

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3036/2023. (I. 13.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.454/2019/12. számú végzés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Mátyás László ügyvéd) útján kezdeményezte a Kúria Kfv.II.37.454/2019/12. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján. Az indítványozó szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.
- [2] 2. Az ügy előzményeként az indítványozó kérelmet nyújtott be az Állami Erdészeti Szolgálat Szombathelyi Igazgatóságára erdőgazdálkodói tevékenysége nyilvántartásba vétele iránt, egyúttal megrendelte az Erdészeti Szolgálattól a területre vonatkozó üzemtervi kivonatot. Az Állami Erdészeti Szolgálat Szombathelyi Igazgatóság 4959/3/2006. számú határozatával az indítványozót nyilvántartásba vette, az elsőfokú erdészeti hatóság 6255/2006. számú határozatával jóváhagyta az erdő művelési ágú ingatlanra vonatkozó üzemtervet.
- [3] 3. A nyilvántartásba vételről hozott elsőfokú határozat ellen egy magánszemély fellebbezést nyújtott be, amely alapján a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Központ Erdészeti Igazgatóság 04.4/74/2/2007. számú határozatával az elsőfokú határozatot megsemmisítette. Az indítványozó bírósági felülvizsgálatot kezdeményezett, amely alapján a másodfokú hatóság határozatát a Vas Megyei Bíróság 1.K.20.145/2008/4. számú ítéletével hatályon kívül helyezte és a másodfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. A megismételt eljárásban a másodfokú hatóság jogutódként a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Erdészeti Igazgatóság 04.4/1738-1/2014. számú határozatával helybenhagyta az elsőfokú, erdőgazdálkodóként történő nyilvántartásba vételről szóló határozatot. Ugyanakkor az elsőfokú hatóság jogutódként a Vas Megyei Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Erdészeti Igazgatósága 27.3/2117/2007. számú határozatával az üzemterv jóváhagyására vonatkozó határozatot visszavonta. Az indítványozó részére az erdőtervet az elsőfokú hatóság jogutóda, a Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatal VA-06/AKF02/6323-3/2017. számú határozatával adta ki.
- [4] 4. Az indítványozó 2018 júniusában keresetet nyújtott be a Pest Megyei Kormányhivatal Földművelésügyi és Erdészeti Osztálya ellen (I. rendű alperes) és a Vas Megyei Kormányhivatal (Vas Megyei Kormányhivatal Szombathelyi Járási Hivatal jogutóda, II. rendű alperes) ellen a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 38. § (1) bekezdése alapján. Az I. rendű alperes tevékenységét azért kifogásolta, mert nem folytatta le a jogszabályban meghatározott határidőn belül az új eljárást. A II. rendű alperessel szemben arra hivatkozott, hogy az erdőgazdálkodóként történt nyilvántartásba vételről szóló másodfokú jogerős határozatot követően hivatalból kellett volna intézkednie az üzemterv kiadása iránt, azonban az erdőtervi határozat meghozatalára irányuló eljárást nem folytatta le a jogszabályban meghatározott határidőn belül. Hangsúlyozta, hogy egy későbbi perben kívánja kárigényét érvényesíteni.
- [5] 5. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 102.K.27.484/2018/14. számú ítélete az indítványozó mint felperes keresetét megalapozottnak találta és megállapította, hogy az I. rendű alperes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33. § (1) bekezdésébe foglalt ügyintézési határidőt megsértette, mivel a jogerős ítélet alapján a megismételt eljárást 6 évvel később fejezte be. A II. rendű alperes vonatkozásában megállapította, hogy az üzemterv határozat kiadására irányuló eljárásban az indítványozó mint felperes kérelme elbírálatlan maradt, függetlenül attól, hogy a II. rendű alperes 2007-ben visszavonta a kérelem alapján kiadott üzemterv határozatot, mert nem állt fenn a felperes erdőgazdálkodói minősége. A nyilvántartásba vételi eljárás 2014. augusztus 4-én lezárult, ezt követően a felek között egyeztetés indult. Az egyeztetést a bíróság úgy értékelte, hogy az az erdőterv határozat kiadására irányuló

szóbeli kérelemnek minősül, amelyről ennek megfelelően a Ket. 33. § (1) bekezdése szerinti határidőben kellett volna döntenie, azonban a II. rendű alperes 2017. augusztus 16-án hozott határozatot. Mindezek alapján a bíróság megállapította, hogy az I. rendű alperes és a II. rendű alperes jogsértést követett el.

