

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3186/2016. (X. 4.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.340/2015/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság – jogi képviselője útján – 2016. április 28-án 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 39.Kpk.46.340/2015/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, ezen belül is a jogállamisághoz tartozó jogbiztonság elve részének minősülő szerzett jogok védelmével és a visszaható hatály tilalmával, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, vagyis a tisztességes eljáráshoz való joggal, és különösen a hatékony és érdemi jogorvoslathoz való joggal.
- [2] 2. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló nemperes bírósági eljárás kérelmezője, egy gumibroncsgyártással és -értékesítéssel foglalkozó kft.; az alapul fekvő jogvita alapja a következő tényállás volt. A panaszos 2003-ban és 2004-ben környezetvédelmi termékdíj visszaigénylése iránti kérelmeket terjesztett elő, melyekben kérte a 2001. évi I., II. és III. negyedévre vonatkozóan általa külföldre értékesített gumibroncsok után befizetett, és az akkor hatályos, a környezetvédelmi termékdíjról, továbbá egyes termékek környezetvédelmi termékdíjáról szóló 1995. évi LVI. törvény végrehajtásáról szóló 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet (a továbbiakban: KTM r.) 8. § (1) bekezdése alapján általa visszaigényelhető termékdíjak visszatérítését. A többszöri hatáskörváltás folytán végül eljáró Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség megismételt eljárásban hozott határozataival az eljárást mindhárom kérelem tekintetében megszüntette. A megszüntetés indoka az volt, hogy a kérelmező túllépte a KTM r. 8. § (2) bekezdésében meghatározott határidőt, mivel a visszaigényléssel érintett negyedévet követő 20. napon túl, ténylegesen az adott negyedévet követően évekkel később nyújtotta be a kérelmeket. A KTM r.-nek a termékdíj visszaigénylése iránti kérelmek benyújtásakor hatályos 8. § (2) bekezdése szerint a visszaigénylést az 5. számú melléklet I. számú táblázat szerinti nyomtatványon lehet benyújtani, amelyet a termékdíjköteles termék exportálását igazoló vámáru-nyilatkozat, kitérőrendelkezés, illetve a termékdíjköteles termék megvásárlását igazoló számla egy példányával, anyagmérleggel együtt kell a Kac. kezelését végző szerv számára megküldeni negyedévenként, a negyedévet követő hó 20. napjáig. Mivel az indítványozó a kérelmekkel érintett mindegyik negyedév esetében jelentősen lekésztette a határidőről, a főfelügyelőség mindhárom kérelem esetében indult eljárást megszüntette.
- [3] E határozatok ellen a panaszos felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, a bíróság pedig új eljárás lefolytatására utasította a főfelügyelőséget, mivel az nem vizsgálta, hogy a későbbi panaszos a mulasztását igazolási kérelemmel kimentette-e. Ezen, immáron másodszor megismételt eljárásban a főfelügyelőség döntésében, mely döntést ő maga határozatnak, az annak bírósági felülvizsgálatát később elvégző Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tartalmilag végzésnek minősített, a kérelmeket elutasította. Megállapította, hogy a kérelmeket a panaszos a nem jogvesztő határidő leteltét követően nyújtotta be, igazolási kérelmet azonban nem terjesztett elő, sőt kifejezetten nyilatkozott arról, hogy a beadás időpontját nem tekinti a határidő elmulasztásának. Ezen döntés ellen az indítványozó ismét bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, és kérte közigazgatási per keretében, tárgyalás tartását követően elsődlegesen a főfelügyelőség döntésének megváltoztatását, másodlagosan annak hatályon kívül helyezését és a közigazgatási hatóság új eljárásra utasítását. Mivel a bíróság a főfelügyelőség döntését tartalmilag végzésnek, azaz nem az ügy érdemében hozott határozatnak, hanem csak egy eljárás

rási kérdést eldöntő, konkrétan az igazolási kérelem meglétét vizsgáló döntésnek minősítette, ezért a kérelmet nemperes eljárásban vizsgálta, és azt végzésével elutasította.

