

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 5/2017. (III. 10.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Sulyok Tamás, dr. Salamon László és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indoklásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, illetve *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme miatt – alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdése alkalmazásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A panaszos jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozó kft.) – jogi képviselője (Dr. Kocsomba Nelli Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd dr. Kocsomba Nelli, cím: 1143 Budapest, Gizella út 42–44.) útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott másodfokú közigazgatási határozat, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az indítványozó kft. cérnagyártással foglalkozik, a cérnagyártás során keletkező szennyvizet pedig több vízvezeték vezet a közcsatornába. A kibocsátott szennyvíz szennyezettségének mérésére a cég nincs kötelezve, önellenőrzést pedig nem vállalt, így az ellenőrzést a Fővárosi Csatornázási Művek (a továbbiakban: FCsM) végzi. 2012. december 18-án egy ilyen ellenőrzés keretében az FCsM azt állapította meg, hogy a kibocsátott

szennyvíz túllépi a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló 28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rend.) 4. mellékletének 18. sorában foglalt mennyiséget, a szennyvíz összes sótartalma ugyanis a határték szerinti 2 500 mg/l értéket 6 504 mg/l-rel meghaladta, azaz a kibocsátott szennyvíz összesen 9 004 mg sót tartalmazott literenként. Az FCsM a mérés eredményéről 2013. január 16-án tájékoztatta az indítványozót, amely azt tudomásul vette. Az FCsM arra is felhívta a figyelmet, hogy a számítás tájékoztató jellegű, az a kft. 2011. évi szennyvíz-kibocsátási adatainak felhasználásával készült, de a 2013. évi tényleges adatok fényében annak végeredménye a tájékoztatásban foglalttól eltérhet. A panaszosnál a következő mérésre 2013. március 4-én került sor, melynek során a szennyezés már küszöbérték alatti volt. Ennek alapján az FCsM megállapította, hogy a szennyezéssel érintett időszaknak a 2013. év vonatkozásában – a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fvr.) 2. számú melléklet 2/1.2.7.1 pontja értelmében – a következő mérésig eltelt időszakot, vagyis a 2013. január 1. és 2013. március 3. közötti időszakot kell tekinteni. Mivel a kft. üzemében csak hétköznap van munkavégzés, így az erre az időszakra eső 43 munkanapot kell szennyezéssel érintett időszakként tekinteni. Az FCsM ennek alapján az Fvr. 33. § (1) bekezdésében meghatározott csatornabírság kiszabására tett javaslatot a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnek. E javaslatot 2014. február 18-án tette meg, a javaslatához ugyanis szüksége volt a későbbi panaszos 2013. évi teljes vízfogyasztásának adataira, mivel a csatornabírságot átalányként, az összes évi vízfogyasztás alapján, annak meghatározott arányában kellett kiszabni. Az FCsM végül 8 845 777 Ft csatornabírság kiszabására tett javaslatot, az elsőfokú közigazgatási hatóság pedig e javaslat alapján ilyen összegben szabta ki a csatornabírságot a panaszossal szemben. Az elsőfokú hatóság, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódjaként eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság azonban ezt 35100-1169-2/2015.ált. számú határozatával csak jelentős késéssel, 2015. február 17-én tette meg, azaz az FCsM javaslata és a bírság kiszabása között csaknem egy év telt el. E határozattal szemben az indítványozó fellebbezett, azonban a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú, 2015. április 14-én meghozott határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, megállapítva, hogy az elsőfokú hatóság szakmailag megalapozottan és jogszerűen járt el.

- [3] A másodfokú közigazgatási határozattal szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, elsődlegesen az alperes határozatának az elsőfokú hatóság határozatára is kiterjedő hatályon kívül helyezését, másodlagosan az alperesi határozat megváltoztatását kérve. Arra hivatkozott, hogy a határozatokra az Fvr. 33. § (1) bekezdésében meghatározott, szerinte jogvesztő határidő lejártá után került sor, így „a bírság kiszabásához való jog elévült”. Az Fvr. 33. § (1) bekezdésének az ügy hatósági és bírósági elbírálásokor hatályos rendelkezése 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 tárgyét követő év június 30-ig szabja ki.” E rendelkezés ma hatályos szövege pedig így szól: „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és a tárgyét követő év december 31-ig szabja ki.” Tárgyévnek jelen ügyben a felek által sem vitatottan és a bíróság által megállapítottan is a 2013. év minősül, ehhez képest a 2015. február 17-én meghozott elsőfokú közigazgatási határozat akár az akkor hatályos, akár a ma hatályos rendelkezések szerinti határidőt túllépve született meg.
- [4] A bíróság mindenekelőtt azt mérlegelte, hogy jelen ügyben alkalmazható-e az Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt határidő. Ennek során megállapította, hogy általános szabályként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94/A. § (2) bekezdése irányadó, mely 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”, e határidők pedig jelen ügyben nem következtek be. Azt is kimondta azonban, hogy jelen esetben volt olyan jogszabály, nevezetesen maga az Fvr., mely a Ket. imént idézett főszabályától eltérően rendelkezett, így a speciális szabályozás léte miatt azt kell figyelembe venni. E speciális szabályozás pedig határidőként a tárgyét követő év június 30-át jelölte meg, vagyis az elsőfokú hatóság e határidőt kétségkívül elmulasztotta. Az indítványozónak mint a per felperesének a keresetét azonban ennek ellenére elutasította, mivel érvelése szerint e határidő nem jogvesztő jellegű anyagi jogi határidő, így elmulasztásának – amennyiben a Ket. által főszabályként meghatározott határidőt a hatóság nem lépi túl – nincs jogkövetkezménye, a hatósági mulasztás szankciójának ugyanis – ha lenne – szerepelnie kellene magában a

