

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 11/2024. (V. 10.) AB HATÁROZATA

a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.136/2023/2. számú végzése és a Győri Törvényszék 9.K.700.929/2022/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Márki Zoltán, dr. Patyi András és dr. Schanda Balázs* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Salamon László és dr. Varga Réka* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.136/2023/2. számú végzése és a Győri Törvényszék 9.K.700.929/2022/6. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Steixner Ferenc ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az Alkotmánybíróságtól a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.136/2023/2. számú végzése, valamint a Győri Törvényszék 9.K.700.929/2022/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás tényállása az alábbiak szerint összegezhető.
- [3] 2.1. Az alapügyben a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Győri Járási Hivatala (a továbbiakban: járási hivatal) a 2018. június 21-én érkezett bejelentés alapján hivatalból eljárást indított az indítványozóval szemben. A csatolt videofelvétel alapján megállapította, hogy az egy egyesület által halóri feladatokkal megbízott indítványozó 2018. május 19-én törpeharcsafogó varsákat ürített ki, majd helyezett vissza a vízbe a Holt-Marcalon. Mivel a járási hivatal szerint a halászati őr nem a hatályos jogszabályoknak megfelelően látta el a munkáját, ezért 2018. július 23-án kelt határozatával (GY-02E/FM/01311-8/2018.) az indítványozót 110 000 forint halvédelmi bírsággal sújtotta, az állami horgász- és halászszer, valamint a turista horgászszer váltásától 24 hónapra eltiltotta, továbbá a halóri igazolványát és szolgálati naplóját visszavonta.
- [4] Az indítványozó az elsőfokú határozattal szemben fellebbezést nyújtott be a Pest Megyei Kormányhivatalhoz (továbbiakban: kormányhivatal), melyet a kormányhivatal 2018. október 11-én kelt határozatával (GYI-01/1208-3/2018) bíralt el, és az elsőfokú határozatot részben megváltoztatta, az indítványozóval szemben az egyéb joghátrányok változatlan fenntartása mellett 150 000 forint bírságot szabott ki.
- [5] Az indítványozó a másodfokú határozattal szemben keresetet nyújtott be a Győri Törvényszékre, amit a törvényszék a 2019. március 12-én kelt 9.K.27.786/2018/4. számú ítéletével bíralt el, a kormányhivatal határozatát megsemmisítette, és a kormányhivatal új eljárásra utasította.
- [6] 2.2. A megismételt eljárásban a járási hivatal 2019. május 24-én kelt, GY-02-E/FM/00779-33/2019. számú határozatában a korábbi elsőfokú határozattal megegyező döntést hozott. Az indítványozó ismét fellebbezést ter-

jesztett elő, a kormányhivatal a 2021. októberében hozott, PE/FE/01147-1/2021. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta.

- [7] Az indítványozó ismételten keresetet nyújtott be a törvényszéken, melyben a járási hivatal határozatára is kiterjedően kérte a kormányhivatal határozatának megsemmisítését. A törvényszék az indítványozó keresetét a 2023. január 17-én kelt, 9.K.700.929/2022/6. számú ítéletével elutasította. Álláspontja szerint a járási hivatal minden részletre kiterjedő alapos bizonyítása és a bizonyítékok helyes mérlegelése alapján jutott arra a következtetésre, hogy az indítványozó a jogosulatlan halászatot 2018. május 19-én elkövette, a bírság mértékét pedig megfelelő mérlegelés alapján állapította meg. Alaptalannak tartotta az indítványozó személyiségi jogainak sérelmére való azon hivatkozását, ami szerint az ügy tárgyát képező felvétel az engedélye nélkül készült, ami minősülhetne az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szerinti tiltott bizonyítéknak.
- [8] A törvényszék szerint a bizonyítékot nem a hatóság szerezte be, hanem a jogellenes halászatot dokumentáló bejelentő küldte el a hatóságnak. Az indítványozó nyilatkozatában elismerte, hogy ő szerepel a felvételen, ezért a törvényszék szerint nincs relevanciája annak, ha a jogosulatlan halászatra az eljárás során megállapított időponttól eltérő időpontban került sor. A törvényszék megállapította, hogy az indítványozó alaptalanul hivatkozott arra, hogy a jogosulatlan halászatot a felettese utasítására hajtotta végre, ugyanis a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:273. § (3) bekezdése alapján az ilyen utasítást meg kellett volna tagadnia. Továbbá az indítványozó hivatkozott az eljárás időtartamának elhúzódására is, ami miatt álláspontja szerint a hatóság a jogszabálysértés tényének megállapításán kívül egyéb szankciót nem alkalmazhatott volna vele szemben. A törvényszék megállapította, hogy az elsőfokú hatóság megfelelő határidőn belül hozott döntést, és az időmúlás a megismételt eljárást is magában foglaló hatósági és bírósági eljárások miatt állt fenn.
- [9] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. § (1) bekezdés a) pont ad) alpontjára, valamint b) pontjára hivatkozva. A Kúria a 2023. március 22-én kelt, Kfv.III.37.136/2023/2. számú végzésével a felülvizsgálati kérelem befogadását a Kp. 118. § (2) bekezdése alapján megtagadta, a kérelem befogadását ugyanis nem tartotta indokoltnak, mert a megjelölt kérdésekben felülvizsgálatra okot adó körülményt nem észlelt.
- [10] 3. Ezt követően az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, melyben kérte az Alkotmánybíróságot, hogy a Kúria Kfv.III.37.136/2023/2. számú végzésének és a Győri Törvényszék 9.K.700.929/2022/6. számú ítéletének és alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére tekintettel állapítsa meg, és azokat Abtv. 43. §-a alapján semmisítse meg.
- [11] 3.1. Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sérelmére vonatkozó érvelésében kifejtette, hogy az Ákr. 50. § (2) bekezdés c) pontja szerint az ügyintézési határidő hatvan nap, és amennyiben a 103. § (4) bekezdésének értelmében a hatóság hivatalból indított eljárása esetén túllépi a hatvannapos ügyintézési határidő kétszeresét, akkor a hatóság a jogellenes magatartás tényének megállapításán kívül nem alkalmazhatott volna egyéb szankciót. Emellett hivatkozott a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Szankciótv.) 5. §-a szerinti hároméves objektív elévülési határidő elteltére is. Ezzel kapcsolatban kifejtette, hogy a kormányhivatal a másodfokú határozatát a jogsértő cselekmény elkövetését követő három év elteltével hozta meg, ezért sérült az indítványozó Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való joga.
- [12] 3.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme kapcsán az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint a törvényszék figyelmen kívül hagyta azt, hogy a határidő számítása szempontjából az alapeljárás és a megismételt eljárás egységes egészet képeznek, ezért a határidő kezdete az az időpont, amikor a jogsértő cselekmény a hatóság tudomására jutott és ez esetben a kormányhivatal jelentősen túllépte az ügyintézési határidőt. Az indítványozó szerint a bejelentő által készített felvétel sérti a Ptk. 2:48. §-ában foglaltakat, ezért törvényszéknek a felvételt ki kellett volna rekesztenie a bizonyítékok köréből. Egyebekben a bírói ítélet tisztességtelenségét jelenti az is szerinte, hogy a törvényszék alapos ok nélkül nem alkalmazta a Szankciótv. 5. §-ában és az Ákr. 103. § (4) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéseket. Végezetül az indítványozó az indokolással kapcsolatos előírások megsértését is állította arra hivatkozva, hogy a bizonyítékok alapján a jogsértő cselekmény elkövetésének pontos időpontja nem állapítható meg.
- [13] 3.3. Az alkotmányjogi panasz szerint a Kúria Kfv.III.37.136/2023/2. számú végzése ellentétes a Kúria korábbi gyakorlatával, mivel az Ákr. 50. § (2) bekezdés c) pontjában meghatározott hatvannapos ügyintézési határidő