- [4] Az ügy érdemét tekintve a bíróság sem vitatta, hogy a kérelmező jogosult lett volna a külföldre exportált abroncsok után korábban befizetett környezetvédelmi termékdíj visszaigénylésére, de megállapította, hogy a határidő a tárgynegyedévet követő 20. napon lejárt, a kérelmező kft. a határidők elmulasztása miatt igazolási kérelmeket nem terjesztett elő, így a közigazgatási szerv kérelmet elutasító döntése jogszerű volt. A kérelmező kft. azon érvelésével szemben, miszerint a KTM. r. 8. § (2) bekezdése nem határidőt írna elő, hanem csak a kérelmek benyújtásának negyedéves gyakoriságát, a végzés indokolásában a bíróság rögzítette, hogy az alapul fekvő rendelkezésből egyértelműen következik, hogy az adott negyedévben keletkezett igényeket az adott negyedévet követő hónap 20. napjáig lehet érvényesíteni. Ellenkező érvelés alapján ugyanis arra lehetne következtetni, hogy a kérelmek benyújtására és az igény érvényesítésére határidő nélkül, bármelyik negyedév végén sor kerülhet; ezen kiterjesztő értelmezés pedig bizonytalan, nehezen átlátható helyzetet teremtene a visszatérítések terén. Függetlenül tehát attól, hogy a jogszabály nem a „tárgynegyedév” vagy „a visszaigénylési jog keletkezésének negyedéve” szóhasználattal él, a nyelvtani és logikai értelmezés alapján a hivatkozott rendelkezésből ez a jelentés következik.
- [5] 3. Az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ezen végzésével szemben alkotmányjogi panaszt nyújtott be; érvelése szerint a nemperes eljárásban hozott végzés ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével. Az indítványozó elsősorban a bíróság jogértelmezését kifogásolja; szerinte mind a közigazgatási hatóság, mind a bíróság félreértelmezte a KTM r. 8. § (2) bekezdésének rendelkezését. Az a kitétel ugyanis, hogy a termékdíjat „negyedévenként, a negyedévet követő hó 20. napjáig” lehet visszaigényelni, a panaszos szerint nem a visszaigénylés határidejét, hanem a visszaigénylés gyakoriságát szabályozza; az ezzel ellentétes jogértelmezés ellentétes mind a jogszabályhely szövegével, mind a visszaigénylés iránti kérelemről szóló döntés meghozatalára korábban hatáskörrel rendelkező hatóságok gyakorlatával, mind az életszerű kereskedelmi és adminisztrációs gyakorlattal.
- [6] A jogalkotói célból is az következik, hogy az exportált termékek után ne kelljen termékdíjat fizetni, ennek megszövegezéséből pedig egyértelmű, hogy a jogalkotó nem kívánt a kérelmekre határidőt szabni, és szövegszerűen ilyet nem is szabott. A tárgynegyedévet követő hó 20. nap határidőkénti előírása egyébként is mindazon esetekben teljesíthetetlen lenne, amikor jelentősebb volumenű, vagy nehézkesen adminisztrálható exportokról van szó. Emiatt a panaszos szerint a szabályozás értelme az, hogy a kérelmeket ne folyamatosan, hanem csak bizonyos időszakokként, meghatározott rendszert követve lehessen benyújtani, tehermentesítve az azokat elbíráló szervet a szétaprózott munkától, az esetleges mulasztás következménye pedig mindössze annyi, hogy az igénylő csak negyedévvel később, a következő visszaigényléskor jut hozzá a neki visszajáró termékdíj összegéhez. Ehhez kapcsolódóan az indítványozó vitatja a bíróság azon jogértelmezését is, hogy a mulasztást igazolnia kellene vagy kellett volna, mivel semmilyen jogszabály nem fűz semmilyen jogkövetkezményt a mulasztáshoz.
- [7] Ennek következtében, még ha határidőként is értelmezi a bíróság a KTM. r. 8. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezést, szankcionálni a határidő elmulasztását akkor sincs joga; az indítványozó szerint így e rendelkezés „egyszerűen *lex imperfecta*”. A panaszos szerint azzal, hogy a bíróság határidőként értelmezte e rendelkezést, illetve a mulasztás igazolásának szükségességét követelte meg, megsértette a szerzett jogok védelmének elvét, mivel a korábbi, e kérelmek elbírálására hatáskörrel rendelkező hatóságok gyakorlatával ellentétes gyakorlatot folytatott.
- [8] Ezenkívül a bíróság jogértelmezése és eljárása ellentétes a visszaható hatály tilalmának elvével is, mivel a bíróság a panasszal támadott végzésével visszamenőleg kapcsolt szankciót egy korábban nem szankcionált magatartáshoz. Végül a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve a hatékony és érdemi jogorvoslathoz való jogot a panaszos szerint a bírósági döntés azzal sértette meg, hogy a közigazgatási hatóság által határozatnak nevezett döntéseket azok tartalma alapján végzéssé, az indítványozó kereseteit pedig nemperes kérelmekké minősítette át, így megfosztotta őt mind a tárgyalás, mind általában véve a hatékony és érdemi felülvizsgálat lehetőségétől, tekintettel arra is, hogy a nemperes bírósági eljárásban hozott végzéssel szemben a kúriai felülvizsgálat kezdeményezése törvénynél fogva kizárt.
- [9] 4. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz alkalmas-e az érdemi elbírálásra, azaz megfelel-e a befogadási feltételeknek. Ennek alapján a következő megállapításokra jutott.

- [10] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírósági 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 Alaptörvénynek az indítványozó véleménye szerint megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz érdemi indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) 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 [Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pont].
- [11] Nem fogadható be azonban a panasz, ha az nem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről volna szó [Abtv. 29. §]. Jelen esetben megállapítható, hogy az indítványozó a bíróságok jogértelmezését támadja, érvelése pedig a döntések tartalmi kritikáját foglalja magában; a panasz érdemi alkotmányjogi okfejtést nem tartalmaz. A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése azonban a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés.
- [12] Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}
- [13] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 39.Kpk.46.340/2015/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. szeptember 27.

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/835/2016.

