

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3077/2015. (IV. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

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

végzést:

Az Alkotmánybíróság a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.Kpk.50.109/2013/2. számú végzése, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Főosztálya GYD-03/266-6/2014. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Rácalmás Város Jegyzője jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.Kpk.50.109/2013/2. számú végzése, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Főosztálya GYD-03/266-6/2014. számú végzése ellen.
- [2] Az indítványozó a közigazgatási határozat, valamint a bírói döntés alaptörvény-ellenességét állította és azok megsemmisítését kezdeményezte arra hivatkozással, hogy azok sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot.
- [3] Az ügynek a bíróság végzésében megállapított előzményét képezi, hogy a Közép-dunántúli Regionális Államigazgatási Hivatal 2009. június 5-én kelt 03/139-16/2009. számú jogerős határozatával – részben megváltoztatva a Rácalmás Nagyközség Jegyzőjének 278-6/2009. számú határozatát – építésügyi bírság megfizetésére kötelezte az építetetőt, amely a bírság összegét megfizette, de egyúttal a határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. A Székesfehérvári Törvényszék 21.K.21.730/2009/8. számú ítéletével a kérelmező keresetét elutasította. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság a 2011. január 26-án kelt, Kfv.II.37.220/2010/11. számú ítéletével az építésügyi bírságot kiszabó határozatokat a bírság tekintetében hatályon kívül helyezte és

az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. A hatályon kívül helyezés folytán újra indult eljárásban Rácalmás Város Jegyzője a 2011. december 6-án kelt, 867-10/2011. számú határozatával újabb építésügyi bírság megfizetésére kötelezte a kérelmezőt. A határozat 2011. december 30-án jogerőre emelkedett, a hatóságok azonban nem intézkedtek a korábban jóval magasabb összegben megfizetett bírság visszautalásáról. Az elsőfokú építésügyi hatóság 2012. május 11-én kelt, 46-6/2012. számú végzésével az építésügyi bírság visszatérítésére irányuló kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította, amelyet a másodfokon eljáró Fejér Megyei Kormányhivatal a 2012. július 9-én kelt, VII-B-003/504-7/2012. számú végzése helyben hagyott. A Székesfehérvári Törvényszék a 21.Kpk.21.543/2012/3. számú végzésével a másodfokú hatóság döntését az elsőfokú végzésre kiterjedő hatállyal hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárásra utasította.

- [4] Az alkotmányjogi panasz alapját jelentő új eljárás során az építésügyi hatóság jogszabályváltozás folytán elsőfokú hatóságként eljáró Dunaújvárosi Járási Hivatal Járási Építésügyi Hivatala a FE-02D/ÉPÍT/38-2/2013. számú határozatával elrendelte, hogy a számlakezelő államigazgatási szerv utaljon át meghatározott összeget az építetű részére. A másodfokon kijelölés folytán eljáró Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal a kifogásolt végzéssel megváltoztatta az elsőfokú határozatot és úgy rendelkezett, hogy a korábban befizetett bírság meghatározott részét és kamatait Rácalmás Város Jegyzőjének kell visszafizetnie az építetű számára. A másodfokú hatóság végzésével szemben az indítványozó (kérelmező) felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A Székesfehérvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alkotmányjogi panaszban támadott végzésében megállapította, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának a Pp. 332/A. §-ában megjelölt perelőfeltétele hiányzik, mivel a bíróság visszatérítéséről rendelkező „technikai” döntés a Ket. 98. § (3) bekezdés értelmében önálló fellebbezéssel nem támadható, ezért a Ket. 109. §-a alapján a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatának sincs helye.
- [5] Az indítványozó szerint az elsőfokú határozatot megváltoztató másodfokú végzés elsőfokú döntésnek tekinthető, mivel az a bírság visszafizetésére kötelezett személyét megváltoztatta. Az indítványozó álláspontja szerint a bíróságnak a kifogásolt végzést érdemben el kellett volna bírálnia. A jogorvoslathoz való jog sérelmét abban látja, hogy a bíróság „nem járt el megfelelően” a felülvizsgálati kérelem elbírálása során.
- [6] 2. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról.

A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.