kétszeresének a túllépése semmisségi oknak minősül, amelyet a bíróságnak hivatalból figyelembe kell vennie, és az orvosolhatatlan eljárási szabályszegés miatt született döntést meg kell semmisítenie. Arra is hivatkozott, hogy a törvényszék döntése eltér az indítványozó által hivatkozott, hasonló tárgyú kúriai döntésektől, ezért álláspontja szerint a Kúria alaptalanul tagadta meg a felülvizsgálati kérelmének a befogadását és az érdemi jogorvoslathoz való jogának megtagadása az eljárás tisztességtelenségéhez vezetett.

II.

[14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XXIV. cikk (1) 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.”

„XXVIII. cikk (1) 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.”

[15] 2. A Szankciótv. indítvánnyal érintett rendelkezése:

„5. § (4) Ha törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha az elkövetéstől számított három év eltelt.”

[16] 3. Az Ákr. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„50. § (2) Az ügyintézési határidő
[...]
c) teljes eljárásban hatvan nap.”

„103. § (4) Ha a hatóság a hivatalbóli eljárásban az ügyintézési határidő kétszeresét túllépi, a jogsértés tényének megállapításán és a jogellenes magatartás megszüntetésére vagy a jogszerű állapot helyreállítására kötelezésen túl egyéb jogkövetkezményt nem alkalmazhat. Ez esetben ugyanazon ügyféllel szemben, ugyanazon ténybeli és jogi alapon nem indítható új eljárás.”

III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.

[18] 1.1. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírói döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], továbbá tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].

[19] 1.2. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az in-

indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető (Abtv. 27. §). Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pont].

