Birság mellőzése első alkalommal

2/2013. számú KMJE határozat

A KÚRIA

2/2013.KMJE.

A Kúria héttagú közigazgatási-munkaügyi jogegységi tanácsa a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának Vezetője által kezdeményezett jogegységi eljárásban meghozta a következő

jogegységi határozatot:

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.

I n d o k o l á s

I.

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának Vezetője a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 32.§ (1) bekezdés a) pontja alapján az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében jogegységi eljárás lefolytatását kezdeményezte a kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük előmozdításáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Kkv. tv.) 12/A.§ rendelkezésének egységes értelmezésére, az alábbiak szerint:
- a Kkv. tv. 12/A.§-ában foglaltak milyen hatósági ügyekben alkalmazhatók;
- milyen módon érvényesülnek a különböző típusú közigazgatási szankciók bírósági felülvizsgálatuk iránt indult közigazgatási perekben.

A Kkv. tv. 12/A.§ jelenleg hatályos szövege szerint: A hatósági ellenőrzést végző szervek kis- és középvállalkozásokkal szemben az első esetben előforduló jogsértés esetén – az adó- és vámhatósági eljárást és a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást kivéve – bírság kiszabása helyett figyelmeztetést alkalmaznak, illetve kötelesek megvizsgálni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 94.§ (1) bekezdés a) pontjában szabályozott eljárás alkalmazásának lehetőségét. Nincs lehetőség a bírságtól való eltekintésre, amennyiben a bírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás megvalósulásával emberi élet, testi épség vagy egészség került közvetlen veszélybe, környezetkárosodás következett be, vagy tizennyolcadik életévüket be nem töltött személyek védelmét célzó jogszabályi rendelkezések megsértésére került sor.

Az indítványozó szerint a fenti jogszabály gyakorlati elemzése során megállapítható volt, hogy a Kkv. tv. 12/A.§ alkalmazhatósága és ezáltal jogkövetkezményei vonatkozásában a kúriai, valamint az elsőfokú ítélkezési gyakorlat egymástól eltér. A Kúria ítélkezési gyakorlata a közigazgatási szakágat illetően egységesnek tekinthető, a közigazgatási és munkaügyi szakágat illetően azonban eltérés állapítható meg.

Az elsőfokú ítélkezési gyakorlat megosztott. A Fővárosi Törvényszék – egyezően a Kúria közigazgatási szakágának véleményével - arra az álláspontra helyezkedett, hogy a törvény céljából kitűnően annak alkalmazására kizárólag kis- és középvállalkozások támogatásával összefüggésben, a felsorolt támogatások felhasználásával kapcsolatban indult olyan ellenőrzési eljárásokban kerülhet sor, amelyek adóval, vámmal nincsenek összefüggésben.

Az Észak-magyarországi Regionális Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium bírái eltérő gyakorlatot folytatnak. Az egyik álláspont a Kúria közigazgatási szakág korábban említett gyakorlatát követi.

A másik álláspont szerint a Kkv. tv. 12/A.§-ában foglaltak minden olyan eljárásban alkalmazhatók, amelynek során hatósági ellenőrzés történik, az abban foglalt kivételek figyelembe vétele mellett, mivel a törvény 2.§ szerinti hatálya általánosságban is kiterjed a mikró, kis-és középvállalkozásokra.

Az Alföldi Regionális Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium többségi álláspontja egyezik a Kúria közigazgatási szakág gyakorlatával, ezzel ellentétes a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság véleménye, miszerint a Kkv. tv. 12/A.§-át az abban foglalt kivételeket figyelembe véve valamennyi más hatóság eljárása során alkalmazni kell.

A Dél-dunántúli Regionális Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium szerint nemcsak környezetvédelemmel összefüggő jogsértés esetén, hanem adó- és vámhatósági eljárásokban is alkalmazható a 12/A.§.

Az Észak-dunántúli Regionális Közigazgatási és Munkaügyi Kollégium – úgy a közigazgatási, mint a munkaügyi szakág – egységes abban, hogy a Kkv. tv. 12/A.§-ában foglaltakat a különböző, bírság kiszabását eredményező eljárásokban alkalmazni lehet.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság elnökének álláspontja szerint a Kkv. tv. 12/A.§-a a kivételek figyelembevételével valamennyi közigazgatási eljárásban alkalmazandó, amennyiben a vállalkozás megfelel a Kkv. tv. 3.§-ában rögzített kritériumoknak, mivel ezt az értelmezést támasztja alá a Kkv. tv. 2.§-a, amely szerint a törvény hatálya a mikro-, kis- és középvállalkozásokra, azok támogatására, valamint az azokkal kapcsolatos adatszolgáltatásra terjed ki.