- [7] Az Abtv. 27. §-a szerint az 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 az Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Jelen esetben az alkotmányjogi panaszt Rácalmás Város Jegyzője, vagyis állami és önkormányzati feladatot ellátó szerv nyújtotta be, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e az indítványozó érintettsége vagy fennáll-e az indítványozónak az indítványozói jogosultsága.
- [8] Az indítványozói jogosultság feltétele, hogy az egyedi ügyben, a bírósági eljárás során a bíróság megsértse az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát. Az Abtv. 27. § szerinti érintettség tehát nem csupán az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ügyben (jelen esetben: közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata) való érintettséget jelenti, hanem feltételezi az összefüggést az alapügy és az alkotmányjogi panasz eljárás között. Az alapügyben való érintettség az alkotmányjogi panasz eljárás szükséges, de nem elégséges feltétele. Az alkotmányjogi panasz funkciója a jogorvoslat, amely az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét feltételezi.
- [9] Az indítványozót, Rácalmás jegyzőjét a kifogásolt hatósági döntés mint elsőfokú építésügyi hatóságot vagyis államigazgatási hatáskör gyakorlóját kötelezte a befizetett bírság visszatérítésére. Az indítványozó ebbéli minőségében kérelmezte a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát és az alkotmányjogi panasz eljárást is. Az indítványozó állami szervként, különösen állami szervek egymás közötti jogvitájában azonban nem hivatkozhat az Alaptörvényben foglalt jogok sérelmére.
- [10] Az Alkotmánybíróság már a 65/1992. (XII. 17.) AB határozatában kifejtette: „[az] alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” (ABH 1992, 289, 291.)
- [11] A fenti megállapításra utalva a 23/2009. (III. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[a] fentiekből következően közhatalmi jogosítvánnyal

felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére.” (ABH 2009, 174, 188.)

- [12] A 240/D/2009. AB végzésben pedig azt hangsúlyozta az Alkotmánybíróság, hogy „[a]lkotmányjogi panasz benyújtására tehát az a személyi kör jogosult, akinek az Alkotmány a közhatalommal szembeni védelemképpen jogokat állapít meg.” (ABH 2010, 2947, 2948.)
- [13] Az Alkotmánybíróság a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzésben – megerősítve a korábbi gyakorlatát {Indokolás [5]–[7]} – a konkrét ügyben kimondta, hogy a helyi választási iroda vezetője az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vagy annak megtagadására vonatkozó döntése meghozatalakor közhatalmi jogosítványt gyakorol, ezért alapjogi sérelme nem merülhet fel {Indokolás [8]}.
- [14] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozónak államigazgatási hatáskör gyakorlójaként nincs joga alkotmányjogi panasz benyújtására, ezért azt az Ügyrend 30. § (2) bekezdése c) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Stumpf István s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [15] Támogatom a rendelkező részi visszautasítást, de más indokolással. A határozat indokolása ugyanis azon nyugszik, hogy az alkotmányjogi panaszra vonatkozó, korábbi Alkotmányra szabott alkotmánybírószági gyakorlatra alapozva kizárja az önkormányzatokat –, ahogy más államhatalmi szerveket is – az alkotmányjogi panasszal élés lehetőségéből, és így a jelen esetben sem lehet befogadni ezt az indítványt: „az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének egyik eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak

védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására. (ABH 1992, 289, 292).” (Indokolás [10]).

- [16] A régi alkotmánybírósági gyakorlat átvétele a jelen esetben azonban több problémát vet fel. Az egyik ezek közül az, hogy az Alaptörvény ma már a lényegyet illetően másképpen rendezte az alkotmányjogi panasz funkcióját és formáit, mint azt a régi Alkotmány tette, és bevezette a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz lehetőségét, melyről a jelen ügyben is szó van. Másik lényeges eltérés a régi Alkotmány szabályozásától, hogy az Alaptörvény felhatalmazása alapján kiadott alkotmánybírósági törvény (Abtv.) az alkotmányjogi panaszt nem pusztán az alapvető jogok védelmére irányozta elő, hanem tágabban az „Alaptörvényben biztosított jogok” védelmére (lásd az Abtv. 26–27. §-ait). Az önkormányzatokban megszerveződött állampolgári közösségek számára az Alaptörvény egy sor jogot és önkormányzati szervezeteik számára hatáskört biztosít, és mivel – szemben a többi államhatalmi ággal – számukra nem lehetséges az Alkotmánybírósághoz fordulás az előzetes- vagy utólagos normakontrollal, vagy akár bírói eljárás közben, így egyetlen lehetőségük az alkotmányjogi panasszal élés lehetősége marad, ha más hatalmi ág vagy a bírói hatalom döntése sérti az Alaptörvényben biztosított jogait, hatásköreiket.
- [17] Megítélésem szerint így ezen okok miatt nem áll összhangban az Alaptörvény értékeivel és rendeltetésével, ha a régi alkotmánybírósági gyakorlatot követve továbbra is kirekesztjük az önkormányzatokat az alkotmányjogi panasz lehetőségéből. Jelen esetben így a visszautasítást inkább arra kellett volna alapozni, hogy bár a másodfokon döntő bíróság felülmérlegeléssel hozta meg a döntését, de mivel erre jogszabályi lehetőség volt, a jogerős döntés ellen már nem támaszthat alaptörvényi igényt az indítványozó további jogorvoslatra. Ezzel az indokolással megalapozottan vissza lehetett volna utasítani az indítványt, miközben el lehetett volna kerülni a ma már alaptörvény-ellenes, régi alkotmánybírósági döntési formula megismétlését az önkormányzatok alkotmányjogi panaszából való kirekesztésére.

Budapest, 2015. április 20.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/425/2015.

