

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3286/2019. (XI. 5.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 17. § (8) bekezdés *b*) pontja és (9) bekezdése és 107. § (2) bekezdése és a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 42.K.27.586/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességnek a megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozó elsősorban a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 42.K.27.586/2018/8. számú ítélete – a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 14.K.27.586/2018/2. számú végzésére és a Fővárosi Törvényszék 2.Kpkf.670.615/2018/5. számú végzésére kiterjedő hatállyal – alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte az Alaptörvény 24. cikk *d*) pontja, (3) bekezdésének *b*) pontja és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján. Az Abtv. 43. § (4) bekezdése alapján kérte továbbá az indítványozó a bírósági döntés előzményét képező közigazgatási határozatok – a Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatala Agrárügyi és Környezetvédelmi Főosztály Erdészeti Osztálya HE-02/ERDO/3839-1/2017. számú határozata és a Pest Megyei Kormányhivatal PE/FE/799-2/2017. számú határozata – alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését is.
- [3] Másodsorban az indítványozó – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *c*) pontja, a (3) bekezdésének *a*) pontja, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján – kérte az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 17. § (8) bekezdés *b*) pontja és (9) bekezdése, valamint a 107. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését.
- [4] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági döntések megsértették az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, míg a közigazgatási határozatok a XXIV. cikk (1) bekezdésben garantált tisztességes (hatósági) eljáráshoz való jogát és ellentétesek a XXVI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.
- [5] Az Evt. 17. § (8) bekezdés *b*) pontja és (9) bekezdése, továbbá a 107. § (2) bekezdése az indítványozó álláspontja szerint sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogbiztonságot, mivel ellentétesek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 93. §-ával és 94. § (1) bekezdésével. Álláspontja szerint az érintett törvényi rendelkezések „visszaható hatályosulása megkérdőjelezi a földhivatali földhasználati nyilvántartás közhitelességét” és ez sérti a jogbiztonságot. Az indítványozó szerint a jogbizonytalanság miatt sérült az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése is.
- [6] 2. Az alkotmányjogi panasz és a benyújtott közigazgatási és bírósági határozatok alapján az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye a következőképpen foglalható össze. Az indítványozó 2015. szeptember 4-én megvásárolt Egyházasgergén egy rét művelési ágba tartozó ingatlant. Az ingatlanra az illetékes földhivatal – szívésségi használati szerződés alapján – az indítványozó felesége részére földhasználati jogot jegyzett be. 2015. november 6-án a Heves Megyei Kormányhivatal Földművelésügyi és Erdőgazdálkodási Főosztálya határozatával törölte az érintett ingatlan korábbi tulajdonosát az erdőgazdálkodói nyilvántartásból és egyúttal kötelezte az indítványozót, mint az ingatlan tulajdonosát, hogy tegyen eleget az Evt. 18. § (4) bekezdése szerinti kötelezettségének, azaz a jogosultság keletkezését követő 30 napon belül jelentse be a használati jogot, annak nyilvántartásba vétele céljából. Az indítványozó felesége (a továbbiakban: kérelmező) 2015. december 10-én eleget tett fenti kötelezettségnek, amikor is benyújtotta az erdőgazdálkodói nyilvántartásba vételi kérelmét. A kérelmet a hatóság arra hivatkozva utasította el 2016. január 8-án hozott határozatával, hogy az annak

mellékleteként előterjesztett szívességi használati szerződés nem felelt meg sem ez Etv., sem a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: Fftv.) által megkívánt formai és tartalmi feltételeknek.