- [20] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételege vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]].
- [21] 2.1. Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére több okból is hivatkozott, e tekintetben az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [22] Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemek mindegyikében olyan sérelmeket állított, amelyek a bírósági eljárást megelőzően lefolytatott hatósági eljárásban elkövetni vélt eljárási szabályszegések orvosolásának elmaradásával függenek össze. Ezek közül a határidő túllépésével kapcsolatos érveit egészen a hatósági eljárásban elkövetni vélt szabályok megsértéséig vezette vissza, míg a videofelvétel kizárásának elmaradásával, a cselekmény elkövetési idejének megállapításával és kúriai befogadás megtagadása alaptalanságával kapcsolatosan kifejezetten a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét állította. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a határidő túllépésével kapcsolatos indítványozói állításokat (ideértve az eljárási és az anyagi jogi határidő túllépését sérelmező indítványi elemeket is) tartalma szerint, a hatósági eljárás tisztességességének megítélése vonatkozásában vette figyelembe, míg a többi érvet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog körében vizsgálta.
- [23] 2.2. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az eljáró bíróságok vizsgálták a videofelvétel kizárásával és a cselekmény elkövetési idejének megállapításával kapcsolatos indítványozói állításokat, ezzel kapcsolatos döntésüket körültekintően meg is indokolták, ahogyan a Kúria is megindokolta azt, hogy miért nem tartja befogadhatónak a felülvizsgálati kérelmet. A határidő túllépésével kapcsolatos indítványozói érvek közül az eljárási határidőre vonatkozóan egyértelműen azt állapította meg a törvényszék, hogy az eljárási határidőt nem lépte túl a hatóság, ebbéli döntését szintén megindokolta.
- [24] Az eljárási határidő túllépésével kapcsolatban az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes, annak elmulasztása nem jár együtt automatikusan a határozathozatali lehetőség elenyészésével, de az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog ezt azonban keretek közé szorítja [lásd például: 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [60]]. Az Alkotmánybíróság az ügyintézési határidő állított túllépésével kapcsolatban utal a korábbi gyakorlatára, mely szerint „az Alapörvény 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. Ehelyett az Alaptörvény elvi szinten szól az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogról, amely a *fair* hatósági eljárás egyik Alaptörvényben nevesített részjogosítványát képezi.” [17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [45]]
- [25] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eltérő megítélés alá esik a bírságolás lehetőségét keretek közé szorító anyagi jogi szabály megsértésére vonatkozó indítványozói álláspont vizsgálata, az anyagi jogi természetű határidők elmulasztásának ugyanis más jogkövetkezményei vannak [ld. például: 5/2017. (III. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.), Indokolás [17]; 9/2020. (V. 28.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [26] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelme körében arra is, hogy a hatóság nem tartotta be a Szankciótv. 5. § (4) bekezdése szerinti hároméves objektív elévülési határidőt.
- [27] Habár a törvényszék megindokolta, hogy álláspontja szerint miért nem lehet szó az ügyintézési határidő túllépéséről, viszont kifejezetten az anyagi jogi határidő túllépésével kapcsolatban csak sommásan tett megállapítást, az ítélet indokolásának [75] bekezdése szerint a hatósági eljárás és a határozat nem sértette a Szankciótv. 5. §-ában foglaltakat.
- [28] A Szankciótv. szerinti hároméves objektív elévülési határidő anyagi jogi határidőnek minősül, ennél fogva tartalma szerint értelemszerűen vonatkozik rá az Alkotmánybíróság anyagi jogi határidőkkel szemben támasztott követelménye (lásd Abh., Rendelkező rész 2. pont). Az Abh. megállapítása szerint „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által eghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiumát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesíti hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék” (Abh., Indokolás [16]). Ennek megfelelően az indítványozó által megjelölt sérelem az Alkotmánybíróság irányadó gyakor-

latára tekintettel nem pusztá törvénysértés, hanem (az indítványozó állításának megalapozottsága esetére) felveti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét is.

- [29] Habár az elsőfokú hatóság még a megismételt eljárásban is kétségtelenül ezen elévülési határidőn belül döntött, a másodfokú hatóság viszont a PE/FE/01 147-1/2021. számú végleges másodfokú határozatát ezen határidőt követően hozta meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában még nem fordult elő olyan ügy, amely azt a kérdést vetette volna fel, hogy az objektív elévülési határidő azt jelenti-e, hogy az eljárásban ezen határidőn belül végleges (a hatóság által nem megváltoztatható) döntésnek kell-e születnie. Az Alkotmánybíróság, figyelemmel az Abh. megállapításaira, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette a kérdés mikénti megítélését, ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [30] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.

- [31] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos, a tárgykörben irányadó gyakorlatát tekintette át.

- [32] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban értékelte az anyagi jogi határidő túllépésének jelentőségét, és azt is egyértelműen megállapította, hogy az anyagi jogi határidő túllépése az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozza. Eszerint: „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. [...] A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiumát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. [...] [A]z a bírói értelmezés, mely ezzel szemben 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, 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.” (Abh., Indokolás [15]–[17])

- [33] 2. A Szankciótv. 2017-es elfogadása óta az elévülés intézménye (immáron kifejezetten ilyen elnevezés alatt) jelen van a közigazgatási szankciórendszer szabálysértési jogon kívüli területén is, a szabálysértési szankciórendszerben azonban már évtizedek óta alkalmazzák ezt a jogintézményt. Szerepét tekintve a szabálysértési elévülés egyezik a büntetőjogból ismert elévüléssel, de a szabálysértési jogban más szabályozási logika mentén nyert teret magának, hiszen annak megállapításához egy szubjektív és egy objektív határidőt szabott meg a jogalkotó. Ezt a szabályozási logikát vette át a Szankciótv. is, hiszen (lehetőséget adva a főszabálytól való törvényi vagy kormányrendeleti eltérésre) az 5. § (1) bekezdése hat hónapos elévülési határidőt állapít meg a szabályszegésről való tudomásszerzéstől számítva, míg a (4) bekezdés szerint nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha az elkövetéstől számított három év eltelt. A Szankciótv. elfogadását megelőzően a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény is tartalmazott hasonló szabályt, de ezt egyrészt nem nevezte elévülésnek, másrészt az eljárás megindíthatóságát, nem pedig a szankció alkalmazását kötötte határidőhöz. Ugyanakkor a közigazgatási anyagi jogi szabályokban előfordultak korábban is olyan anyagi jogi határidők, amelyek a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészéséhez vezettek. A fent bemutatottak szerint az Abh. ilyen határidőnek tekintette a csatornabírság kiszabására megállapított határidőt, egyúttal általánosságban is felállította a határidőn túli bírságkiszabás esetére az alaptörvény-ellenesség kritériumait. Jelen ügyben tehát nem az a vizsgálendő kérdés, hogy mi lehet a következménye az elévülési határidő túllépésének (ebben a körben egyértelműen az Abh. tárgykörébe tartozik), hanem az Alkotmánybíróságnak arról kellett döntenie, hogy az ügy mikor tekinthető elévültnek.

