

**Kúria
mint felülvizsgálati bíróság**

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/ 0 1 6 5 2 - 0 / 2022	
Erkezelt: 2022 JÚL 13.	
Példány:	Kezelőiroda:
Melléklet:	db

Kfv.IV.37.144/2022/17-I.

A Kúria Dr. Gálffy Tibor egyéni ügyvéd [REDACTED] által képviselt [REDACTED] I. rendű, [REDACTED] II. rendű és [REDACTED] III. rendű felpereseknek a Balsai Ügyvédi Iroda [REDACTED] által képviselt Építési és Beruházási miniszter (1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2-4.) ellen indított közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben, a Fővárosi Törvényszék 108.K.706.839/2020/46. számú ítélete ellen a felperesek által benyújtott felülvizsgálati kérelem tárgyában, a 2022. június 28. napján tartott tárgyaláson meghozta az alábbi

v é g z é s t:

A Kúria felülvizsgálati tanácsa a Kfv.IV.37.144/2022. számú ügyben a felülvizsgálati eljárást, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján hivatalból felfüggeszti és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. § b) pontja alapján kezdeményezi, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva vizsgálja meg a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a alkotmányosságát, állapítsa meg annak alaptörvény-ellenességét és azt semmisítse meg.

A Kúria kezdeményezi továbbá, hogy az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (2) és (4) bekezdése alapján – mondja ki, hogy a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet 2. §-a nem alkalmazható a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv.IV.37.144/2022. számú ügyben.

Indokolás

I. [A normakontroll szempontjából releváns tényállás]

Az I. rendű, II. rendű és III. rendű felperesek a közgyűjteményekben őrzött, vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R1.) alapján kérelmet nyújtottak be a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.-hez (a továbbiakban: MNV Zrt.) a Szépművészeti Múzeum (a továbbiakban: Múzeum) gyűjteményébe tartozó, két táblakép visszaadása iránt. Jogutódi minőségüket jogutódlási lánc felállításával kívánták igazolni.

A restitúciós eljárásra vonatkozó jogszabályok az alperes eljárása alatt megváltoztak, 2019. február 26. napján hatályba lépett az R1. hatályon kívül helyezéséről és az azzal összefüggő

átmeneti rendelkezésekről szóló 22/2019. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R2.), amelynek 2. §-a szerint a folyamatban lévő és a megismételt eljárásokat a 3-5. §-ai szerint kell lefolytatni. Az egyes törvényeknek az épített és a természeti környezet védelmével, valamint a kulturális örökség védelmével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Kulttv.) 4/A. §-át úgy módosította, hogy „állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény, muzeális intézmény alapleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítja”. A Módtv. a Kulttv. V. részét a Kulturális javak visszaadására irányuló eljárás alcímmel egészítette ki, amely előírta, hogy az R2. alapján folyamatban lévő és megismételt eljárásokban is a Kulttv.-t kell alkalmazni. Az alperes a 2020. július 14. napján kelt MHF/305/5(2020) számú határozatában a felperesek „2018. szeptember 26. napján előterjesztett, a Szépművészeti Múzeum gyűjteményébe és alapleltárába tartozó Régi Magyar Gyűjtemény [REDACTED] leltári számú, [REDACTED] című, valamint a Régi Magyar Gyűjtemény [REDACTED] leltári számú, [REDACTED] című táblaképek visszaadása iránti igényét” elutasította. Indokolásában megállapította, hogy a felperesek kérelme kétséget kizáró módon nem megalapozott, nem bizonyított, hogy a táblaképek id. Batthyány Iván tulajdonában álltak, nem bizonyított, hogy a táblaképek a múzeumban letétként voltak elhelyezve és a felperesek örökösi jogállása sem volt igazolható.

