intézkedések, melyeket a működési engedély és a kárelhárítási terv szerint kellett volna elvégezni, nem történtek meg, a felperes továbbfolytatta és nem csökkentette a szennyvíz kibocsátást. A szakértő a meghallgatás során e kérdésben továbbra is az általánosság szintjén maradt, arra helyezve a hangsúlyt, hogy a felperes nem kapott megfelelő szakmai támogatást a hatóságtól. A Kúria megállapította, hogy a felperes részéről értékelhető és a működési engedély, kárenyhítési terv szerinti kárenyhítés nem történt. Az üzemnapló nem állt az alperes rendelkezésére a szennyvíz kibocsátás mértékének megállapításához, azt a felperes később sem adta át. A vízkivétel és a veszteség mértéke azonban ismert volt a hatóság előtt, utóbbit éppen a felperes szolgáltatta. A két adatból - melyet jegyzőkönyvben rögzítettek - a kibocsátott szennyvíz mennyisége aggálytalanul kiszámítható volt. A Kúria megállapította, hogy az üzemnapló utólag került elő, azt az alperes a közigazgatási eljárásban nem vizsgálhatta, mivel a felperest azt az erre irányuló hatósági felhívás ellenére részére nem csatolta. A szakértő dolgozott az üzemnaplóból, de a perben ez a dokumentum csatolásra nem került.

A Kúria a Kfv.III.37.808/2012/4. számú döntésének tényállása szerint a felperesi jogelőd részére kiadott vízjogi üzemeltetési engedély, és annak módosításai mintavételi helyet nem határoztak meg, annak 2006-ban kiadott kiegészítése mintavételi helyként meghatározta a "kibocsátott szennyvíznél a habfogó után, az 1. és 2. számú ellenőrző aknákat". A hatóságok a felperest csatornabírság megfizetésére kötelezték. A felperes keresetét az elsőfokú bíróság elutasította. Ítéletének indokolásában kitért arra, hogy a mintavételi helyet a 2006. évben kiadott engedély-módosítás tartalmazza, a határozatban mintavételi helyként a kibocsátott szennyvíznél a habfogó után az 1. és a 2. számú ellenőrző aknát határozták meg. A szolgáltató ellenőrei a mintákat az első habfogó után közvetlenül megtalálható aknából vették, amely a 2. ellenőrzési akna. Megállapította továbbá, hogy a mintavételi hely meghatározásánál az engedélyben nem szerepel a "habfogó" szó előtt a "közvetlenül" megjelölés, azonban ettől függetlenül

megállapítható, hogy az engedélyt adó hatóság mintavételi helyként a habfogók után közvetlenül megtalálható aknát határozta meg. Mindennek ismeretében pedig a szolgáltató jogszerűen járt el, amikor a mintát az első habfogó után közvetlenül létesített aknából vette. A Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét hatályában fenntartó ítéletének indokolásában kiemelte, hogy az aknák számozása (1. és 2.) félreérthetetlenül arra utal, hogy a habfogót közvetlenül követő két aknáról van szó, továbbá, hogy a korábbi évek során a szolgáltató ellenőrei a mintákat mindig is a perbeli eljárásban alkalmazott két aknából vették, és ez ellen a felperes korábban kifogással nem élt, vagyis a folyamatos ellenőrzési tevékenység során kijelölésre kerültek ezek az aknák, és azt a felperes soha nem kifogásolta, így a felülvizsgálat csatornabírságot kiszabó határozatok jogszerűsége tekintetében sem tekinthető megalapozottnak a mintavételi helyek megkérdőjelezése.

#### 6. MÉRSÉKLÉS, MELLŐZÉS

A természetvédelmi bírság esetében sem a Tvt., sem a Vhr. nem ad lehetőséget a bírság mérséklésére, mellőzésére. Itt tehát alkalmazandó a Tvt. 3.§ (2) bekezdése folytán a Kt., mivel a körben a Tvt. rendelkezéseket nem tartalmaz, a Kt. viszont lehetővé teszi egyes esetekben a felelősség alóli mentesülést (Kt. 102/A.§).

Sem a Régi, sem az Új Kormányrendelet a levegővédelmi bírság mérséklésére lehetőséget nem ad. A Régi Kormányrendelet két esetben lehetővé tette a légszennyezési bírság fizetése alóli mentesülést (18.§ (4) és (5) bekezdések): egyrészt deklarálja, hogy légszennyezési bírságot nem kell kivetni, ha a bírság egy telephelyre számítva kevesebb mint 50 000 Ft, másrészt kimondja, hogy mentesül a bírságfizetési kötelezettség alól az a légszennyező, aki vagy amely bizonyítja, hogy a határérték túllépését vagy a levegővédelmi követelmények megsértését előre nem látható, elháríthatatlan külső ok (természeti katasztrófa) idézte elő.

A zaj- és rezgésbírságok körében az alábbiak állapíthatók meg a Zajrendelet rendelkezéseiből. A zajbírság a bírságolandó magatartások közül egyes esetekben (26.§ (1) bekezdés a) ponttól d) pontig) nem szabható ki az intézkedési terv végrehajtásának ideje alatt (26.§ (2) bekezdés). Üzemi vagy szabadidős zajforrás esetén további előírás, hogy a zajbírság összegét a környezetvédelmi

hatóság - a zaj csökkentése érdekében tett intézkedések mérlegelésével - 0,8-tól 1,2-ig terjedő szorzók alkalmazásával módosíthatja, ugyanakkor további, konkrét, pontos mérlegelési szempontot a jogszabály nem ad a jogalkalmazók számára. További előírás, hogy amennyiben a bírságot magatartás építésügyi tevékenység, akkor amennyiben a legnagyobb túllépés az éjszakai (22-06 óra közötti) megítélési időben következik be, akkor a zajbírság összegét másfélszeres szorzó alkalmazásával kell megállapítani (31.§ (2) bekezdés). A Zajrendelet a zajbírság körében mentesülési okot is meghatároz, amikor kimondja, hogy nem kötelezhető a zajbírság megfizetésére az az üzemeltető, akinek a környezetvédelmi hatóság a határérték betartása alól felmentést adott (31.§ (4) bekezdés). A rezgésbírság összege esetében a jogszabály a jogalkalmazók számára szintén mérlegelést ír elő, amikor kimondja, hogy a rezgésbírság összegét a környezetvédelmi hatóság, a rezgés csökkentése érdekében tett intézkedések mérlegelésével, 0,8-tól 1,2-ig terjedő szorzók alkalmazásával módosíthatja (32.§ (4) bekezdés). (Megjegyzendő, hogy a Zajrendelet mind a zajbírság, mind a rezgésbírság esetében nem mérlegelésről beszél, hanem a bírság összegének "módosításáról", ami azt feltételezi, figyelemmel a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szerinti fogalmakra, hogy korábban már kiszabásra került az adott bírság, és annak összegét a hatóság utóbb határozattal módosítja, azonban ezen jogértelmezésnek ellentmond a jogszabályhelyekben használt "mérlegelés" szó, vagyis, hogy a bírság összegének "módosítására" a zaj/rezgés csökkentése érdekében tett intézkedések mérlegelése alapján kerülhet sor.)

Az Fvr. a csatorna- vízszennyezési bírság mérséklésére lehetőséget nem ad, két esetben azonban lehetővé teszi a bírság fizetése alóli mentesülést. Egyrészt kimondja, hogy a vízszennyezési vagy a csatornabírságot nem kell kivetni, ha a kiszámított bírság összege egy kibocsátásra számítva kevesebb, mint 50 000 Ft (34.§ (5) bekezdés), másrészt akként rendelkezik, hogy amennyiben a szennyvíz, illetve szennyező anyag elháríthatatlan külső ok (különös tekintettel katasztrófa, tűz, robbanás, árvíz, egyéb elemi károk bekövetkezésére), továbbá kárelhárítási gyakorlat kapcsán kerül a befogadóba, a kibocsátó felelősségének hiányában bírság nem állapítható meg (32.§ (3) bekezdés)).

Kfv.III.37.649/2012/6. számú döntéseinek tényállása szerint a felperes a nyert és tisztított szennyvíz minőségét önkontroll keretében ellenőrzi. Az elsőfokú hatóság szennyezőanyag kibocsátás meghatározása során a felperesi üzemeltető önellenőrzési eredményét, a korábban részére jogerős határozattal hozott technológiai határértéket figyelembe véve, határozatával a felperes terhére az általa üzemeltetett telep 2009. évi káros vízszennyezése miatt vízszennyezési bírságot szabott ki. A határozat elleni fellebbezést követően eljár alperes másodfokú határozatával az elsőfokú határozatot a bírság összege tekintetében módosította, a határozat egyéb rendelkezéseit helybenhagyta. Határozata indokolása szerint az Fvr. 9.§ /1/ bekezdése szerint a kibocsátó köteles a szennyvizet az engedélyben előírt határértékre megtisztítani, az Fvr. 31.§ /3/ bekezdése alapulvételével a vízszennyező anyagnak a kibocsátási határértéket meghaladó mértékű közvetlen bevezetés esetén vízszennyezési bírságot kell megállapítani és kiszabni. A jogszabály nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely a kibocsátót mentesítené a bírság megfizetése alól abban az esetben, ha rajta kívülálló okra vezethető vissza a határértéken felüli jellemzőkkel történő tisztított szennyvíz kibocsátás. Az alperesi határozatot felperes keresettel támadta, kérvén annak hatályon kívül helyezését az alperes új eljárásra kötelezése mellett. Keresetlevele indokaként rámutatott, hogy jelentős erőfeszítéseket tett, komoly beruházásokat hajtott végre a kibocsátott szennyvíz tisztítása érdekében, amely 2010. évben sikerre vezettek. Ezt megelőzően azonban a helységben zárt, őrzött területen papírfeldolgozási tevékenységet folytató Kft. folyamatosan határértéket többszörösen meghaladó mértékű szennyvizet juttatott a rendszerbe. A társasággal ezen okok miatt 2006-ban a környezetvédelmi hatóság tájékoztatása mellett a közmű-szolgáltatási szerződést felmondták. Azonban a szennyvíz (papír-iszap) rendszerükbe történő bevezetését nem tudták megakadályozni, ugyanis a területről közös vezetéken érkezik a rendszerükbe, az utóbbi kommunális szennyvizével együtt. Az elsőfokú bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. Ítélete indokolásában kifejtette, hogy az Fvr. 31.§ /1/ bekezdése értelmében a felperes, mint határértéket túllépő kibocsátó csatornabírság fizetésére köteles. A jogszabályok nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amely a kibocsátót mentesítené a bírság megfizetése alól, akkor sem, ha az rajta kívül álló okokra vezethető vissza. Az Fvr. 33.§ /1/ és 34.§ /3/ bekezdése értelmezésével kiemelte, hogy a

felperes a Kft. kapcsán nem élt csatornabírság kiszabására irányuló javaslattal, ezért a társasággal szemben nem is indult eljárás. A vízszennykezési bírság kapcsán hivatalból indult eljárásban a Kft. ügyféli minősége nem merülhet fel, a Ket. 15. § /1/ és /3/ bekezdésének megsértésére történt felperesi hivatkozás teljességgel alaptalan. A per során a hatóságnak nem arról kellett döntenie, hogy a felperes és a Kft. közötti jogviszony a vízszennyezésre milyen kihatással bírt, hanem arról, hogy az adott, technológiai határértéket túllépő vízszennyezés miatt a felperes bírság megfizetésére kötelezhető-e. A Kúria egyetért azon jogerős ítéletbeli okfejtéssel is, miszerint a felperes a hatóság felé bírságjavaslattal a Kft. határértéket meghaladó szennyezettességű szennyvíz kibocsátása miatt nem élt, ekként az Fvr. 33. § /1/ bekezdésének alkalmazására nem kerülhetett sor. A perben felmerült adatokból kétségtől megállapítható, hogy a felperes, mint határértéket túllépő szennyvízkibocsátó vízszennykezési bírság fizetésére köteles (Fvr. 31. § /1/ bekezdés). E körben az Fvr. 39/A. § /1/ bekezdésére történő hivatkozás irreleváns.

#### 7. ELJÁRÓ HATÓSÁG

A Tvt. 80.§ (2) bekezdése értelmében a természetvédelmi bírságot a természetvédelmi hatóság szabja ki. A természetvédelmi hatóságok kijelöléséről a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet 13.§-16/A.§-ai rendelkeznek, viszonylag összetetten szabályozva az eljáró természetvédelmi hatóságokat, ezen belül pedig a 16.§-a tartalmazza a Tvt. 80.§ (2) bekezdése szerinti természetvédelmi hatóságokat, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségeket és a jegyzőt. A 347/2006. Kormányrendelet meghatározza, hogy mely esetekben jár el az OKTVF, (16.§ (2) bekezdés), és meghatározza, hogy mely esetekben a jegyző (16.§ (3) bekezdés), egyéb esetekben ebből következően a felügyelőségek járnak el természetvédelmi hatóságként.

A Régi Kormányrendelet 18. § (2) bekezdése kimondja, hogy a légszennyezési bírságot a környezetvédelmi hatóság állapítja meg. A levegővédelmi bírság körében a Régi Kormányrendelet (22.§ (2) bekezdés), kevésbé expressis

verbis, mint a légszennyezési bírság esetében, csak annyit mond, hogy azt a "környezetvédelmi hatóság" szabja ki. Ennek megfelelően a Régi Kormányrendelet 23. §-a meghatározza a levegővédelmi ügyekben eljáró hatóságokat, deklarálva, hogy elsőfokú hatóságként a felügyelőségek és a települési önkormányzat jegyzője (fővárosban a kerületi jegyző) jár el. Mindkét hatóságnak van bírság-kivetési hatásköre, az erre vonatkozó részletes szabályokat a Régi Kormányrendelet 23.§-ában találhatjuk. Az Új Kormányrendelet a "környezetvédelmi hatóság"-ra ruházza a levegővédelmi bírság kivetését, a 36.§-ban meghatározva a levegőtisztaság-védelmi ügyekben eljáró hatóságokat, főszabályként előírva, hogy a felügyelőség jár el, és ritkább esetekben (hőteljesítménytől függően) a fővárosi és megyei kormányhivatal járási (fővárosi kerület) hivatala. Részletszabályokat találhatunk még a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Kormányrendelet 8.-12.§-aiban is.

A zaj- és rezgésbírság körében a Zajrendelet 4.§-a határozza meg az eljáró hatóságot, megosztva a hatásköröket a települési önkormányzat jegyzője és a felügyelőségek között.

A csatorna- és vízszennyezési bírság körében az Fvr. egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, hogy a csatornabírságot, illetőleg a vízszennyezési bírságot bírságot a felügyelőség állapítja meg és szabja ki (Fvr. 31.§ (5) bekezdés), ugyanezen jogszabályi rendelkezésben rögzíti továbbá, hogy a csatornabírság megállapításához a szolgáltató bírságjavaslatot köteles készíteni és azt a szennyvízkibocsátás évét követő év március 31-éig a felügyelőségnek megküldeni.

2014. január 1. napjától a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági ügyekben eljáró hatóságok köre/neve megváltozott (a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII.17) Kormányrendelet és a vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Kormányrendelet), ez azonban a Joggyakorlat-elemző Csoport által vizsgált időszakot nem érinti.



## 8. BÜNTETŐJOGI, SZABÁLYSÉRTÉSI ALAKZATOK

A természetvédelmi bírság, mint közigazgatási bírság megfizetése nem mentesíti a jogsértőt a büntetőjogi, és a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, továbbá a helyreállításra vonatkozó kötelezettség teljesítése alól (Tvt. 80.§ (5) bekezdés). A Tvt. 81.§-a egyebekben a polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályokat rendezi, továbbá a Tvt. 80.§ (5) bekezdésével összhangban a Vhr. kimondja (9.§ (2) bekezdés), hogy a természetvédelmi bírság kiszabásáról rendelkező határozattal egyidejűleg, szükség esetén, és ha annak jogszabályi feltételei fennállnak, önálló határozatban kell rendelkezni a veszélyeztető, károsító, zavaró tevékenység korlátozásáról, felfüggesztéséről, megtiltásáról, továbbá a helyreállítási kötelezettség teljesítéséről.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény a közrend elleni bűncselekmények (XVI. fejezet), azon belül a közegészség elleni bűncselekmények (IV. cím) között szabályozta a természetkárosítást (281.§), a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Új Btk.) külön fejezetben szabályozza a környezet és természet elleni bűncselekményeket (XXIII. fejezet), a 242.§-ban a természetkárosítás bűncselekményét. A szabálysértésekről szóló, 2012. április 15. napjáig hatályban volt, 1999. évi LXIX. törvény 147.§-a szabályozta a természetvédelmi szabálysértést.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló, 2012. április 15. napja óta hatályos 2012. évi II. törvény 141. pontja (187.§) tartalmazza a természetvédelmi szabálysértést.

A Régi Kormányrendelet a levegővédelmi bírság esetében előírta, hogy a bírságot megállapító határozattal egy időben a kötelezettségszegés megszüntetésére kötelező határozatot kell kiadni. A kötelezettséget megállapító határozatban megállapított teljesítési határidő elmulasztása esetén az eseti bírság ismételten kivethető (22.§ (3) bekezdés). Érdekes, nem szokványos jogi szabályozás, hogy a kötelező határozatban megállapított teljesítési határidő elmulasztása esetén nem eljárási bírság kerül kiszabásra, hanem a jogszabály lehetővé tette az anyagi jogi bírság ismételt kiszabását. Az Új

Kormányrendelet a Jogkövetkezmények címet viselő fejezetben, közvetlenül a levegőtisztaság-védelmi bírság kivetésére vonatkozó szabályokat követően írja elő, hogy a környezetvédelmi hatóság a kibocsátási határérték túllépése (a) pont), a környezetveszélyeztetéssel vagy környezetkárosítással járó, az a) ponton kívüli egyéb levegővédelmi követelmény nem, vagy nem jogszerű teljesítése (b) pont), a levegővédelmi terv alapján kidolgozott intézkedési terv be nem tartása c) pont), vagy a füstköd-riadó terv alapján elrendelt intézkedés be nem tartása (d) pont) esetén - ha jogszabály másként nem rendelkezik - a levegőterhelő tevékenységet korlátozza, felfüggeszti vagy megtiltja. Erre nézve a jogszabály további előírásokat is tartalmaz (próbaüzem, határozat közlése a tevékenység helye szerinti települési önkormányzat jegyzőjével). Érdekes, hogy míg a korlátozó/megtiltó/felfüggesztő határozatot hozó hatóságként a jogszabály a "környezetvédelmi hatóság"-ot jelöli meg, addig a próbaüzem és határozat megküldése körében a jogszabály a "felügyelőség"-et jelöli meg.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény a közrend elleni bűncselekmények (XVI. fejezet), azon belül a közegészség elleni bűncselekmények (IV. cím) között szabályozta a környezetkárosítást (280.§), külön nevesítve abban a levegőt, mint környezeti elemet. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény külön fejezetben szabályozza a környezet és természet elleni bűncselekményeket (XXIII. fejezet), a 241.§-ban a környezetkárosítás bűncselekményt, melyben szintén szerepel büntetendő tényállásként a levegő jelentős mértékű szennyezése, károsítása.

A Zajrendelet nem tartalmaz olyan előírást, mely szerint a zajbírság, illetőleg a rezgésbírság megfizetése nem mentesíti a jogsértőt a büntetőjogi, és a polgári jogi avagy a kártérítési felelősség alól, ahogyan sem a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény, sem a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény nem tartalmaz büntetendő tényállást a zaj/rezgés körében.

Az Fvr. 32.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a csatornabírság, illetőleg a vízszennyezési bírság megfizetése nem tekinthető a már megtörtént és a további szennyezésre vonatkozó engedélynek, és nem mentesít a 39. § (1) bekezdés szerinti szennyezéscsökkentési intézkedések megtétele alól.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény a közrend elleni bűncselekmények (XVI. fejezet), azon belül a közegészség elleni bűncselekmények (IV. cím) között szabályozta a környezetkárosítást (280.§), külön nevesítve abban a vizet, mint környezeti elemet. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény külön fejezetben szabályozza a környezet és természet elleni bűncselekményeket (XXIII. fejezet), a 241.§-ban a környezetkárosítás bűncselekményt, melyben szintén szerepel büntetendő tényállásként a víz jelentős mértékű szennyezése, károsítása.

9.A KET. 94.§-ÁNAK ALKALMAZHATÓSÁGA TERMÉSZETVÉDELMI ÜGYEKBEN

A Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja akként rendelkezik, hogy nem alkalmazható a jogsértés megállapítása esetén a szankció alkalmazása helyetti felhívás, ha azt jogszabály kizárja, mert a jogszabálysértés vagy hatósági döntés megsértése, illetőleg a figyelmeztetésben megadott határidő - többek között - a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát közvetlenül veszélyeztetni vagy veszélyeztetné.

E külön jogszabály a 19/2009. (XII.22.) KvVM rendelet. A jogszabály 1.§-a meghatározza azon eseteket, amikor a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának van helye.

A 19/2009. (XII.22.) KvVM rendelet 1.§ a) pontja és j) pontja a természetvédelmi bírságok körében tartalmaz szabályokat, és kimondja, hogy a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának van helye a Tvt. 80.§ (1) bekezdés a)-c) és e) pontjaiban meghatározottak megsértése a Vhr. 2.§ (1) bekezdésének a)-e) és g) pontjában, valamint (2) bekezdésében meghatározott esetek szerint. (a) pont), és a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól szóló 292/2008. (XII. 10.) Kormányrendelet 23. § (2) bekezdésében szabályozott esetben (j) pont).

A 19/2009. (XII.22.) KvVM rendelet 1.§ c) pontja a levegővédelmi bírságok körében tartalmaz szabályokat, és kimondja, hogy a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának van helye az Új Kormányrendelet 34. § (1) bekezdése alapján az Új Kormányrendelet 9. mellékletének

5-15., 18-22., 25. és 26. pontjában meghatározott fordulatok szerint. Ide kapcsolódik továbbá a 19/2009. (XII. 22.) KvVM rendelet 1.§ h) pontja, mely kimondja, hogy a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának van helye az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Kormányrendelet 20. § (1)-(2) bekezdéseiben és (5)-(6) bekezdéseiben szabályozott eseteiben is.

A Kúria Kfv.III.37.075/2012/7. számú ítéletében osztva az elsőfokú bíróság álláspontját, kifejtette, hogy a felperes által folytatott engedély nélküli tevékenység kapcsán a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontja nem volt alkalmazható. Ezen rendelkezés a jogellenes magatartás megszüntetésének feltételéül ugyanis kifejezetten azt írja elő, hogy a megszüntetés újabb hatósági eljárás nélkül legyen orvosolható. Ez a felperes esetében nem volt lehetséges, miután a jogellenes állapot megszüntetése egy újabb hatósági eljárás lefolytatásával, a pontforrás működési engedély kiadásával történt meg.

A 19/2009. (XII.22.) KvVM rendelet 1. § i) pontja a zaj- és rezgésbírságok körében tartalmaz szabályokat, és kimondja, hogy a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának van helye a Zajrendelet 14. § (2) bekezdés a) pontja, 17. § (1) bekezdése, 18. §-a és 26. § (1) bekezdésének a)-e) pontja szerinti esetekben.

A 19/2009. (XII.22.) KvVM rendelet 1. § e) pontja a csatorna- és vízszennyvezési bírságok körében tartalmaz szabályokat, és kimondja, hogy a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja alkalmazásának van helye az Fvr. 31. § (1) bekezdése, 35. § (1) bekezdés b)-c), h) és j) pontja, valamint 36. § (1) bekezdése szerinti esetekben.

A joggyakorlat-elemző csoport megállapítása szerint ezen ágazati szabályok és a gyakorlat alapvető értelmezési, jogalkalmazási problémákat nem vetnek fel, a mérlegelést igénylő döntéshozatal esetén a más ágazati szabályoknál kifejtésre kerülő elvek itt is alkalmazandók, ha azok az ágazati szabályokkal összhangban állnak.

(készítette: dr. Bögös Fruzsina)

### **III.6. Építésügyi bírság**

Az irányadó jogszabályi rendelkezéseket az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény ( a továbbiakban Étv.) 48., 2013. január 1-től 48/A.§, 49.§-a tartalmazza.

Az építésügyi bírság megállapításának részleteiről szóló 245/2006. (XII.5.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Korm. rend.), korábban az építésügyi bírságról szóló 43/1997. (XII.29.) KTM rendelet (a továbbiakban: KTM rendelet) tartalmaz előírásokat.

Az építésügyi bírság számításának szabályaiban 2008. február 2-ai és 2013. január 1-ei hatállyal következtek be lényeges változások.

Mindenekelőtt általánosságban leszögezhető, hogy az építésügyi és építésfelügyeleti hatóság jogosult az építésügyi bírság kiszabására. Ennek oka a jogszerűtlen vagy szakszerűtlen építési tevékenység lehet ( Korm. rend. 2.§-a). Az építésügyi hatóság köteles a fennmaradási engedélyt megadó, illetőleg a lebontást tudomásul vevő határozatában az építésügyi bírságot is kiszabni (Étv. 49.§ (1) bekezdés, Korm. rendelet 4.§ (1) bekezdés). Megjegyzendő, hogy az építésügyi bírság nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól (Étv. 49.§ (3) bekezdés).

Az építésügyi bírság megfizetésére a Korm. rend. 2.§-a értelmében az építtető, vagy az ingatlan tulajdonosa kötelezhető.

Kiemelést érdemel, hogy amennyiben az építtető a szabálytalanul megépített építményt, építményrészt a kiszabott építésügyi bírság megfizetésére előírt határidő lejártá előtt lebontja, vagy a szabálytalanságot megszünteti, az építésügyi hatóság a bírságot elengedi. Egyéb esetekben a kiszabott építésügyi bírság nem

engedhető el (Étv. 49.§ (2) bekezdés).

A bírság összegének meghatározásához szükséges az úgynevezett számított építményérték kikalkulálása. A számított építményérték az elkészült, kivitelezés alatt álló, vagy elbontott

a) építményhez, építményrészhez, megmozgatott földmennyiséghez hozzárendelt, a Korm. rend. 1. számú melléklete szerinti egységár, valamint

b) az építmény, építményrész- építésügyi hatósági engedély, építészeti - műszaki tervdokumentáció, vagy felmérés alapján számított - nettó alapterületének, bruttó ( határoló szerkezetekkel együtt mért) térfogatának, területének, hosszának, vagy darabszámának, a megmozgatott földmennyiség tervdokumentáció vagy felmérés alapján számított térfogatának szorzata, több különböző mértékegységű, vagy egységárú építményrész esetében e szorzatok összege (Korm.rend. 3.§ (3) bekezdés).

A műemléki védettség alatt álló építményt érintő építési és/vagy bontási tevékenység esetén az építésügyi bírság mértékét az örökségvédelmi bírságról szóló 191/2001. (X.18.) Kormányrendelet mérlegelési szempontrendszer szerint, annak megfelelő módon és mértékben kell megállapítani. (Korm.rend. 2/A.§)

A vizsgált legfelsőbb bírósági - kúriai ítéletekből kitűnően egységes a bírói gyakorlat a tekintetben, hogy az Étv. 49.§ (1) bekezdésének alkalmazásában az építésügyi hatóság amennyiben a 48.§ szerint a fennmaradási engedélyt megadja, illetőleg a lebontást tudomásul veszi, ezzel egyidejűleg - a Korm. rendeletében meghatározott mértékben és módon - építésügyi bírságot szab ki.

A Kfv. III. 37.396/2009/3. számú ítéletében rámutatott arra a Legfelsőbb Bíróság, hogy az építésügyi bírság mértéke a szabálytalanul megépített építményrészhez - adott esetben a tetőszerkezet térfogatához - igazodik, és ezen építményrész bruttó térfogata alapján kerül kiszabásra a bírság. A felülvizsgálati kérelemben foglaltakra utalással leszögezte a Legfelsőbb Bíróság, hogy a bírság kiszabására vonatkozó rendelkezések között nem található olyan előírás, amely a bírság kiszabásának alapját nem a bruttó térfogathoz, hanem csak az engedélytől való eltéréshez köti.

Ugyancsak a bírság számítási módjára vonatkozóan ad iránymutatást a Kúria Kfv.II.37.661/2012/8. számú ítélete. Ebben azt fejtette ki a Kúria, hogy minden jogszabályi alapot nélkülöz az a felperesi hivatkozás, mely szerint csak a korábbi és az új épület térfogata közötti különbség vehető figyelembe az építésügyi bírság számításakor. A KTM rend. 3. számú, építésügyi bírság kiszámításának módját szabályozó melléklet 1. pontja ugyanis éppen akként rendelkezik, hogy meg kell állapítani az engedély nélkül épített építmény fennmaradási engedély szerinti bruttó térfogatát. A bírság kiszámításának alapját ez kérdezi.

A Kfv.III.39.014/2008/4. számú felülvizsgálati ítéletben a Legfelsőbb Bíróság az Étv. 48.§ (1) és (2) bekezdése, 49.§ (1) bekezdése, és a KTM rend. alapján vizsgálta meg az építésügyi bírság jogszerűségét. Ezen ügyben a felperesek a lakóépület tetőszerkezete fennmaradására kaptak engedélyt és egyúttal építésügyi bírság megfizetésére kötelezte őket a hatóság. Az elsőfokú bírósággal egyezően a Legfelsőbb Bíróság is azt állapította meg, hogy a szabálytalanság az engedély nélkül végzett bontási tevékenységgel és az új formátumú tetőszerkezet megépítésével valósult meg. Mindkét tevékenységet figyelembe kellett venni a bírságösszeg kiszámításánál, függetlenül attól, hogy az új tetőszerkezet megépítése munkafolyamatának része volt a régi tetőszerkezet elbontása. Kiemelést érdemelt, hogy az építésügyi hatóság nem számolhatott a tetőszerkezet készítésének 0,6 százalékos, valamint a födémépítés 0,4 százalékos szorzója különbözetével, azaz 0,2 szorzóval. A bírságösszeg meghatározása a KTM rendelet 3. számú mellékletében foglaltak szerint történhetett. Hangsúlyozta a Legfelsőbb Bíróság, hogy az engedély nélkül végzett bontás és az engedély nélkül végzett építés is kötelező jelleggel építésügyi bírság kiszabását eredményezte, az itt alkalmazott KTM rendelet 2.§ (1) bekezdés a.) pontja szerint ugyanis az építésügyi hatóságnak bírsággal kell sújtania azt az építtetőt, aki (amely) építési vagy bontási engedélyhez kötött munkát engedély nélkül végzett, illetőleg végeztet.

A Kfv.IV.37.067/2009/3. számú ügyben építési engedély nélkül végzett építési tevékenységről volt szó, egy hosszan elhúzódó, többször megismételt ügyészi óvással is

támadott eljárásról, kijelölése alapján eljáró építésügyi hatóság döntéseiről. Ezen felülvizsgálati ítéletben azt szögezte le a Legfelsőbb Bíróság, hogy építési engedély nélkül végzett építési tevékenység esetén fennmaradási engedélyezési eljárást kell lefolytatni, és az építésügyi bírság kiszabása kötelező. Az ügyben a felülvizsgálati ítélet meghozataláig konkrétan építésügyi bírság kiszabására még nem került sor, fennmaradási engedélyezési szakban volt az ügy.

A Kfv.II.37.216/2012/5. számú felülvizsgálati ítéletben a Kúria az építésügyi bírság számítási módjára vonatkozóan adott iránymutatást. Kifejtette, hogy téves az elsőfokú bíróság azon álláspontja, amely az alapterület bruttó vagy nettó méretének megítélését szakkérdésnek minősítette. Annak eldöntése ugyanis, hogy a Korm. rend. 3.§ (1) bekezdés b.) pontja szerinti alapterület bruttó vagy nettó mértéke veendő-e figyelembe az építésügyi bírság számításakor, nem szakértői kompetenciába tartozó, különleges szakértelmet igénylő kérdés, a jogszabály ugyanis erre vonatkozóan kifejezett rendelkezést tartalmaz. A Korm. rend. 3.§ (1) bekezdés b.) pontja értelmében az építésügyi bírság két tényező szorzataként számolandó ki: egyrészt az építmény, építményrész, földmennyiség (szorzandó), másrészt a bruttó térfogat, felület, alapterület, magasság, darabszám (szorzat). A Korm. rend. ezen szakasza a szorzat vonatkozásában minden esetben kötelezően alkalmazandóként a bruttó értéket rendeli figyelembe venni, amely tekintetében kifejezetten meghatározza, hogy az a határoló szerkezetekkel együtt mért értéket jelenti. A jogalkotó nem választotta el az 1. számú melléklet 1-9. pontjaiban felsorolt építményeket a többi építménytípusra előírt számítási módtól, hanem egyöntetűen, kivétel nélkül a bruttó érték alkalmazását írta elő az építésügyi bírság kiszámításánál.

A Kfv.III.37.185/2013/8. számú felülvizsgálati ítélettel elbírált ügyben a felperes arra hivatkozott, hogy a fennmaradási engedély kiadására jogszerűen került sor, azonban a bírság kiszabása az Étv. 49.§ (2) bekezdésébe ütközött. A szabálytalan építkezést követően telekalakítási eljárást kezdeményezett, önkormányzati rendeletváltozás történt, továbbá 26 nm-nyi földterületet is megvásárolt, annak érdekében, hogy az előkert mérete a jogszabályi előírásoknak megfeleljen. Erre való



tekintettel kérte az építésügyi bírság elengedését. A Kúria a felperes felülvizsgálati kérelmét alaptalannak értékelte, és hatályban tartotta az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét. Osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját a tekintetben, hogy a HÉSZ módosítással, a telekalakítással az azt követően benyújtott, az új helyre készített fennmaradási engedélyezési dokumentációval a felperes csupán a fennmaradás feltételeit teremtette meg. Ez azonban semmiképp sem minősül az egyébként szabálytalan építkezés megszüntetésének. A felperes állításával ellentétben az Étv. 49.§ (2) bekezdésében foglalt feltételeknek ezen eljárásával sem tett eleget, így a kiszabott építésügyi bírság nem volt elengedhető. Az Étv. 49.§ (2) bekezdésében foglaltaknak megfelelő szabályossá tételre az épület teljes bontásával és ezt követően a HÉSZ megváltoztatása után újonnan kialakított telekre új építési engedély benyújtásával vagy a részbeni bontás mellett a jóváhagyott műszaki tervdokumentációnak megfelelő épület elhelyezésével lett volna csak lehetőség. A felperes csupán a fennmaradás feltételeit teremtette meg, azonban ez nem minősült az egyébként szabálytalan építkezés megszüntetésének, a szabálytalanság azóta is fennáll.

Megjegyzést érdemel, hogy a Kúria a közelmúltban döntést hozott egy olyan típusú ügyben is, amelyben az elsőfokú bíróság a hatóság által megállapított építési bírságösszeget mérsékelte. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, azon indokolással, hogy a Pp. 339.§ (2) bekezdése nem ad lehetőséget a bíróságnak a felülvizsgált közigazgatási határozat megváltoztatására. ( Kfv.III.37.549/2013. )

A közelmúltban hozott kúria döntés pedig pl. abban foglalt állást, hogy jogszerű-e az építési bírság akkor, ha annak kiszabása nem a fennmaradási engedélyt megadó határozatban, nem is egy másik szám alatt, de egyazon napon kiadott határozatban, hanem - kifejezetten a megadott fennmaradási engedélyre tekintettel - de 2-3 hónap múlva kerül sor. Ezen esetben is megállapíthatónak találta Kúria az „egyidejűség” jogszabályi kritériumát. ( Kfv.III.37.185/2013. )

Ezt az álláspontot azzal a kiegészítéssel fogadja el a munkacsoport, hogy a késedelem nem tekinthető az ügy érdemére kihatónak.

A vizsgálat ügyekből megállapítható volt, hogy a Legfelsőbb Bírósági - Kúriai gyakorlat az építésügyi

bírság tárgykörben következetes és egységes, többnyire az elsőfokú ítéletek hatályban tartására kerül sor, amely arra mutat, hogy az elsőfokú bíróságok is helytállóan és megfelelően alkalmazzák az ide vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

(készítette: Dr. Fekete Ildikó)

### **III.7.A. A közlekedési bírságok**

( A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) alapján kiszabott közigazgatási bírságok tárgyában hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során felmerült kérdések)

#### I. SZABÁLYOZÁS

1./ A Kkt. személyi hatálya

A Kkt. 2. §-a határozza meg a törvény hatályát.

2. § (1) bekezdés szerint a törvény hatálya kiterjed Magyarország területén

a) a közúti közlekedésben résztvevőkre,

b) a közúti járművekre (a továbbiakban: jármű)

c) az utakra - a 48. § (4) bekezdésében foglalt eltéréssel -,

d) az utak környezetére és a közúti közlekedést szolgáló létesítményekre, valamint

e) a közutakon, valamint az állami és helyi önkormányzatok tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, tereken, parkokban és egyéb közterületeken kialakított várakozási területen járművekkel történő várakozás rendjére.

(2) Magyarország területén kívül a magyar hatósági jelzéssel ellátott járművekre, azok üzembentartójára és vezetőjére a törvény rendelkezéseit annyiban kell alkalmazni, amennyiben a külföldi jogszabály vagy nemzetközi szerződés, egyezmény, megállapodás eltérően nem rendelkezik.

(3) Magyarország területén külföldi hatósági jelzéssel ellátott járművekre, azok üzembentartójára és vezetőjére a törvény rendelkezéseit annyiban kell alkalmazni, amennyiben jogszabály, nemzetközi szerződés, egyezmény vagy megállapodás másként nem rendelkezik.

(4) A Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint a rendvédelmi szervek

a) tagjaira,

b) üzemben tartott járműveire, és azok forgalomba helyezésére, valamint időszakos vizsgálatára, továbbá

c) magánútjaira

jogszabály eltérő rendelkezéseket állapíthat meg.

(5) A törvénynek az utakra vonatkozó rendelkezéseit az út műtárgyaira és tartozékaira, a közutakra vonatkozó rendelkezéseit - a 8. § (1) bekezdésének h) pontja, a 11. § (2) bekezdése, a 30. § és a 43. § kivételével - a közforgalom előtt el nem zárt magánutakra is alkalmazni kell.

A fentiek alapján megállapítható, hogy valamennyi közúti közlekedésben résztvevőre kiterjed a Kkt. hatálya, a közigazgatási bírság kötelezettje a Kkt.-ben, külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban meghatározott rendelkezések megsértője, tehát természetes személy, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is lehet.

A személyi hatály meghatározásakor segítséget nyújt a törvény 47. §-nak 1., 18. és 22. pontja, amely a gazdálkodó szervezet és a belföldi üzembentartó fogalmát definiálja.

47. § A törvény alkalmazásában:

1. gazdálkodó szervezet: a polgári perrendtartásról szóló törvény szerinti gazdálkodó szervezet;

18. belföldi üzemben tartó: a jármű tulajdonosa, vagy a tulajdonos által meghatározott, a jármű üzemben tartásának jogát és kötelezettségét gyakorló személy vagy szervezet, akinek/amelynek

18.1. természetes személy üzemben tartó esetében - állampolgárságára tekintet nélkül - a lakóhelye és szokásos tartózkodási helye is, vagy

18.2. nem természetes személy esetében székhelye vagy telephelye Magyarország területén van;

A bírság szempontjából különös jelentősége van annak, hogy a törvény hatálya nemcsak a tényleges vezetőre, hanem az üzembentartóra is kiterjed.

A külföldi hatósági jelzéssel ellátott járművekre, azok üzembentartóira és vezetőire is alkalmazni kell a Kkt.-t, amennyiben jogszabály, nemzetközi szerződés, egyezmény vagy megállapodás másként nem rendelkezik.

Szintén eltérő rendelkezéseket állapíthat meg jogszabály a Magyar Honvédség és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint a rendvédelmi szervek tagjaira, az általuk üzemben tartott járműveikre, azok forgalomba helyezésére, időszakos vizsgálatára, továbbá ezen szervezetek magánútjaira.

A törvény rendelkezéseit bizonyos kivételtől eltekintve a közforgalom előtt el nem zárt magánutakra is alkalmazni kell.

2./ A Kkt. tárgyi hatálya

A Kkt. a szankcionálandó jogsértéseket a 20. § (1) bekezdésében definiálja és felsorolja azokat a jogsértéseket, amelyek elkövetői - a törvény szóhasználatával élve a „rendelkezések megsértői” - bírság fizetésére kötelezhetők.

20. § (1) Az e törvényben, valamint külön jogszabályban és közösségi jogi aktusban

a) a meghatározott engedélyhez és meghatározott okmány meglétéhez kötött belföldi vagy nemzetközi közúti közlekedési szolgáltatásra (áru fuvarozásra és személyszállításra),

b) a meghatározott okmány meglétéhez kötött saját számlás áru- és személyszállításra,

c) a közúti szállítás szociális előírásaira, a vezetési időre, a szünetre, illetve a megszakításra és a pihenőidőre,

d) a közúti közlekedésben használt menetíró készülék és tachográfkorong, valamint a digitális tachográfokhoz szükséges kártyák használatára,

e) a veszélyes áruk szállítására, a szállítóra (fuvarozóra), a közúti járműre és annak személyzetére, az áru feladója, átmeneti tárolója, a csomagolóra, a berakóra, a töltőre, a címzetre és a veszélyes áru szállítási biztonsági tanácsadó kinevezésére és képesítésére,

f) a gyorsan romló élelmiszerek és élő állatok közúti szállítására,

g) a bérelt járművekkel végzett közúti áruszállításra,

h) a közúti járművek közúti közlekedésben való részvételéhez előírt műszaki, biztonsági és környezetvédelmi tulajdonságokra, a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közúti közlekedésére, a rakomány rögzítésére, továbbá az ömlesztett áruk szállítására,

i) a nemzetközi kombinált áru fuvarozást elősegítő kedvezményekre,

j) a nehéz tehergépkocsik közlekedésének korlátozására,

k) a közúti közlekedési szabályok közül

ka) a megengedett legnagyobb sebességre („gyorshajtás”),

kb) a biztonsági öv használatára,

kc) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,

kd) a járművezető szervezetében a szeszes ital fogyasztásából származó alkohol tilalmára („ittas vezetés”)

ke) a vasúti átjárón való áthaladásra,

kf)

kg) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra

kh) az autópálya leálló sávjának igénybevételére,

l) a magyarországi illetőségű személynek vagy szervezetnek a külföldi hatósági jelzéssel ellátott jármű belföldi üzemeltetésére, használatára

vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők.

Ezen körön belül a gépjármű üzemen tartója, illetve a gépjárművet az üzemen tartó által a 21/A.§-ban foglaltak

szerint igazoltan használatba vevő a Kkt. 21. §-ban szereplő előírások megsértése esetén e §-ban foglaltak szerint felel, vele szemben a bírság kiszabása nem mellőzhető, az kötelezően kiszabandó.

21. § (1) A gépjármű üzemben tartója, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel

a) a megengedett legnagyobb sebességre,

b) a vasúti átjárón való áthaladásra,

c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,

d)

e) az autópálya leálló sávjának igénybevételére,

f) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,

g) a természet védelmére

vonatkozó - külön jogszabályban meghatározott - egyes előírások betartására kerüljenek.

### 3./ A bírság mértékét meghatározó jogszabály szintje

a.) Kkt. 21.§-hoz kapcsolódóan:

A Kkt. 48. § (1) bekezdés 21. pontja felhatalmazza a Kormányt, hogy a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések körét, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése, valamint a jogosulatlan úthasználat esetén kiszabható bírságok összegét, a bírság kiszabásának részletes szabályait, valamint a beszedett bírság felhasználását rendeletben állapítsa meg.