- jogi rendelkezésben. A határidő ilyen elmulasztása tehát nem teszi a hatóság által e határidőn túl kiszabott bírságot anyagi jogilag jogellenessé, az eljárási jogszabálysértés pedig a felperes javára nem értékelhető.
- [5] E körben hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményére, mely szerint a fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással kérheti; ezekben a perekben a bíróság elsősorban azt vizsgálja, hogy a határozat megfelel-e az anyagi jogszabályoknak. Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a határozat hatályon kívül helyezésének, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott. Mivel a döntés a bíróság szerint a hatóság késedelmes bírságkiszabása nélkül is ugyanaz lett volna, ezért az nem hatott ki a döntés érdemére, így a bíróság az eljárási jogsértést nem értékelte a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezésére vagy azok megváltoztatására szolgáló okként.
- [6] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott másodfokú közigazgatási határozat ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Érvelése szerint az ítélet (és az az által helybenhagyott közigazgatási határozat) ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamisághoz tartozó jogbiztonság elvével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, vagyis a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal. Az Alkotmánybíróság Főtitkárának hiánypótlási felhívása eredményeképpen indítványkiegészítést nyújtott be, melyben az indítványban kifejtett érvelését pontosította, illetve konkretizálta. A panaszos lényegében a tisztességes hatósági eljáráshoz való joga sérelmét állítja, mely szerinte az eljárási igazságosság révén a jogállamiság és a jogbiztonság eljárásjogi manifesztációja. Azzal, hogy a hatóság közel egy évvel az eljárás megindítására szolgáló okról való tudomásszerzését követően indított ténylegesen eljárást és szabott ki szankciót, megsértette az észszerű határidőn belül történő ügyintézéshez, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, ezt pedig a bíróság ugyancsak alaptörvény-ellenesen hagyta jóvá, amikor e határozatot annak alaptörvény-ellenessége ellenére nem helyezte hatályon kívül. Az indítványozó szerint a bíróság a határidőt a Ptk. 6:21. §-a alapján tekintette elévülési jellegűnek, azaz nem jogvesztőnek, a Ptk. tárgyi hatálya azonban jelen közigazgatási jogviszonyra nem terjed ki. Mivel közhatalmi szerv esetében polgári jogi értelemben vett jogvesztésről eleve nem lehet beszélni, ezért az, hogy egy közigazgatási jogi határidő jogvesztő, nem értelmezhető; a hatóság büntetékiszabáshoz 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 eltelté után – különösen olyan kógens normák, mint az Fvr. vagy a Ket. rendelkezései esetében – 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.

II.

- [7] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„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.”

- [8] 2. Az Fvr.-nek az Alkotmánybíróság által hivatalból vizsgált, a bírósági ítélet által elbírált közigazgatási határozat meghozatalakor hatályos rendelkezése:

„33. § (1) 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.”

III.

- [9] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [10] 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.
- [11] 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 rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése kivételével – tartalmaz 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].
- [12] Az indítvány – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését kivéve – megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 27. § a) pont]. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 27. §]. Az indítvány – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését kivéve – felveti annak lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt, illetve, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó [Abtv. 29. §].
- [13] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem vizsgálta, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában pedig érdemben bírálta el. Ezen érdemi bírálat során észlelte, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának esetleges sérelmét nemcsak a bírói döntés, hanem az annak alapjául szolgáló anyagi jogi norma, vagyis az Fvr. 33. § (1) bekezdésének megfogalmazása is okozhatta, ezért – az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogkörével élve – áttért az Abtv. 26. §-a szerinti, az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra is, és a bírói döntés alkotmányosságának vizsgálata mellett megvizsgálta az alkalmazott jogszabályhely alkotmányosságát is.
- [14] 2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés első mondata értelmében „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Ezt erősíti meg – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az alaptörvényi rendelkezések értelmezési keretként felhasználandó – Nemzeti hitvallás is, mely szerint „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.
- [15] 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 közigazga-

tási 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 származó, az ügyfél, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek „jogvesztő” és „nem jogvesztő”, azaz „elévülési” jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményt meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitétel, hogy a határidő „jogvesztő”, vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bírászkodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bírászkodásba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. 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.

- [16] A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő; ennek elbírálása nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiámát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Ezért ennek jövőbeni biztosítására az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg.
- [17] A fentiekre tekintettel az 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. Emiatt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletében foglalt, az Fvr. 33. § (1) bekezdésének azon értelmezése, mely szerint a közigazgatási hatóság határozata annak ellenére nem jogellenes, hogy a hatóság a rá irányadó anyagi jogi határidőt túllépve hozott hátrányos jogkövetkezményt megállapító határozatot a panaszossal szemben, szintén alaptörvény-ellenes. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú, másodfokú közigazgatási eljárásban meghozott határozata megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, ezért e döntéseket az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdése alapján megsemmisítette. Továbbá, mivel az alaptörvény-ellenes jogértelmezésre már az elsőfokú határozat meghozatala során sor került, ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 43. § (4) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva – alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú, elsőfokú közigazgatási eljárásban meghozott határozatát is.

- [18] 3. Az Alkotmánybíróság határozata Magyar Közlönyben történő közzétételének elrendelése az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [19] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt döntéssel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletének, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozatának és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015. ált. számú határozatának – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme miatti – alaptörvény-ellenessége megállapításával és megsemmisítésével, valamint az ezt alátámasztó határozati indokolással egyetértettem, a rendelkező rész 1. pontját ezért megszüntettem.
- [20] Támogattam a határozat rendelkező részének 2. pontjában foglalt jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény megállapítását is, azonban azt egyrészt más törvényi alapon, másrészt az indokolásban foglaltaktól részben eltérő indokok alapján látom kimondhatónak.
- [21] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva állapította meg a panaszos által támadott bírósági ítélet alaptörvény-ellenességét, és semmisítette meg azt, továbbá az Abtv. 43. § (4) bekezdésének az alkalmazásával terjesztette ki a megsemmisítést mint alkotmányos jogkövetkezményt az első- és másodfokú közigazgatási határozatokra. A határozat indokolása rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a „valódi” panasz érdemi elbírálása során észlelte azt, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét – a vizsgált esetben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot – nemcsak a bírói döntésben foglalt alaptörvény-ellenes jogértelmezés, de az annak alapjául szolgáló Fvr. 33. § (1) bekezdésének a megfogalmazása (normatartalma) is okozhatta. Ezzel az indokkal – az Abtv. 28. §-ra hivatkozással – támasztja alá a határozat indokolása azt, hogy a vizsgált esetben az Alkotmánybíróság a „valódi” alkotmányjogi panasz elbírálása mellett, azzal egyidejűleg az Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte („áttérés”), az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt („normakontrollos”) panasz hatáskörben.
- [22] A határozat indokolása ezt meghaladóan nem adja további indokát az „áttérésnek”, és annak sem, hogy az „áttérést” követően az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt panasz hatáskörben lefolytatott panasz eljárásban miért kerül sor a főszabálytól (alaptörvény-ellenes jogszabály/jogszabályi rendelkezés megsemmisítése) eltérő alkotmányos jogkövetkezmény, a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározására. A határozat indokolása a rendelkező rész 2. pontjában megfogalmazott, jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény alátámasztásaként a megsemmisített bírói döntés és közigazgatási határozatok megsemmisítésének az alkotmányos érveit ismétli meg, illetve arra hivatkozik, hogy a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény a határozat fent hivatkozott indokolásában foglaltaknak a „jövőbeni biztosítására” szolgál.