- [34] 3. Jelen ügyben az irányadó bírósági tényállás szerint az indítványozó 2018. május 19. napján valósította meg a szankcionált magatartást. Ehhez képest a járási hivatal 2018. július 23. napján hozott az ügyben elsőfokú határozatot, a megismételt eljárásban pedig 2019. május 24. napján született meg az elsőfokú döntés, azaz kétséget kizáróan a hároméves objektív elévülési határidőn belül. Kétségtelenül megállapítható azonban az is, hogy ezt követően a kormányhivatal a végleges döntést csak 2021 októberében, azaz a cselekmény elkövetését követő három éven túl hozta meg. Az indítványozói álláspont szerint a másodfokú döntést is az elévülési határidőn belül kellett volna meghozni. Erre tekintettel az Alkotmánybíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének fényében, a vonatkozó jogszabályok alapján helyes-e az indítványozói jogértelmezés és igazolható-e az, hogy – figyelembe véve az elévülés jogintézményének célját – a hatósági eljárásnak végleges döntéssel kell lezárulnia az elévülési határidőn belül.
- [35] 3.1. A Szankciótv. 5. § (4) bekezdése úgy fogalmaz, hogy az irányadó határidőn túl „nem alkalmazható” közigazgatási szankció, azaz ebben az esetben a hatóság a norma általános szabályait a címzett jogalany konkrét viszonyaira nem alkalmazhatja. Azt nem fejt ki a törvény, hogy pontosan mit ölel fel az „alkalmazás”, azaz az eljárás mely szakaszaiban kell figyelembe venni az elévülést. Azonban logikai értelmezés alapján az alkalmazás kizártsága a szankcióra vonatkozik („nem alkalmazható közigazgatási szankció”), amivel arra utal a törvény, hogy abban az időpontban kell figyelembe venni, amikor a szankciót a hatóság kiszabná. Ez első alkalommal főszabályként az elsőfokú határozat meghozatalának időpontját jelenti, ugyanakkor kétségtelen, hogy a közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszere miatt ez a döntés még nem minden esetben végleges (amennyiben fellebbezéssel támadható), ahogyan az is elképzelhető, hogy a szankció első alkalommal történő megállapítására csak a jogorvoslati eljárásban kerül sor (pl. ha ellenérdekű ügyfél el jogorvoslattal az olyan határozattal szemben, amelyben nem állapított meg felelősséget a hatóság).
- [36] 3.2. Az elévülés közigazgatási szankciórendszerben játszott szerepére a Szankciótv. tervezetéhez fűzött miniszeri indoklás maga is utal, az alábbiak szerint: „Az idő múlásával a közigazgatási szabályszegés társadalomra veszélyessége csökken, majd elenyészik, a tényállás felderítése nehezebbé válik. A jogrendszer egyéb területeihez hasonlóan a közigazgatási szabályszegések elkövetőinek felelősségre vonását is szükséges időbeli korláthoz kötni.” Az Alkotmánybíróság pedig az Abh.-ban a fenti idézetek szerint azt állapította meg, hogy a közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a szankcionálandó ügyfelek ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt (Abh., Indoklás [15]). Mindezekből az Alkotmánybíróság szerint az következik, hogy az elévülés jelentősége a társadalomra veszélyesség idővel való csökkenésében, a tényállás felderítésének elnehezülésében és a szankciónak való bizonytalan ideig való kitettség meggátolásában rejlik. A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából elsősorban az utóbbinak van jelentősége, amely az ügyféli jogok védelmében támasztja azt a követelményt az eljáró hatóságokkal szemben, hogy a határidő elteltét követően a hatóságnak objektíve nincs lehetősége szankciót alkalmazni (a másik két cél ugyanis az állami érdek oldaláról nézve még nem feltétlenül indokolná az objektív határidő létét). Ebből a szempontból közelítve pedig az Alkotmánybíróság megítélése szerint annak van jelentősége, hogy az ügyféllel szemben az elévülési határidőn belül az Ákr. szerinti végleges döntést hozzon a hatóság, hiszen az elmarasztaló végleges döntés birtokában szűnik meg az eljárás bizonytalanságának való kitettség. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a döntésnek ezen határidőben anyagi jogerőre is kell emelkednie. Ennek oka az, hogy az anyagi joghatás kiváltására alkalmas, elmarasztaló hatósági döntés birtokában az ügyfél már a felelőssége megállapításának tudatában van, az esetleges jogorvoslati eljárás során (amellett, hogy természetesen a jogorvoslat eredményeként az ügyfél számára kedvezően akár el is maradhat a felelősségrevonás) legfeljebb már csak annak mértéke változhat. Ebből adódóan az elévülési határidőn belüli szankcióalkalmazás követelménye azt követeli meg, hogy az eljáró szervek ezen határidőn belül hozzák meg az anyagi joghatás kiváltására alkalmas, végleges elmarasztaló döntést. Ez a véglegesség az Ákr. rendszerében jellemzően az elsőfokú határozat közlésének időpontja, fellebbezési lehetőség esetén azonban az Ákr. szerinti véglegesség nem áll be és főszabályként a fellebbezésnek a döntés végrehajtására is halasztó hatálya van (Ákr. 117. §).
- [37] Önmagában a fellebbezés joghatásának mikénti szabályozása még nem alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hiszen az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az eljárásjogi jogerőfogalom meghatározása a jogalkotó döntési szabadságának körébe tartozik, amelyet az Alkotmánybíróság alapvetően nem mérlegelhet felül [3133/2017. (VI. 8.) AB határozat, Indoklás [35]]. A kérdés alkotmányjogi jelentősége (jelen ügy szempontjából) így abban áll, hogy a jogalkotó a fellebbezés biztosítása esetén – különböző jogpolitikai megfontolások alapján – olyan szélesre kívánta nyitni a közigazgatási úton való felülbírálat lehetőségét, hogy ehhez deklarálta is

