

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3528/2023. (XII. 14.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 118. § (1) bekezdés 2020. március 31. napjáig hatályos *a)* és *d)* pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az I. rendű indítványozó és a II. rendű indítványozó (a továbbiakban: indítványozók) jogi képviselőjük (dr. Kollarics Flóra ügyvéd) útján alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2020. március 31. napjáig hatályos 118. § (1) bekezdés *a)* és *d)* pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése valamint XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmére hivatkozással.
- [3] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege a következőképpen foglalható össze.
- [4] Az indítványozók – az alapper II. és III. rendű alperesi érdekeltjei – földtulajdonosi közösség tagjai voltak.
- [5] Az érintett vadászterület földtulajdonosi közössége az I. rendű alperesi érdekeltet választotta meg a közösség közös képviselőjének, akit a jogelőd elsőfokú hatóság nyilvántartásba vett. Ezt követően az elsőfokú hatóság hivatalból lefolytatott felülvizsgálati eljárás során az I. rendű alperesi érdekelt képviselőként történő nyilvántartásba vételéről szóló határozatát visszavonta, az I. rendű alperesi érdekeltet a földtulajdonosi közös képviselő nyilvántartásából törölte. A Pest Megyei Kormányhivatal mint másodfokú hatóság a visszavonásról szóló elsőfokú határozatot megsemmisítette.
- [6] Az első fokon eljáró Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2020. február 17-én kelt 16.K.27.378/2019/76. számú jogerős ítéletével a másodfokú hatóság határozatát megsemmisítette és a kormányhivatalt új eljárásra kötelezte.
- [7] Az ítélettel szemben jogszabálysértések megjelölése mellett az indítványozók nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet. A felülvizsgálati kérelem befogadhatóságával kapcsolatban – tartalmát tekintve – a Kp. 118. § (1) bekezdés *a)* és *d)* pontját jelölték meg. Az indítványozók a felülvizsgálati kérelmükben elsődlegesen vitatták a felperes keresetességi jogát, továbbá azt, hogy a közigazgatási hatóságnak a földtulajdonosi gyűlés összehívására vonatkozó meghatalmazások vizsgálatára lehetősége lenne, –véleményük szerint – arra ugyanis kizárólag polgári perben kerülhet sor. Álláspontjuk szerint a joggyakorlat egységessége a felülvizsgálati eljárás lefolytatásával biztosítható, ugyanis a jogelőd elsőfokú hatóság illetékességi területén – de az ország többi részén is – az a jogértelmezés érvényesül, hogy a meghatalmazások vizsgálata a vadászati hatóságok eljárásában nem lehetséges. Hangsúlyozták, hogy a felülvizsgálati kérelemmel támadott ítélet jogkérdésben eltér a Kúria Pfv.20.820/2018/6. számon közzétett határozatában foglaltaktól.
- [8] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a 2020. május 20-án kelt Kfv.III.37.437/2020/2. számú végzésével az indítványozók felülvizsgálati kérelmének befogadását megtagadta arra hivatkozva, hogy a kérelem a Kp. 118. § (1) bekezdés *a)* és *d)* pontjaiban foglalt követelményeknek nem felel meg.
- [9] 2. Az indítványozók ezt követően terjesztették elő az alkotmányjogi panaszukat.
- [10] Az Alkotmánybíróság az eredetileg IV/1518/2020. számon iktatott alkotmányjogi panasz ügyben az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz tárgyában a 2020. december 14-én kelt egyesbírói végzésével az Abtv. 27. §-a és 55. § (5) bekezdése valamint az Ügyrend 25. § (3) bekezdés *d)* pontja és a 29. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.
- [11] A végzés indokolásában az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alkotmánybírósághoz érkezett iratok alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az indítványban támadott bírói döntések nyomán az eljárás – a végzés meghozatalakor – folyamatban volt a Pest Megyei Kormányhivatal előtt; így az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett

- alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. §-a szerinti, a jogorvoslat kimerítésére vonatkozó törvényi feltételeknek nem felelt meg, így az Ügyrend 25. § (3) bekezdés *d*) pontja értelmében annak érdemi elbírálására nem volt lehetőség.
- [12] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az indítványozóknak az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított kérelmét elkülönítve iktatta, és a jelen végzéssel dönt ezen alkotmányjogi panasz indítvány tárgyában.
- [13] Az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszukban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmére hivatkoztak.
- [14] Az indítványozók hivatkoztak az Alkotmánybíróság 42/2004. (XI. 9.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.), amellyel az Alkotmánybíróság megsemmisítette a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 270. § (2) bekezdésének rendelkezéseit. Érvelésük szerint az általuk sérelmezett szabályozás az Abh.-val megsemmisített rendelkezésekkel teljes analógiát mutatva korlátozza a jogalkotó által biztosított rendkívüli jogorvoslatot azáltal, hogy a jogszabálysértésen felül olyan többletkövetelményeket támasztanak a befogadhatósággal kapcsolatban, amelyek magát a jogorvoslatot teszik előreláthatatlanná és kiszámíthatatlanná. Az indítványozók véleménye szerint mindez a jogbiztonság és a jogorvoslatához való jog sérelmével jár.
- [15] Az indítvány részletes indokolása szerint a kérelem alapja az Alaptörvény a XXVIII. cikk (7) bekezdése (a hatékony jogorvoslatához való jog), valamint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése (a jogállamiság és a jogbiztonság elve).
- [16] Az indítványozók hivatkoztak továbbá az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontjára, valamint az Abtv. 26. § (1) bekezdésére; továbbá 41. § (3) bekezdésére és 45. § (4) bekezdésére, amelyek alapján az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a konkrét ügyben alkalmazott jogszabályt, és annak alaptörvény-ellenessége fennállása esetén alaptörvény-ellenességét akkor is megállapítja, ha az már nincs hatályban, de az adott ügyben alkalmazni kell, valamint a konkrét ügyben az alkalmazását kizárja.
- [17] Az indítványozók rámutattak, hogy *de facto* a szabályozás hatályban van ugyanazon szöveggel, csak kiegészült egy új alponttal, ezért technikailag nem látszik lehetségesnek a megsemmisítés kérése, hiszen már nem az a számszerű megjelölése a támadott jogszabályhelyeknek, mint az alkotmányjogi panaszával érintett eljárás idején volt.
- [18] Az indítványozók kiemelték, hogy álláspontjuk szerint a jelen ügy tárgyát képező alkotmányossági kérdés „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” (Abtv. 29. §). Álláspontjuk szerint ugyanis az ügy alapját egy olyan bírósági eljárás képezi, amelyben az alkalmazott jogszabály alaptörvény-ellenessége miatt tagadták meg indítványozóktól a Kúria előtti felülvizsgálati eljárás lefolytatását, ezáltal pedig súlyosan sérültek az indítványozóknak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított alkotmányos jogai.
- [19] Az indítványozók szerint a támadott, az indítványukra alkalmazandó rendelkezéseket tekintve, a szabályozás előreláthatatlansága és kiszámíthatatlansága nem biztosítja a jogalkotó által megteremtett rendkívüli jogorvoslat esetében a jogorvoslatához való alkotmányos jogot. Kiemelték, hogy megítélésük szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság, azon belül is az előreláthatóság és a kiszámíthatóság követelménye is sérült, és azon keresztül a XXVIII. cikk (7) bekezdésben írott jogorvoslatához való alkotmányos joguk is.
- [20] Az indítványozók ezért kérték, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy a jelen ügyben alkalmazott, a 2020. március 31. napjáig hatályos Kp. 118. § (1) bekezdés *a*) és *d*) pontjai alaptörvény-ellenesek voltak, azokat semmisítse meg, és a jelen kérelem alapjául szolgáló eljárásban ezen jogszabályok alkalmazását zárja ki.
- [21] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben.
- [22] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. A tanács vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát [Abtv. 56. § (3) bekezdés].
- [23] Az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó hivatkozást tartalmaz.
- [24] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c*) pontjára [Abtv. 26. § (1) bekezdés] alapították.
- [25] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására – az Abtv. 26. § (1) bekezdésére hivatkozással – a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében pedig az alkotmányjogi panasz iránti indítványt – a 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani.
- [26] A Kúria Kfv.III.37.437/2020/2. számú végzését 2020. június 15. napján kézbesítették az indítványozók jogi képviselőjének. Az indítványozók – jogi képviselőjük útján – az alkotmányjogi panaszt 2020. augusztus 14. napján

elektronikus úton nyújtották be az elsőfokon eljáró bíróságra. Az indítványozók tehát az alkotmányjogi panaszt a Kúria Kfv.III.37.437/2020/2. számú végzésével szemben a törvényi határidőn belül terjesztették elő.

- [27] Az indítvány az Abtv. 26. § (1) bekezdés *b*) pontjának is eleget tesz, mivel az indítványozók a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget kimerítették. A sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket a Kúria az eljárása során alkalmazta.
- [28] 3.2. Az indítványozó természetes személyek a bírósági eljárásban félként részt vettek, így érintettségük a támadott határozatokkal és jogszabályi rendelkezésekkel összefüggésben megállapítható. Jogosultnak tekinthetőek, mivel saját egyedi ügyükkel összefüggésben nyújtották be az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszukat.
- [29] 3.3. Az Alkotmánybíróság az indítványnak az Abtv. tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezéseinek történő megfelelését vizsgálta.
- [30] Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában kimondta: „Az Abtv. 26. §-ára alapított alkotmányjogi panasz – az Abtv. 27. §-ában szabályozott alkotmányjogi panasszal ellentétben – nem kifejezett előfeltétele az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés.” {Lásd például: 3057/2015. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [21]–[23]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozók által az Abtv. 26. § (1) bekezdésére hivatkozással benyújtott alkotmányjogi panasz indítványban támadott jogszabályi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság vizsgálhatja.
- [32] 3.4. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi.
- [33] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pontja szerint a kérelem határozott, ha egyértelműen megjelöli az eljárás megindításának indokait, alkotmányjogi panasz esetén az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét.
- [34] 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]}.
- [35] Az indítványban nem szerepelt hivatkozás a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ebben a vonatkozásban nem felel meg a törvényi feltételeknek.
- [36] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók kérelme az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b*) pontjában írott feltételnek – az ismertetett vonatkozásban – nem felel meg.
- [37] Az indítványozók alkotmányjogi panasa a Kp. 118. § (1) bekezdés *a*) és *d*) pontjai tekintetében a XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában megjelölte az Alaptörvényben biztosított jog vélt sérelmének lényegét is.
- [38] 4. Az Alkotmánybíróság tehát a továbbiakban a panasz az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére hivatkozással a Kp. 118. § (1) bekezdés *a*) és *d*) pontjai alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti részét vizsgálta.
- [39] Az Abtv. 52. § (4) bekezdése alapján az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását az indítványozóknak kell igazolniuk.
- [40] Az indítványozók a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben a jogorvoslati jog sérelmét arra hivatkozással állították, hogy a panaszban támadott jogszabályi rendelkezések az régi Pp. 2002. január 1. – 2004. november 8. között hatályban volt felülvizsgálatra vonatkozó 270. §-ának egyes, az Alkotmánybíróság által a 42/2004. (XI. 9.) AB határozatban megsemmisített rendelkezéseivel teljes analógiát mutatva korlátozzák a jogalkotó által biztosított rendkívüli jogorvoslatot azáltal, hogy a jogszabálysértésen felül olyan többlet követelményeket támasztanak a felülvizsgálati kérelem befogadhatóságával kapcsolatban, amelyek magát a jogorvoslatot előreláthatatlanná és kiszámíthatatlanná teszik.
- [41] A panasz a fentiek szerinti részét vizsgálva az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [42] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a jogalkotó joga és felelőssége, hogy olyan jogorvoslati eljárásokat alakítson ki, és azokat azok céljának megfelelő módon szabályozza, amelyek az egyes jogsérelmek, jogsértések esetén a megfelelő jogvédelmet biztosítani tudják. A panaszos által benyújtott beadvány időpontjában létező jogorvoslatok összetett rendszert képeztek, és képeznek ma is.
- [43] Az indítványozók kimerítették a közigazgatási eljárásban számukra rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket. Ennek eredménytelenségét követően a másodfokú közigazgatási határozat ellen a bírósághoz fordultak ke-

resettel. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek jogában áll jogorvoslattal élni az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntéssel szemben, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata meghatározza a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket. Az Alkotmánybíróság a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatban átfogóan áttekintette a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelményeket, amely során utalt arra, hogy a jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket, azok igénybevételének módját, az Alaptörvény azonban nem tartalmaz előírást azzal kapcsolatban, hogy hogyan épüljön fel a jogorvoslati rendszer {3097/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [15]}.

- [44] Ezen túlmenően az Alaptörvény azzal kapcsolatban sem tartalmaz követelményt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer hány fokon érvényesüljön, ily módon adott esetben a jogorvoslati fórumrendszer egyfokúsága is megfelel az Alaptörvény követelményeinek {lásd pl. 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]; 3097/2022. (III. 10.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [45] „Az Alaptörvény [...] nem biztosít alanyi jogot arra, hogy az indítványozó felülvizsgálati kérelmét érdemben elbírálják, és ugyan az indítványozó alapvetően azt kifogásolta, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések értelmezése révén szelektálhat a Kúria az ügyek között, azonban ez a lehetőség [...] az eljárás rendkívüli jogorvoslati jellegéből fakad és az ügyek tárgyára vonatkozik.” {3376/2020. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [17]}
- [46] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók valójában a jogorvoslati rendszerrel szemben támasztott követelmények megsértésén keresztül is a bíróság által alkalmazott, támadott jogszabályi rendelkezéseknek a bíróságtól eltérő jogértelmezése miatt azoknak a megsemmisítését kérték.
- [47] A Kp. 2020. március 31. napjáig hatályos 118. § (1) bekezdése az alábbiak szerint rendelkezett: „(1) A Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata
a) a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása,
b) a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége,
c) az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége vagy
d) a Kúria közzétett ítélezési gyakorlatától eltérő ítéleti rendelkezés miatt indokolt.”
- [48] Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény 230. §-a által módosított, 2020. április 1. napjától hatályos Kp. 118. § (1) bekezdése az alábbiakat tartalmazza: „(1) A Kúria a felülvizsgálati kérelmet akkor fogadja be, ha
a) az ügy érdemére kiható jogszabálysértés vizsgálata
aa) a joggyakorlat egységének vagy továbbfejlesztésének biztosítása,
ab) a felvetett jogkérdés különleges súlya, illetve társadalmi jelentősége,
ac) az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának szükségessége,
ad) a kérelmező alapvető eljárás jogának valószínűsíthető sérelme, vagy az ügy érdemére kiható egyéb eljárási szabálysértés, illetve
b) a Kúria közzétett határozatától jogkérdésben való eltérés miatt indokolt.
- [49] A Kp. hatályos 118. § (1) bekezdése a) pont aa) alpontja tehát szó szerint azonos a 2020. március 31. napjáig hatályos 118. § (1) bekezdés a) pontjával, míg a mai napig hatályos (1) bekezdés b) pont az alkotmányjogi panaszban támadott korábbi (1) bekezdés d) pontjában foglaltaknál szigorúbb feltételeket tartalmaz.
- [50] A Kp. hatályos 118. § (1) bekezdése továbbá kiegészült egy új a) pont ad) alponttal.
- [51] Az Abtv. 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatályon kívül helyezett jogszabály alaptörvényellenességét akkor állapíthatja meg, ha a jogszabályt konkrét esetben még alkalmazni kellene. A Kp. 2020. március 31. napjáig hatályos 118. § (1) bekezdését alkalmazta a Kúria a támadott végzésében.
- [52] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz indokolása nem támasztotta alá a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenességét, és a panaszban megvalósuló indokolás sem vetett fel azok tekintetében alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [53] 5. A fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszban felvetett aggályok a támadott jogszabályi rendelkezések érdemi alkotmányossági vizsgálatát nem teszik lehetővé, mert az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában meghatározott törvényi feltételek egyikének sem felel meg.
- [54] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszban nem állít olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvényellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, illetve amely a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezés

seket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességét vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokoltta tenné.

[55] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 52. § (1b) bekezdése *b)* pontjában továbbá a 29. §-ában foglaltak, illetve az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *a)* és *h)* pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2023. november 28.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Réka s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1992/2020.

