

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3197/2017. (VII. 21.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.321/2015/6/II. számú ítélete és a Kúria Kfv.VI.37.503/2016/7. számú ítélete, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Tíz indítványozó – jogi képviselőjük (dr. Czirmes György, 1035 Budapest, Szél u. 21.) útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K50.021/2016/10. számú ítélete, a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott Kfv.VI.37.503/2016/7. számú ítélete, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérik, melyeket ellentétesnek tartanak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, XIII. cikkével, XV. cikkével, illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [2] 2. Az indítványozók a panasszal támadott bírósági ítéletek alapjául szolgáló közigazgatási peres eljárás felperesei. A közigazgatási per alapjául szolgáló közigazgatási hatósági eljárásokban az érintett indítványozók tulajdonában álló ingatlanok kisajátítására került sor. 2009-ben a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. érdekében (a továbbiakban: NIF Zrt.) az M7-es autópálya nyomvonalának létesítése végett Szőlád község területén ingatlanokat sajátítottak ki, a felperesek esetében azonban erre végül azért nem került sor, mert szerződéses úton meg tudtak egyezni az érintett ingatlanrészek értékéről. Ezt az összeget a NIF Zrt.-től meg is kapták. Az így megmaradt, az autópálya nyomvonala által nem érintett ingatlanrészek azonban 3 000 m² alattiak voltak, amelyek ezáltal nem feleltek meg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Balaton tv.) 8. § (1) bekezdésében meghatározott azon követelménynek, miszerint „a kiemelt üdülőkörzet településeinek beépítésre nem szánt területein 3000 m²-nél kisebb telket – közlekedési, közműelhelyezési és hírközlési terület, valamint közhasználatú zöldterület, védőerdő, illetve a közlekedési, közműelhelyezési és hírközlési területek kialakítása után visszamaradó mezőgazdasági és erdőterület települési területfelhasználási egység kivételével – kialakítani nem szabad”. Ennek alapján az indítványozók kérték a megmaradt ingatlanrészek kisajátítását is, melyet a Somogy Megyei Kormányhivatal jogelődje 2009-ben a NIF Zrt. kezdeményezésére meg is tett, az ingatlanok 2009. évi forgalmi értékét a közigazgatási eljárásban kirendelt ingatlanszakértő szakvéleménye alapján meghatározva. E határozatokat azonban a felperesek felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.084/2013. számú ítéletével hatályon kívül helyezte, mivel véleménye szerint a megállapított kártalanítás összege törvénysértően alacsony volt, és a saját eljárásában kirendelt szakértői vélemény alapján azt magasabb összegben, 1385 Ft/m²-ben állapította meg. Felhívta továbbá az eljáró közigazgatási hatóság figyelmét arra, hogy a megismételt eljárásban a Ket. 109. § (4) bekezdése értelmében a bíróság határozatának rendelkező része és indokolása is köti, attól nem térhet el. E döntéssel szemben a jogi képviselővel eljáró felperesek nem indítványoztak felülvizsgálatot a Kúriánál.
- [3] A megismételt közigazgatási hatósági eljárásban a Somogy Megyei Kormányhivatal a bíróság döntésének rendelkező része és indokolása alapján állapította meg a kártalanítás összegét. Ezt a panaszosok még mindig túl alacsonynak találták, és ismét felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, a Somogy Megyei Kormányhivatal kisajátítási határozatainak megváltoztatását és a kártalanítás összegének felemelését kérve. Elsősorban azt nehezményezték, hogy a bíróság korábbi eljárásában, az első felül-

vizsgálat során kirendelt szakértő a formálisan megállapított 2120 Ft/m² árat 35%-kal csökkentette és a bíróság ezt az értéket elfogadta, mivel a szakértő értékcsökkentő tényezőként vett figyelembe egy szolgalmi jogot, valamint az autópálya közelségét. A második, és a panaszosok által ténylegesen is támadott közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéssel szemben ezért felülvizsgálati kérelemmel a Kúriához fordultak, kérve a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletének hatályon kívül helyezésével vagy megváltoztatásával azt új (kérelmük alapján: „érdemi”) eljárás lefolytatására és határozat hozatalára utasítani, mivel véleményük szerint a szakértő az értékcsökkentő tényezők figyelembe vételével jogi kérdésben foglalt állást, így túlterjeszkedett hatáskörén és az ő kirendelését előíró végzésen.