a jogvita közigazgatási úton való lezáratlanságának következményét fűzte, azaz azt, hogy ilyen esetben – az Ákr. fogalmi rendszere szerint – a döntés még nem tekinthető véglegesnek. Az Ákr. rendszerében a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság nincs kötve a fellebbezési kérelemhez, ugyanis az Ákr. rögzíti, hogy a másodfokú hatóság a fellebbezéssel megtámadott döntést és az azt megelőző eljárást is megvizsgálja. Ezáltal a fellebbezés kapcsán a másodfokú hatóságnak teljes felülbírálati joga van. A fellebbezésben új tények és bizonyítékok is felhozhatók, sor kerülhet a fellebbezési eljárásban további tényállás tisztázására, illetve kiegészítő bizonyítási eljárás lefolytatására is. Ha a másodfokon eljáró hatóság a döntés megváltoztatásáról dönt, akkor az történhet a fellebbező javára vagy a fellebbező hátrányára is. Mindezekből megállapítható, hogy a fellebbezés devolutív hatálya, a teljes felülbírálat lehetősége, a végrehajtásra halasztó hatálya olyan körülmények, amelyek együttesen magyarázzák, hogy az Ákr. a fellebbezéssel támadható döntést (egyedüli kivételként a jogorvoslatok közül) miért nem tekinti a saját szóhasználata szerint véglegesnek (Ákr. 82. §). Ennélfogva a fellebbezéssel támadható döntés még a jogerőhöz vezető út legelső lépéséig sem jut el. Márpedig az Alkotmánybíróság szerint „[a] jogerő intézménye – alapvetően a jogállamiság követelményéből eredeztethetően – annak biztosítékát szolgálja, hogy valamely jogalkalmazó szerv döntése véglegessé váljon, vagyis a benne foglalt rendelkezések végrehajthatók legyenek, az ne legyen megtámadható rendes jogorvoslattal és a benne eldöntött tény- és jogkérdések ne – avagy csak szigorú kivételek alapján – válhassanak újabb vita tárgyává. Az a közérdek nyilvánul meg benne, hogy a jogviszonyok idővel lezártak minősüljenek, és azok védve legyenek mindennemű beavatkozástól.” [3133/2017. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [29]]

- [38] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Szankciót. 5. § (4) bekezdése szerinti szankció csak akkor tekinthető „alkalmazottnak”, ha eddig a határidőig a közigazgatási hatóság anyagi joghatás kiváltására alkalmas olyan, szankciót kiszabó döntést hoz, ami az Ákr. szerint véglegesnek tekinthető. Fellebbezés esetén ez magában foglalja azt is, hogy a másodfokú döntés is határidőben megszülessen, mert a szankció csak ezáltal kerül ténylegesen, jogerősen „alkalmazásra”. Amennyiben ezt a döntést később meg kell semmisíteni (ahogy jelen esetben is), akkor a megismételt eljárásban hozott végleges döntésnek is határidőben kell megszületnie (hiszen a megsemmisített döntés nem alkalmas anyagi joghatás kiváltására, a döntés megsemmisítését követően nem is lehet megállapított felelősségről beszélni). Amennyiben a felelősséget eleve csak a jogorvoslati eljárásban állapítják meg, akkor pedig annak a döntésnek kell az elévülési határidőn belül megszületnie.
- [39] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó által sérelmezett közigazgatási hatósági, majd bírósági eljárásban a szankció alkalmazására nem a Szankciót. 5. §-a szerinti hároméves objektív elévülési határidőn belül került sor, mivel a másodfokon eljáró kormányhivatal a megismételt eljárásban a jogsértő cselekmény elkövetését követő három éven túl hozott anyagi joghatás kiváltására alkalmas határozatot. A szankció kiszabása ezáltal az objektív elévülési határidőn belül nem történt meg, az indítványozó ugyanis csak a kormányhivatal elévülési határidőn túl meghozott másodfokú határozatára tekintettel kerülhetett tudatába annak, hogy fennáll vele szemben a kiszabott szankció anyagi jogerőre emelkedésének reális esélye.
- [40] Az anyagi jogi (elévülési) határidő elteltére tekintettel a hatóságok már nem alkalmazhattak volna szankciót, a bírói értelmezés azonban a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához nem fűzte azt a következményt, hogy a határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, ami az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes (Abh., Indokolás [17]).
- [41] A fentiek okán az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítvánnyal támadott döntések (mind a Kúria végzése, mind pedig a Győri Törvényszék ítélete) az indítványozó Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelmét eredményezték. Az Alkotmánybíróság ezért a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.136/2023/2. számú végzését és a Győri Törvényszék 9.K.700.929/2022/6. számú ítéletét a rendelkező részben foglaltak szerint megsemmisítette.
- [42] 5. A határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Alkotmánybíróság az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján, a határozat elvi megállapításaira tekintettel rendelte el.

Budapest, 2024. április 23.

*Dr. Salamon László s. k.,
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese*

