

Balogh-Békesi Nóra

## KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK MEGTARTÁSA ÉS AZ ÜGYEK ÉSZSZERŰ HATÁRIDŐN BELÜLI BEFEJEZÉSÉNEK KÖVETELMÉNYE

*Respect for Administrative Procedural Time Limits and the Requirement to Complete Cases within a Reasonable Time*

**Dr. Balogh-Békesi Nóra**, egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, [balogh.bekesi.nora@uni-nke.hu](mailto:balogh.bekesi.nora@uni-nke.hu)

*Magyarország Alaptörvénye a tisztességes hatósági ügyintézés alapját biztosító XXIV. cikkében kifejezetten nevesíti az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelményét. A tanulmány arra keresi a választ, hogy az észszerű időben való ügyintézés előírásának milyen érvényesítési mechanizmusa van. A tanulmány egyrészt áttekinti a jelenleg hatályos és a korábban hatályban lévő hatósági eljárásjogi szabályozást a határidők túllépésének jogkövetkezményeiről. Másrészt az alkotmánybírói és közigazgatási bírói gyakorlat alapján megvizsgálja az eljárási határidők túllépésének megítélését. A tanulmány az esetjog áttekintése után rámutat az abból adódó következtetésekre. Szankcióalkalmazási (közigazgatási bírságot kiszabó) ügyekben, ha a hatóság a törvényi határidőt túllépi, az még nem feltétlenül jelenti azt, hogy az Alaptörvény szerinti észszerű határidő követelménye sérül, de a törvényi határidők és határidő-számítás betartása sem jelenti azt automatikusan, hogy az Alaptörvénybe foglalt „észszerűség” követelménye sem sérült.*

### KULCSSZAVAK:

tisztességes hatósági eljárás, ügyek észszerű határidőn belüli befejezése, Alaptörvény XXIV. cikk, szankcióalkalmazás, bírságkiszabás, közigazgatási bírság, versenyjog

*Article XXIV of the Fundamental Law of Hungary, which guarantees the fundamental right of fair administration, explicitly mentions the requirement to complete cases within a reasonable time. The study seeks to answer the question of the enforcement mechanism of the reasonable time requirement. On the one hand, the study reviews the current and former rules of administrative procedural law on the legal consequences of exceeding time limits. On the other hand, it examines the assessment of the exceeding of procedural time limits on the basis of the practice of the Constitutional Court and administrative courts. After a review of the case law, the study points to the conclusions that can be drawn from it. In sanction-application (administrative fine) cases, if the authority exceeds the statutory time limit, this does not necessarily mean that the requirement of a reasonable time limit under the Fundamental Law is violated, but compliance with the statutory time limits and the calculation of time limits does not automatically mean that the requirement of “reasonableness” in the Fundamental Law is not violated either.*

**KEYWORDS:**

fair administrative procedure, completion of cases within a reasonable time, Article XXIV of the Fundamental Law, application of sanctions, imposition of fines, administrative fines, competition law

## 1. BEVEZETŐ

A tisztességes hatósági ügyintézéshez való jog alkotmányos szabálya kifejezetten neve-síti az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelményét.<sup>1</sup> Bár a tisztességes ügyintézéshez való jognak számos részeleme van,<sup>2</sup> az Alaptörvény az észszerű határidőn belüli eljárás követelményét – az indokolási kötelezettség és a pártatlanság előírása mel-lett – külön is megfogalmazza. Tárgyunk szempontjából ez azért tűnik jelentősnek, mert külön alkotmányossági hivatkozási alapot teremt: az észszerű határidőre utaló alaptör-vényi rendelkezés a törvényekbe foglalt közigazgatási eljárási határidők „feletti” önálló rendelkezés. E tanulmányban azt a hipotézist szeretnénk igazolni, hogy az alkotmányi szin-tre emelt, az eljárások észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye és az eljá-rási törvényekbe foglalt határidők betartása nem feltétlenül esik egybe. Feltételezzük, hogy van olyan eset, amikor az észszerűség követelménye nem sérül, holott a törvényi rendelkezések szerinti határidőt a hatóság túllépte, de elképzelhető olyan eset is – s talán ez izgal-masabb –, ha a törvény betűje szerint a hatóság a jogszabályt betartotta, azonban alkot-mányossági szempontból az eljárás időtartama az ügyek észszerű határidőn belül való befejezésének követelményét mégis sérti. Tehát a feltételezés abból indul ki, hogy az észsze-rűség követelményének mint a tisztességes eljárás részét képező, a feleket megillető alap-jognak eltérő érvényesülési mechanizmusa van, mint az egyébként törvény alá rendelt köz-igazgatás törvényi szabályok betartásán nyugvó működési rendszerének.

Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogállami keretek között a „tisztességes” (fair, méltányos, kiegyensúlyozott) karakter minden közhatalom erejével felruházott eljárással szemben követelmény. Ezért a sajátosságok figyelembevétele mellett, de a hatósági eljá-rásban is megfelelő módon és tartalommal meg kell jelennie a fair eljárás alkotmány-jogi követelményeinek, amelyeket az ügyfeleknek alanyi jogként, végső fokon alapjogként ki kell tudni kényszeríteni.<sup>3</sup> Tehát az alkotmánybírósági értelmezésben a hatósági eljá-rások észszerű határidőn belül való befejezése olyan követelmény, amely az (ügy)fél olda-láról – alkotmányos jogként – kikényszeríthető. Az észszerűség követelményéből fakadó alapjognak e szerint önálló tartalommal kell rendelkeznie.

A bevezetőben röviden szólunk arról is, hogy az alkotmánybírósági értelmezés sze-rint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] nem azonosítható a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].<sup>4</sup> Ebből következik, hogy az eljárások észszerű határidőn belül való befejezésének részletkövetelményei sem fedik le egymást a hatósági eljárásban és a bírósági eljárásban

<sup>1</sup> Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok rész-rehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatá-rozottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

<sup>2</sup> A tisztességes ügyintézéshez való jog részjogosítványairól lásd Patyi András: A tisztességes eljáráshoz és ügyin-tézéshez való jog. A eljárási alapjogok és az eljárási alkotmányosság főbb kérdései. In Bódi Stefánia – Schweit-zer Gábor (szerk.): *Alapjogok*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 161–165.

