

Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
102.K.27.979/2018/8.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 111 / 102 - 01 / 2019	
Érkezett: 2019 JAN 16.	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 5	Eljáró ügyvéd: Dr. [signature]

A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Márai Ügyvédi Iroda (eljáró ügyvéd: Dr. Márai István Levente – 4025 Debrecen, Hatvan u. 1. A/VIII/I/1.) által képviselt [redacted] felperesnek – Dr. Loósz Tamás kamarai jogtanácsos által képviselt Budapest Főváros Kormányhivatala (1126 Budapest, Németvölgyi út 37-39.) alperes ellen **haditechnikai tevékenység engedélyezése tárgyában hozott határozat, mint közigazgatási cselekmény jogszerűsége vizsgálata** iránt folyamatban lévő közigazgatási perben

v é g z é s t:

A bíróság az **eljárást felfüggeszti**, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. §-a alapján – figyelemmel az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjára – az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi:

egyrészt a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI.16.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése **Alaptörvényellenességének megállapítását** az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés jogorvoslathoz való alapvető jog, valamint a XXIV. cikk (1) bekezdése tisztességes hatósági eljáráshoz való jog szabályaival való ütközés miatt,
másrészt a 156/2017. (VI.16.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdésének a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 102.K.27.979/2018. szám alatt folyamatban lévő közigazgatási perben való **alkalmazásának kizárását**.

A végzés eljárást felfüggesztő része ellen a közléstől számított 8 napon belül a Fővárosi Törvényszékhez címzett, de a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál elektronikus úton előterjeszthető fellebbezésnek van helye.

A Fővárosi Törvényszék előtti eljárás során a jogi képviselő kötelező.

I n d o k o l á s

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek Alaptörvény ellenességét észleli, vagy alaptörvényellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvény ellenességének megállapítását, illetve az Alaptörvény ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

A bíróság álláspontja szerint a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 102.K.27.979/2018. ügyszám alatt folyamatban lévő közigazgatási perben alkalmazandó a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI.16.) (továbbiakban: Korm.R.) 9. § (4) bekezdése, amely a közigazgatási hatóság döntéséhez kapcsolódóan az indokolás mellőzését állapítja meg, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésébe, valamint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe ütközik.

A Korm. rendelet érintett rendelkezése a következő:

9. § (1) bekezdés

....

c) pontja szerint: „A kérelmet el kell utasítani, ha a kérelmezett tevékenység, a kérelmező, a kérelmező tulajdonosa, felelős vezetője, vagy a kérelmezett tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó munkakörben foglalkoztatott alkalmazottja az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vagy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat írásos véleménye alapján nemzetbiztonsági érdeket sért vagy nemzetbiztonsági kockázatot jelent, vagy a Terrorelhárítási Központ írásos véleménye alapján terrorveszélyt jelent.”

„9. § (4) bekezdés Az (1) bekezdés c) és d) pontjában meghatározott esetekben, illetve az engedély ezek alapján történő visszavonása esetén a Hatóság a döntésében az indokolást mellőzi.”

I. A bíróság előtt folyamatban lévő közigazgatási jogvita összefoglalása

A felperes az arra rendszeresített haditechnikai tevékenység engedélyezése elnevezésű nyomtatvány előterjesztésével, és kötelező okiratok csatolásával kérelemmel élt az alperesnél vadászati célú nagykereskedelem tevékenység engedélyezése iránt. A kérelem nyomtatványon a haditechnikai termék/szolgáltatás jellemző műszaki paramétereinél a következőket tüntette fel: „vadász és sport fegyverek, lőszerek, távcsővek”.

Az alperes 2018. március 28-án kelt BP/15/HTO-HE-TE-204-2/2018. számú határozatával a kérelmet elutasította.

A határozat indokolást nem tartalmaz.

A határozat rendelkező része a jogorvoslati tájékoztatás mellett a következőket is tartalmazza „Az indokolást a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI.16.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése alapján mellőztem.”.

A felperes kereseti kérelmében ennek a határozatnak a jogszerűsége vizsgálatát kezdeményezte. Keresetében amellet, hogy hivatkozott a tényállás feltárásának hiányára, a jogorvoslati kioktatás hiányosságaira, jogsértőnek vélte az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdésére hivatkozással az indokolási kötelezettség elmaradását.

Álláspontja szerint az Ákr. törvényi szintű jogforrásként előírja a határozat kötelező tartalmi elemeiként az indokolási kötelezettséget is, ezzel nem lehet ellentétes egy alacsonyabb szintű jogforrás, nevezetesen a jogvitában alkalmazandó Kormányrendelet 9. § (4) bekezdése.

