

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1949-2/2013
Alkotmánybíróság 1015 Budapest Donáti u. 35-45.	Erkezett: 2014 FEBR 06.
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: \emptyset db	<i>Mu</i>

Tárgy: [REDACTED] alkotmányjogi panasz ügye
 Ügyszám: IV/1949-1/2013.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [REDACTED] szám alatti lakos a fenti ügyszámon folyamatban levő **alkotmányjogi panaszom** ügyében – a Tisztelt Alkotmánybíróság 2014. január 9. napján kelt felhívására – az alábbiakat terjesztem elő:

Az alkotmányjogi panaszommal támadott bírósági, illetőleg közigazgatási döntéseket két okból kifogásolom:

- Álláspontom szerint az eljáró közigazgatási hatóságok, illetőleg a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság figyelmen kívül hagyták, hogy az általam elkövetett mulasztás miatt bírság kiszabására **elévülés** miatt nem lett volna lehetőség.
- A bírság kiszabása, illetőleg összegének megállapítása során **nem az elkövetéskor hatályos** anyagi jogszabályokat, valamint **nem az elbíráláskor hatályos** eljárási jogszabályokat alkalmazták, hanem egységesen, mind az anyagi, mind az eljárási jogszabályok vonatkozásában az eljárás megindulásakor hatályos jogszabályokat vették figyelembe.

Álláspontom szerint az eljáró közigazgatási hatóságok, valamint a bíróság a fentiek szerinti jogalkalmazásukkal megsértették az Alaptörvény által védett, **jogállamhoz** és **jogbiztonsághoz** fűződő jogaimat.

Mint ahogyan arra a Tisztelt Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában rámutatott:

„4. A jogállam alapvető eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatatlanságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. ... A jogbiztonság elvéből főszabályként az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével – származzék ez akár jogalkotótól, akár az Alkotmánybíróságtól – nem lehet alkotmányosan megváltoztatni.

Kivétel ez alól az elv alól csak akkor engedhető meg, ha azt a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. ...

Ezzel szemben a büntethetőség elévülését ismét elkezdődni rendelő törvény az állam büntető hatalmának korlátait törli át; olyan garanciális jogokat, amelyeket az Alkotmány 8. § (4) bekezdése akkor sem enged korlátozni, amikor más alapvető jogok alkotmányosan felfüggeszthetők vagy korlátozhatók. ... A büntetőjogi garanciák ugyanis már egy mérlegelés eredményét tartalmazzák, azt, hogy a bűnüldözés sikertelenségének kockázatát az állam viseli. ... az állam tétlensége folytán az elévülési idő leteltékor megszerzett büntethetetlenség az elévülés leteltének pillanatában teljesen beáll, és nem lehet utólag sem „csökkenteni”, sem feléleszteni...

A jogbiztonság – az Alkotmánybíróság értelmezésében – az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára a büntetőjogban is előre láthatóak legyenek. A kiszámíthatóság és előreláthatóság elvéből a büntetőjogban közvetlenül is levezethető a visszamenőleges hatály tilalma, de különösen az ex post facto jogi rendezés, valamint az analógia alkalmazási tilalma. ...

... A büntetőjog elévülési szabályai a törvényes büntetőjogi felelősségre vonást biztosítják, azáltal, hogy időbeli korlátok közé szorítják az állami büntetőhatalom gyakorlását. A büntetőhatalom gyakorlására rendelt hatóságok mulasztása vagy a kézrekerítés eredménytelensége – mint kockázat – az államot terheli. Ha az elévülés bekövetkezett, a büntethetőség kizárása alanyi jogként illeti meg az elkövetőt. ...

Az Alkotmánybíróság a nullum crimen et nulla poena sine lege elvét a büntetőjogi legalitás alkotmányos elve alapján értelmezi. ... Megállapította, hogy ezek nem egyszerűen azt jelentik, hogy a bűncselekményt törvényben kell tiltani, és törvényben kell büntetéssel fenyegetni, hanem általában azt követelik meg, hogy a

büntetőjogi felelősségre vonásnak, az elítélésnek és megbüntetésnek kell törvényesnek és törvényen alapulónak lennie. ... Itt tehát nemcsak arról van szó, hogy az állam törvényben tiltja a bűncselekményeket és törvényben büntetéssel fenyeget, hanem az egyén ahhoz való jogáról van szó, hogy csakis törvényesen ítéljék el (nyilvánítsák bűnössé) és büntetését is törvényesen szabják ki (sújtsák büntetéssel). ...

