

**A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában:  
az anyagi jogi határidők betartásának kötelezettsége<sup>2</sup>**

A tisztességes eljáráshoz való alkotmányos jogot az Alaptörvény két vonatkozásban is garantálja: mind a hatósági, mind a bírósági eljárások tisztességességét előírja, illetve a természetes személyeket és a nem természetes személy jogalanyokat mind a bíróságok, mind a hatóságok tisztességtelen eljárásával szemben védelemben részesíti. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]<sup>3</sup> vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata kimunkáltabb; a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]<sup>4</sup> ehhez képest kevésbé gyakran jelenik meg hivatkozási alapként. Jelen esetelemzésben utóbbiról, illetve annak is egyetlen aspektusáról, a közigazgatási hatóságok számára meghatározott anyagi jogi határidők betartásának kötelezettségéről lesz szó, mely kötelezettség immáron – a „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben<sup>5</sup> – az Alkotmánybíróság által is kikényszeríthető.

*I. Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat*

*I.1. Az alapul fekvő tényállás*

Az e határozat alapjául szolgáló ügyben az indítványozó, egy cérnagyártással foglalkozó jogi személy a gazdasági tevékenysége során 2013 elején a határértéket mintegy két és félszeresen meghaladó sótartalmú szennyvizet bocsátott a közcsatornába. A Fővárosi Csatornázási Művek (FCsM) 2013 januárjában erről egy tájékoztató levelet küldött ki a panaszosnak, majd a 2013. március 4-én elvégzett ellenőrző mérés során megállapította, hogy a cérnagyár e tájékoztatás folytán a határérték alá csökkentette a kibocsátott szennyviz

<sup>1</sup> Habilitált egyetemi docens; Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Jogtörténeti, Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék.

<sup>2</sup> Jelen tanulmány a Magyar Tudományos Akadémia Bolyai János Kutatási Ösztöndíja, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma támogatásával, az Új Nemzeti Kiválóság Program (Bolyai+ Felsőoktatási Fiatal Oktatói, Kutatói Ösztöndíj) keretében készült. / The present paper was written and the underlying research was carried out with the support of the Bolyai János Scholarship of the Hungarian Academy of Sciences and the Bolyai+ Scholarship within the framework of the New National Excellence Program of the Ministry of Human Capacities of Hungary.

<sup>3</sup> Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

<sup>4</sup> „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

<sup>5</sup> A „valódi” alkotmányjogi panaszt a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény vezette be a magyar jogrendszerbe: annak 24. cikk (2) bekezdés d) pontja kimondja, hogy „az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”. Ezen alkotmánybírósági hatáskör konkretizálását az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) végezte el. Az egyéni alapjogvédelem új formáját képező „valódi” alkotmányjogi panasz lényege, hogy az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet az Alkotmánybírósághoz fordulhat akkor is, ha nem a bíróság által alkalmazott jogszabályt, hanem (a jogszabály alkotmányosságának elismerése mellett) magát a bírósági döntést vagy a bírósági döntéshez vezető bírósági eljárást tartja alaptörvény-ellenesnek. (Hozzá kell tenni, hogy az Alkotmánybíróság döntése önmagában nem biztosít egyéni alapjogvédelmet; ha az Alkotmánybíróság bírósági határozatot semmisít meg, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárési eszközét a Kúria állapítja meg.)

sótartalmát. Ennek alapján, a jogi személy által vállalt és elvégzett korábbi önellenőrzés hiányában, szennyezéssel érintett időszaknak a 2013. január 1. és 2013. március 3. közti időszak minősült; a bírság pontos összegét azonban – a bírság átalány jellege miatt – csak a 2013. évi teljes vízkibocsátási adatok alapján, 2014-ben lehetett megállapítani. Az FCsM az ehhez szükséges számításokat 2014 elején elvégezte, bírságkiszabási javaslatát pedig 2014. február 18-án küldte meg az akkor hatáskörrel rendelkező hatóságnak, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnek, melyhez az 2014. február 25-én érkezett be. Az e közigazgatási hatóság jogutódjaként eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság határozatával 2015. február 17-én a csatornabírságot ki is szabta, az FCsM javaslatában szereplő közel kilencmillió forint összegben, melyet a másodfokon eljáró BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (BM OKF) 2015. április 14-én meghozott határozatával helybenhagyott.