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró*

*Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró*

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [43] 1. A határozattal egyetértek. Ugyanakkor megemlítem álláspontom szempontjait, amit párhuzamos indokolásként csatolok [Abtv. 66. § (3) bekezdés].
- [44] 2. Az elévülés (akár ún. relatív, akár ún. abszolút fajtája esetében egyaránt) az igényérvényesítés futamideje. Az elévülési idő letelte az igényérvényesítés végének (lehetősége megszűnésének) bekövetkeztét jelenti.
- [45] A Szankciótv. rögzíti a relatív elévülést, miszerint annak tartama – ha törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – hat hónap [5. § (1) bekezdés]; és rendelkezik arról, hogy az elévülési időt a hatóság bármely eljárási cselekménye megszakítja [5. § (3) bekezdés]. A megszakítás értelemszerűen azt jelenti, hogy az elévülés újrakezdődik (az elévülés nyugvásáról pedig a Szankciótv. nem rendelkezik).
- [46] A Szankciótv. rögzíti az abszolút elévülést, miszerint annak tartama – ha törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – három év [5. § (4) bekezdés]. Ennek megszakításáról (nyugvásáról) viszont a törvény nem rendelkezik – ezért abszolút (más szóhasználatban objektív az ilyen elévülés). Ugyanakkor a törvény – szövegéből következően – az eltérés lehetőségével számol, amit azonban kifejezett jogi rendelkezéstől teszi függővé. Ilyen törvényi vagy kormányrendeleti szabály azonban a jelen ügyre vonatkozóan nincs.
- [47] Vagyis az állam dönthet úgy, hogy egyes jogsértések esetében hosszabb, vagy éppen rövidebb abszolút (objektív) elévülési időt határoz meg. Ennek hiányában azonban az ilyen törvényi rendelkezés jogalkalmazói értelmezéssel nem tágítható, nem szűkíthető, az ugyanis az ilyen törvényi rendelkezésnek nem a hajlítását, hanem a megtörését jelentené.
- [48] 3. Az elévülés az igényérvényesítés futamideje. Az igényérvényesítés alá tartozik minden olyan teendő, ami az igény érvényesítése tárgyában dönt. Vagyis ha az igényérvényesítés futamideje lejár, akkor igényérvényesítésnek helye nincs. Másképpen szólva a futamidő elteltével fogalmilag lehetetlenné válik az igény érvényesítése.
- [49] Az elévülés több jogterületen meglévő jogintézmény, ám eltérő szabályozási tartalommal. A Szankciótv. szerinti elévülés hasonlatos a szabálysértési elévüléshez. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy a szabálysértési joghoz képest a közigazgatási szankciók esetében másról van szó.
- [50] Közigazgatási szankcionálás esetében nem csupán a jog be nem tartása miatt, hanem a betartása végett teremt az állam igényérvényesítési lehetőséget. Kétségtelen érdek fűződik ahhoz, hogy az abszolút (objektív) határidő ne jelentse az ilyen igény kapitulálását. Kétségtelen azonban, hogy a jelenlegi jogállapotban ezt megakadályozó rendelkezés [aminek lehetőségét a Szankciótv. 5. § (4) bekezdése egyébként megteremti] nincs.
- [51] Az elévülés futamidején belüli igényérvényesítési lehetőség értelemszerűen a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alapvető lényege, mind a futamidőn belüliség, mind az azon kívül esés vonatkozásában (tartalmi lé-

nyege, hogy kölcsönösen kiszámítható, előre látható és kalkulálható legyen). Következésképpen az elévülés futamidejéről való álláspontnak alkotmányos jelentősége van.

- [52] 4. Álláspontom szerint az Alaptörvény szerinti határidővédelem nem szűkül le az észszerű határidő iránti elvárásra, nem merül ki abban.
- [53] Az Alaptörvény kétségtelen védi az észszerű határidőben elintézéshez való jogot, ami részint az eljáró hatóság számára elvárás, a jogkereső egyén számára pedig garancia.
- [54] Ugyanakkor az ügyelintézési határidőhöz képest – magától értetődően – legalább ilyen jelentősége van az ügykeleltetési (az ügyvé válási) határidőnek, ami nem más, mint a vitás, vitássá tehető, ekként peresíthető igény érvényesítésére lehetőséget adó idő, vagyis az igényérvényesítés futamideje, azaz az elévülés. Az állam az általa alkotott joggal ezt az időt határozza meg és biztosítja, előreláthatóan.
- [55] Ehhez képest álláspontom szerint az elévülésre vonatkozó kérdés esetében közömbös az ügyintézési határidőn alapuló válasz. Ugyanakkor kétségtelen az is, hogy az állam az elévülés törvényi határidejét alkotmányos jelentőségű érdekből – alkotmányos rendelkezéssel – áttörheti, ám ezt a jogalkalmazó nem teheti meg.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [56] 1. Egyetértek a határozat rendelkező részével és indokolásával, de néhány kiegészítést fontosnak tartok, ezért a határozathoz az Abtv. 66. § (3) bekezdése alapján párhuzamos indokolást csatolok.
- [57] 2. A határozat rendelkező része általi megsemmisítést elsősorban azért támogattam, mert a közigazgatási (közhatalmi) jogalkalmazás alkotmányos jelentőségű, a közigazgatás jog alá rendeltségéből fakadó követelményének is tekintem azt a szabályt, mely szerint az objektív elévülési határidőn túl „nem alkalmazható közigazgatási szankció” nemcsak azt jelenti, hogy az elévülési határidőn belül döntést kell hoznia a hatóságnak, hanem azt is, hogy ennek a döntésnek ezen határidőben véglegessé is kell válnia.
- [58] Az ügyben egyértelműen megállapítható volt, hogy a szankció alkalmazására a Szankciótv. 5. §-a szerinti hároméves objektív elévülési határidő elteltét követően került sor. A másodfokú hatóság a végleges, anyagi joghatás kiváltására alkalmas másodfokú határozatát a megismételt eljárásban csak a jogsértő cselekmény elkövetését követő három éven túl hozta meg.
- [59] A támadott törvényszéki ítélet a döntés elleni jogorvoslati eljárásokkal „magyarázta meg” a határidő túllépését (törvényszéki ítélet 74. indoklás-bekezdése). Ez azonban nem menti fel a jogalkalmazó hatóságot az objektív elévülési határidőn belüli, végleges, anyagi joghatás kiváltására alkalmas döntést meghozatalának kötelezettsége alól, a szankciót csak ezáltal alkalmazzák ténylegesen, korábbi kifejezéssel élve jogerősen.
- [60] Abban az esetben, amikor a jogalkotó szándéka alapján a megadott jogszabályi határidőn belül nem kell a végleges (jogerős) döntésnek megszületni, hanem elegendő a hatóságnak csupán intézkednie, az intézkedések megtételére irányuló eljárást megindítania, ott erre kifejezetten ekként utal [lásd pl. az építésfelügyeleti tevékenység szabályozásánál, Étv. 46. § (4) bekezdés].
- [61] 3. A határozat többségi indokolása helyesen utal arra, hogy a Szankciótv. szerinti hároméves objektív elévülési határidő anyagi jogi határidőnek minősül, ennél fogva tartalma szerint vonatkozik rá az Alkotmánybíróság anyagi jogi határidőkkel szemben az Abh.-ban támasztott követelménye.
- [62] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a határidők jelentőségét más szempontból közelítve további határozataiban is vizsgálta, méghozzá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése részét képező észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog kapcsán. A határozat többségi indokolása az eljárási határidő állított túllépése kapcsán ennek egyes elemeire kitért. Megítélésem szerint a gyakorlat jelentősége nem korlátozódik az eljárási határidők megsértésére, hiszen az észszerű határidőn belüli döntéshez való jog az anyagi jogi határidők esetében is éppúgy jelentőséggel bír, mint az eljárási határidők esetén, hiszen a hatósági döntéshozatal – melynek adott esetben feltétele volt, hogy meghatározott időn belül megtörténjen – mindig eljárásban, eljárás alapján történik.

- [63] Az Alkotmánybíróság szerint „az Alapörvény 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. Ehelyett az Alaptörvény elvi szinten szól az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogról, amely a fair hatósági eljárás egyik Alaptörvényben nevesített részjogosítványát képezi.” [17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [45]] A 25/2020. (XII. 2.) AB határozat az Alkotmánybíróság vonatkozó gyakorlatát úgy foglalta össze, 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 [...] 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.” [25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [37]]
- [64] Az eljárási határidők esetében a határidőtúllépés alaptörvény-ellenessége az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog mint a XXIV. cikk (1) bekezdésének részjogosítványa kapcsán vizsgálható. Az eddigi gyakorlat tükrében, annak továbbgondolása keretében én el tudtam volna fogadni a gyakorlat fejlesztésének azt az irányát, amely szerint a döntéshozatalra, intézkedésre rendelkezésre álló anyagi jogi határidők esetén az anyagi jogi határidő túllépése objektív okból (azaz az észszerűség feltételeinek további vizsgálata nélkül) is a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelméhez vezethet. Ez tulajdonképpen azt is jelentené, hogy az anyagi jogi határidő már önmagában is egyfajta végső észszerűségi kategória, hiszen a határidő megállapításakor a jogalkotó általános-ságban mérlegeli azokat a szempontokat, amelyekre tekintettel az időmúlás egy ponton túl már bizonyosan nem tekinthető észszerűnek. Az ellenkező irányból közelítve pedig az is megállapítható, hogy miközben az anyagi jogi határidőn túli szankcióalkalmazás minden további feltétel nélkül a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jog sérelmére vezet, addig az sem kizárt, hogy ezen határidőn belül is lehet a döntés alaptörvény-ellenes, ha az eljárás elhúzódása egyéb okból észszerűtlen.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [65] Egyetértek azzal, hogy az adott ügyben az észszerű határidő az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt követelményét a bíróság megsértette, és ezért a támadott végzés megsemmisítése indokolt volt. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata {lásd: 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [37]} szerint az Alaptörvény „ésszerű határidő” követelménye nem azonos a törvényekben rögzített (anyagi jogi és eljárásjogi) határidővel, azaz a határozatból álláspontom szerint nem vonható le olyan következtetés, mely szerint a törvényi határidő túllépése általánosan és minden esetben egyúttal az Alaptörvénybe ütközne.
- [66] Az Alkotmánybíróság által a hivatkozott ügyben kidolgozott vizsgálati módszer szerint az alaptörvény-ellenesség megállapításához mindenekelőtt tisztázni szükséges az alapügyben folyamatban volt hatósági eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságait, az elmulasztott határidő jogi természetét és egyéb jellemzőit, valamint a kiszabott közigazgatási szankció karakterét. Ezen szempontok ismeretében adható válasz arra a kérdésre, hogy a bírói jogértelmezés ellentétes-e a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, azon belül az észszerű ügyintézési határidőhöz való jog tartalmával. Jelen ügyben e szempontok teljes körű vizsgálata nem történt meg.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [67] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [68] 1. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben azt tekintette alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek, hogy „az objektív elévülési határidő azt jelenti-e, hogy az eljárásban ezen határidőn belül végleges (a hatóság által nem megváltoztatható) döntésnek kell-e születnie”. Amint az Abh.-hoz fűzött különvéleményemben is kifejtettem, álláspontom szerint az ügyintézési határidő elmulasztásának alapjogi relevanciája az észszerű ügyintézéshez való joggal összefüggésben merülhet fel. A jelen ügyben ugyanakkor ilyen hivatkozást az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz, ezért kétségesnek tartom, hogy az Abtv. 51. §-ához és 52. § (1b) bekezdéséhez kapcsolódó eddigi alkotmánybíróági gyakorlat alapján az érdemi vizsgálatnak egyáltalán lehetett-e helye.
- [69] 2. Az ügy érdemét érintően pedig lényegesnek tartom hangsúlyozni: álláspontom szerint az eljárás elhúzódásának fogalma mind a hatósági, mind a bírósági eljárásban azt foglalja magában, hogy az eljáró bíróság (hatóság) az eljárás valamely szakaszában inaktivitást mutatott, és a lefolytatott eljárás nem minden részletében tükrözi azt az erőfeszítést, amelyet a bíróság (hatóság) az észszerű határidőn belüli elbírálás érdekében kifejtett. Az időmúlás helyett az elhúzódó eljárásra utalás tehát az ügyben eljáró bíróságok (hatóságok) azon tétlenségének az elismerése, amelyet az eljárás egyes szakaszaiban tanúsítottak [2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [87]]. Ebből következően az alapjogi vizsgálat fókuszában nem annak mérlegelése áll, hogy a hatóság elmulasztotta-e az elévülési határidőt, hanem az, hogy feltárható-e az eljárásban felróható indokolatlan tétlenségi időszak.
- [70] A fentiek mellett az alapjogi vizsgálat további szempontjainak vizsgálatával kapcsolatban osztom dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleményében foglaltakat.
- [71] 3. Mindezek alapján nem értek egyet az Alkotmánybíróság azon döntésével, hogy önmagában az a tény, hogy a közigazgatási hatóság elmulasztotta a Szankció tv. 5. §-a szerinti határidőt, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére vezetett.