<sup>3</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23].

<sup>4</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [23].

(a bírósági eljárási határidők egyébként is másként „viselkednek”, más elvi alapon állnak, mint a hatósági eljárásban). Azt az összefüggést azonban figyelembe kell venni, hogy az Alkotmánybíróság 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, így akkor is, ha figyelmen kívül hagyja, hogy a hatóság nem fejezte be eljárását észszerű határidőn belül, s ezáltal az ügyfél alapjoga sérült. Így rétegződik egymásra a tisztességes ügyintézéshez való és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog.<sup>5</sup>

## 2. ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK TÚLLÉPÉSÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEI A HATÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

A korábban hatályban lévő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) az alapelvek között, a 4. § (1) bekezdésében együtt említette az ügyfeleket megillető tisztességes ügyintézéshez való jogot a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való joggal. A Ket. e szabálya az ügyek befejezéséhez a jogszabályokban megállapított határidő megtartását fűzi, azaz nem az „észszerű határidő” fogalmát használta. Ugyanakkor az Alaptörvény a Ket. hatálya alatti időszakban is az észszerűség követelményét fűzte a tisztességes ügyintézéshez. A két szabály összevetése – azaz a Ket. alaptörvény-konform értelmezése alapján – úgy tűnik, hogy a jogszabályokban foglalt határidő megtartása egyben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt ügyek észszerű határidőn belüli elintézésének is megfelel. Tehát az észszerűség követelménye csak a jogszabályokban megállapított határidőn túli ügyintézésnél lehet értelmezési szabály. Azonban ezt az állítást akár kérdésként is feltehetjük. Az észszerűség követelménye csak a jogszabályokban megállapított határidőn túli ügyintézésnél lehet értelmezési szabály?

A Ket. a maga rendszerében számolt az ügyintézési határidő esetleges túllépésével és annak törvényi jogkövetkezményeivel. A Ket. 33/A. § (1) bekezdése szerint, ha a hatóság a rá irányadó ügyintézési határidőt az ügyfélnek és az eljárás egyéb résztvevőjének fel nem róható okból túllépi, köteles az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ha pedig az ügyintézés időtartama meghaladja az irányadó ügyintézési határidő kétszeresét, az ügyfél által az eljárás lefolytatásáért megfizetett illetéknek vagy díjnak megfelelő összeg kétszeresét az ügyfél részére visszafizetni. A Ket. e szabálya azonban nem adott megoldást arra az esetre, hogy valójában mikor minősül a határidő túllépése az Alaptörvényben is foglalt jog sérelmének. A bírói gyakorlat

<sup>5</sup> A tisztességes bírósági eljáráshoz való jogról lásd Sulyok Tamás: A tisztességes eljáráshoz való jog újabb kihívásai. *Alkotmánybírósági Szemle*, 6. (2015), 2. 97–102; A hatósági eljárásokban és a közigazgatási bírósági eljárásokban a tisztességesség részelemeről lásd Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz való jog. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban 3. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Tanulmánykötet. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 468–503.

a határidő túllépését általában az ügy érdemére kiható vagy ki nem ható eljárási szabály megsértésének körében értékeli, amire a későbbiekben még visszatérünk.

Maradva a Ket. szabályainál, ki kell emelni, hogy a 33. § (3) bekezdése 12 olyan esetkört sorolt fel, amelynek ideje az ügyintézési határidőbe nem számított be. Így többek között nem számított be az ügyintézési határidőbe a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, a szakhatóság eljárásának időtartama, az eljárás felfüggesztésének időtartama, a szakértői vélemény elkészítésének időtartama stb. Szélsőséges esetben tehát akár évekig is elhúzódhat az eljárás úgy, hogy a Ket. 4. § (1) bekezdésébe foglalt alapelvi rendelkezés nem sérül, a hatóság jogszabályokban meghatározott határidőben hoz döntést. A Ket. által megállapított – az ügyintézési határidőbe be nem számított – időtartamok között van a hatóság érdekkörében felmerülő körülmény (például hatásköri vita), és van az ügyfél körében felmerülő körülmény (például amíg nem tesz eleget a hiánypótlásnak) is. Ugyanakkor feltehetjük azt a kérdést, hogy ha az eljárás során a hatóság többször és indokoltságában megkérdőjelezhető módon hív fel hiánypótlásra, ha kirendel szakértőt olyan kérdésben, amely szakvélemény nélkül is megválaszolható stb., akkor mondhatjuk-e azt, hogy az ügy észszerű határidőn belül elintéződött? A jogszabályokban foglalt határidő betartásának kötelezettségét a hatóság nem sértette meg, de vajon nem sérült-e az Alaptörvénybe foglalt követelmény?

Minden bizonnyal a fenti kérdést is feltette magának a jogalkotó, amikor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) vonatkozó szabályait megalkotta, s azokat a Ket. rendszerétől némileg eltérően fogalmazta meg. Az Ákr. 50. § (5) bekezdése csak két esetkört említ, amely az ügyintézési határidőbe nem számít be, ezek az eljárás felfüggesztésének, szünetelésének és az ügyfél mulasztásának vagy késedelmének időtartama. Egyébiránt az 51. § (2) bekezdése kimondja, hogy a hatóság az ügyfél kérelmére a határidő-túllépésről igazolást állít ki, amely adott esetben felhasználható lehet a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti eljárásban.<sup>6</sup> Idevehetjük még az Ákr. 15. § (2) bekezdésének azt a szabályát, hogy ha a hatóság eljárási kötelességének az ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a jogszabályban meghatározott felügyeleti szerve az eljárás lefolytatására utasítja.