Az indítványozó e másodfokú határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, kérve elsődlegesen a BM OKF határozatának az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedő hatályon kívül helyezését, másodlagosan pedig az alperesi határozat megváltoztatását. A felperes arra hivatkozott, hogy a szankció kiszabására biztosított határidő eltelt, tekintettel arra, hogy az irányadó jogszabály, nevezetesen a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (Fvr.) 33. § (1) bekezdése szerint „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és a tárgyévet követő év június 30-ig szabja ki.” Eszerint tehát a bírságolásra csak a tárgyévet követő év június 30-ig van lehetőség; mivel pedig a tárgyévet a peres felek által sem vitatottan a 2013. év volt, így az indítványozó szerint 2014. június 30-át követően a csatornabírságot nem lehetett volna jogszerűen kiszabni.

## *I.2. A felülvizsgálni kért bírósági döntés lényege*

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletével a felperes keresetét elutasította. Rögzítette, hogy az ügyben két jogszabályhely alkalmazása vetődött fel: egyrészt az Fvr. 33. § (1) bekezdése, másrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 94/A. § (2) bekezdése, mely utóbbi szerint „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, 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 öt év eltelt”. Az Fvr. szerinti határidő kétségtelenül eltelt, míg a Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó egyéves relatív határideje (a hatóság tudomására jutásától számított egy év) nem.

A bíróság – hivatkozással a környezetvédelmi tárgyú közigazgatási hatósági ügyek bírósági felülvizsgálata során követett általános gyakorlatra<sup>6</sup> – úgy ítélte meg, hogy az Fvr. szerinti határidő anyagi jogi, de nem jogvesztő jellegű határidő, ugyanis ha jogvesztő lenne, annak a jogbiztonság követelménye miatt kifejezetten szerepelnie kellene valamilyen formában az adott jogi rendelkezés szövegében (például úgy, hogy a határidőn túl nincs lehetőség a bírság kiszabására stb.). A hatósági mulasztás (a határidő túllépése) szankciójának a bírságkiszabásra vonatkozó jogi rendelkezésben történő feltüntetése hiányában az Fvr. szerinti anyagi jogi határidő elmulasztása pusztán eljárási jogszabálysértésként vehető figyelembe, mely ugyanakkor a döntés jogalapját nem teszi kétségesse. Mivel tehát ez az eljárási jogszabálysértés a bíróság szerint a konkrét ügyben a határozat érdemére nem hatott ki, így pusztán emiatt a határozat hatályon kívül helyezése nem volt lehetséges. A közigazgatási és munkaügyi bíróság

---

<sup>6</sup> Lásd pl. a Kúria Kfv.II.37.764/2014/8. számú ítéletét.

hivatkozott az ítélezési gyakorlat alapjául szolgáló, a Legfelsőbb Bíróság 1/2011. (V. 9.) KK véleményére, mely szerint önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének, ha az az ügy érdemére is kihatott. Mivel jelen ügyben – figyelemmel az 1/2010. közigazgatási jogegységi határozatra (KJE) is – a bíróság szerint nem ez volt a helyzet, a Ket. 94/A. § (2) bekezdése szerinti jogvesztő határidőt pedig a hatóság betartotta, ezért a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felperes keresetét elutasította.