Az alperes védiratában a kereset elutasítását indítványozta.

Az indokolás mellőzéséhez kapcsolódó felperesi érveléssel összefüggésben előadta, hogy egyrészt a haditechnikai termékek gyártásának és haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről szóló 2005. évi CIX. törvény 4. §-a felhatalmazást ad kormányrendelet megalkotására az engedély iránti kérelem eljárási rendje meghatározásához, mely megalapozza az Ákr. általános szabályaival (indokolási kötelezettség) ellentétes különös eljárásjogi rendelkezések (indokolás mellőzése) megalkotását.

Másrészt felhívta a figyelmet az Ákr. 8. § (3) bekezdésére, mely szerinte törvényi felhatalmazást ad arra, hogy egyes hatósági eljárások az Ákr. szabályaival összhangban álló kiegészítő rendelkezést tartalmazzanak.

Az alperes védíratából derül ki, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat írásos véleménye alapján hozta meg az alperes a döntését – mely írásos vélemény a 2009. évi CLV. törvény 3. § (1) bekezdés a) pontja szerinti nemzeti minősített adatot képező – alperes előtt is ismeretlen – „bizalmas” minősítésű információk alapján került megfogalmazásra.

(Az ügy érdeméhez nem tartozik, de az eljárás része, hogy először a keresetlevél a Fővárosi Törvényszékhez érkezett meg. A Fővárosi Törvényszék 106.K.700.635/2018/2-es végzésével a keresetlevelet áttette a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz – ez utóbbi bírói fórum pedig 2018. szeptember 24-én kelt 1.K.32.054/2018/7. sorszámú végzésével egyrészt a pert megszüntette, és elrendelte a keresetlevél áttételét a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, miután megállapította az illetékességének a hiányát.

II. Az alkotmánybíróági kezdeményezés indoka

II/1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései

XXVIII. cikk (1) bekezdése: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság, tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

XXVIII. cikk (7) bekezdése: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.

XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

II/2. Érvelés:

Az Alkotmánybíróság több alkalommal foglalkozott a három idézett alaptörvényi rendelkezés értelmezésén keresztül a tisztességes bírósági eljárás, a tisztességes hatósági eljárás, és a hatékony jogorvoslat kérdésével.

A perbíróság előtt is ismert a 25/2018. (XII.28.), a 14/2018. (XI.27.) AB határozat jogi érvelése, és kifejezetten az indokolási kötelezettség elmulasztása kérdésével foglalkozó 8/2011. (II.18.) AB határozat – mely határozatokban szereplő jogi érvelés a perbíróságra inspiráló volt az alkotmánybíróági kezdeményezés során.

A perbíróság szerint a közigazgatási határozat indokolásának mellőzését előíró jogszabályi rendelkezés – bár mindhárom alaptörvényi rendelkezésbe ütközhet –, és a kapcsolódó jogi érvelés többször átfedi egymást, a bíróság a három alaptörvényi rendelkezésbe ütközéshez kapcsolódó érvelését külön tünteti fel.

Ad1.

Tisztességes hatósági eljárás – indokolási kötelezettség – Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés
Az Alaptörvény a tisztességhez eljáráshoz való jogot az emberi jogi egyezményeknek, és az Alapjogi Chartának megfelelően deklarálja. Az elv összefüggésben áll a jó közigazgatás fogalmával, valamint a közigazgatási eljárásjog közös európai elveivel. Ez utóbbival

kapcsolatos követelmények az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1977-ben megalkotott határozatában is szerepeltek, amelyek között kifejezetten fellelhető a közigazgatási szerv indokolási kötelezettsége.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés második mondatában foglalt indokolási kötelezettséget az eljárási törvények is tartalmazzák, a tisztességes hatósági eljárás részjogosítványait alapvető szinten deklarálják.

A hatóságok, közigazgatási szervek döntéseikhez kapcsolódó indokolási kötelezettség hiányában az ügyfél meg van fosztva annak lehetőségétől, hogy a hatóság döntése indokait megismerhesse, és ez elvezet a hatékony jogvédelem gyakorolhatósága, és a tisztességes bírósági eljárás kérdéséhez is.