Azt mondhatjuk, hogy az ügyek észszerű határidőn belüli elintézése követelményének az Ákr. szabályai jobban megfelelnek, mint a Ket. rendelkezései. Az ügyfelek érdekeit védő fenti Ákr.-beli rendelkezések az Alaptörvény XXIV. cikk rendelkezéseihez igazodnak. Ezenkívül az Ákr. a jogszerűség alapelvének részelemei között kimondja, hogy „a hatóság a hatásköre gyakorlása során [...] a jogszabályban meghatározott határidőn belül, észszerű időben jár el”. A teljesség kedvéért meg kell még jegyezni, hogy az eljárási határidők túllépése esetén az Ákr. is tartalmaz az 50. § (1) bekezdésben hasonló rendelkezést, mint

<sup>6</sup> A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 24. § (3) bekezdése értelmében a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránti igény érvényesíthetőségének feltétele, hogy a közigazgatási ügyben eljáró bíróság – ha a közigazgatási bírói út biztosított – a jogsértést jogerősen megállapítsa.

a Ket. E szerint, ha a hatóság az ügyintézési határidőt túllépi, az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy az illetékekről szóló törvény szerinti közigazgatási hatósági eljárásokról vagy igazgatási jellegű szolgáltatások igénybevételéért fizetett igazgatási szolgáltatási díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot megfizet a kérelmező ügyfélnek, aki mentesül az eljárási költségek megfizetése alól is.

A Ket. és az Ákr. szabályait összevetve a különbözőség mellett ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogalkotó nagy fokú szabadságot élvez a határidők szabályozása során, így önmagában a Ket. eltérő rendelkezései a norma szintjén alkotmányos keretek között maradtak. Egyes esetekben – az ügy összes körülménye alapján – azonban álláspontunk szerint mégis felmerülhet annak vizsgálata, hogy a jogszabályokban foglalt határidő megtartása megfelel-e az észszerűség követelményének. A jogalkotó említett szabadságát hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, amikor a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban úgy fogalmazott, hogy

„a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. *A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybevételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és észszerű határidő követelményével*”.<sup>7</sup>

### 3. ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK TÚLLÉPÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSE A BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSBAN

Az ügyek észszerű határidőn belül való elbírálása a bírósági eljárásban – mint ahogy fentebb említettük is – az ügy érdemére kiható vagy nem kiható jogszabálysértés problémájába csatlakozik be, s ezen keresztül érinti a tisztességes eljáráshoz való jog követelményét. Azzal kapcsolatban, hogy az adott eljárási szabály megsértése az ügy érdemére kihat-e, s hogy ennek nyomán indokolt lehet-e a hatályon kívül helyezés, vagy egyéb jogkövetkezmény levonása, felmerülhet magának a terminológiának – azaz az ügy érdemére ki nem kiható jogszabálysértés megfogalmazásának – a helyessége is. Ahogy az Alkotmánybíróság eljárásában sincs kicsi vagy nagy alkotmánysértés, hanem valamennyi alkotmánysértés a megsemmisítés jogkövetkezményét vonja maga után, úgy felmerülhet, hogy nincs kis vagy nagy törvénytértés (jogszabálysértés) a hatósági vagy bírósági eljárásban, minden jogszabálysértés ugyanúgy kell hogy minősüljön. Mindezzel szemben elfogadható indokok

<sup>7</sup> 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108]. (Kiemelés a szerzőtől.)

szólnak a mellett, hogy ha akár a hatóság, akár a bíróság az eljárási szabályokat nem megfelelően alkalmazta, s megfelelő alkalmazás esetén sem született volna más döntés, akkor figyelembe lehet venni az ügyek elhúzódása ellen szóló, az eljárás lezárása melletti érveket.

A régi polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rPp.) közigazgatási perekre vonatkozó 339. § (1) bekezdése „felmentést adott” a jogszabálysértő közigazgatási határozat hatályon kívül helyezése alól, ha a hatóság az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályt sértett meg. Ugyanígy az rPp. 275. § (3) bekezdése alapján a Kúria sem vonja le a jogszabálysértés jogkövetkezményét, ha a bíróság olyan eljárási szabályt sértett meg, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt. Az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályok megsértése a Pp. alapján tehát „elnézésre került” akkor is, ha azt a hatóság, és akkor is, ha azt a közigazgatási határozatot elbíráló bíróság követte el.

Ezt a megoldást – ezzel ellentétes kezdeti szándék ellenére – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) továbbra is fenntartja. A Kp. 88. § (1) bekezdés c) pontja szerint a bíróság a keresetet elutasítja, ha olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt. A Kp. 118. § (1) bekezdés a) pontja pedig a felülvizsgálati kérelem Kúria általi befogadhatóságának előfeltételeként szabja, hogy az állított jogszabálysértés az ügy érdemére kiható, továbbá a 121. § (1) bekezdése a bírói döntés hatályon kívül helyezését is csak akkor engedi, ha a felülvizsgálni kért határozat az ügy érdemére kiható módon jogszabálysértő. Minderre tekintettel érdemes vázlatosan átnézni az ügy érdemére kiható / ki nem ható jogszabálysértést érintő joggyakorlatot.

Az ügy érdemére ki nem ható jogszabálysértések egyik markáns területe épp az eljárási határidők túllépése. A bírói gyakorlat önmagában az ügyintézési határidő túllépését nem minősítette a tisztességes ügyintézéshez való jog sérelmének, bár azt több szempontból értékelte. A Kfv.IV.35.639/2013/5. számú ítélet szerint nem hat ki az ügy érdemére, ha a hatóság a jogvesztőnek nem minősülő határidőt túllépi, ugyanakkor a határidő túllépése ugyanúgy jogszabálysértés, mint amikor az ügyfél nem tartja be. A hatóság általi határidő-túllépésnek a jogkövetkezményeit a közigazgatási eljárás szabályai tartalmazzák, illetve amennyiben az ügyfélnek kára keletkezik, kártérítési igénnyel élhet. Fontos követelményt állapított meg a jogszabályi határidő túllépését értékelve a Kúria a Kfv.IV.35.068/2014/6. számú döntésében, amikor kimondta, hogy az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés az ügyintézési határidő túllépése akkor, ha a határidő-túllépés következtében a másodfokú közigazgatási szerv olyan új jogszabályt alkalmaz, amely az ügyfélre hátrányosabb. Az ügyben az ügyintézési határidő jelentős – majdnem egyéves – túllépése mellett (annak eredményeként) új jogszabályi környezet állt elő. A Kúria megállapította, hogy a hatóság mulasztása nem eredményezhet a felperes számára kedvezőtlenebb helyzetet. Lényegében ezt ismételi meg a Kfv.IV.35.377/2015/4. számú döntés, amely újból nyomatékositotta, hogy az ügy érdemére kiható eljárási szabálysértés az ügyintézési határidő túllépése akkor, ha a határidő-túllépés következtében a másodfokú közigazgatási hatóság olyan új jogszabályt alkalmaz, amely az ügyfélre hátrányosabb.