Az indítványozó a Kkv. tv. eredeti indokolása, valamint az azt módosító, és a 12/A.§-t 2011. január 1. napjával bevezető 2010. évi LXXXIV. törvény indokolása alapján azt állapította meg, hogy sem az általános, sem a részletes indokolásból nem lehet egyértelműen következtetni a 12/A.§ alkalmazhatósági körére. A lényegét tekintve a törvényhely a mikro-, kis- és középvállalkozások esetében az általánostól kedvezőbb szankcionálási helyzetet tesz lehetővé, mivel az első alkalommal megvalósuló, illetőleg feltárt szabályszegések esetén a bírság kiszabása helyett figyelmeztetés alkalmazható.

Az indítvány szerint a Kkv. tv. 12/A.§ alkalmazhatósága alapjogi kérdéseket is felvet, mivel a pozitív irányú kivétel érinti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőség alapvető rendelkezését. A Kkv. tv. 12/A.§ esetleges kiterjesztő értelmezésének lehetősége esetén ugyanis az azonos jogsértést elkövető vállalkozás, vagy magánszemély esetében a jogkövetkezmények lényegesen eltérően alakulhatnak. E vonatkozásban utalt az egyes közlekedéssel kapcsolatos szabályszegésekre, illetőleg az e körben alkalmazott közigazgatási bírságokra. A Kkv. tv. 12/A.§ alkalmazhatósága – mint ahogyan arra a kúriai ítéletek többsége is rámutat – szoros összefüggésben áll a Kkv. tv. 2.§-ának a hatályt rögzítő rendelkezéseivel. A Kkv. tv. 2.§-a több irányú hatályt fogalmaz meg, azonban nem téveszthető szem elől, hogy a jogszabály csak azokban a jogviszonyokban fejthet ki hatást, amelyekre hatályát saját maga megállapítja.

Az indítványozó hivatkozott a törvény céljára, a törvény szerkezetére, arra, hogy a 12/A.§ a törvény III. fejezetében az „Állami feladatok összehangolása” cím alatt került elhelyezésre. A fejezet alcíme a „támogatások felhasználásának, valamint a kis- és középvállalkozások helyzetének felmérése, a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó egyéb rendelkezések” szövegben került meghatározásra. E vonatkozásban azt kell kiemelni, hogy „egyéb rendelkezések” alcím használata elvileg arra is lehetőséget ad, hogy a törvény rendszerétől eltérő szabályozás jogintézmény kerüljön beiktatásra, tehát a Kkv. tv. 12/A.§-a kiterjesztő értelemben kerüljön alkalmazásra.

II.

A Legfőbb Ügyész jogegységi indítvány érdemében kifejtett álláspontja szerint a Kkv. tv. hatálya nem korlátozódik a II. fejezetben részletezett, a Gazdaságfejlesztést szolgáló célirányzatból biztosított támogatási módokra, így a törvény 12/A.§-át sem lehet oly módon értelmezni, hogy azt csak a Gazdaságfejlesztést szolgáló célirányzatból biztosított támogatásokkal kapcsolatos hatósági ellenőrzés során lehetne alkalmazni. A Kkv. tv. 12/A.§-át az abba utólagosan beillesztett második mondat okán sem lehet leszűkíteni a Kkv. tv. 8-9. §-ai alapján igénybevett támogatások ellenőrzése során történő alkalmazásra. Álláspontja szerint arra a kérdésre, hogy mely hatósági ellenőrzések tekintetében alkalmazandó a törvény 12/A.§-a a válasz az, hogy valamennyi olyan hatósági ellenőrzési eljárásban alkalmazandó, amelyeket az említett rendelkezés maga nem sorol a kivételek közé. A Kkv. tv. 12/A.§-ának második mondatában felsorolt körülmények bekövetkezése azonban a kedvezőbb elbírálást a kis- és középvállalkozások esetében is kizárja.