Az EJEK bár nem hatósági döntés indokolásának kérdésével, de mégis egy közszolgálati jogviszonyt érintő döntésben, 1955/11.K.M.C. kontra Magyarország ügyben foglalkozott a közszolgálati tisztviselő jogviszonyának indokolás nélkül történő megszüntetése kérdésével, és rögzítette 2012. július 10-ei ítéletében, hogy az indokolás nélküli jogviszony megszüntetése kiüresíti a bírósághoz fordulás jogát.

Jelen közigazgatási jogvitában az a jogszabályi rendelkezés, hogy a hatóság a Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése miatt indokolást nem tartalmazó döntést hoz, a tisztességes hatósági eljárás és indokolási kötelezettséget előíró Alaptörvény XXIV. cikk (1e) bekezdésébe ütközik.

A bíróság álláspontja szerint az Ákr. 8. § (3) bekezdése nem nyújt kellő felhatalmazást az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében alaptörvényi szinten megjelenő indokolási kötelezettséggel szemben arra, hogy kormányrendeleti szintű jogforrás az Ákr. 81. § (1) bekezdésében rögzített hatósági határozat kötelező tartalmi elemeitől történő ilyen lényegi eltérést megengedjen.

Az Ákr. 8. § (3) bekezdése egyébként is kiegészítő eljárási rendelkezések megalkotására ad törvényi felhatalmazást, az indokolási kötelezettség mellőzését előíró jogszabályi rendelkezés ilyenek nem tekinthető.

Ad2.

Tisztességes eljáráshoz való jog és a bírósághoz fordulás joga – Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés

Az Alaptörvény kommentárja a tisztességes eljáráshoz való jogot a legátfogóbb igazságszolgáltatással összefüggő jogként nevesíti.

Az elv szerepel az emberi jogi egyezményekben és az EJEK 6. cikkéhez kapcsolódóan számos strasbourgi döntés is ismert.

Az elv magában foglalja a bírósághoz fordulás jogát is. Amennyiben ugyanis a fél nem ismeri a döntéshez vezető okokat, érveket, akkor nem tudja azt sem megválaszolni, hogy mi az a jogsértő tevékenység, jogsértés a döntéshozatalban, amely miatt a bírósághoz fordulhat. Ez azonban már átvezet a jogorvoslati jog gyakorolhatósága Alaptörvény XXVII. cikk (7) bekezdésében rögzített elvéhez is.

Ad3.

Jogorvoslathoz való alapvető jog – Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

A közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára.

Bár a tisztességes eljárás követelménye is magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét – a tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem azonban attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.

Amennyiben egy hatósági döntéshez nincs indoklás társítva, akkor a jogorvoslati jog gyakorolhatósága teljességgel kiüresedik.

Ahogy azt a 25/2018. (XII.28.) AB határozat indokolása is tartalmazza; a közigazgatás joghoz kötöttsége olyan abszolút követelmény, amelyből egyenesen következik annak számonkérhetősége, hatósági eljárás esetén annak bírói vizsgálata.

A határozat indoklás nélkül történő meghozatala a hatékony jogorvoslatot kiüresíti. Perbeli esetben a felperes nem tud mit vitatni, hiszen az engedély kérelem elutasításának az indoka előtte teljesen ismeretlen, ezáltal a bíróság sem tudja betölteni a hatékony jogorvoslatot biztosító szerepét.

Bár az Alkotmánybíróság feladata az arányossági teszt elvégzése a hatékony jogorvoslathoz való jog, a bírósághoz fordulás joga, valamint az indokolási kötelezettség korlátozhatóságához kapcsolódóan, – a bíróság álláspontja szerint bár a közrend, a közbiztonság védelme akár indokolhatja is az indokolási kötelezettség – ezen keresztül a hatékony jogorvoslathoz való jog korlátozását – a normaszöveg jelenleg hatályos változata azonban teljességgel kiüresíti a bírói jogorvoslat lehetőségét.

Az a jogszabályi környezet, amelyben a jogalkotó lehetőséget ad a döntés indokolásának teljes mellőzésére, aránytalanul korlátozza a bíróság szerint a hatékony bírói jogorvoslathoz való jogot.

A fentiek alapján a bíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 32. §-a alapján alkalmazandó, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján az eljárást felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságnál a 156/2017. (VI.16.) Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése alaptörvényellenessége megállapítását kezdeményezte, az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdése szerint eljárva.

A végzés peres eljárást felfüggesztő rendelkezése elleni fellebbezési lehetőséget a Kp. 32. § d) pontja biztosítja.

Debrecen, 2018. december 28.



Dr. Figula Ildikó sk.
bíró, a tanács elnöke

A kiadmány hitelélül:

Tóth,
kiadó