Ezen felhatalmazás alapján a Kormány meghozta a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII.29.) Korm. rendeletet. Ennek 1. § (1) bekezdése meghatározza a bírságot kifizető személyek körét (a gépjármű üzemben tartója, illetve a Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy) és ezeket a személyeket a gépjármű üzemeltetőjének nevezi. Ugyanezen bekezdés rendelkezik arról, hogy a rendeletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni a 2-8/A. §-okban hivatkozott rendelkezések megsértése esetén.

A bírság kiszabására tehát kötelezően sor kell, hogy kerüljön, egyéb jogkövetkezmények alkalmazásának nincs helye, a bírságot ismételten ki kell szabni, a többszörös jogsértés esetén mindegyik jogsértésre megállapított bírságtétel összeadandó, mérséklésre vagy többes szorzó alkalmazására nincs mód (Kkt. 21. § (2) bekezdés 2. mondat).

A 410/2007. Korm.rendelet fix összegű bírságok kiszabásáról rendelkezik, a hatóságnak mérlegelési jogköre nincs, a vétkesség a bírság összegét nem befolyásolja.

b.) Kkt. 20.§-hoz kapcsolódóan:

A további jogsértésekkel kapcsolatos, a Kkt. 48.§ (1) bekezdésében kapott felhatalmazások alapján megalkotott rendeletek közül az általunk vizsgált esetekben csak a 15. pont alapján a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról 156/2009. (VII. 29.) Korm. rendelet került alkalmazásra.

Ez rendelkezik a Kkt. 20. § (1) bekezdésében meghatározott tényállások esetén fizetendő bírságokról. Habár a Kkt. 20.§ (1) bekezdése bírságfizetésre kötelezés lehetőségéről beszél, a rendelet szerint - ha jogszabály eltérően nem rendelkezik - a bírság kötelezően kiszabandó.

A rendelet több jogsértő cselekmény vagy mulasztás esetén az ugyanabban az eljárásban kiszabható bírságot maximálja.

#### 4./ Eljárásra jogosult hatóságok

a.) Kkt.20.§-a vonatkozásában

A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására - a (11) bekezdésben meghatározott ellenőrzési jogosultsághoz igazodóan - a közlekedési hatóság, a rendőrség, a vámhatóság, a katasztrófavédelmi hatóság, a munkaügyi hatóság és a közterület-felügyelet (a továbbiakban együtt: eljáró hatóság) jogosult.

20.§ (11) bekezdése szerint Magyarország területén magyar vagy külföldi rendszámú közúti jármű közlekedésére, valamint a közúti járművel végzett áru-, illetve személyszállítási tevékenységre vonatkozó az (1) bekezdés szerinti rendelkezések megtartását

a) belföldi forgalomban közlekedő jármű esetén

aa) a közlekedési hatóság és a rendőrség,

ab) az (1) bekezdés c)-e) és 1) pontja tekintetében, valamint az (1) bekezdés h) pontjában a megengedett legnagyobb össztömeget,

tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek közúti közlekedésének tekintetében a vámhatóság is,

ac) az (1) bekezdés e) pontja tekintetében a katasztrófavédelmi hatóság is,

b) nemzetközi forgalomban közlekedő jármű esetén

ba) a közlekedési hatóság, a rendőrség és a vámhatóság,

bb) az (1) bekezdés e) pontja tekintetében a katasztrófavédelmi hatóság is,

c) az üzembentartó telephelyén

ca) a közlekedési hatóság és a rendőrség,

cb) az (1) bekezdés c) és d) pontja tekintetében külön jogszabály alapján a munkaügyi hatóság is,

d) az (1) bekezdés e) pontja tekintetében - a veszélyes áru szállítójának (fuvarozójának), feladójának, csomagolójának, be- és kirakójának, töltő- és ürítőjének, címzettjének telephelyén is - külön jogszabály alapján a katasztrófavédelmi hatóság és a vámhatóság is,

e) az (1) bekezdés k) pontja tekintetében a rendőrség,

f) az (1) bekezdés kf) és kg) pontjai tekintetében a közterület-felügyelet is

jogosult együtt vagy önállóan ellenőrizni. A közúti forgalomban közlekedő járműnek az (1) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott ellenőrzésébe a munkaügyi hatóság is, a belföldi forgalomban közlekedő járműnek az (1) bekezdés a) és b), valamint f)-j) pontjában meghatározott ellenőrzésébe a vámhatóság is, az (1) bekezdés h) pontjában meghatározott, a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek ellenőrzésébe a közút kezelője is bevonható.

b.) Kkt. 21.§ vonatkozásában

A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kkt. 21.§(4) bekezdése alapján alkalmazandó 410/2007. Korm.rendelet 9.§-a szerint az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervezet (Rendőrség) kijelölt szerv a Kkt. 21. § (1) bekezdés a)-g) pontjai tekintetében első fokon a Vas Megyei Rendőrfőkapitány, illetve a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőrfőkapitány, míg a Kkt. 21. § (1) bekezdés h) pontja szerinti jogsértés esetén első fokon a Vas Megyei Rendőrfőkapitány, míg mindkét esetben másodfokon a Budapesti Rendőrfőkapitány rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.

5./ Ket. 94.§ (1) bekezdés a.) pontjának alkalmazása

A fentiekből megállapítható, hogy a bírság összege kötelezően szabandó ki, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) 94. §-a a közlekedési bírsággal kapcsolatos ügyekben nem alkalmazható, ugyanis a közlekedési szabály megszegése úgy

tekintendő, hogy az a közlekedés biztonságát veszélyezteti vagy veszélyeztetheti (Kúria Kfv.III.37.283/2012/4. szám).

Ket. 94. § (1) Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés befejezéseként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági döntésben foglalt előírásokat megsértette,

a) és a jogszabály vagy hatósági döntés megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsznapos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére,

b) ha az a) pont szerinti felhívásban meghatározott határidő eredménytelenül telt el, vagy az a) pont alkalmazása kizárt, a hatóság hivatalból megindítja a hatáskörébe tartozó eljárást, ideértve a hatáskörébe tartozó eljárási cselekmények megtételét és a jogkövetkezmény megállapítását is,

c) ha az a) és a b) pont azért nem alkalmazható, mert a hatóság az adott jogszabálysértés tekintetében nem rendelkezik hatáskörrel vagy illetékességgel, a hatóság a jegyzőkönyv jogszabálysértésre vonatkozó információkat tartalmazó részének megküldésével kezdeményezi a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását, illetve fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.

(2) Nem alkalmazható az (1) bekezdés a) pontja, ha

a) a jogszabályban vagy hatósági döntésben foglalt előírások megsértése kizárólag újabb hatósági eljárás lefolytatásával orvosolható,

b) azt jogszabály - a jogszabálysértés és a jogkövetkezmény alkalmazását megalapozó jogszabályi rendelkezés tételes megjelölésével - azért zárja ki, mert a jogszabálysértés, a hatósági döntés megsértése vagy az (1) bekezdés a) pontja szerinti határidő biztosítása az életet, a testi épséget, a nemzetbiztonságot, a honvédelmi érdeket, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, a környezet vagy a természet állapotának fenntarthatóságát, közteherviselési kötelezettség teljesítését, az Európai Unió pénzügyi érdekeit, vagy harmadik személy alapvető jogát közvetlenül veszélyezteti vagy veszélyeztetné,

c) a hatóság ugyanazon ügyféllel szemben az (1) bekezdés a) pontja szerinti felhívás eredménytelensége miatt két éven belül jogerősen jogkövetkezményt állapított meg,

d) a hatóság ugyanazon ügyféllel szemben ugyanazon jogszabályi vagy hatósági határozatban megállapított rendelkezés megsértése miatt két éven belül az (1) bekezdés a) pontja alapján járt el,

e) az adott ügyben autonóm államigazgatási szerv vagy önálló szabályozó szerv jár el,

f) a 13. § (2) bekezdés b) pontja hatálya alá tartozó jogszabályi rendelkezést sértik meg,

g) az adatszolgáltatási vagy bejelentési kötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés megsértését a 13. § (2) bekezdés d) vagy e) pontja szerinti eljárásban állapítják meg, vagy

h) az ügyfél a közhiteles hatósági nyilvántartásba való, jogszabály által előírt bejelentési kötelezettségének nem tesz eleget.

6./ Kisvállalkozók mentesülése



A korábbi kúriai gyakorlat szerint a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (Kkv.tv.) 12/A. §-a a közlekedési bírságotlasi ügyekben nem alkalmazandó, mert annak hatálya a támogatásokra, és nem a közlekedési szabályszegésekre terjed ki. Ezen rendelkezés alkalmazásáról szóló 2/2013. Közigazgatási-munkaügyi jogegységi határozat ezt az álláspontot felülírta és kimondta, hogy „a Kkv. tv. 12/A. §-a az adó- és vámhatósági eljárás, valamint a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárások kivételével a kis- és középvállalkozásokat érintő bármely hatósági eljárás során alkalmazandó, amennyiben a megállapított jogszabálysértés következtében emberi élet, testi épség vagy egészség közvetlen veszélye, környezetkárosodás, vagy tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezés megsértése nem következett be.

## II.

### KÚRIAI DÖNTÉSEK

#### Ügyintézési határidő

A vizsgálatra kijelölt kúriai határozatok egy köre (37.311/2012; 37.333/2012; 37.731/2012; 37.427/2012; 37.416/2012; 37.424/2012) a Kkt. 21. § (4) bekezdésének 2011. január 1-ig hatályos 21. § (4) bekezdésének második mondatában írt azon rendelkezést értelmezte, amely szerint a bírságot a hatóság az (1) bekezdésben meghatározott előírás megszegését követő 60 napon belül szabja ki. Az ítéletek figyelembe vették, hogy a 410/2007. Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése kifejezetten kimondta, hogy a Kkt. 21. § (4) bekezdésében meghatározott határidő jogvesztő és a határidő számítása során a bírság akkor tekinthető kiszabottnak, ha a határozatot az ügyfélnek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerint kézbesítették.

A 37.416/2012/3. számú ítélet foglalkozott azzal a kérdéssel is, hogy a Ket. ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezése (33. § (1) és (5) bekezdése) nem alkalmazható, az eljárás időtartama a felperes által csatolt mentesülési nyilatkozat folytán nem hosszabbítható meg. Ugyanígy foglalt állást a 37.198/2012/6. számú ítélet is.

A 37.157/2012/4. számú ítéletben a Kúria azonban kifejtette - egyetértve az elsőfokú bíróság jogértelmezésével -, hogy az üzemben tartó törvényen alapuló objektív felelőssége alóli mentesülését eredményező okirat csatolása esetén a közlekedési szabályszegés tényleges elkövetőjével szemben a hatóság a tudomásszerzéstől számított 60 napos jogvesztő határidőn belül hozhat szankciót, ugyanis ekkor kerül a hatóság abba a helyzetbe, hogy a közlekedési szabályszegés miatt a tényleges elkövetőt szankcionálhassa.

A 37.216/2011/3. számú ítéletében a Kúria ezen az állásponton is túlment és úgy döntött, hogy az alperes jelentős (hat hónap) tartamú eljárási határidő túllépése - tekintve, hogy a sebességtúllépés tényét a felperes sem vitatta, tehát a szabályszegés megvalósult - az ügy érdemét nem érintette. E körben a Kúria utalt a 3/2010. Közigazgatási jogegységi határozat szerint 2010. április 1. napjáig kézbesített közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során alkalmazandó 1/2010. számú Közigazgatási jogegységi határozatban foglaltakra akként, hogy csak az ügyintézési határidő jelentős túllépése jelenthet az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértést akkor, ha a határidő ilyen mértékű túllépése a tényállás tisztázását már nem tenné lehetővé.

Ez utóbbi ítélet ellentétes volt a többségi gyakorlattal, az anyagi jogszabályban írt határidő elmulasztása esetére sem alkalmazza a jogvesztés következményeit.

A 2011. január 1-től hatályos Kkt. 20.§ (4) bekezdése a cselekmény elkövetésétől számított 1, majd 2011. július elsejétől 2 évben határozta meg a határidőt, zárójelben feltünteti, hogy ez az elévülés tartama. A Kkt. 21.§ (4) bekezdése 2011. január 1-től úgy rendelkezik, hogy a határozatot a jogsértéstől számított 90 napon belül kell az ügyfél részére kézbesíteni. A vizsgált esetek nem foglalkoznak ezen rendelkezések alkalmazásával, de problémákat vethet fel azok gyakorlati alkalmazása.

Kkv.tv. 12/A.§ alkalmazhatósága

A vizsgálatra kijelölt kúriai ítéletek (35.411/2012; 37.504/2012; 37.313/2012; 37.032/2012) egyértelműen állást foglalnak a vonatkozásban, hogy a közlekedési bírságügyekre a Kkv.tv. hatálya nem terjed ki, ugyanis annak célja a mikro-, kis- és középvállalkozások

meghatározása, valamint fejlődésük előmozdítását szolgáló állami támogatások összefoglalása, és a kis- és középvállalkozások jogsértése esetén alkalmazandó szankciókat szabályozó 12/A. § az „Állami feladatok összehangolása” című III. fejezetnek „A támogatások felhasználásának, valamint a kis- és középvállalkozások helyzetének felmérése, kis- és középvállalkozásokra vonatkozó egyéb rendelkezések” alcímében található. Ennek következtében a közlekedési szabályszegések esetére alkalmazandó Kkt. 20. § (1) bekezdés d) pontjában írt közúti közlekedési szabályszegésre a mentesülés nem terjed ki.

A joggyakorlat-elemző csoport az ítéleti döntésekkel szemben a 2/2013. KJE-ben foglalt álláspontra tekinti irányadónak.

#### Ket.94.§

Az előzőekben írtak mellett a 37.313/2012/6. számú ítélet azt is rögzíti, hogy a Ket. 94. § (2) bekezdés b) pontja kizárja a 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazását, ugyanis a közlekedés biztonságát veszélyeztető vagy veszélyeztethető jogsértés esetén (Ket. 174. § (4) bekezdése alapján megalkotott külön rendelkezésre, vagyis a 80/2009. (XII.29.) KHVM rendelet alkalmazására) nincs mód.

Hasonlóan kizárja a 37.032/2012/6. számú ítélet a Ket. 94. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazását, itt a külön jogszabályt a Kúria a Kkt. 20. §-ban jelölte meg.

#### Mentesülés

A munkáltató, illetve a munkavállaló felelősségének körét vizsgálta a 37.110/2011/8. számú ítélet, amelyben megállapítást nyert, hogy a gépkocsivezető a munkáltatója utasítására használt jogsértően két adatrögzítő lapot, így annak ellenére, hogy a 3821/85 EKG rendelet 13. cikke értelmében a munkáltatónak és a járművezetőnek is gondoskodnia kellett a menetíró készülék és a járművezetői kártya helyes működéséről és megfelelő használatáról és a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII.29.) Korm. rendelet 4. számú melléklet G15. pontja alapján a gépjárművezető a bírságfizetésre kötelezett, de mivel a Kkt. 20. § (5) bekezdése szerint a

bírságot a rendelkezés megsértéséért felelős személy köteles megfizetni, ezért a munkáltató szankcionálása jogszerű volt.

A 37.356/2012/3. számú ítéletben a Kúria értelmezte a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet (KRESZ) 40. § (6) bekezdését, mely szerint ugyanezen szakasz (1), (4) és (5) bekezdés rendelkezése nem vonatkozik a forgalmi okból szükséges megállásra, valamint arra az esetre, ha e rendelkezések a jármű műszaki hibája miatt nem tarthatók meg. Az irányadó tényállás szerint a felperes bizonyítottan hirtelen rosszullét miatt állt meg a gyalogátkelő helyen és a Kúria úgy találta - az Alaptörvény 28. § cikkében megfogalmazott követelményt figyelembe véve -, hogy ez forgalmi okból szükséges megállásnak tekinthető, mert a közlekedés biztonságát a hirtelen előállt rosszullét veszélyeztette volna. Ennek figyelembevételével bírság kiszabásának nem volt helye.

A 37.324/2011/6. számú ítéletében a Kúria megállapította, hogy a felperes nem vitásan a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó szabályt megsértette, a bírság megfizetésére kötelező határozat bírósági felülvizsgálata során nem vizsgálható, hogy a sebességkorlátozó tábla a forgalom biztonságát veszélyezteti-e, a képfelvételt készítő rendőrség a KRESZ szabályait sértve várakozott-e a felvételkészítés során.

A 37.727/2010/6. számú ítéletben a Kúria kifejtette azon álláspontját, hogy a Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében írt mentesülési lehetőségre vonatkozó tájékoztatásnak a Ket. 5. § -a alapján olyan tartalmúnak kell lennie, amely az adott jog rendeltetésszerű gyakorlásához szükséges minden körülményre, így a megkövetelt formai követelményekre is kiterjed.

A 37.496/2011/11. számú ítélet szintén megállapította, hogy a járművezető nem részesült olyan oktatásban, amely alapján a tachográf készülék elméleti és gyakorlati szabályait teljes körűen elsajátíthatta volna, így a munkáltató üzemben tartó a bírságfizetési kötelezettség alól nem menthette ki magát.

Ugyanezen ítélet a Kkt. szabályszegéskor, azaz 2010. március 6-án hatályban volt 46. § -át is értelmezte az 5/2011. (I.28.), a 35/2011. (V.6.) és a 76/2011. (X.28.) alkotmánybírósági határozat tükrében, amelyek a Kkt. 2010.

december 31-i hatályos 46. §-ában a „közlekedési” szövegrész alkalmazásának tilalmát mondta ki. Ezen rendelkezés úgy szól, hogy a 18. § (7) bekezdésében, a 20. § (1) bekezdésében és a 29/A. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben a közlekedési hatóság a bírság kiszabását akkor mellőzi, ha a bírság kiszabására okot adó tevékenység vagy mulasztás az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot, a közlekedés biztonságát, vagy a közteher viselési kötelezettség teljesítését közvetlenül nem veszélyezteti, harmadik személynek kárt nem okoz, a tevékenység vagy mulasztás tekintetében a rosszhiszeműség, a hatóság félrevezetésének szándéka nem állapítható meg, és a tevékenység vagy mulasztás első ízben fordult elő. Az alkotmánybírósági határozatokra utalva a Kúria a jogerős ítéletet, illetve az alperesi határozatot hatályon kívül helyezte hivatkozva arra, hogy nemcsak a Kkt. 48. § (3) bekezdés a) pontja 7. alpontjában adott felhatalmazás alapján megalkotott 263/2006. (XII.20.) Korm. rendelet szerinti nemzeti közlekedési hatóságot kell érteni a bírság kiszabására jogosult hatóságként.

Tekintettel arra, 2011. január 1-i hatállyal a 2010. évi CLXXII. törvény 105.§ (1) bekezdése hatályon kívül helyezte a Kkt. 46.§-t és a hatályos Kkt. a bírság mérséklésére lehetőséget nem ad, az e perben felvetett probléma jelenleg már nem áll fenn.

(készítette: dr. Stefancsik Márta)

### ***III.7.B. A Közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) alapján kiszabott közigazgatási bírság tárgyában hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során felmerült további kérdések***

#### ***I. Alapvetés:***

A Kkt. alapján kiszabható közlekedési szabályszegések miatti bírságok alapvetően két nagy csoportba sorolandók.

Ad.1. A Kkt. 20. § (1) bek-e alapján kiszabott bírságok, amelyekkel a közigazgatási bíró jellemző módon akkor

találkozik, amikor a helyszíni bírság tárgyában hozott határozattal szemben bírósági felülvizsgálatot kezdeményeznek.

Ad.2. A Kkt. 21. §-a alapján kiszabott - a jogszabályi rendelkezés terminológiája szerint is - közigazgatási bírság; amely közigazgatási közlekedési bírság tárgyában hozott határozattal szemben a Pp. XX. fejezete szerint kezdeményezhető bírósági felülvizsgálat azt követően, hogy az eljáró hatóság kétszintű közigazgatási eljárásban dönt a bírság tárgyában.

A jogszabályi szöveg idézése nélkül megállapítható, hogy a Kkt. 20. §-ában, és a Kkt. 21. §-ában felsorolt közlekedési szabályszegések köre nagyjából azonos.

A Kkt. 20. § (1) bek k./ pontja a./-tól h./ pontig sorolja fel, hogy a közúti közlekedési szabályok közül melyek azok a tényállások, amelynek megvalósulása esetére bírság szabható ki.

A Kkt. 21. § (1) bek a./-tól h./ pontig sorolja fel azokat az eseteket, amelyek megvalósulása esetén a Kkt. 21. § (2) bek-e közigazgatási bírság kiszabását rendeli.

A két bírság között - **látszólag** - alapvető különbségek vannak.

1./ A Kkt. 20. § (1) bekezdés k./ pontja szerinti közlekedési szabályok megszegése esetén a bírság fizetése az eljáró hatóság mérlegelési jogától függő. („Bírság megfizetésére kötelezhetőek.”)

A Kkt. 21. § (1) bekezdése szerinti közigazgatási bírság kiszabása kötelező.

A Kkt. 21. § (2) bekezdése kifejezetten közigazgatási bírságnak nevezi a szankciót - szemben a Kkt. 20. § (1) bekezdéséhez rendelt szankcióktól.

## 2./ Felelősség kérdése

A Kkt. 20. § (1) bekezdés k./ pontjában felsorolt közlekedési szabályok megszegése esetén a bírság kiszabása (ami helyszíni bírság során, vagy szabálysértési eljárás keretében történhet meg) a Kkt. 20. § (5) bekezdése szerint csak a rendelkezés megsértéséért felelős személlyel szemben történhet meg.

A Kkt. 21. § (5) bek-e a következőkről rendelkezik: „A bírságot a rendelkezés megsértéséért felelős köteles megfizetni. Amennyiben valamely rendelkezés megsértéséért többen is felelőssé tehetőek, a külön jogszabályban meghatározott bírság összegét a jogsértésben való felelősségük arányában kötelesek megfizetni. Ha a felelősségük aránya nem állapítható meg, a bírságfizetési kötelezettség őket egyenlő arányban terheli. Nem állapítható meg a bírságfizetési kötelezettség a közúti szállítást végző működési körén kívül eső olyan elháríthatatlan ok esetén, amelyet az nem látott, és észszerű elvárhatóság mellett nem is láthatott előre.”

A Kkt. 21. § (1) bekezdésében felsorolt közlekedési szabályszegésért a gépjármű üzemeltetője, illetve a 21/A. § (2) bekezdésében meghatározott esetben a gépjárművet használatra átvevő személy felel. (A Kkt. 21. § (1) bekezdése közelít az objektív felelősséghez, bár megengedi a mentesülést a Kkt. 21/A. §-a.)

### 3./ A bírság összege

A Kkt. 20. § (1) bekezdése, mind a 21. § szerinti közúti közlekedési szabályok megsértése esetén 10.000.-tól 300.000. Ft-ig terjedő a bírság összege - ahogy ezt a Kkt. 20. § (4) bekezdése, és a Kkt. 21. § (2) bekezdése rögzíti.

A konkrét bírság összegeket azonban eltérő jogforrásban találjuk.

Addig, amíg a Kkt. 20. § (1) bekezdés k./ pontjában megjelölt közlekedési szabályok megsértése esetére a 156/2009. (VII.29.) Korm. rendeletben találunk bírság tételeket, - a Korm. R. 12. § (1) bek-e szerint annak 11/A.-tól 11/F-ig található mellékleteiben, addig a Kkt. 21. § (1) bekezdésében nevesített közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések esetén kiszabható bírságok összegéről a 410/2007. (XII.29.) Korm. R. rendelkezik.

A két Korm. R-ben rögzített bírság tételeket amennyiben összevetjük, látható, hogy a jogalkotó következetes volt, és azonos tényállás mellett akár a Kkt. 20. § (1) bekezdés k./ pontja, akár a Kkt. 21. § (1) bekezdésében rögzített közlekedési szabályszegések megsértése miatt kerül sor a bírság kiszabására, legyen az helyszíni bírság, vagy

közigazgatási bírság, a bírság összegek azonosak.

#### 4./ Bizonyíték

Csak a Kkt. 21. § (3) bekezdése tartalmazza azt, hogy külön jogszabály szerinti technikai eszközzel készített és továbbított felvétellel dokumentált szabályszegés esetén kerülhet sor a bírság kiszabására.

A Kkt. 20. § (1) bekezdés k./ pontja szerinti közlekedési szabályszegések esetén ilyen kötelező előírás nincs a bizonyíték körére vonatkozóan (nem véletlen, hiszen itt jellemző a tettenérés).

#### 5./ Elévülés

A Kkt. 20. §-ához kapcsolódóan a Kkt. 20. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az elkövetés utáni 2 év az elévülés ideje.

A Kkt. 21. § (1) bekezdéséhez kapcsolódó közlekedési szabályszegések esetében egyrészt a Kkt. 21. § (4) bekezdése rögzíti, hogy a közigazgatási határozatot az közlekedési szabály megszegését követő 90 napon belül kell kézbesíteni, másrészt a Kkt. 21. § (4/a) bekezdése rögzíti, hogy az elsőfokú eljárást az előírás megszegését követő 6 hónapon belül be kell fejezni.

Ez utóbbi rendelkezés 2010. évi CLXXII. tv. 11. § (3) bekezdésével került be a Kkt. szabályai körébe, és 2011. január 01-jétől hatályos.

A Kkt. 20. § (1) bekezdés k./ pontja alapján helyszíni bírság körében kiszabható bírságok szabályai azért kell, hogy ismertek legyenek a közigazgatási bírák előtt is, mert a helyszíni bírság tárgyában született döntés bírósági felülvizsgálata kezdeményezhető. (lásd a következő pontokban)

### **II. A helyszíni bírsággal kapcsolatos bírói felülvizsgálat lehetősége:**

A bírói gyakorlatban korábban megválaszolandó kérdést jelentett, hogy a Kkt. 20. § (1) bekezdésének k./ és m./ pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személyekre amennyiben helyszíni bírságot szabnak ki, akkor a döntéssel szemben van-e helye bírósági jogorvoslatnak.



A Kkt. 20. § (4/a) bekezdése a következőkről rendelkezik: „A közúti forgalomban történő ellenőrzés során, ha a 20. § (1) bekezdés k./, vagy m./ pontjában meghatározott szabályszegést elkövető személye a helyszínen megállapítást nyer, a hatóság eljáró tagja határozathozatal nélkül szabja ki a bírságot és döntését közli az elkövetővel. Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.”

A Kúria Kfv.II.37.521/2012/4. sorszámú végzésében akként foglalt állást, hogy az ezen jogszabály alapján kiszabott közlekedési szabály megszegése miatti helyszíni bírság után semmilyen bírói útnak nincs helye, azaz ez esetben a Pp. 130. §, azaz a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása a helyes döntés.

A Kúria végzése jogi indokolása szerint a Kkt. 20. § (4/a) bekezdése szerint a helyszíni bírságról szóló tájékoztató csak akkor minősíthető határozatnak, ha a hatóság jogellenesen nem hozott az ügyben határozatot, ezért az intézkedés tartalmi vizsgálatára kell, hogy sor kerüljön. Ezzel szemben a Kkt. 20. § (4/a) bekezdése szerint a jogszabály megengedő rendelkezése okából nem került sor közigazgatási határozat hozatalára.

A Kúria végzésben elfoglalt jogi álláspontja szerint a Ket. 109. § (2) bekezdésének helyes értelmezése feltételez egy olyan konkrét törvényt, amely kizárja az elsőfokú határozattal szemben a fellebbezést és közvetlenül a határozat bírósági felülvizsgálatát teszi lehetővé - a Kkt. 20. § (4/a) bekezdése pedig kifejezetten arról rendelkezik, hogy a hatóságnak sem határozatot, sem végzést nem kellett hoznia.

A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság döntése meghozatalára azt követően került sor, hogy a Fővárosi Ítéltábla hatályon kívül helyezte a Miskolci Törvényszék idézés kibocsátása nélküli elutasító végzését.

A Fővárosi Ítéltábla értelmezése szerint nem zárható ki az elsőfokú bíróságnál előterjesztett jogorvoslat lehetősége közigazgatási per keretei között. A Fővárosi Ítéltábla érvelése szerint a Ket. 109. § (1) és (2) bekezdése közelebbről meg nem határozott rendelkezése alapján bírósági felülvizsgálatnak van helye.

A joggyakorlat-elemző csoport véleménye: A Kúria a Kfv.II.37.521/2012/4. számú végzése nem vette figyelembe a 42/2011. (VIII.11.) NFM rendelet 6.§. (1) bekezdését.

2011. augusztus 12-én lépett ugyanis hatályba az Egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011. (VIII.11.) NFM rendelet (továbbiakban: NFM rendelet)

Az NFM rendelet 6. § (1) bekezdése a következőkről rendelkezik: „Ha a Kkt. 20. § (4/a) bekezdése alapján a bírság helyszíni kiszabásának van helye, a hatóság eljáró tagja ezt közli a szabályszegővel, egyben tájékoztatja, ha a jogsértés tényét nem vitatta, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs helye, a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető. Egyúttal tájékoztatja a szabályszegéshez rendelt közúti közlekedési előéleti pontról.”

A jogszabályi rendelkezés nem hagy kétséget abban, hogy a Kkt. 20. § (4/a) bek szerinti helyszíni bírság után bírósági felülvizsgálatnak van helye.

Nem kétséges, hogy ez a bírósági felülvizsgálat csak a Pp. XX. fejezete szerinti közigazgatási per lehet.

Kétségtelen, hogy a Kkt. 20. § (4/a) bekezdésében hivatkozott 20. § (1) bekezdésének k./ pontjában nevesített közlekedési szabályszegések után a jogalkotó a megállapítható szankciót nem közigazgatási bírságnak, hanem „csak” bírságnak nevezi.

A Kkt. 20. § (1) bekezdésének k./ pontjában megjelölt jogsértések esetére a bírság vagy helyszíni bírsággal során, vagy szabálysértési eljárás keretében szabható ki.

A szabálysértési törvény nem ismeri a bírósági felülvizsgálat jogi terminológiáját, a szabálysértési eljárás keretében kiszabott bírsággal szemben ugyanis kifogásnak van helye.

Ebből következően - bár az NFM rendelet 6. § (1) bekezdése nem nevesíti a Pp. XX. fejezetét - ezt nem lehet másként értelmezni.

A Kúria adatbázisában nem található olyan felülvizsgálati eljárás keretében meghozott döntés, amelyik a Kkt. 20. § (4/a) bekezdése alapján kiszabott helyszíni bírsággal kapcsolatos bírósági felülvizsgálat eredményeként hozott ítélet törvényességével foglalkozott volna.

Kérdésként merül fel a Kkt. 20. § (4/a) bek-e alapján kiszabott helyszíni bírsággal szembeni bírósági felülvizsgálat során, hogy

1. lehet-e helye kimentésnek (hiszen a Kkt. 20. § (1) bekezdésének k./ pontja szerinti bírság nem objektív alapú, hanem felelősségtől függő);
2. mennyi az elévülési idő;
3. a 410/2007., vagy a 156/2009. Kr. szerint kell-e felülvizsgálat során értékelni a bírság összecszerűsége jogszerűségét.

**III. A 42/2011. (VIII.11.) NFM rendelet (továbbiakban NFM rendelet) 6.§. (1) bekezdésében szereplő „A tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető” rendelkezés közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerébe történő illeszkedéséről**

1./ A közigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXIV. törvény (továbbiakban Ket.) is ismeri a határozathozatal mellőzése melletti döntéshozatalt (ld. pl. Ket. 71.§. (5), (6) bekezdés). Nem vitatható, hogy a Kkt. 20.§. (4/a) bekezdése alapján, határozathozatal nélküli bírság kiszabás a hatóság egy érdemi döntése, melyet jogalkotó nem nevesít sem határozatként, sem végzésként - ez a körülmény azonban nem változtat azon a tényen, hogy az érdemi döntés.

Amennyiben a határozathozatal nélküli bírság kiszabásról szóló döntés érdemi döntés, a Ket. - főszabály szerint - megengedi az ilyen döntésekkel szembeni fellebbezést. A Ket. 100.§. (1) bekezdés a) pontja szerint azonban nincs helye fellebbezésnek, ha törvény ezt kizárja.

Éppen ezt tette és a Ket-ben rögzített jogforrási formában a Kkt. 20.§. (4/a) bekezdése, amikor annak utolsó mondata az alábbiakról szól: „Ha az elkövető a jogsértés tényét nem vitatja, a döntéssel szemben fellebbezésnek nincs

helye, amelyről az ügyfelet a helyszínen tájékoztatni kell.”

A Ket. főszabály szerint csak az érdemi határozattal és az önállóan fellebbezhető végzéssel szemben engedi meg a bírói jogorvoslat lehetőségét (ld. Ket. 109.§. (1) bekezdése).

A Ket. 109.§. (1/a) bekezdése végzések esetében akkor teszi lehetővé a bírósági felülvizsgálatot, ha a végzés önálló fellebbezéssel a Ket. szabályai szerint támadható és a törvény az ügyben az I. fokú határozattal szemben kizárja a fellebbezést, valamint határozat bírósági felülvizsgálatát lehetővé teszi.

Ehhez képest a helyszíni bírság tárgyában született döntést érintően törvényi szabályozás nem, hanem alacsonyabb szintű jogforrás, az NFM rendelet, annak 6.§. (1) bekezdése teszi lehetővé a bírói felülvizsgálatot.

(Lényeges, hogy a Kkt. 20.§. (4/a) bekezdése fellebbezést kizáró rendelkezése mellett nem tesz említést a bírói jogorvoslat lehetőségéről.)

A munkacsoport álláspontja szerint a Pp. 332/A.§-a rendelkezései figyelembe vétele mellett is aggályos a bírói jogorvoslati jog megengedése a határozathozatal nélküli döntéssel szemben.

Összességében a fenti érvek miatt a joggyakorlat-elemző csoport véleménye az, hogy az NFM rendelet 6.§. (1) bekezdésében előírt bírósági jogorvoslatot lehetővé tevő szabályozás nem a Ket. által megkívánt jogforrásban került előírásra.

2./ A Ket. VI/A. fejezete is foglalkozik a helyszíni bírság jogintézményével. A Kkt. 20.§. (4/a) bekezdés alapján határozathozatal nélkül kiszabott helyszíni bírság tárgyában született döntés leginkább ezzel azonosítható.

A Ket. 94/A.§. (4) bekezdése szerint, „ha a törvény vagy önkormányzati rendelet lehetővé teszi azoknál a jogsértéseknél, amelyek esetében közigazgatási bírság kiszabásának van helye - a 94.§-ban foglalt előírások keretei között - a hatóság helyszíni bírságot szabhat ki, ha a helyszíni intézkedés alkalmával az ügyfél a jogsértést teljes mértékben elismeri”.

A Ket. 94/A.§. (6) bekezdése szerint: „ha az ügyfél a jogsértést elismeri, a helyszíni bírság ellen nincs helye

jogorvoslatnak”.

Kiemelendő, hogy a 94/A.§. (6) bekezdése nem a helyszíni bírság elleni fellebbezési jogot zárja ki, hanem mindenféle jogorvoslat lehetőségét elzárja az ügyfél előtt.

Összegzésként megállapítható, az NFM rendelet 6.§. (1) bekezdésében szabályozott bírósági felülvizsgálat kezdeményezését lehetővé tevő rendeleti szintű szabályozás nincs összhangban a Ket. helyszíni bírságra vonatkozó rendelkezéseivel kapcsolódó jogorvoslati jogi szabályozással.

3./ A jelenlegi szabályozás mellett felmerül a kérdés, hogy a határozathozatal nélkül kiszabott helyszíni bírság bírósági felülvizsgálata esetén mire terjedhet ki a bírósági felülvizsgálat:

- ? vajon visszavonhatja a felperes a helyszíni bírságról szóló döntést megelőzően elhangzott elismerő nyilatkozatát vagy;
- ? vitathatja-e, hogy amennyiben bármilyen okiratot aláírt a helyszíni bírság során, az nem az ő aláírásától származó;
- ? vajon hogyan vizsgálhatja a bíróság a tartalmát vagy alakiságát a döntésnek, amikor az semmilyen formában nem kell, hogy megfeleljen a Ket. 72.§. (1) bekezdésében rögzített, a határozathozatal jogszabályi feltételeinek;
- ? miként viszonyul a közigazgatási eljárás során tett elismerő nyilatkozat (törvény terminológiája szerint a „jogsértés tényét nem vitatja”) ahhoz a Pp. 324.§. (1) bekezdésén keresztül érvényesülő Pp. 163.§. (2) bekezdésében rögzített szabálynak, mely szerint amennyiben a fél „beismer” tényeket, azt a bíróság valóban fogadja el;
- ? ha „csak a jogsértés tényét nem kell, hogy vitassa a fél a helyszíni bírságolás során - ez azt jelenti, hogy a bírság összezszerűsége vitatására terjedhet ki a bírósági felülvizsgálat során kereshetőségi joga

(A Ket. szabályai között nem található olyan rendelkezés, amely az ügyfél elismerése esetén valamilyen extra eljárásjogi könnyítést adna a közigazgatási hatóság számára, bár a fél nyilatkozata, mint egyfajta

bizonyítási eszköz a Ket. ún. szabad bizonyítási rendszerében is figyelembevételre kell, hogy kerüljön.);

Nem feladata a joggyakorlat-elemző csoportnak a helyszíni bírság tárgyában szóló tájékoztatással kapcsolatos bírói felülvizsgálat lehetőségét kizáró rendelkezés alkotmányossági értékelése - de amennyiben a Ket. 94/A.§. (6) bekezdéséhez kapcsolódóan ilyen aggály nem merült fel, logikus és a következetes jogalkotásnak is az felel meg, ha a helyszíni bírság tárgyában született döntéssel szemben sincs helye bírói felülvizsgálatnak - tekintve, hogy a helyszíni bírság kiszabására kifejezetten azért van jogi lehetőség, mert az ügyfél a jogsértés tényét nem vitatja.

Javaslat a jogalkotó felé:

Kerüljön ki az NFM rendelet 6.§. (1) bekezdése első mondatából az a szövegezés, mely szerint: „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”.

#### **IV. „Ne bis in idem” elve - azaz a kettős értékelés tilalma**

A „ne bis in idem” elv a kétszeres eljárás tilalmát jelenti, amely hatályos jogrendszerünkben is alapelvi szinten fogalmazódik meg.

Vannak olyan a közlekedési szabályszegések, amelyeknek létezik szabályozása mind a Kkt., mind a szabálysértésekről, szabálysértési eljárásról és szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben (továbbiakban: Szabs.tv.), mind a büntetőjogi tényállás is ismert.

A jogalkalmazó számára azonban a látszólagos tényállásbeli azonosság csak első ránézésre okozhat jogalkalmazási problémát, ugyanis a jogalkotó a jogszabály ütközést, azaz kollíziót több megoldással is feloldotta.

Az új Szabs.tv. XXVII. fejezetben a kiemelt közlekedési szabálysértések között a 217.§-ban szabályozza az ittas vezetés szabálysértési tényállását.

A jogszabályi rendelkezés azonban csak a vasúti, légi, vízi jármű vezetése esetére tartalmaz szankciót alkohol fogyasztása esetére.

Ehhez képest a Kkt. 21. § (1) bekezdése a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályok megszegése esetére nem is rögzíti az ittas járművezetés tényállását - ellenben a helyszíni bírsággal sújtható közlekedési szabályszegéseket felsoroló 20. § (1) bekezdésének k./pontja, annak kd./alpontjában szabályozza az ittas vezetés esetére kiszabható bírságfizetés lehetőségét.

A közigazgatási bíró ittas vezetés miatt kiszabott bírsággal így akkor találkozhat, amikor a helyszíni bírság tárgyában született, Kkt. 20. § (4/a) bekezdése szerinti tájékoztatás után az „elkövető” bírósági jogorvoslattal él, figyelemmel a 42/2011. (VIII.11.) NFM rendelet 6. § (1) bekezdésére.

Az új Szabs.tv. a 222. §-ban szabályozza vasúti átjárón áthaladás szabályainak megsértése szabálysértési tényállását.

A Kkt. a vasúti átjárón való áthaladásra vonatkozó közlekedési szabályok megsértése esetére a bírság kiszabás lehetőségét a Kkt. 20. § (1) bekezdésének ke./pontjában, míg a közigazgatási bírság kiszabásának a kötelezettségét a Kkt. 21. § (1) bekezdésének b./pontjában szabályozza.

A szabálysértési tényállás és a Kkt-ben rögzített tényállás tartalmában azonos, mert a Szabs.tv. valamennyi járművezetőre tartalmaz tilalmat, szemben az ittas vezetés Szabs.tv-ben rögzített tényállásával - másrészt a Kkt. szövegében az „áthaladás” szó azonos jelentésű a Szabs.tv-ben használt „áthaladás” kifejezéssel.

Jogalkalmazónak azonban egyértelmű segítséget nyújt az új Szabs.tv. 2. § (4) bekezdésének kollíziót feloldó szabálya, mely szerint: „Nem állapítható meg szabálysértés, ha a tevékenység, vagy mulasztás bűncselekményt valósít meg, illetve, ha a tevékenységre vagy mulasztásra törvény, vagy kormányrendelet, közigazgatási bírság alkalmazását rendeli el.”

A munkacsoport álláspontja szerint a Kkt. 20. § (4/a) bekezdésében szabályozott helyszíni bírság jogintézménye, mint lex speciális megelőzi a Ket. 94/A. §-ában szabályozott közigazgatási helyszíni bírságra vonatkozó

szabályok, mint *lex generalis* alkalmazását.

A jogalkotó 2012. április 15-éig - az új Szabs.tv. hatályba lépéséig a Kkt. 21/B.§-ában rögzített rendelkezéssel próbálta a szabálysértés és közigazgatási eljárás közötti határvonalat meghúzni - nem zárva ki ezzel teljes mértékben a kollízió lehetőségét.

A 21/B.§ 2012. április 15-éig hatályos szövege az alábbiakról rendelkezett:

„21/B. § (1) A közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás a szabálysértési eljárás ugyanazon jogsértés miatt történő lefolytatását nem érinti.

(2) Helyszíni bírság, továbbá szabálysértési eljárásban pénzbírság nem szabható ki azzal a személlyel szemben, akivel szemben a szabálysértés alapjául szolgáló előírás megsértése miatt a 21. § (1) és (2) bek-e alapján, vagy a 21/A. § (2) bek-e alapján közigazgatási bírság kiszabásának van helye.”

A problémával az Alkotmánybíróság is foglalkozott, 60/2009. (V.28.) AB határozatában. (továbbiakban: AB határozat)

Az AB határozat indokolása szerint a közigazgatási eljárás és szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyának időbeli rendezetlensége folytán előállhat olyan helyzet is, hogy a közigazgatási eljárásban a bírság kiszabásának elmaradása kizárja az adott esetben már befejeződött szabálysértési eljárásban pénzbírság alkalmazását. További jogbizonytalanságot eredményez az is, hogy a közigazgatási eljárásban egy vélelem alapján születik döntés a vélelmezett szabályszegő ellen, ezzel párhuzamosan a szabálysértési eljárásban ugyanazért a cselekményért egy másik személlyel szemben szabhatnak ki pénzbírságot, akinek a személye a szabálysértési eljárás folytán válik bizonyítottá. Ez - az AB határozat indokolása szerint - azt eredményezi, hogy egyetlen magatartásért (melyet fogalmilag is csak egyetlen személy követhetett el) különböző eljárásokban, különböző személyek felelnek, és mindkettőjükkel szemben alkalmazhatók a törvényben foglalt jogkövetkezmények, azaz az adott esetben mindketten pénzbírsággal sújthatók.

Ezen okfejtésre tekintettel az AB határozat a rendelkező rész 4. pontjában a következőket rögzíti:



„Az Alkotmánybíróság - hivatalból eljárva - megállapítja, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés a Közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/B. §-ában nem szabályozta megfelelően a közigazgatási eljárás és a szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyát.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy a jogalkotási kötelezettségének 2009. december 31-éig tegyen eleget.”

