



**A Kúria
Jogegységi Panasz Tanácsa**

**4/2023. Jogegységi határozat
(Jpe.III.60.053/2022/15. szám)**

versenyjogi tárgyú ügyben a határidőn túli bírságotól való mentesítés jogkövetkezményeiről

A Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a Kúria K.I. tanácsa előzetes döntéshozatali indítványa alapján „versenyjogi tárgyú ügyben a határidőn túli bírságotól való mentesítés jogkövetkezményei” tárgyában meghozta a következő

jogegységi határozatot:

1. Versenyjogi tárgyú ügyekben is kiszabható bírság az ügyintézési határidő túllépése esetén.
2. A bírság mértékének meghatározásakor az értékelés körébe kell vonni azt, hogy az ügyintézési határidő hatóság általi túllépése a jogsértő számára milyen jogsérelmet okozott, vagyis a tisztességes eljáráshoz való joga az adott ügy konkrét körülményeire figyelemmel sérült-e és az mennyiben indokolja a bírság mérséklését.
3. A határidőn túli szankcionálás jogszerűségének megítélésekor nincs jelentősége annak, hogy a hatóság felismerte-e a rá vonatkozó határidő túllépését.
4. A Kúria K.I. ítélező tanácsa a Bíróági Határozatok Gyűjteményében közzétett Kf.II.37.959/2018/14. számú határozattól eltérhet.
5. A Kúria Bíróági Határozatok Gyűjteményében közzétett Kf.II.37.959/2018/14. számú határozata a továbbiakban kötelező erejűként nem hivatkozható.

Indokolás

I.

- [1] A Kúria K.I. ítélező tanácsa (a továbbiakban: Indítványozó) a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 32. § (1) bekezdés b) pontja, valamint 33. § (1) bekezdés b) pontja alapján előzetes döntéshozatali indítványt terjesztett elő az előtte folyamatban lévő Kfv.I.37.171/2022. számú, versenyjogi tárgyú ügyben, mert jogkérdésben el kíván térni a Bíróági Határozatok Gyűjteményében (a továbbiakban: BHGY) közzétett határozattól.
- [2] A kezdeményezésében hangsúlyozta, hogy a felülvizsgálati eljárás speciális, mivel ezidáig a Kúria tanácsai között a vizsgált kérdésben a versenyfelügyeleti közigazgatási határozatok jogszerűségének megítélése körében kialakult gyakorlat egységes, még nincsenek ellentétes döntések, ugyanakkor az elsőfokú bíróság már figyelembe vette, hogy az Alkotmánybíróság a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban (a továbbiakban: *Adóbírság*-határozat) továbbfejlesztette a határidőn túli bírságotól való mentesítés kérdéskörét és azt követte a versenyügyben hozott jogerős ítéletében.
- [3] Az Indítványozó kérte, hogy a Jogegységi Panasz Tanács döntsön abban a kérdésben, hogy „az Alkotmánybíróság továbbfejlesztett határozata, az *Adóbírság*-határozat alkalmazható-e a

versenyjogi ügyekben, azaz értékelés körébe vonható-e a versenyfelügyeleti bírság mértékének meghatározásakor, hogy az ügyintézési határidő túllépése a jogsértő számára milyen jogsérelmet okozott, ezáltal a tisztességes eljáráshoz való joga – az adott ügy konkrét körülményeire figyelemmel – sérült-e és az mennyiben indokolja a versenyfelügyeleti bírság mérséklését, vagy a Kúria eddigi gyakorlata továbbra is irányadó, ami által a büntetőjogias karakterű versenyfelügyeleti eljárásban a tisztességes hatósági eljárást sérti az ügyintézési határidő meghosszabbítása nélkül, az ügyintézési határidőn túli szankció alkalmazása, melyből következően versenyfelügyeleti bírság nem szabható ki.”.

II.

- [4] A Kfv.I.37.171/2022. számú ügy tényállása szerint az alperes Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) 2016. április 11-én indult versenyfelügyeleti eljárásában MRI, CT és röntgen képalkotó diagnosztikai eszközöket gyártó, illetve forgalmazó vállalkozások közbeszerzési eljárások keretében megvalósított magatartását vizsgálta. 2019. december 19-én hozott érdemi határozatában megállapította, hogy az eljárás alá vont vállalkozások az egyes tenderek felosztása révén megvalósuló, versenykorlátozó célú jogsértést tanúsítottak, amely a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 11. § (2) bekezdés a) és d) pontjaiban foglalt tényállások (árkartell és piacfelosztás) megvalósításával a Tptv. 11. § (1) bekezdése szerinti gazdasági versenykorlátozás tilalmába ütközik, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 101. cikk (1) bekezdés a) és c) pontjaiban foglalt tényállások megvalósításával sérti az EUMSZ 101. cikk (1) bekezdésében foglaltakat. Az alperes hét vállalkozással – köztük az I-III. rendű felperesekkel – szemben versenyfelügyeleti bírságot szabott ki. Az alperes a versenyfelügyeleti eljárásban nem élt a határidő meghosszabbítására még fennálló törvényi lehetőségével, döntését így az ügyintézési határidő általa fel nem ismert túllépésével hozta meg.
- [5] Az I-III. rendű felperesek az alperes határozatát külön-külön keresettel támadták. A Fővárosi Törvényszék egyesített perben 105.K.701.096/2020/104. számú jogerős ítéletében (a továbbiakban: Jogerős Ítélet) a felperesek kereseteit részben alaposnak ítélte és megállapította, hogy az alperes nem tartotta be a rá irányadó ügyintézési határidőt és a szakszerűtlen eljárásvezetésre visszavezethető határidő túllépése megvalósította az észszerű határidőn belüli ügyintézés sérelmét, ezért a versenyfelügyeleti bírság kiszabása körében az alperes határozatát megsemmisítette és az alperest új eljárásra kötelezte. Ítéletében eltért a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú, a BHGY-ben közzétett, precedensképes ítéletétől, amely szerint az eljáró versenyhatóság bírságolási joga az ügyintézési határidő lejártával elenyészik. Az elsőfokú ítélet szerint az alperesnek ugyanis – a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélettel ellentétben – lehetősége van a megismételt eljárásban bírság kiszabására, illetve arra, hogy mérlegelje az észszerű határidőn belüli ügyintézés sérelmét. Indokolásában kifejtette, hogy az *Adóbírság*-határozat a jelen jogegységi eljárás alapját képező ügyben megfelelő eltéréssel alkalmazandó. Hangsúlyozta, hogy a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet tényállása a jelen eljárás alapját képező ügyétől eltér, mivel jelen esetben az alperes a határidő túllépését nem ismerte fel.
- [6] Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az alperes és az I-III. rendű felperesek külön-külön felülvizsgálati kérelmeket terjesztettek elő, amelyekben az ügyintézési határidő túllépése és a bírság szankció alkalmazhatósága körében a jogerős ítéletben tett megállapításokat valamennyien támadták. A felperesek álláspontja szerint a jogerős ítélet az ügyintézési határidő túllépésének jogkövetkezménye tekintetében jogkérdésben eltér a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélettől, valamint hangsúlyozták, hogy az *Adóbírság*-határozat csak adóügyekre vonatkozik, versenyügyre nem irányadó.