A Legfőbb Ügyész annak a kérdésnek a vonatkozásában, hogy a Ket. hatósági ellenőrzések lefolytatására irányuló általános szabályai miként érvényesülnek az ilyen eljárásokban, több aggályos körülményre is utalt. Álláspontja szerint a törvényhely megfogalmazása nem felel meg a normavilágosság követelményeinek, mivel csak rögzíti a figyelmeztetés törvényi feltételeit, de nem határozza meg a további eljárási szabályokat, annak alakiságát, és nem foglal állást abban sem, hogy alternatív vagy párhuzamos jogkövetkezményként kell-e figyelembe venni. Problémának értékelte, hogy míg a Ket. nem ismeri a „figyelmeztetés” fogalmát, addig a Kkv. tv. szerint – első esetben - ez az alkalmazandó intézkedés. Ezen intézkedés ugyanakkor csak az első esetben alkalmazandó, amely további ellenőrzési és nyilvántartási problémákat vet fel, melyek csak jogalkotás útján küszöbölhetők ki.
A Ket. 94.§ (1) bekezdés – a felhívás - alkalmazhatóságát egyfelől már maga a Ket. 94.§ (2) bekezdésben felsorolt feltételek is korlátozzák, másfelől a 94.§ (2) bekezdés b) pontjával összefüggésben több miniszteri rendelet is tiltja a felhívás alkalmazását. Amennyiben tehát a jogalkotó a Ket. 94.§ (2) bekezdés b) pontjának alkalmazását írja elő, illetőleg a 94.§ (1)

bekezdés alkalmazását megtiltja, úgy a felhívás a kis- és középvállalkozások esetében sem alkalmazható.

III.

A kis- és középvállalkozásokra vonatkozó Kkv. tv. hatályra vonatkozó rendelkezéseiből, és az érintett 12/A.§-ra vonatkozó alcím tartalmából kitűnik, hogy a 12/A.§ - az ebben a szakaszban nevesített kivételek figyelembevételével – valamennyi közigazgatási eljárásban alkalmazandó, amennyiben a vállalkozás megfelel a Kkv. tv. 3.§-ában rögzített kritériumoknak. Ezt az értelmezést támasztja alá a Kkv. tv. preambuluma, 1.§-a, 2.§-a, amely utóbbi szerint a törvény hatálya a mikro-, kis- és középvállalkozásokra, kis- és középvállalkozások támogatására, valamint a kis- és középvállalkozásokkal kapcsolatos adatszolgáltatásra terjed ki. A Kkv. tv. hatálya alá tehát nem csak a kis- és középvállalkozások támogatásával kapcsolatos eljárások tartoznak. Az érintett 12/A.§ „A támogatások felhasználásának, valamint a kis- és középvállalkozások helyzetének felmérése, a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó egyéb rendelkezések” alcím alatt került elhelyezésre. Utóbbi alcímből az „egyéb rendelkezések” kifejezés a hangsúlyos és ad támpontot a törvényhely értelmezéséhez.

A 2004. május 4. napján kihirdetett Kkv. tv. preambuluma alapján megállapítható egyértelmű jogalkotói cél a kis- és középvállalkozások támogatása, figyelemmel az Európai Unióhoz csatlakozás folytán előálló jogharmonizációs kötelezettségére. A Kkv. tv. 1.§-ában a jogalkotó egyfelől megerősíti a preambulumot, másfelől megfogalmazza a jogszabály célját, mint a gazdasági feltételek, a versenyképesség javítása az Unió követelményeihez való felzárkóztatás, amit tovább erősít a módosított 7.§-ban újonnan megfogalmazott „magasabb támogatási intenzitás” és a „támogatás ellenében teljesítendő enyhébb kötelezettségek” kifejezés.

A Kkv. tv. egyértelmű eligazítást ad a személyi hatályt illetően, részben a 2.§-ban, részben a 3-5.§-okban meghatározva a kis és középvállalkozásnak tekinthető „személyi” kört, akik az 1.§ szerint a gazdasági élet kedvezményezettjei. A Kkv. tv. 2.§-a rögzíti a tárgyi hatályt is akkor, amikor kimondja, hogy a jogszabály a támogatásokra, illetve az adatszolgáltatásra vonatkozó szabályokat rendezi. A jogalkotó azonban a támogatások felhasználása ellenőrzésének szabályaira, az esetlegesen alkalmazható szankciókra nem tér ki, és így nem ad támpontot a szűkítő értelmezésre sem.