Az AB határozat indokolása szerint a probléma alapvetően abból eredeztethető, hogy a Kkt. 21/B. § (1) bekezdése nem rendelkezik arról, hogy a közigazgatási és szabálysértési eljárások egy időben kezdődnek és fejeződnek-e be, vagy egymást követően folynak. E kérdésnek az egyértelmű rendezése azért volna a jogbiztonság szempontjából elengedhetetlenül fontos, mert egyrészt az egyik eljárásban kiszabható jogkövetkezménytől függ a másik eljárásban alkalmazható szankció, másrészt az egyik eljárásban hozott határozat eredménye (pl. az elkövető személyének megállapítása) a másik eljárásra is hatással lehet. A Kkt. 21/B. § (1) bek-e rendelkezéséből az AB határozat indokolása szerint nem derül ki az sem, hogy minden egyes esetben megindul-e mindkét eljárás, avagy sem. Nem szólnak a támadott rendelkezések arról sem, hogy amennyiben valamelyik eljárás nem indul meg, akkor annak mi az oka.

A kétszeres értékelés tilalma közlekedési szabálysértések körében jogi problémával a Kúria több eseti döntésében is foglalkozott.

Kfv.VI.37.367/2011/5. számú ítélet:

Az irányadó tényállás szerint 2008. szeptember 12-én egy személygépjármű vezetőjével szemben megengedett legnagyobb sebesség túllépése miatti közlekedési szabály megszegése miatt helyszíni bírság alkalmazására került sor.

Emellett első-, és másodfokon a közigazgatási hatóság határozatával a gépjármű üzemmentartóját, a felperest, mely egy Kft., 60.000. Ft. közigazgatási bírság megfizetésére is kötelezte.

Közigazgatási határozattal szemben a felperes Kft. bírósági felülvizsgálatot kért, az elsőfokú bíróság

azonban a keresetet elutasította azzal az indokkal, hogy a Kkt. 21/B. § (1) és (2) bekezdése szerint nem akadály a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás lefolytatásának a szabálysértési eljárás lefolytatása, a két eljárás nem is ugyanazzal a személlyel szemben indult.

A Kúria felülvizsgálati eljárásában a felperes részéről előterjesztett felülvizsgálati kérelmet alaposnak találta.

Megállapította, hogy a kétszeres értékelés tilalmára, mint általános jogelvre figyelemmel kell lenni. A Kkt. 21/B. § (2) bekezdése nem teszi lehetővé a szabálysértési eljárásban pénzbírság kiszabását, amennyiben a közigazgatási bírság kiszabásának helye van. Ennek ellenkezőjét a Kkt. nem szabályozza.

A Kúria ítélete indokolása utal az Alkotmánybíróság 60/2009. számú AB határozat 4. pontjára. Ezzel kapcsolatban az ítélet indokolása megjegyzi, hogy bár az Alkotmánybíróság határozata visszamenőleges hatállyal nem alkalmazható, azonban az Alkotmánybíróság által megállapított jogszabályi hiányosságot a Kúria is észlelte.

Az indokolás megállapította, hogy a Kkt. 21/B. § (1) és (2) bekezdését érteni kell arra az esetre is, ha a szabálysértési bírság kiszabása megelőzi a közigazgatási bírság kiszabását, így kétszeres bírságolásnak nincs helye.

Kúria Kfv.VI.37.453/2011/5. számú ítélet:

Az irányadó tényállás szerint 2009. október 20-án a felperes által üzemben tartott gépjármű a megengedett legnagyobb sebesség előírására vonatkozó közlekedési szabályokat megszegte.

Ezért sebességtúllépés szabályszegés miatt a gépjármű vezetőjével szemben helyszíni bírság alkalmazására került sor.

Emellett a közigazgatási hatóság a felperest, mint üzembentartót 30.000. Ft. közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte első-, és másodfokon.

A bírósági felülvizsgálat során az elsőfokú bíróság a kereset elutasításáról rendelkezett.

Álláspontja szerint a Kkt. 21/B. § (1) és (2) bek-e nem akadály a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás lefolytatásának, a szabálysértési eljárás lefolytatása, és a két eljárás nem ugyanazzal a személlyel

indult.

Az ítélettel szemben a felperes élt felülvizsgálati kérelemmel, mely felülvizsgálati kérelmet a Kúria alaposnak találta.

Döntése indokolása hasonló érvek mentén, mint a Kfv.VI.37.367/2011/5. számú döntés - azt állapította meg, hogy a Kkt. 21/B. § (1) és (2) bek-ének megsértése körében a kétszeres értékelés tilalmára, mint általános jogelvre figyelemmel kell lenni, ugyanazon cselekményért két szankció kiszabására nem kerülhet sor.

Az indokolás utalt az Alkotmánybíróság 60/2009. (V.28.) AB határozata 4. pontjára, megállapította, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint jogbizonytalanságot eredményez, hogy a közigazgatási eljárásban egy vélelem alapján születik döntés, egy vélelmezett szabályszegő ellen, ezzel párhuzamosan a szabálysértési eljárásban ugyanezért a cselekményért egy másik személlyel szemben szabhatnak ki bírságot, akinek személye a szabálysértési eljárás folyamán válik bizonyítottá. Ez azt eredményezi, hogy egyetlen magatartásért - melyet fogalmilag is csak egyetlen személy követhetett el - különböző eljárásokban, különböző személyek felelnek.

Ennek eredményeként a Kúria ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét, valamint az első-, és másodfokú közigazgatási határozatokat hatályon kívül helyezte, az új eljárás elrendelése nélkül.

**Javaslat a jogalkotó felé:**

**Kerüljön ki az NFM rendelet 6.§. (1) bekezdése első mondatából az a szövegezés, mely szerint: "a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető".**

(készítette: Dr. Figula Ildikó)

### **III.8. A közigazgatási bírság arányosságának megmérettetése az Európai Unió Bírósága előtt**

#### **Az Európai Unió Bírósága C-210/10. számú előzetes döntéshozatali eljárása**

A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság előtt volt folyamatban közigazgatási ügyszakban, 2009. július 25-ei érkezéssel Urbán M. felperesnek - Vám- és Pénzügyőrség Észak-alföldi Regionális Igazgatósága alperes ellen közigazgatási bírság tárgyában hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránti per - melyben jogértelmezési kérdésként merült fel a 2006. március 15-ei 561/2006/EK. Parlamenti és Tanácsi Rendelettel módosított, A közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről szóló, 1985. december 20-ai, 3821/85/EGK. Tanácsi Rendelet preambulumban megfogalmazott és az 561/2006/EK. Rendelet 19. cikk (1) és (4) bekezdésében megfogalmazott arányosság kérdése.

Az Urbán ügy összefoglalt történeti tényállása a következő:

Urbán M. felperes magyar honosságú tehergépjárművet vezetett Magyarországról Románia irányába, amikor az Ártándi Határátkelőhelyen közúti ellenőrzést végeztek, melynek során a tehergépjármű menetíró készüléke és menetíró korongjai is vizsgálat alá kerültek. A menetíró készülék használata körében hiányosságot nem észleltek, a menetíró korongok ellenőrzése során azonban észlelték, hogy az átadott 15 db korongból bár 14 szabályosan kitöltött, egyetlen korong esetében nem került feltüntetésre azon az érkezési kilométer. Ezért az elsőfokú vámhatóság, a Vám- és Pénzügyőri Hivatal a felperest az adatrögzítő lapok használatára vonatkozó szabályok megsértésére vonatkozó rendelkezések megszegése miatt 100.000. Ft. közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte.

A másodfokú hatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta. Mind az első-, mind a másodfokú határozat indokolása a bírság kiszabása jogszerűsége körében hivatkozott a Közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 20. § d./ pontjára és ahhoz kapcsolódóan a közúti árufuvarozáshoz és személyszállításhoz kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről szóló

57/2007. (III.31.) Kormányrendelet 5. § (1) bekezdés, 4. táblázat 3. pontjára, mely szerint az adatrögzítő lapok használatára vonatkozó szabályok megsértése miatt kiszabható bírság összege 100.000. Ft.

A felperes kereseti kérelmében vitatta a bírság kiszabása tárgyában hozott közigazgatási határozatot, hivatkozván arra, hogy a menetíró készülék adatrögzítő lapjáról amennyiben hiányzik az utolsó menet végén az záró kilométerállás, az semmilyen visszaélési lehetőséget nem jelent amennyiben a fuvarlevélen a záró kilométerállás feltüntetése megtörtént. Álláspontja szerint az eljárás igazságtalan volt, hiszen egy egyébként máshonnan pontosan ellenőrizhető adat, adatrögzítő lapon történő feltüntetése elmulasztása ugyanolyan nagyságrendű bírság kiszabását vonta maga után, mintha valaki szándékosan nem vezetné az adatrögzítő lapjait pontosan.

A közigazgatási határozat jogszerűsége értékelése során figyelembe vehető jogi normák

A 2006. március 15-ei 561/2006/EK Parlamenti és Tanácsi Rendelettel módosított, a Közúti közlekedésben használt menetíró készülékekről szóló, 1985. december 20-ai, 3821/85/EGK Tanácsi Rendelet 13-15. cikke előírja a munkáltatónak és a járművezetőknek a menetíró készülék és az adatrögzítő lapok használatára vonatkozó kötelezettségeit.

A rendelet 15. cikk (5) bekezdése szerint: „A jármű személyzetének minden tagja az adatrögzítő lapján a következő adatokat jegyzi be

a./ a lap használatbavételének kezdetekor: családi és utónevét;

b./ dátumot és helyet, ahol a lap használatbavétele elkezdődött, és a dátumot és helyet, ahol az ilyen használat véget ért;

c./ minden egyes jármű rendszámát amelyre beosztották, mind a lapon rögzített első menet kezdetekor, mind az azt követő, a lap használata alatt bekövetkező járműcsere esetén;

d./ kilométer számláló állását: a lapon rögzített első menet előtt, a lapon rögzített utolsó menet végén, munkanap folyamán bekövetkező járműcsere esetén.”

Az 561/2006. Rendelet 19. cikk (1) és (4) bekezdése a következőkről rendelkezik: „A tagállamoknak az ezen Rendelettel és a 3821/85. EGK Rendelettel kapcsolatos jogsértésekre vonatkozó szankciókra vonatkozó szabályokat

kell lefektetniük, és meg kell tenniük minden olyan intézkedést, mely azok végrehajtásához szükséges. Az említett szankcióknak hatékonyaknak, arányosnak, visszatartónak és diszkrimináció mentesnek kell lenniük.”  
19. cikk (4) bekezdés: „A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy arányos, adott esetben pénzügyi szankciókat is tartalmazó szankciórendszer működjön e Rendelet, vagy a 3821/85. EGK Rendelet vállalkozások, vagy az ahhoz kapcsolódó feladók, szállítmányozók, utazásszervezők, fővállalkozók, alvállalkozók és járművezető munkaközvetítők általi megszegése esetén.”

A tagállami jogalkotásban a 3821/85/EGK. és 561/2006/EK Rendeletben előírt előírások megsértéséhez kapcsolódóan a Közúti Közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény közigazgatási határozat meghozatalakor hatályos 20. § (1) bekezdés d./ pontja akként rendelkezik, hogy a közúti közlekedésben használt menetíró készülékről szóló 3821/85/EGK Tanácsi Rendeletben és az e törvényben menetíró készülék és tachográf használatára vonatkozó rendelkezések megsértői bírságot kötelesek fizetni, melynek összege a törvény 20. § (4) bekezdése szerint 50.000. Ft-tól, 800.000. Ft-ig terjed.

A törvény külön jogszabályt nevez meg a bírság összegére vonatkozóan. Ez a külön jogszabály az elkövetés és a bírság kiszabása tárgyában hozott határozat meghozatala időpontjában hatályos 57/2007. (III.31.) Kormányrendelet mely szerint a felperes által elkövetett jogsértéshez kapcsolódó bírság összege Kormányrendelet 4. táblázat 3. pontja szerint 100.000. Ft. volt.

A fenti jogszabályi ismertetőből egyértelműnek tűnhet, hogy az a bíróság, amely a Pp. 339/A. §-a figyelembevétele mellett a határozat meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és az akkor ismert tényállás figyelembevétele mellett kellett, hogy a határozat jogszerűsége kérdésében döntést hozzon - nem hozhat más döntést első ránézésre, minthogy a felperesi kereseti kérelmet elutasítja tekintve, hogy jogszabályoknak megfelelő döntés született.

Az uniós jog ugyanis nem határozta meg a tagállamok számára a menetíró korong használatára vonatkozó közvetlenül alkalmazandó rendeleti szintű uniós jogban szereplő jogsértések esetére az alkalmazandó szankció nagyságrendjét.

A teljes ismertetés részét kell, hogy képezze, hogy időközben hatályba lépett a 156/2009. (VI.29.)

Kormányrendelet, A közúti áru fuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról - melynek hatályba lépése 2009. augusztus 01. volt - rendelkezéseit azonban a hatályba lépését követően elkövetett szabályszegések esetében rendelte a jogalkotó alkalmazni, a hatályba lépést megelőzően elkövetett szabályszegések esetében pedig akkor, amennyiben a bírság mértéke kedvezőbb döntéshozatalt eredményezhetett volna. A Pp. 339/A. §-a figyelembe vétele mellett azonban - mivel a másodfokú felülvizsgálni kért határozat meghozatala időpontja, 2009. május 12-e volt - a bíróság nem alkalmazhatta az új, kedvezőbb bírsággal szabályokat megállapító Kormányrendeleti szabályokat.

A jogalkalmazó bírót motiváló körülmények az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésében:

Előrebocsátandó, egyik fél sem kezdeményezte a perben az előzetes döntéshozatali eljárást.

Bírói gyakorlatomban alapvetően két szélsőség figyelhető meg az előzetes döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódóan; az egyik, amikor az eljárásban résztvevő feleknek fogalmuk nincs arról, hogy mit jelent maga az intézmény, semmilyen információval az uniós jog magyarországi alkalmazásának lehetőségéről nem hallottak. A másik véglet az, amikor az igényét érvényesítő - jellemző módon a közigazgatási perben felperes -, minden lehetséges eszközt megragad, hogy a kereseti kérelme alaposságát hangsúlyozza, úgy él az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésének a lehetőségével, hogy mintegy végső eszköz, (ultima ratió) kerül előterjesztésre, jellemző módon úgy, hogy az ügy eldöntéséhez kapcsolódóan semmi relevanciával nem bír az előzetes döntéshozatal iránti eljárás kezdeményezésében felvetett jogi probléma.

Az eljáró bíró - anélkül, hogy bármilyen uniós jogi rendelkezést mankóul hívott volna - észlelte, hogy egy, a perben szereplő csekély súlyú jogsértéshez, aránytalanul súlyos egy olyan nagyságrendű, 100.000. Ft. összegben megjelenő bírság alkalmazása, mely a magyar jövedelmi viszonyok szerint gyakorlatilag kétszeres összegű, az akkor érvényes minimálbér összegéhez képest.

Bár a jogalkalmazó bíró az eset körülményeit és a jogszabályokat ismervén azt érezte, hogy a kiszabott

büntetés nem arányos, de azzal a jogi helyzettel találkozott, hogy van egy olyan kötelezően alkalmazandó jogszabály, az 57/2007. Kormányrendelet, amely *expressis verbis*, mérlegelést és méltányosság gyakorlását sem engedve *taxative* határozza meg a bírság nagyságrendjét. Az eljáró bíró ismerte fent említett EK Rendeletekben megfogalmazott arányossági követelményt, ennek a fogalmazása azonban nem találtatott olyan pontosnak, hogy a bíróság annak közvetlen hatályt tulajdonítson.

Ezért döntött az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezése mellett, és hozta meg azt a döntését, amelyben a tárgyalás felfüggesztése mellett előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett.

Az eljáró bíró az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére irányuló végzése meghozatala során megpróbált eleget tenni az Európai Unió Bírósága 2009/C-297/01. számon (hozzáférhető az Európai Unió hivatalos honlapján, de a Kúria honlapján is) „A nemzeti bíróságok által kezdeményezett előzetes döntéshozatali eljárásról” elnevezésű tájékoztatóban foglaltaknak. (A kérelem lefordításának szükségessége indokolja a végzés egyszerű, világos, pontos, felesleges adatoktól mentes megfogalmazását. Ugyanez indokolja a viszonylag rövid terjedelmet, melyben azonban ismertetni kell a jogvita tárgyát, a megállapított releváns tényeket, amelyek az előzetes döntéshozatallal előterjesztett kérdés alapját képezhetik. stb.)

A Hajdú-Bihar Megyei Bíróság előzetes döntéshozatalra feltett kérdése a következő volt:

„A közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK. és a 2135/98/EK Tanácsi Rendelet módosításáról, valamint a 3820/86/EGK. Tanácsi Rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, az Európai Parlament és Tanács 561/2006/EK. Rendelete 19. cikk (1) és 19. cikk (4) bekezdésében foglalt arányosság követelményének megfelel-e az olyan szankciórendszer, mely a menetíró készülék adatrögzítő lapja használatára vonatkozó, a 3821/85/EGK. Tanácsi Rendelet 13-16. cikkében rögzített valamennyi előírás megsértése esetére azonos összegű, 100.000. Ft. összegű bírság kiszabását írja elő kötelező erővel.”

„Megfelel-e az arányosság követelményének az a



szankciórendszer, amely az elkövetett jogsértés súlyához képest nem differenciál a bírság összegszerűségében.”

*Előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező döntéssel szembeni jogorvoslat kérdése:*

*Akkor, amikor a tagállami bíróság 2009. október 19-én kelt végzését a tárgyalás felfüggesztéséről és az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről megtette, még a Polgári Perrendtartásunk megengedte a jogorvoslatot közigazgatási perben is az előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező végzéssel szemben. (Az Európai Bírósága előtti Cartésio ügy eredményeként megváltozott tagállami eljárásjog már ezen változtatott.)*

*A közigazgatási perben eljáró alperes élt is a jogorvoslat lehetőségével. A fellebbezését az akkor még erre illetékességgel és hatáskörrel bíró, Fővárosi Ítéltábla bírálta el. A 2009. november 20-án Fővárosi Ítéltáblához felterjesztett fellebbezést csak 2010. március 04-én kelt végzésével bírálta el - ebben az elsőfokú végzés helybenhagyásáról rendelkezett.*

*Mi történt az Európai Unió Bírósága előtt:*

*Azt követően, hogy a Hajdú-Bihar Megyei Bíróság a jogerős, előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezésére vonatkozó végzését közvetlenül megküldte az Európai Unió Bírósága luxemburgi székhelyére, és a Pp. 155/A. § (2) bekezdésére figyelemmel tájékoztatta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot az előzetes döntéshozatali eljárás kezdeményezéséről - 2010. május 10-én kapott egy tájékoztatást az Európai Unió Bírósága Hivatalától arról, hogy az ügy C-210/10. ügyszámot kapta.*

*Az Európai Unió Bírósága Hivatala 2010. november 15-én küldte meg az előtte folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárás során írásban tett észrevételeket. Magyar Köztársaság mellett a Dán Királyság és az Osztrák Köztársaság tett írásbeli észrevételt. A Hajdú-Bihar Megyei Bírósághoz az észrevételek magyar nyelvű fordításban is megérkeztek.*

*A tagállami észrevételek kézbesítését követően a következő esemény az volt, hogy az Európai Unió Bíróságának hivatala 2011. február 01-jei érkezéssel tájékoztatta a Hajdú-Bihar*

Megyei Bíróságot arról, hogy az ügyet az első tanács elé utalták, és a tanács bíráit név szerint megnevezték. Tájékoztatatták a tagállami bíróságot arról, hogy az ügyben főtanácsnok indítványa nélkül fognak dönteni.

2012. január 25-én, azaz egy év elteltével tájékoztatták a Hajdú-Bihar Megyei Bíróságot - az akkor már Debreceni Törvényszéket arról, hogy az Urbán ügyben az ítélethirdetés időpontja 2012. február 09-e 9 óra 30 perc. A tájékoztatás egyben idézést is tartalmazott az ítélethirdetésre, így természetesen ezt is, mint az ügyben az Európai Unió Bírósága Hivatala részéről érkezett további beadványt is megküldte a közigazgatási perben félként szereplőknek a bíróság.

A 2012. február 09-én kihirdetett ítélet írásba foglalt formában már 2012. február 13-án megérkezett a Debreceni Törvényszékhez.

Az Európai Unió Bíróságának ítélete:

Az Unió Bírósága ítélete 60 pontban indokolta a tagállami bíróság által feltett kérdésekre adott válaszát. Mint ismert - a magyar bíróságok ítéletszerkesztési szokásaitól eltérően - az Unió bíróságának rendelkező része az ítélet legvégén található, mely a következőkről rendelkezett: „Az arányosságnak a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK. és a 2135/98/EK. Tanácsi Rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK Tanácsi Rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2006. március 15-ei 561/2006/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Rendelet 19.cikke (1) és (4) bekezdésében foglalt követelményét akként kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az 57/2007. Kormányrendelettel bevezetett hasonló szankciórendszer, amely az 561/2006. Rendelettel módosított, a közúti közlekedésben használt menetíró készülékről szóló, 1985. december 20-ai 3820/85/EGK Tanácsi Rendelet 13-16. cikke szerinti adatrögzítő lapok használatával kapcsolatos szabályok megsértése esetére - jogsértések súlyától függetlenül - általánosságban kiszabását írja elő.

2./ Az arányosságnak az 561/2006. Rendelet 19. cikk (1) és (4) bekezdésében előírt követelményét akként kell értelmezni, hogy azzal nem ellentétes az objektív felelősséget bevezető 57/2007. Kormányrendeletben előírthoz hasonló szankciórendszer. Azzal azonban

ellentétes a szankcióknak az e rendszerben előírt mértéke.”

Az ítélet 23. pontja megállapítja, hogy bár a tagállamok hatáskörébe tartozik az alkalmazandó EK Rendelet megsértése esetére a szankciók megválasztása, e hatáskörüket azonban az uniós jog, és e jog általános elveinek tiszteletben tartásával, ennél fogva az arányosság elvére figyelemmel kell gyakorolniuk.

Az ítélet 30. pontja megjegyzi, hogy jól lehet úgy tűnhet, hogy az alapügyben értékelt szankciórendszer megfelelő a 3821/85. és az 561/2006. Rendeletben szereplő célok eléréséhez – azonban túllépi az e Rendeletekkel jogszerűen elérni kívánt célok megvalósításához szükséges mértéket.

A szankciók ugyanis nem léphetik túl azt a mértéket, amely alkalmas és szükséges a szóban forgó jogszabály által jogszerűen elérni kívánt cél megvalósításához, hogy amikor több alkalmas intézkedés közül lehet választani, a legkevésbé hátrányosat kell igénybe venni, és az okozott hátrányok nem lehetnek túlzottak az elérni kívánt célokhoz képest.

Az ítélet indokolása 32. pontja megállapította e mellett, hogy a jogsértést, amelyet az alperes szankcionált, enyhe jogsértésnek kell tekinteni.

Az Európai Unió Bíróságának ítélete indokolása 36. pontja tartalmazza azt a megállapítást, hogy azt, hogy az értékelt magatartás a közúti biztonságra csekélyebb hatással jár, erősíti az időközben megjelent, az alapügyben még nem alkalmazható, Bizottság 2009/5/EK Irányelve, amely a súlyuk alapján kategóriára bontotta a 3821/85. és az 561/2006. számú Rendeletekben megjelölt jogsértéseket, és nagyon súlyos jogsértés, súlyos jogsértés és enyhébb jogsértés kategóriákat vezetett be – s az eljárásban értékelt szankció enyhébb jogsértésnek minősül.

Az ítélet indokolása az objektív felelősség kérdéséhez kapcsolódóan megállapította az ítélet 48. pontjában, hogy az elérni kívánt célokhoz képest nem aránytalan az objektív felelősségrendszer bevezetése, amennyiben ez a rendszer jellegénél fogva alkalmas arra, hogy az érintett személyeket, valamely rendelet rendelkezéseinek tiszteletben tartására ösztönözze, és amennyiben az elérni kívánt célok olyan közérdeket képeznek, amely alkalmas arra, hogy igazolja az ilyen rendszer bevezetését.

Az Unió Bírósága indokolása szerint (51. pont) mivel az objektív felelősség rendszere alkalmas arra, hogy a 3820/85. Rendelet rendelkezéseinek tiszteletben tartására ösztönözze a járművezetőket, másrészt pedig mivel a közúti biztonság és a járművezetők szociális feltételeinek javítása közérdeket képez, igazolt lehet az objektív felelősségrendszer magyar jogszabály általi bevezetése.

Milyen döntést hozott az Európai Unió Bíróságának ítélete ismeretében a tagállami bíróság:

A közigazgatási bíróság tárgyában hozott közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti perben a bíróságnak a Pp. 339. § (2) bekezdésére tekintettel nincs reformatórius, azaz határozat megváltoztató jogköre. Ebből következően, amennyiben a közigazgatási ügyben eljáró bíróság a határozat jogsértő voltát állapítja meg, csak a határozat hatályon kívül helyezéséről dönthet és szükség esetén utasíthatja az elsőfokon eljáró közigazgatási hatóságot új eljárás lefolytatására.

Az a tagállami bíróság előtt az Európai Unió Bírósága ítéletének ismeretében nyilvánvaló volt, hogy a bíróság alapját jelentő tachográf korong használatához kapcsolódó jogsértés megvalósulása, mint bírságkiszabási jogalap után alkalmazott szankció nem felelt meg az arányosság elvének. Ebből következően csak azt állapíthatta meg, hogy a felülvizsgálni kért határozat a bíróság összege meghatározásához kapcsolódóan jogsértő.

A hatályon kívül helyező és új eljárásra kötelező ítéletekben azonban a bíróságnak útmutatást kell adni a közigazgatási hatóság számára, hogy milyen szempontok figyelembevételével mellett hozzon döntést, hiszen a Ket. (2004. évi CXL. törvény) 109. § (3) bekezdése szerint a bírósági ítélet rendelkező része és indokolása is köti a közigazgatási hatóságot. Ebből következően a tagállami bíróságnak az Urbán ügyben hozott ítéletéhez kapcsolódóan is meg kellett határoznia a közigazgatási hatóság számára, hogy mely az a szankció, amely az elkövetett jogsértés súlyával arányban álló.

A Debreceni Törvényszéknek az alperes, azaz a közigazgatási hatóság számára ítéletben adott útmutatásnál figyelembe kellett vennie azt, hogy a megismételt eljárásban már a 156/2009. (VI.29.) Kormányrendelet, mely az új bírságtáblát megalkotta, és amely a Bizottság 2009.

január 30-ai, 2009/5/EK. Irányelve implementálására vonatkozó - alkalmazni lehetett.

A 156/2009. (VI.29.) Kormányrendelet 4. számú melléklet h/7. pontja a menetíró korongok adatai kitöltéséhez kapcsolódó szankciókat immár kategorizálja, és az Urbán ügyben értékelt jogsértéshez kapcsolódóan 30.000. Ft. bírság kiszabását teszi lehetővé.

A Debreceni Törvényszék ennek ismeretében, 2012. március 29-én kihirdetett ítéletében amellet, hogy hatályon kívül helyezte a felülvizsgálni kért határozatot, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte - ítélete indokolásában akként foglalt állást, hogy figyelembe véve az Európai Unió Bíróságának 2010/10. számú ügyben kihirdetett ítélete indokolásában foglalt szempontrendszert - az elkövetett jogsértés súlyához igazodó szankció meghatározásánál a 156/2009. (VI.29.) Kormányrendeletben foglaltakra kell figyelemmel lenni.

A Bizottság 2009/5/EK. Irányelve a tachográf korong használatához kapcsolódó kötelezettségszegéseket is kategorizálja, és „nagyon súlyos”, „súlyos”, vagy „enyhébb” kategóriába sorolva azokat.

Az Európai Unió Bírósága C-210/10. számú ítélete, mint „soft-law”

Amellet, hogy a Debreceni Törvényszék előtt folyamatban volt ügyben, amelyben az előzetes döntéshozatal iránti eljárás kezdeményezésére sor került, kötelező volt az Unió Bírósága ítélete indokolását figyelembe venni - a Luxemburgi Bíróság ítélete kötelező valamennyi olyan közigazgatási bírság tárgyában hozott határozat jogszerűsége megítélésénél, melyekben a 3821/85/EGK és 561/2006/EK Rendeletben rögzített jogsértésekhez kapcsolódóan a szankció, azaz a közigazgatási bírság meghatározására az 57/2007. Kormányrendeletben foglalt összecszerűségben került sor.

A Debreceni Törvényszék előtt az Urbán ügy mellett több olyan eljárás volt folyamatban, amelyek ez utóbbi bírságrendelet alkalmazása melletti közigazgatási bírság kiszabásáról szóló határozatok bírósági felülvizsgálata tárgyában folynak - s mely eljárásokat a bíróság éppen az Urbán ügyben keletkezett előzetes döntéshozatali eljárás miatt felfüggesztette.

Ezekben az ügyekben nyilvánvaló, hogy a tagállami bíróságnak az Európai Unió Bírósága ítélete útmutatása

mellett kell a határozat jogszerűsége kérdésében állást foglalnia.

Felmerülhet azonban a kérdés, hogy azokban az ügyekben, amelyben akár a közigazgatási ügyszakban, akár bírósági szakban is érdemi és jogerős döntéssel az 57/2007. Kormányrendelet alkalmazásával meghatározott bírság kiszabására kerül sor, feléledhet-e a jogorvoslat a szankciót elszenvedők oldaláról. Határozott véleményem az, hogy nem, hiszen a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti per olyan sajátságos jogintézmény, amelyben a keresetindítási határidő korlátozott, tekintve, hogy a határozat kézhezvételétől számított 30 napon belül van lehetőség a keresetlevél előterjesztésére.

Nem merülhet fel a perújítási eljárás kezdeményezésének a lehetősége sem, hiszen bírói gyakorlat következetes és egységes abban, hogy perújításnak jogkérdésben nincs helye. A mai hatályos jogunkban pedig a Polgári Perrendtartás nem tartalmaz olyan jogszabályi rendelkezést, - szemben az Alkotmánybíróság előtt folyamatban volt ügyben hozott határozatoktól - hogy az Európai Unió Bíróságának ítéletére alapítottan perújítással lehetne élni.

Azon azonban el lehet gondolkodni, hogy lehet-e az arányosság elvének meg nem felelő bírság kiszabás miatt az érintetteknek olyan igénye, amelyet arra alapítanak, hogy a jogalkalmazó nem vette figyelembe az uniós jog szabályait, mely uniós jogi normákat minden jogalkalmazónak kötelező lenne figyelembe venni. Ebben a kérdésben nyilván csak adott eseti ügyben, az ügy összes körülményének figyelembevételével mellett lehetne állást foglalni. Az Európai Bíróság a C-224/01. számú Köbler ügyben hozott ítélete 30. pontjában is megerősítette, hogy azon elv, amely szerint valamely tagállam felelős a közösségi jog neki felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott kárért, szerves része a Szerződés rendszerének. Az Európai Bíróság a Köbler ügyben született ítéletének 51. pontjában kifejtette, hogy ami azokat a feltételeket illeti, amelyek esetében a tagállamoknak meg kell téríteniük a közösségi jog nekik felróható megsértésével a magánszemélyeknek okozott károkat, a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy három ilyen feltétel van, azaz a megsértett jogszabály jogokat állapít meg a magánszemélyek részére, a jogsértés kellően súlyos, és közvetlen okozati összefüggés áll fenn az államot terhelő kötelezettség megsértése és a

károsult felek által elszenvedett kár között. Az ítélet 54-55. pontja szerint a kártérítési perben eljáró nemzeti bíróságoknak figyelembe kell vennie az általa tárgyalt ügy összes körülményét, a megsértett jogszabály egyértelműségének és pontosságának fokát, a jogsértés szándékosságát, a jogi hiba menthetőségét vagy menthetetlenségét, esetleg valamely közösségi intézmény állásfoglalását, illetve azt a körülményt, hogy a kérdéses bíróság nem tett eleget az előzetes döntéshozatalra utalás kötelezettségének.

Mindenesetre nem lehet kizárni az igényérvényesítés lehetőségét, már csak azért sem, mert ítéletbe nem került olyan korlátozó formula beiktatásra, amely szerint a jogalkotói hiba miatt érintettek ne nyújthatnának be igényt utólag az állammal szemben.

(készítette: Dr. Figula Ildikó)

### **III.9. Szerencsejáték bírság**

A joggyakorlat-elemző csoport által vizsgált időszakban (2008-2013.) a Kúria (LB) vizsgált gyakorlata a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) rendelkezéseinek, és kisebb részben az egyes szerencsejátékok engedélyezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 32/2005. (X. 21.) PM rendelet (a továbbiakban: PM rendelet) előírásainak, és az azzal kapcsolatban kialakult joggyakorlat elemzésére terjed ki.

A bírság alapvető szabályait az Szjtv. 12.§-a tartalmazza, mely tartalmazza a bírság fizetésére kötelezhetőek körét (az (1) bekezdésben), a bírság összegét és a bírság kiszabásául szolgáló tényállásokat jogszabályhelyre utalással (a (2) és a (3) bekezdésekben), a bírság kiszabására nyitva álló határidőt (az (5) bekezdésben), a bírság kiszabásánál figyelembe veendő körülményeket (a (6) bekezdés), végül pedig a bírság más szankciókkal történő együttes megállapíthatóságának és a több tényállás alapján kiszabható bírságok felső határára irányadó szabályokat (a (7) bekezdésben).

Érdekes, hogy az Szjtv. 12.§-a nem szerencsejáték bírságot, hanem csak bírságot szabályoz. 2012. január 1. napjáig az Szjtv. 12.§ (4) bekezdése előírta, hogy a bírság összegének legalább 50%-át a szerencsejáték ellenőrzésével kapcsolatos feladatok ellátására kell fordítani, azonban 2011. december 31. napjával e rendelkezés hatályon kívül helyezésre került.

#### 1. SZEMÉLYI HATÁLY

Az Szjtv. 12.§ (1) bekezdése szabályozza, hogy a bírság kivel szemben szabható ki, nevesítve a szerencsejáték-szervezőt, illetve az e törvény hatálya alá tartozó tevékenységet folytató bármely szervezetet vagy személyt, valamint a szervezetek vezetőjét vagy vezető tisztségviselőjét.

Mivel az Szjtv. a bírságot lehető személyeket, szervezeteket meghatározó 12.§ (1) bekezdése a felsorolásban nem használ kötőszavakat (és/vagy), ezért érdekes kérdés, hogy alkalmazandó-e sortartás, avagy a felsorolt személyi kör vagylagosan kötelezhető a bírság megfizetésére.

A munkacsoport egyetért a Kúria Kfv.I.35.359/2012/7. számú ítéletével, melyben kimondta, hogy az Szjtv. 12.§ (1) bekezdése nem ír elő sortartást, a pénznyerő automata engedély nélküli működtetése esetén az érintett személyi kör bármely tagját lehet a bírság megfizetésére kötelezni. Ennek következtében a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény szabályainak vizsgálata szükségtelen.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.023/2008/10. számú ítéletében kiemelte, hogy valamely szervezet vagy személy az Szjtv. 12.§ (1) bekezdése szerinti bírság alanya lehet, függetlenül attól, hogy az Szjtv. 37.§ 15. pontja szerinti szerencsejáték-szervezőnek nem minősül. Kiemelte továbbá, hogy az Szjtv.-t módosító 2005. évi LXXXIV. törvény (Törvény) 10.§-ának (1) bekezdése módosította az Szjtv. 12.§-ának (1) bekezdését, és egyértelművé tette, hogy a szerencsejáték szervezőn túl bírságot lehető az Szjtv. hatálya alá tartozó tevékenységet folytató bármely szervezet, vagy személy, valamint e szervezetek vezetője, vezető tisztségviselője. A Törvény 26.§-ának (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy a Törvény 10.§-a 2006. január 1-jével lép hatályba. E kifejezett törvényi rendelkezés alapján helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság azt, hogy az elsőfokú hatóság a 2006. február 8. napján



meghozott határozatával jogszerűen marasztalta a felperest, mint a törvény hatálya alá tartozó tevékenységet folytató szervezetet a 2006. január 1-vel hatályba lépett Szjtv. 12.§-ának (1) bekezdése alapján.

## 2.A TÁRGYI HATÁLY

Az Szjtv. a bírságot magatartásokat a 12.§ (3) bekezdésében tartalmazza, akként, hogy egyidejűleg meghatározza az egyes jogsértések esetén kiszabható bírságok alsó és felső határát.

Eszerint a bírság 50 ezer forinttól 500 ezer forintig terjedhet: az 1. § (8) bekezdésébe, 9. § (3) bekezdésébe, a 16. § (2) bekezdésébe, a 17. § (1) bekezdésébe, a 18. § (1) bekezdésébe, az ajándéksorsolást szervezővel szemben a 23. §-ba és a 36. § (3) bekezdésébe, 36/C-E. §-ba ütköző tevékenység vagy mulasztás esetén (a) pont), 100 ezer forinttól 10 millió forintig terjedhet az 1. § (6) bekezdésébe, a 9. § (2) bekezdésébe, a 11. § (8)-(10) bekezdéseibe, a 17. § (3)-(4) bekezdéseibe, a 26. § (4) bekezdésébe, a 26/B. § (5) bekezdésébe, a 27. § (9) és (11) bekezdéseibe, a 29/A. § (3) bekezdésébe, 29/B. § (2), (5)-(8) bekezdéseibe, valamint a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló törvény, továbbá az egyes szerencsejátékok engedélyezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló rendelet, valamint a helyhez kötött szerver alapú pénznyerő automatákat és a nem helyhez kötött szerver alapú pénznyerő rendszereket üzemeltető központi szerver, működtetésének részletes személyi, pénzügyi műszaki és informatikai feltételeit meghatározó rendelet rendelkezéseibe ütköző tevékenység vagy mulasztás esetén (b) pont), 200 ezer forinttól 3 millió forintig terjedhet az 1. § (5a) vagy (5b) bekezdéseibe, a 9. § (1) bekezdésébe, az ellenőrzési díj meg nem fizetése esetén a 11. § (1) bekezdésébe, a 13. § (1) bekezdésének b)-d) pontjaiba, a 18. § (2) bekezdésébe, a 19. § (1) bekezdésébe, a 28. § (1)-(2) bekezdéseibe, 29/B. § (9) bekezdésébe, a 30. § (4) bekezdésébe és a 30/B. §-ba ütköző tevékenység vagy mulasztás esetén (a c) pont), 500 ezer forinttól 100 millió forintig terjedhet az 1. § (4)-(5) bekezdésébe, a 2. § (2) és (7) bekezdéseibe, a 26. § (3) bekezdésébe, 29/B. § (3) bekezdésébe, 29/C. § (1)-(7), (9) bekezdésébe és a 30. § (3) bekezdésébe ütköző tevékenység vagy mulasztás esetén (d) pont).

### 3. ELÉVÜLÉS (mint a bírság kiszabásának törvényi akadály)

Az Szjtv. 12.§ (5) bekezdése értelmében nem lehet bírságot kiszabni a mulasztásnak vagy a kötelezettségszegésnek az állami adóhatóság tudomására jutásától számított hat hónapon, illetve az elkövetéstől számított két éven túl.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.023/2008/10. számú ítéletében kifejtette, hogy a kötelezettségszegés tudomásra jutása nem a játék sugárzásával, hanem a játékkal és a szervezővel kapcsolatos valamennyi releváns tény hatóság által történő megismerésével azonos. A perbeli esetben a tényleges tudomás szerzés időpontja 2005. október 28-a volt, mert az ez időpontig beérkezett nyilatkozatok alapján vált ismertté a szervező személye, a játék lényege és menete, a beérkezett sms-ek száma, az abból származó bevétel, a nyeremények értéke. Ezen adatok birtokában volt lehetőség a lebonyolító azonosítására, a játék minősítésére, annak eldöntésére, hogy az megvalósítja-e a szerencsejáték törvényi tényállását. 2005. október 28. napjától számított hat hónapon belül került sor az elsőfokú határozat meghozatalára, így az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy az elévülés nem következett be. Tévesen állítja a felperes, hogy az elévülés szempontjából az elsőfokú határozat kézbesítésének időpontja a döntő. Az Szjtv. 12.§-ának (5) bekezdés alapján a tudomásszerzéstől számított hat hónapon belül kell az elsőfokú határozatot meghozni, ez a követelmény teljesült.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.204/2008/9. számú ítéletében kifejtette, hogy az iratokból megállapíthatóan a szerencsejáték lebonyolításáról a Felügyelet már 2005. júliusában tudomást szerzett akkor, amikor a televíziós társaság a műsor videofelvételét videokazettán hiánypótlásra megküldte. 2005. október 25. napján a felperes a játékszabályzatot is postázta a Felügyeletnek, a 160.000.- Ft+ÁFA értékű személyi számítógépről, mint nyereményről pedig legkésőbb 2005. december 13. napján értesült. A fentiekből következően a Felügyeletnek 2005. december 13. napján tudomása volt arról, hogy a felperes emelt díjas SMS útján vagyoni értéket képviselő nyeremény fejében kizárólag vagy túlnyomórészt a véletlentől függő szerencsejátékot szervezett. Ehhez mérten a felperest csak hat hónap eltelte után, 2006. szeptember 14. napján

sújtotta bírsággal. A bírság kiszabása ily módon az Szjtv. 12. § (5) bekezdésének azon szabályába ütközött, hogy a mulasztás vagy kötelezettségszegés tudomására jutásától számított hat hónapon túl bírságot kiszabni nem lehet. Az Szjtv. 12. § (5) bekezdése olyan eljárási akadályt képez, amelyben meghatározott hat hónapos időtartamon túl kiszabott bírság jogszabálysértő.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.073/2009/7. számú ítéletében megállapította, hogy a tudomásszerzés időpontja az az időpont, amikor a hatóság nemcsak arról szerez tudomást, hogy a felperes továbbfolytat egy játékszervező tevékenységet, hanem arról is, hogy a játék milyen feltételek mellett folyik. Csak a játék releváns jellemzőinek ismeretében dönthető el, hogy valamely tevékenység továbbfolytatása változatlan feltételekkel végzett-e és ezért a szervezett játék szerencsejátéknak minősül-e, vagy más jellegű játékot, esetleg ajándéksorsolást folytat-e a felperes. A hatóság ezért hívta fel a felperest, hogy nyilatkozzon arra, a játékot milyen feltételekkel szervezi. A hatóság a felperesnek a 2007. február 9-én érkezett válaszából szerzett tudomást arról, hogy a felperes változatlan feltételekkel folytatta a korábban már kifogásolt szerencsejátékot. Mindezek alapján az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy a tudomásszerzés időpontja 2007. február 9. napja, és ehhez képest a hatóság a szubjektív elévülési határidőn belül hozta meg a határozatát, így az Szjtv. 12.§ /5/ bekezdése nem került megsértésre.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.V.39.252/2010/11. számú ítéletében kimondta, hogy az Szjtv. 12.§ (5) bekezdésével azonos, illetve hasonló jellegű szabályozást tartalmaznak a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 49.§ (1)-(3) bekezdései, és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 48. § (9) bekezdése is. Ez utóbbiakkal kapcsolatos jogvitákban pedig a Legfelsőbb Bíróság arra a jogi álláspontra helyezkedett, hogy e törvényhelyek nem Ket. szerinti és nem is eljárási, hanem anyagi jogi, elévülési természetű, illetve jellegű határidőket szabályoznak, amelyek letelte után a hatóság már nem jogosult bírság kiszabására. (Kfv.II.39.974/2001/7.