- [6] A két alperes felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, részben arra hivatkozással, hogy a kérdéses jogsértés vizsgálata nem lehetséges a 2018. január 1-jén hatályba lépett Kp. alapján a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. § (1) bekezdés a) pontja alapján.
- [7] A Kúria Kfv.II.37.454/2019/12. számú végzése a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 102.K.27.484/2018/14. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette. A Kúria érvelésének a lényege, hogy Kp. 2018. január 1-jén lépett hatályba, és a 157. § (1) bekezdése alapján a 2018. január 1-jén vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni. Ebből azonban nem következik egyértelműen, hogy a per alapjául szolgáló, a Kp. hatályba lépése előtt keletkezett anyagi jogviszonyokat is a Kp. alapján kell automatikusan megítélni. A hatóság határozata, cselekménye jogszerűségét a határozathozatalkor, a cselekmény elkövetésekor hatályos jogszabályok alapján kell megítélni. Rámutatott, hogy a korábban hatályban volt polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) nem ismerte a Kp. 38. § (1) bekezdés f) pontja szerinti pertípust, vagyis a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének megállapítására irányuló pert. Ugyanakkor a perben támadott hatósági határozatok meghozatala, illetve hatósági cselekmény idején az ügyintézési határidő elmulasztásának megítélésére az akkor hatályban volt Ket. alapján kerülhet sor, míg a mulasztással okozott kár megtérítését – az akkor már hatályban volt – a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 6:548. §-a alapján a 6:22. § szerinti elévülési időn belül (5 év) lehet(ett) kezdeményezni. Mindezek alapján azt a következtetést vont le a Kúria, hogy a 2018. január 1. után csak olyan közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés vizsgálható, amely nem évült el. 2018. január 1-ig a polgári bíróság ítélte meg a kártérítési felelősség jogalapját és összegét is, míg 2018. január 1-jét követően a Pp. 24. § (3) bekezdése alapján a kár megtérítésének feltételévé tette a jogalkotó, hogy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság a jogsértést jogerősen megállapítsa. A közigazgatási bírói út igénybevételére a törvényi határidőn belül van lehetőség (nem az általános elévülési szabályok szerint): a Kp. 93. §-a alapján a jogsértés tényét akkor állapítja meg, ha megváltoztatásra, megsemmisítésre, marasztalásra nincs lehetőség és a megállapításhoz a felperesnek fontos érdeke fűződik, vagy a jogsérelem így elhárítható. Az adott ügyben a megállapítás iránti közigazgatási pernek is határideje van: a Kp. 90. § (1) bekezdése és 92. §-a értelmében a régi Pp. 330. § (2) bekezdése szerinti perindítási határidő eltelt, s ugyanezen okból marasztaló ítélet sem hozható. Az elsőfokú bíróság tehát tévedett, amikor a kereset vizsgálata alapján nem vette figyelembe a perindítási határidő betartását és a perindítási határidő miatt nem utasította vissza a keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdése alapján.
- [8] 3. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [9] Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jogát [Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérti a Kúria döntése. Ennek indoklásaként hivatkozott arra, hogy a Kúria megsértette, Jat. 7. § (7) bekezdését és 15. § (1) bekezdését, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 2. § (2) bekezdését, 357. § (1) bekezdését, 406. § (2) bekezdését, 413. § (2) bekezdését, 422. §-át, 423. §-át, valamint a Kp. 2. § (1) és (4) bekezdését, 6. §-át 115. § (2) bekezdését, 117. § (3) bekezdését, 118. § (2) bekezdését. Az indítványozó szerint „a Kúria nem a jogszabályban foglaltaknak megfelelően vizsgálta meg a jogorvoslati kérelemben foglaltakat”: szerinte törvénysértően fogadta be az alperes felülvizsgálati kérelmét, és az alapján az alperes által fel nem vetett kérdést vizsgált meg.
- [10] Jogszabálysértő a Kúria döntése azért is, mert az indítványozó szerint más jogszabályt kellett volna alkalmaznia. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy „perindítása 2017. december 31-ig a régi Ptk. rendelkezései figyelembevételével elmaradt”, ezért szerinte a mulasztással okozott jogsértés megállapítását kellett kezdeményeznie. Ezen az alapon vitatja a Kúria azon jogértelmezését, hogy a pert a 2014. augusztus 4-én I. rendű alperes által hozott, valamint a 2017. augusztus 16-án II. rendű alperes által hozott határozatok kézhezvételétől számított 30 napon belül kellett volna megállapítási pert indítania.
- [11] Az indítványozó szerint a Kúria döntésétől eltérően kellett volna megállapítani a keresetindítás jogalapját. Álláspontja szerint az ötéves elévülési időn belül bármikor jogosult volt kártérítés iránti pert indítani (vagyis 2019. augusztus 4-ig).
- [12] A Kúria döntését amiatt is jogszabálysértőnek tartja [utalva a Jat. 7. § (7) bekezdésére és 15. § (1) bekezdésére és a Kp. rendelkezéseire], mert szerinte a Pp. és a Kp. rendelkezéseit visszamenőleges hatállyal alkalmazta