A Kkv. tv. 12/A.§-át, melyet a 2010. évi LXXXIV. törvény 2.§ (2) bekezdéssel történt módosítása iktatott be a jogszabályba, egyértelmű pozitív diszkrimináció. A hozzáfűzött indokolás alátámasztja ezt, amikor kimondja: „megváltozott a törvényhozói hozzáállás a szektorhoz. A szakhatósági ellenőrzést végző szervezetek bírságolási gyakorlata öncélú, csak a bevétel fokozását tartja szem előtt. A valódi cél a jogkövető magatartásra nevelés, ezért első esetben elegendő a figyelmeztetés”. A vitatott szakasz elhelyezésére a Kkv. tv. III. fejezetében „Az állami feladatok összehangolása” főcím, illetőleg ezen belül „A támogatások felhasználásának, valamint a kis- és középvállalkozások helyzetének felmérése, a kis- és középvállalkozásokra vonatkozó egyéb rendelkezések” alcím alatt került sor, mely azt támasztja alá, hogy kívánatos miszerint a támogatásoktól, azok ellenőrzéstől független esetekben, tágabb értelemben kerüljön sor a megengedő, enyhébb rendelkezés alkalmazására.

A jogtudomány által kidolgozott elmélet szerint, a közigazgatás részt vesz a jogérvényesítésben, egyik eszköze az ellenőrzés. A hatósági ellenőrzés a jogérvényesítés

érdekében végzett speciális ellenőrzési tevékenység, melyet a közigazgatás közhatalom birtokában, a közigazgatási szervezeti rendszertől elkülönült külső jogalanyok irányába, a hatóságok az anyagi jogi normák érvényesítése érdekében végeznek.

A Kkv. tv. 12/A.§-a a hatósági ellenőrzést végző szervek tevékenységét említi, a többes szám (szervek) arra utal, hogy az ellenőrzés nemcsak a kis- és középvállalkozások által kapott támogatás felhasználásának ellenőrzésére irányulhat.

A hatósági ellenőrzés általános szabályait tartalmazó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 88.§-a általában szól az ellenőrzést végző hatóságról, a konkrét ellenőrzés alá vonandó alanyokat: szervezeteket (pl.: kkv.), tárgyakat: a magatartásokat, a konkrét alanyokra vonatkozó, betartandó magatartásformákat illetőleg ennek elmaradása esetén alkalmazandó szankciókat a jogalkotó az ágazati jogszabályokban rendezi. E szabályok alapján végzik a hatóságok az ellenőrzéseket, így például 2003. évi XCII. tv. 86.§, 1997. évi LXXVIII. tv. 45.§, 1996. évi LXXV. tv 6/A.§ szerint.

A Kkv. tv. 12/A.§-ában rögzítettek alapján megállapítható, hogy általában van szó hatósági ellenőrzésről, annak minden típusa beleérthető e megfogalmazásba – az ott megjelölt kivételeket leszámítva -, nincs a támogatások ellenőrzésére korlátozva. Egyetlen elhatárolási pont, hogy a hatósági ellenőrzés során feltárt jogellenes magatartás szankciója bírság legyen. Hangsúlyozni kell azonban, miszerint a hatósági ellenőrzést végző szerv nem mindig maga járhat el, hatásköre esetenként a jogsértés feltárásában kimerül, jelzése alapján egy másik szerv intézkedhet, az állapíthatja meg a jogsértést és szabhat ki szankciót. Ez utóbbi esetben helyzete a Kkv. tv. 12/A.§-a alkalmazása szempontjából azonos szerepet tölt be a hatósági ellenőrzést végző szervvel, annak megfelelőjeként fogható fel.

A Kkv. tv. 12/A.§ a kis- és középvállalkozások esetében a hatósági ellenőrzés Ket.-ben írt szabályaihoz képest tartalmaz eltérést, melynek lényege, hogy első esetben előforduló jogsértés esetében - a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve - bírság kiszabása helyett figyelmeztetést kell alkalmazni. Az ezzel egyenrangú megoldás, hogy tudniillik meg kell vizsgálni a hatóságnak a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontjában szabályozott felhívás jogintézménye alkalmazásának lehetőségét nem vitásan a normaszöveg szerkesztéséből adódó értelmezési nehézséget eredményez, felveti a sorrendiség kérdését.