- Csak az elkövetéskor hatályos törvény szerint lehet elítélni (bűnösnek nyilvánítani) és megbüntetni (büntetéssel sújtani). Ezt követeli meg az Alkotmány 57. § (4) bekezdése és ennek felel meg a Btk-nak a visszaható hatály tilalmát kimondó 2. §-a. A bíróság az elkövetéskor hatályos törvény szerint bírálja el a bűncselekményt (állapítja meg a büntetőjogi felelősséget, nyilvánít bűnössé, ítél el), a büntetést is eszerint szabja ki, kivéve, ha új törvény lépett hatályba, amely enyhébb elbírálást tesz lehetővé, vagy a cselekmény már nem bűncselekmény, és így nem büntetendő. Ezt követeli meg a visszaható hatály tilalmát magában foglaló jogbiztonság elve (előre láthatóság, kiszámíthatóság), amely a jogállamiságból folyik és amelynek logikus előfeltétele a törvény elkövetéskori megismerhetősége...

Az elévülés ténykérdés, de jogi tények határozzák meg. Egyedül a bíróság állapíthatja meg jogerősen, azaz az ügyre és mindenre irányadóan, hogy egy adott bűncselekmény büntethetősége elévült-e. Ennek megállapítása során az elévülési időre, és folyásának számítására az elkövetéskor hatályos törvény irányadó, kivéve, ha elbíráláskor annál az elkövetőre nézve kedvezőbb szabály van hatályban...

Ha tehát az elévülés beállt, az elkövetőnek alanyi joga keletkezik arra, hogy ne lehessen megbüntetni. Ez az alanyi jog annak következtében nyílik meg, hogy a másik oldalon az állam büntető igénye megszűnik, ha eredménytelenül telt el az az idő, amelyet a törvényben büntető hatalmának gyakorlására, az elkövető üldözésére és megbüntetésére magának szabott. A jogban való bizalom elve feltétlenül megköveteli azt, hogy ha egyszer valamely büntethetőséget megszüntető ok megvalósult, akkor a bűncselekményt ne lehessen újabb törvénnyel ismét büntethetővé tenni. ...

... az elévülés is attól függetlenül megszünteti a büntethetőséget, hogy miért nem üldözték a bűnöst; az állam mulasztása nem eshet az ő terhére. ...

Az elévülés beálltával megszűnik az állam büntető igénye, és az elkövető jogot szerez a büntetlenségre. ...

A jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartását. ...

... nem hárítható az elkövetőre annak a terhe, ha az állam mulasztása miatt a büntetőeljárás ideális célja, az igazságos és rendeltetését betöltő büntetés kiszabása nem teljesülhetett. Ennek az alkotmányos teherelosztásnak a szempontjából közömbös, hogy az állam rosszul, vagy egyáltalán nem érvényesítette-e büntető igényét; s mindegy az is, hogy milyen okból. ...”

A fenti alkotmánybírósági határozat olyan alapvető, az állam működése, a büntetések kiszabása szempontjából **lényeges alapelveket** fogalmaz meg, amelyek – álláspontom szerint – nem csupán a büntetőjog területén alkalmazhatók, hanem meghatározzák a közigazgatási hatóságok Alaptörvénynek megfelelő működését is, így **jelen alkotmányjogi panaszom elbírálása során is alkalmazandók**.

Azon tényt sem a közigazgatási eljárás során, sem a bírósági felülvizsgálat során nem tagadtam, hogy a földhasználati bejelentésre vonatkozó kötelezettségemet 2000-ben elmulasztottam, s annak csupán 2013-ban tettem eleget. A lefolytatott eljárások során azonban végig hangsúlyoztam, hogy **a mulasztás tényéről**, azaz hogy a tulajdonomban levő termőföldre **senki sem tett földhasználati bejelentést, az I. fokon eljárt földhivatal tudott**. A földhivatal vezet ugyanis mind a fölhasználati nyilvántartást, mind az ingatlan-nyilvántartást, így a két nyilvántartás összevetése alapján tudnia kellett a mulasztás tényéről. Semmi sem akadályozta meg tehát az I. fokú földhivatalt, hogy a mulasztás miatt – elévülési határidőn belül – eljárást indítson, amelynek során megállapíthatta volna, hogy ki követte el a mulasztást, valamint dönthetett volna a bírság kiszabásáról.