Kfv.IV.37.027/2009/8, Kfv.IV.37.027/09/9, Kfv.IV.37.119/10/4

.Kfv.IV.37.687/09/5.). Az a törvénybe foglalt jogalkotói akarat, amely úgy szövegeződik meg, hogy meghatározott határidőn túl nincs lehetőség a bírság kiszabására (Hgt. 49.§ (3) bekezdése) vagy azt nem lehet kiszabni (Hgt. 49.§ (3) bekezdése, Szjtv. 12.§ (5) bekezdése), illetve a bírságolás iránt a közigazgatási szerv csak a törvényben meghatározott határidőn belül intézkedhet (Étv. 48.§ (9) bekezdése) - a jogbiztonság elvére is figyelemmel - azt jelenti, hogy a törvényben előírt határidő leteltével a hatóság elveszti bírságolási, illetve intézkedési lehetőségét és/vagy jogosultságát. Mivel a Ket. nem tartalmaz - [a döntéshozatal időpontjában] - elévülési jellegű határidőt szabályozó rendelkezést, az Szjtv. 12.§ (5) bekezdése azonban igen, ezért - figyelemmel az Szjtv. 7/A.§-ára is - a Legfelsőbb Bíróság jelen ügyben eljáró tanácsa speciális, elévülési, anyagi jogi jellegű határidőnek tekintette az Szjtv. 12.§ (5) bekezdésében szabályozott szubjektív (hat hónapos) és objektív (két éves) határidőt. Megjegyzi egyben, hogy ezt az alperes sem vitatta a felülvizsgálati ellenkérelmében, és egyetértett azokkal a felperesi megállapításokkal is, hogy a bírság megfizetésére vonatkozó határozatba foglalt kötelezés csak a határozat közlésével valósul meg, illetve a kötelezés nem valósulhat meg anélkül, hogy a kötelezett a marasztalásról nem értesül. A felperes kereseti, illetve felülvizsgálati kérelmét az alperes azért nem találta teljesíthetőnek, mert jogi álláspontja szerint az Szjtv. 12.§ (5) bekezdése - nem a határozat közlésének napját, hanem a bírság kiszabásának napját jelöli meg az elévülés határidejéül-, és arra hivatkozott, hogy az elévülés beállta nem függhet a határozat kézbesítését végzők késedelmétől és/vagy a címzett magatartásától. A Legfelsőbb Bíróság nem osztotta az alperes ez utóbbi jogi álláspontját, mert bírságot csak határozatban lehet kiszabni, és egy határozathoz csak akkor fűződik joghatás, ha arról az érintett, a kötelezett, a szankcióval sújtott szabályszerűen értesül. A határozatot ugyanis a hatóság nem saját magának, hanem a vele alá- fölérendeltségi közigazgatási jogviszonyban álló ügyfél javára vagy terhére hozza meg, az ügyfél számára állapít meg jogot, ír elő kötelezettséget, ró ki szankciót. Az ügyfél tekintetében egy nem közölt, tehát egy nem ismert határozat még abban az esetben is, ha azon szerepel a kiadmányozásra jogosult aláírása, a pecsét, és postázásra vár nem válthat és nem is vált ki joghatást. Emiatt írja elő egyébként a Ket. 78.§-a mégpedig kogens (kötelező) szabályként - a hatósági döntés (határozat, illetve

végzés) közlését. Megjegyzi e körben a Legfelsőbb Bíróság azt is, hogy a Ket. 71.§-a nem a hatósági döntésekhez fűződő joghatást, hanem csupán ezek formáját, illetve kötelező tartalmi elemeit szabályozza. Az előzőekben kifejtettekből pedig egyértelműen következik, hogy az az első fokú, bírságot kiszabó, ügyféllel szemben szankciót alkalmazó határozat, amit a hatóság nem bocsát ki, illetve, amit az ügyféllel nem közöl, nem tekinthető joghatást kiváltó, bírságot kiszabó határozatnak. A felperes tehát alappal hivatkozott arra, hogy az Szjtv. 12.§ (5) bekezdésében foglaltak megsértése miatt, azaz azért, mert az első fokú határozat közlésére (szabályszerű kézbesítésére) vele szemben a hat hónapos határidő letelte után került sor, a hatóság már nem szabhatott volna ki bírságot, ezért az Szjtv.-ben előírt határidőn letelte után hozott első fokú határozatot helybenhagyó alperesi határozat is jogszabálysértő. Megjegyzi e körben a Legfelsőbb Bíróság azt is - bár ennek az előzőekben kifejtettekre figyelemmel nincs ügydöntő jelentősége -, hogy jelen ügyben nem is merült fel olyan körülmény, amely megakadályozta volna az első fokú hatóságot abban, hogy a tisztességes és fair eljárás elvének megfelelően a törvény által előírt hat hónapos határidőn belül szabja ki a bírságot, azaz hat hónapon belül közölje az ügyféllel az őt szankcionáló érdemi döntését (Ket. 4.§ (1) bekezdése). Osztja a Legfelsőbb Bíróság a felperes jogi álláspontját a tekintetben is, hogy az Szjtv. 12.§ (5) bekezdésében foglaltak be nem tartása olyan jogszabálysértésnek minősül, amely minden egyéb tény, körülmény, jogcím vizsgálata nélkül önmagában alapot ad a keresettel támadott határozatok hatályon kívül helyezésére. Megjegyzi egyben, hogy ilyen tartalmú érdemi döntést tartalmaz a Kfv.IV.37.388/2007/8. számú ítélet is. (BH2011.238.)

A fenti okfejtést és jogi levezetést a munkacsoport valamennyi, hasonlóan szabályozott anyagi jogi elévülési határidő tekintetében irányadónak tekinti.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.023/2010/4. számú ítéletével hatályában fenntartotta az elsőfokú bíróság keresetet elutasító ítéletét. Az elsőfokú bíróság a rendelkezésre álló iratok alapján megállapította, hogy a perbeli pénznyerő automata öt éves gyártási ideje 2007. december 5. napján eltelt, az Szjtv. 26.§ /19/ bekezdése értelmében a pénznyerő automata a gyártás időpontjától számított öt év letelte előtt az üzemeltetésből való

megszüntetésre került, amikor a felperes azt az üzemeltetésre nem jogosult személynek értékesítette. A PM rendelet 52.§ /4/ bekezdése a /3/ bekezdés alkalmazását írja elő erre az esetre, ezért jogszerűen járt el az alperes, amikor a felperes terhére róta a PM rendelet 52.§ /3/ bekezdésben foglalt kötelezettség teljesítésének elmulasztását. A /4/ bekezdés utaló szabálya alapján a pénznyerő automata gyártását követő öt év elteltével, vagy az 5 év letelte előtt az üzemeltetés megszűnése esetén a szervező kötelezettsége a pénznyerő automata hulladékkezelőnek történő átadásáról való gondoskodás és az átadásról készült jegyzőkönyvnek a hatóság részére történő megküldése. Az elsőfokú bíróság megállapította továbbá, a felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy az Szjtv. 12.§ /5/ bekezdése alapján a szubjektív határidő eltelt, mert a PM rendelet 52.§ /3/ bekezdése szerinti kötelezettség elmulasztásának megállapítására legkorábban 2008. február 5-t követően kerülhetett sor. A Legfelsőbb Bíróság ítéletében a szubjektív határidő elteltével kapcsolatos jogszabálysértés körében megállapította, hogy a felperes által hivatkozott engedély érvénytelenségének megállapítása körében a PM rendelet 46.§ /1/ bekezdés c) pontja úgy rendelkezik, hogy a szervező köteles pénznyerő automatánként az állami adóhatóság által rendszeresített formanyomtatványon az engedély érvénytelenségének megállapítása iránt kérelmet benyújtani, ha a szervező az engedély érvényességének lejáratára előtt a pénznyerő automata üzemeltetését megszünteti - ide nem értve a 31. § (7) bekezdésében foglalt esetet -, illetve a pénznyerő automata forgalomból történő végleges kivonása mellett dönt. A /4/ bekezdés szerint ebben az esetben az üzemeltetés utolsó napját követő első ügyfélszolgálati napon a szervező köteles az APEH Központi Hivatalának a szervező székhelye szerinti kihelyezett szerencsejáték felügyeleti feladatot ellátó szervezeti egységénél a pénznyerő automata engedélyt kérelmének benyújtásával egyidejűleg leadni. Az állami adóhatóság az engedélyt a kérelem előterjesztésének a napjától, legfeljebb az azt megelőző ügyfélfogadási naptól érvényteleníti. Ezen rendelkezések alapján az üzemeltetés szervező általi megszüntetése még nem jelenti a pénznyerő automata üzemeltetésének végleges megszüntetését, kivéve, ha a szervező kifejezetten az Szjtv. 26.§ /19/ bekezdése, PM rendelet 52.§ /4/ bekezdése szerinti, az üzemeltetés végleges megszüntetéséről határozott. A felperes a gyártástól számított 5 éven belül dönthetett volna a pénznyerő automata újbóli üzemeltetéséről, illetve a PM

rendelet 52.§ /5/ bekezdése szerinti értékesítésről is. Az Szjtv. 12.§ /5/ bekezdése szerinti szubjektív határidő nem a 2006. december 1-jei engedély érvénytelenítéstől számított határidők leteltével vette kezdetét. A hulladékkezelésre történő átadási kötelezettség elmulasztása a PM rendelet 52.§ /1/,/3/ bekezdésben foglalt határidők elteltét követően, legkorábban 2008. február 5. napját követően volt megállapítható és a szankcionálható. A hatóság a szubjektív határidőn belül hozta meg a határozatát.

A Kúria Kfv.VI.35.802/2012/5. számú döntésében megállapította, hogy helyes döntést hozott a Fővárosi Törvényszék, amikor az alperes határozatát az eljárás megismétlésére való utasítás nélkül hatályon kívül helyezte arra hivatkozva, hogy az alperes a kötelezettségszegésnek a tudomására jutásától számított hat hónapon túl szabott ki a felperessel szemben bírságot. Hasonló ügyben a Kúria lényegében ugyanezeket a szabályokat figyelembe véve Kfv.III.37.204/2008/9. számú ítéletében kimondta, hogy a tudomásra jutástól számított hat hónap eltelte után az Szjtv. 12. § (5) bekezdésének szabályába ütközött a kiszabott bírság, ezért az jogszabálysértő. Az alperes maga állította ugyanis, hogy az Szjtv. tényállási elemei a nyomozóhatóságtól beszerzett bizonyítékok alapján egyértelműen megállapíthatóak. A tudomásszerzés időpontja a Kúria álláspontja szerint nem az a nap, amikor a jogellenesség teljes bizonyosságában, illetve a határozat meghozatalához szükséges mértékben a hatóság tudomására jut, hanem az a nap, amikor az eljárás megindításához szükséges tényekről értesül, az Szjtv-be ütköző magatartást felismeri. Ehhez az utóbbi időponthoz mérve kell az eljárási határidőket számítani. Téves az alperesnek az az állítása, hogy az eljárási határidők csak az általa meghatározott időpontban kezdődnek, hiszen a határozatokat nyilvánvaló ügyben akár azonnal meg lehet hozni, sem hat hónapos, sem két éves határidőre erre nincs szükség. Ezek a határidők éppen azt szolgálják, hogy a hatóság meghatározott időn belül hozza meg a döntését.

A Kúria Kfv.I.35.583/2012/4. számú ítéletében kifejtette, hogy helyesen állapította meg az elsőfokú bíróság azt is, hogy az Szjtv. 12. § /5/ bekezdése szerinti szubjektív, illetőleg objektív elévülési határidő sem állt be. Az elsőfokú adóhatóság 2009. november 4-én jutott olyan

információ birtokába, amelyből arra következtetett, hogy a felperes engedély nélküli szerencsejáték-szervezést végez, határozatát pedig 2010. április 30-án hozta meg, tehát a tudomására jutástól számított 6 hónapon, illetve az elkövetéstől számított 2 éven belül, ezért az elévülésre alapított felperesi érvelés alaptalan.

#### 4.VÉTKESSÉG VIZSGÁLATA A BÍRSÁG KISZABÁSA KÖRÉBEN

Az Szjtv. a bírságot objektív bírságként szabályozza, vagyis a jogsértő oldalán felmerülő felróhatóság nem vizsgálható.

#### 5.A BÍRSÁG MÉRTÉKE, SZÁMÍTÁSA

Az Szjtv. 12.§ (6) bekezdése szerint a bírság kiszabásánál figyelembe kell venni a mulasztás vagy a kötelezettségszegés súlyát, és azt, hogy a jogsértővel szemben az állami adóhatóság a jogsértést megelőző 2 éven belül - sorsolásos játék és fogadás esetén azonos értékesítőhelyhez, fogadóirodához köthetően - hasonló jogsértés miatt jogerősen szabott-e ki bírságot. A (7) bekezdés értelmében pedig a bírság együttesen, illetve a 13. § (1)-(3) bekezdéseiben foglalt intézkedés mellett is kiszabható. Több bírság együttes kiszabása esetén a bírságok együttes összege meghaladhatja a (3) bekezdés pontjaiban meghatározott egyes bírságösszegek felső határát.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.426/2008/4. számú ítéletében kiemelte, hogy a bírság összegszerűségének megállapítása mérlegelési jogkörben történt. A Pp. 339/B.§-a értelmében a mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. Az alperes határozatának indokolása a felperesi késedelmes bejelentésre, mint a kötelezettségszegés tényére, és a bírság összegének indokaként hivatkozott a kiemelkedően jelentős összértékű nyereményekre, megjelölve, hogy 11.990.000 forint értékű nyereményről van szó. Miután az Szjtv. 12.§ (6) bekezdése a mulasztás vagy kötelezettségszegés súlyának figyelembe vételét írja elő, egyéb mérlegelési szempontot azonban nem határoz meg, a Legfelsőbb Bíróság a fenti két körülményt a bírság



megállapított összegének indokaként jogszerűnek találta. A fenti két körülmény alapján ugyanis a 100.000 forinttól 1.000.000 forintig terjedő bírsághatár ismeretében döntött úgy az alperes, hogy 1.000.000 forint összegű bírságot szab ki. A nyereség összegének, illetve a tizenhét napos késedelemnek a figyelembe vételét okszerűtlennek tekinteni nem lehet, ezáltal az alperes határozata a mérlegelés szempontjait tartalmazza.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.204/2008/9. számú ítéletében hangsúlyozta, hogy nem az engedély nélkül szervezett szerencsejáték, mint kötelezettségszegés fogalmi elemei közé tartozik az a körülmény, hogy a felperes jogellenes szerencsejátékával milyen mértékű bevételre tett szert. Ez a körülmény a bírság kiszabása körében értékelendő, a kötelezettségszegés tényével nem hozható összefüggésben.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.073/2009/7. számú ítéletében megállapította, hogy a jogerős ítélet a Pp. 339/B.§-át és az Szjtv. 12.§ (6) bekezdését sem sértette meg. A felperes megalapozatlanul hivatkozott arra, hogy a hatóságok által alkalmazott mérlegelés szempontjai következtelenek voltak (..), a felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy a korábbi bírságoló határozathoz képest az arányosság vizsgálendő, mert a bírság kiszabásánál nem értékelési szempont sem az emelt díjas sms-ek száma, sem a kisorsolt nyeresmények értéke. A bírság kiszabásának szempontjait a jogszabály rögzíti, a kötelezettségszegés súlyához kell igazodnia a kiszabott bírságnak az Szjtv. 12.§ (6) bekezdése értelmében.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.072/2009/5. számú ítéletében kifejtette, hogy a bírság összegének meghatározásakor a hatóság a PM rendelet 12.§ (6) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a mérlegelés szempontjairól számot adott. Önmagában az a körülmény, hogy a felperes a mulasztási bírság összegét indokolatlanul eltúlzottnak tartotta, a határozat jogszabálysértő voltának megállapításához nem vezethet.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.39.052/2010/9. számú ítéletében kiemelte, hogy az Szjtv. 12.§ /6/ bekezdése, a Pp. 339/B.§-a, a Ket. 72.§ /1/ bekezdés e/ec) pontja megsértésre nem került, mert a mérlegelés kizárólagos szempontja a késedelem időtartama volt, amely időtartamhoz

igazodóan kerültek a bírságok kiszabásra. Öt esetben az azonos időtartamú késedelemre tekintettel azonos mértékű bírság került kiszabásra, míg további két esetben a két azonos, de rövidebb idejű késedelemre tekintettel alacsonyabb mértékű bírság kiszabására került sor, így a bírságok a mulasztás súlyához igazodóan, jogszerűen kerültek megállapításra. A felperes alaptalanul hivatkozott arra, hogy az alperes a módosító határozatokban a mérlegelés szempontjáról, az értékelés módjáról nem adott részletesen számot. Az elsőfokú határozatok tartalmazták a késedelem kezdő időpontját (a gyártástól számított öt év leteltének napját). A késedelem befejező időpontja - a másodfokú határozatban rögzített tényállásra figyelemmel - a fellebbezéssel együtt megküldött jegyzőkönyvekre tekintettel a fellebbezés előterjesztésének napja volt, a késedelem időtartama megállapítható volt. Az elsőfokú bíróság tévesen állapította meg, hogy az egyesített perben együttesen elbírált határozatok tekintetében az ügyek nem hasonlíthatók össze az alkalmazott szankció mértéke tekintetében. Az azonos időben elkövetett jogsértések esetén az egyesített perben történő együttes elbírálás esetén a kiszabott szankciók jogszerűsége az egyes ügyek összehasonlításával vizsgálható a Pp.339/B.§-a alapján, mert kirívó aránytalanság jogsértés megállapításához vezethet, amint azt az Alkotmánybíróság felülvizsgálati kérelemben hivatkozott határozata (39/1997. (VII.1.) AB határozat) is kifejti. A perbeli esetben azonban azonos késedelem után azonos mértékű bírság, rövidebb idejű késedelem után kisebb összegű bírság került kiszabásra, így a Pp.339/B.§-a megsértésre nem került.

A Kúria Kfv.I.35.583/2012/4. számú ítéletében kifejtette, hogy helyesen utalt az elsőfokú bíróság arra, hogy az Szjtv. 12. § /1/ bekezdése alapján az állami adóhatóság nem tekinthet el a bírság kiszabásától, a kiszabható bírságösszeg pedig 500.000 Ft-tól 10.000.000 Ft-ig terjedhet. Mérlegelésre tehát csak a tekintetben volt jogköre, hogy a felperes terhére, illetve javára szóló körülmények egybevetése alapján a kiszabható összeg minimuma és maximuma között határozza meg a bírság összegszerűségét. A bíróság a Pp. 339/B. §-a alapján eljárva vizsgálta az alperesi határozat jogszerűségét, és helyezkedett arra az álláspontra, hogy a bírság mértékének megállapítása is megfelelt az irányadó jogszabályoknak. A Kúria a rendelkezésére álló iratokból megállapította, hogy

az alperesi határozat tartalmazza azokat az adatokat, tényeket, körülményeket, amelyeket az a bírság megállapításánál a felperes terhére, illetőleg javára figyelembe vett, ezek megdöntésére vagy figyelmen kívül hagyására alapot adó okot, tény, körülményt, bizonyítékot a felperes nem tárt fel. A bírság kiszabásánál figyelembe kell venni a mulasztás vagy kötelességszegés súlyát, és azt hogy a jogsértővel szemben az állami adóhatóság a jogsértést megelőző két éven belül hasonló jogsértés miatt jogerősen szabott-e ki vagy sem bírságot. A bírság kiszabása szempontjából az alperes figyelembe vette azt a tény, hogy a felperes egy országos vételkörzetű műsorszolgáltató által sugárzott televízióadás útján bonyolította le a játékot, ennél fogva annak széles körű nyilvánosságát biztosítva és azt is, hogy a vizsgált időpontban a játékot a felperes hétfőtől-péntekig szervezte oly módon, hogy az adott napi műsorban többféle olyan játékot szervezett, amelyek egyenként is szerencsejátéknak minősülnek. Az alperes értékelte a felperes javára azt is, hogy jogsértést megelőző két évben hasonló jogsértés miatt nem került bírságolásra. Az ítélet részletes indokát adta, hogy a bírság mértékének megváltoztatására miért nem kerülhetett sor, és helyesen utalt arra is, hogy a felperes sem a javára szóló további, sem pedig olyan, a hátrányára értékelt körülmények fenn nem állását nem igazolta, amely a bírság összegszerűségének megváltoztatásához vezethetett volna.

#### 6. MÉRSÉKLÉS, MELLŐZÉS

Az Szjtv. nem ad lehetőséget a bírság mérséklésére, mellőzésére.

A Kúria Kfv.I.35.583/2012/4. számú ítéletében kimondta, hogy az Szjtv. 12. § /1/ bekezdése alapján az állami adóhatóság nem tekinthet el a bírság kiszabásától, a kiszabható bírságösszeg pedig 500.000 Ft-tól 10.000.000 Ft-ig terjedhet. Mérlegelésre tehát csak a tekintetben volt jogköre, hogy a felperes terhére, illetve javára szóló körülmények egybevetése alapján a kiszabható összeg minimuma és maximuma között határozza meg a bírság összegszerűségét.

#### 7. ELJÁRÓ HATÓSÁG

Az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalról szóló 273/2006.

(XII. 23.) Kormányrendelet 2010. december 31. napjáig hatályos 12. § (1) bekezdése értelmében a szerencsejáték szervezéssel összefüggő hatósági feladatok tekintetében a Központi Hivatal jár el, a (6) bekezdés pedig akként rendelkezett, hogy a szerencsejáték ügyben, valamint a játékautomata és ajándéksorsolás kapcsán kiszabott bírság végrehajtását a fizetésre kötelezett adóügyeiben eljáró igazgatóság folytatja le. A (7) bekezdés végül kimondta, hogy a szerencsejáték-szervezéssel összefüggő ellenőrzést az állami adóhatóság megyei (fővárosi) igazgatóságainak alkalmazásában álló adóellenőrök is lefolytathatják azzal, hogy az ellenőrzés megállapításai alapján a határozatot (végzést) a szerencsejáték-szervezéssel összefüggő hatósági ügyekben egyébként eljáró szerv hozza meg.

A 2011. január 1. napjától hatályos, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és egyes szervek kijelöléséről szóló, 273/2010. (XII. 9.) Kormányrendelet 11. § (1) bekezdése értelmében az Szjtv. szerinti hatósági és piacfelügyeleti feladatok tekintetében a Központi Hivatal jár el. A (3) bekezdés szerint a szerencsejáték ügyben, valamint a játékautomata és ajándéksorsolás kapcsán kiszabott bírság végrehajtását a fizetésre kötelezett adóügyeiben eljáró adóigazgatóság folytatja le, míg a (4) bekezdés kimondja, hogy a szerencsejáték-szervezéssel, valamint a játékautomata üzemeltetéssel összefüggő ellenőrzést a NAV alsó fokú adóztatási és vámszervei is lefolytathatják azzal, hogy az ellenőrzés megállapításai alapján a határozatot (végzést) a Központi Hivatal hozza meg.

#### 8. BÜNTETŐJOGI, SZABÁLYSÉRTÉSI ALAKZATOK

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 267.§-a pönalizálta a tiltott szerencsejáték szervezését, eszerint, aki tiltott szerencsejátékot rendszeresen szervez, vagy ehhez helyiséget bocsát rendelkezésre, vétséget követ el és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2010. C. törvény 360. §-a szerint: Tiltott szerencsejáték szervezése: aki

- a) tiltott szerencsejátékot rendszeresen szervez, vagy
- b) tiltott szerencsejáték rendszeres szervezéséhez helyiséget bocsát rendelkezésre, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 154. §-a rendelkezett a tiltott szerencsejátékról, eszerint, aki közterületen vagy nyilvános helyen tiltott szerencsejátékot szervez, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható (az (1) bekezdés), továbbá, aki közterületen vagy nyilvános helyen tartott tiltott szerencsejátékban részt vesz, százezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható (a (2) bekezdés).

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 145. Tiltott szerencsejáték, az alábbi rendelkezéseket tartalmazza: 191. § (1) Aki közterületen vagy nyilvános helyen tiltott szerencsejátékot szervez, szabálysértést követ el. (2) Aki közterületen vagy nyilvános helyen tartott tiltott szerencsejátékban részt vesz, szabálysértést követ el. (3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott szabálysértés miatt a közterület-felügyelő is szabhat ki helyszíni bírságot.

A Kúria Kfv.I.35.359/2012/7. számú ítéletében visszautalt a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.340/2011/5. számú ítéletére, melyben kifejtette, hogy a másodfokú bíróság (Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.628/2010/5. számú ítélete) helytállóan mutatott rá arra, hogy az Alkotmánybíróság 353/B/2007. számú határozatában alkotmányosnak fogadta el azt, hogy egy ügyel (magatartással) kapcsolatosan - annak többféle aspektusára figyelemmel - több hatóság előtt indulhat eljárás. A 353/B/2007. AB határozatban foglaltakat a Kúria, figyelemmel az 1/2013. KM jogegységi határozat indokolásának III. fejezetére, továbbra is irányadónak tekinti, az abban foglaltak felhasználása indokolt. Az AB és a Legfelsőbb Bíróság jogelvi megállapításainak következtében az elsőfokú bíróság helytállóan fejtette ki, miszerint nem felel meg a valóságnak, hogy a jogsértést a szabálysértési és a közigazgatási eljárásban kétszeresen értékelték volna a felperes terhére.

9.A KET. 94.§-ÁNAK ALKALMAZHATÓSÁGA SZERENCSEJÁTÉK ÜGYEKBEN - nem merült fel ezidáig a gyakorlatban  
Nincs külön jogszabály a Ket. 94. § (2) bekezdéséhez kapcsolódóan.

(készítette: dr. Bögös Fruzsina)

### **III.10. A versenyjogi bírság**

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. (a továbbiakban: Tpv.) a törvény célját akként határozza meg, hogy a gazdasági hatékonyságot és a társadalmi felemelkedést szolgáló piaci verseny fenntartásához fűződő közérdek, továbbá az üzleti tisztesség követelményeit betartó vállalkozások és a fogyasztók érdeke megköveteli, hogy az állam jogi szabályozással biztosítsa a gazdasági verseny tisztaságát és szabadságát. Ehhez olyan versenyjogi rendelkezések elfogadása szükséges, melyek tiltják a tisztességes verseny követelményeibe ütköző, illetve a gazdasági versenyt korlátozó piaci magatartást, valamint megakadályozzák a vállalkozásoknak a versenyre hátrányos összefonódását, gondoskodva a szükséges szervezeti és eljárási feltételekről is.

A versenyjogba ütköző magatartások - bár többfélék lehetnek - jellemzően a versenykorlátozó megállapodások, erőfölénnyel való visszaélések és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat (fogyasztók megtévesztése) kategóriájába tartoznak.

Versenysértések járhatnak büntetőjogi, közigazgatási jogi és polgári jogi jogkövetkezményekkel.

#### **I. Személyi hatály**

A törvény személyi hatályáról a Tpv. 1. §-a rendelkezik akként, hogy az kiterjed a természetes és jogi személyekre, valamint a VI. Fejezetben (a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése kivételével) a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepének Magyarország területén tanúsított piaci magatartására, kivéve ha törvény eltérően rendelkezik.

Kiterjed a Tpv. hatálya a II. és III. Fejezetben szabályozott magatartások, azaz a tisztességtelen verseny tilalmát megvalósító, illetőleg az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását jelentő magatartások kivételével a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartására is, ha annak hatása Magyarország területén érvényesülhet.

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (a továbbiakban:

EK-Szerződés) 81. és 82. cikkének a vállalkozások belső piaccal összeegyeztethetetlen és a verseny megakadályozását, korlátozását, torzítását jelentő megállapodásokra vonatkozó szabályok alkalmazása során az e cikkek hatálya alá tartozó piaci magatartásokra is a Tpv. eljárási rendelkezéseit kell alkalmazni akkor, ha az EK-Szerződés 81. és 82. cikkében foglalt versenyszabályok végrehajtásáról szóló 1/2003/EK Tanácsi rendelet alapján a Gazdasági Versenyhivatal, vagy magyar bíróság eljárásának van helye.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértéséért felel az a vállalkozás, amelynek a kereskedelmi gyakorlattal érintett áru értékesítése, eladásának ösztönzése közvetlenül érdekében áll. E vállalkozás akkor is felelős, ha a kereskedelmi gyakorlatot szerződés alapján más személy valósítja meg a vállalkozás érdekében vagy javára.

Ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat egy magatartási kódex alapján tanúsított magatartás következménye, felelőssé tehető a magatartási kódexet kidolgozó, a kódex felülvizsgálataért, illetve a magukat a kódexnek alávető vállalkozások általi betartásának ellenőrzéséért felelős személy vagy személyek is. [a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Fttv. 9.§-a)]

A Legfelsőbb Bíróság Gfv.X.30.284/2009. számú döntésében (BH.2011.256) megállapította, hogy a Tpv. személyi hatályát nem lehet kiterjesztően értelmezni, és a Tpv. 1.§-a szerint nem tekinthető piaci magatartásnak az állami hivatalok törvény által előírt, illetőleg kifejezetten megengedett magatartása abban az esetben sem, ha annak piaci hatása van.

A KGD. 2004. évi 41. számú jogesetében a felülvizsgálati bíróság rámutatott arra, hogy a köztestületek is a Tpv. 1.§ (1) bekezdése alapján a törvény hatálya alá tartozó jogi személyek. Elmarasztható a köztestület az etikai kódexének minimális díjtételt előíró rendelkezésének gazdasági versenyt korlátozó jellege miatt, tekintettel arra, hogy adott esetben a köztestület ajánlásokat tett az egyes szolgáltatások díjtételeinek alsó határára, és kimondta etikai kódexében, hogy az ajánlott összeg alatt díjért munkát vállalni etikai vétség.

A Kúria Kfv.II.37.370/2012/14. számú eseti döntésében mutatott rá arra, hogy az adott kamara a felelősség alól nem mentesülhet arra való hivatkozással, hogy nem is tudott a szervezeti keretein belül működő osztály tényleges tevékenységéről, versenyjog sértő magatartásáról. A Kúria álláspontja szerint az osztály hatékony ellenőrzésének hiánya, az egység túlzott szabadsága a kamara működésére vezethető vissza, az elkövetett jogsértésekért ezért felelősséggel tartozik.

Összességében elmondható, hogy a versenyjog személyi hatálya alá tartozik (szoros összefüggésben a tárgyi hatállyal) minden olyan személy, vagy szervezet, aki vagy amely gazdasági tevékenységet végez. Az esetek legnagyobb részében gazdasági társaságok szerepelnek eljárás alá vontként.

## **II. Tárgyi hatály (azaz mi minősül versenyjogsértésnek)**

A Tpv. II. Fejezete a tisztességtelen verseny tilalmára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Példálózva sorolja fel azokat a magatartásokat (2-7.§), amelyek e körbe tartoznak. Ezek részletes ismertetését mellőzzük, mivel nem GVH hatáskör.

A Tpv. III. Fejezete az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalmára vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Ezen belül tilos a gazdasági versenyben az üzletfelek megtévesztése (Tpv. 8. § (1) bekezdése). Ehhez kapcsolódó példálózó felsorolást a 8. § (2) bekezdése tartalmazza.

A Tpv. 10. §-a alapján tilos az üzletfél választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti módszerek alkalmazása is. Ilyennek tekinthető - többek között -, ha olyan körülményeket teremtenek, melyek jelentősen megnehezítik az áru, illetve az ajánlat valós megítélését más áruval, vagy más ajánlattal történő tényszerű összehasonlítását.

Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának körén kívül esik a Tpv. 8/A. §-a alapján az olyan magatartás, amely a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény rendelkezései értelmében megtévesztő reklámnak minősül.

Itt kell megemlíteni az Fttv-ben foglaltakat is, mivel a



Fttv. 10.§ (3) bekezdése értelmében tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt a Gazdasági Versenyhivatal jár el, ha a kereskedelmi gyakorlat a gazdasági verseny érdemi befolyásolására alkalmas [gazdasági verseny érdemi befolyásolásának megítélése tekintetében lsd. Fttv. 11.§, kivételi szabályok Fttv. 10.§ (4)-(5) bekezdés.

A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat körébe eső magatartásokat a Fttv. 3.§-a tartalmazza, melyet tovább részletez a Fttv. 4-8.§-ai, kifejtve, hogy mi a megtévesztő, mi az agresszív kereskedelmi gyakorlat.

A Tpv. IV. Fejezete a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmának szabályait rögzíti. Ezen belül is tiltja a vállalkozások közötti megállapodást és összehangolt magatartást, valamint a vállalkozások egyesülési jog alapján létrejött szervezetének, köztestületének, egyesülésének és más hasonló szervezetének a döntésének meghozatalát, mely döntés a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását, vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet ki, illetőleg fejt ki.

Egymástól nem független vállalkozások gazdasági versenyt korlátozó megállapodása azonban nem jogsértő.

E tilalom körében a 11. § (2) bekezdése nevesíti a jellemzőbb eseteket.

A Tpv. 11. § (3) bekezdése rögzíti, hogy azokat a jogkövetkezményeket, amelyeket a Tpv. a 11.§ (1) bekezdésében meghatározott tilalom megszegéséhez a Tpv. fűz együttesen kell alkalmazni a Polgári törvénykönyvben a jogszabályba ütköző szerződésre előírt jogkövetkezményekkel.

Nemcsak az egymástól nem független vállalkozások gazdasági versenyt korlátozó megállapodása, hanem a versenyjogi szempontból csekély jelentőségű megállapodások sem tiltottak a Tpv. 13. §-ának (1) bekezdése alapján. Azt, hogy ez utóbbi kategória alatt mit kell érteni, a 13. § (2)-(3) bekezdése határozza meg.

A 13. § (4) bekezdése azonban a kivétel kivételét tartalmazva megállapítja, hogy tilalom alá esik a csekély jelentőségű megállapodás, ha annak és az érintett piacon

érvényesülő további hasonló megállapodások együttes hatásaként a verseny jelentős mértékben megakadályozódik, korlátozódik, vagy torzul.

A Gazdasági Versenyhivatal eljárása során megállapíthatja, hogy a megállapodás tilalom alá esik, ilyen esetben azonban **bírság kiszabásának nincs helye.**

A szabályozás érdekessége miatt kell megemlíteni azokat a sajátos gazdasági verseny területére eső magatartásokat, amelyek bár alaphelyzetben jogellenesnek minősülnének, azonban a Kormány egyedi intézkedés, jogszabályi rendelkezés folytán kivesz a közigazgatás „büntetőhatalma” alól.

A Tpv. 16. §-a alapján a megállapodások meghatározott csoportjait a Kormány rendeletben mentesítheti a 11. §-ban foglalt tilalom alól, a Kormány a megállapodások csoportos mentesüléséről a törvény 17. §-ában foglalt szempontok figyelembevételével rendelkezhet.

A 16/A. § (1) bekezdése alapján nem vonatkozik a versenykorlátozás tilalma alóli csoportos mentesülés a megállapodásra, ha a megállapodás és az érintett piacon érvényesülő további hasonló megállapodások együttes hatásaként a 17. §-ban foglaltak nem teljesülnek. A (2) bekezdés értelmében a Gazdasági Versenyhivatal eljárása során megállapíthatja, hogy az (1) bekezdésben foglaltakra tekintettel a csoportos mentesülés kedvezménye a jövőre nézve nem vonatkozik a megállapodásra. Ilyen esetben **bírság kiszabásának nincs helye.**

Rögzíti a Tpv. 24/A.§-a 2013. november 22-e óta, hogy a Kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti, és az ilyen összefonódáshoz nem kell a Gazdasági Versenyhivatal 24.§ szerinti engedélye.

Az összefonódás szabályai alóli kivételeket tartalmaz a Tpv. 25.§-a.

A Tpv. V. Fejezete értelmében a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés is tiltott magatartás. A Tpv. 21. §-a példálózó jelleggel sorolja fel azokat a magatartásokat, amelyek a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést jelentik.

A Tpv. VI. Fejezete értelmében a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése is a Gazdasági Versenyhivatal feladatkörébe tartozó engedélyköteles magatartás, amennyiben (Tpv. 24. § (1) bekezdése) az érintett

vállalkozáscsoport, valamint az érintett vállalkozáscsoportok tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen a 15 milliárd forintot meghaladja, és az érintett vállalkozáscsoportok között van legalább két olyan vállalkozáscsoport, melynek az előző évi nettó árbevétele a vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások nettó árbevételével együtt 500 millió forint felett van.

A joggyakorlat-elemző csoport a fúzióra vonatkozó szabályok közül a Tpvt. 24.§ (3) bekezdését emeli ki, mert a bírságkiszabás során e rendelkezés analóg alkalmazására hivatkozni kíván. E jogszabály értelmében ugyanis a biztosító intézetek összefonódásával a nettó árbevétel helyett a bruttó biztosítási díjak értékét, míg a befektetési szolgáltatók összefonódásánál a befektetési szolgáltatási tevékenység bevételeit, a pénztárak összefonódásánál a tagi díjbevétel, a hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások összefonódásánál a nettó árbevétel helyett a Tpvt. 24.§ (3) bekezdés a)-e) pontjában foglalt tételeket kell figyelembe venni.

Tpvt. 31. §-a alapján ha a versenyfelügyeleti eljárás során megállapítást nyer, hogy az engedély nélkül létrehozott - a 24.§ szerint egyébként engedélyköteles - összefonódás nem lett volna engedélyezhető, a Gazdasági Versenyhivatal határozatában megfelelő határidő megállapításával előírja az egyesült vállalkozások, vagy vagyon-, illetve üzletrészek különválasztását, elidegenítését, vagy a közös irányítás megszüntetését, vagy más kötelezettséget írhat elő a hatékony verseny helyreállítása érdekében (speciális hatósági intézkedés).

### **III. Jogkövetkezmények (bírság és egyéb intézkedések)**

A versenyfelügyeleti eljárás kérelemre, vagy hivatalból indul, a versenytanács a Tpvt. 77. §-a szerinti döntéseket hozhatja, ezen belül dönt a kérelemről, engedélyezi a vállalkozások összefonódását, megállapítja, hogy a csoportos mentesülés kedvezménye nem vonatkozik a megállapodásra, megállapítja egy magatartás törvénybe ütközését, elrendelheti a törvénybe ütköző állapot megszüntetését, megtilthatja a törvény rendelkezésébe ütköző magatartás folytatását, kötelezettséget írhat elő jogsértés megállapítása esetén, elrendelheti a jogsértő tájékoztatással kapcsolatban helyreigazító nyilatkozat közzétételét, megállapíthatja, hogy egy magatartás nem

ütközik törvénybe.

A Tpv. 78. § (1) bekezdése alapján az eljáró versenytanács bírságot szabhat ki - azaz nem kötelezően alkalmazhatja ezt a jogkövetkezményt, ezáltal ennek alkalmazása is már egy mérlegelés eredménye - azzal szemben, aki a törvény rendelkezéseit megsérti. Önállóan és egyes intézkedések mellett is fennáll a bírság alkalmazásának lehetősége. Ez alól azonban konkrét kivételt jelent pl. 13. § (4) bekezdése, 16/A. § (2) bekezdése.

A bírság összege legfeljebb a vállalkozás, illetve annak - a határozatban azonosított - vállalkozáscsoportnak a jogsértést megállapító határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételének 10%-a lehet, amelynek a bírsággal sújtott vállalkozások tagja. A vállalkozások társulásával szemben kiszabott bírság összege legfeljebb a tagvállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevételének 10%-a lehet (bírság maximum értéke).

A Tpv. 78. § (2) bekezdése alapján, ha az (1) bekezdés szerinti vállalkozásoknak, illetve vállalkozáscsoportnak a jogsértést megállapító határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételéről nem áll rendelkezésre hitelesnek tekinthető információ, a bírság maximumának meghatározásakor az utolsó hitelesen lezárt üzleti év árbevétele az irányadó.

A joggyakorlat-elemző csoport megállapítása szerint a bírságszankció alkalmazásának lényeges eleme a nettó árbevétel meghatározása a bírság felső határának rögzítése érdekében. Ez a feladat azonban több nehézségbe ütközik a gyakorlat alapján.

A Kúria Kfv.II.37.076/2012/28. számú ítéletében a Tpv. 78.§ (2)-(3) bekezdése szerint jogszerűnek minősítette, hogy 2009 januári határozathozatal során az alperes a felperesi vállalkozás utolsó hitelesen lezárt üzleti éveként 2007-et fogadta el, és vette alapul a bírság maximum megállapítása során, tekintve, hogy a 2008. üzleti évi eredmény-kimutatása még véglegesítés alatt állt, így az hitelesnek nem volt tekinthető.

Kérdésként merülhet fel a Tpv. 78. § (1) és (2) bekezdéseiben megállapítottak kapcsán az, hogy

alkalmazható-e a nettó árbevétel hiányában és a bírságmaximum meghatározása érdekében a Tpvt. 24. § (3) bekezdésében foglaltak. Azaz elfogadható-e az, hogy a biztosító intézetek esetében nettó árbevétel hiányában a bruttó biztosítási díjak értékét, befektetési szolgáltatók esetében a befektetési szolgáltatási tevékenység bevételeit, pénztárak esetében a tagdíjbevétel, hitelintézetek és pénzügyi vállalkozások esetében pedig a Tpvt. 24. § (3) bekezdés a)-e) pontjában meghatározott tételeket lehet/kell figyelembe venni.

A Kúria Kfv.II.37.268/2013/8. számú ítéletében - biztosító intézetek marasztalásakor - törvényesnek ítélte a gépjármű biztosítási piacon elért éves díjak, illetőleg - biztosítási alkuszok esetében - a közvetített gépjárműszerződések állománydíjának együttes összegét, mint bírságalap figyelembe vételét.

Felvetődik a kérdés, hogy egyes esetben - lásd a vállalkozások összefonódása, illetve az antitröszt ügyekben - a nettó árbevétel - mint mutatószám - „helyettesítését” nem kellene-e egységesen elvégezni, és a 24. § (3) bekezdésében foglaltakat a 78. § (1) bekezdése körében hasonlóan a bírságmaximum és nem a bírságalap tekintetében figyelembe venni.

A Kfv.III.37.451/2008/7. számú döntésében a Legfelsőbb Bíróság egyértelművé tette, hogy az alperes kötelezettsége a nettó árbevétel megállapítása körében a tényállás tisztázása. Súlyos és a döntés érdemére kiható mulasztásként értékelte azt, hogy a hatóság nem állapította meg a Tpvt. 78. § (1) bekezdése szerint mennyi az eljárás alá vont vállalkozás előző üzleti évben elért nettó árbevétele. Törvénysértőnek találta, hogy a hatóság a rendelkezésre álló adatokkal szemben tett megállapítást a nettó árbevétel nagyságára.

A bírság maximumértékének megállapításakor felmerül az is, hogy megismételt eljárás esetén az első határozathozatal időpontját megelőző üzleti év nettó árbevételenek 10%-a, vagy pedig a megismételt eljárás során meghozott határozatot megelőző év nettó árbevételenek 10%-a tekinthető irányadónak. E körben - közvetetten - a Kúria állást foglalt Kfv.II.37.414/2013/8. számú határozatában, amikor az elsőfokú bíróság döntéshozatalát azért is jogszabálysértőnek tartotta, mert a bírságmaximum értékének megállapítása tekintetében rendelkezésre álló

2010. évi (azaz a megismételt eljárás határozatának meghozatalát megelőző év) nettó árbevétel adatait nem vette figyelembe.

Ezzel egyet értve a munkacsoport álláspontja szerint a Tpvt. 78.§ (1) bekezdése alapján helyes az az álláspont, hogy megismételt eljárásban a határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevétel 10 %-a a bírságmaximum, mivel a szankció alkalmazásának egyik célja éppen az, hogy a kötelezés időpontjában egy, a vállalkozás gazdasági helyzetét is figyelembe vevő, ehhez mértén kellő súllyal rendelkező (elrettentő erejű) jogkövetkezmény kerüljön alkalmazásra.