A két lehetőség egyforma abban, hogy jogellenes magatartást feltételez. A Kkv. tv. alapján a bekövetkezett, nem reparálható, befejezett jogsértés esetén a bírság kiszabása helyett figyelmeztet: a jogsértés tényére és arra, hogy ismétlődés esetén a bírságolásra sor kerül. A Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontjának alkalmazhatósága pedig feltételezi – többek között a folyamatosan elkövetett jogsértés okán - a jogszerű állapot helyreállításának lehetőségét, mely határidő tűzésével, a jogkövetkezményekre való figyelmeztetés mellett előírható. A jogalkalmazó akkor jár el helyesen, ha először vizsgálja a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti eljárás lehetőségét. Ezzel eleget tesz a fokozatosság elvének, mivel a felhívás alkalmazásakor valójában nem alkalmaz szankciót, szemben a Kkv. tv. által előírt figyelmeztetéssel, amelyre akkor kerülhet sor, ha a Ket. fenti szabálya a Ket. 94.§ (2) bekezdés előírásai miatt nem alkalmazható, vagy jogkövető magatartás híján nem vezetett eredményre. A Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti eljárás esetén tehát a hatóság – nem fellebbezhető - végzésben határidő tűzésével kötelezi az ügyfelet a jogsértő magatartás megszüntetésére, a jogszerű állapot helyreállítására, ezzel hatósági eljárás megindítása nélkül kezeli a helyzetet. Amennyiben a 94.§ (1) bekezdés a) pontja nem alkalmazható, akkor a 94.§

(1) bekezdés b) pontja szerint a hatóság hivatalból megindítja az eljárást. A hatóság azonban ekkor nem az ágazati normában előírt eljárást folytatja le, és nem az ott előírt bírság szankciót alkalmazza, hanem visszatér a Kkv. tv.-hez és érdemi – fellebbezhető - határozatában figyelmeztetést alkalmaz az ott előírt kivételek figyelembe vételével.

A törvény alkalmazásának kivételeit részben a Kkv. tv. 12/A.§ első mondata, részben a második mondata határozza meg. Az első mondatban a jogalkotó kivételként jelölte meg az adó- és vámhatósági eljárást, valamint a felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárást. Az adó- és vámhatósági eljárás kapcsán hangsúlyozandó, hogy a jogszabály szövege az „eljárás" szót használja, míg az indokolás az „ügy" kifejezést. A jogalkotói akaratot az utóbbi tükrözi, mivel kifejezi, hogy a jogsértő magatartás esetén – a jogsértő oldalán jelentkező - nagyobb vagyoni előnyre tekintettel ne mentesüljön az elkövető a bírság alól. Ebből következően azokban az ügyekben, amelyekben az adó- és vámhatóság nem a saját tevékenysége szerinti, hanem pl.: közúti ellenőrzést folytat, és ennek során bírságolna úgy „eljárása" – bár az az adó- és vámhatóság által lefolytatott eljárás - nem sorolható a kivételek közé.

A felnőttképzési tevékenységet folytató intézmények ellenőrzésére irányuló eljárás ilyen problémát nem vet fel.

A további kivételeket a 12/A.§ második mondata tartalmazza, mely szerint nem alkalmazható sem a Ket. 94.§ (1) bekezdés a) pontja szerinti felhívás, sem a Kkv. tv. 12/A.§ szerinti figyelmeztetés, ott felsorolt feltételek teljesülése esetén.

A Kkv. tv. 12/A.§-ra vonatkozó időbeli hatálya - figyelemmel a 2011. január 1. napján történt hatályba lépésre - egyértelmű: a 2011. január 1. napja után indult ellenőrzési ügyekben alkalmazni kell. A 2011. január 1. napján folyamatban lévő ügyek tekintetében a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 33.§ (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény II.-IV. fejezetét a törvény hatálybalépését követően kihirdetett jogszabályok tekintetében kell alkalmazni. A Jat. 15.§ (1) bekezdése a III. fejezetben található, így a Kkv. tv. vonatkozásában nem alkalmazható, mivel a 12/A.§ a Jat. hatálybalépését megelőzően kihirdetett jogszabály. Ennek következtében az 1987. évi XI. törvény 12.§ (2) bekezdésében foglaltakat kell figyelembe venni, azaz az ügyfélre nézve kevésbé terhes jogkövetkezmény alkalmazandó.

Nyilvántartási problémát vet fel, a Kkv. tv. 12/A.§-ában rögzített „az első esetben előforduló jogsértés esetén" kitétel. Az „első eset"-et ugyanis - a különböző szervezetek által lefolytatott eljárásokat feltételezve – lehetetlen beazonosítani, majd sorrendbe állítani. A Ket. 94.§ (3) bekezdése kimondja, hogy a hatóság (1) és (2) bekezdésben foglaltak ellenőrzése céljából nyilvántartást vezet. Ez és bármely más nyilvántartás azonban csak meghatározott hatóság nyilvántartása lehet, meghatározott hatósági ellenőrzés során megállapított jogsértések regisztrálása céljából. Ennek tükrében az első jogsértés, amelynek következménye bírság helyett a figyelmeztetés lehet minden esetben az adott típusú ellenőrzés és hatóság nyilvántartása szerinti jogsértés, azaz minden hatóság előtt mód van egy első jogsértésre, amely nem „egyetlen" jogsértést jelent.