### *1.3. Az Alkotmánybíróság döntése*

Az Alkotmánybíróság a panaszos indítványára<sup>7</sup> a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét megsemmisítette, mivel annak jogértelmezését alaptörvény-ellenesnek találta. Az Alkotmánybíróság szerint a bíróság által is észlelt jogszabályi kollízió az Fvr. és a Ket. rendelkezései között fennáll, a Ket. azonban egyértelműen kimondja saját szubszidiaritását, vagyis azt, hogy az abban foglalt egyéves relatív (a hatóság tudomására jutástól számított) és ötéves abszolút (a jogsértéstől számított) határidőt csak akkor lehet alkalmazni, „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik”. Jelen esetben azonban jogszabály (a csatornabírság kiszabását lehetővé tevő Fvr.) eltérően rendelkezik, így a Ket. normái nem alkalmazhatók.

Az Fvr.-rel és általában a bírságkiszabási határidőkkel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból – figyelemmel a Nemzeti hitvallás azon kitételére is, mely szerint „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” – az következik, hogy a közigazgatási hatóságok nem szabhatnak ki közigazgatási bírságot abban az esetben, ha az ágazati közigazgatási jogszabályok egyértelmű véghatáridőt állapítanak meg a bírságolásra (különösen akkor, ha ezt naptári napban megállapítva teszik), és e határidő eltelik, függetlenül attól, hogy e rendelkezés megsértéséhez kifejezetten fűz-e a jogalkotó bármilyen jogkövetkezményt a hatóság számára. E jogkövetkezmény ugyanis a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelményéből eleve, önmagában következik. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy az ügyfelek – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt, mivel ellenkező esetben a határidők jogi szabályozásának funkciója, értelme veszne el.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Az indítvány érvelése szerint (az Alkotmánybíróság összefoglalásában) „[m]ivel közhatalmi szerv esetében polgári jogi értelemben vett jogvesztésről eleve nem lehet beszélni, ezért az, hogy egy közigazgatási jogi határidő jogvesztő, nem értelmezhető; a hatóság büntetéskiszabáshoz való joga akkor „évül el”, amikor az arra rendelt határidő lejár. A közigazgatási jogi normákban nem szükséges a határidőkhöz a jogvesztés következményét fűzni, mert ha az eljárás bármikor lefolytatható lenne, akkor eleve nem szerepelne határidő a jogszabályban; ha viszont szerepel határidő, az nem jelenthet mást, mint a bírság kiszabására jogszerűen nyitva álló határidőt, amelynek eltelte után [...] a bírság kiszabása jogtalan, ellenkezik általánosságban a jogbiztonsággal, konkrétan pedig a tisztességes hatósági eljárással, ezen belül is az észszerű határidőn belül történő ügyintézéshez való joggal. Ha pedig ezt a bíróság nem értékeli, és nem helyezi hatályon kívül az ily módon alaptörvény-ellenes közigazgatási határozatot, akkor az sérti a fegyverek egyenlőségének elvét, általánosságban pedig a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot.” {5/2017. (III. 10. AB határozat, Indokolás [6]}

<sup>8</sup> „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. A közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból

A konkrét ügyben született közigazgatási és munkaügyi bírósági döntés, továbbá az egész, e döntést is inspiráló ítélkezési gyakorlat az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a polgári jogi bíraskodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákra. A közigazgatási szervnek valójában nem *joga*, hanem *hatásköre és illetékessége* (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Következésképpen a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése.<sup>9</sup> A polgári jogi (mellérendelt felek közötti jogviszonyokra vonatkozó) dogmatikai modell hibás analógia révén történő, közigazgatási jogi jogviszonyokra (alá-fölé rendelt jogalanyok jogviszonyára) történő alkalmazása így jelen ügyben alaptörvény-ellenes jogértelmezést eredményezett.

A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz ugyanis 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. Az ugyan önmagában nem alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkotó szabályoz-e ilyen határidőket, és ha igen, hogyan; alkotmányossági kérdés azonban az, hogy amennyiben a jogalkotó szabályoz ilyeneket, akkor azokat a közigazgatási hatóságok betartják-e, illetve ha nem, akkor ezt a bíróságok a közigazgatási peres eljárás során értékelik-e.<sup>10</sup> Erre tekintettel az a bírói értelmezés, mely a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes.<sup>11</sup>

#### *I.4. Obiter dicta*

Az indítvánnyal támadott bírósági döntés, illetve a konkrét ügyben született bírósági döntés alapjául szolgáló ítélkezési gyakorlat érdemben az 1/2010. KJE-n alapult. E közigazgatási jogegységi határozat abban a kérdésben döntött, hogy a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) akkori 21. § (4) bekezdésében szabályozott 60 napos

---

származó, az ügyfélt, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők.” {5/2017. (III. 10. AB határozat, Indokolás [15]}

<sup>9</sup> „A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (ex lege) nincs lehetőség.” {5/2017. (III. 10. AB határozat, Indokolás [15]}

<sup>10</sup> Vö.: 5/2017. (III. 10. AB határozat, Indokolás [16].

<sup>11</sup> Az ügy utóélete, hogy a Kúria Kpkf.IV.37.294/2017/3. számú, 2017. május 2-án kelt végzésével az 5/2017. (III. 10.) AB határozatot megküldte a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságnak azzal, hogy új eljárás lefolytatásának nincs helye. (Ha az Alkotmánybíróság bírósági határozatot semmisít meg, az alkotmányjogi panasz orvoslásának eljárási eszközét a Kúria állapítja meg. Ennek keretében az ügyben ezen időben hatályos, és így ekkor alkalmazandó jogszabály, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) értelmében a Kúria az első- vagy a másodfokon eljáró bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, vagy a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozat hozatalát rendeli el, illetve ha az Alkotmánybíróság a bírósági határozattal felülvizsgált más hatóság által hozott döntést is megsemmisítette, akkor a megsemmisített döntést hozó hatóságot értesíti a szükséges intézkedések megtétele érdekében az Alkotmánybíróság határozatának egyidejű megküldése mellett, és erről a panasz indítványozóját is tájékoztatja [Pp. 427. § (2) bekezdés b)-d) pont].)

bírságkiszabási határidő jogvesztő határidőnek minősül-e. A 4/2003. PJE-nek a polgári anyagi jog, illetve a polgári bírósági gyakorlat által kialakított határidő-meghatározási szabályait is mérlegelve az akkori Legfelsőbb Bíróság a Kkt. és a Ket. rendelkezései alapján az 1/2010. KJE-ben úgy döntött, hogy a bírságkiszabási határidő eljárási jellegű (ügyintézési) határidő, mely nem mindig, csak speciális esetben minősül az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek (annak minősülhet például, ha a hatóság a határozat meghozatalára megállapított határidő túllépésével egyúttal a jogszerű ügyféli magatartás fennálltának vagy az ügyféllel szembeni szankció alkalmazása törvényi akadályának ügyfél általi bizonyítását elnehezíti vagy lehetetlenné teszi).

A 4/2003. PJE különbséget tett az anyagi jogi határidők tekintetében jogvesztő, illetve nem jogvesztő, azaz elévülési határidők között. Ebben kimondta, hogy „a jogvesztés súlyos következménye csak a jogszabály kifejezett rendelkezése alapján állhat be”. Az akkori Legfelsőbb Bíróság 1/2010. KJE határozatának indokolását is ez utóbbi gondolat hatja át. Mivel pedig ilyen kifejezett rendelkezést a Kkt. 21. § (4) bekezdésében szabályozott határidővel kapcsolatban a törvény nem tartalmazott, a Kkt. egyéb rendelkezéseiből pedig a Legfelsőbb Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy ez a határidő speciális ügyintézési határidő, tehát eljárási jellegű, ezért az eljárási határidőre vonatkozó szabályokat kell rá alkalmazni.

Látható tehát, hogy az Alkotmánybíróság az 5/2017. AB határozatban e legfelsőbb bírósági (majd kúriai) értelmezési gyakorlatot módosítja, azzal, hogy a véghatáridőt megállapító anyagi jogi határidőt a közigazgatási hatóságnak attól függetlenül be kell tartania (és az ilyen határidő be nem tartása attól függetlenül tisztességtelenné teszi alkotmányjogi értelemben a közigazgatási hatósági eljárást), hogy ahhoz a jogalkotó *expressis verbis* fűz-e külön bármilyen jogkövetkezményt.

## *II. A 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat*

### *II.1. Az alapul fekvő tényállás*

Ebben az ügyben az indítványozó egy autógyártással foglalkozó jogi személy volt, amelyet a csatornaszolgáltató bírságjavaslata alapján az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség több mint négy és fél millió forint csatornabírság megfizetésére kötelezett, mivel a 2013. évben a kft. által kibocsátott szennyvíz egyes környezetkárosító összetevői túllépték a megengedett határértéket. A tárgyév ennek alapján a 2013. év volt, az Fvr. akkor hatályos, az I. fejezetben már említett 33. § (1) bekezdése értelmében pedig a vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a tárgyévet követő év június 30-ig szabja ki; ennek ellenére az elsőfokú hatóság a bírságot kiszabó határozatát csak 2014. július 28-án hozta meg. Erre hivatkozva az indítványozó ügyfél fellebbezett az elsőfokú döntés ellen; ezt azonban a másodfokon eljáró BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság nem találta megalapozottnak, így az elsőfokú hatósági határozatot – a csatornabírság összegének enyhe mérséklése, vagyis ezen részben az elsőfokú határozat megváltoztatása mellett – helybenhagyta.

A jogerős közigazgatási határozat ellen a későbbi indítványozó felperesként keresetet nyújtott be a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, mivel szerinte a bírság kiszabása az Fvr.-ben meghatározott határidő letelte után jogsértő volt. A közigazgatási és munkaügyi bíróság a bírság összegét tovább mérsékelte (amely azonban még így is meghaladta a négy és fél millió forintot), érdemben azonban azt állapította meg, hogy a bírságot kiszabó határozat nem jogszabálysértő; ennek alapján a keresetet elutasította.

## *II.2. A felülvizsgálni kért bírósági döntések lényege*

Az elsőfokon jogerős közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet indokolása szerint az Fvr. 33. § (1) bekezdése nem mondja ki az ott meghatározott határidő jogvesztő jellegét, így pusztán annak elmulasztása nem eredményezi a határozat jogellenességét. Jelen esetben a hatóság a határozatát – a bíróság értelmezése szerint – a nem jogvesztő határidő elteltét követően rövid időn belül, a határidő utolsó napjától számított 28. napon hozta meg, és az ellen az ügyfél fellebbezhetett, melyben érveit és bizonyítékait előadhatta; erre tekintettel a hatóság tényleges késedelmé nem okozott olyan jogsérelmet, amely a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmét jelentené, illetve amely az elsőfokú hatósági határozat hatályon kívül helyezésének indokául szolgálhatna.

Az elsőfokon jogerős döntés ellen a későbbi indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához; a Kúria azonban – egyetértve a közigazgatási és munkaügyi bíróság jogértelmezésével – a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A határidő elmulasztása tekintetében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elsőfokú vízvédelmi hatóság ugyan az Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt határidőt követően hozott határozatot, e bekezdés azonban nem mondja ki és nem is utal arra, hogy e határidő jogvesztő határidő lenne; sőt a jogszabály egésze, illetve az érintett jogszabályhely a Kúria szerint azt a lehetőséget sem veti fel, hogy ezen határidő anyagi jogi határidő lenne.<sup>12</sup> Jelen esetben valójában thát nem is a határidő túllépéséről, hanem a hatóság eljárási kötelezettségének a megsértéséről van szó, amelyet a hatóság „hallgatásának” (sic!) lehetne nevezni. A Kúria éppen ezért a jelen ügyben azt vizsgálta, hogy az elsőfokú hatóság követett-e el olyan jelentős eljárási szabálysértést, ami kihatott a döntés érdemére.

E vizsgálat eredményeképpen a Kúria arra a következtetésre jutott, hogy a hatósági késedelem nem okozott a felperesnek olyan jogsérelmet, amely a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmét eredményezte volna, illetve e késedelem nem tekinthető olyan súlyú eljárási jogsértésnek sem, amely az első- vagy a másodfokú hatósági határozat hatályon kívül helyezését indokolná: a határidő túllépése nem tette lehetetlenné, de még csak nem is nehezítette el azt, hogy a felperes bizonyítsa akár azt, hogy jogszerű magatartást tanúsított, akár azt, hogy a vele szembeni szankció alkalmazásának törvényi akadálya van. A felperes a Kúria ítéletének indokolása szerint a felülvizsgálati eljárásban sem tudta igazolni, hogy a határidő hatóság részéről történt elmulasztása, vagyis a hatóság ideiglenes „hallgatása” bármilyen konkrét bizonyítási nehézséget okozott volna számára; mindezek miatt a jogerős ítélet érdemével egyetértett, és azt hatályában fenntartotta.

## *II.3. Az Alkotmánybíróság döntése*

Az Alkotmánybíróság a panaszos indítványára<sup>13</sup> az ügy érdemében hozott összes bírósági és hatósági határozatot alaptörvény-ellenessé nyilvánította, és megsemmisítette. Határozatának indokolásában kifejezetten hivatkozott az azonos jogértelmezési problémát eldöntő 5/2017. (III. 10.) AB határozatra,<sup>14</sup> melynek alkotmányjogi érveit jelen

<sup>12</sup> Látható tehát, hogy ebben az ügyben a Kúria még azt az értelmezést sem engedte meg, amit az 5/2017. Abh. alapjául szolgáló ügyben a közigazgatási és munkaügyi bíróság még elismert; nevezetesen hogy a határidő anyagi jogi jellegűnek minősülne.

<sup>13</sup> Vö.: 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [6].

<sup>14</sup> Az eljáró hatóságok és bíróságok azonban ekkor még nem lehettek tisztában az Alkotmánybíróság álláspontjával, mivel a két elemzett ügy eljárása részben párhuzamosan folyt. Nem arról van szó tehát, hogy jelen ügyben akár a közigazgatási és munkaügyi bíróság, akár a Kúria tudatosan szembehelyezkedett volna az Alkotmánybíróság alapjog-értelmezésével, hanem arról, hogy az ezen értelmezést magában foglaló 5/2017. Abh. a bírósági döntések meghozatalának időpontjában még nem született meg. (Előbbi sem lett volna példa nélküli;

alkotmánybírósági határozatban is alapul vette. Ezen érvelés keretében megismételte, hogy a hatósági eljárás tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák, különösen azon esetekben, amikor az ügyféllel szemben szankciót alkalmaznak; ha pedig a hatóságok e határidőket túllépik, úgy a közigazgatási perben eljáró bíróságok kötelessége az ilyen, anyagi jogi határidők túllépését az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek tekinteni, és ennek alapján az így meghozott hatósági határozatokat hatályon kívül helyezni.

Az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta, hogy a szankcióalkalmazásra vonatkozó, jogszabályban meghatározott közigazgatási anyagi jogi határidők [és az Fvr. 33. § (1) bekezdésében szabályozott határidő kétséggkívül ilyen anyagi jogi határidő] értelme az, hogy az ügyfelek ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog része egyrészt annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, másrészt hogy a bíróságok e határidők túllépését ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. Ebből fakadóan alkotmányos követelmény, hogy az ügyfeleket terhelő kötelezettségek (beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is) ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők; vagyis a közigazgatási hatóság határozatának meghozatalára vonatkozó anyagi jogi határidő leteltét követően az ügyféllel szemben szankció nem szabható ki.<sup>15</sup>

### *III. Az alkotmánybírósági döntések ratio decidendije:<sup>16</sup> a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alkotmányos tartalma*

A közigazgatási hatóságok az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiben foglalt alkotmányjogi érvelés alapján kötelesek a közigazgatási anyagi jogi szankciót kiszabó határozataikat a jogszabály által erre előírt határidőn belül meghozni. Nem az ügyfélnek, hanem a hatóságnak kell viselnie annak a kockázatát, amennyiben bármilyen ok miatt erre határidőben nem kerül sor. Ennek alapján az Fvr. 33. § (1) bekezdésében szabályozott vízszennyezési bírság sem szabható ki az e jogszabályhelyben meghatározott határidő után.

A közigazgatási anyagi jogi bírságok kiszabására vonatkozó határidők nem eljárási, hanem anyagi jogi határidők, melyek eltelte esetén a közigazgatási szerv bírságolási joga elenyészik. Ha ennek ellenére a közigazgatási szerv mégis kiszabja az anyagi jogi közigazgatási

---

ilyen tudatos szembehelyezkedés történt pl. az ún. rendőrképmásos ügyekben. Ehhez lásd pl.: Tóth J. Zoltán: Rendőrképmás: sajtószabadság és képmáshoz való jog a polgári jogi és az alapjogi jogosultságok keresztútján. Pro Futuro, 2017/2. szám, 110-128. o.)

<sup>15</sup> Vö.: 3353/2017. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [17]–[19].

<sup>16</sup> A ratio decidendi egy, a klasszikus (angolszász) precedensjogból származó fogalom, melynek kiterjesztett értelmét használjuk. Szabó Miklós meghatározásával „[a] *ratio decidendi* („a döntés indoka”) arra a kérdésre ad választ, hogy mi az, ami a korábbi bírói döntésből kötelező, vagyis precedenst képez. Ez számunkra is ismerős kérdés; mi az, amit egy törvény alkalmazása során követnünk kell: a törvény betűje (*littera legis*), vagy a törvény szelleme (*ratio legis*)? A válaszuk is magától értetődik: természetesen a törvény >>szelleme<<, vagyis az az indok, az a megfontolás, amely a törvény szavai mögött rejlik. A korábbi ítéletnek ugyanígy nem a betűje, hanem az indoka, a >>szelleme<< köti a döntéshozót: az az elvi, hasonló esetekre általánosítható megfontolás, amely az adott ügyben meghozott döntést magyarázza.” (Szabó Miklós: Mi a precedens?, 75. o. In: Jogesetek Magyarázata, 2012/2. szám, 74-75. o.) Az alkotmánybírósági határozatok logikája sok tekintetben a precedensek logikáját követi; az Alkotmánybíróság elvi tételeket fejt ki, és ezek alapján hozza meg határozatát, illetve dönti el az alkotmányossági kérdést. Az Alkotmánybíróság számos esetben közvetlenül hivatkozik korábbi gyakorlatára, múltban hozott döntéseire, amelyek közül az adott időszakban is fenntartott tételei a döntései normatív alapját és igazolási bázisát képezik, akkor is, ha ezt nem feltétlenül explikálja a határozati indokolásokban. Ily módon az Abh.-k *ratio decidendije* mint fogalom valós tartalmat takar, mely a rendelkező rész és az indokolás egymásra vetítéséből megismerhető.

bírságot, úgy a bíróság – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alkotmányos értelme alapján – nem minősítheti azt az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértésnek; az ilyen határozatot az ügy érdemére kiható jogszabálysértés okán köteles hatályon kívül helyezni.

A közigazgatási hatóságok ennek megfelelően csak a bírságkiszabásra vonatkozó anyagi jogi határidő leteltét megelőzően hozhatnak közigazgatási anyagi jogi szankciót kiszabó határozatot a közigazgatási hatósági eljárás ügyfeleivel szemben; a jogszabályban meghatározott anyagi jogi határidő leteltét követően a hatóságok e lehetősége elenyészik. Az a – közigazgatási perekben alkalmazott – bírói jogértelmezés pedig, mely szerint a közigazgatási anyagi jogi szankciónak az anyagi jogi határidő leteltét követően történő alkalmazása nem minősül az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek, ellentétes a tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított joggal.