Egységes a bírói gyakorlat abban a kérdésben, hogy a bírságmaximum a versenyfelügyeleti eljárás során kiszabott bírság tekintetében nem minősíthető kiindulási pontnak, illetőleg nem a bírság felső határából kell visszaszámolni a bírság összegét. [Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.291/2009/9., Kvf.II.37.414/2013/8. számú döntés, Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.333/2010/6., a 27.463/2009/5., a 27.042/2011/5. és a 27.484/2008/7. számú döntés].

Ezen döntések alapján a bírságmaximum megállapításának annyiban van jelentősége, hogy a bírság összegének megállapításakor a hatóság ezt a maximumértéket nem lépheti túl. Ezt a kiszabott bírság összege semmilyen körülmények között nem haladhatja meg, mert akkor a Tpvt. 78. § (1) bekezdésében foglaltakat megsértve jár el a hatóság.

Itt jegyzi meg a joggyakorlat-elemző csoport, hogy bár valóban nem lehet a bírságmaximumból tételesen visszaszámolni (abból levonni, azt osztani), mégis viszonyítási alapként szolgál, mert megadja a hatóság számára a kereteket, hiszen a tól-ig határ között kell a jogsértéssel arányban álló bírságot megállapítani.

A Tpvt. 78. § (1) bekezdésében meghatározott bírságmaximumot túllépő bírság törvénysértő, annak hatályon kívül helyezése indokolt [Kfv.III.37.451/2008/7. számú döntés].

A versenyjogsértés miatt kiszabható bírság kapcsán a Tpvt. 78. § (3) bekezdése egy széles mérlegelési jogkört biztosít a hatóság számára, amikor rögzíti, hogy a bírság összegének az eset összes körülményeire - így különösen a jogsérelem súlyára, a jogsértő állapot időtartamára, a jogsértéssel elért előnyre, a jogsértő felek piaci

helyzetére, a magatartás felróhatóságára, az eljárást segítő együttműködő magatartására, a törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítására - tekintettel kell meghatározni. Jogsérelem súlyát különösen a gazdasági verseny veszélyeztetettségének foka, a fogyasztók, üzletfelek érdekei sérelmének köre, kiterjedtsége alapozhatja meg.

A Tpv. 78. § (3) bekezdésének vizsgálata, értelmezése alapján kimondható, hogy a jogalkotó csupán néhány olyan körülményt nevesített példálózó felsorolásában, amely értékelése folytán a jogsértéssel adekvát, azzal arányban álló bírság megállapítható. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az egyedi körülmények értékelése során kizárt más körülmény(ek), más egyedi jellemző(k) értékelése.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.432/2008/9. számú határozatában megállapította, hogy a Tpv. 78. § (3) bekezdése az alperesi hatóságnak rendkívül széles mérlegelési jogot ad a bírság összegének meghatározása során.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.453/2009/5. számú döntésében rámutatott arra, hogy a Tpv. 78. § (3) bekezdése példálózó felsorolást tartalmaz a bírság kiszabása során értékelendő körülményekről, mely rendelkezés nem zárja ki az egyedi jogsértéshez tartozó egyéb körülmények figyelembevételét, és e jogi szabályozás szükségessé teszi az egyedi értékelés levezetését, tehát az alperest valóban széles, de nem parttalan mérlegelési jogkör illeti meg. A döntési folyamat ellenőrizhetősége a valós bírósági kontroll feltétele. Az alperes döntéshozatala során alapvetően a törvényeknek alárendelt, azonban saját jogalkalmazási gyakorlatára is támaszkodhat, mivel a Tpv. 36. § (3) bekezdése feljogosítja és kötelezettségévé is teszi a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése érdekében, saját joggyakorlatának közlemény formájában való közzétételére, kiadására, melyek megtörténte esetén az abban foglalt alapelvekhez az egyes döntéseknél igazodni köteles. Ezen túlmenően kiemelte, hogy a bírságközlemény nem mentesíti az alperest azon törvényi kötelezettsége alól, hogy az egyedi hatósági határozatát konkrétan és az ügy sajátosságaira figyelemmel indokolja.

A Kfv.VI.37.232/2011/13. számú ítéletében a Kúria kimondta, hogy bírság kiszabása körében a tényállás feltárásának és a mérlegelésnek a hiánya nem állapítható meg arra hivatkozással, hogy a példálózó jelleggel

felsorolt szempontrendszerből egyes szempontokra az alperes nem tett megállapítást. Alaptalan az a hivatkozás, hogy a jogsértéssel elért előny, illetőleg az okozott hátrány nem került megállapításra, enyhítő körülményként nem került rögzítésre, mert ha nem volt ilyen előny, illetőleg annak hiánya az alperesnek azt nem kellett külön megállapítás tárgyává tenni.

Ugyanerre a megállapításra jutott a Kfv.III.37.349/2012/7. számú ítéletében a Kúria, amikor rögzítette, hogy kizárólag azon körülmények értékelése szükséges a Tpvt. 78. § (3) bekezdése alapján, amely az adott ügyben relevánsak.

A Legfelsőbb Bíróság - már fent is idézett - Kfv.II.37.453/2009/5. számú döntésében azt is megállapította, hogy hiányosan indokolja az alperes a szankció alkalmazása körében meghozott döntését, amikor a feltüntetett körülmények jellegét és azok jellegének súlyát, egymásra gyakorolt hatását nem állapította meg, ezáltal e körülményeket ténylegesen nem értékelte. Nem elégséges, ha a határozat csak az értékelt körülmények felsorolását tartalmazza, azonban a hatóság részletesen nem indokolja, hogy azokat az enyhítő, illetve súlyosító körülmények körében vette-e figyelembe, illetőleg milyen súllyal értékelte.

A Kfv.II.37.453/2009/5. számú határozatában azt az elvet fejtette ki a Legfelsőbb Bíróság, hogy a bíróság összességére vonatkozó [határozati] részek lényegi hiányosságai az érdemi bírósági felülvizsgálat lehetőségét kizárják, így a bírósági felülvizsgálat keretében a bíróságok csak általános érvényű, elvi megállapításokat és útmutatásokat tehetnek.

A versenyhatóság szankcióalkalmazási gyakorlatára választ adó bírósági gyakorlat elemzéséhez elengedhetetlen annak ismerete, hogy 2001. február 1-e óta a Tpvt. 36. § (6) bekezdése alapján a Gazdasági Versenyhivatal elnöke a Versenytanács elnökével együttesen a Gazdasági Versenyhivatal jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető közleményt adhat ki. A közleménynek kötelező ereje nincs, rendeltetése a jogalkalmazás kiszámíthatóságának növelése.

E jogával az elnök több alkalommal élt és így került kiadásra 2003. december 15-én a bíróság összegének megállapítása antitröszt ügyekben tárgyú 2/2003. számú (az ezt módosító 2/2005 számú), majd Tpvt. 11. és 21. §-a, az



EUMSZ 101. és 102. cikke szerinti tilalomba ütköző magatartás esetén a bíróság összegének megállapításáról szóló, 2012. február 1-ével hatályos 1/2012. számú bírságközlemény. A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolása esetén megállapítható bírság meghatározásának szempontjait az 1/2007. számú bírságközlemény foglalja magába.

Ennek eredményeként a bírósági jogalkalmazásnak nemcsak a Tpvt. 78. § (3) bekezdésében foglaltakkal kapcsolatban, de a bírságközlemények alkalmazásával, annak hatóságra, bíróságra kötelező, iránymutató jellegével, az attól való eltérések törvényességével is foglalkoznia kellett.

A Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.672/2008/7. számú jogerős ítéletében rámutatott arra, hogy a bíróság kiszabást befolyásoló körülményeket nem általánosságban, nem elvontan, nem mechanikusan - a közlemény szerinti számszaki adatok matematikai műveletekkel való kezelésével - kell figyelembe venni, mert ez a versenyhatóság számára a Tpvt. 78. § (3) bekezdésében biztosított mérlegelési szabadságot indokolatlanul korlátozza, ezzel szemben mindig a konkrét ügy tényeire vonatkoztatva egyedileg kell értékelni és megindokolni a körülményeket és azok értékelését. Utalt arra is a Fővárosi Ítéltábla, hogy a bíróság az alperesi közleményhez - mint az általa alkalmazott matematikai számításokhoz - semmilyen formában nincs kötve. Bár e döntést adott ügy kapcsán a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.499/2009/10. számú ítéletében hatályon kívül helyezte, azonban ezeket a megállapításokat általánosságban véve mégis helytállónak lehet tekinteni, mert a hatályon kívül helyezésre nem ez okból került sor. A Kfv. III.37.697/2011/9. számú döntésében a Kúria kimondta, hogy a bíróságot nem köti a GVH közleménye és az abban foglalt szempontrendszer, ugyanis ez a közlemény magát a hatóságot köti, attól csak kivételesen és akkor, annyiban térhet el, amennyiben a közlemény szempontrendszerének konkrét esetre alkalmazása jogszabályba ütközne, vagy kirívóan okszerűtlen eredményre vezetne. Ezt az elvet erősíti meg a Kúria Kfv.II.37.191/2013/8. számú döntésében - az EBH.2009.2095. számú eseti döntésére is utalással - , amikor azt állapította meg, hogy az alperes a döntéshozatala során alapvetően a törvényeknek alárendelt, de saját jogalkalmazási gyakorlatára is támaszkodhat. Figyelemmel azonban arra, hogy az adott ügyben az 1/2007-es bírságközlemény hatályban volt, és az abban foglalt

alapelvekhez való igazodás az alperes számára biztosított volt, ez az alkalmazkodás a bírósági felülvizsgálatban már nem kérhető számon, a bírsággörzlemény nem mentesíti az alperest azon törvényi kötelezettsége alól, hogy az egyedi hatósági határozatát konkrétan és az ügy sajátosságaira figyelemmel meg kell indokolnia.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja, hogy a felülvizsgálati döntésekben kifejtett álláspont helytálló, a közlemény erős orientációs pontnak tekinthető, ha követi a hatóság, akkor is a Tpv. előírásainak és a határozat indokolási kötelezettségére vonatkozó elvárásoknak is meg kell felelnie a döntésnek, ha indokolás nélkül tér el tőle (életszerűen a felperes hátrányára), akkor emiatt akár hatályon kívül lehet helyezni a döntést.

A Kúria a Kfv.II.37.076/2012/28. számú határozatában törvényesnek fogadta el azt, hogy az alperes az előzetes álláspontban közli, hogy a bírsággörzleményben foglaltaktól el kíván térni, s megjelöli ennek indokát. A Kúria Kfv.VI.37.232/2011/13. számú döntésében is elfogadta azt az elvet, hogy a bíróság nincs kötve a közleményhez, és az alperes által alkalmazott matematikai számításához.

A fentebb említett eseti döntésekben a Legfelsőbb Bíróság, illetőleg a Kúria egyöntetűen foglalt állást abban a kérdésben, hogy a bírságmaximum nem kiindulási alap és nem viszonyszám a jogsértéssel arányos bírság megállapítása körében. Ennek az elvnek az lett a következménye, hogy más viszonyítási alapot kellett találni ahhoz, hogy mérhetővé váljon a bírság, és eldönthető legyen az arányos-aránytalan, kellő-csekély súlyú-túlzott, elrettentő-jelzés értékű kérdés, stb. A bíróságok - a versenyhatóság közleményeiben kialakított elveket értékelve - elfogadták (a matematikai számítás elvetése mellett is) azt, hogy bizonyos esetekben vannak olyan kiindulási pontnak tekinthető értékek, amelyek a bírság megállapítása szempontjából relevanciával bírnak.

Fogyasztói jogsértések esetén kiemelt szerepet kapott a jogsértő tevékenységhez kapcsolódó reklámköltség nagysága. Ennek ésszerű indoka az a feltételezés volt, hogy a vállalkozás annyit biztosan költ egy termék reklámozására, amelynek megtérülésére feltétlenül számít az adott termék forgalmazása során.

A Kúria Kfv.II.37.191/2013/8. számú döntésében - a

fogyasztók megtévesztésére alkalmas tájékoztatás, mint versenyjogsértés esetében - elfogadta azt, hogy a hatóság a Tpvt. 78. § (3) bekezdése alapján a reklámköltséget figyelembe vette a bírság kiszabása során. E körben kifejtette, hogy a Tpvt. 78. § (3) bekezdése egy példálózó felsorolást tartalmaz, ezzel e törvényhely lehetőséget biztosít arra, hogy az egyedi körülmények - így akár a reklámtevékenység költsége - is figyelembe vételre kerüljön. Szükségesnek tartotta azonban a határozatban bemutatni az egyedi értékelést, és azt, hogy utóbb a bírósági felülvizsgálat során ellenőrizhető legyen és megvalósuljon a valóságos bírósági kontroll. Elvetette ugyanakkor azt, hogy a bírság megállapítása során a reklámköltség, mint alapösszeg legyen figyelembe vehető, és ezt, mint alapösszeget lehessen alkalmazni.

Ez utóbbi okfejtést a Kúria azzal indokolta, hogy a bírság megállapítása nem egy matematikai művelet, ahol alapösszeg és módosító tényezők felhasználásával lehet kiszámítani a bírság összegét. A Kúria hiányos tartalmúnak minősítette ugyanezen eseti döntésében azt az alperesi határozatot, amelyben nem volt megállapítás arra nézve, hogy a jogsértő tevékenységhez kapcsolódó reklámköltség tekintetében a hatóság milyen adatot vett figyelembe. Ehhez kapcsolódóan a Kfv.II.37.453/2009/5. számú határozatnak releváns az a megállapítása, hogy amennyiben a hatóság a bírság összegének számításánál az üzleti titok körébe tartozó adattal (reklámköltség) számol, vagy azt értékeli, akkor arra a titokvédelmi szabályok betartásával hivatkozni kell a határozatban, jelezve a számszerű adatok mellőzésének indokolását. Az üzleti titok körében eső adat felhasználása a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint ugyanis az alperest nem mentesíti az indokolási kötelezettség alól. E döntésben rögzítésre került az is, hogy a titokvédelmet igénylő fél számára sem teremt lehetőséget az adatvédelem arra, hogy ezzel a helyzettel visszaéljen.

A Kfv.II.37.453/2009/5. számú döntésében a Legfelsőbb Bíróság arra mutatott rá, hogy a reklámköltséggel kapcsolatos adatszolgáltatási hiba az ügyfélre akkor terhelhető, ha az alperes pontosan és világosan megfogalmazott kérdést tett fel, és a válaszból az adat nyilvánvalóan téves, vagy hibás jellege nem állapítható meg.

Ez az álláspont azzal áll összefüggésben, hogy a hatóság a tényfeltárási kötelezettségének maradéktalanul eleget

kívánt tenni, de kizárólag az ügyfél által ismert és kizárólag az ügyféltől beszerezhető és általa átadott adatok megfelelőségéért a hatóságot felelősség nem terhelheti. A megtévesztő ügyféli magatartás nem szolgálhat a perben a kötelezett felperes javára, ezzel a hatóság hátrányára.

A Kúria Kfv.III.37.697/2011/9. számú döntésében rámutatott arra, hogy amennyiben az alperes határozatából nem lehet megállapítani, hogy az egyes termékekhez milyen reklámköltség tartozik, kapcsolódik, akkor az alperes nem kérheti számon azt a felülvizsgálati eljárás keretében, hogy a bíróság miért tekintette úgy, mintha valamennyi terméknek azonos lett volna a reklámköltsége.

Antitröszt ügyekben már más a helyzet, mert nemcsak a tényleges vagy becsült releváns forgalom, de a közbeszerzési pályázaton az egyes kartellezők által elnyert pályázat összege, valamennyi nyertes pályázat nettó összege, a meg nem valósult tenderek összértéke, de a jogsértéssel elért előny nagysága is lehet viszonyítási alap.

E körben a bírói gyakorlat is kellő változatosságot mutat: A Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság a magas mértékű bírság megállapítása körében elfogadta indokként, hogy az I.r. felperes terhére figyelembe vehető volt az, hogy jogsértő magatartással egy kiugróan magas bevételt realizált a kezdeti időszakban, ezzel törvényesnek minősítette azt, hogy az alperes a bírság összegének meghatározásakor értékelte azt, hogy a verseny-jogsértést megvalósító vállalkozásoknak a bírság az egy érezhető megterhelést, jelentős anyagi hátrányt okozzon. Ezzel lényegében a **jogsértéssel elért előny nagyságát** értékelte a hatóság és a bíróság is az I.r. felperes terhére, és vette figyelembe a bírság összegének meghatározása során. A Kúria Kfv.III.37.072/2013/15. számú ítéletében a közbeszerzési pályázatokon induló vállalkozások versenyjogsértése esetén a **közbeszerzési pályázatok értékét**, mint kiindulási alapot elfogadta.

A Kúria Kfv.III.37.011/2012/6. számú döntésében a bírságszámítás szempontjából kiindulási alapként elfogadta a közbeszerzési pályázaton induló vállalkozók által kötött törvénysértő versenykorlátozó megállapodásokra figyelemmel azt, hogy **nemcsak a megvalósult, hanem a meg nem valósult projektek** összehasonlító adatokon alapuló **értéke** a bírság

számítása szempontjából kiindulási alapként törvényes és megalapozott. A Kúria arra mutatott rá, hogy a jogsértés jellegéből eredően - figyelemmel arra, hogy a felperesek magatartása a Tpv. 11. § (1) és (2) bekezdés d) és e) pontjába ütközőnek minősült - a bírságalap meghatározásánál a meg nem valósult projektek feltételezett értékét is figyelembe kell venni, mivel ez áll összhangban a felperesek terhére megállapított törvénysértéssel. Mivel ha a jogsértés megvalósulásához elegendő a célzat, a potenciális hatás, akkor a jogsértés jogkövetkezményének meghatározásakor is elfogadható a jogellenes magatartás valamennyi típusát, tehát a tényleges hatás nélkül maradó magatartásokat is szankcionálni. Ezért a Kúria egyetértett azzal az alperesi állásponttal, hogy a versenykorlátozó célú megállapodásokat a ki nem írt, vagy utóbb törölt projektek tekintetében is kifejtették az eljárás alá vont vállalkozások, és ezért a tervezett, de bármely okból meg nem valósult projektek kapcsán is meg kell állapítani a jogsértést és ezek értékét is figyelembe véve kell a szankcióról rendelkezni. A Kúria ítéletében kiemelte, hogy a korrekciós tényezőknél lehet figyelembe venni azt, hogy a tényleges és a potenciális hatás között különbség van, ezért a bírság megállapítása során lehet ezeket egyénileg és egyedileg értékelni. A magatartás piaci hatásán belül lehet értékelni azt, hogy több meg nem valósult projekt is volt, amely kapcsán a vállalkozások versenykorlátozó magatartása ténylegesen nem fejtett ki hatást.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.451/2008/7. számú ítéletében szintén közbeszerzési pályázatokon induló vállalkozások versenykorlátozó megállapodásának megállapítása esetére rögzítette azt, hogy téves az az álláspont, mely szerint a bírság csak a realizált, "elért" árbevétel esetén és alapján szabható ki. E körben rámutatott arra a Legfelsőbb Bíróság, hogy a jogsértés kapcsán elért árbevétel a versenyfelügyeleti bírság kiszabásának nem törvényi feltétele. Helyesnek ítélte a Legfelsőbb Bíróság azt is, hogy az alperes a releváns forgalomnak az **egyes pályázatok nettó szerződéses árait** tekintette, és ehhez igazította az egyéb körülmények együttes értékelése alapján a bírság összegét.

Az alapkérdéseken túl, jelentőséggel bír az is, hogy a bírságkiszabás során értékelhető egyes körülmények tekintetében milyen lényeges megállapításokat tett a felülvizsgálati bíróság.

Elsődlegesen és általános érvénye miatt kiemelendő a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítélete, mely rámutatott arra, hogy az enyhítő körülmények igazolása a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 164.§ (1) bekezdésében foglalt bizonyítási kötelezettség alapján a felperest terheli, így amennyiben nem igazolja az általa állított enyhítő körülményként értékelni kívánt körülmény valós, tényleges fennállását (magatartásának jelentéktelen piaci hatását), akkor alappal nem várhatja ezen körülmény javára történő értékelését és ez alapján a bírság mérséklését. Ugyanez az elv fogalmazódik meg a Kúria Kfv.II.37.191/2013/8. számú döntésében. A felperes azt állította, hogy a tájékoztatással elért fogyasztói kör nagyságának hatósági megállapítása téves, mert a jogsértő reklámozással érintett márkák egymással versengő termékeknek minősültek, így a jogsértő magatartással érintett fogyasztói kör átfedi egymást, azaz jóval kisebb. A termékek egymással versengő voltát azonban a felperes nem bizonyította, így a fogyasztói kör nagysága tekintetében alaptalanul vitatta a hatósági határozat megállapításait, melynek folytán az állítás bizonyítatlanságának következményeit a felperesre terhelte a Kúria a Pp. 3. § (3) bekezdése alapján.

A jogsértések ismételt elkövetése, a „bűnismétlés”, illetve az első elkövetés értékelése:

A Legfelsőbb Bíróság korábbi, Kfv.III.37.453/2008/13. számú döntése a későbbi állásponttal ellentétesen azt a fővárosi ítéltáblai ítéletet (2.Kf.27.014/2008/10.) tartotta fenn hatályában, amely az első alkalommal történő elmarasztalás tényét, így a korábbi jogkövető magatartást enyhítő körülményként értékelte, és épp azt róta az alperes terhére, hogy ezt nem kellő súllyal értékelte. A Kúria Kfv.III.37.349/2012/7. számú döntésében rámutatott arra, hogy bár a korábbi jogsértés elkövetése, a visszaesés egyértelműen súlyosító körülményként értékelendő, és bírságot növelő tényezőként lehet figyelembe venni, azonban a visszaesés hiánya nem minősülhet enyhítő körülménynek, tekintettel arra is, hogy a jogkövetés az elvárt magatartás kategóriájába tartozik. Ezzel egyező álláspontra helyezkedett a Kfv.II.37.191/2013/8. számú döntésében a Kúria, amikor a Fővárosi Ítéltábla azon álláspontjával értett egyet, hogy a hosszú időn át tanúsított jogkövető magatartás hatósági

ellenőrzés nélkül egy bizonyítatlan és ezért a felperes javára nem értékelhető körülmény.

A Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy a korábbi jogsértések nyomatékmal történő értékelése nem valósít meg diszkriminációt.

Egyértelmű álláspontként fogalmazódott meg a Kfv.II.37.453/2009/5., a Kfv.IV.37.432/2008/9. és a Kfv.III.37.349/2012/7. számú döntésekben, hogy a korábbi jogsértés(ek) elkövetése súlyosító körülmény.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint a jogkövető magatartás értékelése eltérést mutathat, egyedi körülmények alapján lehet enyhítő körülmény. E körben csak példálózva utal a munkacsoport arra, hogy ha egy vállalkozás több éve van jelen a piacon, folyamatosan, több terméket érintően folytat reklámozási tevékenységet és hosszú idő után követ el jogsértést, vagy a jogsértés egy új jogintézmény bizonytalan jogértelmezése miatt következik be, vagy akár a joggyakorlat változása vezet a jogellenességhez, e körülmények enyhítő körülményként való értékelése elfogadható, mint ahogy a „tisztá előéletet” nem lehet a vállalkozás javára értékelni, ha valamely vállalkozás rövid idejű gazdasági tevékenység végzését követően egyértelmű követelményeket szeg meg. Úgyszintén érezhető a különbség, ha egy vállalkozásnak bizonyíthatóan van működő belső compliance ellenőrzése, mintha ilyen rendszer felállítására nem is törekszik.

Fentiek alapján mára már kialakultnak tekinthető az az egységes jogi álláspont, hogy a „bűnismétlés” súlyosító körülmény.

Ennél még továbbment a Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.432/2008/9. számú ítéletében, amikor kimondta, hogy a Tpvt. 78. § (3) bekezdése nem tartalmaz kifejezett tilalmat arra nézve, hogy az ismételt jogsértő magatartások számával - mint szorzóval - állapítsa meg a bírság végső összegét az alperes. Ugyanakkor leszögezte azt is, hogy ez a lehetőség nem egy korlátlan eszköz a hatóság kezében, mert a bírságösszeg többszörözése elvezethet oda, hogy egy aránytalan mértékű bírság megállapítására kerül sor, és például a korábbi döntésekben kiszabott szankciók mértékéhez viszonyítottan egy százszoros bírság alkalmazására kerül sor, amelyet kellő indokolás hiányában nem lehet törvényesnek

minősíteni.

Előbbivel összhangban a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.453/2009/5. számú döntésében elfogadta az „1 jogsértés = 1 szorzó” elv alkalmazását. Ugyanakkor rámutatott arra, hogy ez az elv a bűnismétlésnek, a jogsértés súlyának meghatározásánál kiemelt szerepet, meghatározó jelentőséget tulajdonít, mely elv alkalmazása csak akkor fogadható el, ha a korábbi és az új magatartás, annak tényállása, az értékelte - enyhítő és súlyosító - körülmények azonosságot mutatnak. Ugyanezen döntésében azt is elfogadta a Legfelsőbb Bíróság, hogy az ismételt jogsértés megítélése a közömbös és a felperes terhére rendkívüli nyomatékkel bíró értékelési határon belül mozoghat, az ismételt jogsértés megállapításához nem szükséges az azonos tényállás, és az sem, hogy a közigazgatási perben eljáró bíróság jogerős ítélete már a hatósági határozathozatal idején rendelkezésre álljon.

A jogsértés időtartama (avagy az évek száma szorzótényezőként vehető figyelembe?):

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.557/2009/18. számú döntésében azt az álláspontot fogadta el, hogy a jogsértéssel érintett évek számával a bírság nem többszörözhető.

Ugyanakkor a jogsértés időtartamának jelentős hossza lehet súlyosító körülmény.

A jogsértésben vállalt szerep jelentősége:

A Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság elfogadta annak nyomatékcal történő értékelését, hogy az adott vállalkozásnak a jogsértő magatartás tanúsításában kezdeményező szerepe volt, és ezért az azonos felelősség ellenére nem látott lehetőséget azonos arányú bírság kiszabására.

A Kúria a Kfv.III.37.011/2012/6. számú döntésében pedig a II.r. felperes, mint a versenykorlátozó megállapodás megkötésében titkári funkciót betöltő vállalkozás esetében látta indokoltnak ezen kiemelkedő koordinációs szerep bírság kiszabása körében történő értékelését, és külön felróhatósági tényezőként való figyelembevételét. Nem tekintette ezt adminisztratív tevékenységnek, hanem érdemi munkának, amely speciális felelősséget von maga után.

Együttműködés:



Nem tartotta a vállalkozás javára értékelhető körülménynek, így együttműködő magatartás megvalósulásának a Kúria a Kfv.III.37.349/2012/7. számú döntésében azt, hogy a vállalkozások összefonódásának hatósági engedélyezésénél a vállalkozás adatokat szolgáltatott. E körben rámutatott arra, hogy a perbeli esetben az adatszolgáltatás nem minősül a törvényi kötelezettségen túlmutató olyan a jogsértés súlyát enyhítő cselekménynek, amely egyúttal csökkentheti a bírság összegét, mert az adatszolgáltatás nemcsak kötelezettsége, de érdeke is volt az adott vállalkozásnak, mivel a hatósági engedélyezésben érdekelt volt.

Nem fogadta el a Kúria enyhítő körülményként a Kfv.II.37.191/2013/8. számú döntésében azt, hogy a vállalkozás hatékony jogérvényesítését szolgáló magatartás - így például a vizsgálati és termékinformációs anyagok fordítása, az anyavállalattal való kommunikáció jelentős költségeinek vállalása, a felhívásokra határidőben adott válasz - nem minősíthető a bírság kiszabása során a vállalkozás javára, mert az lényegében a felperes érdekében állt, részben jogszabályi kötelezettsége is volt, a bírság összegét csökkentő hatással nem bírhat.

Itt jegyzi meg a joggyakorlat-elemző csoport, hogy bár a Ket. már nem szól az ügyfél együttműködési kötelezettségéről, így elvileg az eljárás alá vont vállalkozás a hatósággal való együttműködésre nem köteles, ennek ellenére az eredményes jogérvényesítést szolgáló magatartás ügyfél javára való értékelésére nincs mód.

#### A felróhatóság:

A Kúria Kfv.II.37.191/2013/8. számú ítélete különbség tesz a kozmetológiai-bőrgyógyászati (szakmai) és a versenyjogi magatartások és követelmények között, egyben leszögezi, hogy nem mentesülhet a magatartás felróhatóságának megállapítása alól az a fogyasztó megtévesztő tájékoztatását megvalósító vállalkozás, aki egyébként magas színvonalon végez/végeztet vizsgálatokat a termékek forgalomba hozatala előtt. E körben kiemelte a Kúria, hogy a felperes nem jóhiszemű, hanem jogszabályi kötelezettségeinek tesz eleget, amikor termékei vizsgálatát elvégezteti a forgalomba hozatal előtt. Az a körülmény pedig, hogy a felperes gondosan, a szakmai standardok szerint magas színvonalú hatékonysági

vizsgálatokat végez/végeztet, még nem zárja ki, hogy a termékek hatékonyságáról szóló kommunikációja megtévesztésre alkalmas és ezzel magatartása felróható legyen. Rámutatott a felülvizsgálati fórum, hogy a kategorikus, a vizsgálati eredménnyel kellően alá nem támasztott, a bizonyítatlan piaci elsőségi állítások, továbbá a nem igazolt, de állított hatékonyságok önmagukban megalapozzák versenyjogi szempontból a magatartás felróható jellegének megállapítását.

Bírság nagysága, arányosság:

A Kfv.IV.37.499/2009/10. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság kifejtett álláspontja szerint önmagában az a körülmény, hogy az adott év legmagasabb bírsága került kiszabásra egy versenyjogsértés kapcsán, nem jelenti a mérlegelési jogkör törvénysértő gyakorlását, ettől önmagában nem válik okszerűtlenné az adott bírság kiszabása.

A Kúria Kfv.II.37.076/2012/28. számú döntésében a jogsértő magatartás tanúsításában résztvevő vállalkozások magas árbevételeét figyelembe véve és jelentős pénzügyi erejére tekintettel az eltökélten, ismételten és folyamatosan jogsértést tanúsító magatartásra figyelemmel a pénzügyi erejüket megfelelően tükröző, elrettentő mértékű, visszatartó erejű bírság kiszabását indokoltnak látta. Ugyanezen döntésében a Kúria rámutatott arra is, hogy a bírság aránytalanságát korábbi hasonló ügyekhez képest nem lehet megállapítani, mert a konkrét ügyre vonatkozó tények értékelésére köteles a hatóság, a korábbi bírságkiszabási gyakorlat jogszerű megváltoztatásának lehetősége is fennáll, és a korábbi ügyekkel való hasonlóság hiánya kizárja az összehasonlítást. A perbeli esetben a bíróság a korábbi ügyektől jelentősen eltérő jelleggel bíró kartellügyben egy átfogó terv mentén, éveken át folytatott jogellenes tevékenységet szankcionált, a folyamatos és egységes jogsértés a bíróság álláspontja szerint jóval súlyosabban ítélendő meg a többi, korábbi és más jellegű kartellügyhöz képest. Itt azt rögzítette a Kúria, hogy a törvénybe ütköző magatartás ismételt tanúsítása súlyosító körülményként értékelhető.

A Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítélettel hatályában fenntartott, Fővárosi Ítéltábla 2.Kf.27.057/2008/15. számú ítélete rámutatott arra, hogy a belső arányosság lényegében azt jelenti, hogy az eljárás alá vontak által

elkövetett cselekménnyel, a jogsértésben való közrehatással és az értékelt enyhítő és súlyosító körülményekkel áll arányban a kiszabott bírság. Ezzel kapcsolatosan a Legfelsőbb Bíróság fenntartva és kiegészítve a másodfokú jogerős döntésben foglaltakat kiemelte, hogy az arányosság kérdése komplexen vizsgálendő, e körben a jelentős mértékű bírság alkalmazását alátámasztó alperesi érvek és azok ítéleti minősítése a jelentős.

Időmúlás:

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.291/2009/9. számú ítéletében a jogsértés súlya szempontjából nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy a versenyjogsértésben résztvevő vállalkozás számonkérésére mikor kerül sor, ezért a jogsértés elkövetése és a versenyfelügyeleti eljárás megindulása között eltelt hosszabb időt nem tekintette a felperes javára értékelhető körülménynek.

Ehhez hasonló a Kúria Kfv.VI.37.559/2011/5. számú ítéletében elfoglalt azon álláspont, amely szerint a döntés meghozatala és a döntés közzétevése között eltelt hosszabb idő a bírság mérsékelésére nem adhat alapot. E körben kiemelte a Kúria, hogy a feltárt 8 hónapos kézbesítési késedelem kapcsán a felperes nem igazolta, hogy bármilyen módon e késedelem kihatott volna az ügy érdemére, ugyanakkor rögzítette azt is, hogy a fellebbezésben új tényre és körülményre, bizonyítékra már nem lehet hivatkozni, így az illetékszabályok megváltozása miatt előállt és a jogérvényesítés miatti magasabb illetékfizetési kötelezettség e körben nem vehető figyelembe.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint - ha figyelembe vesszük az EU Bíróság gyakorlatát - mérséklésre okot adó tényező lehet az időmúlás, melynek jogpolitikai háttere lehet, hogy az eljárás indokolatlan elhúzódása önmagában bünteti az eljárás alá vontat, költségeket okozva neki.

Egyéb:

A Kfv.II.37.291/2009/9. számú döntésében a Legfelsőbb Bíróság arra is rámutatott, hogy a magatartás káros következményeinek hiányát nem lehet a vállalkozás javára értékelni, mert a káros következmény fennállása súlyosító körülménynek tekinthető, azonban a káros következmény

hiánya semleges és a vállalkozás javára nem szolgál.

Ennek kapcsán vetődik fel, hogy ha a magatartás piaci hatása releváns értékelési szempont, és a káros-súlyos hatás súlyosító körülmény, akkor a nulla hatás miatt nem lehet enyhítő. E körben értékelendő lehetne az is, hogy egy versenyjog sértő magatartásnak nem lehet kedvező, azaz pozitív hatása. A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint a jövőben e körben további jogértelmezés szükséges, egy eseti döntés nem elégséges e kérdés megválaszolásához.

A mérlegelés törvényességi vizsgálata:

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint az e részben kifejtett elvek más ágazati bírság esetében is megfelelően alkalmazandók.

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során alapvető kérdés a mérlegelési jogkörben hozott határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelme. A versenyügyekben tapasztalható egyik álláspont szerint - Kfv.III.37.349/2012/7. számú döntés - a bírságösszeg érintése csak jogszabálysértés következménye lehet. A bíróság saját érvrendszerét nem alakíthat ki a bírságmérték alátámasztásául, mert ez sérti a jogszerűségi felülvizsgálat törvényi követelményét. Amennyiben a bírságösszeg meghatározása tekintetében a bíróság jogszabálysértést nem tud megjelölni, a hatóság mérlegelésének felülmérlegelésére és a döntésének akár pozitív, akár negatív irányú megváltoztatására nincs jogszerű lehetősége. Ez okból törvénysértőnek minősítette a felülvizsgálati bíróság azt, hogy az alperes által már értékelt önkéntes teljesítést az elsőfokú bíróság nagyobb súllyal értékelve a bírságösszeg további mérséklésére látott lehetőséget. A Kúria álláspontja az volt, hogy a körülmény eltérő súlyú értékelése nem alapozza meg a felülvizsgált határozatban kiszabott bírság mértékének csökkentését.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.453/2008/13. számú döntésében pedig arra mutatott rá, hogy a Pp. 339.§ (2) bekezdés q) pontja, illetőleg a Tptv. 83.§ (4) bekezdése alapján a bírság összegének megváltoztatására, mérséklésére ha jogszerű lehetőség adódik, ez akkor minősíthető törvényesnek, hogyha az indokolásból a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. A

Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.557/2009/18. számú határozatában szintén megállapította azt, hogy jogosult volt a bíróság a bírság megváltoztatására, e jogával azonban a bíróság a Pp. 339/B.§-a alapján csak akkor élhet, ha az alperes határozatának indokaiból kitűnő mérlegelés okszerűtlen, illetőleg olyan ellentmondásokat tartalmaz, amely azt jogszabálysértővé teszi. A felülmérlegelésre egyébként nem látott lehetőséget. Ezt az álláspontját az Alkotmány 50. § (2) bekezdéséből vezette le, mely szerint a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzésére jogosultak a bíróságok és ezért a bíróság általában nem veheti át az alperestől a mérlegelési tevékenységet.

A Kfv.IV.37.499/2009/10. számú döntésében a Legfelsőbb Bíróság ismételten azt állapította meg, hogy a bírság összegének érintése csakis jogszabálysértés következménye lehet. A bíróság saját érvrendszerét nem alakíthat ki a bírságmérséklés alátámasztásául, mert ez sérti a jogszerűségi felülvizsgálat törvényi követelményét, önkényes jogalkalmazáshoz, következtelen jogértelmezéshez és az e téren kialakult joggyakorlat elbizonytalanodásához vezet. Amennyiben a bírságösszeg meghatározása tekintetében a bíróság jogszabálysértést nem tud megjelölni, annak felülmérlegelésére és akár pozitív, akár negatív megváltoztatására nincs jogszerű lehetőség. A másodfokú bíróság által indokként megjelölt csekély piaci hatást a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint az alperes - a határozatból kitűnően - figyelembe vette és értékelte, erre alapozottan a másodfokú bíróság eljárásában a határozat megváltoztatása nem jogszerű.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint a bírság kiszabásáról rendelkező, mérlegelési jogkörben hozott határozat jogszerűen akkor változtatható meg, ha a jogsértés fennáll, mert akár a jogalap tekintetében, akár a cselekmény súlyának értékelése (azaz a súlyosító, enyhítő körülmények) körében eltérő tényállás állapítható meg, továbbá akkor is, ha azt észleli, hogy a hatóság az egyedi ügy sajátosságait tévesen, logikátlanul, nem súlyuknak megfelelően értékelte. Ha a bíróság nem módosíthatná indokolt esetben a bírság összegét (pl. szerinte a piaci hatások súlyossága miatt kisebb bírságnövelés lett volna indokolt, azaz jogszabálysértően magas a bírság összege), akkor nem lehetne „teljes” felülvizsgálatról beszélni, s ezért az EJEE 6. cikkbe ütközne a magyar szabályozási rendszer.

#### **IV. Bírság mérséklése, mellőzése, elévülés és egyéb mentesülés**

E témában a joggyakorlat-elemző csoport elemzés körébe vonható joggyakorlatot nem talált, ezért csak röviden ismerteti azokat a szabályokat, amelyek a bírságkiszabást érinthetik.

##### **Mellőzés, mérséklés:**

E körbe tartozó rendelkezések azt a sajátos, a hatósági munkát segítő magatartást jutalmazzák, mely a versenyjogsértés feltáráshoz, bizonyításához, a sikeres hatósági munka elvégzéséhez vezet/vezethet.

A Tpv. 78/A. §-a szerint mellőzheti vagy csökkentheti az eljáró versenytanács a bírságot, azzal a vállalkozással szemben, amely a törvényben meghatározott módon felfedi a Gazdasági Versenyhivatalnak a 11. §-ba, illetőleg az EK-Szerződés 81. cikkébe ütköző olyan versenytársak közötti megállapodást, vagy összehangolt magatartást, amely közvetlenül vagy közvetve vételi vagy eladási árak rögzítésére, a piac felosztására (a versenytárgyalási összejátszást is ideértve), vagy termelési, eladási kvóták meghatározására irányul.

A 78/A. § (2) bekezdése alapján a bírság kiszabása azzal a vállalkozással szemben mellőzendő, aki elsőként nyújt be erre irányuló kérelmet és szolgáltat olyan bizonyítékot, amely a Gazdasági Versenyhivatalnak alapot szolgáltat arra, hogy jogsértéssel kapcsolatban a Tpv.65/A. §-a szerinti vizsgálati cselekményt végezzen, illetőleg amellyel a jogsértések elkövetése bizonyítható, feltéve, hogy a kérelem benyújtásának időpontjában a Gazdasági Versenyhivatal még nem rendelkezett elegendő bizonyítékkal ahhoz, hogy a jogsértést bizonyítsa.

A Tpv. 78/A. § (3) bekezdése alapján kérelem alapján a bírság csökkentésének van helye, ha a vállalkozással szemben a bírság kiszabása nem mellőzhető és a vállalkozás olyan, a jogsértésre vonatkozó bizonyítékot ad át a Gazdasági Versenyhivatalnak, amely jelentős többletértéket képvisel a kérelem benyújtásának időpontjában a Gazdasági Versenyhivatal rendelkezésére álló bizonyítékokhoz képest. A kérelem előterjesztésére legkésőbb az előzetes álláspont közlését, illetve az iratbetekintés bármelyik ügyfélre nézve irányadó kezdő időpontját megelőző nap közül a korábban bekövetkező napon kerülhet sor.

A bírság csökkentésének mértéke a Tpv. 78/A. § (4) bekezdése szerint 30-50%, 20-30%, illetőleg 20%-ig terjedhet.

A Tpv. 78/A. § (5) bekezdése alapján, ha a vállalkozás olyan, a Gazdasági Versenyhivatal előtt nem ismert tényre vonatkozóan szolgáltat bizonyítékot a jogsértéssel kapcsolatban, amely közvetlen jelentőséggel bír a 78. § (3) bekezdése alapján a bírság összegének megállapításakor figyelembe veendő körülményekre vonatkozóan, az eljáró versenytanács a súlyosbító bizonyítékot nem veszi figyelembe, a bizonyítékot szolgáltató vállalkozással szemben a bírság összegének meghatározásakor.

A Tpv. 78/A. § (6) bekezdése a bírság mellőzése, illetőleg csökkentése, vagy (5) bekezdésében foglaltak alkalmazásának további feltételét is tartalmazza.

A 78/A. § (7) bekezdése értelmében azzal a vállalkozással szemben, amely eljár annak érdekében, hogy a másik vállalkozást jogsértésben való részvételre kényszerítsen, nem mellőzhet a bírság kiszabása (kivétel kivétele).

A 78/A. § (8) bekezdése alapján több vállalkozás közösen, vagy egy vállalkozás több vállalkozás nevében nem nyújthat be bírság mellőzése, illetve csökkentése iránti kérelmet, illetőleg nem szolgáltat bizonyítékot az (5) bekezdés alapján.

A Tpv. 79. §-a a 24. § szerinti engedély iránti kérelem előterjesztésének elmulasztásának esetére bírság alkalmazását írja elő azzal, hogy a bírság összege legfeljebb napi 200.000 forint. [A bírság összegén belül a napi tétel értéke tehát mérlegeléssel állapítható meg, melyet a hatóság indokolni köteles.]

**Elévülés:**

A versenyfelügyeleti eljárás megindítását akadályozó körülményt rögzít a Tpv. 67. § (4) bekezdése, amikor is kimondja, hogy nem indítható vizsgálat - a jogorvoslati eljárás folytán megismételt eljárást ide nem értve - ha a Tpv. III. Fejezetének rendelkezéseibe ütköző magatartás elkövetés óta 3 év, a IV-VI. Fejezetének rendelkezéseibe ütköző magatartás elkövetése óta 5 év eltelt.

Ha a jogsértő magatartás folyamatos, a határidő a magatartás abbahagyásakor kezdődik.

Ha a jogsértő magatartás azzal valósul meg, hogy valamely helyzetet, vagy állapotot nem szüntetik meg, a határidő mindaddig nem kezdődik el, amíg ez a helyzet, vagy állapot fennáll.

Kiemeli a joggyakorlat-elemző csoport, hogy a versenyjogi szabályozás - más, így az építésügy, hulladékgazdálkodás, stb. ágazati előírásoktól eltérően - az elévülés objektív határidejét ismeri, e körben kizárólag a cselekmény jellegének (folyamatos vagy sem) és az elkövetése idejének van jelentősége. Szubjektív elévülési határidő nincs.