- [23] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”
- [24] A jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény célja a normakímélet, feltétele pedig az, hogy a vizsgált illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabálynak/jogszabályi rendelkezésnek a többféle lehetséges értelmezése közül van az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő értelmezése és az Alkotmánybíróság az általa vizsgált ügyben meg tudja határozni ezt az alkotmányos értelmezést (értelmezési tartományt). A jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény az „objektív” alkotmányos jogvédelem irányába teljesíti ki az alkotmányjogi panasz alkotmányos jogvédelmi funkcióját: azzal, hogy kijelöli a jogalkalmazó szerv(ek) számára az általuk alkalmazandó jogszabály alkotmányos értelmezését (értelmezési tartományát), a jövőre nézve más bírósági, illetve hatósági eljárásokban is biztosítja az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezést és jogalkalmazást. Ezen keresztül képes a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény egyfajta „preventív” és „objektív” alkotmányos jogvédelmet nyújtani a panaszosoknak, elősegíteni azt, hogy a bíróságok az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alaptörvényi kötelezettségüket, az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezést teljesítsék.
- [25] A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva megsemmisítette az alaptörvény-ellenesnek talált bírói döntést és közigazgatási határozatokat, ezzel a valódi alkotmányjogi panasz „szubjektív” alkotmányos jogvédelmi funkcióját az egyedi ügyben érvényesítette. Figyelemmel arra, hogy a vizsgált ügyben a bírói döntés megsemmisítése önmagában még nem biztosítja a fent kifejtett „objektív” alkotmányos jogvédelem jövőbeni érvényesülését [az Fvr. 33. § (1) bekezdése nem került megsemmisítésre, az továbbra is alkalmazható], ezért magam is szükségesnek és egyben elégségesnek is láttam a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározását. A vizsgált esetben van az Fvr. 33. § (1) bekezdésének az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben foglalt alaptörvényi rendelkezésnek megfelelő alkotmányos értelmezése, ezért az „objektív” jogvédelmet a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény megállapítása biztosítja, ez indokolja a jelen ügyben a főszabálytól (alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése) való eltérést. Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben szabályozott alkotmányjogi panasz hatáskörei az érintett panaszosok alkotmányos jogvédelmét biztosítják, így ebből, de az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásából is álláspontom szerint az következik, hogy az Alkotmánybíróság e hatásköreiben eljárva a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett „objektív” alkotmányos jogvédelmet is nyújtson.
- [26] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja.”
- [27] Az Abtv. 28. § (2) bekezdése értelmében pedig „[a]z Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.”
- [28] Az Abtv. hivatkozott rendelkezései tehát az Alkotmánybíróság döntésétől függően a „kétirányú átjárhatóságot” biztosítják a valódi és a normakontrollos alkotmányjogi panaszok között.
- [29] A vizsgált esetben a panaszos az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását, az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt („normakontrollos”) panasz keretében nem indítványozta az Fvr. 33. § (1) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát, továbbá nem hívta fel az indítványban az Abtv. 28. § (1) bekezdését sem. A jelen ügyben álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem „áttért” az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz elbírálásáról az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt normakontrollos panasz elbírálására, hanem az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos jogkövetkezményként a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelményt határozott meg.
- [30] Álláspontom szerint tehát ennek az alkotmányos jogkövetkezménynek a megállapításához és a fentebb kifejtett „objektív” alkotmányos jogvédelem biztosításához nem volt szükség az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti „áttérésre”. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásában a határozatában megállapíthatta a bírósági eljárásban alkalmazott (és hasonló ügyekben a hatóságok és bíróságok által továbbra is alkalmazandó) Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi rendelkezésének megfelelő alkotmányos tartalmát és előírhatta a jogalkalmazó számára alkotmányos követelményben annak az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos tartalommal való értelmezését és alkalmazását. Másként és egyszerűbben megfogalmazva: a jelen ügyben a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett az „objektív” alkotmányos jogvédelem „áttérés” nélkül is megfelelően

biztosítható volt; a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény kimondásához nem volt szükség párhuzamos panaszeljárások lefolytatására.

- [31] Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz hatáskörben eljárva – az Abtv. 28. §-ra történő hivatkozással – az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt hatáskörben is eljár, akkor minden ügyben és kellő mélységgel meg kell, hogy indokolja az ilyen „áttért” az „áttért hatáskörben” érdemben le kell, hogy folytassa a vizsgálatot, és ha annak eredményeként a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározását látja a szükséges és egyben elégséges alkotmányos jogkövetkezménynek, akkor ennek az alkalmazását is megfelelő indokolással kell alátámasztania.
- [32] Fontosnak tartom továbbá hangsúlyozni azt is, hogy összhangban az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéssel, az Alkotmánybíróság a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározása során a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályi rendelkezés lehetséges értelmezései közül az Alaptörvénynek megfelelő értelmezést határozza meg és írja elő a jogalkalmazó számára követendőként, ennek megfelelően az eljárása minden esetben az alkotmányos értelmezés keretein belül kell, hogy maradjon és álláspontom szerint a vizsgált ügyben is azon belül maradt.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