A felperesek keresetükben hivatkoztak arra, hogy az alperes egyik festmény esetében 1 év hat hónappal, a másik festmény kapcsán pedig 1 év 6 hónap 3 nappal túllépte az R1. 3. § és 4.§-ában meghatározott ügyintézési határidőket. Ha az R1.-be foglalt ügyintézési határidőket megtartják, akkor még az R2. hatálybalépése – 2019. február 26. napja – előtt, az R1. alapján kellett volna a döntést meghozni. Sérrelmezték, hogy az alperes jelentősen túllépte az ügyintézési határidőt, ami az ügy érdemére kiható lényeges eljárási szabálysértés volt, mert ezzel és az igényérvényesítésüket megnehezítő, folyamatban lévő ügyekben alkalmazandó R2.-vel a bizonyítási helyzetük terhesebbé vált.

Az alperes védírata szerint a felperesek bizonyítási kötelezettsége az R2. hatályba lépésével nem vált terhesebbé.

Az elsőfokú bíróság a felperesek keresetét elutasította és megállapította, hogy bár az alperes az ügyintézési határidőt túllépte, az nem hatott ki az ügy érdemére, mert az eljárás elhúzódása miatt a folyamatban lévő eljárásokra is alkalmazandó R2. alapján kellett az alperesnek a felperesek restitúciós igényét elbírálnia, nem alapíthatta a döntését az időközben hatályon kívül helyezett R1. szabályaira. Kifejtette, hogy az R2. 3. §-ának (1) bekezdésében előírt bizonyítási rend, elhagyva az állami tulajdonjog vizsgálatára irányuló rendelkezést, továbbra is azt tette a vizsgálat tárgyává, hogy a felpereseknek az állammal szembeni tulajdoni igénye igazolható-e. Az elsőfokú bíróság szerint az R2. a folyamatban lévő ügyekben való alkalmazása nem befolyásolta a felperesek eljárásjogi pozícióját, nem tette azt terhesebbé, ezért az ügyintézési határidő túlhaladása nem hatott ki az ügy érdemére.

A felperesek a jogerős ítélettel szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmükben sérrelmezték, hogy a bizonyítási teher megfordítása jogsérelmet okozott számukra. Ezt arra alapozták, hogy az alperes nem döntött kérelmükről határidőben, az R2. alkalmazása során pedig már nem az államnak, hanem az igénylőnek kell kétséget kizáróan bizonyítania, hogy jogszerű eljárásban szerzett tulajdont, az R1. szabályai szerint elegendő lett volna annak valószínűsítése is. Ezt pedig felülvizsgálati kérelmükben a bizonyítási teher megfordításaként értékelték.

Az alperes vitatta, hogy az R2. hatálybalépésével terhesebbé vált volna a felperesek helyzete, mert az R1. is hármassal bizonyítási kötelezettséget írt elő. Az R1. szerinti eljárásban a felpereseknek bizonyítania kellett a saját tulajdonjogát, és ehhez képest kellett az állami

tulajdon hiányát vizsgálni. A felpereseknek az R1. szerinti eljárásban is csak akkor volt kiadható az általa igényelt vagyontárgy, ha tulajdonjoguk bizonyított volt. Előadta, hogy a felperesek alaptalanul állítják azt is, hogy az eljárás elhúzódása elnehezítette volna számukra a bizonyítást, mert szabadon előadhatták észrevételeiket, okirati bizonyítékokat csatolhattak, bizonyítási indítványokat terjeszthettek elő.