- [7] A határozat ellen a kérelmező jogorvoslattal élt, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) mint másodfokú erdészeti hatóság az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A kérelmező 2016. október 25-én újabb kérelmet terjesztett elő kérve a nyilvántartásba vételét. Az elsőfokú erdészeti hatóság hiánypótlásra szólította fel 2016. november 4-én kelt végzésével, amelyre a kérelmező 2016. december 19-én kelt levelében reagált. Az elsőfokú hatóság 2017. január 11-én kelt végzésével kijavította a hiánypótlásra felszólító végzése indokolását. A kérelmező – az indítványozó előadása szerint – erre a végzésre már nem reagált, azaz nem tett eleget a hiánypótlási kötelezettségének.
- [8] Időközben, 2016. október 31-én, az erdőfelügyelő helyszínelést tartott az érintett ingatlanon/erdőrészletben, és megállapította, hogy az indítványozó nem tett eleget az Evt. és végrehajtási rendelete [153/2009. (XI. 13.) FVM rendelet] előírásainak, vagyis erdőfelújítási kötelezettségét elmulasztotta, ezért a Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatala Agrárügyi és Környezetvédelmi Főosztály Erdészeti Osztálya HE-02/ERDO/3839-1/2017. számú határozatával – az Evt. 107. § (2) bekezdése alapján – 100.000 Ft. erdőgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte az indítványozót. A hatóság azért az indítványozót bírságolta meg, mivel az erdő részletnek nem volt bejegyzett erdőgazdálkodója és az Evt. 17. § (8) bekezdése szerint ebben az esetben a tulajdonos köteles ellátni az erdőgazdálkodó feladatait (erdő felújítása, védelme, őrzése).
- [9] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Pest Megyei Kormányhivatal PE/FE/799-2/2017. számú határozatával helybenhagyta az elsőfokú erdészeti hatóság határozatát. Az indítványozó fellebbezésében egyrészt arra hivatkozott, hogy az érintett földterület az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint rét művelési ágba tartozik, így nem minősül erdőnek, másodsorban előadta, hogy a kérelmező a földhasználati nyilvántartásba bejegyzett földhasználó, ebből következően ő maga nem használja az ingatlant, így a bírságnak nincs jogalapja. A másodfokú erdészeti hatóság határozatában megállapította, hogy az erdő fogalmát az Rtv. 6. § (1) bekezdés a) pontja állapítja meg, így függetlenül az ingatlan-nyilvántartásba szereplő művelési ágtól, az Evt. alapján az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület erdőnek minősül. A hatóság rögzítette azt is, hogy az Evt. 17. § (9) bekezdése szerint az erdő tulajdonosa helyett az Evt.-ből fakadó kötelezettségek teljesítéséért az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett földhasználati jog, használati jog jogosultja felelős. A kérelmező a földhasználati nyilvántartásba került bejegyzésre, amely ugyan az ingatlan-nyilvántartáson alapul, azonban nem azonos az ingatlan-nyilvántartással, bár annak adataira épül, de attól elkülönülő, önálló, a földek használatáról, valamint a földhasználókról vezetett közhiteles nyilvántartás. Ebből fakadóan az érintett erdőterületnek nem volt az adott időszakban bejegyzett erdőgazdálkodója, így az Evt. 17. § (8) bekezdése szerint erdőgazdálkodó hiányában az indítványozó, mint az erdő tulajdonosa, volt köteles gondoskodni az erdő szakszerű felújításáról. Mivel ezen kötelezettségének az indítványozó nem tett eleget, így őt az elsőfokú erdészeti hatóság jogszerűen sújtotta erdőgazdálkodási bírsággal.
- [10] Az indítványozó bírósághoz fordult, kérve a másodfokú erdészeti hatóság határozatának bírósági felülvizsgálatát. A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 42.K.27.586/2018/8. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, megállapítva, hogy a másodfokú erdészeti hatóság határozata megalapozott volt, és jogszabálysértést nem tartalmazott. A bíróság álláspontja szerint is annak van jelentősége, hogy a tárgyi ingatlan az Országos Erdőállomány Adattárban szerepel és így erdőnek minősül. Ezért a rét művelési ág besorolásnak nincs jelentősége, az ingatlanra az Evt. és végrehajtási rendelete szabályait kell alkalmazni, így ez erdővel kapcsolatos kötelezettségek az indítványozót mint az erdő tulajdonosát terhelték erdőgazdálkodó hiányában. A bíróság tényként állapította meg, hogy az indítványozó erdősítési kötelezettségének nem tett eleget, és ezt maga sem vitatta. Ebből következően az erdészeti hatóság jogszerűen szankcionálta az indítványozó magatartását. A bíróság rámutatott arra is, hogy a per tárgya a közigazgatási határozat jogszerűségének a vizsgálata volt, így a perben nem vizsgálhatta az indítványozó azon hivatkozását, amely szerint az erdészeti hatóság nem értesítette az indítványozót arról, hogy az ingatlan az Országos Erdőállomány Adattárban szerepel. A fenti mulasztás ténye és az ahhoz kapcsolódó kárfelelősség közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése körében, polgári perben vizsgálható.
- [11] Az indítványozó ezt követően fordult az Abtv. 27. § és 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

- [12] 2.1. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján elsősorban a tárgyi ügyben hozott bírósági döntések és az általuk felülvizsgált közigazgatási határozatok alkotmányossági felülvizsgálatát kérte. Álláspontja szerint a bíróságok eljárása azért volt tisztességtelen, mivel túlzottan leegyszerűsítették a tárgybani ügy elbírálását és nem komplexitásában vizsgálták meg a kérdést. A bíróságok így nem vették figyelembe a hatóságok mulasztásait és közrehatását abban, hogy az indítványozó azért nem tudott erdőgazdálkodót megjelölni, mivel egyrészt az ingatlan vételekor nem volt tudomása arról, hogy az erdőnek minősül, másrészt a hatóságok indokolatlanul utasították vissza a kérelmező nyilvántartásba vételre irányuló kérelmét. Az erdőgazdálkodási bíróság kiszabását is jogszerűtlennek tartja, mivel annak kiszabása előtt semmiféle értesítést nem kapott az erdészeti hatóságtól erdőfelújítási kötelezettségét illetően. Sérelmezte, hogy a bíróság – felhívása ellenére – nem vette figyelembe az alperes által elkövetett jogsértéseket. Álláspontja szerint mindez alátámasztja, hogy vele mind a hatóságok, mind a bíróság megsértette a pártatlan és tisztességes eljáráshoz való jogát. Az észszerű határidőn belül való elbírálás elvének sérelmét is állította az indítványozó, mivel az elsőfokú erdészeti hatóságnál előterjesztett kereseti kérelmét az nem továbbította a bíróság felé, így 10 hónappal meghosszabbodott a fellebbezés elbírálása. Az Alaptörvény XXVI. cikk sérelmét pedig arra alapozta az indítványozó, hogy olyan adatokat kért az erdészeti hatóság, amelyekhez egyébként „hozzáférése van”.
- [13] 2.2. Az indítványozó – az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapozottan – kérte az Etv. 17. (8) bekezdés *b*) pontja, (9) bekezdése és 107. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát. Az indítványozó előadása szerint a bíróság csak az Etv. fenti szabályaira hivatkozott ugyanakkor figyelmen kívül hagyta a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 93. §-ával és 94. § (1) bekezdését, amelyek a földhasználati nyilvántartásról szólnak. Álláspontja szerint a két törvény kettős kötelezettséget ró az ingatlantulajdonosokra, mivel ugyanazt az ingatlant egyszerre két nyilvántartásba (földhasználati nyilvántartás, erdőgazdálkodók nyilvántartása) is be kell jegyezni, úgy, hogy akár két különböző földhasználót is állíthat a tulajdonos. Ez sérti a jogbiztonságot és felveti a „visszaható hatályosulás” kérdését is, mivel a „földhasználati nyilvántartás jogszabály szerinti külön lapon vezetése időben megelőzi a 2009. évi erdőtörvény bevezetését”. Az indítványozó ezért kérte, hogy az Alkotmánybíróság fontolja meg a jogszabályok összehangolásának a szükségességét.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenképp az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti indítványok megfelelnek-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [15] 3.1. Az indítványozó a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését 2018. november 12-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2019. január 11-én, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. Az indítványozó a bírói döntés alapjául szolgáló eljárásban felperes volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó alaptörvényi és törvényi rendelkezéseket, a sérelmezett bírói döntést és az alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabályi rendelkezéseket, továbbá kifejezett kérelmet terjesztett elő azok megsemmisítésére, megjelölte az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét is.
- [16] Ugyanakkor az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése, valamint a XXVI. cikke nem tartalmaz az indítványozó számára Alaptörvényben biztosított jogot, ezért e rendelkezésekre alkotmányjogi panasz nem alapítható, ahogyan az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére is csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén – lehet alapítani [3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]]. Az indítványozó hivatkozott ugyan a B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben a visszaható hatályú jogalkotásra, de nem indokolta, hogy a két törvény hatálybalépésének eltérő ideje miatt és mennyiben sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát. Az indítványozó érvelése valójában a normakollíziót és az abból fakadó jogbiztonság kérdését tematizálja, amely azonban – az Alkotmánybíróság gyakorlatában – nem minősül alapjognak. Ebből következően az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés szerinti határozott kérelem feltételeinek.

- [17] 3.2. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmére azért hivatkozott, mert szerinte a bíróság csak az Etv. rendelkezéseit vette figyelembe és figyelmen kívül hagyta az Fftv. és a 2013. évi CCXII. törvény előírásait, illetve nem vizsgálta, hogy az indítványozónak volt-e egyáltalán lehetősége elvégezni az erdőfelújítást, annak elmulasztása miatt kiszabható volt-e egyáltalán az erdőgazdálkodási bírság.
- [18] Az Alkotmánybíróság már több ügyben kimondta, hogy a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslással (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamenyny – vélt, vagy valós – jogsérelem orvoslása eszközének, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb eszközzel már nem orvosolható {lásd például: 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság jelen ügy kapcsán is hangsúlyozza továbbá, hogy az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}.
- [20] Az indítványozó a fentiekben kifejtettek szerint, a támadott bírói döntésekkel kapcsolatosan nem állított olyan alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság nem vizsgálta az indítványozó által sérelmezett hatósági határozatokat, így azokat az érveket sem, amelyek szerint azok sértették az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltakat.
- [21] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. és 29. §-ában szabályozott befogadási feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2019. október 22.

Dr. Balsai István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/127/2019.