- [33] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [34] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [35] 1. Az Alkotmánybíróság az adott ügyben döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy az Fvr. hatálybalépése időpontjától (2004. augusztus 5.) 2016. június 15-ig úgy rendelkezett: az illetékes 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-áig szabja ki” [Fvr. 33. § (1) bekezdés]. Az indítványozó ügyében azonban a 2012. december 18-án elvégzett hatósági ellenőrzés során megállapított szennyvíz kibocsátási határérték-túllépés miatt csak 2015. február 17-én történt meg a bírság kiszabása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét. Ennek indoka szerint „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiúmat a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék”. Az Alkotmánybíróságnak ezzel a megállapításával – a konkrét ügyben – nem értek egyet.
- [36] Álláspontom szerint a közigazgatási jogi szankció alkalmazása során a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alkotmányos tartalmának meghatározásakor irányadónak tekinthető az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által készített – 1991. február 13-án elfogadott – R (91) 1. számú ajánlás a közigazgatási szankciókról (a továbbiakban: Ajánlás). Ebben mindenekelőtt rögzítésre került, hogy „[a]z alkalmazható közigazgatási szankciókat és kiszabásuk feltételeit törvény szabályozza” (1. alapelv). Az Ajánlás összesen 8 alapelvet határoz meg, és köztük rendelkezik arról, hogy „[a] közigazgatási szankciót kiszabó aktussal szemben – minimum követelményként – biztosítani kell a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság általi törvényességi ellenőrzést”. Ebből is következően, az Ajánlásban foglaltak törvényességi ellenőrzése elsősorban a bíróságok hatáskörébe tartozik.
- [37] Álláspontom szerint, a kifejtettek alapján, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó az Ajánlásban foglalt követelményeket a 2011. évi CLXXIV. törvény megalkotásával beemelte a Ket. szabályozásába. E törvénnyel ugyanis a jogalkotó a közigazgatási bírság alkalmazására egységes szabályokat alakított ki, és 2012. január 1-jei

hatállyal kiegészítette a Ket. rendelkezéseit egy új fejezettel (VI/A. Fejezet). Az egységes szabályozás kialakítására a jogalkotó szerint azért volt szükség, mert eddig „az anyagi jogi bírságotlasi rendelkezések megállapítása során a Ket.-ben mint eljárási kódexben meghatározott keretjellegetű szabályozás hiányában az egyes eljárásokban esetleges szempontrendszerek érvényesülnek”. Ennek következtében a jogalkotó kifejezetten utalt arra, hogy mindez „a gyakorlatban aránytalan, ötletszerű, logikájában nehezen követhető, eljárási garanciákat nélkülöző, esetenként irreálisan magas bírságtételeket megállapító szankciórendszerek felállításához és alkalmazásához vezetett. Mindezek alapján vált szükségessé keretszabályok megalkotása a Ket.-ben annak érdekében, hogy egységes dogmatikai alaphoz igazodjon az ágazati bírságotlasi rendszer.” A jogalkotó kifejezetten utalt arra, hogy az egységes szabályozás kialakításakor az Ajánlásban foglaltakra is figyelemmel volt.

- [38] A jogalkotó kifejezetten utalt arra is, hogy a Ket. új 94/A. § (2) bekezdése az ügyfélbarát közigazgatás megteremtése érdekében a bírságotlasi szabályozás lehetőségét szubszidiárius hatállyal, objektív és szubjektív határidő megállapításával szűkíti úgy, hogy a kiszabási jog elévülése akkor következik be, ha a jogsértő magatartásnak a kiszabásra jogosult hatóság tudomására jutásától számított 1 év eltelt. A (2) bekezdés rögzíti továbbá, hogy az elkövetéstől, azaz a jogsértő magatartás tanúsításától számított 5 éven túl nincs helye bírságotlasi kiszabásának. A jogalkotói szándék szerint az ezzel járó jogvesztés ösztönzőleg hathat a hatóságokra, arra készítheti őket, hogy kapacitásaikat minél megfelelőbben használják fel, gyakoribb és hatásosabb ellenőrzéseket folytassanak le. A szabály bevezetése elősegíti továbbá, hogy az ügyfél minél rövidebb ideig maradjon bizonytalanságban a tekintetben, hogy a hatóság tudomására jutott szabálysértését követi-e szankció vagy sem.
- [39] Tény ugyanakkor, hogy a Ket. VI/A. Fejezetének hatálybalépését követően az Fvr. 33. § (1) bekezdése változatlan tartalommal továbbra is hatályban maradt.
- [40] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy a jogalkotó a Ket. VI/A. fejezetében a közigazgatási jogi szankciók alkalmazására vonatkozó szabályozás kialakításakor a tisztességes hatósági eljárás követelményére is figyelemmel határozta meg a közigazgatási anyagi jogi bírságotlasi kiszabásának feltételeit. E szabályozással azonban nem hozta összhangba az ágazati anyagi jogi bírságotlasi kiszabásra vonatkozó szabályokat. A bíróságok ugyanakkor az eltérő szabályozásból fakadó ellentmondásokat jogértelmezéssel feloldották.
- [41] Az indítványozó ügyében eljáró bíróság kifejezetten utalt arra, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidő természetét vizsgálva figyelemmel volt az egységes joggyakorlatra (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.33.172/2013/2. számú ítélete, és a Kúria Kfv.II.37.764/2014/8. számú ítélete). E bírósági gyakorlat alapján „az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidő anyagi jogi, vagyis nem elévülési természetű jogvesztő határidő”. Ennek indoka, hogy azon jogszabályi rendelkezések, amelyek anyagi jogi, elévülési természetű jogvesztő határidőket szabályoznak, a határidő elévülési jellegét külön, kifejezetten előírják. Az Fvr. 33. § (1) bekezdésében nem szerepel sem az, hogy a meghatározott határidőn túl nincs lehetőség a bírságotlasi kiszabására, sem az, hogy a bírságotlasi határidőn túl nem lehet kiszabni, illetőleg olyan rendelkezés sem található ezen jogszabályhely esetében, hogy a bírságotlasi iránt a hatóság csak a jogszabályban meghatározott határidőn belül intézkedhet. Mindez pedig a bíróságok értelmezése szerint azt jelenti, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidőt nem lehet olyanak tekinteni, mint amelynek elteltét követően jogszerűen az indítványozóval szemben csatornabírságotlasi ne lehetett volna kiszabni. A bíróság hangsúlyozta: a kifejtettek mellett megállapítható ugyan, hogy az elsőfokú hatóság megsértette az Fvr. 33. § (1) bekezdését, mert határozatát nem hozta meg 2014. június 30-ig, e jogszabálysértés ugyanakkor – a fenti jogértelmezésre tekintettel – nem hatott ki az ügy érdemére.
- [42] Az Alkotmánybíróság a bíróságok jogértelmezésével összefüggésben jellemzően hangsúlyozza, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbírság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