A bizonyítási teher megfordulásával kapcsolatban előadta, hogy a jogalkotó az R1. szabályozását kifejezetten *ex gratia* jelleggel alkotta meg, abból a méltányossági szempontból, hogy a potenciális, igényükért tulajdoni pert nem indított, de magukat tulajdonosnak tekintő személyek a közgyűjteményekben található vitatott tulajdonú kulturális javak birtokba vételét kezdeményezhessék tulajdoni perek nélkül, a tulajdonjogi igényük elbírálását mellőzve. A szabályozás élesen különvált az érintett vagyontárgyra irányuló tulajdoni igénytől, annak elbírálását nem érintette. A „birtokrestitúció” lehetőségének megteremtése kizárta az igénylői tulajdonjog elbírálását, ezért az nem azonos a kárpótlással, ami az állam által elvont tulajdonért utólag nyújtott kompenzációt jelentette. Hivatkozott arra, hogy az Alkotmánybíróság részletesen kidolgozott gyakorlata szerint e juttatásoknak az a fő jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat vagy jogi lehetőségeket, azonban arra senkinek sincs alanyi joga, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Az *ex gratia* jelleggel összefüggésben felhívta a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatot, a 16/1991. (IV.20.) AB határozatot, a 25/2016. (XII. 21.) AB határozatot, a 24/2019. (VII. 23.) AB határozatot és a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatot. A felperesek igényeiket az R1. alapján nyújtották be, azonban az R2. értelmében pedig már azt kellett figyelembe vennie, hogy az igénylő kérelme az igényelt vagyontárgy vonatkozásában kétséget kizáróan megalapozott-e. Az R2. átmeneti rendelkezései szerint, ha az igény alapos, a visszaadás nem eredményezi a tulajdonjogi igény eldöntését, az igény elutasítása pedig nem akadályozza annak, hogy az igénylő a vagyontárgyra vonatkozó tulajdoni igényének érvényesítése és a vagyontárgy kiadása iránt a bíróságnál keresetet terjesszen elő. A két bizonyítási rezsim összehasonlítása alapján kifejtette, hogy az eljárás során a felperesek részére a bizonyítási teher nem vált terhesebbé.

II. [A megtámadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességéről]

A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa szerint az R2. 2. §-a sérti a hátrányos visszaható hatályú jogalkotásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalmát, alkalmazása a Kfv.IV.37.144/2022. számú ügyben sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését.

1. Az Alaptörvény hatálybalépését követően a hátrányos visszaható hatályú jogalkotás tilalmát az Alkotmánybíróság több döntésében értelmezte, azt legutóbb a 8/2022. (V. 25.) AB határozatában foglalta össze.

A hátrányos visszaható hatályú jogalkotásnak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett tilalmára vonatkozó gyakorlatot a 10/2018. (VII. 18.) AB határozat a következőképpen összegezte: „Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogbiztonság megköveteli, hogy a jogrendszer egésze, annak részterületei, valamint egyes szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek, továbbá a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzanak {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65–66; 38/2012. AB határozat, Indokolás [84]}. A jogbiztonság teremti meg a lehetőséget a jogalanyoknak arra, hogy magatartásukat ténylegesen a jog előírásaihoz tudják igazítani {3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}. A jogi normák előreláthatóságának és kiszámítható működésének

követelménye felöleli a visszamenőleges hatályú jogi szabályozás korlátozott és kivételes lehetőségét. Vagyis jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg jogkövetkezményeket: nem rögzíthet kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Az Alkotmánybíróság szerint valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés visszamenőlegesen történt, hanem akkor is, ha a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés alapján – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ez utóbbi esetben a szabály a hatálybalépését megelőző eseményhez, tényhez fűz új, a korábban hatályos szabályhoz képest eltérő jogkövetkezményt, aminek következtében felmerülhet a visszaható hatály sérelme. Visszaható hatályról beszélünk továbbá akkor is, ha az új szabály a hatálybalépését megelőzően keletkezett, annak időpontjában fennálló tényállás jogkövetkezményét a régítől eltérően határozza meg.” (Indokolás [49]–[51]) {Megerősítőleg idézi: 6/2019. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [49]; 3003/2020. (II. 4.) AB határozat, Indokolás [48]}

Amint arra az Alkotmánybíróság 8/2022. (V. 25.) AB határozatában rámutatott, az azonnali vagy jövőbeni hatálybalépés viszont nem zárja ki annak megállapíthatóságát, hogy anyagi értelemben ennek ellenére mégis visszamenőleges hatályú jogalkotásról van szó. (Indokolás [18]) Az Alkotmánybíróság e határozatában lefektetett tesztje szerint elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Az Alkotmánybíróság szerint akkor is megállapítható a visszamenőleges hatályú jogalkotás, ha ugyan a hatályba léptetés nem visszamenőlegesen történt, de a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött jogviszonyok megítélését. Ezt az Alkotmánybíróság a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotásnak tekinti. (Indokolás [18])

Az R1. 2. §-a szerint „Az igénylőnek az igény bejelentésével egyidejűleg csatolnia kell a vagyontárgy azonosítható megjelölését (leírását és fényképes vagy egyéb dokumentálását), valamint a vagyontárgyra vonatkozó tulajdonjogát valószínűsítő bizonyítékokat.”