Fontos állomás e tárgyban az Alkotmánybíróság 5/2017. (III. 10.) AB határozata, amelynek nyomán a „nem érdeminek” minősítés más színezetet kapott. E határozat alapja, hogy csatornabírság kiszabására irányuló eljárásban a bírság kiszabására tett javaslat, valamint a bírság kiszabása között csaknem egy év telt el. A vonatkozó jogszabály azonban úgy rendelkezett, hogy a vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a tárgyévét követő év június 30-ig szabja ki. Az ügyben a bírság kiszabására e jogvesztő határidő túllépésével került sor. A közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában eljáró bíróság úgy ítélte meg, hogy a határidő ilyen elmulasztása nem teszi a hatóság által e határidőn túl kiszabott bírságot anyagi jogilag jogellenessé, az eljárási jogszabálysértés pedig a felperes javára nem értékelhető. Az eljáró bíróság e körben hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményére, amely 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 kétsedelmes 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.

Az Alkotmánybíróság a bírósági döntést és a hatósági határozatokat megsemmisítette. Az indokolás szerint:

„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 ódiumát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék.”<sup>8</sup>

Ennek a követelménynek a jövőbeni biztosítása érdekében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikkében meghatározott tisztességes ügyintézés követelménye alapján

<sup>8</sup> 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16].

a vonatkozó jogszabály alkalmazásánál figyelembe veendő alkotmányos követelményt állapított meg.<sup>9</sup>

A csatornabírság ügyében hozott 5/2017. (III. 10.) AB határozatban foglalt elvek – továbbá az adóbírság ügyben hozott 17/2019. (V. 30.) AB határozatban foglaltak<sup>10</sup> – kihatottak a Kúria ítélezésére. Jó példája ennek egy versenyügyben született határozat.<sup>11</sup> E döntésben a Kúria több összetevőt is vizsgált az alperes határozatában. Az egyik elem az volt, hogy bár a hatóság a törvény szerint meghosszabbíthatta volna a rá vonatkozó ügyintézési határidőt, de nem tette meg, s így a jogszabály szerinti eljárási határidőt túllépve hozott szankcionáló döntést. Tehát határidőn túl kiszabott szankcióról volt szó. A Kúria a vonatkozó alkotmánybírói határozatok értelmezéséből megállapította, hogy az Alkotmánybírság a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal nem tartja összeegyeztethetőnek, ha a hatóság a tisztességes hatósági eljárás alapjogilag értékelhető sérelmét okozva alkalmaz a határozathozatalra nyitva álló határidőn túl az ügyféllel szemben szankciót. A Kúria osztotta a felpereseknek azt az álláspontját, hogy a törvény az ügyintézési határidő meghatározásával az eljárás befejezésére szóló konkrét határidőt ír elő, amely lényegét tekintve nem különbözik a dátum szerint meghatározott határidőtől. E szabályozás értékeli a versenyfelügyeleti eljárás sajátosságait (a versenyfelügyeleti eljárás megindítására bármikor sor kerülhet, több vállalkozást érinthet az eljárás, hiánypótlásra is szükség lehet stb.), amelyek kizárják a határidő dátum szerinti meghatározását. A Kúria megállapította, hogy a büntetőjogi karakterrel rendelkező versenyfelügyeleti eljárásban a jogsértő büntető jellegű, súlyos bírság (büntetés) mint represszív szankció alkalmazására számíthat, ezért az ügyintézési határidőn túl bírság kiszabására a tisztességes eljárás követelménye miatt már nincs lehetőség.<sup>12</sup> A Kúria idézte az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban foglaltakat: ha adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt a hatóság hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, elvárás, hogy az ügyfelek ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi

<sup>9</sup> Az alkotmánybírói döntés kapcsán Chronowski Nóra kiemeli, hogy bírságkiszabás esetén az észszerű időn belüli döntés követelményét szigorúan kell értelmezni, a megszabott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki. Chronowski Nóra: A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelménye. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata*. Tanulmánykötet. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 29.

<sup>10</sup> [59] Az Alkotmánybírság a 17/2019. (V. 30.) AB határozatban az 5/2017. (III. 10.) AB határozat megállapításából kiindulva még tovább pontosította a hatóság általi határidőn túli határozathozatal, valamint szankcióalkalmazás problematikájával kapcsolatos alkotmányossági követelményeket. Míg ugyanis az 5/2017. (III. 10.) AB határozat a külön jogszabályban meghatározott, anyagi jogi határidők hatóság általi be nem tartását értékelte alkotmányossági szempontból, addig a 17/2019. (V. 30.) AB határozat alapjául szolgáló ügyben az adóhatóság számára előírt határozathozatalra nyitva álló ügyintézési határidő túllépésének vonta le alkotmányossági következményeit. A 17/2019. (V. 30.) AB határozatban a testület az adójogi eljárás sajátosságaira figyelemmel, az adójogi jogkövetkezmények elhatárolását követően arra a következtetésre jutott, hogy az adóhatóságnak az utólagos ellenőrzést határozattal kell lezárnia, a határozathozatalra az ügyintézési határidőt követően, az elévülési időn belül az utólagos ellenőrzés lezárása érdekében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése sérelme nélkül sor kerülhet (Indokolás [75]–[76]), a határozathozatal lehetősége az adó megállapításához való jog elévülésével enyészik el (Indokolás [86]).