A jogalkalmazás során a Kkv. tv. 12/A.§-a minden esetben ütközik egy, a bírság kiszabását előíró jogszabállyal. Ezeket a jogszabályokat, mint például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény, a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, a munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény vagy a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről,

valamint a kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001.(XII.21.) Korm.r. általában, minden a jogsértést elkövető jogalany esetében alkalmazni kell, legyen az természetes személy vagy szervezet. A fenti jogszabályokhoz képest a Kkv. tv., a 1.§-ban is meghatározott alanyi kör, és az arra vonatkozó célból – kis- és középvállalkozások védelme – kiindulva speciális jogszabálynak minősül. Ezen túlmenően a Kkv. tv. 12/A.§-a első mondatban nevesített három kivétel megjelölésével megteremtette az alapot arra, hogy az összes többi hatóság ellenőrzése során alkalmazza a fenti jogszabályi rendelkezést.

A jelen jogegységi határozattal alátámasztott kiterjesztő jogértelmezés alkotmányossági problémákat vethet fel az indítványban foglaltaknak megfelelően azokban az esetekben, ahol nincs ésszerű indoka a kis- és középvállalkozások és más jogalanyok megkülönböztetésének, a kis- és középvállalkozások előnyben részesítésének, ugyanazon hatósági ügy esetében.

A 12/A.§ által nyújtott lehetőség, pozitív diszkrimináció az Alaptörvény XV. cikkében foglalt törvény előtti egyenlőséget nem sérti, mivel ugyanezen cikk (4) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”. A Kkv. tv. 12/A.§-a úgy tűnik éppen ezen a fentiekben jelzett felzárkóztatás érdekében került beillesztésre a jogszabályba.

A pozitív diszkrimináció alkalmazása ugyanakkor a jogalkotó számára nem jelent feltétlen szabadságot: alkalmazása nem sértheti az egyenlő méltóságú személyként kezelés alkotmányos követelményét, s nem ütközhet az Alaptörvényben pozitívan megfogalmazott alapjogokba sem, miként ezt az Alkotmánybíróság határozataiban több alkalommal rögzítette [ABH 1990, 49., 1/1995.(II.8.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetés sérti az emberi méltóság alapjogát, mert ilyen esetben a törvényhozó bizonyosan nem kezelte az érintetteket azonos méltóságú személyként, s nem értékelte mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, figyelemmel és méltányossággal. Az ilyen szabályozás „a pozitív diszkrimináción belül is alkotmányellenes”. A 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, [ABH 1992, 280, 281.] a pozitív diszkrimináció tekintetében ugyanakkor megállapította, hogy a mentességek és kedvezmények megállapításánál a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg, s ennek során érvényesíthet az Alkotmányból le nem vezetett célkitűzéseket is.

A Kkv. tv. alkotmányos célból, a gazdasági verseny elősegítése miatt alkalmaz pozitív diszkriminációt a kis- és középvállalkozásokkal szemben, mert tekintettel van sajátos gazdasági működésükre, versenyképességi helyzetükre, piaci tudásukra, vagyis arra, hogy ugyanazon magatartásért kiszabott bírság egy kis- és középvállalkozást ellehetetleníthet, akadályozhatja a piacra lépésben, a piaci tevékenység folytatásában, míg egy nagyvállalkozásnak ilyen hátrányokkal aligha kell számolnia. Az előnyben részesítés oka tehát a kis- és középvállalkozások gazdasági működésének elősegítése a kis- és középvállalkozások sajátosságaira tekintettel.

Budapest, 2013. november 13. napján

Dr. Darák Péter s.k. a jogegységi tanács elnöke
Dr. Rothermel Erika s.k. előadó bíró
Dr. Márton Gizella s.k. bíró
Dr. Kovács András s.k. bíró
Dr. Stark Marianna s.k. bíró

Dr. Hajdú Edit s.k. bíró
Sipőczné dr. Tánczos Rita s.k. bíró

A kiadmány hiteléül:

(Marton Zsuzsanna)
tisztviselő