**Eljárás lefolytatásának további akadályai:**

Speciális - lényegében: a versenyjog sértő magatartás tanúsítása mellett a jogsértés megállapításának mellőzését, egyúttal a bírság kiszabásának elmaradását eredményező - lehetőséget tartalmaz a Tpv. 75. §-a arra az esetre, ha a hivatalból indult versenyfelügyeleti eljárásban vizsgált magatartás tekintetében az ügyfél kötelezettséget vállal arra, hogy a magatartását meghatározott módon összhangba hozza e törvény, illetve az EK-Szerződés 81-82. cikkének rendelkezéseivel, és a közérdek hatékony védelme e módon biztosítható. Az eljáró versenytanács végzéssel - az eljárás egyidejű megszüntetésével - kötelezővé teheti a vállalat teljesítését, anélkül, hogy a végzésben a törvénysértés megvalósulását, vagy annak hiányát megállapítaná. A végzés ellen külön jogorvoslatnak van helye.

Rögzíti ugyanakkor a Tpv. 75. § (2) bekezdése azt, hogy az (1) bekezdés szerinti végzés meghozatala nem zárja ki azt, hogy az ügyben - a körülmények lényeges változása miatt, illetve akkor, ha a végzés a döntés meghozatal szempontjából fontos tény félrevezető közlésén alapult - újabb versenyfelügyeleti eljárás kerüljön megindítására. Az újabb versenyfelügyeleti eljárás során rendelkezni kell a korábban, az (1) bekezdés alapján hozott végzésről.

**V. Büntető és szabálysértési alakzatok:**

A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 42. Fejezete szól a fogyasztók érdekeit és a gazdasági verseny tisztaságát sértő bűncselekményekről. Ezen belül is nevesítve a fogyasztók megtévesztését, a versenytárs utánczását, a versenykorlátozó megállapodás közbeszerzési koncessziós eljárásban való megkötését.



A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény XXIX. Fejezete az élelmiszerlánc-biztonsági és fogyasztóvédelmi szabálysértések között nevesíti a versenytárs utánzását.

(készítette: dr. Tóth Kincső és dr. Tóth Tihamér)

### **III.11. A munkaügyi bírság és központi költségvetésbe való befizetésre kötelezés**

A munkaügyi hatóság (Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelősége, 2011. január 1-jét megelőzően Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelőség) ellenőrzése eredményeként a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.) alapján a jogszabályi feltételeknek nem megfelelő foglalkoztatás megállapítása esetén a foglalkoztatóval szemben munkaügyi bírság szabható ki. (A) Harmadik országbeli munkavállaló jogszabályi feltételeknek nem megfelelő foglalkoztatásának megállapítása esetén pedig a munkaügyi hatóság a foglalkoztatót a központi költségvetésbe (2011. évet megelőzően a Munkaerőpiaci Alapba) történő (bírság jellegű) befizetésre kötelezi. (B)

#### 1. Személyi hatály:

A.) A munkaügyi bírság esetén a bírságolás jogalapja a különböző munkajogviszonyokra vonatkozó törvényi egyes - tárgyi hatály szerinti - rendelkezések [a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (új Mt.), a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (Kjt.), a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Kttv.), az ügyészségi szolgálati jogviszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény (Ütv.), a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény (Bjt.), az igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény (Iasz.), valamint speciális foglalkoztatásra vonatkozó törvényben foglaltak (az

egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény), valamint bejelentési kötelezettségnek az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 16. § (4) bekezdés a) pontjában előírtak] megsértése.

A Met. személyi hatálya (1. §) összefoglalóan arra a természetes és jog személyre, valamint jogi személynek nem minősülő gazdasági társaság foglalkoztatókra terjed ki aki, illetve amely a 18. életévét betöltött természetes személyt foglalkoztatásra irányuló jogviszony - ideértve az egyszerűsített foglalkoztatásra, vagy alkalmi munkára létesített munkaviszonyt is - foglalkoztat. Kiterjed továbbá az Mt. XVI. fejezetében meghatározott munkaerő-kölcsönzés esetén a kölcsönbeadóra és a kölcsönbevevőre is.

Az iskolaszövetkezeti tagnak pedig az Mt. 223. §-a alapján történő munkavégzése tekintetében kiterjed az iskolaszövetkezetre és az Mt. 224. § (1)-(3) bekezdése tekintetében a szolgáltatás fogadójára. [3. § (3) bekezdés]

Ezen túlmenően a külföldi munkáltató munkavállalójának az Mt. 295. §-a alapján történő munkavégzésére, amikor a külföldi munkáltató - harmadik személlyel kötött megállapodás alapján - a munkavállalót Magyarország területén foglalkoztatja az Mt. említett szakaszában meghatározott körben. (Pl.: leghosszabb munkaidő, legrövidebb pihenőidő, fizetett éves szabadság, stb.)

Nem minősül foglalkoztatásra irányuló jogviszonynak - a fiatal munkavállaló [9. § (3) bekezdés c) pont] foglalkoztatása kivételével - a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben szabályozott vállalkozási szerződés, megbízási szerződés, a gazdasági társaságokról szóló törvényben szabályozott közkereseti társaság és betéti társaság tagjának személyes közreműködése, a korlátolt felelősségű társaság tagjának mellékszolgáltatásként nyújtott személyes közreműködése, a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvényben szabályozott önkéntes szerződés alapján végzett közérdekű önkéntes tevékenység, a szövetkezet tagjának a szövetkezet részére kifejtett személyes közreműködése, ha a tag a személyes közreműködést vállalkozási, vagy megbízási szerződés alapján teljesíti, valamint az önálló kereskedelmi ügynöki szerződés alapján végzett munka.

A vállalkozási szerződésnek nevezett jogviszony az

ellenőrzés eredményeként minősülhet munkaviszonynak. A személy- és vagyonvédelmi gazdasági társaság tevékenysége ellátására egyéni vállalkozóval kötött, munkavégzésre irányuló szerződését a munkaügyi felügyelő vizsgálhatja és a tényállás alapján jogosult a felek közötti jogviszony minősítésére. (EBH 2008.1907)

A Met. 2. § (4) bekezdése értelmében a munkaügyi hatóság hatósági jogköre nem terjed ki a honvédségi szervezetekre, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumi vagyonkezelésben lévő területet honvédelmi érdeket is szolgáló telepített munkahelyre, illetve ideiglenes építési munkahelyre, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra, azon gazdasági társaságokra, amelyeknél a tulajdonosi jog gyakorlója a honvédelemért felelős miniszter, továbbá a rendvédelmi szervekre és az önkormányzati tűzoltóságra.

B.) A Met. hatálya kiterjed olyan foglalkoztatóra is, aki harmadik országbeli állampolgárt, vagy fiatal munkavállalót foglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében foglalkoztat. Ez esetben foglalkoztatónak minősül az is, ki az előbbiekből kiemelt vállalkozási szerződés, megbízási szerződés, stb. szerint foglalkoztat.

A központi költségvetésbe (Munkaerőpiaci Alapba) befizetés jogalapját a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben (Flt.) előírt munkavállalási engedélyhez kötött foglalkoztatási szabályok, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harm.tv.) 71. §-ának (1)-(2) bekezdése szerinti kötelezettség megsértése teremti meg, melyek beépültek a Met-be, figyelemmel arra, hogy az ezzel kapcsolatos szankció a hatósági eljárás lefolytatásának a jogkövetkezménye és e szabályok jobban illeszkednek a munkaügyi ellenőrzés eljárási szabályai közé.

## 2. Tárgyi hatály:

A.) A Met. 3. § (1) bekezdése tételesen felsorolja, hogy a munkaügyi ellenőrzés mire terjedhet ki. E szerint

a) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat alakszerűségére, a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre (ideértve a gyermekmunka tilalmát is), továbbá a munkaszerződés lényeges tartalmi elemeire és a

foglalkoztató írásbeli tájékoztatási kötelezettségére (ideértve a jogosultnak az Mt. 297. §-a szerinti tájékoztatási kötelezettségét is) vonatkozó rendelkezések,

Ha a munkáltató megbízási szerződésnek nevezett szerződést kötött a munkaviszony keretében foglalkoztatott munkavállalóval, de a szerződés tartalmazta a munkaszerződés kötelező tartalmi elemeit, munkaügyi bírság kiszabásának - jogalap hiányában - nincs helye. (EBH 2002.701)

b) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével, megszűnésével, megszüntetésével összefüggő bejelentési kötelezettség,

e) a nők, a fiatakorúak és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályok,

f) a munka- és pihenőidőre a munkaviszonyra vonatkozó szabályban előírt rendelkezések,

g) a jogszabályban, kollektív szerződésben, vagy a miniszter által az ágazatra, alágazatra kiterjesztett kollektív szerződésben megállapított munkabér mértékére, valamint a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezések [a 3. § (2) bekezdése értelmében e ponttal kapcsolatos munkaügyi ellenőrzés az Mt. 136-137. §-ában, 138. § (4)-(6) bekezdésében, 139-145. §-ában, 146. § (1)-(3) bekezdésében, 147. § (1) bekezdésében, 153-165. §-ában foglalt rendelkezések megtartására terjed ki]

h) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony megszűnésével összefüggő - a munkavállalót megillető - igazolások kiállítására és kiadására, valamint a munkaviszony megszűnéséhez, megszüntetéséhez kapcsolódó elszámolás megtörténteire vonatkozó jogszabályok rendelkezéseinek,

i) a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére, illetve a harmadik országbeli és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező állampolgárok foglalkoztatására vonatkozó jogszabályok,

k) a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó, valamint a munkaerő-kölcsönzési tevékenység végzésére jogosító jogszabályok,

o) a teljesítménykövetelmény megállapítása tekintetében az előzetes foglalkoztatói eljárás lefolytatásának tényére, valamint a teljesítménykövetelmény és a teljesítménybér-tényezők alkalmazása előtti közlésére vonatkozó szabályok,

r) a harmadik országbeli állampolgár és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy magyarországi foglalkoztatásának bejelentésére vonatkozó jogszabályok,

s) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló Harm.tv. 71. §-ának (1)-(2) bekezdése szerinti kötelezettségek foglalkoztató általi,

t) a költségvetési szerv, valamint nevelési-oktatási, egészségügyi, vagy kulturális tevékenysége tekintetében az egyházi jogi személy munkáltató kivételével, a bruttó 300.000, Ft alatti munkabérek nettó értékének megőrzéséhez szükséges munkabéremelés - kormányrendeletben meghatározott - elvárt mértéke megfelelő végrehajtásának megtartására terjed ki.

A munkaügyi ellenőrzésnek nem képezheti tárgyát valamely szakszervezetnek a munkáltatónál fennálló képviseleti jogosultsága vizsgálata, és ezzel összefüggésben a munkáltató munkaügyi bírsággal nem sújtható. (EBH 2009.1982)

Munkaügyi bírság [7. § (1) bekezdés] akkor szabható ki, ha a foglalkoztató

a 3. § (1) bekezdés a) pontjának a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat alakszerűségére, a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre vonatkozó, valamint a b), f), g), i), k) pontjában foglalt rendelkezéseket egy, a 3. § (1) bekezdésének az a) pontban nem említett, valamint az e) és a h) pontban foglalt rendelkezések bármelyikét több munkavállaló vonatkozásában megsérti.

A Met. jelenleg hatályos rendelkezése szerint - a korábbiakkal ellentétben - a szakszervezetekkel, európai üzemi tanáccsal kapcsolatos hatáskörök, egyenlő bánásmód megtartásának ellenőrzése már nem tartozik a munkaügyi ellenőrzés tárgyi hatálya alá, a nyilvántartás ellenőrzése pedig az új Mt. szerkezeténél fogva a munka- és pihenőidőre vonatkozó szabályok ellenőrzése körébe tartozik.

B.) A Met. 7/A. § (1) bekezdése konkrétan megfogalmazza, hogy a központi költségvetésbe történő befizetést mikor kell előírni. E szerint amennyiben a 3. § (1) bekezdés i) pontjában foglaltak ellenőrzése során a munkaügyi hatóság azt állapítja meg, hogy a foglalkoztató harmadik országbeli állampolgárt érvényes munkavállalási

engedély, illetve EU Kék kártya nélkül foglalkoztat, kötelezni kell a központi költségvetésbe történő befizetésre. A kötelezettség a foglalkoztatott minden olyan általa foglalkoztatót harmadik országbeli állampolgár tekintetében terheli, akire nézve az engedély, vagy EU Kék kártya nélkül történő foglalkoztatást megállapították.

### 3. Elévülés:

2012. július 1-jétől hatályos a Met. 7. § (2) bekezdése, miszerint nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított három év eltelt. A három éves határidő kezdő napja az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul, jogellenes állapot fenntartása esetén pedig az a nap, amikor ez az állapot megszűnik. A Met. korábbi szabályozása ilyen rendelkezést nem tartalmazott. A rendelkezést beiktató 2012. évi LXXXVI. törvény 39. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint „a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (Ket.) a 2011. évi CLXXIV. törvénnyel végrehajtott módosítása iktatta be a Ket-be a közigazgatási bírság kiszabásának eljárásjogi alapjairól szóló 94/A. §-át. A Met. 7. § (2) bekezdésének rendelkezése a munkajogi szabályokkal való összhangot teremti meg, így mindenekelőtt az általános elévüléshez képest rövidebb, három éves munkajogi elévüléshez igazítva a bírság kiszabás abszolút elévülés idejét”.

### 4. Bírságról, illetve a bírság jellegű befizetésre való rendelkezés:

A.) A Met. 6/A. § (1) bekezdése értelmében a munkaügyi bírság kiszabása nem mellőzhető, ha a foglalkoztató

a) a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre (ideértve a gyermekmunka tilalmát is) vonatkozó rendelkezéseket megsértette,

b) a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével összefüggésben nem tett eleget az Art. 16. § (4) bekezdés a) pontjában, illetve az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény 11. §-ában foglalt bejelentési kötelezettségének,

c) a jogszabályban, vagy kollektív szerződésben

megállapított munkabér összegére és a kifizetés határidejére vonatkozó rendelkezéseket megsértette, ide nem értve a felszámolási eljárás alatt álló foglalkoztatót, vagy

d) ha hatósági nyilvántartásba vétel hiányában folytat munkaerő-kölcsönzésre irányuló tevékenységet.

A Met 6/A. § (2) bekezdése szerint nem szabható ki munkaügyi bírság, ha

a) a foglalkoztató a munkaviszony létesítésének, vagy megszűnésének (megszüntetésének) bejelentésére vonatkozó kötelezettségét a munkaügyi ellenőrzés megkezdéséig a tényleges foglalkoztatás teljes időtartamára vonatkozóan teljesítette,

b) a munkaviszony létesítésének, vagy megszűnésének (megszüntetésének) bejelentésére vonatkozó kötelezettséget külön jogszabály szerint a foglalkoztató helyett más teljesíti, és a foglalkoztató a bejelentés határidőben történő teljesítéséhez szükséges adatokat a munkaügyi ellenőrzés megkezdéséig teljes körűen átadta, vagy

c) a foglalkoztató a munkavállaló részére ki nem fizetett, a jogszabályban, vagy kollektív szerződésben megállapított munkabért az eljárás során kitűzött határidőn belül kifizeti.

A fentiekből következően a joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint e magatartásokkal a jogrend helyre áll, így nincs szükség további hatósági fellépésre, intézkedésre, bírság alkalmazására.

B.) A harmadik országbeli állampolgár érvényes munkavállalási engedély, illetve EU Kék kártya nélküli foglalkoztatása esetén a központi költségvetésbe befizetés nem mellőzhető.

#### Vétkesség vizsgálata

Mind a munkaügyi bírság, mind a központi költségvetésbe befizetés előírása objektív szankció, felróhatóságtól, vétkességtől függetlenül a jogsértés megállapítása egymagában megteremti a jogkövetkezmény jogalapját.

#### 5/A. A munkaügyi bírság mértéke, számítása:

A 2012. július 1-től hatályos Met. megszüntette a bírság-kategóriák eddigi jogsértésenként és érintett munkavállalók szerinti bonyolult csoportosítását, és

visszatért a 2007. január 1-je előtt alkalmazott kevésbé bonyolult megoldáshoz, mely az egyes jogsértés-típusok között aszerint tesz megkülönböztetést, hogy azok egy, vagy több munkavállalót érintenek. A jogsértések és az érintett munkavállalók száma mind a Ket. 94/A. § (1) bekezdése, mind pedig a Met. törvény szerinti 7. § (7) bekezdése alapján mérlegelés körébe tartozik. E mellett a Met. 7. § (7) bekezdése példálózva sorolja fel a munkaügyi bírság összegének megállapításánál figyelembe veendő körülményeket, így különösen a jogszabály megsértésével okozott jogellenes állapot időtartamát, az okozott hátrány nagyságát, a megsértett jogszabályi előírások számát és hatását, az érintett munkavállalók számát, továbbá utal a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94/A. § (1) bekezdésében meghatározott körülményekre (a jogsértéssel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogsértéssel elért előny mértékét, a jogsértéssel okozott hátrány visszafordíthatóságát, a jogsértéssel érintettek körének nagyságát, a jogsértő állapot időtartamát, a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát, a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint a jogsértést elkövető gazdasági súlyát). A vállalkozás gazdasági súlyának értékelhetősége - a Ket. 94/A. § (1) bekezdésének hatályba lépésével - értelemszerűen felülírta a korábbi, más jogszabályon alapuló jogértelmezést.

Az új szabályok szerint munkaügyi bírság kiszabására már abban az esetben is sor kerülhet, ha a munkaügyi szabály megsértése csupán egy munkavállalót érintett, azonban a jogsértés súlyos. A törvény az első és az ismételt jogsértés közötti különböző bírságtételek alkalmazásával arányosságot teremt a munkaügyi ellenőrzés által megállapított első és 3 éven belül a foglalkoztató által ismételten elkövetett jogsértések megítélése között. Ennek megfelelően differenciált bírságtételek jelennek meg attól függően, hogy a munkáltató egy, vagy több jogsértést követett el, illetve abból a szempontból, hogy a jogsértések csak egy, vagy több munkavállalót érintettek.

A törvény meghatározza a munkaügyi bírság minimum és maximum összegét. A munkaügyi hatóság felügyelője javaslatot tehet a munkaügyi bírság kiszabására, a munkaügyi bírságot pedig a munkaügyi hatóság elsőfokú szerve szabja ki.



A Met. 7. § (3) bekezdése szerint a munkaügyi bírság összege harmincezer forinttól tízmillió forintig terjedhet.

(4) Ha az eljárás alá vont foglalkoztatónál az ellenőrzés megkezdésekor a foglalkoztatottak száma a húsz főt nem haladja meg, a munkaügyi bírság összege harmincezer forinttól ötmillió forintig terjedhet.

(5) Természetes személy foglalkoztató által, nem egyéni vállalkozás keretében foglalkoztatott munkavállalót érintő jogsértés megállapítása esetén a munkaügyi bírság összege harmincezer forinttól egymillió forintig terjedhet.

(6) A munkaügyi bírság mértéke a (3)-(5) bekezdésben meghatározott felső korlát kétszereséig terjedhet, ha a korábbi munkaügyi ellenőrzés eredményeként meghozott, bírságot kiszabó közigazgatási határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belül legalább egy, a korábbival azonos jogsértés megállapítására kerül sor.

A munkaügyi bírság összegének meghatározásakor irányadó, differenciáló szempontok tehát

- a foglalkoztatónál az ellenőrzés megkezdésekor a foglalkoztatottak száma,
- az, hogy a foglalkoztató jogi, vagy nem egyéni vállalkozó természetes személy,
- a munkaügyi ellenőrzés első alkalommal, vagy ismételten állapította-e meg ugyanazt a munkaügyi jogszabálysértést, három éven belül történt-e azonos jogsértés megállapítása.

A munkaügyi bírsággal egyidejűleg a Met. 6. § (1) bekezdés b), g), h) és i) pontjában meghatározott jogkövetkezmény (a foglalkoztató kötelezése a szabálytalanság meghatározott időn belül történő megszüntetésére, a foglalkoztató kötelezése a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyra vonatkozó szabályok betartására, a foglalkoztató eltiltása a tevékenység folytatásától, ha a foglalkoztatásra vonatkozó jogszabályban előírt engedéllyel, nyilvántartásba vétellel nem rendelkezik, gyermek veszélyeztetettsége miatt jelzéssel való élés a gyermekjóléti szolgálatnál) alkalmazható. Ez esetben a határozatokat egybe kell foglalni [7. § (8) bekezdés].  
(Erre vonatkozó problémafelvetést lásd lentebb.)

5/B. A központi költségvetésbe történő befizetés mértéke és számítása:

A Met. 7/A. § (2) bekezdése szerint a központi költségvetésbe történő befizetés mértéke (számított összegként)

a) első alkalommal megállapított engedély nélkül történő foglalkoztatás esetén az engedély nélkül alkalmazott harmadik országbeli állampolgár részére a foglalkoztatás megkezdésétől az engedély nélküli foglalkoztatás megállapításáig kifizetett munkabér (munkadíj) négyszeresének, de legalább a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér nyolcszorosának),

b) a korábbi engedély nélküli foglalkoztatást megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belül megállapított ismételt engedély nélküli foglalkoztatás esetén a harmadik országbeli állampolgár részére a folyamatos foglalkoztatása megkezdésétől az engedély nélküli foglalkoztatás ismételt megállapításáig kifizetett munkabér (munkadíj) nyolcszorosának, de legalább a minimálbér tizenötszörösének megfelelő összeg.

(3) Magánszemély munkáltató által nem egyéni vállalkozás keretében foglalkoztatott harmadik országbeli állampolgár engedély nélkül történő foglalkoztatása esetén a természetes személy foglalkoztatót a (2) bekezdésben foglaltaktól eltérően

a) első alkalommal megállapított engedély nélkül történő foglalkoztatás esetén a minimálbér kétszeresének,

b) a korábbi engedély nélküli foglalkoztatást megállapító határozat jogerőre emelkedésétől számított három éven belül megállapított ismételt jogsértés esetén a minimálbér négyszeresének megfelelő összeg terheli.

(4) A (2) bekezdés a) pontjában foglaltaktól eltérően, a foglalkoztatót a kifizetett munkabér (munkadíj), de legalább a minimálbér kétszeresének megfelelő összeg központi költségvetésbe történő megfizetésére kell kötelezni akkor, ha a foglalkoztató harmadik országbeli állampolgárt úgy foglalkoztat tovább, hogy az engedély érvényességének lejártát megelőzően a harmadik országbeli állampolgár számára - amennyiben ezt az engedélyre vonatkozó jogszabály lehetővé teszi - új engedély iránti kérelmet az illetékes hatósághoz benyújtott, azonban a hatóság az ügyben nem hozott határozatot.

Az előbbiekből következően a törvény konkrétan megmondja, hogy a központi költségvetésbe való befizetés előírásának milyen mértékűnek kell lennie. Ez a mérték az engedély nélkül foglalkoztatott részére a foglalkoztatás kezdetétől a megállapításig kifizetett munkabér összegéhez igazodik, annak minimum összege az irányadó havi minimálbér [9. §

(4) bekezdés] összegéhez igazodik. A törvény a szerint differenciál, hogy első alkalommal, vagy ismételten került-e megállapításra az engedély nélküli foglalkoztatás, illetve jogi személy, vagy egyéni vállalkozó magánszemély első alkalommal, vagy három éven belül ismételten követett-e el jogsértést.

A törvény a 7/A. § (4) bekezdése szerinti jogsértést enyhébben szankcionálja, tehát ha az engedély hiánya olyan tényállás mellett áll fenn, hogy a harmadik országbeli foglalkoztatott korábban érvényes munkavállalási engedéllyel rendelkezett, azonban a munkaügyi ellenőrzés időpontjában a munkavállalási engedély érvényessége már lejárt.

#### 6. Mentésülés, mérséklés lehetősége:

A Met. 7. § (7) bekezdése értelmében a munkaügyi bírság összegének megállapításánál figyelembe kell venni különösen a jogszabály megsértésével okozott jogellenes állapot időtartamát, az okozott hátrány nagyságát, a megsértett jogszabályi előírások számát és hatását, az érintett munkavállalók számát, továbbá a Ket.94/A. § (1) bekezdésében meghatározott körülményeket.

A Pp. 339. § (2) bekezdés q) pontja lehetőséget teremt arra, hogy a Pp.-n kívül más törvény is megengedje a közigazgatási határozat bírósági megváltoztathatóságát. Ilyen rendelkezést tartalmaz a Met. 8/A. § (4) bekezdés b) pontja.

A Met. 8/A. § (4) bekezdés b) pontjának 2013. december 1-ig hatályos rendelkezése szerint a bíróság a munkaügyi hatóság bírságot megállapító határozatát megváltoztathatja, ha a határozat jogszabálysértő, és a közigazgatási határozatot megváltoztató döntéshez szükséges adatok rendelkezésre állnak.

A Kúria gyakorlata ezidáig az volt, hogy amikor több jogsértés, vagy több munkavállalót érintő jogsértés miatt került sor a bírság kiszabására, és a felülvizsgálat eredményeként megváltozott a tényállás, nem volt megállapítható valamennyi jogszabálysértés, vagy kevesebb munkavállalót érintett a foglalkoztatói jogsértés, a közigazgatási határozatot megváltoztatva mérsékelte a bírság mértékét. Egyéb körülményeket a gyakorlat szűk körben mérlegelt, gyakran felhívott eseti döntés az EBH

2005.1348., mely szerint a kiszabott munkaügyi bírság összegét a bíróság csak jogszabálysértés esetén mérsékelheti. A mérlegelés jogszabálysértő voltát megalapozó körülmény hiányában a bírság összege nem csökkenthető.

A gyakorlatban megjelent olyan jogi álláspont is, hogy azokban az esetekben, amikor a munkaügyi bírság alapját képező tényállás az eljárás eredményeként változott, az eljárást bíróságok a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezték azon az alapon, hogy a határozat megváltoztatásával a bíróság a munkaügyi hatóságnak a bírság kiszabására vonatkozó mérlegelési jogkörébe tartozó hatáskörét vonná el anélkül, hogy erre jogszabályi felhatalmazást kapott volna. Ezen álláspont alátámasztásaként a Pp. 339. § (2) bekezdésére történt hivatkozás, mely szerint a taxatív felsorolás nem tartalmazza a munkaügyi ellenőrzés keretében hozott közigazgatási határozat megváltoztathatóságát, utalás történt továbbá a Pp. 339/B. §-ában foglaltakra is, mely szerint mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozat akkor tekintendő jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik.

A Met. 8/A. § (4) bekezdés b) pontjának 2013. december 1-től hatályos rendelkezése szerint a 7. § (8) bekezdése alapján egybefoglalt határozat valamely rendelkezésének hatályon kívül helyezése esetén a bíróság a munkaügyi bírság összegét a hatályon kívül helyezett rendelkezésre tekintettel változtatja meg.

A jogalkalmazás során kérdésként merül fel, hogy a módosított rendelkezés azt jelenti-e, hogy a kiszabott bírságot kizárólag csak az érintett jogsértést megállapító rendelkezéshez a határozatban megjelölt bírság összegével lehet mérsékelni, vagy a bíróság valamennyi körülmény együttes mérlegelésével hozhatja meg a bírság összegét megváltoztató döntését. Utóbbi álláspont elfogadása esetén - erre történt megalapozott hivatkozás esetén - a Ket. 94/A. § (1) bekezdésének és a Met. 7. § (7) bekezdésének nem megfelelő mérlegelés alapot adhat a bírság összegének bírósági mérséklésére. Eltérő értelmezés esetén a hivatkozott törvényi rendelkezésnek nem megfelelő mérlegelés megállapítása kizárólag a jogszabálysértő

közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését, és a munkaügyi hatóság új eljárásra való utasítását eredményezheti. E felvetett kérdésekre tekintettel indokoltnak tűnik az egységes jogalkalmazás biztosítása érdekében további vizsgálat, és szükséghez képest jogegységi határozat hozatala.

A megkeresett közigazgatási és munkaügyi regionális kollégiumok jelezték, hogy a módosult Met. hivatkozott rendelkezésének alkalmazását illetően még nincs jogerős ítélet. Kifejtett jogi álláspontjuk lényege a következő:

*Az Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium elsőként észlelte a felmerült kérdéseket, és regionális kollégiumi ülés naprendjeként tárgyalta. Többségi vélemény szerint a munkaügyi bírság mérséklésére csak kivételes esetekben kerülhet sor. 24 igen, 12 nem és 4 tartózkodás mellett elfogadott 4/2014.(IV.25.) ÉMKMRK határozat szerint abban az esetben van lehetősége a bíróságnak a munkaügyi bírság esetén megváltoztatni a határozatot és a bírság összegét mérsékelni, ha az egybefoglalt határozatból megállapítható, hogy mely rendelkezéshez kapcsolódik a bírság, és megállapítható ennek összege, egyébként nem.*

*Az Alföldi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégiumban különböző vélemények fogalmazódtak meg. A munkaügyi bírák többsége a Kúria korábbi egységes gyakorlatának szűkítését látja indokoltnak, a törvény módosítására is tekintettel. „Arra is figyelemmel, hogy felülvizsgálatra egybefoglalt határozat esetén kerülhet sor, a törvény hatályos rendelkezése akként értelmezendő, hogy a kiszabott bírságot kizárólag csak az érintett jogsértést megállapító rendelkezéshez (egybefoglalt határozatrészhez) a határozatban megjelölt bírság összegével lehet mérsékelni, nincs arra törvényes lehetőség, hogy a bíróság valamennyi körülményt (ideértve a jogszabálysértéssel nem érintett, de egybefoglalt határozati rendelkezéseket is) együttes mérlegelésével hozza meg a bírság összegét megváltoztató döntését.” „Az egybefoglalt határozatok esetén a gyakorlatban ritkán létezik olyan tiszta, a közigazgatási határozatba foglalt elkülönült tényállás, amely alapot adna a munkaügyi bírság mérséklésére. A munkaügyi bírság alapjául szolgáló tényállásnak az eljárás eredményeként történő megváltoztatása rendszerint a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezését eredményezheti, mert a határozat megváltoztatásával a bíróság a munkaügyi hatóságnak a bírság kiszabására vonatkozó mérlegelési jogkörébe tartozó hatáskörét vonná el, illetve a jogszabálysértéssel nem érintett rendelkezéseket is érintené.” „Hasonló a helyzet a Ket. 94/A. § (1) bekezdésének alkalmazása esetén is. Ugyan a törvény rögzíti, hogy a bírság összegének meghatározásakor a hatóságnak milyen további szempontokat kell mérlegelnie, de nem ad felhatalmazást a közigazgatási határozat megváltoztatására, ha a*

*hatóság a törvényben meghatározott szempontokat nem, vagy nem megfelelően mérlegelte (felülmérlegelési tilalom). Ilyen esetben rendszerint a határozat hatályon kívül helyezésének és a hatóság új eljárásra kötelezésének van helye.”*

*Az Észak-dunántúli Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezetője által adott részletes elemzés szerint „A régió bíróságai nem éltek túl gyakran a munkaügyi bírságot kiszabó közigazgatási határozat megváltoztatását lehetővé tevő jogkörükkel, ez a lehetőség mind a korábbi, mind a jelenlegi szabályozás szerint adott a bíróságok számára.”*

*„A Met. 8/A. § (4) bekezdés b) pontjának helyes értelmezése szerint a bíróság a munkaügyi bírság összegét csak az egybefoglalt határozat valamely rendelkezésének hatályon kívül helyezése esetén mérsékelheti. A korábbi szabályozástól eltérően a jogalkotó a bíróság megváltoztatási jogkörét bizonyos feltételek teljesülése esetén engedi meg. Az első feltétel az egybefoglalt határozat megléte, azaz a határozatnak a Met. 6. § (1) bekezdés b), g), h) és j) pontjaiban meghatározott intézkedések mellett munkaügyi bírságot kiszabó rendelkezést is tartalmaznia kell. A másik feltétel az egybefoglalt határozat valamely rendelkezésének hatályon kívül helyezése. Amennyiben a bíróság megállapítja, hogy a munkaügyi ellenőrzést végző hatóság a határozatában jogszabálysértően alkalmazott, a Met. 6. § (1) bekezdésének b), g), h), illetve j) pontjába foglalt valamely intézkedést, e rendelkezést hatályon kívül helyezheti és mérsékelheti a munkaügyi bírság összegét.” „A bíróság e hatályon kívül helyezett rendelkezéshez fűzött bírságösszeg vonalán gyakorolhatja a reformatórius jogkörét, azaz amennyiben e rendelkezésre tekintettel a hatóság elkülöníthető bírságösszeget állapított meg, a bíróság legfeljebb ezzel összeggel mérsékelheti a munkaügyi bírság mértékét, nem érintve ezzel a hatóság bírság mértékére vonatkozó mérlegelési lehetőségét.”*

*„Az az álláspont, miszerint a bíróság a határozat megváltoztatásával a munkaügyi hatóság bírság kiszabására vonatkozó mérlegelési jogkörébe tartozó hatáskörét vonná el, nem állja meg a helyét. A Met. módosított 8/A. § (4) bekezdés b) pontja ugyanis lehetővé teszi valamely hatósági rendelkezés hatályon kívül helyezése esetén a határozat megváltoztatását, mellyel a bíróság nem vonja el a hatóság bírság összegére vonatkozó mérlegelési jogkörét, kizárólag a hatályon kívül helyezett rendelkezés bírság mértékre gyakorolt hatását illetően vonja le következtetéseit az ítéletben. Olyat tehát nem tehet a bíróság, hogy egy adott jogsértésre vonatkozó bírság mértékét a jogszabálysértésre vonatkozó hatósági megállapítás hatályon kívül helyezése nélkül mérsékeli, ezzel vonná el ugyanis a hatóság bírságösszeg tekintetében érvényesülő mérlegelési hatáskörét. A bíróság azonban a hatályon kívül helyezett rendelkezésre tekintettel csökkentheti a bírság mértékét.”*

*A Közép-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium megbízott kollégiumvezető-helyettesének véleménye szerint „A Met. - 2013. december 1-jétől hatályos – 7. § (8) bekezdése szövegéből kiindulva, csak a bírósági eljárásban alaptalannak talált jogsértéssel összefüggésben kiszabott bírság összegével lehet mérsékelni a foglalkoztatót terhelő bírság összegét, tehát e körben lehet megváltoztatni a kötelező határozatot.” A Ket. 94/A. § (1) bekezdésével összefüggő vélemény szerint „Amennyiben a döntéshez szükséges adatok rendelkezésre állnak, a közigazgatási határozatot meg kell változtatni, abban az esetben pedig, ha a hatóság ezeket a szempontokat egyáltalán nem vizsgálta, a határozatokat hatályon kívül kell helyezni és új eljárást elrendelni.” Lényegében ezzel azonos álláspontot fogalmazott meg az Észak-magyarországi Közigazgatási és Munkaügyi Regionális Kollégium kollégiumvezető-helyettese is.*

A Met. 8/A. § (6) bekezdése értelmében a munkaügyi hatóság a pénzfizetésre kötelezett természetes személy vagy a polgári jog szerint helyébe lépő örököse kérelmére a tartozást mérsékelheti, illetőleg elengedheti, feltéve hogy a kötelezett, illetve örököse vagy a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozója egészségi állapotában, illetve a kötelezett, illetve örököse vagyoni helyzetében a határozat jogerőre emelkedése után olyan változás következett be, amely jelentősen megnehezíti a kötelezettség teljesítését. A méltányossági kérelem tárgyában hozott határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A méltányossági jogkörben hozott határozat bírósági felülvizsgálatát kizárólag semmisségére hivatkozva lehet kérni.

Az Mfv.II.10.653/2011. számú ügyben a munkaügyi hatóság 200.000,- Ft munkaügyi bírsággal sújtotta a felperest. A munkaügyi bíróság ítéletével a határozatot hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására kötelezte. A munkaügyi bíróság jogi álláspontja az volt, miszerint nem állapítható meg, hogy az alperes az ügy konkrét, az általánostól eltérő körülményeit értékelte-e, és azt milyen módon vette figyelembe a munkaügyi bírság kiszabása során. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította. Az indokolásban foglaltak szerint a felperes a bejelentés nélküli foglalkoztatással a munkaviszony létesítésének alapvető szabályát sértette meg, amely hátrányos a munkavállaló számára, mert sérülnek a munkaviszonyhoz kapcsolódó garanciális jogai. A következetes bírói gyakorlat szerint a mérlegelési jogkörben hozott határozatok akkor tekinthetők jogszerűnek, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási

szabályokat betartotta, számot adott a mérlegelés szempontjairól és határozatának indokolásából a mérlegelés jogszerűsége megállapítható, amely kritériumoknak a felülvizsgált közigazgatási határozatok megfeleltek.

Az Mfv.II.10.969/2011. számú ügyben a munkaügyi hatóság 621 fő be nem jelentése miatt 7.000.000,- Ft munkaügyi bírságot szabott ki. A munkaügyi bíróság ítéletével a határozatot megváltoztatta és a bírság összegét 4.000.000,- Ft-ra leszállította. Megállapította, hogy az alperes helyesen hivatkozott az Art. 16. § (4) bekezdés a) pontjában foglaltakra és hívta fel a Met. 6/A. § (1) bekezdés b) pontját, valamint a Met. 7. § (2) bekezdés a) pontját is, azonban az alperes másodfokú határozata nem tartalmazta a Ket. 72. § (1) bekezdés e) pontjának megfelelő indokolást. Az alperes a mérlegelésnél figyelembe vehető szempontokat csak részben nevesítette és nem értékelte kellő súllyal azt, hogy egy, vagy néhány napos bejelentési késedelem történt. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította. Az indokolásban foglaltak szerint a jogerős közigazgatási határozat jogszabályba ütközése akkor állapítható meg, ha a kiszabott bírság az adott esetre vonatkozó törvényi maximumot túllépte, vagy a törvényben meghatározott határon belül a mérlegelési szempontok figyelmen kívül hagyásával az erre vonatkozó indokolási kötelezettség megsértésével, illetve kirívóan okszerűtlen mérlegelés eredményeként került kiszabásra. Minthogy a perbeli esetben a felperes több éve rendszeresen, a munkavállalói összlétszám 2/3-át kitevő alkalmazottakkal napi munkaszerződéseket kötött, nem lehet a munkaügyi bíróság által értékelték a bírságcsökkentés megalapozott indokai.

Az Mfv.II.10.060/2011. számú ügyben a munkaügyi bíróság 14 munkavállaló tekintetében a bejelentés elmulasztása miatt 500.000,- Ft munkaügyi bírságot szabott ki. A munkaügyi bíróság ítéletével a határozatot akként változtatta meg, hogy a munkaügyi bírság összegét 150.000,- Ft-ra mérsékelte. A Kúria a jogerős ítéletet azon részében, melyben a munkaügyi bírság összegét megváltoztatta, hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét e körben elutasította. Az ezt meghaladóan a felperes keresetét elutasító rendelkezést nem érintette. Az ítélet indokolásában kifejtettek szerint a perben nem volt vitatott, hogy a bejelentés elmaradása miatt az alperesnek a Met. 3. § (1) bekezdés b) pontja és a 6/A. § (1)



bekezdés b) pontja értelmében a munkaügyi bírságot kötelezően ki kellett szabnia. A kiszabott munkaügyi bírság mértékét a felperes csak jogszabálysértésre hivatkozva támadhatta, az általa hivatkozottak azonban jogszabálysértésnek nem minősülnek.

Az Mfv.II.10.649/2011. számú ügyben a munkaügyi hatóság a felperest kilenc munkavállaló bejelentésének elmulasztása miatt 1.800.000,- Ft munkaügyi bírsággal sújtotta. A munkaügyi bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. A felperes a felülvizsgálati kérelmében a munkaügyi bírság mérséklését kérte a jogsértés csekély súlyára hivatkozva. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az ítélet indokolásában foglaltak szerint a Met. 7. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a felperes által elkövetett munkaügyi szabálytalanság esetén a munkaügyi bírság mértéke 30.000,- Ft-tól 8.000.000,- Ft-ig terjedhet, a perbeli esetben eltérő jogi alap megállapítására nem került sor, a hatóság a Met. 7. § (7) bekezdésében foglalt mérlegelési szempontokat számba vette és értékelte. Az Art. 16. § (4) bekezdése értelmében a jogszabály megszegése annak indokától függetlenül önmagában a késedelmes adatszolgáltatással megvalósult.

Az Mfv.III.10.273/2012/4. számú ügyben a munkaügyi hatóság tizenhárom munkavállaló tekintetében a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt, valamint két munkavállaló vonatkozásában a munkaidő-nyilvántartásra vonatkozó szabályok megsértése miatt 700.000,- Ft munkaügyi bírságot szabott ki. A munkaügyi bíróság ítéletével a felperes keresetét elutasította. Ítélete indokolásában kiemelte, miszerint az Mt. 76. § (1) és (2) bekezdésének, valamint az Art. 16. § (4) bekezdésének megsértése a legsúlyosabb munkaügyi szabályszegésnek minősül. A munkaszerződések írásba foglalásának, illetve a munkavállalók APEH felé történő bejelentésének elmulasztásával a munkavállalók garanciális jogai szenvedtek sérelmet. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, visszautalva annak helyes indokaira.

Az Mfv.II.10.099/2011/4. számú ügyben a munkaügyi hatóság megállapította, hogy a felperes hat munkavállalót munkaviszony keretében, munkaszerződés nélkül foglalkoztat, ezért kötelezte, hogy a bejelentési kötelezettségének tegyen eleget és 1.600.000,- Ft munkaügyi bírságot szabott ki. A munkaügyi bíróság ítéletével a munkaügyi bírság összegét 300.000,- Ft-ra

mérsékelte. E körben azt értékelte, hogy a felperes az Mt. 76. § (1) és (2) bekezdésébe ütköző jogszabálysértést nem követte el, miután a rendelkezésre álló megbízási szerződések tartalmuk szerint egyébként megfeleltek az Mt. munkaszerződésre vonatkozó rendelkezéseinek, ezért az írásbeliség elmaradása miatt bírság kiszabásának nem volt helye. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az ítélet indokolásában foglaltak szerint az írásba foglalt megbízási szerződés tartalmazta a munkaszerződésnek az Mt. 76. § (5) bekezdése szerinti kötelező tartalmi elemeit. Minthogy a szerződéseket azok elnevezésétől függetlenül kell megítélni, a felek közötti írásban létrejött megbízási szerződésnek nevezett szerződés a foglalkoztatás tényleges tartalmi ismérvei alapján munkaszerződésnek minősült.

Az Mfv.II.10.199/2011. számú ügyben a munkaügyi hatóság a felperest 200.000,- Ft munkaügyi bírsággal sújtotta, mert két munkavállaló részére nem fizette meg a rendkívüli munkavégzés ellenértékét, míg öt munkavállaló tekintetében megsértette a garantált bérminimum megállapításáról szóló jogszabályt. A munkaügyi bíróság a határozatot hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárás lefolytatására és újabb határozat hozatalára utasította. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az alperes határozatát megváltoztatta és a munkaügyi bírság összegét 125.000,- Ft-ban állapította meg. A Kúria a munkaügyi bírság összegének megváltoztatása során azt értékelte, hogy a munkaügyi bíróság a jogerős közigazgatási határozatból az Mt. 141. § (1) bekezdésének megsértésére vonatkozó megállapítást a garantált bérminimum megsértése vonatkozásában mellőzte. Ennek folytán a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás módosult.