- [43] Az adott ügyben úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság a fenti gyakorlatától eltérően a bíróság felülbírálati jogköréhez tartozó szakjogi jogértelmezési kérdésben bírálta felül a támadott ítéletet meghozó bíróság jogértelmezését, amely ráadásul – a Kúria által is megerősített – egységes joggyakorlatot tükröz vissza. Ebből következően nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megfogalmazásával.
- [44] 2. Véleményem szerint az adott ügyben a támadott bírói ítélet és ezzel összefüggésben a hatósági döntések érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételye a hatósági eljárás elhúzódnásával összefüggésben merülhetett fel.
- [45] Az Európa Tanács fentiekben hivatkozott Ajánlásának 4. alapelve megállapítja: „[a]z alkalmazandó szabályokkal ellentétes megatartásokkal szemben a közigazgatási hatóságok bármely intézkedést észszerű időn belül hoznak meg.” Ezen alapelv magában foglalja azt is, hogy „[h]a a közigazgatási hatóságok megindítottak egy olyan eljárást, amely közigazgatási szankció kiszabásához vezethet, az adott körülmények között észszerű gyorsasággal járnak el”. Ebből következően, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a közigazgatási hatóságok „az adott körülmények között észszerű gyorsasággal” jártak-e el.
- [46] Ezzel összefüggésben az ügyben eljáró bíróság mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy a bíróság kiszabására irányuló eljárás megindítására a Ket. 94/A. § (2) bekezdése irányadó. Eszerint a bíróság kiszabására irányuló eljárás lefolytatására a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított egy éven belül van helye. A tudomásra jutás időpontját az Fvr. speciális rendelkezéseire tekintettel kell meghatározni. A bíróság álláspontja szerint a hatóság tudomásszerzésének a szolgáltató (az alperesi beavatkozó) rá irányadó határidőben előterjesztett csatornabírság javaslatát kellett tekinteni, amelyet az alperesi beavatkozónak a szennyvízkibocsátás évét követő év március 31-ig kellett megküldenie a hatóságnak. Tekintettel arra, hogy azon kibocsátóknál, akiknél a kibocsátott szennyvízmennyiség nem mérhető, hanem %-os visszaszámítással lehet meghatározni annak mértékét, melyhez szükséges az éves vásárolt ivóvízmennyiség adat, csak a szolgáltató bíróságjavaslata tekinthető hatóság általi tudomásszerzésnek. A bíróság szerint ezt az értelmezést erősíti az is, hogy a szennyezés mértéke a mért mg/l adat felhasználásával, de csak később, az éves szennyvízkibocsátás, üzemnapok száma stb. adatok alapján lehet számítani a kg/nap adatot. A kifejtettek miatt a bíróság szerint megállapítható, hogy a hatóság tudomásszerzése a tárgyi esetben a szolgáltató határidőben megküldött javaslata alapján 2014. február 25. napja volt, s ehhez képest egy éven belül – a 2015. február 3. napján kelt hatósági értesítéssel – határidőn belül indult meg az eljárás. A rendelkezésre álló iratanyag ezt megerősítette, amit az indítványozó az iratok tárgyaláson történt ismertetésével maga is megismerhetett, iratbetekintési jogának gyakorlásával korábban is ellenőrizhetett, e körben bizonyításra nem volt szükség. A bíróság ezen indokok alapján megállapította, hogy az ügyintézés határidőben vette kezdetét, és a határozat meghozatalára is az előírt eljárásjogi határidőben került sor.
- [47] A kifejtettek alapján úgy gondolom, hogy a bíróság ítéletében egyértelmű indokát adta annak, hogy az adott ügyben miért nem sérült a tisztességes hatósági eljárás részét képező észszerű ügyintézési határidőhöz való jog, és részletesen bemutatta azokat a körülményeket, amelyek alátámasztják, hogy a hatósági eljárást az érintett hatóságok „észszerű gyorsasággal” folytatták le.
- [48] 3. Figyelemmel arra a tényre, hogy a fentiekben hivatkozott Ajánlásban foglalt 1. alapelv kifejezetten előírja, hogy a közigazgatási szankciók kiszabásának feltételeit törvény szabályozza, úgy gondolom, hogy az adott ügyben – az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani, és felhívni a jogalkotót feladatának teljesítésére. Ennek keretében, úgy gondolom, hogy a jogalkotónak lehetősége lett volna, hogy a bírói gyakorlatban kialakított jogértelmezésre is figyelemmel összhangba hozza az Fvr. és a Ket. érintett rendelkezéseit.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [49] Nem értek egyet azzal, hogy a határozat rendelkező része megsemmisítette a vizsgált bírói döntést, és nem osztom az alkotmányos követelményben foglaltakat sem. Álláspontom szerint a szabályozási környezet és az ahhoz fűzött bírói gyakorlat, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz és bírósági eljáráshoz való jog alkotmánybírói gyakorlata megfelelő alapot biztosított volna az alkotmányjogi panasz elutasításához.
- [50] 1. A bíróság az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ítéletében megvizsgálta az Fvr. 33. § (1) bekezdését és azonosította a szabályozásbeli hiányosságokat. Jelesül azt, hogy az Fvr. a bírság kiszabására megállapított ugyan dátummal megjelölt határidőt, de nem rendelkezett sem e határidő kezdőidőpontjáról, sem a határidő relatív vagy abszolút jellegéről. A bíróság a jogszabályi hiányosságok kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ügyfél közigazgatási jogsértésért fennálló felelőssége, avagy a jogsértésen alapuló reparációra vonatkozó állami igény időtartamát – a jogállamiság-jogbiztonság elvére tekintettel – a jogalkotónak kell egyértelműen meghatároznia, az nem lehet bírói jogértelmezés tárgya. Ezért az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidőt a bíróság ügyintézési (eljárás) határidőnek tekintette. A bírság kiszabására nyitva álló anyagi jogi határidőként pedig a perbeli esetben a szubszidiárius jelleggel megalkotott és 2012. február 1-jével hatályos Ket. a Közigazgatási bírság, a helyszíni bírság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai VI/A. fejezetének 94/A. § (2) bekezdését alkalmazta. Megállapította továbbá, hogy a rögzített tényállás szerint a hatóság elmulasztotta az Fvr. szerinti ügyintézési (eljárás) határidőt, amelynek az ügy érdemére kiható hatását a felperes nem bizonyította. Kiemelte, hogy a hatóság a bírságot kiszabó határozatát a Ket. 94/A. § (2) bekezdésében foglalt anyagi jellegű és relatív határidőben hozta meg.
- [51] 2. A bíróság ítéleti indokolásának alapját a Legfelsőbb Bíróság 1/2010. (II. 8.) Közigazgatási jogegységi határozatának (a továbbiakban: KJE) a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) – korabeli hatályos – 21. § (4) bekezdéséhez fűzött értelmezése jelentette, és nem a többségi határozat indokolásában megjelölt, a Legfelsőbb Bíróság 1/2011. (V. 9.) Közigazgatási Kollégium véleménye. Az utóbbi egyebekben nem tartalmaz értelmezést a határidők számításának megítélésére. 2. pontjában azt elemzi, hogy a fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát milyen típusú jogszabálysértésre hivatkozással kérheti.
- [52] A Kkt. a közlekedési szabálysértés esetére a bírság kiszabását 60 napon belül írta elő a hatóság számára anélkül, hogy rendelkezett volna a határidő anyagi jogi vagy eljárás jellegéről. A KJE indokolásában visszautalt a Legfelsőbb Bíróság 4/2003. Polgári jogegységi határozatára, amelyben a Legfelsőbb Bíróság a polgári jogi jogviszonyokban a jogvesztés súlyos következményét a jogszabály kifejezett rendelkezése alapján látta csak megállapíthatónak. A KJE ezt a megállapítást alkalmazta a közigazgatási jogviszonyok sajátosságaira tekintettel. A logika mögött az a megfontolandó érv húzódott meg, hogy az időmúláshoz kapcsolódó jogban/kötelezettségben bekövetkező változásokat a jogállamiság-jogbiztonság alkotmányos elvére tekintettel a jogalkotónak kell normatív erővel kimondania, arra nem kerülhet sor egyedi ügyben meghozott bírói döntéssel.
- [53] A KJE ilyen tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányában az érintett határidőt ügyintézési határidőnek minősítette, de hangsúlyt helyezett a Ket. tisztességes hatósági eljárásra vonatkozó alapelvének érvényesülésére is. Azaz bizonyos körülmények között az ügyintézési határidő megsértését is olyan jogsértésként értékelte, amely az ügy érdemére is kiható jellege miatt a perben értékelendő körülmény maradt.
- [54] Megjegyzendő, hogy a Legfelsőbb Bíróság 3/2010. Közigazgatási jogegységi határozatával korlátozta a KJE alkalmazhatóságát, mivel a törvényalkotó – elfogadva a legfőbb bírói fórum jogértelmezését – módosította a Kkt-t és a normativitás szintjén „jogvesztőnek” minősítette a bírság kiszabására nyitva álló határidőt. Így a KJE a 2010. április 1. napját követően kézbesített közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata során okafogyottá vált.
- [55] 3. A fentiek szerint tehát megállapítható, hogy a bírói gyakorlat a szankcionálásra jogszabály szerint rendelkezésre álló határidőre a közigazgatási jogsértésért fennálló felelősség időtartamaként, a hatóság oldaláról pedig a reparációra nyitva álló állami igény érvényesítési idejeként tekintett, amelyet a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően a jogszabálynak kellett pontosan meghatároznia. Pontosán megfogalmazott jogszabályi rendelkezés hiányában pedig a bírói gyakorlat visszanyúlt a Ket. 94/A. §-a szerinti szubszidiárius rendelkezéséhez, már csak azért is, mert a hatályáról szóló rendelkezések között a Ket. saját magát nyilvánította szubszidiáriussá. A jelen eljárás tárgyát képező ügytípus nem szerepel az úgynevezett kivett eljárások között [Ket. 13. § (1) bekezdése], így tehát a Ket. nem egészében, hanem egyes rendelkezéseiben másodlagosan alkal-