a támadott döntés. Álláspontja szerint mivel a 2017-ben hozott hatósági döntés kézbesítésekor még nem lépett hatályba sem a Kp., sem a Pp., ezért azokra nem lehetett pert alapozni. „A Kúria végzésében tehát a felperest gyakorlatilag olyan keresetek beadásának elmulasztása miatt utasította el, amit felperesnek a Kúria álláspontja szerint 2014. és 2017. években kellett volna beadnia a [Pp.] és a [Kp.] rendelkezéseire hivatkozva, hogy a perindítási határidőből (30 nap) ne csússzon ki.”

- [13] Mindezek miatt szerinte a Kúra döntése elzárta az indítványozót a bírói út igénybevételeitől, a kártérítési igénye érvényesítésétől, ami által sérült a tisztességes eljáráshoz való joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]. Mivel a közigazgatási jogkörben okozott kárigényét nem tudta érvényesíteni, ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésben biztosított alapjogát is sérti a Kúria támadott döntése.
- [14] 4. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványi kérelem megfelel-e az Abtv. és az Ügyrend szerinti befogadási feltételeknek.
- [15] 4.1. Az indítvány egy részét illetően az állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy ugyan megjelölte a támadott bírósági döntést és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, az indítványozó által vélt alaptörvény-ellenességet nem indokolta kellően. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt egyes követelmények alapján megállapította, hogy – az egyébként határidőben érkezett, megfelelő kellékekkel ellátott indítvány – az Alaptörvényben biztosított jog sérelmeként kizárólag jogszabálysértésre és hibás jogértelmezésre hivatkozott. Az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseinek megsértését azzal indokolta, hogy a Kúria – szerinte – törvénysértő módon értelmezte az ügyben alkalmazott jogszabályokat, és ez vezetett az indítványozó pervesztésére.
- [16] Az Alkotmánybíróságnak nem áll hatáskörében a bíróság jogértelmezését felülbírálni, a döntés törvényellenessége kérdésében állást foglalni, mivel azzal bújtatottan az ügyben legutolsó fórumként eljáró bíróság helyett maga válna legutolsó fórummá {3063/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [44]; 3187/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [16]}. Az indítványozó szerinti vélt vagy valós jogszabálysértés nem szolgálhat alapul az Alkotmánybíróság eljárására, ezért ezen az alapon az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító alkotmányjogi panasz befogadására és érdemi elbírálására nincs lehetőség.
- [17] Az indítvánnyal összefüggésben megjegyzi továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag a bírói döntéseknek az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslással (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3378/2022. (IX. 5.) AB végzés, Indokolás [18]}.
- [18] 4.2. Az indítványozó a Jat 7. §-ára és 15. §-ára hivatkozással a visszamenőleges hatályú jogalkotás sérelmére is hivatkozott, mivel szerinte a bíróság visszamenőleges hatályú jogalkalmazása vezetett a tisztességes eljáráshoz való joga sérelmére. Ezzel összefüggésben is az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott az indítvány, amennyiben a Kúria jogértelmezése elzárta őt a bírói út igénybevételeitől.
- [19] Amint arra az Alkotmánybíróság korábban rámutatott: „Visszaható hatályú jogalkalmazást előíró kifejezett jogszabályi rendelkezés esetében a tilalom megsértésének oka a jogalkotásból eredeztethető. Ennek hiányában azonban a tilalom megsértése a jogértelmezés mikéntjének a kérdése, aminek alaptörvény-konformitását az Alkotmánybíróság szükség szerint alkotmányos követelmény előírásával tudja garantálni a támadott bírói döntés megsemmisítése mellett. Következésképpen akkor merül fel a visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmának a sérelme, ha a normát a jogalkalmazó szervek – erre irányuló kifejezett jogszabályi rendelkezés nélkül – így értelmezik, hogy azt a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra vonatkoztatják. A hátrányt okozó visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma is az anyagi jogviszonyokat oltalmazza elsősorban. Különösképpen azt védi, hogy ezekben a jog visszaható értelmezése útján ne lehessen kedvezőtlen változást

előidézni. Ugyanakkor ez a tilalom sem feltétlen. E tekintetben is különbséget kell tenni a valódi és a kvázi visszaható hatály között. Előbbi az új jogszabálynak a már lezárt jogviszonyokra való alkalmazását, utóbbi a korábban létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokra való alkalmazást jelenti. Tehát a jogalkalmazás esetében is vizsgálendő, hogy valódi visszaható hatályról vagy azonnali hatályról van-e szó. Ennek a megkülönböztetésnek a jelentőségét az adja, hogy azonnali hatályhoz vezető jogalkalmazás esetén a jogállamiságból fakadó merev tilalom helyébe rugalmasabb elvek lépnek.” {3069/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [45]–[46]}

- [20] Az indítvánnyal támadott döntés az indítványozó által érvényesíteni kívánt igény érvényesíthetőségét arra figyelemmel állapította meg, hogy jogértelmezését az eljárási és az anyagi jogszabályokra vonatkozó hatályba lépő rendelkezések eltérő szabályaira alapozta. Eszerint az eljárási szabályokat illetően a Kp. hatályba lépését követően az azután előterjesztett keresetlevelekre a Kp. (eljárási) szabályai irányadók (az indítványozó a keresetet a Kp. hatályba lépése után, a Kp.-re hivatkozva nyújtotta be), addig az anyagi jogviszonyokra nem a Kp. hatályba lépésére vonatkozó szabály, hanem az anyagi jogviszony keletkezésekor irányadó (anyagi) jogszabály az irányadó. Vagyis a támadott döntés szerint önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó 2018. január 1-jét követően (2018. július 19-én) terjesztett elő keresetet, még nem jelenti azt, hogy az általa érvényesíteni kívánt igény automatikusan elbírálható lenne a jogviszony keletkezését követően hatályba lépett Kp. szerinti pertípusok keretében.
- [21] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [22] Az indítványban felvetett összefüggésben – vagyis a Jat. visszamenőleges hatályú jogalkalmazásra vonatkozó rendelkezéseire hivatkozással – kérte a tisztességes eljáráshoz való joga sérelmének megállapítását. Tekintettel a Kúria döntésének ismertetett tartalmára e tekintetben sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség nem áll fenn, sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel, ezért az indítvány nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételeknek.
- [23] 5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványt az Abtv. 27. § és 29. §-a, valamint – az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2022. december 13.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1276/2020.