<sup>11</sup> A Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete, lásd: <https://eakta.birosag.hu/anonimizalt-hatarozatok>

<sup>12</sup> A Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete, Indokolás [64].

határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt.<sup>13</sup> Ezt követően a kúriai döntés megállapította, hogy amennyiben versenyfelügyeleti eljárásban az ügyintézési határidőnek nem lenne jelentősége, az a szankció kiszabásával jogkövetkezmények nélkül bármikor átléphető lenne, abban az esetben a határidők értelmüket veszítenék, és elfogadható lenne, hogy az eljárás alá vont vállalkozások arra kényszerüljenek, hogy kiszámíthatatlan ideig és bizonytalan helyzetben várják az alperes elrettentő célú szankciójának alkalmazását. Mindezek alapján a Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy *az ügyintézési határidő meghosszabbítása nélkül az ügyintézésre előírt határidőn túl történt bírságkiszabás sértette a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését.* Mindebből következően az ügyintézési határidő túllépését követően a hatóság szankció kiszabására már nem volt jogosult. Az alperes a 2016. február 25-én letelt ügyintézési határidőt követően a 2016. július 26-án meghozott határozatában nem szabhatott ki jogszerűen bírságot a felperesekkel szemben.<sup>14</sup> Megállapítható tehát, hogy a törvényben foglalt eljárási határidő be nem tartása (jobban mondva a határidő-hosszabbításra vonatkozó szabályok mellőzése) miatt a Kúria a legerősebb jogkövetkezményt, a bírságkiszabás mellőzését írta elő.

#### 4. PARADIGMAVÁLTÁS AZ ELJÁRÁSI HATÁRIDŐK TÚLLÉPÉSÉNEK MEGÍTÉLÉSÉBEN?

Mint fentebb láttuk, az Alkotmánybíróság a csatornabírság ügyében hozott 5/2017. (III. 10.) AB határozatában rámutatott, hogy a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. Az ügyben szankcióalkalmazási határidőkről volt szó, s az Alkotmánybíróság ezen a nyomvonalon tovább haladva a 25/2020. (XII. 2.) AB határozatában markánsan megfogalmazta a szankcióalkalmazási határidők túllépésének alkotmányos összetevőit. Ezt a határozatot mérföldkönek tekinthetjük, amelynek kihatása a bírósági ítékezésre nagy horderejű.

A 25/2020. (XII. 2.) AB határozat adóbírság tárgyában született. E döntés rendelkező részében az Alkotmánybíróság a következő alkotmányos követelményt állapította meg:

„Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 219. §-ának alkalmazása esetén az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az adóhatóság az adóbírság kiszabásakor hivatalból mérlegelje a határozathozatal időtartamát. Ha azt állapítja meg, hogy elsőfokú határozatát a törvényi határidőt túllépve, észszerűtlenül hosszú időt követően hozta meg, az adózónak okozott

<sup>13</sup> 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15].

<sup>14</sup> A Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítélete, Indokolás [64].

sérelemmel arányos mértékben mérsékelni köteles az adóbírság mértékét, vagy különösen indokolt esetben mellőzheti annak kiszabását, és e mérlegelésről számot kell adnia döntése indokolásában.”

A határozat rendelkező része két szempontból is újdonságot hozott az eddigiekhez képest. Egyrészt a tisztességes eljáráshoz való jog mellett a jogállamiságot (és az abból fakadó jogbiztonságot) is megjelöli az eljárások észszerű határidőn belül való befejezéséhez kapcsolódva, másrészt bevezeti az arányosság követelményét a határidő-túllépésből adódó jogkövetkezmény-kiszabás során.

Az Alkotmánybíróság 25/2020. (XII. 2.) AB határozata illeszkedik azon döntések sorába, amelyek az ügyfelek jogai védelmének különös hangsúlyt adnak a tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi követelménye szerint. A jognak alárendelt közigazgatás a jogállam attribútuma, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is felhívható, de a jogállamiságból eredő jogbiztonság is irányadó szempont. Az Alkotmánybíróság a tisztességes ügyintézéshez való jog értelmezése során az ügyféli jogok védelme részének tekintette korábban a határozat közzétevése,<sup>15</sup> a határozat közzététele módja,<sup>16</sup> a fegyveregyenlőség elvének érvényesülése az ellenérdekű ügyfelek részvételével folyó hatósági eljárásokban,<sup>17</sup> és az iratbetekintéshez való jog<sup>18</sup> egyes eseteit. E részjogosítványok közé csatlakozik az ügyek észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye.

E rész címében kérdésként tettük fel, hogy vajon a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat paradigmaváltást hozott-e az eddigiekhez képest. A kérdést azért tettük fel, mert az eljárási határidők túllépése esetén az Alkotmánybíróság ez idáig nem szakadt el a törvényben foglalt határidőktől, s nem teremtett azoktól független hivatkozási alapot. E döntésben azonban az Alkotmánybíróság arra mutatott rá, hogy az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jog nem konkrét, számszerűsített határidőt vagy határnapot ír elő a hatósági eljárást befejező döntésekre nézve, de nem is a törvényi határidőket hívja fel, hanem magas absztrakciós szinten teremt jogot mindenkinek arra, hogy ügyeit a hatóságok észszerű határidőn belül intézzék el, fejezzék be. Tartalmát tehát nem az eljárási törvények alakítják, hanem belőle bonthatók ki a tisztességes hatósági eljárással szemben támasztott követelmények.<sup>19</sup> Erre a következtetésre egyébként az Alaptörvény nyelvtani értelmezése alapján is el lehet jutni a következők szerint:

„[A]z Alaptörvény számos szabálya kifejezetten a törvények tartalmára hivatkozik. A legközelebbi ilyen szabály éppen az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés második mondatában az indokolási kötelezettség vonatkozásában, valamint a (2) bekezdésében a hatósági jogkörben okozott kár megtérítése tekintetében lefektetett »törvényben

<sup>15</sup> 6/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [37]–[39].