mazandó. Szükséges utalni ezért a Ket. 94/A. § megalkotásának a törvény-előkészítés során felmerült indokaira is. A magam részéről azt vallom, hogy a bíró a törvény értelmezője, „[a] »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.]. A jog eszerint az, amit a bírói gyakorlat a jogszabályból egyedi jogviták sokaságának rendezésén keresztül, lehetséges egyéb tartalmak mellett, értelmezés útján kibont. Az Alkotmánybíróság hatásköre arra terjed ki, hogy a bírói értelmezés megmarad-e az Alaptörvény keretei között. Ezt a megközelítést, a bírói jogértelmezői autonómiát támogatja a korábbiakhoz képest hatékonyabb, egyben nagyobb felelősséggel járó felhatalmazással az Alaptörvény 28. cikke is. Nem kétséges azonban az sem, hogy a bírói jogértelmezést árnyalhatja a kodifikációt megelőző előkészítés során azonosított, a jogalkotás szükségességének okait feltáró miniszteri indokolás.

- [56] A jelen esetben árnyalja a bírói gyakorlat alkotmányosságának megítélését a Ket. 94/A. § (2) bekezdéséhez fűzött, a törvényjavaslatot benyújtó Kormány indokolása. A Kormány célja a módosítással azt volt, hogy a „szubjektív” (relatív) és „objektív” (abszolút) határidő bevezetésével a közigazgatási anyagi jogi – és a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban felügyeleti szankcióként minősített – bíróságokkal kapcsolatos hatósági gyakorlatot konszolidálja, egységesítse, ezzel megteremtve az ügyfélbarát közigazgatást. Az érvelés szerint az egyéves relatív és az ötéves abszolút határidő ösztönzőleg hathat a hatóságokra annak érdekében, hogy döntéseiket észszerű időben hozzák meg és az ügyfél minél rövidebb ideig maradjon bizonytalanságban a jogsértésért fennálló felelőssége időtartamát illetően.
- [57] 4. Mivel az Alkotmánybíróság jelen ügyben, az Abtv. 28. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörével élve, áttért az alapul fekvő norma kontrolljára, szükségesnek tartottam volna megvizsgálni azt a környezetvédelmi szabályozási környezetet is, amelybe az Fvr. illeszkedett. A Kúria „A közigazgatási bírság” címmel 2014-ben létrehozott és 2015-ben lezárt joggyakorlat-elemzése feltárta a kérdéses joganyagot és arra a megállapításra jutott, hogy lényegében minden, a területen szabályozó törvény és kormányrendelet alkalmazott a jogsértés esetére előírt bírság kiszabására időkorlátot állító relatív és abszolút határidőket (http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf). Annak elmaradása esetére a joggyakorlat-elemző csoport által elfogadott összefoglaló vélemény nem hagyott kétséget afelől, hogy a perben a bíróságnak a Ket. – anyagi joginak tekintett – 94/A. § (2) bekezdését kell számon kérnie a hatóságokon. Ez a gyakorlat érhető tetten az alkotmánybírósági eljárás alapját képező bírói döntésben is.
- [58] A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 49. § (3) bekezdése ismerte a hatóság tudomására jutásától számított egyéves relatív és a jogsértéstől számított ötéves abszolút határidőt a jogsértésért fennálló felelősség időbeli tartamára, rendezte az ún. állapotcselekmények esetére is, a közigazgatási jogsértésért fennálló állami igény érvényesíthetőségének időtartamát is. A hulladékról szóló, 2013. január 1-jével hatályos 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.) a jogsértésért fennálló felelősség időbeliségét nem rendezi, a felelősség időbeli határait ezért a bírói gyakorlat szerint a Ket. 94/A. § (2) bekezdése az alkalmazandó.
- [59] Hasonló szabályokat tartalmaz a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, amely 80. § (3) bekezdése értelmében a relatív határidőt 1 évben, az abszolút határidőt 5 évben húzta meg azzal, hogy az állapotcselekmények esetében a jogsértésért fennálló felelősség határidejének kezdete a jogsértő állapot megszűnése.
- [60] Mivel a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rend. – a Htv.-hez hasonlóan – nem rendelkezett a bírságkiszabás időbeli kérdéseiről, ezért ilyen esetben a bíróságok értelemszerűen a Ket. 94/A. § rendelkezései alapján vizsgálták felül a bírságoló hatósági határozatokat.
- [61] A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rend. 26–32. §-ai rendezték azt a kérdést, hogy meddig kell a környezeti zaj- és rezgés kibocsátásért a felelősséget vállalnia az ügyfélnek.
- [62] Végül az alkalmazott Fvr. 31–36. §-ai, azon belül a 33. § (1) bekezdése a felelősségi idő meghatározásakor elmulasztotta minősíteni a dátummal megjelölt határidő jogi karakterét, amelyet a bírói gyakorlat az 1–2. pontban kifejtetteknek megfelelően, következetesen ügyintézési, azaz eljárási határidőnek minősített, és ezért az anyagi jogi bírság kiszabására a Ket. 94/A. §-a szerinti anyagi jogi határidőket kérte számon a hatóságon. Álláspontom szerint a szabályozás hiányosságát alkotmányos jogértelmezéssel pótolták a bíróságok, ezzel szemben az Alkotmánybíróság többségi határozata az alkotmányos követelmény megfogalmazásával jogalkotói feladatot vett át.
- [63] 5. Az Alkotmánybíróság eddig gyakorlatában a tisztességes eljárásához való jogot nem önmagában, hanem a hatósági és a bírósági eljárásokkal szembeni elvárásként ismerte el. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII. cikk (1) bekezdései nem kétségesen eljárási természetű alapjogokat ismernek el, amelyeknek elvi alapja közös:

az alapjog genezisét mindkét esetben az eljárás egészének minőségében lehet megragadni. Az Alkotmánybíróság által 7/2013. (III. 1.) AB határozatában (Indokolás [29]) alkalmazhatónak ítélte 6/1998. (III. 11.) AB határozata értelmében a tisztességes eljáráshoz való jog „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes” (ABH 1998, 91, 95). A testület az alapjogot a korlátozhatóság oldaláról abszolútnak minősítette, tekintettel arra, hogy az önmaga is minősítés eredménye. Mindazonáltal azonban a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részletei tekintetében a korlátozhatóság lehetőségét megállapította a testület, azért az egyes részjogosultságok korlátozhatóságát a szükségesség-arányosság kritériumrendszerében vizsgálta {17/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [103]–[109]}.

- [64] Ahhoz, hogy egy hatósági eljárás absztrakt rendje tisztességesnek („fairnek”) legyen tekinthető, számtalan eljárási mozzanat együttes és helyes megfogalmazása szükséges. A szabályozásnak olyan eljárási elemekre, garanciákra kell tekintettel lennie, kitérnie, amelyek elsődleges funkciója – a hatósági (közigazgatási) eljárásra fókuszálva – a közigazgatási hatóság hatalmi pozíciójának ellensúlyozása, a kötelezettség és felelősség fennálltának tisztázhatósága, a jog megállapíthatósága, a kötelezettség kikényszerítése, az adatok igazolhatósága (stb.). A részletszabályok együttes értékelése és érvényesülése garantálja elvileg a hatósági eljárás méltányosságát, igazságosságát és azt, hogy az eljárás révén érvényre juthat a közigazgatási jog és az abban megfogalmazott célok. Figyelemmel a „fair” eljáráshoz való jog abszolút jellegére, az alapjogi jogsérelemnek olyan súlyúnak kell lennie, amely kizárja a fentiekben összefoglalt célok érvényesülését. Avagy olyan részjogosultság megsértését kell megállapítani, amelyet a jogszabály szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozott.
- [65] A konkrét eljárások akkor méltányosak, „tisztességesek”, ha a közigazgatási szerv hatáskörgyakorlása révén összességében érvényesíti a garanciális szabályozási elemeket. A testület eddigi gyakorlatában a tisztességes (hatósági) eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését tartalmi vizsgálathoz kötötte: elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig abból vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre [19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat]. A hivatkozott panaszeljárásokban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére az vezetett, hogy az ügyfél jogérvényesítése időben, vagy a hatóság eljárási cselekményeinek előreláthatósága tekintetében akadályozott, kiszámíthatatlan, bizonytalan volt.
- [66] 6. A két, Alaptörvényben elismert eljárási alapjog közötti alapvető különbség az, hogy annak kötelezettje két különböző állami szerv: az első esetben ez a hatóság, a másodikban pedig a bíróság. Az Alkotmánybíróság elmúlt években folytatott gyakorlata szerint egyértelmű, hogy a hatósági eljárás jogszerűségét felülvizsgáló bíróság döntése a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik akkor, ha figyelmen kívül hagyja a méltánytalan, igazságtalan, azaz nem tisztességes hatósági eljárásban történeteket.
- [67] A testület által megítélt ügyben a 3. pontban idézett miniszteri indokok és a 4. pontban részletezett szabályozási környezet azt mutatta, hogy a környezetvédelemmel összefüggő jogsértések esetében a hangsúly a felelősség megállapíthatóságán volt. Ez a jogértelmezés van összhangban az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében, valamint XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos értékekkel és állami kötelezettséggel. Az Fvr. 33. § (1) bekezdése hiányos szabályozásának egységes bírói értelmezése ezt a szabályozási célt szolgálta, különösen abban az esetben, amikor az ügyfél (a szennyező) a folyamatos adatszolgáltatási kötelezettsége révén tudatában kellett legyen jogsértő magatartásának, és alappal számíthatott a bírságkiszabásban megnyilvánuló szankcióra.
- [68] Mindazonáltal az időmúlás értékelése az egyik lehetséges összetevője a méltányos hatósági (közigazgatási) eljárásnak. Ugyanakkor önmagában a hatósági (közigazgatási) eljárás gyorsasága nem lehet az eljárás megítélésének, értékelésének kizárólagos és feltétlen érvényesülést kívánó eleme. Különösen akkor nem, ha van olyan jogszabály – mint a jelen esetben a Ket. 94/A. §-a –, amely kiszámíthatóan és előreláthatóan időbeli keretek közé szorította a hatósági (közigazgatási) eljárást, annak a hatóság az eljárás során megfelelt, valamint az ügyfél jogérvényesítésének az időmúlás nem képezte akadályát.
- [69] Más megítélés alá esik az a helyzet, amikor jogszabály nem köti konkrét időbeli korlátok közé a hatóság eljárási cselekményeit. Ilyen esetben a kiszámíthatóság, az előreláthatóság hiánya, az ügyfél bizonytalan jogérvényesítése fokozottan szükségessé teheti a méltányos, „tisztességes” eljárás garanciáinak vizsgálatát. Ezért előtérbe kell lépjen a XXIV. cikk (1) bekezdésének az észszerű határidőn belüli ügyintézés követelménye, amely azonban a jelenlegitől eltérő vizsgálódást tesz szükségessé.