Fentiek alapján egyértelmű, hogy **az I. fokú közigazgatási hatóság**, amely velem szemben a bírság kiszabásáról döntött, **saját maga is mulasztott**, amikor a mulasztásom elkövetését követően csupán **13 évvel** indította meg a bírság kiszabására irányuló eljárását annak ellenére, hogy a mulasztás tényéről tudott (tudnia kellett).

Ezen a helyen kívánok rámutatni arra is, hogy a közigazgatási elévülés törvényi szabályai szerint az ún. **szubjektív (1 éves) elévülési határidő** nem akkor indul el, ha a hatóság a jogsértő személyéről tudomást

szerez: az elévülési határidő megindulásához szükséges és elegendő, hogy a hatóság a **jogsértés tényéről tudomást szerez.**

Az ügyekben eljáró közigazgatási hatóságok és bíróság azon **jogértelmezése**, amely szerint a szubjektív elévülési határidő megkezdéséhez szükséges, hogy a hatóság a **jogsértő személyéről** is tudomást szerezzen, **önkéntes és súlyosan sérti a jogállamiság és jogbiztonság követelményeit.** Ezen jogértelmezés elfogadása esetén ugyanis a szubjektív elévülési határidő lényegében a hatóság kénye-kedve szerint indulna meg: attól függene az elévülés, hogy a jogsértésről tudomást szerző hatóság hajlandó-e, illetőleg képes-e felderíteni a jogsértő személyét. A hatóság esetleges mulasztásától függene tehát, hogy az elévülés bekövetkezik-e egyáltalán. Ezen jogértelmezés alapján a hatóság saját mulasztásának következményeit, az eljárása eredménytelenségének kockázatát átháríthatná a jogsértőre, s mint az ügyekben is történt: akár évtizedek múltán is dönthetne úgy, hogy a bíróság kiszabására vonatkozó joga nem évült el, hiszen a hatóság „nem tudott” a jogsértésről, a jogsértő személyét nem ismerte, holott ezen „ismeret” hiánya éppen saját mulasztásának következménye.

A közigazgatási elévülés szabályainak megállapítása körében nyilvánvaló azon jogalkotói szándék, hogy a **közigazgatási hatóságok ne késlekedjenek indokolatlanul** a tudomásukra jutott jogsértések felderítésével és a bírság kiszabásával. A közigazgatás jogállami követelményeknek megfelelő működéséhez ugyanis hozzátartozik a kiszámíthatóság, azaz hogy egyrészt a közigazgatási hatóságok ne önkényesen döntsenek arról, mely jogsértések esetén járnak el és alkalmaznak bírságot, másrészt hogy eljárásuk **ésszerű határidőn belül** befejeződjön, s ne kerülhessen sor akár a jogsértés után évtizedekkel is bírság kiszabására. Az elévülés szabályainak bevezetése és alkalmazása a közigazgatásban szoros összefüggésben áll a jogállamiság és jogbiztonság követelményeivel, ezen belül **a közigazgatás döntéshozatalra vonatkozó kötelezettségével, az eljárások ésszerű időn belül való lefolytatásának** Alaptörvényből is levezethető követelményeivel. *(ld. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.)*

Álláspontom szerint tehát önmagában azon tény, hogy az eljáró I. fokú közigazgatási hatóság **a mulasztás tudomására jutását követő 13 évvel indította meg** a bírság kiszabására irányuló eljárását, sérti a jogállamiság és jogbiztonság követelményét, ezen belül a közigazgatási eljárás ésszerű határidőn belüli lefolytatásának követelményét (**Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés**). Ebből kifolyólag a jelen alkotmányjogi panasz tárgyát képező közigazgatási döntés akkor is sértené az Alaptörvényben biztosított jogaimat, ha az elévülés egyébként nem következett volna be.

Az eljáró közigazgatási hatóságok, valamint a bíróság az elévülés törvényben meghatározott szabályait a fentiekben túlmenően is **önkéntes jogértelmezéssel** üresítették ki.

Való igaz, hogy a vonatkozó törvényhely nem határozza meg külön a **mulasztással** elkövetett jogsértések esetére az objektív elévülési határidő kezdetének időpontját, szemben pl. a Btk-val. Ezen időpontra vonatkozóan a jelen ügyben eljáró hatóságok és a bíróság – lényegében **analógia** alkalmazásával – **a rám nézve kedvezőtlenebb jogértelmezést** tettek a magukévá.