<sup>16</sup> 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [27].

<sup>17</sup> 10/2017. (V. 5.) AB határozat, Indokolás [61]–[63].

<sup>18</sup> 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [36].

<sup>19</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [33].

meghatározottak szerint« fordulat. Ennek a két részjogosítványnak a tartalmát tehát eltérő technikával határozza meg az Alaptörvény, mint az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogát, aminél absztrakt és önálló alapjogi kifejezést (észszerű határidő) használ a törvényre való hagyatkozás helyett.<sup>20</sup>

Tehát a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat relatíve elválasztotta az alaptörvényi követelmény érvényesülését a törvényi határidők betartásától. Ezt erősítik a később meghozott alkotmánybíróági döntések is. Így például 3458/2020. (XII. 14.) AB végzés rámutatott, hogy

„az adóbírság kiszabása nem alaptörvény-ellenes pusztán az eljárási határidő megsértése miatt, mivel a törvény szerinti eljárási határidő nem azonosítható mechanikusan az alapjog szerinti észszerű határidővel. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során nem hagyományos jogorvoslati fórumként jár el, hanem az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ezért az alkotmánybíróági eljárás tárgya sohasem maga az állított törvénysértés, hanem annak alapjogi vetülete, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog és az abból levezetett alkotmányos követelmények, illetve ezek bíróság általi érvényesítése.”<sup>21</sup>

A fenti követelményt kétféleképpen is lehet értelmezni. Lehet úgy is, hogy ha a hatóság a törvényi határidőt túllépi, az még nem feltétlenül azt jelenti, hogy az Alaptörvény szerinti észszerű határidő követelménye sérül, de lehet úgy is – álláspontunk szerint –, hogy a törvényi határidők és határidő-számítás betartása még nem feltétlenül jelenti azt automatikusan, hogy az Alaptörvénybe foglalt észszerűség követelménye sem sérült. Mind a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, mind a fenti végzés azt erősíti, hogy az Alaptörvényben foglalt, a hatósági eljárások észszerű határidőn belüli befejezésének követelménye külön „mozog” a törvényi határidőktől. Az Alkotmánybíróság szerint az alaptörvényi követelmények sérelmét esetenként az ügyek sajátosságai alapján lehet eldönteni. Így vizsgálni kell mindenekelőtt a kiszabott közigazgatási szankció karakterét, az adott hatósági eljárás sajátosságait, az elmulasztott határidő jogi természetét és egyéb jellemzőit is.<sup>22</sup> Ezáltal az Alkotmánybíróság egy önálló tesztet dolgozott ki a szankcióalkalmazási határidők alkotmányossági megítélése mellé, előre meghatározva azokat a szempontokat, amelyekre figyelemmel lesz a későbbiekben. Ilyen komplex követelményrendszert a csatornabírsággal kapcsolatos 5/2017. (III. 10.) AB határozat még nem tartalmazott. Látható az is, hogy ez az önálló teszt olyan szempontokat fogalmaz meg, amelyek magában a hatósági eljárásban nem nagyon vehetők figyelembe (például a szankció karaktere), viszont a bírósági eljárásban, illetve az alkotmánybíróági eljárásban ezekre a szempontokra is tekintettel lehet lenni, ha a fél sérelmezi a kiszabott szankció súlyosságát az eljárások észszerű határidőn belüli befejezésével összefüggésben.

<sup>20</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>21</sup> 3458/2020 (XII. 14.) AB végzés, Indokolás [14].

<sup>22</sup> 25/2020. (XII. 2.) AB határozat, Indokolás [37].

S itt kell arra utalni, hogy a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat bevezette az arányosság követelményét a szankcióalkalmazási határidők esetén, azaz ha sérül az észszerűség alkotmányi előírása, úgy a szankció arányosan kisebb kell hogy legyen, végső soron a szankcióalkalmazás el is enyészhet. Az Alkotmánybíróság e határozata az arányosság érvényesítésének további szempontjait nem határozza meg, a jogalkalmazó szervek mérlegelésére bízva a konkrét esetek sajátosságaihoz igazodva.

## 5. A „KONKRÉT ESET SAJÁTOSSÁGA”, AVAGY AZ ARÁNYOSSÁG KÖVETELMÉNYE EGY EGYEDI BÍRÓSÁGI DÖNTÉSBEN

Az Alkotmánybíróság fentebb elemzett 25/2020. (XII. 2.) AB határozata és a 3458/2020. (XII. 14.) AB végzése új irányt adott az ítélezésnek, jobban mondva bővítette a bíróságok mozgásterét az egyedi ügyek megítélésében.

Ilyen döntésnek tekinthetjük a Kúria Kfv.IV.37.759/2021. számú ítéletét, amely – a fentebb elemzett Kf.II.37.959/2018/14. számú határozathoz hasonlóan – versenyhatósági határozat jogellenességét elbíráló bírói döntés felülvizsgálata tárgyában született.<sup>23</sup> Az ügy – témánk szempontjából releváns – tényállása szerint a felperes a magyarországi saját hálózattal rendelkező nyilvános mobilszolgáltató vállalkozások egyike, s az alperes megbírságolta, mert reklámjaival a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot valósított meg. A felperes keresetlevelet nyújtott be a hatósági döntéssel szemben, amelyben – többek között – azt sérelmezte, hogy a hatósági eljárásban az eljárás felfüggesztése jogellenesen történt, a hatóság a felfüggesztéssel érintett döntést az ügyben nem alkalmazta, viszont a felfüggesztés alkalmas volt az eljárás elhúzására. Az alperes túllépte az eljárási határidőt is, a határidő számítása nem volt követhető a felperes számára, az eljárás elhúzódása a védekezéshez való joga sérelmével járt. Az eljárás 2016 szeptemberében indult, s a hatóság döntést több mint három év eltelte után, 2019 decemberében hozott.