Az R1. 4. § (1) bekezdés értelmében: „Az állami tulajdonjog gyakorlójának azokat a tényeket és körülményeket kell feltárnia, amelyek alapján eldönthető, hogy kétséget kizáróan bizonyítható-e, hogy a vagyontárgy állami tulajdonjoga jogszerű eljárás keretében keletkezett, és az állam tulajdonjoga az igénylés időpontjában is fennáll, vagy az más jogcímen és körülmények között került a közgyűjtemény őrizetébe.”

Az. R1. 4. § (4) bekezdés szerint pedig: „Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy a rendelkezésre álló adatok és egyéb bizonyítékok szerint a vagyontárgyon nem keletkezett jogszerű módon állami tulajdonjog vagy az állami tulajdonjog keletkezése kétséget kizáró módon nem bizonyítható, a miniszter - az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján - 30 napon belül megállapítja a vagyontárgyra vonatkozó állami tulajdonjog fennállásának hiányát, és döntést hoz a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról.”

A fenti szabályok alapján az igénylőnek a tulajdonjogát megfelelő bizonyítékokkal valószínűsíteni kell, az állami tulajdonjog gyakorlójának pedig a tények és körülmények feltárásával kétséget kizáróan bizonyítani kell, hogy az állami tulajdon jogszerűen keletkezett és az az igényléskor is fennáll. Ez a szabályozás tehát a „kétséget kizáró” bizonyítást az államtól várja el abban az esetben, ha az igénylő és az állam között vita van a kulturális javak visszaadását illetően.

Az R2. 2019. február 26-án lépett hatályba. Az R2. 1. §-a értelmében „Hatályát veszti a közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet.”

Az R2. 2. § -a szerint „**A közgyűjteményekben őrzött vitatott tulajdonú kulturális javak visszaadásának rendjéről szóló 449/2013. (XI. 28.) Korm. rendelet hatályvesztésekor folyamatban lévő és a megismételt eljárásokat a 3-5. § szerint kell lefolytatni.**”

Az R2. 4. § (1) bekezdése értelmében „Az állami tulajdonjog gyakorlója az igénylő által előterjesztett okiratokról, valamint egyéb bizonyítékokról és a 3. § (2) és (3) bekezdésében beszerzett adatokról, valamint az általa kezelt adatokról összesítést készít, amelyet az igény kézhezvételétől számított 100 napon belül a kulturális örökség védelméért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) részére megküld. Az összesítésben - a 3. §-ban foglaltakon túl - a vagyontárgy történetére vonatkozóan feltárható szakirodalmi adatok is feltüntethetők. Ha a megküldés határidejéig a közgyűjtemény nem szolgáltatja az állami tulajdonjog gyakorlója részére a 3. § (2) bekezdésében meghatározott adatokat, és emiatt ezeket nem volt mód az összesítésben szerepeltetni, ennek tényét az állami tulajdonjog gyakorlója az összesítésben feltünteti.”

Az R2. 4. § (3) bekezdése értelmében „Ha az összesítés alapján megállapítható, hogy az igénylő kérelme az igényelt vagyontárgy vonatkozásában

a) kétséget kizáróan megalapozott, a miniszter 15 napon belül dönt a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásról, vagy

b) nem megalapozott, a miniszter dönt az igény elutasításáról

az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszternek a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:405. § (2) bekezdése alapján kiadott meghatalmazása alapján.”