A vonatkozó törvényhely szerint az objektív, ötéves elévülési határidő kezdete:

- az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul,
- jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

A **mulasztással** elkövetett jogszabálysértések esetén tehát a jogalkalmazó (közigazgatási hatóság, bíróság) – analógia útján – a fenti két határidő közül választhat, amikor az elévülési határidő kezdetét kívánja meghatározni. Nyilvánvaló, hogy **az első időpont a mulasztóra nézve kedvezőbb**, hiszen a második, jogellenes állapot fenntartásával elkövetett jogsértésekre vonatkozó szabály alkalmazása esetén az elévülési határidő mindaddig nem kezdődne el, amíg a mulasztást a mulasztó nem pótolja. Ezen utóbbi jogértelmezés elfogadása esetén tehát, ha a mulasztó soha nem tesz eleget kötelezettségének, mulasztását soha nem pótolja, akkor az elévülés soha nem következik be, a mulasztóval – vagy jogutódjaival – szemben akár 100 év múlva is bírságot lehet kiszabni.

Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy jelen ügyekben 2000. március 31. után a bejelentési kötelezettségemnek már nem tehettem jogszerűen eleget: a mulasztásomat meg nem törtéنتté nem tudtam volna tenni, ezen időpontot követően a bejelentési kötelezettségem teljesítése esetén tehát mindenképpen

számolnom kellett volna a bírság kiszabásával. Így a jogsértés 2000. március 31. napján már megtörtént, az elkövetés (mulasztás) időpontja tehát napra pontosan meghatározható.

Fentiek fényében – álláspontom szerint – a jogállamiság és jogbiztonság követelményeit sérti, hogy a bírság kiszabása során az eljáró hatóságok és a bíróság konkrét törvényi rendelkezés hiányában, **analógia útján a rám nézve kedvezőtlenebb jogértelmezést alkalmazták**. Ezen eljárásuk ugyanis előre kiszámíthatatlanná tette az adott jogszabály alkalmazását, így ezen jogértelmezési módszer – a hivatkozott alkotmánybírósági határozatban megfogalmazott jogelvek alapján is – sérti a jogbiztonság Alaptörvényben megfogalmazott elveit. Ezen jogértelmezéssel az elévülés törvényben meghatározott szabályait elbizonytalanították, sőt teljesen kiüresítették: a közigazgatási hatóságok általuk észlelt mulasztás esetén tehát nem lennének kötelesek ésszerű határidőn belül eljárni, hanem bármikor, amikor éppen „ráérnek”, akár 100 év múlva is bírságot szabhatnak ki.

Figyelemmel arra, hogy a mulasztásos jogsértések esetére az elévülés kezdő időpontját a jogalkotó nem határozta meg kifejezetten, a közigazgatási hatóságok és a bíróságok akkor jártak volna el a jogállamiság és jogbiztonság követelményeinek megfelelően, ha **a két lehetséges jogértelmezés közül a rám nézve kedvezőbbet fogadják el**: azaz az elévülés kezdő időpontjaként az elkövetés időpontját (amely egyébként is pontosan meghatározható), azaz 2000. március 31. napját határozzák meg. Álláspontom szerint egyedül ezen jogértelmezés felel meg a jogállamiság, jogbiztonság, valamint az ésszerű határidőn belüli eljárás Alaptörvényben rögzített követelményeinek, valamint zárja ki a közigazgatási hatóságok önkényes eljárását.

Ugyancsak sérti – álláspontom szerint – a jogállamiság követelményeit az, hogy a bírság összegének meghatározásakor a közigazgatási hatóságok és a bíróság is **a közigazgatási eljárás megindulásakor**, azaz 2013-ban hatályos anyagi és eljárási jogszabályokat alkalmazták. Ezen jogalkalmazásuk ütközik a **jogszabályok visszaható hatályának tilalmába**: a mulasztás elkövetésekor ugyanis én nem ismerhettem a 2013-ban hatályos jogszabályokat, amelyek rám nézve egyébként is kedvezőtlenebbek. A mulasztásom elkövetésekor, 2000. március 31-én hatályos anyagi jogszabályok lehetővé tették a bírság kiszabására jogosult hatóság számára, hogy mérlegeléssel állapítsa meg a bírság összegét, míg 2013-ban erre a hatóságnak már nem volt módja. Az elkövetéskor hatályos jogszabályok alapján a bírság összege alacsonyabb lehetett volna, így semmi sem indokolja az eljáró hatóságok és a bíróság azon jogalkalmazását, hogy a bírságot az eljárás megindulásakor hatályos anyagi jogszabályok alapján vetették ki. A közigazgatási hatóságok és a bíróság ezen jogalkalmazása **önkéntes**, törvényi alapja nincs, sőt ellentétes a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseivel, így mindenképpen sérti a jogállamiság és jogbiztonság követelményeit.