Az Mfv.II.10.381/2011. számú ügyben a munkaügyi hatóság 600.000,- Ft munkaügyi bírsággal sújtotta a felperest, megállapítva, hogy a megnevezett személyek munkaviszonyban álltak. A munkaügyi bíróság ítéletével a határozatot hatályon kívül helyezte. A Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Az indokolásban foglaltak szerint az elsőfokú közigazgatási határozat az alkalmi munkavállalói könyvből hiányzó aláírások mellett arra tekintettel állapította meg a munkaviszony fennállását, hogy megvalósultnak látta a munkaviszonyra jellemző tartalmi elemeket. A perbeli esetben azonban valamennyi munkavállaló rendelkezett alkalmi munkavállalói könyvvel, ezek az ellenőrzés helyszínén voltak, azokba az adott

napra, helyre és munkavégzésre bejegyzések történtek, a munkavállalók és a munkáltató egybehangzóan nyilatkoztak a megállapodásukban foglaltakra, amelyet az alperes sem vitatott. Ebből következően a jogerős ítélet helytálló jogértelmezéssel vonta le a jogi következtetését arra nézve, hogy a felülvizsgálni kért közigazgatási határozat jogszabálysértő, a munkavállalók és a felperes között csupán alkalmi foglalkoztatásra irányuló jogviszony jött létre, ezért a csekély súlyú szabálysértésre vonatkozóan a munkaügyi bírság kiszabása nem volt indokolt.

Az Mfv.II.10.707/2012. számú ügyben a munkaügyi bíróság ítéletével a 9.500.000,- Ft összegű munkaügyi bírságot kiszabó határozatot hatályon kívül helyezte. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, a munkaügyi bírság összegét 7.000.000,- Ft-ra leszállította, megállapítva, hogy 323 munkavállaló közül 87 munkavállaló tekintetében a felperes nem követett el jogsértést.

6/B. A központi költségvetésbe történő befizetés mértékét a Met. 7/A. § (2) bekezdése konkrétan szabályozza. A bírósági felülvizsgálat tárgya ezért csupán az, hogy történt-e érvényes munkavállalási engedély, illetve EU Kék kártya nélküli foglalkoztatás. A befizetés mértéke nem mérlegelhető, csak az érintettek számára vonatkozó tényállás-változás esetén csökkenhet a kötelezés mértéke.

A fentiek tükrében a munkacsoport a Kúria Elnökének tesz javaslatot arra, hogy a Met. 8/A.§ (4) bekezdés b) pontjának egységes értelmezése érdekében kezdeményezze a jogegységi eljárás lefolytatását.

(készítette: Dr. Stark Marianna)

### **III.12. A munkavédelmi bírság**

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) alapján a munkavédelemre vonatkozó szabályok megtartásának

ellenőrzése eredményeként a munkavédelmi hatóság (Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelősége, 2011. január 1-jét megelőzően Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelőség) munkavédelmi bírságot alkalmaz.

1. Személyi hatály:

Az Mvt. 2. § (2) bekezdése értelmében a munkáltató felelős az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósításáért. A munkavállalók munkavédelmi kötelezettségei nem érintik a munkáltató felelősségét. Az Mvt. a munkáltató fogalmát tág értelemben értelmezi. A 87. § 8. pontja szerint munkáltató: a munkavállalót szervezett munkavégzés keretében foglalkoztató. Munkáltatónak kell tekinteni a munkaerő-kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót kölcsönvevőként foglalkoztatót, a kirendelt munkavállalót foglalkoztatót, a szakképzés keretében gyakorlati oktatást folytatót, valamint a mást nem foglalkoztató, a munkáját kizárólag személyesen végző egyéni vállalkozót, a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelmére vonatkozó rendelkezések [9. § (2) bekezdés] tekintetében. A társadalmi munka esetén munkáltató a társadalmi munka szervezője. Magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetén munkáltató az a személy, vagy szervezet, aki, illetve amely a tényleges irányítást gyakorolja, valamint a munkahelyért a fő felelősséget viseli.

A 9. § (1) bekezdése szerint a törvény hatálya - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivételekkel - kiterjed minden munkavégzésre, függetlenül attól, hogy az milyen szervezeti, vagy tulajdoni formában történik. A 40. § (2) bekezdése értelmében olyan munkahelyen, ahol különböző munkáltatók alkalmazásában álló munkavállalókat egyidejűleg foglalkoztatnak, az összehangolás megvalósításáért a Ptk. szerinti fővállalkozó, ennek hiányában bármely más olyan személy, vagy szervezet, aki, illetve amely a tényleges irányítást gyakorolja, vagy a munkahelyért a fő felelősséget viseli, ha ilyen nincs, akinek az érdekében a munkavégzés folyik. Hasonló rendelkezést tartalmaz a 84. § (5) bekezdése, mely szerint olyan munkahelyen, ahol különböző munkáltatók munkavállalókat egyidejűleg foglalkoztatnak és a munkavégzés eredményeként valamely munkáltató nem azonosítható - a fennálló jogviszony szervezett munkavégzésnek történt minősítésekor ellenkező bizonyításig - vélelmezni kell, hogy az érintett

munkavállalók munkáltatója az, aki a tevékenységet a munkahelyen ténylegesen irányítja.

2. Tárgyi hatály:

Az Mvt. 82. § (1) bekezdése szerint a munkavédelmi hatóság munkavédelmi bírságot alkalmaz az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó követelmények teljesítését elmulasztó, és ezzel a munkavállaló életét, testi épségét, vagy egészségét súlyosan veszélyeztető munkáltatóval, vagy a 40. § (2) bekezdésében meghatározott összehangolási kötelezettség megvalósításáért felelős személlyel, vagy szervezettel szemben.

A 82. § (2) bekezdése példálózó felsorolást tartalmaz - a)-tól j) pontig - arra nézve, hogy a munkavállaló életét, testi épségét, vagy egészségét milyen mulasztás, milyen tilalom megszegése veszélyezteti különösen.

Az Mvt. 82. § (4) bekezdése értelmében a munkavédelmi hatóság a munkavédelmi bírságot telephelyenként szabja ki, amennyiben az azonos időben lefolytatott eljárás során megállapítást nyer, hogy az (1) bekezdésben leírt veszélyeztetést ugyanazon jogszabályi rendelkezést megsértve a munkáltató több telephelyén valósítja meg. A munkavédelmi hatóság hatósági jogköre nem terjed ki

a) a külön jogszabályban meghatározott sugáregészségügyi, az atomenergia alkalmazásával kapcsolatos sugárvédelmi feladatok, a nem ionizáló sugárzással, valamint az elektromos és mágneses erőterekkel kapcsolatos előírások ellenőrzésére,

b) a kémiai biztonsággal összefüggő feladatok végrehajtására, kivéve a munkájuk során veszélyes anyagokkal és veszélyes keverékekkel kapcsolatos expozícióban foglalkoztatott munkavállalók egészsége és biztonsága védelmét biztosító feladatokra, előírások ellenőrzésére,

c) a nemdohányzók védelmére vonatkozó előírások ellenőrzésére,

d) a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó hatósági ügyekre, kivéve a munkaegészségügyi feladatokat.

3. Felróhatóság kérdése:

Az előbbiekből következően valamilyen mulasztás, illetve tilalom megszegése, tehát valamilyen munkáltatónak

felróható szabályszegés következménye a munkavédelmi bírság. A munkáltató munkavédelmi szabályszegése a felelős vezetőjének (vezetőjének) szabályszegésén keresztül is megvalósulhat, ezért egymagában a munkáltató munkavállalóinak szabálytalan munkavégzése nem teremt alapot a munkáltatói felróhatóság megállapításának hiányára. (Mfv.II.10.030/2008/2.)

4. A bírságról való rendelkezés, a bírság mértéke:

A munkavédelmi bírságot a súlyos veszélyeztetést feltáró felügyelő javaslata alapján a munkavédelmi hatóság szabja ki. A 82. § (3) bekezdése szerint a munkavédelmi bírság összege 50.000,- Ft-tól 10.000.000,- Ft-ig terjedhet.

A munkavédelmi bírság mértékének megállapítása során a 83. § (5) bekezdése szerint a következők mérlegelendők:

- a veszélyeztetés mértéke,
- a veszélyeztetettek száma,
- a veszélyeztetés időtartama, ismétlődő jellege,
- a megsértett jogszabályi előírások száma,
- a veszélyeztetés várható következményei,
- a sérülés és az egészségkárosodás mértéke,
- a munkáltató, vagy a 40. § (2) bekezdésében meghatározott összehangolási kötelezettséget elmulasztó személy, vagy szervezet által foglalkoztatott munkavállalók száma és éves nettó árbevétele, vagy mérlegfőösszege,
- a határértékkal jellemzett kóroki tényezőkre megadott határérték túllépésének mértéke,
- a bírság kiszabására okot adó veszélyeztetés kialakulásához vezető egyéb mulasztás személyi és tárgyi körülményei.

A 2012. január 1-től hatályos 273/2011.(XII.20.) kormányrendelet tartalmazza a munkavédelmi bírság mérséklésére és kiszabására vonatkozó részletes szabályokat. A rendelet alapösszeget, szorzókat, és százalékos eltéréseket határoz meg kötelező számítási módként a veszélyeztetett munkavállalók számához, a veszélyeztetés időtartamához, a vállalkozás jellegéhez viszonyítottan, de mérlegelési jogkörben is engedélyez egyes esetekben meghatározott százalékon belüli eltérést.

A munkavédelmi hatóság a Mvt. 83/B. § (1) bekezdése értelmében a munkavédelmi szabályok munkáltatók általi megtartásának más szerv előtti, külön jogszabály szerinti

eljárásban történő igazolása céljából hatósági nyilvántartást vezet.

5. A határozat megváltoztatási lehetősége:

Az Mvtv. nem tartalmaz rendelkezést a munkavédelmi bírságot kiszabó határozat (közigazgatási döntés) megváltoztathatóságára, ezért a bírósági felülvizsgálat keretében vizsgálandó, hogy a határozat szerinti jogszabálysértést, illetve veszélyeztetést a munkáltató elkövette-e, a kiszabott bírság összege azonban nem mérlegelhető, a tényállás megváltozása a határozat hatályon kívül helyezését és a hatóság új eljárásra való utasítását eredményezheti.

A joggyakorlat-elemző munkacsoport megállapítása szerint e területen - részben e kérdéskört boncolgató felülvizsgálati döntések hiányában - nem volt olyan értelmezési kérdés, probléma, amely további vizsgálatot igényelne.

(készítette: Dr. Stark Marianna)

### **III.13. Az agrárigazgatási bírságok**

#### **I. Az élelmiszer ágazat bírságai:**

Az agrárigazgatási bírságok körében elsődlegesen az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) rendelkezéseit kell vizsgálni, mely törvény az élelmiszer-ellenőrzési, a takarmány-ellenőrzési, a növényvédelmi és az élelmiszerlánc-felügyeleti bírságokról tartalmaz rendelkezéseket, mely bírságok részletes szabályairól, azok kiszámításának módjáról és mértékéről a 194/2008. (VII.31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.) szól.

#### **Személyi, tárgyi hatálya:**

Az Éltv. hatálya kiterjed mindazon természetes személyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetre, aki (amely) **az élelmiszerlánc szereplője** (Éltv.2.§).

Az élelmiszerlánc fogalmát az Éltv. mellékletének 21. pontja határozza meg.

Az Éltv. 2.§ (2) bekezdése a)-n) pontja meghatározza a törvény **alkalmazási körét**. E szerint például alkalmazási körbe tartozik az élelmiszerek előállítása, vadon élő növény begyűjtése, állattartás, állatgyógyászati termékek forgalomba hozatala, élőállat behozatala, stb.

Az Éltv. 2.§ (3) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy milyen alkalmazási körre nem terjed ki a törvény. Így pl. az élelmiszerek magánfogyasztásra történő előállítására, valamint - takarmányhigiéniai szempontból - a takarmányhigiénia követelményeinek meghatározásáról szóló, az Európai Parlament és Tanács 2005. január 12-i 183/2005./EK rendelet 2. cikk (2) bekezdésének a)-d) pontjában szabályozott tevékenységekre.

Az Éltv. 4.§-a a-p) pontban azokat a tevékenységeket nevesíti, amelyekre az élelmiszerlánc **hatósági felügyelete kiterjed**. Ezek pl. a termőföld védelmét szolgáló, a termőföldről szóló törvényben, valamint a termőföld védelméről szóló törvényben nem szabályozott élelmiszerbiztonsággal összefüggő tevékenységekre, a növényvédőszer forgalomba hozatalára, tárolására, felhasználására, a zöldségek, gyümölcsök termesztésére, tárolására és forgalmazására, takarmányok előállítására, tárolására, szállítására, forgalmazására, felhasználására, az állatok tartására, szaporítására, tenyésztésének, szállításának és forgalomba hozatalának egészségügyi vonatkozásaira, az élelmiszer termelés, előállítás, feldolgozás, tárolás, szállítás és forgalomba hozatal minden szakaszára, de a géntechnológiával módosított szervezetek előállítására és forgalomba hozatalára is.

Az Éltv. 56.§ (1) bekezdése alapján az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv e törvényben és a végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az Európai Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági határozatban foglaltak megsértése esetén intézkedést hozhat, bírságot szabhat ki, vagy figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezetet, vagy természetes személyt.

A fenti rendelkezés alapján tehát látható, hogy a törvény tárgyi hatályát az Éltv.-ben a jogalkotó széles körben határozza meg, és kiterjeszti gyakorlatilag mindenkire, aki az élelmiszerlánc felügyeleti szerv által vizsgált tevékenységet végezhet.



**Jogkövetkezmények, elévülés:**

A fent idézett 56.§ (1) bekezdése értelmében tehát jogsértés esetén a hatóság a bírság alkalmazása mellett intézkedéseket is hozhat, de bírság helyett figyelmeztetésben is részesítheti a jogsértőt.

Az intézkedések körét az 57.§ tartalmazza, meghatározva azokat a körülményeket, amelyek az intézkedés megválasztásakor relevanciával bírhatnak. Az intézkedések teljesítéséhez kapcsolódó további kötelezettségeket állapít meg az 58.§.

**Elévülés:**

Az Éltv. 56.§ (2) bekezdése alapján az (1) bekezdés szerinti jogkövetkezmény alkalmazásának - így bírság kiszabásának - nincs helye a cselekménynek az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv tudomására jutásától számított 1 év, illetve ha a cselekmény elkövetésétől számított 3 év eltelt.

A jogszabály külön kimondja, hogy a határidő számításakor a jogorvoslati eljárás időtartamát nem kell figyelembe venni. E rendelkezés egyedi, és arra enged következtetni, mintha a jogerős határozat meghozatala számítana a bírság kiszabás szempontjából és nem az első fokú hatósági döntés.

**3. A bírságok mértéke, mérséklés, mellőzés:**

A **bírság kiszabásának** általános szabályairól és elveiről az 59. § rendelkezik.

A jogszabály rögzíti az élelmiszer-ellenőrzési, a takarmány-ellenőrzési, a növényvédelmi és élelmiszerlánc-felügyeleti bírság minimum és maximum értékeit. Mind a négy bírság esetében a minimum összeg fix: 15.000 forint.

A maximum összeg megállapítása változó. Az élelmiszer-ellenőrzési és takarmány-ellenőrzési bírság felső határa általánosságban a vállalkozás előző évi nettó árbevételének 10%-a. A törvény azonban felső limitet is megad, melynek összege a cselekmény súlya szerint változik (egyes esetekben tetemes összeg megállapítását engedve: pl. 2 vagy 5 milliárd forint maximum). E bírság felső határra vonatkozó rendelkezések alapján is megállapítható, hogy külön súllyal értékeli a szabályozás, ha a jogsértő tevékenység pl. emberek, állatok széles körét érintő

veszélyeztetést valósít meg.

Külön nevesítve fajsúlyos cselekménynek minősül az élelmiszer- vagy takarmánylétesítmény működtetéséhez, illetőleg az élelmiszer- vagy takarmányvállalkozási tevékenység folytatásához szükséges működési engedély, vagy tevékenységi engedély beszerzésének hiánya, illetőleg az engedélykötelesnek nem minősülő tevékenységek, illetőleg működések bejelentésének hiánya.

A szankcióalkalmazás szempontjából segítő az a szabályozás, amely - az 59.§ (4) bekezdésében - pontosan meghatározza, hogy mit kell nettó árbevétel érteni, illetőleg mit kell ilyenként figyelembe venni, ha az adott vállalkozásnak a jogsértést megállapító határozat meghozatalát megelőző üzleti évben elért nettó árbevételéről nem áll rendelkezésre hitelesnek tekinthető információ, illetőleg hogyha a vállalkozás az eljárás megindításának évére vonatkozó beszámolóval még nem rendelkezik, újonnan alapított vállalkozás.

Ehhez tartozik a Vhr. 2.§ (1) bekezdése, mely egy vélelmet állít fel: az adóhatóságnál a jogsértést okozó tevékenységgel kapcsolatban bejelentett jövedelemmel nem rendelkező személyeket a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény hatálya alá tartozó, 500.000.000 forintot meg nem haladó éves nettó árbevétellel rendelkező ügyfélnek kell tekinteni.

Általános szabályként rögzíti az 59.§ (5) bekezdése, hogy a bírság mértékét az eset összes körülményére - így különösen az érintettek érdekei sérelmének körére, súlyára, a jogsértő állapot időtartamára és a jogsértő magatartás ismételt tanúsítására, a jogsértéssel elért előnyre és bizonyos eseteket kivéve az eljárás alá vont személy gazdasági súlyára - tekintettel kell meghatározni (mérlegelési szempontok). Ez egy példálózó felsorolás (nem taxatív), ezért az Éltv-ben nevesített körülményeken túl lehetőség van az eset egyedi sajátosságainak értékelésére is.

A mérlegelés körébe vont körülmények szabályozásának egyik sajátossága az, hogy a növényvédelmi bírság, illetőleg az élelmiszerlánc-felügyeleti bírság egyes elkövetési cselekményei, vagy tényállásai tekintetében nem engedi értékelni az eljárás alá vont személy gazdasági súlyát. Ezen esetköröket (pl. növényvédő szerrel emberi/állati élet veszélyeztetése, méhek vándorlási tilalmának megszegése, hatóság által elrendelt vegyszeres

növényvédelem akadályozása, stb.) vizsgálva kimondható, hogy ennek az az oka, hogy az adott cselekmények elkövetésének nincs összefüggése a jogsértő gazdasági teljesítő képességgel.

**A bírság mellőzés:**

A törvény lehetőséget ad a legalacsonyabb összegű bírság kiszabásának **mellőzésére** is, amennyiben a jogsértő állapot megszüntetése érdekében szükségtelen a legalacsonyabb összegű bírság kiszabása is. Ilyenkor elegendő, ha az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont személyt (59.§ (6) bekezdés).

Ugyanakkor pontosan meghatározott az is, hogy melyek azok az esetek, amikor a növényvédelmi, a takarmány-ellenőrzési, az élelmiszer-ellenőrzési bírság tekintetében kizárt a figyelmeztetés alkalmazhatósága (59.§ (7) bekezdés a-c) pont).

Az 59.§ (7) bekezdése d) pontja generálisan, mind a négy bírság tekintetében kizárja a figyelmeztetés alkalmazását, ha három éven belül ismételten azonos jogsértést állapít meg a hatóság.

A joggyakorlat-elemző csoport álláspontja szerint e rendelkezés a Ket. 94.§-ának általános rendelkezéseit felülírja, így az Éltv. hatálya alá tartozó bírságok esetében a különös szabály érvényesül.

Érdekes és nem szerencsés az a megfogalmazás, hogy bár az 59.§ (6) bekezdése bizonyos esetekben lehetővé teszi a bírságot helyett a figyelmeztetésben való részesítést, az Éltv. 60.§ (1) bekezdése a növényvédelmi bírság, illetve a 62.§ (1) bekezdése az élelmiszer-ellenőrzési bírság, valamint a 63.§ (1) bekezdése az élelmiszerlánc-felügyeleti bírság esetében mégis azt tartalmazza, hogy bírságot kell kiszabni, ha a törvényben meghatározott cselekményeket, jogsértéseket az eljárás alá vont személy elköveti.

**Ismételt jogsértés, ismételt bírságolás:**

Az 59.§ (8) bekezdésében mind a négy bírság tekintetében kimondja, hogy azonos tényállású három éven belül ismételt jogsértés esetén a bírság összege a korábban kiszabott bírság másfélszeresénél nem lehet kevesebb, de nem haladhatja meg az adott jogsértés esetén kiszabható bírság legmagasabb mértékét.

Az Éltv. kizárólag a növényvédelmi bírság, illetőleg az élelmiszerlánc-felügyeleti bírság esetében rögzíti 60.§ (2), illetőleg 63.§ (2) bekezdésében, hogy a bírság ismételten kiszabható. A másik két bírság esetében ilyen rendelkezés nincs.

### **Növényvédelmi bírság**

Az Éltv. 56.§ (1) bekezdésében általánosságban megfogalmazott tárgyi hatályt tovább pontosítja a 60.§ (1) bekezdésének a)-q) pontig tartó felsorolása, amely részletesen tartalmazza azokat az egyes cselekményeket, törvényi tényállásokat, amelyek megvalósulása esetén az adott személlyel szemben növényvédelmi bírságot kell kiszabni.

Az általános szabályok alapján lehetőség adódik arra, hogy a növényvédelmi bírság alkalmazása helyett a hatóság figyelmeztetésben részesítse az eljárás alá vont személyt. Ez azonban a növényvédelmi bírság esetében szűk körben érvényesül, ugyanis az a)-i) pontok alatt felsorolt törvényi tényállások esetében ez az intézkedés nem alkalmazható, kizárólag a j)-q) pontokban felsorolt cselekmények esetében van mód figyelmeztetésre a bírságolás helyett.

Fontos megjegyezni, hogy a növényvédelmi bírság mértékének megállapítása során a 60.§ (1) bekezdés a)-c), g), i)-l), n)-p), valamint q) pontjában meghatározott cselekmények esetében az eljárás alá vont személy gazdasági súlyának, mint a bírság mértékét meghatározó körülménynek nincs jelentősége, azokat a hatóság a bírság megállapítása során köteles figyelmen kívül hagyni.

Lényeges körülmény, hogy az Éltv. 60.§ (1) bekezdés a)-q) pontjaiban foglalt felsorolásra épül a Vhr. bírság kiszámításának módjáról és mértékéről szóló rendelkezése.

A Vhr. 3.§-a egyértelműen rögzíti, hogy a növényvédelmi bírság összegét az Éltv. 59.§ (3) bekezdésében meghatározottak szerint, azaz a minimum és maximum értékhatárok között, illetőleg az Éltv. 59.§ (5) bekezdésében foglalt mérlegelési szempontok alapján kell kiszabni a Vhr. 1. számú mellékletében foglaltak szerint. Általánosan megállapítható, hogy a növényvédelmi bírság mértékének meghatározása az egyik legbonyolultabb a négy, vizsgálat tárgyát képező élelmiszerágazati bírság közül.

### **A bírság összege**

- minimum és maximum értékek közötti - mérlegeléssel megállapítható - érték a 60.§ (1) bekezdés a), b), részben c) (lsd. lejjebb), teljesen k), l), n), o) pontjaiban foglalt tényállás megvalósulása esetén (1. számú melléklet A táblázat),
- számított érték a forgalmazott tétel értéke alapján a 60.§ (1) bekezdés d), e), f), h), m) és r) pontjaiban foglalt tényállások esetében (B táblázat),
- tételes (fix) összeg a 60.§ (1) bekezdés g), j), p), q), részben c) pontba (lsd. lejjebb) és Éltv. 17.§ (1) és (4) bekezdésbe ütköző magatartás esetén (A táblázat).

A számított érték megállapítása szempontjából van jelentősége a tétel értékének. A Vhr. 2.§ (2) bekezdése a tétel értékének meghatározása szempontjából tartalmaz eligazító rendelkezést, mikor rendezi, hogy mit is kell az alatt érteni, illetőleg ha a tétel értéke nem állapítható meg, akkor mit kell ilyenként figyelembe venni.

Speciális az Éltv. 60.§ (1) bekezdés c) pontjában foglalt magatartás szankcionálása:

A Vhr. 4.§ (1) bekezdése értelmében ekkor ugyanis a növényvédelmi bírság alapja a károsítóval fertőzött terület mérete. A terület nagysága mellett vizsgálandó a károsítóval való fertőzöttség mértéke, a terület elhelyezkedése, külterületi jellege.

Ha a fertőzöttség mértéke elenyésző (5% alatti) akkor a Vhr. 4.§ (2) bekezdése értelmében nem állapítható meg a károsítóval való fertőzöttség a szántó vagy kert művelési ágban nyilvántartott és ténylegesen megművelt területen. Azaz ez esetben a **bírság kiszabása kizárt**.

A külterületi, károsítóval fertőzött terület károsító borítottságának átlaga ha 10 %-ot nem haladja meg, akkor a Vhr. 4.§ (3) bekezdés a) pontja alapján az 1. számú melléklet A táblázat c) pontjának 2. alpontjában meghatározott legalacsonyabb bírság összeggel azonos növényvédelmi bírság szabható ki.

Ha pedig az 50 %-ot meghaladja a fertőzöttség mértéke, akkor az 1. számú melléklet A. táblázat c) pont 2. alpontja szerinti bírság tétel legmagasabb összegével azonos (ezzel a jogalkotó a tól-ig határokat tételes összegre változtatta).

Fenti rendelkezésekből eredően mindazokban az esetekben, amikor a külterületi ingatlanok károsítóval fertőzöttségének mértéke 10-50 % közötti, akkor lehetőség

van a minimum és maximum értékek közötti bírságmérték megállapítására, az eset körülményeinek - az Éltv. 59.§ (5) bekezdésében foglaltak szerinti - egyedi értékelésére.

A Vhr. 5.§ (1)-(2)-(3) bekezdés rendelkezései tovább nehezítik a bírság számítását.

Az 5.§ (1) bekezdése szerint az 1. számú melléklet B táblázatban foglalt jogsértések (lényegében az Éltv. 60.§ (1) bekezdés d), f), h), m) és r) pontjaiban foglalt tényállások) esetén a számított bírság összege nem lehet kevesebb, mint a C táblázat szerinti legkisebb összeg.

Az 5.§ (2) bekezdése - a (3) bekezdésben foglaltak kivételével - lehetővé teszi a növényvédelmi bírság különös méltánylást érdemlő esetben történő **mérséklését**. Ez esetben sem lehet a bírság összege 15.000 forintnál alacsonyabb.

Az 5.§ (3) bekezdése - az Éltv. 59.§ (8) bekezdéséhez kapcsolódó szabályként - rögzíti, hogy az azonos tényállású, 3 éven belül ismételt jogsértés esetén a növényvédelmi bírság összegét az 1. számú melléklet irányadó bírságtétele szerint kiszabott bírság összegének felével kell növelni.

### **Többes tényállások**

Ha egy jogsértő magatartással az 1. számú melléklet A táblázat b) pontjában, illetőleg B táblázat d) pontjában szereplő magatartásokból több is megvalósul, a bírság mértékét a súlyosabb bírságtétellel fenyegetett jogsértésre irányadó bírságkiszabás szabályai szerint kell megállapítani. Ez pl. azt jelenti, hogy ha növényvédő szerrel olyan cselekményt valósít meg valaki, amely ember vagy állat egészségét veszélyezteti, élelmiszer- vagy takarmánybiztonságot veszélyezteti, vagy a környezetet veszélyezteti, illetőleg az engedélyköteles terméket előírt képesítés, illetve engedély nélkül, vagy engedélytől eltérő módon forgalmaz, hirdet, vagy nyilvánosság számára ajánl, felhasznál, akkor alkalmazható a 6.§-ban írt szabály.

A Legfelsőbb Bíróság **Kfv. VI. 37. 939/2010/5.** számú ítéletével egy 9005 m<sup>2</sup> nagyságú parlagfűvel fertőzött terület tekintetében az ingatlan tulajdonosával szemben kiszabott növényvédelmi bírság törvényességét vizsgálta, megállapítva, hogy a hatóság a fertőzött terület méretével arányosan határozta meg a növényvédelmi bírság mértékét a Vhr. 1. számú melléklet A. táblázat c) pontjában foglaltakra figyelemmel. (A

bírság összege 100.000 forinttól 750.000 forintig terjedhetett, mivel belterületi ingatlant érintett a fertőzöttség, és 200 m<sup>2</sup> vagy nagyobb, de 1 hektárnál kevesebb volt a károsítóval fertőzött terület mértéke. A perbeli esetben 680.000 forint növényvédelmi bírság kiszabására került sor).

A Legfelsőbb Bíróság **Kfv.VI.37.387/2011/10.** számú döntésében külterületi, nagy területű ingatlanok esetében vizsgálta a parlagfűvel történő fertőzöttség miatt kiszabott növényvédelmi bírság törvényességét. Az érintett területek nagysága 95.807 m<sup>2</sup>, illetőleg 251.551 m<sup>2</sup> volt. A kiszabott bírság összege 150.000, illetőleg 225.000 forint volt. Ezen döntésében a Legfelsőbb Bíróság arra mutatott rá, hogy a perbeli esetben a felperes a területek fertőzöttségének tényét nem vitatta, mindösszesen a fertőzöttség mértékét tette kifogás tárgyává. A fertőzöttség tényéből fakadóan azonban a védekezés elmulasztása egyértelműen megállapítható, amely kötelezően vonja maga után a növényvédelmi bírság kiszabását. Mindezek alapján a Legfelsőbb Bíróság nem találta indokoltnak a fertőzöttség mértéke tekintetében a tényfeltárás elmaradására vonatkozó érvelést, és elfogadta törvényesnek a Vhr. 1. számú melléklet A. táblázat c) pontjának 2. alpontja szerinti minimum összegű bírság alkalmazását.

A Kúria **Kfv.II.37.001/2012/5.** számú ítéletében a belterületi 980 m<sup>2</sup>, illetőleg 1.500 m<sup>2</sup> területű ingatlanok parlagfűvel való fertőzöttsége miatt kiszabott növényvédelmi bírság mellőzésére és a bírság helyett figyelmeztetés alkalmazására nem látott lehetőséget az Éltv. 59.§ (6) bekezdése alapján, mivel az 59.§ (7) bekezdés a) pontja értelmében az Éltv. 60.§ (1) bekezdés c) pontjában foglalt jogsértés esetén erre nincs lehetőség. Figyelemmel arra, hogy a felperesek parlagfű elleni védekezési kötelezettségét az Éltv. 17.§ (4) bekezdése írja elő, ezért mulasztásuk az Éltv. 60.§ (1) bekezdés c) pontjába tartozó magatartás, velük szemben növényvédelmi bírságot kellett kiszabni.

A Kúria **Kfv.III.37.177/2012/4.** számú ítéletével elbírált ügyben a hatóság növényvédelmi bírságot szabott ki a felperessel mint földhasználóval szemben, megállapítva, hogy a felperes által használt ingatlanokon a parlagfűvel szennyezettség mértéke 90 %-os. Erre figyelemmel a Vhr. 4.§ (3) bekezdés b) pontja alapján került sor a bírság összegének megállapítására. Az elsőfokú bíróság a hatósági határozatot hatályon kívül helyezte, megállapítva, hogy a külterület parlagfűvel való fertőzöttségének mértéke nem akkor érte el az 50 %-ot meghaladó mértéket, amikor a felperes az érintett földterület használója lett, így a korábbi földhasználók közrehatását is értékelnie kellett volna a hatóságnak, és a felperes esetében a táblázatban írt bírságtétel alsó és felső határa között kellett volna mérlegeléssel meghatározni a növényvédelmi bírság összegét.

A Kúria ítéletében elfogadta az alperes felülvizsgálati kérelmében foglaltakat és megállapította, hogy a földhasználó az Éltv. 17.§ (4) bekezdése alapján köteles a parlagfű virágbimbójának kialakulását megakadályozni, amennyiben ezen kötelezettségének a jogszabályban meghatározott időpontig, az adott év június 30. napjáig nem tesz eleget, akkor vele szemben növényvédelmi bírságot kell kiszabni az Éltv. 60.§ (1) bekezdés c) pontja alapján. A Kúria a Vhr. 4.§ (3) bekezdés b) pontja alapján nem látott lehetőséget a korábbi tulajdonos, földhasználó közrehatásának és felelősségének vizsgálatára. Levonta azt a következtetést az idézett jogszabályi

rendelkezők alapján, hogy a földterület mindenkori tulajdonosa, használója teljes mértékben felel a parlagfű elleni védekezés végrehajtásáért.

Figyelemmel arra, hogy a feltárt tények alapján az ingatlanok parlagfűvel szennyezettségének mértéke 90 %-os volt, a hatóság által alkalmazott jogszabályi rendelkezést (Vhr. 4.§ (3) bekezdés d) pontja) jogszerűnek tekintette, és azt állapította meg, hogy fix összegben az 1. számú melléklet A táblázat c) pont 2. alpontja szerinti bírságtétel legmagasabb összegében kellett megállapítani a növényvédelmi bírság összegét.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.048/2010/4. számú ítéletében - még a korábbi jogi szabályozás alapján -, de az új szabályozás szerint is iránymutató döntésében rámutatott arra, hogy a bírsághatározatot a hatóság mérlegelési jogkörében hozta, ha az megfelel a Pp. 339/B.§-ában foglaltaknak, akkor azt törvényesnek kell tekinteni. Ha a bíróság a tényfeltárás hiányát, az eljárási szabályok megsértését, vagy a mérlegelés bemutatásának elmaradását nem megállapítja, a határozatot nem változtathatja meg, az ott feltüntetett körülményeket nem értékelheti újra.

### **Takarmány-ellenőrzési bírság**

A takarmány-ellenőrzési bírság körében az egyes tényállásokat a 61.§ (1) bekezdés sorolja fel az a)-g) pontban.

A bírság kiszabása helyett figyelmeztetésben nem részesíthető az eljárás alá vont személy, hogyha a 61.§ (1) bekezdés a)-c) pontjaiban foglalt tevékenységek miatt vonják felelősségre. E magatartások a takarmány összetételének ellenőrzését, megfelelőségét, minőségi követelményeit súlyosan veszélyeztető cselekmények.

A takarmány-ellenőrzési bírság mértékére az 59.§ (1) bekezdés a), b) pontja, illetőleg (2) bekezdése alkalmazható. Minimuma 15.000 forint, maximuma a vállalkozás előző évi nettó árbevételének 10%-a, vagy törvényben meghatározott maximum összegek egyike.

Lényeges szabályként nevesíti az Éltv. 61.§ (2) bekezdése, hogy a takarmány-ellenőrzési bírságot az Éltv. 61.§ (1) bekezdés a)-e) és g) pontjában foglalt esetben az Éltv. 14.§ (1) bekezdésében, (3), (5) bekezdésében, míg az Éltv. 61.§ (1) bekezdés f) pontjában foglalt esetben az Éltv. 14.§ (7) bekezdésében meghatározott felelőssel szemben kell kiszabni (**szabályozott felelősi kör**).

A 61.§ (3) bekezdése rögzíti azt, hogy a (2) bekezdés



szerinti felelős, azaz a 14.§ (7) bekezdésében meghatározott személy kilétét nem lehet megállapítani, a bírságot azzal a takarmány-vállalkozással kell kiszabni, akinél a jogsértést megalapozott takarmányt az élelmiszer-felügyeleti szerv megtalálta **(másodlagos felelősi kör)**.

A takarmány-ellenőrzési bírság esetében a jogszabály külön nem rendelkezik arról, hogy a bírság ismételten kiszabható lenne.

A takarmány-ellenőrzési bírság egy számított bírság, a **bírság alapösszege** és a 2. számú melléklet B táblázatában szereplő, vagy 3. számú mellékletben meghatározott **szorzótényezők szorzata** alapján kell meghatározni.

A takarmány-ellenőrzési bírság megállapítása körében a takarmány-tétel értékének van jelentősége, e körben vissza kell utalni a Vhr. 2.§ (2) bekezdésében meghatározott fogalomra, illetőleg a (3) bekezdésben adott segéd szabályra.

A takarmánytétel értékének különböző mértékű szorzata az alapbírság összege, mely nem lehet kevesebb, mint a 2. számú melléklet A táblázata szerinti minimum összeg.

#### **Többes tényállás, több jogsértés:**

A Vhr. 7.§ (2) bekezdése külön nevesíti azt az esetet, ha egy jogsértő magatartással több, az (1) bekezdésben szereplő jogsértés is megvalósul, ilyenkor a bírság alapösszegét a súlyosabb bírságtétellel fenyegetett jogsértésre irányadó bírság kiszabási szabályok szerint kell megállapítani.

Lényeges az is, hogy a takarmány-ellenőrzési bírság tekintetében a jogalkotó különbséget tesz az egy magatartással több jogsértés megvalósítása, illetőleg több magatartással több jogsértés megvalósítása között. Ezen utóbbi esetben a 8.§ (2) bekezdése értelmében a 8.§ (1) bekezdésében megállapított szorzótényezők összeszorzására ad lehetőséget, ezáltal jelentősen növeli a takarmány-ellenőrzési bírság kiszabható értékét.

A 8.§ (1) bekezdés a) pontja szerint a jogalkotó a 2. számú melléklet B táblázatában rögzített szempontokat a bírság kiszabása szempontjából súlyosbító körülménynek minősíti, és magát a szorzótényezőket sem fixösszegben, hanem -tól/-ig határok között állapítja meg, lehetőséget adva itt az egyedi körülmények értékelésére.

A takarmány-ellenőrzési bírság esetében is az Éltv. 23.§

(1)-(2) bekezdésében, azaz a takarmány-létesítmény működéséhez, illetőleg a takarmány-vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges engedély beszerzését, illetőleg a nem engedélyköteles tevékenység, vagy működés bejelentésének elmaradását olyan súlyos jogsértésnek tekinti, amelyhez külön magasabb mértékű szorzókat rendel a 3. számú mellékletben. Legsúlyosabbnak tekintve az engedély beszerzésének elmaradását.

### **Élelmiszer-ellenőrzési bírság**

Az élelmiszer-ellenőrzési bírság a takarmány-ellenőrzési bírsághoz hasonlóan számított összegű bírság.

Az élelmiszer-ellenőrzési bírság alapösszegét a 9.§ (1) bekezdés a)-g) pontja határozza meg, szintén az élelmiszertétel értékét kell a jogszabályban meghatározott szorzókkal megnövelni. A tétel értéke tekintetében megint vissza kell utalni a Vhr. 2.§ (2) és (3) bekezdésében foglalt rendelkezésekre.

A élelmiszer-ellenőrzési bírsághoz tartozó egyes cselekményeket a 62.§ (1) bekezdés a)-g) pontja nevesíti és a Vhr. 9.§ (1) bekezdésének szabályaival összevetve jól látható, hogy a felsorolás a legsúlyosabb cselekménytől a legenyhébb cselekményig terjed.

Az Éltv. 62.§ (2) bekezdése az élelmiszer-ellenőrzési bírság tekintetében a felelős személlyel szemben történő intézkedést és bírság kiszabást tekinti alapesetnek.

A felelős személy (kivéve a zöldség-gyümölcs termék birtokosát) a 62.§ (1) bekezdés a)-d) pontjai tekintetében az Éltv. 14.§ (2)-(5) bekezdése szerinti személyek, míg az (1) bekezdés e) pontja tekintetében az Éltv. 14.§ (6) bekezdésében foglaltak szerinti személyek valemyelyike, pl. élelmiszer előállító, élelmiszer első magyarországi forgalmazója (**felelős személyek köre**).

Az általános szabályokhoz képest a 62.§ (3) és (4) bekezdése kivételi szabályt is tartalmaz:

-ha a felelős személyét nem lehet megállapítani, akkor azzal szemben kell kiszabni a bírságot, akinél az élelmiszert az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv megtalálta (**kivételi szabály - I.**),

-zöldség-gyümölcs ellenőrzés során a bírságot a termék birtokosával szemben kell kiszabni (**kivételi szabály - II.**).

Az Éltv. szintén nem rendelkezik arról, hogy az élelmiszer-ellenőrzési bírságot ismételten ki lehet szabni.

Az élelmiszer-ellenőrzési bírság alapösszege:  
-a tételérték szorzatának meghatározásával kialakuló összeg (**főszabály**),  
-ha a tételérték szorzata nem éri el a 4. számú melléklet A táblázatában meghatározott minimum összeget, akkor a 4. számú melléklet A táblázata szerinti minimum összeget kell bírságalapként figyelembe venni (**kivétel**)  
-ezt a kivételi szabályt azonban nem lehet alkalmazni a zöldség-gyümölcs ellenőrzés során kiszabott bírságokra (**kivétel kivétele**).

A takarmány-ellenőrzési bírsághoz hasonlóan az élelmiszer-ellenőrzési bírságok tekintetében is külön szabályozást találunk arra, hogy ha egy magatartással egyidejűleg több, a 9.§ (1) bekezdésben szereplő jogsértést is megvalósít valaki, akkor a bírság alapösszegét a súlyosabb tétellel fenyegető jogsértésre irányadó bírság kiszabási szabályok szerint kell megállapítani a 9.§ (4) bekezdése alapján (**többes jogsértés**).

A 9.§ (5) bekezdése értelmében a különböző tételeket érintő, azonos tényállású jogsértés esetén az ellenőrzött létesítményben található tételek értékét az alapbírság számításakor össze kell adni.

A szorzó:

-a 4. számú melléklet B táblázatban nevesített súlyosbító tényezőkhöz tartozó szorzók, illetve  
-Éltv. 23.§ (1)-(2) bekezdésének megsértése esetén a 3. számú mellékletben meghatározott szorzók  
(Vhr.10.§ (1) bekezdés)

Ha a Vhr. 10.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti több súlyosbító körülmény állapítható meg, vagy ha az (1) bekezdés a) pontja szerinti súlyosbító és az (1) bekezdés b) pontja szerinti eset együttesen áll fenn, akkor a bírság mértékének megállapításához valamennyi vonatkozó szorzót össze kell szorozni, mellyel egy jelentősen növelt élelmiszer-ellenőrzési bírság kiszabására ad lehetőséget a jogszabály.

A Kúria **Kfv.II.39.001/2012/4.** számú döntésében az Éltv. 14.§ (2) bekezdése alapján a nem magyar élelmiszer biztonságáért és minőségéért

az első magyarországi forgalomba hozó felperest fogadta el az élelmiszerek jelölésére vonatkozó rendelkezések megsértéséért felelős személyként. Ugyanezen döntésében a Kúria nem értett egyet azzal a felperesi érveléssel, hogy a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja alkalmazható és ezért a felperessel szemben felhívást kellett volna alkalmazni, nem pedig azonnal bírságot kiszabni. Elfogadta a Kúria azt is, hogy az élelmiszer-biztonságra, illetve az élelmiszer minőségi előírásokra vonatkozó követelményeknek való meg nem felelés, illetőleg ilyen követelmények megsértése (62.§ (1) bekezdés a) és b) pontjai) esetén a felperessel szemben a bírság kiszabása helyett figyelmeztetés nem alkalmazható az 59.§ (7) bekezdés c) pontjának tiltó rendelkezése folytán.

**Kfv. II. 39.005/2012/5.** számú ítéletében a Kúria az élelmiszer minőségi előírásoknak való meg nem felelése, illetőleg a Magyar Élelmiszerkönyvi megnevezéseket jogellenesen használó élelmiszer forgalomba hozatala, vagy egyéb élelmiszer-jelölési előírásoknak való meg nem felelés - az Éltv. 62.§ (1) bekezdés b), e) pontjaiban rögzített szabálytalanság - miatt kiszabott élelmiszer-ellenőrzési bírság törvényességét vizsgálva azt állapította meg, hogy a porcukorban a hozzáadott gabona alapanyag megjelenése indokoltá tette a 4. számú melléklet b) pontjában rögzített súlyosbító körülmények megállapítását és az ezekhez rendelt szorzó alkalmazását.

**Kfv. III. 37.293/2012/6.** számú ítéletében a Kúria elfogadta, hogy a hatósági ellenőrzéskor a felperest képviselő személyek által meghatározott értékesítési ár a Vhr. 2.§ (2) bekezdése szerinti tételértéknek megfelel. Érvelése szerint az ellenőrzésről felvett jegyzőkönyvre vonatkozóan a felperes semmiféle észrevételt nem tett, a tételérték tekintetében kizárólag a keresetében hozott fel ellenérveket. A Kúria az Éltv. 22.§ c) pontja alapján kiemelte, hogy az üzemelés teljes időtartama alatt jelen kell lennie olyan személynek, aki azonnali intézkedésre feljogosított és felelős. A felelős vezetőnek a hatósági ellenőrzés során jegyzőkönyvi nyilatkozattételre a képviseleti joga nem volt korlátozott, ha ez lett volna, akkor erre vonatkozóan előadást kellett volna tennie. Az eljárás során nyilatkozattétel jogával nem élt a felperes, nem vitatta a helyszíni ellenőrzés során tett megállapításokat, és akkor képviselőjeként eljáró személy által tett nyilatkozatot sem, így lényegében az ellenőrzéskor elfogadott ár a felperes által szolgáltatott ár alapján került meghatározásra. Egyrészt a bizonyítás hiánya, másrészt a jogszabály ellenkező rendelkezése folytán sem fogadta el, hogy az önköltségi árat kellett volna a tétel áráként figyelembe vennie.

A Legfelsőbb Bíróság **Kfv. III. 39.102/2011/4.** számú döntésében az Éltv. 62.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti magatartás miatt törvényesnek találta az élelmiszer-ellenőrzési bírság hatósági megállapítását, rögzítve, hogy a Vhr. 9.§ (1) bekezdése alapján a bírság alapösszegét a minimum összegben, 200.000 forintban kellett megállapítani, majd elfogadta, hogy az alapösszeget meg kellett szorozni a Vhr. 10.§ (1) bekezdés b) pontja alapján a 3. számú mellékletben a nyilvántartásba vételi hiánya miatt fixösszegben megjelölt 3 szorzóval, továbbá alkalmazhatónak látta emellett a Vhr. 10.§ (1) bekezdés a) pontja alapján a 4. számú melléklet B táblázatában a bírság kiszabására okot adó jogsértéssel érintett, vagy potenciális érintett emberekre,

vállalkozások számára figyelemmel az 1-5 tartományba tartozó szorzószám alkalmazását, e körben elfogadva, hogy a 3 szorzószám megfeleltetését.

A Legfelsőbb Bíróság **Kfv.II.37.512/2010/5.** számú ítéletében egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy a fejes káposzta származási országának nem megfelelő feltüntetése nem az élelmiszer-minőségi előírás megsértése, hanem az élelmiszer jelölésére vonatkozó szabály megsértésének minősül, ezért a bírságot nem a Vhr. 9.§ (1) bekezdés b) pontja, hanem annak g) pontja alapján a tétel egyszeres értéke alapján kellett meghatározni. Ezen döntésében a felülvizsgálati bíróság rámutatott arra, hogy a Vhr-ben meghatározott fogalmakat az Éltv-ben meghatározott fogalmak szerint kell használni, tekintettel arra, hogy a Vhr. a törvény rendelkezéseihez kapcsolódó részletszabályokat rögzíti. Ennek tükrében mutatott rá, hogy az élelmiszer jelölés a törvény mellékletének 13. pontja szerint milyen értelmezéssel fogadható el. Mindezek alapján egyetértett az elsőfokú bírósággal abban, hogy az élelmiszer-ellenőrzési bírság alapösszegét a Vhr. 9.§ (1) bekezdés g) pontja szerint kell meghatározni.

A Kúria **Kfv.III. 37.743/2012/8.** számú ítéletében - ahol a füstölt és a hőkezelt sonka fehérjetartalma és annak feltüntetése volt a kifogás tárgya - kimondta, hogy a (magyarországi) forgalmazó felelőssége nem különíthető el a (csehországi) gyártóra irányadó jogszabályok vizsgálatától, mivel a jelölésért a forgalmazón kívül az élelmiszer előállítója is felel. Ezért elfogadta, hogy a forgalmazóval szemben megindult, élelmiszer-ellenőrzési bírság kiszabására irányuló eljárás az élelmiszert előállító felperes jogait és érdekeit is érinti, annak kimeneteléhez nyilvánvaló érdeke fűződik, hiszen a döntés a termék gyártásával és megrendelésével összefüggő gazdasági érdekeit hátrányosan befolyásolja.

Kfv.II. 37.314/2013/9. számú döntésben a Kúria nem fogadta el, hogy a élelmiszer-biztonsági ellenőrzés során feltárt jogsértés miatt élelmiszer-ellenőrzési bírsággal sújtott felperessel szemben a Kkv.tv. 12/A.§ (1) bekezdése alapján figyelmeztetés alkalmazásának lett volna helye, és a Ket. 94.§ (1) bekezdése szerinti eljárásra - felhívás kibocsátására - sem látott lehetőséget. A Kkv.tv. 12/A.§ tekintetében a rendelkezés hatályának fennálltát vitatta, a Ket., 94.§ (1) bekezdése alapján arra mutatott rá, hogy csak hatósági felhívás eredményeként kerülhetett sor a jogsértés orvoslására, a termékek visszahívására.

(itt kérdés: élelmiszer-biztonsági előírás megsértése a Éltv. 62.§ (1) a) pontja szerinti jogsértés, amely tekintetében az Éltv. 57.§ (7) bekezdés c) pontja zárja ki a figyelmeztetés alkalmazhatóságát-igaz, ebben az esetben erre senki nem hivatkozott!!!)

### **Élelmiszerlánc-felügyeleti bírság**

Fő szabály szerint ez a bírság is számított összegű, kivételek lsd. lent 12.§ (1)-(3) bekezdése kapcsán.

A bírság alapösszegét a Vhr. 11.§ (1) bekezdése 15.000 forintban állapítja meg.

A Vhr. 11.§ (2) bekezdése értelmében az alapösszeget a jogsértés körülményeitől függően kell megszorozni az 5. számú mellékletben meghatározott szorzókkal.

**Többes tényállás** együttes fennállása esetén ebben az esetben is lehetőséget teremt a Vhr. 11.§ (3) bekezdése a szorzók összeszorzására.

Érdekessége a szabályozásnak, hogy egyedül itt kap szerepet a szubjektum. A szándékos elkövetés súlyosabb szankcionálására ad lehetőséget a Vhr. 11.§ (4) bekezdése, amikor kimondja, hogy ha szándékosan követték el a jogsértést okozó cselekményt, az adott tényálláshoz tartozó legalacsonyabb szorzó nem alkalmazható.

A Vhr. 11.§-ának rendelkezések alól kivételt enged a 12.§ (1) bekezdése, amikor azt rögzíti, hogy az Éltv. 63.§ (1) bekezdés d) pontjában meghatározott cselekmények miatt **tételes bírság** szabható ki a takarmány-vállalkozóval szemben. Tételes a bírság a Vhr. 12.§ (2) bekezdésében megfogalmazottak szerint a nyomon követhetőségi szabályok megsértése esetén is.

Részben minősül kivételes szabálynak a 12.§ (3) bekezdésében rögzített azon eset, amikor az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv hatósági tevékenységének akadályozása, intézkedésének figyelmen kívül hagyása, mint jogsértés esetére úgy rendelkezik, hogy az élelmiszerlánc-felügyeleti bírság nem lehet kevesebb 50.000 forintnál.

A Legfelsőbb Bíróság **Kfv. III. 39.070/2011/6.** számú ítéletével törvényesnek minősítette az elsőfokú bíróság keresetet elutasító ítéletét. A közigazgatási per alapjául szolgáló közigazgatási határozatokban a takarmány forgalmazására vonatkozó szabályok megsértése miatt a hatóság 600.000 forint bírságot szabott ki a felperessel szemben, tekintve, hogy takarmánynak minősülő állateledel forgalmazást a felperes engedély nélkül folytatta éveken keresztül. A Vhr. 5. számú melléklet A táblázata alapján a 2-15 szorzó alkalmazhatósága mellett a 8-as szorzó alkalmazására látott indokot, mivel a tevékenység bejelentésének elmulasztása azt eredményezte, hogy több éven keresztül a hatóság ellenőrzése nélkül folytatott a felperes a takarmány-forgalmazást, továbbá a több éves folyamatos állateledel forgalmazásából származó árbevétele jelentős volt. A bíróság a Ket. 94.§ (1) bekezdésében foglaltak, azaz bírság helyett a felhívás alkalmazására nem látott lehetőséget.

**A joggyakorlat-elemző csoport szerint a szabályozást és a joggyakorlatot egyértelműsíteni kell, mert**

-az Éltv. bírságot „kell kiszabni” rendelkezése ellenére van mód a bírság mellőzésére és figyelmeztetés alkalmazására az 59.§ (7) bekezdése szerinti eseteket leszámítva

-a Ket. 94.§-a nem alkalmazható azokban az esetekben, ahol az Éltv. 59.§ (7) bekezdése a figyelmeztetés alkalmazását kizárja (hiszen felhívás azonos jellegű figyelmeztetéssel, és ez utóbbi az Éltv. alapján nem alkalmazható).

- o -

II. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (továbbiakban: Evt.) szabályozza az erdőgazdálkodási bírság és az erdővédelmi bírság hatósági alkalmazását.

#### **Személyi és tárgyi hatály:**

##### **Az erdőgazdálkodási bírság kiszabható:**

-az erdőgazdálkodóval szemben (Evt. 107.§ (1) bekezdése)

-az erdő tulajdonosával, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyonkezelői, földhasználati, haszonélvezeti, használati jog jogosultjával szemben (Evt. 107.§ (2) bekezdése)

-azzal szemben is, aki az Evt. 18.§ (3) és (4) bekezdéseiben foglalt bejelentési kötelezettségét elmulasztja és a terület használatára jogosult, engedély nélkül hajtja végre az erdőtelepítést, az Evt. 70.§ (3) bekezdésében, illetőleg az Evt. 90.§ (2) bekezdésében foglalt előírásokat megsérti.

##### **Milyen cselekmény miatt:**

Az Evt. 107.§ (1) bekezdés a)-r) pontja tartalmazza, hogy melyek azok a magatartások, illetőleg kötelezettségek, amelyek tanúsítása, illetőleg elmulasztása esetén az erdőgazdálkodási bírság alkalmazható. Az Evt 107.§ (1) bekezdés a)-i) pontjaiban az Evt. egyes jogszabályi helyeinek felhívása mellett jelöli meg azokat a jogszabályi kötelezettségeket, amelyeknek az erdőgazdálkodó egyébként köteles eleget tenni, s amely kötelezettségek elmulasztása esetén alkalmazható vele szemben a szankció. A 107.§ (1) bekezdés j)-r) pontjaiban pedig azon tényállásokat rögzíti - már kifejezetten nevesítve az egyes cselekményeket - , amelyek tanúsítása marasztaláshoz vezet. Jogsértés például ha az erdő felújítását nem az engedélyezett módon hajtja végre, vagy

az erdőtűzvédelmi terv készítési kötelezettségének hatósági felhívás ellenére nem tesz eleget.

Az erdő tulajdonosa, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyongazdálkodási, földhasználati, hasznélvezeti, használati jog jogosultja bírsággal büntethető, ha - az erdőgazdálkodó hiányában - az erdőgazdálkodási hatóság felszólítását követően az erdőt károsító hatások és a káros tevékenységek elleni védekezésről, a bekövetkezett károsítások hatásainak felszámolásáról, az erdő talajának védelméről nem gondoskodik, az erdő szakszerű felújítását nem végzi el, illetőleg az erdő őrzésére vonatkozó kötelezettségének nem tesz eleget.

A 107.§ (4) bekezdése értelmében az erdőgazdálkodási bírságot a cselekmény folytatása, vagy újbóli elkövetése esetén **ismételten** ki lehet szabni.

A bírság mértéke:

Az erdőgazdálkodási bírság mértékét az erdőgazdálkodási és erdővédelmi bírság mértékéről és kiszámításának módjáról szóló 143/2009. (VII.6.) Kormányrendelet határozza meg.

Az erdővédelmi bírság látszólag számított bírság, azonban egyes esetekben mérlegelésre van lehetőség a szorzótényező kiválasztása körében.

Alapösszege az Evt. 82.§ (1) bekezdése szerinti erdővédelmi járulékalap (EJA), melynek összege 100.000 forint.

A bírság mértékét a Korm.rend. 3. §-a tartalmazza, az egyes, az Evt. 107.§ (1) bekezdése szerinti felsorolást követő rendelkezéseiben megadottak szerint (pl. 0,2 EJA, 0,1 EJA, 0,3 EJA, 1,0 EJA). Ezt az értéket a szabályozás társítja egy mennyiségi értékhez. A mennyiségi érték lehet a kitermelt fa mennyisége, az érintett erdőterületek száma, a terület hektárban megállapított értéke, de a jogsértések száma („alkalmanként”) is.

Bonyolulttá teszi a szabályozást, hogy egyes esetekben a bírság a mennyiségi tényezők mellett -től-ig határookban adja meg az EJA értéket. Pl. az Evt. 107.§ (1) bekezdés d) pontjába foglalt magatartás esetén alkalmanként (1.) az erdő károsításának mértékétől függően (2.) és az elhelyezett szennyvíz, szennyvíziszap, hígtrágya, vagy talajszennyező anyag mennyiségétől (3.) függően 0,5 EJA-5,0 EJA. Az ilyen típusú rendelkezés mérlegelésre, az egyedi körülmények értékelésére is lehetőséget ad a tételes értékeken felül, melyet a hatóságnak külön kell



indokolnia.

A 3.§ rendelkezéseit vizsgálva arra a következtetésre juthatunk, hogy jelentősége van a kitermelt fa mennyiségének a bírság mértékének meghatározásakor, ugyanakkor jelentősége van a károsítás mértékének, a jogellenes magatartással érintett terület nagyságának, a 107.§ (2) bekezdésében foglalt személyi körre vonatkozóan a Kormányrendelet 3.§ (2) bekezdése az erdő veszélyeztetettségének mértékét emeli ki. Azaz az egyedi tényállásoktól függ, hogy mit lehet, kell figyelembe venni a szankcióalkalmazás során.

Érdekes szabályozása a Korm.rend. 3.§ (3) bekezdésének, hogy ha valaki az Evt. 107.§ (3) bekezdés a) pontjában foglaltakat valósítja meg (Evt. 18.§ (3) és (4) bekezdésében foglalt bejelentési kötelezettség elmulasztása), első ízben figyelmeztetésben kell részesíteni, és ha a figyelmeztetés ellenére a közléstől számított 30 napon belül nem tesz eleget kötelezettségének, akkor kell vele szemben erdőgazdálkodási bírságot kiszabni.

Az Evt. 107.§ (3) bekezdés b), c), d) és e) pontjában foglaltak megsértése esetén a jogsértő alkalmanként köteles a meghatározott nagyságú EJA-val egyenlő nagyságú bírságot megfizetni.

#### **Az erdővédelmi bírság:**

##### Ki fizeti?

-bárki, aki az Evt. 108.§ (1) bekezdésében nevesített jogszabályi rendelkezésekben foglalt kötelezettséget megszegi

-az erdő tulajdonosa, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyongazdálkodói, földhasználati, haszonélvezeti, használati jog jogosultja, ha erdejében bejelentés nélkül végzett fakitermelésre megbízást adott, vagy a fakitermelésről tudomással bírt, és azt haladéktalanul nem jelentette be az erdészeti hatóságnak (108.§ (2) bekezdés),

-a vadászatra jogosult (108.§ (3) bekezdés a)-c) pontjai szerint).

A 108.§ (4) bekezdése értelmében erdővédelmi bírság folytatódólagos károkozás esetén ismételten kiszabható.

Az erdővédelmi bírság összegének megállapítása során a Korm.rend. 4.§-a igazodik az Evt. 108.§ (1) bekezdésében foglalt tényállásokhoz. Lényegében megállapítható a

szabályozásról is, hogy hasonlít az erdőgazdálkodási bírságéhoz.

A bírság megállapítása során mérvadó lehet a jogsértéssel érintett terület nagysága, az erdő károsodása, az elhelyezett hulladék mennyisége, a kivágott fa mennyisége köbméterben. Súlyosító körülményként értékeli 4.§ 7. pontja, ha jogsértés következményeként erdőtűz alakul ki. A vadászatra jogosulttal szemben alkalmazható erdővédelmi bírság mértéke körében az erdő károsításának, a károsítással érintett terület nagyságának van jelentősége.

Fontos szabály a Korm.rend. 5.§-a, mely szerint 3 éven belül ismételt jogsértés esetén az erdővédelmi bírságtétel, valamint a kiszabható bírság alsó és felső határa a kétszeresére emelkedik, azaz az ismételt jogsértés megismétlésekor a jogszabály lehetővé teszi a magasabb, szigorúbb szankciók alkalmazását.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.344/2008/8. számú ítéletében a lefolytatott bizonyítási eljárás alapján arra a következtetésre jutott, hogy az erdő tulajdonosai megfelelően eleget tettek az erdő őrzésére vonatkozó kötelezettségüknek azzal, hogy az erdő őrzésével meghatározott személyt bíztak meg, aki az adott területeket rendszeresen, heti bejárással ellenőrizte. Nem fogadta el a Legfelsőbb Bíróság az alperes azon hivatkozását, hogy a jogosulatlan fakitermelés miatt feljelentést tevő felperesek terhére a feljelentésben szereplő fa mennyiség és a helyszíni szemlén megállapított jogosulatlanul kitermelt fa mennyisége közötti különbség után erdőgazdálkodási bírság kiszabásának van helye.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.271/2008/6. számú ítéletében törvényesnek találta az erdészeti hatóság azon eljárását, hogy az ingatlan tulajdonos felperes által csatolt szakértői véleményben meghatározott engedély nélkül és illetéktelenek által kitermelt fa mennyiségét tekintette a teljes kitermelt fa mennyiségi meghatározása szempontjából relevánsnak a körzeti erdőterv becsült adataival szemben.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.37.362/2008/5. számú ítéletében rámutatott arra, hogy az erdő őrzési kötelezettsége alól nem mentesíti az erdő tulajdonosát egészségi állapota, illetőleg személyi és egészségügyi körülményei, hiszen a cselekvőképes nagykorú felperes abban nem volt akadályozva, hogy kötelezettségei elvégzésére mással szerződést kössön, így ha maga nem tudta az erdő őrzését elvégezni, erre vonatkozóan más személyt megbízhatott volna. Figyelemmel azonban arra, hogy ezen kötelezettségének nem tett eleget, ezért erdőgazdálkodási bírság fizetésére való kötelezésének jogalapját fennállónak ítélte.

A Kfv.IV.37.207/2009/4. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság a régi erdőtörvény (az erdőről és az erdő védelméről szóló 1996. évi LIV. törvény 102.§ (1) bekezdés a) pontja) alapján vizsgálta, hogy az erdő tulajdonosának felróható okból került-e sor az engedély nélküli fakitermelésre. Megállapította a felülvizsgálati bíróság, hogy az erdő

tulajdonosai az erdő őrzésére vonatkozó kötelezettségüket nem sértették meg, illetőleg nem az erdő őrzésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének elmaradása okozta az engedély nélküli fakitermelést, mivel a tulajdonos arról meggyőződött, hogy a szomszédos erdőrészletben engedéllyel rendelkező szakemberek végeznek fakitermelést. A fakitermelést végző szakemberek elismerték, hogy az engedélyezett mértéket meghaladó fakitermelés figyelmen kívül hagyása következménye. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a fakitermelést végző emberek munkájának ellenőrzése a fakitermelést engedélyezett erdőgazdálkodó kötelezettsége lett volna, nem pedig a szomszédos területek tulajdonosainak (felperesnek) a feladata.

A Kfv.III.37.545/2009. számú ügyben a felperes erdőfelújítási kötelezettségének nem tett eleget, ezért az erdőfelújításra megállapított határidő elmulasztása, illetve túllépése miatt 50.000 forint erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte őt az erdészeti hatóság. Az elsőfokú bíróság a közigazgatási határozatokat törvénysértőnek találta és azokat hatályon kívül helyezve megállapította, hogy a közigazgatási per folyamán a felperes erdőmérnök szakértői véleménnyel, magánszakértői véleménnyel igazolta, hogy az érintett területek nem tudnak tápanyagot biztosítani a fatenyészet számára, ezért pusztult ki a területen az erdő. A terület újraerdősítése a megváltozott termőhelyi viszonyok miatt biztos gazdasági kudarc, így lehetetlenné teszi a sikeres erdőtelepítést. Az alperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az 1990 óta erdőfelújítási kötelezettség alá eső területen, a nyilvántartásba nem vett és érvényes üzemtervvel nem rendelkező erdőgazdálkodó, akit erdőfelújítási kötelezettség terhelt, nem mentesülhet e kötelezettség teljesítése alól, illetőleg a benyújtott szakértői vélemény alapján és kötelezettsége okán a kiszabott bírság alóli mentesülésére sem kerülhet sor. A magánszakértői véleményt a Legfelsőbb Bíróság arra tartotta alkalmasnak, hogy a benyújtott üzemterv jóváhagyását, illetőleg annak módosítását kérje az erdőgazdálkodó.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.VI.37.658/2010/4. számú ítéletében elfogadta az engedély nélküli fakitermelés során a kitermelt fa mennyiségének szakértői bizonyítással történő megállapítását, és ezen szakértői bizonyítás eredményére alapítottan a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezését a fatömeg pontatlan meghatározása miatt.

A Kúria a Kfv.II.37.194/2011/5. számú ítéletében arra mutatott rá, hogy a III.-IV.r. felperes az erdőgazdálkodási bírság megfizetésére köteles volt, tekintettel arra, hogy a vizsgált időszakban az adott területre nem volt bejelentett erdőgazdálkodó, aki az engedély nélküli fakitermelés miatt felelősséggel tartozott. Az erdőgazdálkodói feladatok ellátásával megbízott személy hiánya körében arra mutatott rá, hogy a hatóság a megjelölt személyt nyilvántartásba nem vette, ezért az engedély nélküli fakitermelés jogkövetkezményét a felperesek, mint erdőtulajdonosok köteles viselni.

A Kúria a Kfv.VI.37.348/2011/7. számú döntésében rámutatott arra, hogy az illetéktelenek által végzett fakitermelésről (falopásról) szóló bejelentés megtételének elmaradása az erdőgazdálkodási bírság megfizetésének elrendelését vonja maga után. A régi erdőtörvény 102.§ (1) bekezdés a) pontja alapján a felrőhatóság körében utalt arra, hogy

az erdőgazdálkodó köteles gondoskodni az erdő védelméről, annak őrzéséről, ha ezen kötelezettségének nem tesz eleget, akkor magatartása felróható, s erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezhető. A bírság mérséklésére nincs lehetőség, méltányossági jogköre a hatóságnak, de még a bíróságnak sincs. Felperes által hivatkozott körülmények méltányossági jogkörben nem vehető figyelembe, mert méltányosságot a jogszabály nem biztosít.

**A fenti területeken a munkacsoport jogalkalmazási problémát nem talált. Általános megállapítások tehető a határozat indokolása tekintetében, a mérlegelési szempontok bemutatása és a hatósági értékelés levezetése kapcsán a valós törvényességi kontroll biztosítása érdekében.**

(készítette: dr. Tóth Kincső)

### ***III.14. A 2013. évi V. törvénynek a polgári jogi felelősségre vonatkozó rendelkezései***

A 2014. március 15. napján hatályba lépő új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. törvény) alapvető elveit tekintve nem tér el az 1959. évi IV. törvény (régis Ptk.) szerződésen kívül okozott kárért való felelősség (deliktualis felelősség) szabályaitól. A felelősség továbbra is a károkozó felróhatóság alapul, azonban a szerződésszegésért való felelősség esetében az új Ptk. szakít a felróhatósági alapú felelősségi rendszerrel.

Az új Ptk. szabályai szerint is a kártérítési felelősségnek négy konjunktív feltétele van, a jogellenes magatartás, a felróhatóság, a kár bekövetkezése és az okozati összefüggés a felróható magatartás és a kár bekövetkezése között.

#### **1. Jogellenesség**

Az új Ptk. 6:518. §-a A károkozás általános tilalmat címet viseli. Ez a § kiegészítve az 6:520. §-ban foglalt rendelkezésekkel kimondja, hogy a törvény tiltja a jogellenes károkozást, azaz a kártérítés feltételeként megkívánt jogellenesség külön bizonyítása szükségtelen, fenntartva a bírói gyakorlatban korábban kialakult azt az

elvet, mely szerint a károkozás ténye önmagában bizonyítja a magatartás jogellenességét. Az új Ptk. rendelkezéseiben is a „neminem laedere” elve érvényesül.

Az új Ptk. azonban a 6:520. § a - d) pontjaiban megfogalmazza azt a négy esetet, amelyekben a károkozás nem minősül jogellenesnek. Az a) pont szerint a károkozás nem minősül jogellenesnek, ha a károkozó a kárt a jogosult beleegyezésével okozta. A b) pont lényegében megismétli a jogos védelem régi Ptk. 343. §-ának szabályát. A c) pont szerint nem jogellenes a szükséghelyzetben okozott kár, azzal arányos mértékben.

Az új Ptk. e § d) pontjában a joggyakorlatban problematikus esetet szabályoz, az úgynevezett jogági jogellenesség kérdését. Kimondja, hogy nem jogellenes a károkozás, ha a károkozó a kárt jogszabály által megengedett magatartással okozta. Egyértelművé teszi azonban, hogy önmagában a jogszabály által megengedett magatartás tanúsítása nem teszi jogszerűvé a károkozást. A kártérítési kötelezettség alóli mentesüléshez ugyanis az is szükséges, hogy a magatartás más személy jogilag védett érdekét ne sértse, vagy a jogszabály a károkozót kártalanításra kötelezze. E rendelkezés hatálya alá tartoznak a jogerős építési engedély alapján folytatott építkezéssel okozott károk, a kisajátítás stb.

## **2. Felróhatóság**

Az új Ptk. 6:519. §-a A felelősség általános szabálya cím alatt kimondja, hogy aki másnak jogellenesen kárt okoz köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól a károkozó, ha bizonyítja, hogy magatartása nem volt felróható. A felróhatóság jelentését a régi Ptk. az adott helyzetben általában elvárható magatartással magyarázta meg. Az új Ptk. 6:519. §-a ezt a magyarázatot nem tartalmazza, azonban az a bevezető rendelkezések között az 1:4. § Az elvárható magatartás elve. Felróhatóság cím alatt az (1) bekezdésben kimondja, hogy ha a törvény eltérő követelményt nem támaszt, a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A felróhatóság tartalmi kérdésében tehát nincs változás az új Ptk-ban a régi Ptk. szabályaihoz képest.

## **3. A kár**

Az új Ptk. a 6:522. § (1) bekezdése szerint a régi Ptk. rendelkezéseivel azonosan a teljes kártérítés elve alapján áll. A (2) bekezdés a - c) pontjaiban kimondja, hogy a károkozó köteles megtéríteni a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést (*damnum emergens*), az elmaradt vagyoni előnyt (*lucrum cessans*), valamint a károsultat ért vagyoni hátrány kiküszöböléséhez szükséges költségeket.

A (3) bekezdésben az új Ptk. kimondja a régi Ptk.-ból hiányzó káronszerzés tilalmát, e szerint a kártérítést csökkenteni kell a károsultnak a károkozásból származó vagyoni előnyével, kivéve ha ez az eset körülményeire tekintettel nem indokolt.

A (4) bekezdésben az új Ptk. fenntartja a régi Ptk. 339. § (2) bekezdésének azt a rendelkezését, amely szerint a bíróság különös méltánylást érdemlő körülmények fennállása esetén a kártérítés mértékét a teljes kárnál alacsonyabb összegben is meghatározhatja.

Jelentős eltérés a régi Ptk.-hoz képest, hogy a nem vagyoni hátrányról az új Ptk. nem a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség keretei között rendelkezik. Ezeket a szabályokat a Második Könyv 2:52. §-a Sérelemdíj cím alatt tartalmazza, mely szerint akit személyiségi jogában megsértének, sérelem díjat követelhet az őt ért nem vagyoni sérelemért. A (2) bekezdés szerint a sérelemdíj fizetésére kötelezés feltételeire – különösen a sérelemdíjra kötelező személy meghatározására és a kimentés módjára – a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkezésének bizonyítása nem szükséges.

#### **4. Okozati összefüggés**

Az okozati összefüggéssel kapcsolatban az új Ptk. 6:521. §-a jelentős új rendelkezést tartalmaz. A régi Ptk. nem tartalmazott szabályt az okozati kapcsolat megállapítására. Az új Ptk. úgynevezett előreláthatósági formulája kimondja, hogy nem állapítható meg az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia. Ez az elv lényegét tekintve a bírói gyakorlatban már kialakult akkor, amikor az elvileg végtelenbe nyúló oksági láncolatból csak azt vette figyelembe, amely ésszerűen előre látható volt, illetve normális lefolyás útján

keletkezett, adekvált - releváns kapcsolatban állt a jogellenes magatartás a bekövetkezett kárral.

Az új Ptk. rendelkezései alapján a bizonyítási teher megoszlása sem változott a felek között. Továbbra is a károsultnak kell bizonyítani a magatartás jogellenességét, a kár bekövetkeztét, valamint az okozati összefüggést a károkozó magatartás és a kár bekövetkezése között. A károkozót terheli annak bizonyítása, hogy magatartása nem volt felróható.

### **Vétkességtől független felelősségi formák**

Az új Ptk. nem változtat a régi Ptk. veszélyes üzemi felelősség főszabályán, amikor a 6:535. §-ban kimondja, hogy aki fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytat, köteles az ebből eredő kárt megtéríteni. A károkozó az új Ptk. szerint is abban az esetben mentheti ki magát a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a kárt olyan elháríthatatlan ok idézte elő, amely a fokozott veszéllyel járó tevékenység körén kívül esik (külső elháríthatatlan ok).

Az új Ptk. azonban pótolja a régi Ptk-nak azt a hiányosságát, hogy nem határozta meg az üzembentartó fogalmát. A bírói gyakorlat által kialakított elv az új Ptk. 6:536. § (1) bekezdésében került megfogalmazásra, amely szerint a fokozott veszéllyel járó tevékenység folytatójának az minősül, akinek érdekében a veszélyes üzem működik. A (2) bekezdése pedig kimondja, hogy ha a veszélyes üzemnek több üzembentartója van, őket közös károkozónak kell tekinteni. Ilyenek pl. a házastársak függetlenül attól, hogy melyikük a gépjármű tulajdonosa és attól is, hogy a fokozott veszéllyel járó tevékenységet rendszerint melyikük folytatja. A veszélyes üzemi tevékenységért tehát nem a tényleges használó, hanem az felel, akinek érdekében a veszélyes üzem működik.

### **A felelősséget csökkentő tényező: az önhiba**

Az új Ptk. továbbra is fenntartja, sőt pontosítja és kiterjeszti a károsult kárenyhítési kötelezettségét. A 6:525. § (1) bekezdés ugyanis kimondja, hogy a károsultat kármegelőzési, kárelhárítási és kárenyhítési kötelezettség terheli. Az e kötelezettség felróható megszegése miatt keletkezett kárt a károkozó nem köteles megtéríteni. Továbbra is kizárja tehát a károkozó felelősségét az a

körülmény, ha a károsult a kármegelőzési, kárelhárítási vagy kárenyhítési kötelezettségét felróhatóan megszegte.

Az új Ptk. 6:525. § (2) bekezdésében kimondja, hogy a károkozó és a károsult között a kárt magatartásuk felróhatósága arányában, ha ez nem állapítható meg, közrehatásuk arányában kell megosztani. Ha a közrehatás arányát sem lehet megállapítani, a kárt a károkozó és a károsult között egyenlő arányban kell megosztani. A károkozó és a károsult között tehát első helyen felróhatóság alapú, ennek megállapíthatósága hiányában okozatosság – közrehatás alapú kármegosztásra kerül sor és ha ez sem állapítható meg, akkor a kárt egyenlő arányban kell közöttük megosztani.

### **Felelősség a szerződésszegéssel okozott károkért**

Az új Ptk. jelentős változást hozott a szerződésszegéssel okozott károk megtérítésével kapcsolatban. A régi Ptk. a 318. § (1) bekezdésébe foglalt utaló szabálya a szerződésszegésért való felelősségre, valamint a kártérítés mértékére a szerződésen kívül okozott károkért való felelősség szabályait rendelte alkalmazni. Főszabályként tehát a szerződésszegéssel okozott károkért is a vétkes károkozó felelt, azonosak voltak a felelősség alóli kimentés, valamint a kár megtérítésének szabályai. Az egységes kártérítési rendszer előnye az volt, hogy a felelősségi tényállások között felmerülő elhatárolási kérdéseknek nem volt gyakorlati következménye.

Az új Ptk. azonban két döntő ponton szakított az egységes kártérítési jogi rendszerrel. Eltérő alapokra helyezi a kimentést a szerződésszegési (kontraktuális) és a szerződésen kívüli (deliktuális) kártérítési felelősség esetén és különböző szabályokat állapít meg a megtérítendő kár feltételeivel kapcsolatban.

A koncepcionális változás oka az, hogy a kártérítési felelősségnek eltérő gyökerei vannak a szerződésen kívüli jogellenes károkozó magatartás és szerződésszegés esetén. A deliktuális felelősség esetében a károkozó és a károsult között a károkozó magatartást megelőzően csak egy abszolút szerkezetű jogviszony van, a károkozó magatartás hozza létre a relatív szerkezetű kártérítésre kötelező jogviszonyt. A kontraktuális felelősség esetében azonban a károkozást megelőzően is áll fenn a felek között egy relatív szerkezetű jogviszony, a szerződés, amely



meghatározza a felek egymással szemben tanúsítandó magatartását, jogaikat és kötelezettségeiket. A károkozó magatartás pedig a szerződésben vállalt kötelezettség megszegése. A deliktuális felelősségnél a károkozás általános tilalma szenved sérelmet, míg a kontraktuális felelősségnél a károkozó magatartás egy szerződésben önként vállalt kötelezettség megszegését jelenti.

A fenti elvekből következően az új Ptk. megszigorítja a szerződésszegő fél kimentésének lehetőségét, ezzel a szerződésszegéssel okozott kárért fennálló felelősség elszakad a felróhatóság elvétől, amely a deliktuális felelősség körében továbbra is változatlanul fennáll. Ebből következően a szerződésszegő fél abban az esetben is köteles megtéríteni a másik fél kárát, ha úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Az önkéntes szerződéses vállalás megszegése miatt szigorúbb kimentési mércét kell alkalmazni, ha a másik fél jogos ügyletei, várakozásai a szerződésszegés folytán megghiúsulnak.

Az új Ptk. a 6:142. §-ban kimondja, hogy aki a szerződés megszegésével a másik félnek kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Mentésül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy a szerződésszegést ellenőrzési körén kívül eső, a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta és nem volt elvárható, hogy a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.

Ez a rendelkezés a szerződésszegésért való kártérítési felelősség alóli mentesüléshez elsősorban azt kívánja meg, hogy a károkozó körülmény a szerződésszegő fél ellenőrzési körén kívül merüljön fel. Itt az a körülmény vehető figyelembe, amelyre a fél nem képes hatást gyakorolni. Ilyenek lehetnek a vis maior hagyományos esetei, radikális piaci változások stb.

A kimentés második feltétele az, hogy a szerződésszegő fél számára a saját ellenőrzési körén kívül felmerülő körülmény a szerződéskötés idején objektíve ne legyen előre látható. A kimentés további konjunktív feltétele az, hogy nem volt elvárható a szerződésszerű teljesítést akadályozó körülmény elkerülése, vagy a kár elhárítása.

Az új Ptk. a szerződésszegéssel okozott kártérítés összege vonatkozásában is a szerződésen kívül okozott kár megtérítésétől eltérő rendelkezéseket tartalmaz. Az új Ptk. a szerződésszegési kártérítés körében is a teljes

kártérítés elvéből indul ki. Ez az elv korlátozás nélkül érvényesül a szerződésszegés következtében a szolgáltatással kapcsolatban közvetlenül felmerült károk tekintetében. A 6:143. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy kártérítés címén meg kell téríteni a szolgáltatás tárgyában keletkezett kárt. Ez a kár pl. a hibás teljesítés esetén a szolgáltatás hibájában álló kár (tapadókár), a szerződésszerű teljesítéshez szükséges indokolt költségek stb. Ezekkel a kártételekkel mint a szerződésszegés lehetséges következményeivel ugyanis a szerződésszegő félnek eleve számolnia kell.

Nem érvényesül azonban maradéktalanul a teljes kártérítés elve a következménykárok és az elmaradt vagyoni előny tekintetében (*lucrum cassans*). A következménykárok és az elmaradt haszon tekintetében a bírói gyakorlat korábban is tett kivételeket a teljes kártérítés elve alól. A következménykárok láncolata elvileg végtelen is lehet, ezért a bírói gyakorlat a bizonyítottság hiányával vagy az oksági kapcsolat megszakadásával indokolta a kártérítési igények részleges elutasítását. Az új Ptk. a szerződésszegéssel okozott kár megtérítendő mértékét reális határok közé kívánja szorítani és ennek érdekében előreláthatósági klauzulát állít fel. A Ptk. 6:143. § (2) bekezdés ugyanis kimondja, hogy a szerződésszegés következményeként a jogosult vagyónában keletkezett egyéb károkat és az elmaradt vagyon előnyt olyan mértékben kell megtéríteni, amilyen mértékben a jogosult bizonyítja, hogy a kár mint a szerződésszegés lehetséges következménye a szerződés megkötésének időpontjában előre látható volt. Ez az előre láthatósági klauzula nem azonos a 6:142. §-ban említett a felelősség alóli kimentés egyik feltételeként meghatározott előreláthatósággal. A 6:143. § (2) bekezdése szerinti előreláthatóság kizárólag a szerződő partnernél esetlegesen bekövetkező kárra, a szerződésszegés által a jogosult jövedelem-kiesésére és esetleges következmény káraitra vonatkozik.

Az előreláthatósági klauzula alkalmazása azt jelenti, hogy a következménykárok és az elmaradt haszon megtérítendő összege nem haladja meg azt a veszteséget, amelyet a szerződésszegő fél a szerződés megkötésének időpontjában előre látott vagy előre kellett látnia azon tények és körülmények alapján, amelyekről, mint a szerződésszegés lehetséges következményeiről az említett időpontban tudott, vagy tudnia kellett. A szerződést megszegő fél csak olyan károkért tartozik helytállni, amelyeket előre

látott, melyek bekövetkezésével tisztában volt. Ezért a másik szerződő félnek érdekében áll partnerének tájékoztatása az esetleges szerződésszegés várható következményeiről, a lehetséges következménykárok nagyságáról. Az adott szerződésszegés következményeit lényegesen meghaladó károk kockázatát a fél ugyanis kizárólag szerződő partnere figyelemfelhívása alapján ismerheti meg. A károk kockázatának ismeretében hozhat reális döntést a szerződés megkötéséről és azok feltételeiről, az esetleges felelősségkorlátozásról, illetve az ellenszolgáltatásról, vagy biztosítási szerződés megkötéséről.

Az előreláthatóság fogalma e § alkalmazásában is objektív, az előreláthatósági követelményt nem a konkrét szerződésszegőre, hanem egy hasonló helyzetben lévő ésszerűen és gondosan eljáró személyre kell vonatkoztatni.

A Ptk. rendelkezése értelmében a bizonyítási kötelezettség a jogosultat terheli, a jogosultnak kell bizonyítania, hogy a kár a szerződés megkötésének időpontjában előre látható volt.

Az előreláthatósági klauzula bevezetése rugalmas eszköznek tűnik a bíróság kezében arra, hogy a szerződésszegés következtében előállott elmaradt hasznokat és következménykárokat a felek között a szerződési jogi szemlélethez, az üzleti megfontolásokhoz igazodóan igazságosan megoszthassa.

A fenti rendelkezések nem alkalmazhatók azzal szemben, aki a szerződést szándékosan megszegi, őt az előre láthatósági klauzula nem védi. Az új Ptk. 6:143. § (3) bekezdés ugyanis kimondja, hogy szándékos szerződésszegés esetén a jogosult teljes kárát meg kell téríteni.

Néhány kérdésben az új Ptk. is összekapcsolja a kontraktuális felelősséget a deliktuális felelősséggel. A 6:144. § (1) bekezdésében ugyanis kimondja, hogy a károsult kármegelőzési, kárelhárítási és kárenyhítési kötelezettségére, továbbá a közös károkozók felelősségére, valamint a (2) bekezdés szerint a kár fogalmára és a kártérítés módjára a szerződésen kívül okozott károk megtérítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni azzal az eltéréssel, hogy a kártérítés méltányosságból való mérséklésének nincs helye.

Említést érdemel még a 6:145. §-nak a párhuzamos kártérítési igények kizárására vonatkozó rendelkezése. Az új Ptk. ebben egyértelműen kimondja, hogy abban az esetben, ha a szerződésszegés egyben szerződésen kívüli károkozó magatartásnak is minősül, a kártérítési igényt a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint lehet érvényesíteni. A két felelősségi rendszer összeütközése általában akkor következik be, ha a szerződő fél maga válik egy szerződésen kívüli kártérítési jogviszony alanyává pl. a személyfuvarozó szerződéses kötelezettségét is megszegi és a fuvarszköz üzemben tartója is, melynek alapján deliktuális felelőssége is fennáll az utasnak egy balesettel okozott károkért. Ez a megoldás azért látszik elfogadhatónak, mert a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai hasonlatossá váltak a veszélyes üzem üzemtartójának felelősségéhez.

(készítette: Dr. Kollár Márta)

## **IV.fejezet**

### **Javaslatok**

1. A Joggyakorlat-elemző csoport a Bszi. 30.§ (2) bekezdése alapján kéri a Kúria Elnökét, jogalkotás kezdeményezése érdekében forduljon az Országos Bírósági Hivatal Elnökéhez a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001.(XII.21.) Kormányrendelet módosítását, ezen belül is az 1.§ (2), (3) és (5) bekezdését érintően - tekintettel a 3.§ (2) bekezdésében foglaltakra -, ezzel megteremtve a hatósági mérlegelési szempontok egyértelmű és világos meghatározását, alkalmazását.
2. A Joggyakorlat-elemző csoport a Bszi. 30.§ (2)

bekezdése alapján kéri a Kúria Elnökét, jogalkotás kezdeményezése érdekében forduljon az Országos Bírósági Hivatal Elnökéhez és ennek folytán kerüljön ki az egyes közúti közlekedési szabályokra vonatkozó rendelkezések megsértésével kapcsolatos bírsággal összefüggő hatósági feladatokról, a bírságok kivetésének részletes szabályairól és a bírságok felhasználásának rendjéről szóló 42/2011.(VIII.11.) NFM rendelet 6.§ (1) bekezdés első mondatából az a rendelkezés, hogy „a tájékoztatástól számított 30 napon belül bírósági felülvizsgálat kezdeményezhető”.

3. Javasolja továbbá a Joggyakorlat-elemző csoport, hogy a Kúria Közigazgatási és Munkaügyi Kollégiuma vizsgálja meg és - belátása szerinti formában - adjon egyértelmű iránymutatást arról, hogy

- mi minősül mérlegelési jogkörben hozott hatósági határozatnak, és jelölje ki, hogy e határozat bírósági felülvizsgálatának melyek a főbb irányai, szempontjai és mi tekinthető felülmérlegelésnek, hol húzódnak ennek határai, valamint
- mi a bíróság megváltoztatási jogkörének terjedelme. Ezen belül külön vizsgálja meg, hogy a munkaügyi ellenőrzés eredményeként meghozott, bírságot is kiszabó egybefoglalt határozatot a bíróság mikor változtathatja meg, azaz helyesen miként értelmezhető a Met. 8/A.§ (4) bekezdés b) pontja.

**Budapest, 2014. november 10.**

**A „Közigazgatási bírságok”  
vizsgálati tárgykörben felállított  
Joggyakorlat-elemző csoport**