Az ügyben első fokon eljáró bíróság a bírságolás jogalapját jogszerűnek ítélte, azonban a bírság összege tekintetében a hatóságot új eljárásra kötelezte. Az elsőfokú bíróság nem állapította meg az eljárási határidő túllépését. Az ítélet szerint az alperes azért függesztette fel a versenyfelügyeleti eljárást, mert a Kúria előtt folyamatban volt egy olyan közigazgatási per, amelynek a tárgya hasonló volt az előtte folyamatban lévő üggyhöz. Az eljárási határidő túllépése kapcsán pedig megállapította, hogy a bíróság felhívására az alperes részletesen bemutatta az ügyintézési határidő alakulását, ugyanakkor a felperes ennek ismeretében sem jelölte meg pontosan azt, hogy az alperes mennyivel lépte át az ügyintézési határidőt. Ekként a bíróság a felperes nyilatkozatai alapján nem tartotta megállapíthatónak az ügyintézési határidő alperes általi túllépését, figyelemmel az ügyintézési határidőbe be nem számító számos eljárási cselekményre. Hozzá kell ehhez tenni, hogy az ügyben alkalmazandó, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi

<sup>23</sup> Lásd: <https://ekta.birosag.hu/anonimizalt-hatarozatok>

LVII. törvény (Tpv.) 63. § (8) bekezdése – hasonlóan a korábban bemutatott Ket. szabályaihoz – számos olyan esetet sorol fel, amely nem számít bele az eljárási határidőbe. Ennek mentén valóban elhúzódhat az eljárás, amelynek határideje ebben az ügyben egyébként maximum 7 hónap lehet(ne).

Tehát az elsőfokú bíróság sem a törvényi határidő túllépését, sem az eljárás észszerű határidőn belül való befejezésének követelményét nem állapította meg (az új eljárásra kötelezésre azért került sor, mert a határozatban a bírságösszeg meghatározásának a módja nem volt követhető).

A felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriára. Ebben többek között vitatta az elsőfokú bírósági eljárás felfüggesztésének jogszerűsége kapcsán tett megállapításait. Kifejtette, hogy fölöslegesen került sor az eljárás felfüggesztésére, mivel az alperes nem vette figyelembe azt a döntést, amelyre felfüggesztette az eljárást, az általa támadott határozatban nincs erre vonatkozó érvelés. Ezért a felfüggesztés 9 hónapos időtartama fölöslegesen növelte az eljárási határidőt. A felperes felhívta a figyelmet arra, hogy a jogerős ítélet ellentétes a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletével, mivel ha az ügyintézési határidő leteltét követően születik meg a hatósági határozat, az ugyanígy jogszabálysértő, és nem egyeztethető össze a tisztességes hatósági eljárás követelményével, amelyből az következne, hogy kiszámítható legyen az eljárási határidő, és követhető legyen annak alakulása. Kifejtette, hogy levezette és bemutatta, hogy alperes a saját határidőt meghosszabbító végzéseit utólag figyelmen kívül hagyva, a per során azoktól függetlenül számolta ki a határidőt, amelyet az elsőfokú bíróság figyelmen kívül hagyott, így az olyan gyakorlatot legitimizálna, amely kiüresítené az ügyintézési határidőről szóló szabályozást, illetve a határidő meghosszabbításáról hozandó és indokolandó végzéseket. Utalt arra továbbá, hogy egy több mint 3 évig tartó, a reklámpiaci sajátosságokat figyelembe véve rendkívül jelentős jogbizonytalansággal járó versenyfelügyeleti eljárás még akkor is sértené az észszerű ügyintézéshez való jogot, ha az alperes a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően betartotta volna az ügyintézési határidőt. A határidő be nem tartása pedig a felperes tisztességes eljáráshoz való jogának mint alapvető eljárási jognak a sérelmével jár. Az pedig, ha a határidő számítása nem átlátható, már önmagában felveti annak aggályát, hogy az összeegyeztethetetlen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a XXIV. cikk (1) bekezdésében meghatározott észszerű határidőn belüli ügyintézés jogával, mint a tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványával. Ez az érvelés – mint látható – a 25/2020. (XII. 2.) AB határozat nyomvonalát követi.

A Kúria bár a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta, az eljárások észszerű határidőn belül való befejezésének követelménye körében tett megállapításai tanulságul szolgálhatnak.

A Kúria szerint önmagában nem jogszabálysértő az eljárás felfüggesztése, mivel nincs olyan jogi kötelezés, hogy a felfüggesztést követően a határozatot arra kell felépíteni, amit korábban előzetes kérdés eldöntésének vélt a hatóság. A Kúria – a törvényi határidők megtartása körében – nyomatékosította, hogy a félnek kell a tételesen kimunkált ügyintézési határidő számítása kapcsán az egyes ott feltüntetett adatok kellően konkrét vitatását és annak okát megjelölni. Az eljáró bíróság csak így lehet abban a helyzetben, hogy

a felperesi hivatkozásokat vizsgálhassa. Ezért az ügyben nem lehetett megállapítani, hogy az alperes az objektív eljárási határidőt túllépte volna. Mindezt a jogerős ítélet nem volt ellentétes a Kúria Kf.II.37.959/2018/14. számú ítéletével, ahol a Kúria – a nem vitatottan – az ügyintézési határidő túllépését követően meghozott határozat jogszerűségét vizsgálta.

A Kúria az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése és az alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapította, hogy önmagában az a körülmény, hogy az ügyben nem volt megállapítható, hogy az alperes a számára előírt ügyintézési határidőt túllépte, nem jelenti egyúttal szükségképpen azt is, hogy az eljárása – figyelemmel annak tényleges időtartamára – tisztességesnek is minősült.