A fent hivatkozott alkotmánybírósági határozatban lefektetett jogelvek alapján a jogállamiság és jogbiztonság követelményeit súlyosan sérti, ha **a büntetés kiszabására nem az elkövetéskor hatályos jogszabályok alapján kerül sor**. Ez alól kivétel, ha az elbíráláskor hatályos jogszabály kedvezőbb elbírálást tesz lehetővé.

Jelen ügyben a **másodfokú közigazgatási határozat meghozatalakor hatályos jogszabályok** szerint két okból sem kerülhetett volna sor bírság kiszabására:

- a fentiek szerint kifejtett elévülés miatt,
- az időközben hatályba lépett törvénymódosítás miatt, amely a földhivatal eljárásának rendjét határozta meg, s amely szerint a bírság kiszabására csak előzetes felszólítást követően lett volna mód.

Figyelemmel arra, hogy a bírság jogerős kiszabásakor hatályos anyagi és eljárási jogszabályok szerint **a bírság kiszabásának törvényi előfeltételei már hiányoztak**, a közigazgatási határozatok és a bíróság ítélete sértik a jogállamiság és jogbiztonság fent részletezett követelményeit.

Fenti okokból a kifogásolt közigazgatási határozatok és a bíróság ítélete sérti az Alaptörvényben biztosított, **tulajdonhoz való jogaimat** is (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés). Ezen alapjogom alapján ugyanis a tulajdonomtól megfosztani csak közérdekből és a **törvényben meghatározott feltételek**, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint lehet.

Azon tény, hogy az eljáró közigazgatási hatóságok engem bírság megfizetésére köteleztek, a tulajdonjogom korlátozását eredményezi: jogszerűen megszerzett vagyonom, jövedelmem terhére kell a hatóságok és a bíróság által kiszabott bírságot és eljárási költséget megfizetnem. Figyelemmel arra, hogy fentiek szerint az

eljáró hatóságok és a bíróság az Alaptörvénnyel ellentétes, valamint a törvényes rendelkezéseket figyelmen kívül hagyó eljárásukkal köteleztek az Állam javára vagyoni szolgáltatás teljesítésére, sérti a tulajdonhoz való, Alaptörvényben biztosított jogaimat is.

Megjegyezni kívánom, hogy az ügyemben eljáró közigazgatási hatóságok maguk is igen komoly **bizonytalansággal** alkalmazták a vonatkozó jogszabályokat: a közigazgatási hatóság még a másodfokú határozatában is tagadta, hogy a közigazgatási elévülés szabályait alkalmazni lehetne az ügyemben, az elévülési szabályok alkalmazhatóságát csupán a bíróság előtti eljárásban ismerte el. Az elévülési szabályok mellőzésének indokait tehát csupán a bíróság előtti eljárásban, meglehetősen erőltetett jogértelmezéssel magyarázta meg – utólag – a közigazgatási hatóság. Ezen erőltetett, a fentiek szerint a jogállamiság követelményeit sértő jogértelmezést pedig az eljáró bíróság – álláspontom szerint kellő megfontolás és elemzés nélkül – elfogadta.

Kérdésként merül fel, hogy ha a közigazgatási hatóságok sem tudják megfelelően értelmezni ezen elévülési szabályokat, akkor az érintett állampolgároktól hogyan várható el jogkövető magatartás, a vonatkozó jogszabály helyes értelmezése, valamint hogyan tudják a közigazgatási hatóságok működését előre kiszámítani. Ezen helyzet önmagában is sértette a jogbiztonság követelményeit, hiszen az eljáró közigazgatási hatóságok **nem tettek eleget a döntésük indokolására** vonatkozó kötelezettségüknek sem, az eljárásuk során megfosztottak engem attól, hogy a közigazgatási döntés indokait teljes körűen megismerjem. Az eljáró közigazgatási hatóságok tehát ezen mulasztásukkal is megsértették az **Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében** biztosított jogaimat.

Kérem a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy fenti indokaim alapján szíveskedjék alkotmányjogi panaszomat elbírálni.

Hódmezővásárhely, 2014. február 1.

Tisztelettel:

