

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3221/2020. (VI. 19.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 118. § (1) bekezdése, 99. § (1) bekezdése, 80. § (1) és (3) bekezdése, valamint 12. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.38.281/2018/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Esztergom Város Önkormányzata (a továbbiakban: indítványozó) jogi képviselője, dr. Rátky Miklós ügyvéd útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz
- [2] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 118. §-a, 99. § (1) bekezdése, 80. § (1) és (3) bekezdése, 12. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a Kúria Kfv.III.38.281/2018/2. számú végzése és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.026/2018/55. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, R) cikk (2) bekezdését, T) cikk (1) bekezdését, I. cikk (1) és (3) bekezdését, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését, 25. cikk (1), (3) és (4) bekezdését és 28. cikkét. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.026/2018/55. számú ítélete tekintetében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, míg a támadott kúriai döntés vonatkozásában a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmét állította.
- [3] A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal a KE/4/644-27/2017., a KE/4/645-27/2017., valamint a KE/4/646-25/2017. iktatószámú határozatával kártalanítási összeg megfizetésére kötelezte a perbeli felperes indítványozót az alperesi érdekelt tulajdonában álló esztergomi kisajátított ingatlanok vonatkozásában. Az indítványozó keresetet terjesztett elő az alperesi határozatok ellen, kérve azok megsemmisítését és az alperes új eljárásra való kötelezését. Keresetlevelében vitatta a kisajátítás jogalapját, valamint a kártalanítási összegek mértékét, egyúttal új igazságügyi ingatlanforgalmi szakértői vélemény beszerzését is indítványozta. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.026/2018/55. számú, az alkotmányjogi panasszal támadott ítéletével az indítványozó kereseteit elutasította. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a jogerős ítélettel szemben, a Kúria Kfv.III.38.281/2018/2. számú, az alkotmányjogi panasszal támadott végzésével a felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadta.
- [4] A Kúria megvizsgálta a felülvizsgálati kérelmet a Kp. 118. § (1) bekezdésében foglalt befogadási okok alapján és megállapította, hogy a befogadás feltételei nem állnak fenn. Rámutatott, hogy a perbeli felperes (jelen alkotmányjogi panasz indítványozója) felülvizsgálati kérelmében az ellentétes kúriai gyakorlatra hivatkozott, ugyanakkor a megelőző eljárásban kirendelt igazságügyi szakértő, mint új jogintézmény vonatkozásában még nem alakult ki kúriai joggyakorlat, így annak kialakítása az elsőfokú bíróság feladata. Továbbá nem merült fel a Kúria által közzétett ítélezési gyakorlattól való eltérés esete és a Kúria a felülvizsgálati kérelem alapján nem látta indokoltnak az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásának kezdeményezését sem. A Kúria az indítványozó perbeli felperesnek a Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontjának mikénti értelmezésével összefüggésben megfogalmazott hatásköri kifogását nem osztotta.
- [5] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, amelyben az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján a Kp. 118. §-a, 90. § (1) bekezdése, 80. § (1) és (3) bekezdése, 12. § (2) bekezdés a) pontja,

valamint a Kúria Kfv.III.38.281/2018/2. számú végzése és a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.026/2018/55. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

- [6] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – a támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában – azt állította, hogy sérült a jogorvoslathoz és azzal összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való joga, mivel a korábbi háromfokú jogorvoslati rendszert a Kp. 99. §-a kétfokúvá tette, azaz a hatósági döntést érdemben felülvizsgáló bírósági ítélet felett nincs szakmai kontroll, a közigazgatási bíráskodás másodfokú fellebbviteli fóruma hiányzik, ekként rendes jogorvoslati lehetőség hiányában a bírói ítélet szakmai felülvizsgálata korlátozottá vált, a Kp. 118. §-a, közelebbről annak (1) bekezdése szerinti előszűrő beiktatásával. Az igazságügyi szakértői vélemény kapcsán az indítvány szerint ellentmondásos, hogy a Kp. 80. § (1) bekezdése szerint a megelőző hatósági eljárásban kirendelt szakértő bírói igénybevétele az elsődleges, míg a Kp. 80. § (3) bekezdése kizárólagosságot ír elő. Az indítványozó azt is sérelmezte, hogy a bizonyítási terhet a jogvédelmet kéőre telepítette a jogalkotó. Az indítványozó szerint a támadott szabályozás a fentiek okán nem tesz eleget a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményének, továbbá sérti a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot. Hivatkozott arra is, hogy álláspontja szerint a perindításkor a Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja szerinti kormányhivatal fogalma jelenthette egyaránt a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szerinti kormányhivatalt, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatalt is, vagyis a szabályozás jogalkotó általi módosításáig a jogkereső állampolgár számára nem volt egyértelmű, hogy melyik hatáskörű fórumhoz forduljon igényével, ezért a támadott szabályozás sérti a jogbiztonság részét képező normavilágosság követelményét és azzal összefüggésben a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jogot.
- [7] 2.2. Az indítványozó a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.026/2018/55. számú ítélete alaptörvény-ellenességét ezért állította, mert álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való joga mind a bírósági, mind a hatósági eljárásban sérült, mivel a bíróság olyan szakértő kirendeléséről intézkedett, amely szakértő már a megelőző eljárásban sem rendelkezett kompetenciával abban a szakkérdésben, amelynek szakértő útján történő bizonyítására az indítványozó felperesi pozícióban indítványt tett, vagyis hatóság és a bíróság nem jogszerűen beszerzett bizonyítékra alapította határozatait. A felülvizsgálati döntés alaptörvény-ellenességét pedig azért állította, mert álláspontja szerint a Kúria a felülvizsgálati kérelem befogadása körében a Kp. 118. §-ában foglaltakat „jogellenesen és szűken értelmezte”, aminek következtében sérült a tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz joga. Továbbá arra is hivatkozott, hogy értelmezése szerint – a Kúria álláspontjával szemben – a vonatkozó szabályozás szerint a Kp. 12. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a megyei kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per törvényszéki hatáskörbe tartozott, így megnyílt volna a fellebbezés lehetősége, ezért a támadott döntés sérti a tisztességes bírósági eljárás követelményét, valamint a jogorvoslathoz való jogot.
- [8] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott, a bírói döntések alaptörvény-ellenességét állító panasz megfelel-e az indítványokkal szemben támasztott, az Abtv.-ben meghatározott követelményeknek és ezzel kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [9] 3.1. Az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a jogalkotó 2019. december 20-i hatállyal módosította az Abtv. 27. §-át, erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadási vizsgálatát az Abtv. módosított szabályozása alapján végezte el, figyelemmel arra, hogy a 3030/2020. (II. 24.) AB határozat értelmében a módosított szabályozás az Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő ügyekben is irányadó, illetve alkalmazható.
- [10] Az Abtv. 27. §-ának az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései: „(1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés
- a) az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti vagy hatáskörét az Alaptörvénybe ütközően korlátozza, és
- b) az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Jogállásától függetlenül érintettnek minősül az a személy vagy szervezet,

a) aki (amely) a bíróság eljárásában fél volt,

b) akire (amelyre) a döntés rendelkezést tartalmaz, vagy

c) akinek (amelynek) jogára, kötelezettségére, magatartása jogszerűségére a bíróság döntése kiterjed.

(3) Közhatalmat gyakorló indítványozó esetén vizsgálni kell, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog megilleti-e.”

- [11] 3.2. A vizsgálat során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogi képviselője a támadott kúriai végzést 2018. december 12-én vette át, míg alkotmányjogi panaszát 2019. február 6-án, határidőben nyújtotta be. Az indítványozó úgy nyilatkozott a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.026/2018/55. számú alkotmányjogi panasszal támadott ítéletét jogi képviselője útján 2018. november 5-én vette át. Ezen ítélet kapcsán az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott, az alkotmányjogi panasz benyújtására előírt hatvan napos határidő elmulasztása miatt az Abtv. 30. § (3) bekezdése alapján igazolási kérelem nyújtott be. Az igazolási kérelmében arra hivatkozott, hogy „az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai végzés birtokában került csak abba a helyzetbe, hogy alkotmányjogi panasszal éljen, hiszen eddig az időpontig abban a hiszemben volt, hogy a Kúria érdemben felülvizsgálja az ítéletet.” Az Abtv. 30. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság olyan alkotmányjogi panasz tárgyában is dönthet, amelyet az indítványozó rajta kívül álló elháríthatatlan okból történő akadályoztatása folytán a határidő eltelte után nyújtott be, és az akadály megszűnésétől számított tizenöt napon belül – az elbírálásra alkalmas indítvány benyújtásával egyidejűleg – igazolási kérelmet nyújt be. Az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket az indítványozó valószínűsíti.
- [12] Az Ügyrend 32. § (4) bekezdése alapján „[h]a a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó – és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott – alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában”.
- [13] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben rámutatott, hogy „[a] jogerős döntés tehát akkor támadható a Kúria nem érdemi döntésén keresztül, ha az indítványozó korábban, a megfelelő határidőben már nyújtott be alkotmányjogi panaszt a jogerős döntéssel szemben, ám a párhuzamosan benyújtott felülvizsgálati kérelem okán az visszautasítására került. A jelen ügyben az indítványozó korábban, a felülvizsgálati kérelemmel párhuzamosan nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt, így az Ügyrend 32. § (4) bekezdése jelen ügyben nem alkalmazható.” {3218/2018. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [18]}
- [14] Az igazolási kérelem vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem hivatkozott olyan rajta kívül álló elháríthatatlan okra, amely akadályozta volna a panasz határidőben történő benyújtásában, illetve az igazolási kérelem megalapozására szolgáló tényeket sem valószínűsítette a kérelmében. Az Alkotmánybíróság arra is utal, hogy az Ügyrend 32. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében a jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra, mint rendkívüli jogorvoslatra, vagyis jelen esetben nem foghat helyt az indítványozó azon hivatkozása, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai végzés birtokában került csak abba a helyzetbe, hogy alkotmányjogi panasszal éljen. Az Alkotmánybíróság ezért az igazolási kérelmet elutasította.
- [15] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a 3218/2018. (VI. 21.) AB végzésben foglaltakat tovább pontosította, amikor kimondta: „az eljárást befejező döntéssel felülvizsgált más bírósági (vagy hatósági) döntések vizsgálatára és megsemmisítésére csak két esetben van lehetőség: az eljárást lezáró döntés megsemmisítése esetében [lásd: Abtv. 43. § (4) bekezdés], illetve akkor, ha az alsóbb fokú bírósági döntés az irányadó szabályok szerint önállóan is támadható volt alkotmányjogi panasszal és az indítványozó ilyen kérelmet korábban benyújtott. Jelen ügyben egyik eset sem áll fenn, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozónak a másodfokú, jogerős ítéletre vonatkozó érvei vizsgálatát mellőzte.” {3078/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [9]}
- [16] Jelen esetben a hivatkozott feltételek egyike sem áll fenn, mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.026/2018/55. számú jogerős ítéletének állított alaptörvényellenességére vonatkozó indítványozói érveket nem vizsgálhatta, ezért az Abtv. 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panasz befogadhatóságát a továbbiakban a támadott kúriai végzés vonatkozásában értékelte.

- [17] 3.3. Az indítványozó a kúriai döntés alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére hivatkozva állította, a végzés indokolásának 2.2. pontjában (Indokolás [71]) írtak szerint. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány a támadott kúriai döntés állított alaptörvény-ellenessége tekintetében határozott kérelmet tartalmaz és megfelel a törvényben előírt alaki és tartalmi követelményeknek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Kúria felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadó végzése az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerint a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek minősül, így alkotmányjogi panasszal támadható (lásd például: 3245/2019. (X. 17.) AB végzés, Indokolás [14]).
- [18] Az indítványozói jogosultság [Abtv. 51. § (1) bekezdés] vizsgálata körében az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. módosított 27. § (1) bekezdése értelmében a helyi közhatalmat gyakorló szervezet (a jelen ügyben az indítványozó önkormányzat) is jogosult az Abtv. 27. §-ában foglalt panasz előterjesztésre. Az indítványozó nem csak jogosult, de a vizsgált esetben érintett is, mert felperese volt a közigazgatási pernek [Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pont].
- [19] Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése a helyi közügyek önálló intézését illetve a helyi közhatalom gyakorlását rendeli az önkormányzatok, mint területi alapon szervezett közösségek öngazgatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek hatáskörébe. A módosított Abtv. 27. § (3) bekezdése a közhatalmat gyakorló indítványozó esetében további törvényi feltételként írja elő annak a vizsgálatát, hogy a panaszában megjelölt, Alaptörvényben biztosított jog (jelen esetben az indítványozó által hivatkozott tisztességes eljárásról és jogorvoslatról való jog) megilleti-e).
- [20] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egyes alapjogok a természetüknél fogva csak az emberre vonatkoznak, míg más alapjogok a jogi személyeket – így a közhatalmat gyakorló szervezetet – is megilletik.
- [21] Az Alkotmánybíróság a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban megállapította: „A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek” (Indokolás [21]). Az Alkotmánybíróság indokolása szerint ugyanis a polgári perben „a magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslatról való jog” (Indokolás [21]).
- [22] Az Alkotmánybíróság egy alapjog tekintetében már kimondta, hogy az minden indítványozót megillet: az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdéséből – miszerint a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik – következően az önkormányzatokat, amennyiben bírósági eljárásban félként vesznek részt, a jogviszony és a jogvita jellegétől függetlenül megilleti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárásról való jog {3158/2018. (V. 16.) AB végzés, Indokolás [22], megerősítette: 3030/2020. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [23] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljárásról való jogra vonatkozó értelmezését nemcsak a polgári perre, hanem a közigazgatási perre is irányadónak tekinti, ebből következően a tisztességes bírósági eljárásról való jog, valamint a jogorvoslatról való jog jelen esetben a helyi közhatalmat gyakorló indítványozót is megilleti.
- [24] 3.4. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel.
- [25] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panasz a kúriai felülvizsgálati döntés, és az azt megelőző bírósági eljárás teljes felülbírálatára, és a bizonyítékok újbóli mérlegelésére irányul. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kiküszöbölésére van jogköre, következetes gyakorlata értelmében a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban már nem rendelkezik hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, nem ténybíró, a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ezen keresztül a tényállás megállapítása, illetve annak felülvizsgálata a jogorvoslati eljárás(ok) során a bíróságok, végső soron a Kúria feladata {3273/2016. (XII. 20.) AB végzés, Indokolás [13]}. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint annak megítélése, hogy a felülvizsgálati kérelem befogadásának feltételei fenn-

- állnak-e vagy sem, nem alkotmányosság, hanem szakjogi-törvényértelmezési kérdés, melyben az Alkotmánybíróság a Kúria döntését nem bírálhatja felül {legutóbb hasonlóan: 3365/2019. (XII. 16.) AB végzés, Indokolás [21]}.
- [26] Az indítványozó a kúria eljárásával kapcsolatosan nem állított olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz sem alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet nem vetett fel.
- [27] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján előterjesztett indítványelemek vizsgálatát végezte el a Kp. támadott rendelkezései tekintetében.
- [28] 4.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésének *a* és *b* pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *c* pontja alapján az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy, vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [29] A 3311/2019. (XI. 21.) AB határozat kimondta, hogy „az Abtv. nem ismer olyan eljárástípust, ami kifejezetten az önkormányzatokra, esetleg állami szervek egymás közötti fellépésére vonatkozna. Ellenben sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d* pontja, sem az Abtv. 26–27. §-ai nem tartalmaznak olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzatok indítványozói jogosultságát.” (Indokolás [33])
- [30] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó hivatkozott többek között az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdése, B) cikk (1) bekezdése, T) cikk (1) bekezdése, az R) cikk (2) bekezdése, valamint a 25. cikk és a 28. cikk bekezdésének sérelmére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikkére vonatkozó gyakorlata értelmében „az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései az állam kötelezettségeit határozzák meg az alapjogok védelme és biztosítása érdekében, így közvetlenül ezen rendelkezések vonatkozásában sincs helye alkotmányjogi panasznak” {3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [8]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [31] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben benyújtott panasszal összefüggésben fenntartotta korábban kialakított gyakorlatát: a jogbiztonság nem alapjog, annak sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben lehet alapítani, mégpedig a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]}. Az indítványozó nem e kivételes körre, hanem általánosságban a jogbiztonságra alapította panaszát. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése, az R) cikk (2) bekezdése, valamint az Alaptörvény 25. és 28. cikke az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján nem tekinthetőek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, ezért ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható {3176/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [29]; 3315/2018 (X. 16.) AB végzés, Indokolás [27]}.
- [32] Az Alkotmánybíróság a fenti alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában érdemi vizsgálatot nem folytathatott le, mivel az indítvány ebben a vonatkozásban nem felel meg az Abtv. 26. § (1) bekezdés *a* pontjában meghatározott azon követelménynek, amely szerint alkotmányjogi panaszt abban az esetben lehet benyújtani, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be.
- [33] 4.2. Az indítványozó a Kp. 12. § (2) bekezdés *a* pontja állított alaptörvény ellenessége tekintetében általánosságban – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiányára való hivatkozás nélkül – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alapította alkotmányjogi panaszát, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét lényegében a normavilágosság sérelmén keresztül állította, mivel nézete szerint a támadott szabályozás jogalkotó általi módosításáig „a jogkereső állampolgár számára nem volt egyértelmű, hogy melyik hatáskörű fórumhoz forduljon igényével.” Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Kúria az alkotmányjogi panasszal támadott döntésében az indítványozó hatásköri kifogásában foglaltakat (mely szerint a munkaügyi bíróság hatáskör hiányában járt volna el) nem osztotta, és egyértelműen rámutatott, hogy a Ksztv. szerinti kormányhivatal nem azonos a fővárosi vagy megyei kormányhivatallal.

- [34] 4.3. Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozva a Kp. 80. § (1) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességét is állította, a végzés indokolásának 2.1. pontjában (Indokolás [6]) írtak szerint.
- [35] Az Alkotmánybíróság az 5/2020. (I. 29.) AB határozatban a Kp. 80. § (3) bekezdésére figyelemmel már vizsgálta a Kp. 80. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, valamint és XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben és az indítványozó bíró kezdeményezését elutasította. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az indítványnak a Kp. 80. § (1) és (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állító részében ítélt dolog áll fenn, mivel az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezések vizsgálatára irányul és az indítványozó az Alaptörvénynek ugyanazon rendelkezéseire és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kéri az alaptörvény-ellenesség megállapítását, Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltétel fennállását állapította meg, ezért az indítványt az Abtv. 64. § f) pontja alapján visszautasította, annak fenntartásával, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alkotmányjogi panasz jelen esetben nem alapítható.
- [36] 4.4. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata alapján az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján olyan jogszabályi rendelkezés felülvizsgálata kérhető, amelyet a bíróság a határozat meghozatala során alkalmazott. A kúriai végzés meghozatala során a Kúria az indítványozó által támadott a Kp. 99. § (1) bekezdését nem alkalmazta, ami jelen esetben az érdemi alkotmánybírói vizsgálat akadályá.
- [37] Az indítványozó a Kp. 118. §-a alaptörvény-ellenességét is állította. Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy a Kúria az alkotmányjogi panasszal támadott döntésében a Kp. 118. § (1) bekezdését alkalmazva, az abban foglalt befogadási okok alapján megvizsgálta a felülvizsgálati kérelmet és megállapította, hogy a befogadás feltételei nem állnak fenn, ezért e felülvizsgálati kérelem befogadását megtagadta. Az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben a tisztességes bírói eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét arra hivatkozással állította, hogy a kúriának a felülvizsgálati kérelem befogadását elutasító döntése ellen „semmilyen jogorvoslati lehetőség nincs” biztosítva, a bírói ítélet szakmai felülvizsgálata korlátozottá vált a Kp. 118. (1) bekezdése szerinti előszűrő beiktatásával.
- [38] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben önálló érvelést nem fejtett ki, a tisztességes bírói eljáráshoz való jog sérelmét a jogorvoslathoz való alapjog sérelmén keresztül állította, ezért az indítvány csak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatkozásában tartalmaz alkotmányjogilag releváns indokolást, továbbá kizárólag a Kp. 118. § (1) bekezdése állított alaptörvény-ellenessége tekintetében felel meg a határozott kérelem követelményének [Abtv. 52. § (1b) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság – a fentiekre tekintettel – a továbbiakban a Kp. 118. § (1) bekezdése vonatkozásában az alkotmányjogi panasz befogadásának az Abtv. 29. §-a szerinti feltételeit csak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog tekintetében vizsgálta.
- [39] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz indítvány akkor fogadható be, ha az abban kifejtettek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet támasztanak alá, vagy ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel.
- [40] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog nem követeli meg a rendkívüli perorvoslati rendszer létét. A felülvizsgálati eljárás esetleges elmaradása, a felülvizsgálati kérelem nem érdemben történő elutasítása a jogorvoslathoz való jog sérelmét sem alapozza meg. Amint azt az Alkotmánybíróság például a 3025/2016. (II. 23.) AB határozat indokolásának [24] bekezdésében kifejtette, „az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatokra vonatkozik. Tárgyát tekintve a bírói, illetőleg hatósági döntésekre terjed ki, tartalma szerint pedig az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti [...]. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt rendelkezéssel nem hozható összefüggésbe.” {Hasonlóan: 3233/2016. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [16]}
- [41] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát figyelembe véve tehát megállapítható, hogy a támadott, a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat megengedésének eseteit szabályozó jogszabályi rendelkezés [Kp. 118. § (1) bekezdés] és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog alkotmányos védelmi köre között nincs tartalmi kapcsolat, ezért nem állapítható meg az Abtv. 29. §-ban foglalt „vagylagos” törvényi feltételek egyike sem. „Az Alkotmánybíróság tehát változatlanul fenntartja az álláspontját, miszerint a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat szabályozása során a törvényhozás meghatározhatja a felülvizsgálat alá eső jogerős döntések körét. Az a körülmény pedig, hogy nem minden végzés ellen van helye felülvizsgálat-

nak, összhangban van a jogintézmény rendkívüli jogorvoslati jellegével.” {3019/2014. (II. 11.) AB végzés, Indokolás [27]}.

- [42] 5. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *a)*, *d)* és *h)* pontja alapján – figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is – visszautasította.

Budapest, 2020. május 26.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

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

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Juhász Miklós
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [43] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor az indokolást érintően fontosnak tartom az alábbiak kiemelését.
- [44] 1. Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 32. § (1) bekezdése egyértelművé teszi, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz akkor is benyújtható, ha törvény felülvizsgálati kérelem vagy indítvány benyújtását is lehetővé teszi. Az Abtv.-ben a befogadás törvényi feltételeinek körében meghatározott jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége ugyanis nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra.
- [45] 1.1. A gyakorlatban ugyanakkor problémát jelentett azoknak az eseteknek a kezelése, amikor az indítványozó felülvizsgálati kérelmet (indítványt) és alkotmányjogi panaszt is benyújtott. Ilyenkor az Alkotmánybíróságnak úgy kellett lefolytatnia a jogerős döntés vonatkozásában az alkotmányjogi panasz eljárást, hogy fennállt annak a lehetősége, hogy a Kúria azt hatályon kívül helyezi, illetve megváltoztatja. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrendjét az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozattal módosította, és a 32. § (3) bekezdésében rögzítette: „Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.”
- [46] 1.2. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdésének alkalmazása ugyanakkor újabb értelmezési kérdéseket vetett fel. A gyakorlatban ugyanis problémát jelentett az, ha a Kúria az indítványozó által benyújtott felülvizsgálati kérelmet (indítványt) nem vizsgálta érdemben, hanem azt állapította meg, hogy az eljárási törvények alapján nincs helye felülvizsgálatnak [a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 416. § (4) bekezdés, a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 650. §, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 271. §, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 407–408. §]. A Kúriának ez a döntése olyan eljárást lezáró döntésnek tekinthető, amely az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal támadható ugyan, de a peres eljárás érdemét (a perbe vitt igény elbírálását) nem érinti.

- [47] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezen indítványoknak a megítélése azért okozott nehézséget, mert lehetőséget teremtett az indítványozók számára, hogy a Kúria nem érdemi végzésével együtt, azon keresztül az ügy érdemében hozott jogerős döntést is megtámadják. Minderre pedig olyan időben kerülhetett sor, amikor az alkotmányjogi panasz benyújtására megállapított 60 napos határidő a jogerős döntéstől már értelemszerűen eltelt.
- [48] Ezt a helyzetet kívánta kezelni az Ügyrend 32. § (4) bekezdése. E szerint „[h]a a jogerős döntést megtámadó alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a Kúria folyamatban lévő eljárására tekintettel visszautasította, majd a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt elutasító döntést hozott a hiánypótlás vagy kiegészítés elmaradása, vagy a felülvizsgálatra nyitva álló határidő indítványozó általi elmulasztása miatt, vagy azért, mert a felülvizsgálat kizárt, akkor a Kúria ezen döntését az Abtv. 26. § (1) bekezdése vagy 27. §-a alapján megtámadó – és az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül benyújtott – alkotmányjogi panaszt, amennyiben az a jogerős döntésre is kiterjed, nem lehet elkésettnek tekinteni e határozat vonatkozásában.”
- [49] 1.3. Az Ügyrend 32. § (4) bekezdése azonban a gyakorlatban szintén értelmezési kérdéseket vetett fel azzal összefüggésben, hogy vizsgálható-e a jogerős döntés abban az esetben, ha az indítványozó korábban a jogerős döntést alkotmányjogi panasszal nem támadta meg.
- [50] Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalása ezzel a kérdéssel összefüggésben adott iránymutatást. Megállapította, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott alkotmányossági felülvizsgálat keretében a Kúria döntésén keresztül a – korábban alkotmányjogi panasszal megtámadott, de a felülvizsgálati eljárás miatt érdemben nem vizsgált – jogerős döntés – a korábbi alkotmányjogi panaszba foglalt kérelemnek megfelelően – akkor is felülvizsgálható, ha az indítványozó korábban felülvizsgálati (vagy csatlakozó felülvizsgálati) kérelmet nyújtott be, de azt a Kúria érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.”
- [51] Véleményem szerint az 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás hivatkozott megállapításából csupán az következik, hogy a jogerős döntés a Kúria nem érdemi végzésén keresztül „akkor is felülvizsgálható”, ha az indítványozó korábban felülvizsgálati kérelmet (indítványt) nyújtott be, és az Alkotmánybíróság erre tekintettel a korábban benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasította. Az értelmezésből ugyanakkor, álláspontom szerint nem következik, hogy a jogerős döntés nem vizsgálható felül, ha korábban az indítványozó nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt a jogerős döntés ellen.
- [52] 1.4. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend módosításával egyértelművé tette, hogy a felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – kimerítése nem feltétele az alkotmányjogi panasz benyújtásának, de ha az indítványozó az alkotmányjogi panasszal párhuzamosan felülvizsgálati kérelmet (indítványt) is előterjeszt, a jogerős döntés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja. Ebből következően azon indítványozó vonatkozásában, aki a jogerős döntés ellen felülvizsgálati kérelmet (indítványt) kíván előterjeszteni, nem tűnik észszerűnek, hogy alkotmányjogi panaszt is benyújtson, hiszen azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján mérlegelés nélkül visszautasítja.
- [53] Mindezek alapján fontosnak tartom hangsúlyozni a következőket.
- [54] Véleményem szerint az Ügyrend 32. § (3)–(4) bekezdéséből nem következik szükségképpen, hogy a Kúria nem érdemi végzésén keresztül a jogerős döntés csak akkor vizsgálható, ha azt az indítványozó korábban alkotmányjogi panasszal megtámadta, és ezt az Alkotmánybíróság visszautasította. Úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak esetenként kellene vizsgálnia, hogy a felülvizsgálat eredményeként született döntéssel együtt a jogerős döntés alkotmányossági vizsgálatának a feltételei/indokai is fennállnak-e.
- [55] Az alkotmányjogi panasz előterjesztésének azon okból történő korlátozása, hogy az indítványozó nem támadta meg külön alkotmányjogi panasszal a jogerős döntést is, azokban az esetekben elfogadható, amikor az eljárási törvények alapján nem igényel mérlegelést, hogy van-e helye felülvizsgálatnak. Ezekben az esetekben ugyanis az indítványozó egyértelműen fel tudja mérni, hogy a felülvizsgálati kérelem (indítvány) érdemi vizsgálatának van-e helye, arra számíthat-e. Indokoltnak tartom ugyanakkor az Ügyrend 32. § (3)–(4) bekezdésének a megengedő értelmezését, ha a Kúria mérlegelési jogkörében dönt arról a kérdéssel, hogy a felülvizsgálat kizárt-e.

- [56] 1.5. A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy a konkrét esetben az Alkotmánybíróságnak nem azt kellett volna megállapítania, hogy az alkotmányjogi panasz a jogerős döntés vonatkozásában elkésett, hanem a fenti szempontokat kellett volna mérlegelnie.
- [57] 2. Az Alkotmánybíróság végzésének indokolásában utal arra, hogy „[a]z Alkotmánybíróság töretlen gyakorlatát figyelembe véve tehát megállapítható, hogy a támadott, a felülvizsgálat mint rendkívüli jogorvoslat megengedésének eseteit szabályozó jogszabályi rendelkezés [Kp. 118. § (1) bekezdés] és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog alkotmányos védelmi köre között nincs tartalmi kapcsolat” (Indokolás [41]), mert a felülvizsgálat – mint rendkívüli jogorvoslat – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt rendelkezéssel nem hozható összefüggésbe {hasonlóan: 3233/2016. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [16]}.
- [58] Ezzel a megállapítással nem értek egyet, mert álláspontom szerint az elmúlt időszakban az Alkotmánybíróság ettől az értelmezéstől eltért.
- [59] Az Alkotmánybíróság jelenlegi gyakorlatát a 6/2020. (III. 3.) AB határozatban a következőképpen foglalta össze: „A következetes alkotmánybírói gyakorlat szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből kényszerítően nem következik a rendes jogorvoslati formákon felüli, egyéb jogorvoslati lehetőségek biztosítása. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy amennyiben jogalkotó mégis megteremtette a rendes jogorvoslaton felüli, valamely további jogorvoslat lehetőségét, abban az esetben ez jogalkotói döntés e jogorvoslat elbírálására hatáskörrel rendelkező bíróságok számára olyan, az Alaptörvény 28. cikkéből fakadó alkotmányos kötelezettséget is létrehozott, amely szerint jogalkalmazásuk során a jogalkotó által megnyitott jogorvoslat lehetősége az Alaptörvényből levezethető követelményeknek megfelelően, így hatékonyan és ténylegesen is érvényesüljön.” (Indokolás [111]) {Lásd hasonlóan: 14/2015. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [43]; 11/2017. (V. 26.) AB határozat, Indokolás [31]; legutóbb: 3285/2017. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [27]; 3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [39]}
- [60] A fentiekből, véleményem szerint egyértelműen következik, hogy a felülvizsgálati eljárás és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése között alkotmányjogi összefüggés áll fenn, és ezért a tartalmi kapcsolat hiányára nem alapítható a visszautasítás.

Budapest, 2020. május 26.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírói ügyszám: IV/340/2019.