- [70] Az Alkotmánybíróság által vizsgált peres eljárásban a bírságkiszabásra nyitva álló időtartamot részben az Fvr., részben a Ket. 94/A. § (2) bekezdése szorította időkorlátok közé, utóbbi törvényi rendelkezés kifejezetten azzal a céllal, hogy az ügyfél előre tisztában legyen az elkövetett közigazgatási jogsértésért fennálló felelősségének relatív és abszolút időhatáraival. A vizsgált ügyben tehát az eljárás absztrakt rendje méltányos volt abban az értelemben, hogy a környezetkárosításban megnyilvánuló jogsértésért helytállni köteles ügyfél előre tisztában lehetett felelőssége időbeli kérdéseivel. A kiszámíthatóságot biztosította továbbá az is, hogy a környezetvédelmi joganyag bírságkiszabási gyakorlatához igazolhatóan egységes bírói jogértelmezés társult: a bíróságok a hulladék-törvény, a természetvédelmi, a levegőtisztasági, a zaj- és rezgésvédelmi, valamint a felszíni vizek szennyezése kapcsán egységesen értelmezték a bírságkiszabására nyitva álló határidők jogi karakterét és számítását, a törvényi és rendeleti szintű jogszabályok egymáshoz való viszonyát.
- [71] Megjegyzendő továbbá az is, hogy a bíróság vizsgált ítéletét mindenre kiterjedően, így a kialakult bírói gyakorlatra utalva, valamint a határidőt tartalmazó rendelkezések egymáshoz való viszonyát illetően is kellően megindokolta. Ezért álláspontom szerint a bírságkiszabásra nyitva álló időtartam hosszát a hiányosan megfogalmazott jogszabályi rendelkezés bírói értelmezésén nem lehetett volna számon kérni. Másképpen megfogalmazva: az Fvr. 33. § (1) bekezdésének hiányosságait a Ket. rendelkezéseinek fényében értelmező bírói gyakorlat összességében nem tette a hatósági eljárást alapjogsértővé, méltánytalanná, „tiszteletlené”. Amennyiben ugyanis az egyéves relatív, avagy az ötéves abszolút határidő Ket.-ben megfogalmazott időtartama hosszánál fogva az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogi jogsérelmet okozott a konkrét hatósági eljárásban, úgy a törvényi rendelkezésnek, avagy az Fvr. hiányosan megfogalmazott 33. § (1) bekezdésének alkotmányossági kontrollját kellett volna elvégezni.
- [72] Végül utalni kell arra is, hogy a per adatai szerint a 2013. évre vonatkozó csatornabírságot – figyelemmel az Fvr. 33. § (1) bekezdésére – az alperesi hatóságnak 2014. június 30-áig kellett volna kiszabnia, amire végül 2015. február 3-án került sor. A szabályozás és a bírói gyakorlat kiszámíthatósága folytán a felperesnek abszolút értelemben sem kellett tehát hosszú ideig „félelemben lennie” az elkövetett vízszennyezés reparálására szolgáló bírság kiszabásáig.
- [73] Álláspontom szerint tehát a többségi döntés összességében nem mérlegelte megfelelően a perben felülvizsgált hatósági eljárás méltányosságát, mivel a bírságkiszabásra irányuló eljárás hossza nem volt jogsértő és nem volt olyan súlyú kérdés, amely kizárva a szabályozás céljának megvalósulását, az eljárást egészében alapjogsértővé tette volna. De a testület az alapjogsértés megállapításakor nem azonosított olyan részjogosítványt sem, amelyet a hatóság és nyomában a bíróság szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozott volna eljárásában. Így az Alkotmánybíróság – meggyőződésem szerint – indokolatlanul minősítette alapjogsértőnek úgy a bírói döntést, mint a mögötte húzódó következetes és egységes teljes bírói gyakorlatot. A kifejtettek értelmében pedig szükségtelennek ítélem az egységes bírói gyakorlat helyébe lépő alkotmányos követelmény megfogalmazását.
- [74] Mindezen indokok alapján álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2017. március 7.

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

- [75] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. március 7.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Budapest, 2017. március 7.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1019/2016.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 34. számában.