A fentiek szerint a még folyamatban lévő eljárásokra már az R2. szabályait kell alkalmazni. Az R2. szerint az állami tulajdonjog gyakorlója összesítést készít, és az igénylő akkor kapja vissza vagyontárgyát, ha az összesítés igazolja, hogy az igénylő kérelme „kétséget kizáróan” megalapozott. Megállapítható tehát, hogy az igénylő szempontjából az R2. szabályai terheesebbek. Az R2. nem szól az igény bizonyítékokkal történő valószínűsítéséről, hanem az a kétséget kizáróan megalapozott igényről szól. A Kúria megjegyzi, hogy a kétséget kizáró bizonyítási szint a büntetőjogi bizonyítással azonos bizonyosságot kíván meg.

A fenti jogszabályi változást követte a törvényi szabályozás is. A Kulttv. 2013. december 7-től 2019. július 16-ig hatályos 4/A. §-a értelmében „Az állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjteményben őrzött olyan kulturális javakat, amelyek állami tulajdonjogának fennállása minden kétséget kizáró módon nem igazolható, az e törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott eljárás eredményeként térítésmentesen ki kell adni annak a személynek, aki az adott, kulturális javak körébe tartozó tárgyra vonatkozó tulajdonjogát megfelelően valószínűsíti.”

A Kulttv. 4/A. §-ában említett kormányrendelet az R1. volt.

A Kulttv. 2019. július 16-tól hatályos 4/A. §-a értelmében: „4/A. § Állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény, muzeális intézmény alpleltárából visszaigényelt kulturális javak visszaadására – erre vonatkozóan bejelentett igény esetén – abban az esetben kerülhet sor, amennyiben az igénylő tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítja.”

Az R2. szabályai a Kulttv. fenti rendelkezéseit tükrözik, a törvény egyértelműsíti, hogy az igénylőnek kell a tulajdonjogát kétséget kizáróan bizonyítania.

A fentiek alapján az R2.-ben megfogalmazott átmeneti rendelkezés nem pusztán egy eljárásjogi szabály folyamatos ügyekben való alkalmazását írja elő, hanem az eljárás során alkalmazandó, új, a korábitól eltérő, a korábinál terheesebb anyagi jogi jellegű feltételek alkalmazását kívánja meg. A Kúria szerint az R2. az R1.-hez képest az igénylőre nézve hátrányosabb szabályokat tartalmaz, a Kulttv. – amelynek felhatalmazásán alapult az R.1 és alapul az R2. is – előbbieken idézett 4/A. §-ának változása egyértelművé teszi, hogy míg korábban az állami tulajdon fennállását kellett kétséget kizáróan bizonyítani az állami tulajdonjog gyakorlójának, addig – a fentiek szerint – az új szabályok szerint az igénylőnek kell ugyan ilyen bizonyossággal a tulajdonjogát bizonyítani.

Az R1. alapján a közgyűjtemény megkeresésére 3 nap, a közgyűjteményi adatszolgáltatásra 30 nap áll rendelkezésre, az összesítés készítésére 63 napot, az adatok kiegészítésére további 15 napot, a döntéshozatalra pedig 30 napot biztosít a jogszabály. Ez összesen 144 nap. E szabályok alapján az [REDACTED] táblakép tekintetében 2019. február 18. napján, a [REDACTED] táblakép vonatkozásában pedig 2019. február 19. napján járt le az ügyintézési határidő. Az R2. azonban csak ezt követően, 2019. február 26. napján lépett hatályba. A Kúria hangsúlyozza, hogy a jogszabály által előírt ügyintézési határidő lejártakor sem az R2. sem a Kult.tv. új 4/A. §-a – tehát a megváltozott bizonyítási rend – nem volt hatályban. Mindezek alapján jelen esetben nem fűződhet ahhoz kétség, hogy az ügyintézési határidő túllépése érinti az ügy érdemét, mivel az R2. szabályait azért kellett az ügyben alkalmazni, mert az alperes a jogszabály által előírt határidőt nem tartotta be. Az alperes határozatát egyébként – a számára előírt eljárás határidő maximumát többszörösen túllépve – csak 2020. július 14. napján hozta meg.

Az alperes védekezése során arra hivatkozott, hogy a birtokrestitúciós eljárás *ex gratia* juttatás. Az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatásokkal kapcsolatosan korábban már leszögezte, hogy azok jellemző vonása, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, ezért senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]; 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [39]; 3285/2020. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [27]}. Bár a Kúria szerint a restitúciós eljárás maga nem *ex gratia* juttatás, hanem egy jogszabályban szabályozott méltányossági eljárás, mégis azzal kapcsolatban a feltételek önkényes meghatározása tilalmának érvényesülnie kell, amely az ügyintézési határidő túllépésének köszönhetően visszamenőleges hatályú (hátrányos) jogalkotást is kizárja.

2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint „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.” Az Alkotmánybíróság szerint a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. {5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [15]} A jelen ügyben a megelőző eljárásban hozott határozat – eltérően a 5/2017. (III. 10.) AB határozattól – ugyan nem hivatalból, hanem kérelemre indult, és nem közigazgatási anyagi jogi szankcióról döntött, hanem birtokrestitúcióról, azonban az Alkotmánybíróság csatornabírság ügyekben kifejtett tételei a Kúria szerint azért irányadóak ebben az esetben is, mert a hatóság ügyintézési határidőmulasztása eredményeként más anyagi jogi szabályokat kellett az alperesnek alkalmaznia.

Amint arra az Alkotmánybíróság a 36/2017. (XII. 29.) AB határozatában rámutatott, „Ha egy jogszabály egy ilyen ügy elintézésére előír ugyan észszerűnek minősíthető határidőt, de annak huzamos idejű elmulasztása nem jár jogkövetkezménnyel, akkor a szabályozásból hiányzik a XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított alapvető jog garanciája.” (Indokolás [57]) **A Kúria szerint az, hogy a R2. rendelkezéseit alkalmazni kell azon folyamatban lévő ügyekben, amelyekben az Alaptörvény e rendelkezését sértő módon az ügyintézési határidő túllépése miatt „maradt folyamatban” az eljárás, alkalmas arra, hogy a megfelelő ügyintézéshez (tisztesseges hatósági eljáráshoz) való alapvető jog sérelmét eredményezze.** Ez ugyanis hatását tekintve a megfelelő ügyintézéshez való jog részjogosultságát, az ügy ésszerű határidőn belüli elintézéséhez való jogot üresíti ki. Mindez pedig a felpereseket kiszolgáltatott helyzetbe hozta amiatt, hogy a hatóság jogszerűtlen hallgatásával, illetve késedelmével szemben eszköztelenek maradtak, és megváltozott anyagi jogi feltételek szerint került kérelmük elbírálásra. Ezt valószínűleg a hatóság is észlelte, mert a perbeli határozatból kitűnik, hogy a tényállástisztázási kötelezettségének az R1. szerinti előírásoknak is eleget tett, vagyis a régi szabályok szerint is lefolytatta a bizonyítást, de abból az R2.-re figyelemmel nem vonhatott le következtetést.

3. A Kúria megítélése szerint az R2. vizsgálni kért rendelkezése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot is. Az Alkotmánybíróság 17/2018. (X. 10.) AB határozatában rámutatott, hogy „a bírósághoz fordulás joga tehát általánosságban azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel. A bírósági eljárás során követelmény, hogy a bíróság minden lényeges jogkérdést azonosítson és azokban a jog értelmezése útján döntsön.” (Indokolás [47]) A Kúra szerint e követelmény sérülhet akkor, ha a bíróságnak olyan jogszabályt kell alkalmaznia, ami a visszamenőleges hatályú (hátrányos) jogalkotás tilalmába ütközik.

4. A Kúria hasonló restitúciós eljárás vizsgálata kapcsán hozta meg a Kfv.III.37.827/2021/15. számú döntését, de annak tényállása eltérő. Bár ott is felmerült az ügyintézési határidő túllépésének kérdése, azonban ott az alperesnek legkésőbb 2019. augusztus 11. napjáig kellett volna kiadmányoznia a döntését, ekkor azonban már mind az R2., mind a Kulttv. új 4/A. §-a hatályba lépett.