III.

- [7] Az Indítványozó megítélése szerint követni szükséges az Alkotmánybíróság *Adóbírság*-határozatban megfogalmazott értelmezését a versenyügyekben is. Ezzel összefüggésben hivatkozott az Alkotmánybíróság 3407/2022. (X. 21.) AB határozatára, amely értelmében az Alkotmánybíróság határozata, így a határozatban megjelenő követelmény is erga omnes hatályú, a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül és nem ronthatja le a bírói gyakorlatra történő hivatkozással sem.
- [8] Érvelése szerint arra már a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet rámutatott, hogy a versenyhatóság a versenyfelügyeleti eljárást nem kizárólag a szankcionálás érdekében folytatja, ezért ez – az adóügyhöz hasonlóan – eltérő jelleget ad az eljárásnak a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet alapját képező egyik meghatározó döntésében, az Alkotmánybíróság 5/2017 (III. 10.) AB határozatában (a továbbiakban: *Csatornabírság*-határozat) foglaltakhoz képest. Különbőség az is, hogy a *Csatornabírság*-határozat alapjául szolgáló ügyben anyagi jogi, míg a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletnél eljárási (ügyintézési) határidő túllépése vezetett a bírságot elenyészéséhez. Amennyiben a Kúria a versenyfelügyeleti eljárásra nézve is követi az *Adóbírság*-határozatban megfogalmazottakat, ezáltal az ügyintézési határidő túllépésére nem a bírság mellőzését, hanem – a tisztességes eljárás követelményének sérelme függvényében – a bírság mérséklését megalapozó körülményként tekint, akkor eltér a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélettől, ahol az eljárási határidő túllépése ahhoz vezetett, hogy az alperes nem szabhatott ki bírságot. Ilyen eltérésre pedig csak a Jogegységi Panasz Tanács előzetes döntéshozatala után van lehetőség.
- [9] A fentiek alapján a Kúria kialakult gyakorlatára, az Alkotmánybíróság időközben hozott határozataira, valamint a Jogerős Ítéletnek az Alkotmánybíróság újabb gyakorlatára tekintettel a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérésére figyelemmel az Indítványozó indokoltnak tartotta a jogegység érdekében jogegységi eljárás lefolytatását és jogegységi határozat meghozatalát abban a kérdésben, hogy versenyügyekben (1) az ügyintézési határidő túllépése bírságcsökkentő tényező, amelynek mértéke mérlegelés függvénye vagy (2) az ügyintézési határidő meg nem tartásának a bírságot elenyészéséhez való jog elenyészése a jogkövetkezménye.

IV.

- [10] Az I. rendű felperes nyilatkozatában kifejtett álláspontja szerint jelen ügyben nem indokolt a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélettől való eltérés.
- [11] Kiemelte, hogy az *Adóbírság*-határozat nem írja felül a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet meghatározó elvi alapját képező *Csatornabírság*-határozatot. Bár az *Adóbírság*-határozat a versenyügyben hozott Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet utáni, de ennek a jelen ügy szempontjából azért nincs relevanciája, mert más típusú ügyben született, az kizárólag adóbírsággal kapcsolatos adóügyekre vonatkozik, a jelen esetben pedig egy versenyjogi tárgyú ügyről van szó.
- [12] Hangsúlyozta, hogy az *Adóbírság*-határozat versenyügyekben nem rendelkezik kötőerővel. A Kúria, illetve a Jogegységi Panasz Tanácsa az *Adóbírság*-határozatban meghatározott alkotmányos követelményhez nincs kötve, az indítvány tárgyát képező jogkérdés eldöntése kizárólag saját mérlegelésétől függ.
- [13] Megítélése szerint téves az az értelmezés, hogy a *Csatornabírság*-határozat alapját képező eljárás kizárólag a szankció alkalmazását célozta volna. Szankciót ott is csak akkor

alkalmazhatott a hatóság, ha határértéket meghaladó vízszennyezést észlelt. A versenyhatóság is csak akkor szabhat ki bírságot, ha azt állapítja meg, hogy a vizsgált vállalkozás megsértette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. A lényeg önmagában a represszív szankcionálás általános lehetősége.

- [14] Az I. és a II. rendű felperes is hangsúlyozta továbbá, hogy a határidő túllépésének hatósági felismerése nem releváns a határidőn túli szankcionálás jogszerűségének megítélésében. Noha a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet indokolásának valóban részét képezi, hogy az alperes kifejezetten elismerte az ügyintézési határidő túllépését, ezt a Kúria nem tekintette lényeges tényállási elemnek. Az ügyintézési határidő túllépésének mértéke sem releváns tényállási elem, az ügyintézési határidő bármilyen mértékű túllépése a bírságot elenyészésével jár.
- [15] A II. rendű felperes álláspontja szerint a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben meghatározott kritériumrendszer megfelel a versenyügyekkel szemben támasztott alkotmányos követelményeknek. Az elsőfokú bíróság ítéletével szemben az észszerű határidő az ügyintézési határidőnél csak rövidebb lehet. Annak szabályozása ugyanis az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének törvényi leképeződése, a szankció kiszabásának végső időbeli korlátja. Az ügyintézési határidőn túl kiszabott szankció alaptörvény-ellenes, ezért bírság a lejártával nem szabható ki. Emellett a versenyfelügyeleti eljárásban az ügyintézési határidőbe bele nem számító, kifejezetten hosszú időtartamok különösen nagy számban és gyakorisággal fordulnak elő, ráadásul ezek jelentős részét a versenyhatóság eljárási cselekményeivel maga alakíthatja. Az ügyintézési határidőn belül, de az észszerű határidőn túl kiszabott szankció ugyancsak alaptörvény-ellenes. Egy korlátlan ideig tartó, de legalábbis a hatóság mérlegelésétől függő bírságot elengedne az önkényes hatósági jogalkalmazásnak, ami az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén túl ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság elvének nélkülözhetetlen részét képező jogbiztonság követelményével is. Egy kevesebb mint három éve fennálló precedensképes határozattal, a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélettel szöges ellentétben álló jogegységi határozat e követelménynek nem felelne meg.
- [16] Utalt arra is, hogy a jogirodalomban ismert olyan nézet is, amely szerint az ügyintézési határidő nemcsak bírságot, hanem végső döntési korlát is, azaz az eljáró hatóság elmarasztaló döntést sem hozhat, ha az ügyintézési határidő lejárt.
- [17] A II. rendű felperes nyilatkozatában hivatkozott az *Adóbírság*-határozatban kifejtett négymozzanatos tesztre, amely alapján megítélése szerint mutatis mutandis eldönthető az is, hogy az *Adóbírság*-határozat megállapításai alkalmazandók lehetnek-e versenyügyekben. Az *Adóbírság*-határozat szerint annak érdekében, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog állított sérelme elbírálhatóvá váljon, illetve eldönthető legyen, hogy az adóhatóság egy konkrét ügyben kiszabhat-e az ügyintézési határidőn túl is adóbírságot (1) az adott hatósági eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságainak, (2) az elmulasztott határidő jogi természetének és egyéb jellemzőinek, valamint (3) a kiszabott közigazgatási szankció karakterének elemzésére van szükség. A teszt további (4) mozzanataként az ezek vizsgálatából származó megállapításokat az egyedi ügy konkrét körülményeire kell vetíteni. A négymozzanatos teszt alapján megítélése szerint alappal vonható le az a következtetés, hogy az *Adóbírság*-határozat megállapításai kizárólag adóigazgatási eljárásban érvényesülhetnek, azok a jelen versenyügyre nem lehetnek irányadók.
- [18] A III. rendű felperes is kifejtette nyilatkozatában, hogy megítélése szerint a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben megfogalmazott követelmények továbbra is irányadóak, azok nem haladhatók meg az *Adóbírság*-határozatban foglaltakra tekintettel.

- [19] Az I. rendű felpereshez hasonlóan hangsúlyozta, hogy az *Adóbírság*-határozat kifejezetten adójogi relevanciájú, amely nem alkalmazható versenyjogi tárgyú ügyekben.
- [20] Álláspontja szerint az indítványban foglalt indokolás nem elégséges a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélettől történő eltéréshez. Az *Adóbírság*-határozat szerinti elvárás továbbá alkalmazhatatlan az alperes eljárására, mivel azt várná el a versenyfelügyeletért felelős hatóságtól, hogy automatikusan felismerje saját mulasztását, illetve azt értékelje és amennyiben úgy ítéli, hogy az ügyfélnek sérült az észszerű időben történő ügyintézéshez fűződő joga, akkor a jogsérelemmel arányos mértékben csökkentse a kiszabni tervezett bírságot. Ugyanakkor az alperes vagy nem képes minden esetben felismerni a határidő túllépést, vagy ha felismeri, akkor sem áll érdekében annak előterjesztése; illetve nem világos, hogy a jogsértés alapjogi vetületének értékelését egy versenyhatóság milyen faktorok alapján, hogyan tudná elvégezni.
- [21] Kiemelte továbbá, hogy az alperes nyilatkozatában hivatkozott kúriai döntések nem relevánsak, mivel azok alapjául szolgáló versenyfelügyeleti eljárásokban a hatóság megtartotta az irányadó ügyintézési határidőket, ezek az ítéletek nem tettek a határidőn túli szankcionálás körében semmilyen releváns megállapítást. Indokolásaik sértik a Bszi.-t és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényt (Pp.), mivel a vonatkozó jogszabályi környezettől és a precedens értékű Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélettől eltérően értékelik az ügyintézési határidő és az észszerű határidő viszonyát. Emellett az alapjukul szolgáló eljárások során nem versenykorlátozó magatartások tilalmát, hanem a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényben (Fttv.) foglaltak megsértését vizsgálta a hatóság. Az Fttv. szerint megindított versenyfelügyeleti eljárásoknál pedig jelentősen rövidebbek az ügyintézési határidők.
- [22] Az I. és II. rendű felpereshez hasonlóan hangsúlyozta továbbá, hogy a határidő túllépésének hatósági felismerése nem releváns a határidőn túli szankcionálás jogszerűségének megítélésében.
- [23] Az alperes nyilatkozatában rögzítette, hogy egyetért az Indítványozó előzetes döntéshozatali indítványával, mivel a Kúria joggyakorlata a vonatkozó alkotmánybírósági joggyakorlat fejlődésére tekintettel is meghaladta a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben foglalt azon értelmezést, miszerint a bírságszankció jogellenessége önmagában pusztán a jogszabályban meghatározott határidő túllépése miatt megállapítható. Álláspontja alátámasztására több kúriai döntésre is hivatkozott [Kf.VI.39.085/2021/5. számú részítélet; Kf.IV.38.020/2019/9. számú ítélet; Kfv.IV.37.759/2021/9. számú ítélet; Kfv.V.38.235/2021/9. számú ítélet; Kfv.VI.37.026/2022/8.]. Kifejtette, hogy amennyiben bizonyítható, hogy az ügyintézési határidő túllépése az ügy érdemére is kihatott, akkor az alperes határozata hatályon kívül helyezésének van helye. Amennyiben az nem hatott ki az ügy érdemére, de megállapítható az észszerű időn belül történő ügyintézéshez való alkotmányos jog sérelme, a bírság összegének megállapítása során ezt enyhítő körülményként kell figyelembe venni, azaz a bírság mértékét a sérelemmel arányosan csökkenteni kell, ami azonban nem vezethet a jogkövetkezmények teljes anullálásához. Ez összhangban van az Emberi Jogok Európai Bíróságának és az Európai Unió Bíróságának gyakorlatával. A versenyügyekben kialakult joggyakorlat szerint az ügyintézési idő észszerűségét az egyes esetekre jellemző körülmények, és különösen az érintett személy szempontjából az ügy jelentősége, összetettsége, valamint a kérelmező és az illetékes hatóságok magatartása fényében kell értékelni. Az ügy összetettségének vizsgálata során nem hagyható figyelmen kívül a vonatkozó uniós gyakorlat, amely szerint az uniós versenyjog hatálya alá tartozó ügyek főszabály szerint összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését teszik szükségessé.

V.

- [24] A legfőbb ügyész a Bszi. 37. § (2) bekezdése szerint tett nyilatkozatában kifejtette, hogy a Tpvt. jelen ügyben irányadó 63. § (1) bekezdése az ügyintézési határidő vonatkozásában csak azt határozza meg, hogy az ügyek észszerű időn belül történő befejezéséről hivatalból kell gondoskodni. A Tpvt. a határidő túllépéséhez jogkövetkezményt csak a kérelemre induló eljárásokban fűz. Csak az ágazati közigazgatási jogszabályban kifejezetten ekként meghatározott, anyagi jogi határidő az, amely gátolja a szankció alkalmazását. A határidő túllépés hatáskörgyakorlásra vonatkozó tilalmát magának a jogszabálynak kell tartalmazni, márpedig a Tpvt.-ben vagy az alapul fekvő ügyben még alkalmazandó, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (a továbbiakban: Ket.) – ellentétben az adóigazgatási eljárással – ilyen nem volt.
- [25] A *Csatornabírság*-határozatra támaszkodva hangsúlyozta, hogy különbséget kell tenni az anyagi jogi és az eljárási (ügyintézési) határidők között; csupán az anyagi jogi határidő túllépése esetén enyészik el a bírságkiszabási jog, az eljárási jellegű (ügyintézési) határidőknél nem.
- [26] Az *Adóbírság*-határozat megállapításaira figyelemmel kiemelte, hogy jelentősége nem a határidő túllépésének, hanem annak van, hogy a szankcionálási határidő elmulasztása okoz-e, és ha igen, mekkora járulékos jogsérelmet. Az eljárási határidő elmulasztása nem jár együtt automatikusan a határozathozatali lehetőség elenyészésével, hanem azt követeli meg az eljáró szervtől, hogy a törvénysértés ellenére mérlegelje azt, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogot tiszteletben tartotta-e.
- [27] A fentiek alapján úgy foglalt állást, hogy a versenyfelügyeleti bírság mértékének meghatározásakor is értékelni szükséges, hogy az ügyintézési határidő túllépése az eljárás alá vont tisztességes eljáráshoz való jogát sérti-e, és az mennyiben indokolja a versenyfelügyeleti bírság mérséklését.

VI.

- [28] A Jogegységi Panasz Tanács határozatának meghozatalakor az alábbi döntésekben kifejtettek is alapul vette.
- [29] A Kúria mint fellebbviteli bíróság a 2019. december 4-én meghozott Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletében versenyügyben hozott közigazgatási határozat tárgyában született elsőfokú ítélet elleni fellebbezést bírálta el. A tényállás szerint a GVH a határozatában elismerte az ügyintézési határidő túllépését, de annak a határidő eljárásjogi jellege folytán nem tulajdonított jelentőséget. A Tpvt. 63. § (2) bekezdés b) pontja szerinti és egy alkalommal meghosszabbított ügyintézési határidő – ismételt határidő hosszabbítás hiányában – lejárt, és ehhez képest öt hónappal később hozott az alperes GVH határozatot, amelyben több vállalkozással szemben versenyfelügyeleti bírságot szabott ki. A Kúria a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben arra a következtetésre jutott, hogy az eljárási határidő túllépésével a hatóság bírságolási joga elenyészik. A Kúria az ítélet elvi tartalmaként kiemelte: „A büntetőjogias karakterrel rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a tisztességes hatósági eljárást sérti az ügyintézési határidő meghosszabbítása nélkül, az ügyintézési határidőn túl szankció alkalmazása, versenyfelügyeleti bírság kiszabása.”. Döntése alapjául a *Csatornabírság*-határozat, a 17/2019. (V. 30.) AB határozat (a továbbiakban: *Késedelmi pótlék*-határozat), valamint a 30/2014 (IX. 30.) AB határozat szolgált.

- [30] A *Csatornabírság*-határozatban az Alkotmánybíróság a határidőn túl kiszabott szankciók alkotmányossági szempontú felülvizsgálatával foglalkozott. A testület döntésében hangsúlyozta, hogy a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. Különösen erősen kell, hogy érvényesüljön ez a követelmény azokban az esetekben, amikor a közigazgatási hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás ügyféli pozíciójában lévő azon jogalanyok, akikkel, illetve amelyekkel szemben a közigazgatási hatóság valamely, az adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt {Indokolás [15]}. A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő; ennek elbírálása nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való, Alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiúmat a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Ezért ennek jövőbeni biztosítására az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg {Indokolás [16]}. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az a bírói értelmezés, amely a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.
- [31] A Kúria Kfv.I.35.760/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz elutasításáról szóló *Késedelmi pótlék*-határozat alapját képező adóhatározatban adóhiánynak minősülő adókülönbözlet megállapítására, adóbírság kiszabására és késedelmi pótlék felszámítására került sor, azonban az elsőfokú határozatot a jegyzőkönyv kézbesítését követő, az adózás rendjéről szóló 2003. évi CXII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 128. § (1) bekezdése szerinti 60 napos határidő túllépésével hozták meg.
- [32] A felülvizsgálati eljárásban a Kúria hatályon kívül helyezte a felperes terhére kiszabott adóbírságot. A *Késedelmi pótlék*-határozatában a *Csatornabírság*-határozat megállapításaiból kiindulva az Alkotmánybíróság még tovább pontosította a hatóság általi határidőn túli határozathozatallal, valamint a szankcióalkalmazással kapcsolatos alkotmányossági követelményeket. Míg ugyanis a *Csatornabírság*-határozat a külön jogszabályban meghatározott, anyagi jogi – tehát jogvesztő – határidők hatóság általi be nem tartását értékelte alkotmányossági szempontból, addig a *Késedelmi pótlék*-határozat alapjául szolgáló ügyben az adóhatóság számára előírt határozathozatalra nyitva álló ügyintézési határidő túllépésének vont a le alkotmányossági következményeit. Utóbbi esetben a határidő túllépése esetén nem jogvesztést, hanem a jogkövetkezmény megállapítása során a késedelem figyelembe vételét tartotta alkotmányos követelménynek.

- [33] A *Késedelmi pótlék*-határozatban tehát a testület az adójogi eljárás sajátosságaira figyelemmel, az adójogi jogkövetkezmények elhatárolását követően arra a következtetésre jutott, hogy az adóhatóságnak az utólagos ellenőrzést határozattal kell lezárnia, a határozathozatalra az ügyintézési határidőt követően, az elévülési időn belül az utólagos ellenőrzés lezárása érdekében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sérelme nélkül sor kerülhet {Indokolás [75]-[76]}, a határozathozatal lehetősége az adó megállapításához való jog elévülésével enyészik el {Indokolás [86]}. A határozathozatal és a szankcionálás nem kapcsolódik funkcionálisan feltétlenül össze, azaz a hatósági eljárás nem kifejezetten a szankcionálás céljára irányul. Az ügyintézési határidőt követően meghozott határozat tartalmát vizsgálva arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányos az a *Csatornabírság*-határozaton alapuló kúriai jogértelmezés, amely szerint a régi Art. 128. § (1) bekezdésében nevesített, az utólagos adómegállapításra nyitva álló 60 napos határidő esetén a határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben ezen határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez a szabály, mivel a régi Art. pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a jogszabály erejénél fogva nincs lehetőség a határidő túllépésére.
- [34] Az Alkotmánybíróság különösen arra tekintettel tartotta a Kúria támadott ítéletét alkotmányosnak, mert az vizsgálta, hogy az adóhatósági eljárást tisztességtelenné tette-e az adójogi szankció határozathozatali határidő elteltét követő kiszabása. Ezt a vizsgálatot a testület szerint a Kúria a tisztességes hatósági eljárás alapjogilag értékelhető sérelmének feltárásával helyesen végezte el, döntésével kapcsolatban alaptörvény-ellenesség nem volt megállapítható {Indokolás [104], [105], [109], [111]}.
- [35] Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nem teremt konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot a hatósági döntésekre nézve, továbbá a törvényi határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel. Az Alaptörvény elvi szinten szól az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogról, amely a fair hatósági eljárás Alaptörvényben nevesített részjogosítványa, nem abszolút jog. Eltérőnek értékelte azt a helyzetet, amikor a határozathozatal funkcionálisan a bírságkiszabásnak alárendelt, mivel az alkotmányos követelmény „csak” a határidőn túli szankcionálást tiltja, ezért a szankcionálás és a határozathozatal tilalmának megkülönböztetése lényeges distinkcióvá is válhat. Kiemelte, hogy a határidő elmulasztása nem a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványának a megsértéseként értékelendő, hanem a közigazgatási eljárás minőségét kell megítélni az Alaptörvény tükrében. A *Csatornabírság*-határozat alapjául szolgáló ügyhöz képest rámutatott, hogy a régi Art. előírja, hogy az utólagos ellenőrzést minden esetben határozattal kell lezárni, s nem törvényi határnapot, hanem 60 napos ügyintézési határidőt rögzít, amely egyszer meghosszabbítható. Az adott tényállás szerint nem került sor a határidő meghosszabbítására.
- [36] A *Késedelmi pótlék*-határozatban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alapjogilag egységként értékelt és védett minőségének a megóvása nem önmagában azon múlik, hogy hány nap telt el az ügyintézési határidőt követően, hanem azon, hogy mekkora a határozathozatali határidő elmulasztásával okozott járulékos adózói jogsérelem mértéke, ami úgyszólván azonosítható be. {Indokolás [106]} A közigazgatás törvényessége felett őrködő bíróság az eljárási szabályok – mint például a kereseti és felülvizsgálati kérelemhez kötöttség – keretei között köteles vizsgálni azt, hogy a határidőt követő időszakban bekövetkezett-e olyan változás az adózót érintő jogi és ténybeli körülményekben, amelyek miatt sérelmesebb számára az adójogi szankció határidőt követő megállapítása, mint a határidőn belüli lett volna. Így különösen azt szükséges vizsgálnia, hogy lehetetlenné vált-e vagy jelentősen elnehezült-e az adózó számára a nyilatkozattételhez és a védekezéshez való jog gyakorlása az adóhatóság működési körében bekövetkező okokra

visszavezethető módon. {Indokolás [105]} Összességében tisztességtelenné teheti az adóhatósági eljárást az adójogi szankció határozathozatali határidő elteltét követő kiszabása, ha az más sérelmekkel együtt járva terheesebb helyzetbe hozza az adózót annál, mint amilyenben a határidőben született döntés esetében lett volna. {Indokolás [111]}

- [37] Az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX.30.) AB határozatában kifejtette, hogy a GVH speciális funkcióval és feladatkörrel rendelkező hatóság, amely a törvényben szabályozott eszközökkel őrködik a versenyt biztosító piaci működés felett. Idézve – többek között – a 19/2009. (II. 25.) AB határozatot, rámutatott, hogy a versenyügyben megállapított jogellenes magatartáshoz fűződő jogkövetkezmény célja a hatékony fellépés, ennek következtében a kiszabott bírság részben preventív, részben represszív jellegű. Megállapította azt is, hogy a kartellügyekben lefolytatott hatósági eljárásokban kiszabott bírság a büntetőjogi elmarasztaláshoz sok tekintetben hasonló hátrányokkal járhat, de nem tekinthető szorosan véve vád elbírálásra irányuló eljárásnak. Ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége fakad, hogy a versenyhatározatok bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban biztosítsa.
- [38] A Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) vonatkozó gyakorlatát is számba vette. Kifejtette, hogy az EJEB több eseti döntésében az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikk (1) bekezdése szempontjából büntetőjoginak minősítette a versenyfelügyeleti eljárást. Ezt különösen a kiemelten nagy összegű bírságokra (a büntetés mértékére) és elrettenő (represszív) jellegére tekintettel fogalmazta meg. Az EJEB az *A. Menarini Diagnostics S.R.L. kontra Olaszország* ügyben {(43509/08), 2011. szeptember 27.} kartellezés miatt lefolytatott versenyfelügyeleti eljárásban kiszabott bírság kapcsán azt állapította meg, hogy a bírság egyrészt represszív jellegű volt, mert azzal az elkövetett jogsértést szankcionálták, másrészt pedig megelőző (preventív) is annak érdekében, hogy az érintett vállalkozást a további jogsértéstől visszatartsák. A bírságot – annak nagyságára tekintettel – az EJEB büntetésnek minősítette [(41) bekezdés].
- [39] A Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben a Kúria kimondta, hogy a vizsgált alkotmánybírósági határozatok együttes értelmezéséből megállapítható volt, hogy az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével] nem tartotta összeegyeztethetőnek, ha a hatóság a tisztességes hatósági eljárás alapjogilag értékelhető sérelmét okozva alkalmaz a határozathozatalra nyitva álló határidőn túl az ügyféllel szemben szankciót. Mivel a versenyfelügyeleti eljárás büntetőjogias eljárás, az eljárásban alkalmazott bírság az Alkotmánybíróság 30/2014. (IX. 30.) AB határozata és az EJEB esetjoga alapján döntően represszív jelleggel bír, azaz kétséget kizáróan büntetésnek minősül, ezért a Kúria az Alkotmánybíróság által felállított alkotmányos elvárásokra tekintettel annak alkalmazását az ügyintézési határidőn túl megállapított jogsértés esetén nem tartotta alkalmazhatónak. A konkrét ügyben az alperes a letelt ügyintézési határidőt követően meghozott határozatában nem szabhatott ki jogszerűen bírságot a felperesekkel szemben.
- [40] Az Alkotmánybíróság a 3270/2018. (VII. 20.) AB végzésben megállapította, hogy a jelen jogegységi eljárással érintett ügyben is irányadó Tpv. 63. §-ában rögzített határidő ügyintézési jellegű és nem anyagi jogi, ezért nem vonatkoztatható rá a *Csatornabírság*-határozatban meghatározott alkotmányos követelmény. A Kúria a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben leszögezte, hogy a 3270/2018. (VII. 20.) AB végzésben foglalt, az ügyintézési határidő eljárásjogi vagy anyagi jogi határidőnek való minősítése kérdésének nem tulajdonított jelentőséget a később meghozott, *Késedelmi pótlék*-határozatban foglaltakra és az ott kifejtett alkotmányossági követelményekre tekintettel.

- [41] Az *Adóbírság*-határozat leszögezte, hogy a *Csatornabírság*-határozat adóügyekre vonatkozó határidőkre nem irányadó {Indokolás [35]}.
- [42] Az *Adóbírság*-határozat szerint {Indokolás [32]-[33]} az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog „nem konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot ír elő a hatósági eljárást befejező döntésekre nézve, de nem is a törvényi határidőket hívja fel, hanem magas absztrakciós szinten teremt jogot mindenkinek arra, hogy ügyeit a hatóságok észszerű határidőn belül intézzék el, fejezzék be. Tartalmát tehát nem az eljárási törvények alakítják, hanem belőle bonthatók ki a tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott követelmények.”
- [43] Az *Adóbírság*-határozat az adóeljárások vonatkozásában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével és XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggésben állapította meg alkotmányos követelményként, hogy az adóhatóság az adóbírság kiszabásakor köteles hivatalból vizsgálni, hogy elsőfokú határozatát a törvényi határidőn túl, de még észszerűnek minősülő határidőn belül hozta-e meg. Ha azon kívül határozott, vagyis hivatalból folytatott vizsgálódása eredményeként azt állapítja meg, hogy a törvényi határidő megsértésén túl a határozata meghozatala észszerűtlenül hosszú időt vett igénybe, úgy az adóhatóság az adózónak okozott sérelemmel arányos mértékben mérsékelni köteles az adóbírság mértékét vagy akár mellőzheti is annak kiszabását, ha az adózó előadásai alapján arra a következtetésre jut, hogy az adózó jelentős sérelmet szenvedett el a határozathozatal elhúzódása miatt. A mérlegelés elvégzését szükséges megjelteni a döntés indokolásában {Indokolás [67]}.
- [44] Az *Adóbírság*-határozat {Indokolás [37]} kifejti, hogy „[k]onkrétumok alapján mérlegelhető, hogy az adott eljárásban érvényesült-e az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog. Annak érdekében tehát, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog állított sérelme – a törvényi határidőn túl kiszabott adóbírság esetében – elbírálhatóvá váljon, az adott hatósági eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságainak, az elmulasztott határidő jogi természetének és egyéb jellemzőinek, valamint a kiszabott közigazgatási szankció karakterének elemzésére van szükség. Az ezek vizsgálatából származó megállapításokat az egyedi ügy konkrét körülményeire kell vetíteni a teszt utolsó mozzanataként.” (ún. négymozzanatos teszt.)
- [45] Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog azonban nem a törvényben rögzített (tehát anyagi jogi) határidőn belüli határozathozatalt oltalmazza. „Ez a részjogosítvány ugyanis nem a törvényi határidőket veszi alapul, hanem belőle következik a döntéshozatal időbeliségének alapjogi determináltsága. Azt a követelményt támasztja a hatósági ügyintézésrel szemben, hogy az adóbírságot tartalmazó adóhatósági döntés ne bármikor meglepetésként érhesse az adózót, hanem azt elvárható időn belül hozzák meg. A határozat időtartamával szembeni észszerűségi elvárás tehát azt célozza, hogy kiszámíthatóvá váljon az adózó számára a hatósági működés.” { Indokolás [57]}
- [46] Az elmulasztott határidő jogi természetével és egyéb jellemzőivel kapcsolatban az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy ügyintézési, azaz eljárási határidőről volt szó. Ennek elmulasztása nem jár együtt automatikusan a határozathozatali lehetőség elenyészésével. Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog azonban ezt is keretek közé szorítja. {Indokolás [60]}
- [47] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában különbséget tesz az eljárási és az anyagi jogi természetű határidők elmulasztásának jogkövetkezményei között. A 9/2020. (V.28.) AB határozat szerint pl. a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 152. § (1)

bekezdése értelmében a Közbeszerzési Döntőbizottság hivatalbóli eljárásának kezdeményezéséhez fűzött, a Kbt. 152. § (2) bekezdésében rögzített 60 napos szubjektív határidő anyagi jogi határidőnek minősül, amelynek elmulasztása azt eredményezi, hogy az érintett szerv eljáráskezdeményezési jogosultsága a határidő elteltét követően megszűnik. {Indokolás [42]}

- [48] Az Alkotmánybíróság a versenyjogi tárgyú 3458/2020. (XII.14.) AB végzésében – hivatkozva a *Csatornabírság*-határozatra, a *Késedelmipótlék*-határozatra és az *Adóbírság*-határozatra – leszögezte, hogy az ügyintézési határidő hatóság általi túllépése a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], illetve annak részjogosítványával, az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal áll kapcsolatban. Adóügyet érintően az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy az adóbírság kiszabása nem alaptörvény-ellenes pusztán az eljárási határidő megsértése miatt, mivel a törvény szerinti eljárási határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel.
- [49] A Jogerős Ítélet hivatkozott a Kf.VI.39.085/2021/5. számú részítéletre is, amelyben a Kúria az elsőfokú bíróság fellebbezéssel támadott ítéletét a felperesekkel szemben kiszabott versenyfelügyeleti bírságra, illetve a perköltség és az illeték viselésére vonatkozó rendelkezések tekintetében hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot e körben új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróságnak az alperes által az I., a II. és a III. rendű felperesekkel szemben alkalmazott bírság szankció jogszerűségét vitató felperesi érvek lényeges elemeit ismételten, teljes körűen meg kellett vizsgálnia, és e vizsgálatáról az ítéletének indokolásában számot kellett adnia. Ennek során a Kúria iránymutatásának megfelelően nem hagyhatta figyelmen kívül a felpereseknek a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben írtakra történt hivatkozását, szem előtt tartva az Alkotmánybíróság a 3458/2020. (XII.14.) AB végzésében és az abban hivatkozott *Adóbírság*-határozatban foglaltakat is. A Kf.VI.39.085/2021/5. számú részítéletben a Kúria tehát irányadónak tekintette mind a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletben, mind az *Adóbírság*-határozatban foglaltakat is, anélkül, hogy kifejtette volna ennek tartalmát. Nem részletezte, hogy a Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélet és az *Adóbírság*-határozat mely okfejtései, elemei irányadóak, illetve ha ezek értelmezése során adódnának ellentmondások, azokat az elsőfokú bíróságnak hogyan kellene feloldania. Mindazonáltal a Kf.VI.39.085/2021/5. számú részítélet egy versenyjogi tárgyú ügyben született és a Kúria az adójogi tárgyú *Adóbírság*-határozatot is olyként jelölte meg, amelyet az elsőfokú bíróságnak szem előtt kell tartania új határozata meghozatala során.
- [50] Az Indítványozó K.I. tanács előzetes döntéshozatali indítványát 2022. október 27-én terjesztette elő. Nem sokkal ezután a Kúria Jogegységi Panasz Tanácsa a Jpe.I.60.019/2022. számú jogegységi panasz eljárásában az ügyek észszerű határidőn belül történő befejezéséhez kapcsolódó követelmények szempontjából áttekintette és összefoglalta saját gyakorlatát 2022. november 21-én kelt Jpe.I.60.019/2022/9. számú határozata [42]-[49] bekezdéseiben.
- [51] Rögzítette, hogy „[a]z ügyintézési határidők hatóság általi megtartásának kötelezettsége egyrészt abból fakad, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott előírást betartsák (kötelesek a jogalkotó által meghatározott határidőn belül döntést hozni), másrészt abból, hogy ha a fél köteles az eljárási határidők pontos betartására – akár a jogvesztés terhe mellett –, akkor a féllel szemben álló hatóságtól is elvárható – akár a fegyveregyenlőség alapján is –, hogy a rá irányadó határidőn belül az eljárási cselekményeket foganatosítsa, illetve határidőn belül eldöntse az ügyet. Tehát a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának hátrányát a mulasztó,

jogsabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék.” {[42] bekezdés}

- [52] Leszögezte, hogy az ügyintézési határidők hatóság általi túllépésének vizsgálata azonban több tényező együttes figyelembevételét igényli, a jogkövetkezmény bíróság általi megítélése számos körülménytől függ: a közigazgatási szankció karakterétől, az adott hatósági eljárás sajátosságaitól, az elmulasztott határidő jogi természetétől és egyéb jellemzőitől. {[43] bekezdés}
- [53] Felhívta a figyelmet arra is, hogy a versenyfelügyeleti eljárás büntetőjogi karakterrel rendelkezik, ezért ezen eljárásokban a határidők megtartásánál és a bírság-büntetés mint represszív szankció alkalmazásánál ezt figyelembe kell venni. {[44] bekezdés}
- [54] Kiemelte, a bírságszankciónál alapvető kérdés, hogy a hatóság anyagi jogi vagy eljárási határidőt lépett-e túl, a következők szerint. Anyagi jogi határidő túllépése esetén a bírságszankció kiszabásának lehetősége általában elenyészik (például a *Csatornabírság*-határozatban). A közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése nem jogvesztés, hanem egy lehetőség megszűnése. Az eljárási határidők elmulasztása azonban nem jár együtt automatikusan a szankcionálási lehetőség elenyészésével, de az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog ezt is keretek közé szorítja. Az eljárási határidők meg nem tartása esetén elsősorban a bírságcsökkentés arányossága válik az értelmezés tárgyává [lásd pl. az *Adóbírság*-határozatot] azzal, hogy az ügy összes körülménye alapján előfordulhat olyan eset, amikor a határidő túllépése nem hat ki az ügy érdemére, a szankcionálás nem enyészik el, de nem is válik korlátozottá. Más a helyzet akkor, ha az eljárási határidő meg nem tartásán túl további eljárási szabályok megsértése is fennáll. {[45]-[46] bekezdések}
- [55] Kifejtette, jelentősége van továbbá annak, hogy keletkezett-e konkrét hátránya a félnek abból, ha a hatóság a határidőt túllépte. Állandónak mondható kúriai gyakorlat szerint az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés az ügyintézési határidő túllépése akkor, ha a határidő-túllépés következtében a közigazgatási szerv olyan új jogszabályt alkalmaz, amely az ügyfélre hátrányosabb (pl. Kfv.IV.35.068/2014/6.). Szintén kihat az ügy érdemére az az esetkör, amikor a hatóság határidőtúllépése miatt a fél bizonyítási lehetősége elnehezül (pl. dokumentumok már nem lelhetőek fel, a tanú meghal stb.), vagy egyéb módon jelent hátrányt a fél számára. Tehát eljárási határidők esetén sem kizárt, hogy elenyészik a bírság kiszabásának lehetősége, ha a határidő túllépése miatt a fél eljárási pozíciója gyengül. {[47] bekezdés}
- [56] Hangsúlyozta, mind az anyagi jogi, mind az eljárási határidők túllépése tekintetében értékelni kell azt a körülményt is, amikor a fél közrehatása miatt lépi túl a hatóság az eljárási határidőt, azaz ha a fél együttműködési kötelezettségének megszegése miatt nem tud hozni a hatóság megfelelő határidőben döntést. Az együttműködési kötelezettséget a hatóság is megszegheti, az ebből adódó ügyintézési határidő túllépés a másik oldalon szintén értékelendő, például ha a hatóság a jogszabályban foglalt lehetőségével élve meghosszabbítja az ügyintézési határidőt, de ennek tartama alatt megfelelő indok nélkül eljárási cselekményt nem végez, s ez vezet később a határidő túllépéséhez. {[48] bekezdés}
- [57] Idézte az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, amelynek értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék.” Az alkotmánybírósági értelmezés szerint az Alaptörvényben foglalt, a hatósági eljárások észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye és a jogszabályokban foglalt ügyintézési határidők betartásának előírása nem teljesen fedi le egymást {pl. *Adóbírság*-határozat, Indokolás [37], vagy a 3458/2020. (XII. 14.) AB végzés,

Indokolás [14]]. Ez azt jelenti, hogy pusztán az eljárási határidő megsértése miatt – mivel a törvény szerinti eljárási határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel – nem biztos, hogy sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, de kivételesen azt is jelentheti, hogy az ügyintézési határidők betartása mellett – a különböző határidő-hosszabbítások, vagy a határidőbe be nem számítandó indokolatlan eljárási cselekmények elrendelése miatt – az ügyek észszerű határidőn belül való befejezésének alkotmányos előírása sérül (versenyfelügyeleti eljárás tekintetében lásd a Kúria Kfv.IV.37.759/2021/9. számú ítéletét). {[49] bekezdés}

- [58] Határozatának elvi tartalma szerint: „[h]a az eljáró hatóság az ügyintézési határidőt túllépi, az ezzel összefüggő jogkövetkezményeket az határozza meg, hogy a hatóság anyagi jogi vagy eljárási határidőt lépett-e túl. Anyagi jogi határidő túllépése esetén a bírságszankció kiszabásának lehetősége – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – elenyészik. Az eljárási határidők elmulasztása azonban nem jár együtt automatikusan a szankcionálási lehetőség elenyészésével, ilyenkor a határidő túllépésének mértékétől, annak tisztességes ügyintézésre gyakorolt hatásától függ, hogy a bírság szankció mellőzhető-e, a bírság összege mérsékelhető-e, avagy az nincs hatással a bírságra mint jogkövetkezmény alkalmazására.”
- [59] A Jogegységi Panasz Tanács leszögezi, hogy az Indítványozó helytállóan hivatkozott az Alkotmánybíróság 3407/2022. (X. 21.) AB határozatára, amelynek értelmében az Alkotmánybíróság határozata, így a határozatban megjelenő követelmény is *erga omnes* kötelező erővel bír, a bíróság nem hagyhatja figyelmen kívül és nem ronthatja le a bírói gyakorlatra történő hivatkozással sem. {Indokolás [25]} Ezt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 39. § (1) bekezdéséből következő követelményt a testület korábbi döntései is megfogalmazták. {16/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [35]; 29/2021. (IX. 10.) AB határozat, Indokolás [29]}
- [60] A Jogegységi Panasz Tanács először abban a kérdésben foglalt állást, hogy alkalmazható-e az adójogi tárgyú *Adóbírság*-határozat versenyjogi tárgyú ügyekben is.
- [61] A versenyfelügyeleti eljárás hivatalból induló eljárás [Tpvt. 67. § (1) bekezdés], amelyet a GVH-nak a Tpvt. 76. § (1) bekezdése értelmében határozattal kell lezárnia a versenyfelügyeleti eljárásban feltárt tények, adatok, bizonyítékok alapján akkor is, ha jogsértést állapít meg és akkor is, ha annak hiányát. Ezért az Alkotmánybíróság által vizsgált adójogi ellenőrzéshez hasonlóan a versenyhatóságnak határozatot kell hoznia az ügyintézési határidő túllépése esetén is. A határozathozatal ügyintézési határidőn túli lehetőségét az adóhatóságnak és a versenyhatóságnak társadalmi érdekek mentén szükséges biztosítani. A versenyfelügyeleti eljárás funkciója a piaci versenyt veszélyeztető magatartások azonosításához és szankcionálásához fűződő össztársadalmi érdek. Egy esetleges jogsértés megállapítása a piac szereplői számára is fontos információként szolgál, mivel segítheti a jogszerű piaci magatartás kialakításában. A versenyhatóság a versenyfelügyeleti eljárást nem csupán a szankcionálás érdekében hozza, ahogyan az adóigazgatási eljárásnak sem pusztán a bírságot a célja, e tekintetben tehát egyezőséget mutat a versenyhatóság és az adóhatóság eljárása.
- [62] Az Alkotmánybíróság a versenyjogi tárgyú 3458/2020. (XII. 14.) AB végzésében az ügyintézési határidő hatóság általi túllépése tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, illetve annak részjogosítványával, az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal való kapcsolódásáról szóló érvelésében a *Csatornabírság*-határozatra, a *Késedelmi pótlék*-határozatra és az *Adóbírság*-határozatra hivatkozik, vagyis két adójogi tárgyú ügyre is. E versenyjogi tárgyú ügyben emeli ki, hogy adóügyet érintően az Alkotmánybíróság korábban

azt állapította meg, hogy az adóbírság kiszabása nem alaptörvény-ellenes pusztán az eljárási határidő megsértése miatt.

- [63] Az Alkotmánybíróság és a Kúria gyakorlatát – és hangsúlyosan a Jpe.I.60.019/2022/9. számú határozatot – figyelembe véve a fentiek alapján a Jogegységi Panasz Tanács megítélése szerint a versenyfelügyeleti és az adójogi eljárások különbözősége nem indokolja azt, hogy az adójogi tárgyú *Adóbírság*-határozatban a határidőn túli szankcionálás kérdésében lefektetett elvi jellegű megállapítások ne lennének érvényesek egy versenyjogi tárgyú ügyben is. Az *Adóbírság*-határozat négymozzanatos tesztje absztrakt szinten és nem jogág-specifikusan határozza meg azokat a szempontokat, amelyek mentén megítélhető az, hogy adott esetben kiszabható-e bírság a hatóságra irányadó határidő elmulasztása esetén. A négymozzanatos teszt egyik eleme sem csupán a versenyfelügyeleti vagy csupán az adójogi tárgyú ügyekre jellemző ismérv, ezek olyan átfogó paraméterei bármely jogág bármely konkrét ügyének, amelyek nem indokolják azt, hogy éppen versenyfelügyeleti eljárások kapcsán ne lennének alkalmazhatók. Összességében egyértelműen kimondható, hogy versenyjogi tárgyú ügyekben is kiszabható bírság az ügyintézési határidő túllépése esetén.
- [64] Mindez nem jelenti azt, hogy a négymozzanatos tesztet alkalmazva konkrét versenyjogi tárgyú ügyben ne lehetne arra a következtetésre jutni, hogy olyan speciális, versenyjog-specifikus körülmények azonosíthatók, amelyek adott esetben indokolják a határidőn túl kiszabott bírság elenyészését. Az Alkotmánybíróság *Adóbírság*-határozatot megelőző döntései alapján is egyértelműen kirajzolódik, hogy meghatározó jelentősége van a közigazgatási bírság alkalmazhatósága tekintetében pl. annak, hogy anyagi jogi vagy eljárási (ügyintézési) határidőt sértett-e a hatóság. Fontos szempont lehet az adott eljárás hossza, a határidőbe be nem számítandó időtartamok száma, hossza és gyakorisága is. Az elemzés releváns eleme lehet az is, hogy az adott eljárás tartalmaz-e kontradiktórius elemeket, a hatósági ügyintézés mennyire volt szakszerű, megtette-e a szükséges erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a rá irányadó ügyintézési határidőt betartsa; mi a szankció által védett jogi tárgy, van-e a szankciónak büntetőjogi karaktere, represszív vagy preventív jellegű-e, a bírságkiszabás folyamata mennyire összetett mérlegelés eredménye, vagy versenyügyek esetében az, hogy közbeszerzési eljárásból való kizáráshoz vezethet-e a bírság kiszabása, stb.
- [65] A fentiek alapján a Jogegységi Panasz Tanács arra a következtetésre jutott, hogy az *Adóbírság*-határozat nem csak adóügyekben, hanem általánosan – így versenyjogi tárgyú ügyekben is – alkalmazható, azaz értékelés körébe vonható a bírság mértékének meghatározásakor, hogy az ügyintézési határidő túllépése a jogsértő számára milyen jogsérelmet okozott, ezáltal a tisztességes eljáráshoz való joga az adott ügy konkrét körülményeire figyelemmel sérült-e és az mennyiben indokolja a bírság mérséklését. Az értékelés során egy négymozzanatos tesztet kell alkalmazni, amely során (1) az adott hatósági eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságait, (2) az elmulasztott határidő jogi természetét [pl. anyagi jogi vagy eljárási jellegét] és egyéb jellemzőit, (3) a kiszabott közigazgatási szankció karakterét [pl. annak célja a prevenció és/vagy a represszió-e] szükséges elemezni, valamint (4) az ezek vizsgálatából származó megállapításokat az egyedi ügy konkrét körülményeire kell vetíteni. Az észszerű határidőben való ügyintézés versenyügyi eljárás esetén sem ítéltető meg pusztán a törvényi határidő betartásának vizsgálatával. A törvényi határidő a kiindulási alapot biztosítja a tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott követelmények kibontásához, értékeléséhez, de több mozzanaton keresztül, az adott ügy konkrét körülményei alapján kell értékelni azt, hogy a határidő túllépése egyúttal a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is okozta-e és ez mennyiben hat ki a bírság mértékére.

- [66] A határidőn túli szankcionálás jogszerűségének megítélésekor nincs jelentősége annak, hogy a hatóság felismerte-e a rá vonatkozó határidő túllépését. Az ügyintézési határidő ugyanis egyértelműen mérhető, objektív ténykérdés, amelynek tükrében nem bírhat jelentőséggel az a szubjektív tudati elem, hogy a saját jogsértését a hatóság felismerte-e.
- [67] A Kúria ettől eltérő tartalmú határozatai a továbbiakban nem hivatkozhatók kötelező erejűként.

VII.

- [68] A kifejtett indokokra figyelemmel a Kúria a Bszi. 24. § (1) bekezdés c) pontja, 25. §-a, valamint 40. § (1) és (2) bekezdése alapján a bíróságok jogalkalmazása egységének biztosítása [Magyarország Alaptörvénye 25. cikk (3) bekezdés] érdekében, a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.
- [69] A jogegységi határozatot a Bszi. 42. § (1) bekezdése szerint a Magyar Közlönyben, a BHGY-ben, a bíróságok központi internetes honlapján és a Kúria honlapján közzé kell tenni. A jogegységi határozat a bíróságokra a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától kötelező. Ettől az időponttól kezdve a Kúria Bírósági Határozatok Gyűjteményében közzétett Kf.II.37.959/2018/14. számú határozata és bármely más hasonló jogértelmezést tartalmazó határozat kötelező erejűként nem hivatkozható.

Budapest, 2023. május 8.

Dr. Patyi András s.k. a tanács elnöke, Dr. Sperka Kálmán s.k. előadó bíró, Dr. Varga Zs. András s.k. bíró, Dr. Balogh Zsolt s.k. bíró, Dr. Bartal Géza s.k. bíró, Dr. Bartkó Levente s.k. bíró, Dr. Darák Péter s.k. bíró, Dr. Domonyai Alexa s.k. bíró, Dr. Döme Attila s.k. bíró, Dr. Farkas Attila s.k. bíró, Dr. Hajdu Edit s.k. bíró, Dr. Harangozó Attila s.k. bíró, Dr. Kovács András s.k. bíró, Dr. Kovács Zsuzsanna s.k. bíró, Dr. Kurucz Krisztina s.k. bíró, Nyírőné dr. Kiss Ildikó s.k. bíró, Dr. Táneczos Rita s.k. bíró