Budapest, 2024. április 23.

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [72] A határozat rendelkező részével és annak indokolásával az alábbiak miatt nem értek egyet.
- [73] 1. Véleményem szerint az indítvány egyáltalán nem sérelmezte az észszerű ügyintézéshez való jog hatóság általi megsértését. Következésképpen nem is térhetett ki arra, hogy egyértelműen megjelölje a sérelmezett bírói döntés és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése között feszülő esetleges ellentétet. A jelzett indítványi elem helyett az indítványozó az alkotmánybíróági eljárásban azt a szakjogi kérdést ismételte meg, amelyet a közigazgatási perben is a bíróságok elé tárt, jelesül, hogy az ügye elévült. Ebben a közigazgatási bíróságoknak van hatáskörük dönten. Mivel a megsértett Alaptörvényben biztosított jog megjelölése (lásd: Abtv. 27. §), valamint az alkotmányjogilag értékelhető indokolás a határozott kérelemnek az egyik feltétele [lásd: Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont] az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint [lásd például: 3053/2019. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [12]; 3231/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [13]; 3327/2019. (XI. 26.) AB végzés, Indokolás [14]; 3353/2019. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [21]; 3077/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [17]; 3120/2023. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [18]; 3056/2024. (II. 23.) AB végzés, Indokolás [12]; 3106/2024. (III. 14.) AB végzés, Indokolás [21]], az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálatára – álláspontom szerint – nem volt lehetőség. Azt vissza kellett volna utasítania a testületnek.
- [74] 2. Az ügy érdemét tekintve a többségi döntés indokolását is vitathatónak tartottam. A testület ugyanis úgy tért el a korábban kialakított és nagy többséggel elfogadott gyakorlatától, hogy annak nem adta indokát.
- [75] Az érdemi vizsgálat kiinduló pontjaként szerintem a következő megközelítés szolgál a tárgyi ügyben is. Az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog mint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egyik rész-

jogosítványa „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.” {25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [33]}

- [76] A fentiek szerinti megközelítés, amelynek sarokköve az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, megköveteli, hogy a szakjogi kérdést alkotmányjogi kérdéssé alakítsa át az Alkotmánybíróság. A határidő-túllépés és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog viszonyának tisztázásához az alapügyben folyamatban volt hatósági eljárás Alaptörvényre visszavezethető sajátosságait, az elmulasztott határidő jogi természetét és egyéb jellemzőit, valamint a kiszabott közigazgatási szankció karakterét szükséges tisztázni olyan alkotmányjogipanasz-indítvány alapján, amely kielégíti a befogadási feltételeket.
- [77] Nem kétséges, hogy a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat és a 17/2019. (V. 30.) AB határozat alapjaként adóügyek szolgáltak. Az is egyértelmű, hogy a jelen eljárás alapját képező ügy nem ilyen hatósági ügy volt, és hogy a tárgyi ügyben nem eljárási határidőt mulasztott el a hatóság. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése azonban abból a szempontból nem tesz különbséget az egyes közigazgatási eljárások között, hogy a jogszabályban lefektetett, hatóságra kötelező különböző határidők megsértését miként kell értékelni alkotmányjogilag a szóban forgó alapjog szempontjából.
- [78] Arra a kérdésre, hogy a Szankciótv. 5. § (4) bekezdése szerinti három éves határidőn túl hozható-e a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme nélkül olyan határozat, amelyben a hatóság közigazgatási szankciót szab ki, a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatban foglalt tesztnek megfelelően {lásd: 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [37]} kellett volna megadni az alkotmányjogi választ. Ennek során figyelemmel kellett volna lenni a 17/2019. (V. 30.) AB határozatban írtakra is, amely az Abh.-ban rögzített megközelítést is elhelyezte a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog dogmatikájában {lásd: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [35]–[48]}.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

- [79] A különvélemény 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [80] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében említett észszerű határidő követelménye – megítélésem szerint – eljárásjogi jellegű kérdés. Az elévülés viszont anyagi jogi jellegű intézmény, aminek a határideje nézetem szerint az „ésszerű határidő” fogalmi körén kívül esik.
- [81] Erre tekintettel nem látom megállapíthatónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét. Mint a határozatból is kitűnik, az indítványozó nem az eljárási határidő észszerűségének sérelmére hivatkozott.

Budapest, 2024. április 23.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1365/2023.

Megjelent a Magyar Közlöny 2024. évi 53. számában.