Továbbá meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a 3042/2021. (II.19.) AB határozatában vizsgálta a Kulttv. 92/B. § és 92/C. § azon rendelkezéseit, ami az R1. alapján meghozott döntések visszavonásáról rendelkezett. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi rendelkezések megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította. Jelen ügy azonban nem esik a Kulttv. jelzett szakaszai által szabályozott felülvizsgálat alá, mivel nem merült fel adat, körülmény arra vonatkozóan, hogy a Kulttv. 92/B. §-a alapján (mint felülvizsgálati okok) több igénylő terjesztett elő igényt, azonban nem minden igénylő igényt bíralták el, vagy a vagyontárgynak az igénylő részére történő visszaadásáról rendelkező döntés meghozatalát követően a vagyontárgyra 2019. február 25. napjáig új igénylő jelentette be az igényét, vagy a döntés meghozatalát követően olyan, az ügy elbírálása szempontjából lényeges körülmény, adat, bizonyíték merült fel, amelyet a korábbi eljárásban nem bíraltak el és elbírálása esetén a döntést érdemben befolyásolhatta volna. A Kulttv. 92/B. §-ának – és az

R2. ezen az ágon történő – alkalmazása sem az alperes határozata alapján, sem a perben keletkezett iratok alapján nem merült fel.

Mindezek alapján a Kúria kezdeményezi, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az R2. 2. §-a sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdését, és kéri, hogy azt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 41. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg.

Ha az Alkotmánybíróság a fenti szabály alaptörvényellenességét nem állapítaná meg, a Kúria kéri az Alkotmánybíróságot, hogy az utólagos normakontroll keretében előterjesztett indítványa alapján fontolja meg – az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint – az R2. 2. § alkalmazása során azon alkotmányos követelmény megállapítását, hogy ez a rendelkezés nem alkalmazható akkor, ha a restitúciós eljárás az R2. hatálybalépésekor azért volt folyamatban, mert a hatóság a közigazgatási eljárásban az ügyintézési határidőt túllépte.

III. [A konkrét ügyben való alkalmazásról]

1. Az R2. 2. §-a arról rendelkezik, hogy az R2.-t a folyamatban lévő hatósági eljárásban is alkalmazni kell, ezért annak figyelembevétele és alkalmazása nem mellőzhető perbeli határozatot felülvizsgáló közigazgatási perben.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme az alkotmánybírósági eljárásban akkor alkalmazható, ha a bírósági eljárás közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt zajlott [5/2017. (III.10.) AB határozat]. A Kúria előtt jelen ügyben folyamatban lévő eljárás ilyen eljárás. Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy ha a bíróság helybenhagy (hatályában fenntart) egy törvény, vagy alaptörvénysértő közigazgatási határozatot, akkor quasi elfogadja az alaptörvény-ellenességet {3071/2017. (IV.19.) AB végzés, Indokolás [12]}. Álláspontunk szerint jelen ügyben ez is megvalósulni látszik, ha az R2. 2. §-ára tekintettel kell a Kúriának meghozni a döntését.

A Kfv.IV.37.144/2022 számon folyamatban van az ügy a Kúria előtt. **Mindezek figyelembevételével kéri a Kúria az alkotmányellenesség megállapításán túl azt is, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (2) és (4) bekezdése alapján egyedi alkalmazási tilalmat rendeljen el, azaz mondja ki, hogy az R2. 2. §-a nem alkalmazható a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv.IV.37.144/2022. számú ügyben.**

Budapest, 2022. június 28.

Dr. Balogh Zsolt s.k.
a tanács elnöke

Dr. Hajas Barnabás s.k.
előadó bíró

Dr. Dobó Viola s.k.
bíró

Dr. Kiss Árpád Lajos s.k.
bíró

Dr. Patyi András s.k.
bíró

A kiadmány hitelül.
tisztviselő