A Kúria megítélése szerint az eljárási határidő formális megtartása még nem jelenti azt, hogy az adott ügyet a hatóság észszerű határidőn belül befejezte. Egy abszolút értelemben rövid időtartamú eljárás is lehet elhúzódó, ha nem állapítható meg az eljáró hatóságok azon erőfeszítése, amely arra irányul, hogy a tisztességes eljárás követelményrendszerének szem előtt tartása mellett mielőbb döntést hozzanak.<sup>24</sup> Jelen esetben a Tptv. 63. § (8) bekezdése 17 esetet sorol fel a tekintetben, hogy milyen időszakok nem számítanak be az ügyintézési határidőbe. Az ügyintézési határidőbe be nem számítható több eset egymás utáni igénybevétele, és/vagy egy-egy eset (például a hiánypótlás) többszöri megismétlése, teremthet olyan helyzetet, hogy az ügyintézési határidő megtartása ugyan formálisan jogszerű, azonban az alapjog szerinti észszerű határidő követelménye sérül. Az eljárások észszerű befejezésének követelménye épp ezért került alkotmányi szintre, hogy az elváljon a törvényi szabályok pusztá betartásától. Az eljárások észszerű határidőn belül való befejezésének követelménye összefüggésben áll a védekezéshez való joggal, hiszen az időmúlás a tényállásfeltárás, a bizonyítási eszközök hatékony igénybevétele szempontjából nem közömbös. A Kúria egyetértett a felperessel abban, hogy a távközlési piac gyorsan változik, az eljárás elhúzódása miatt a szankció elveszti preventív jellegét, csorbul aktualitása. Jelen ügyben a törvény szerinti alapesetet figyelembe véve maximum 7 hónapon belül be kellett volna fejezni, az eljárás azonban ténylegesen több mint 3 évig tartott. Ennek oka az eljárás felfüggesztése (emiatt 9 hónappal hosszabbodott meg a határidő), illetve a több tucat felhívás. Az ügyben nem került fel adat arra vonatkozóan, hogy a felperes magatartása okozta az eljárás elhúzódását, ilyenre az alperes sem hivatkozott. A Kúria jelen ügyben – mint ahogy fentebb kifejtettük – a törvényes határidőt ugyan megtartottnak tekinti, azonban hangsúlyozza, hogy a bírság mértékének megállapításakor a 3 éves eljárási határidőt nyomatékkal kell figyelembe venni az enyhítő körülmények között.

A Kúria fenti döntése – álláspontunk szerint – továbblépés az ügyek észszerű határidőn belül való befejezése értelmezésében. Az Alkotmánybíróság 25/2020. (XII. 2.) AB határozatát felhasználva arra utal, hogy a formálisan betartott eljárási időtartamon belül meghozott döntés sem biztos, hogy megfelel az észszerű határidőben való döntéshez való jog, a tisztességes eljárás követelményének. S ha ez így van, akkor beléphet az „arányosítás”

<sup>24</sup> A bírósági eljárásra lásd a 2/2017. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [82].

követelménye, azaz a szankcióalkalmazási határidők tekintetében (ha a szankció a bírság), elképzelhető a bírság összegének mérséklése (versenyfelügyeleti eljárásokban nyomatékka-  
lító figyelembevétel az enyhítő körülmények között). Ez mindenképpen újnak mondható  
azon korábbi gyakorlathoz képest, amely csak a formális határidők túllépésével számolt.

## 6. ZÁRÓGONDOLATOK

A fentiekben az ügyintézési határidők megtartása és az ügyek észszerű határidőn belüli  
befejezése követelményének egyes szempontjait tekintettük át. Vázlatosan bemutattuk  
az Alkotmánybíróság gyakorlatát e tárgyban, illetve azt, hogy a Kúria, mint legfőbb bírói  
fórum, hogyan alkalmazkodik az alkotmányossági követelményekhez. Arra is rámutat-  
tunk, hogy a Kúria nemcsak alkalmazza a követelményeket, hanem maga is formálja azokat.

Azt mondhatjuk, hogy a közigazgatási eljárási határidők túllépésének az Alaptörvény  
hatálybalépése előtti megítéléséhez képest (ahol a közigazgatási hatóság eljárási határidőn  
túl meghozott döntését alapvetően az ügy érdemére ki nem ható jogszabálysértésként érté-  
kelték) az elmúlt tíz évben jelentős változásokat tapasztalhatunk. Nő a jelentősége az eljá-  
rási határidők betartásának, az észszerű határidőn belüli ügyintézés előtérbe került. Ha  
ennek okát keressük, akkor kézenfekvő arra gondolni, hogy az Alaptörvény XXIV. cik-  
kében megjelent a tisztességes ügyintézéshez való jog, amely közvetlen hivatkozási alapot  
teremtett az észszerű határidőn belüli ügyintézés felhívására. Azt is mondhatjuk, hogy  
tanúi vagyunk egy alaptörvényi szabály gyakorlati kibontakozásának, annak, hogy miként  
lesz élő az alkotmány.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

1. Balogh-Békesi Nóra: A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes tárgyaláshoz  
való jog. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*  
3. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Tanulmánykötet. Buda-  
pest, HVG-ORAC, 2019. 468–503.
2. Chronowski Nóra: A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság  
követelménye. In Gábor Zsolt (szerk.): *Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban*  
III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítés gyakorlata. Tanulmány-  
kötet. Budapest, HVG-ORAC, 2019. 19–34.
3. Patyi András: A tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog. A eljárási alapjogok  
és az eljárási alkotmányosság főbb kérdései. In Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor  
(szerk.): *Alapjogok*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 161–165. Online:  
<https://doi.org/10.32566/ah.2021.2.4>
4. Sulyok Tamás: A tisztességes eljáráshoz való jog újabb kihívásai. *Alkotmánybírói Szemle*,  
6. (2015), 2. 97–102.

**Balogh-Békesi Nóra** PhD, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának és a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának egyetemi docense. Kutatási területei: alkotmányjog, közigazgatási eljárásjog, különösen az eljárási alapjogok, a tisztességes eljárás alkotmánybíró-sági és bírósági védelme, szociális jogok, valamint az európai jog és a tagállamok joga közötti kapcsolat.