- [4] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet mint alaptalant elutasította. Ítéletében rögzítette, hogy a jogerős döntést egyfokú eljárásban meghozni jogosult közigazgatási és munkaügyi bíróság az első ítélete meghozatala során meghatározta azon szempontokat, amelyeket a közigazgatási hatóságnak a megismételt eljárás során alkalmaznia kellett, azaz amelyektől az nem térhetett el. Amennyiben az első közigazgatási és munkaügyi bírósági ítéletben megállapított tényállással és az ott meghatározott jogi állásponttal a felperesek nem értettek egyet, akkor ezt az ítéletet kellett volna felülvizsgálati kérelemmel megtámadniuk a Kúria előtt, és ekkor lett volna lehetőségük az esetleges sérelmek orvoslására. Jelen, egy megismételt közigazgatási eljárásban hozott közigazgatási határozatot felülbíráló közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést már nem lehet azon az alapon megtámadni, hogy a megismételt eljárást és az abban foglalt szempontok figyelembe vételét előíró első közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet jogellenes, mert azt ezen ítéletet követően kellett volna megtenni. Ezt a jogi képviselővel eljáró felperesek elmulasztották, az arra rendelt eljárásban a közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapításait nem sérelmezték, így azok jogerő hatályával bírnak, *res iudicatá*t képeznek, melyek a megismételt eljárásban már nem tehetők kérdésessé. A döntés elvi tartalmaként a Kúria leszögezte: „A megismételt közigazgatási eljárásban hozott határozat elleni perben az új eljárást elrendelő korábbi ítélet tartalma már nem vitatható. A rendkívüli jogorvoslat elmulasztása ily módon nem pótolható.”
- [5] 3. Az indítványozók a Kúria döntését követő hatvan napon belül alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.K50.021/2016/10. számú ítélete, a Kúria felülvizsgálati eljárásban hozott Kfv.VI.37.503/2016/7. számú ítélete, valamint a Ket. 109. § (4) bekezdése ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozók szerint e döntések, valamint e jogszabályhely ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, T) cikk (3) bekezdésével, I. cikk (3) bekezdésével, XIII. cikkével, XV. cikkével, illetve XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével. A panaszosok kérték továbbá az alapul fekvő, összesen 24 közigazgatási határozat megsemmisítését is, valamint a támadott közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet végrehajtásának felfüggesztését.
- [6] A panaszosok érdemi indokolása szerint azzal, hogy az általuk vélt piaci értéknél alacsonyabb összegben állapította meg a közigazgatási és munkaügyi bíróság a kártalanítás mértékét, sérült a tulajdon kisajátítása kapcsán érvényesítendő értékarányosság elve mint a tulajdonhoz való jog lényegi elemét jelentő értékgarancia követelménye. A jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmének megállapítását arra hivatkozva kérik, hogy a Ket. 109. § (4) bekezdése, mely szerint „a hatóságot a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság határozatának rendelkező része és indokolása köti, a megismételt eljárás és a döntéshozatal során annak megfelelően jár el”, sérti a normavilágosság követelményét, mivel az más jogszabályokkal összevetve nem egyértelmű. E körben hivatkoznak a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 330. § (1) bekezdésére, mely szerint „a keresetlevelet jogszabálysértésre hivatkozással az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani vagy ajánlott küldeményként postára adni”; az indítványozó érvelése szerint e jogszabályok „nem felelnek meg az egyértelműség követelményének, mert a felülvizsgálhatóság, illetve annak kizárása egymásnak ellentmondó tartalmak, így nem érvényesül a közérthetőség és [...] az előre kiszámíthatóság követelménye”. A panaszosok szerint hasonlóan sérti a normavilágosság követelményét a támadott két bírósági határozat is, mivel azok egymásnak ellentmondóak, így a jog kiszámíthatósága nem valósulhat meg.
- [7] Az indítványozók a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét a független és pártatlan bírósági eljárás tényleges elmaradásában látják megvalósulni, mivel az indítványozók egy része korábban pert indított a Kaposvári Törvényszék ellen, melynek a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is a része, ám ennek ellenére a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság kizárására irányuló elfogultsági kifogásukat a Kúria Kkk. III.37.088/2016/2. számú végzésével elutasította, és az ügyükben így a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hozott döntést. A támadott bírósági döntések és a Ket. sérelmezett rendelkezése emellett sértik mind az

Alaptörvény XXVIII. cikk (1), mind annak (7) bekezdését, egyrészt azért, mivel a jogorvoslat lehetőségét a Ket. csak formailag tartalmazza, és a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság sem vizsgálta felül érdemben a megismételt eljárásban hozott közigazgatási határozatokat, másrészt azért is, mivel a bíróságok a döntésük alapjául szolgáló indokokról nem adtak számot. E körben sérelmezik azt is, hogy „az első Közigazgatási Bíróság ítéletében miért nem lett korrigálva a jogellenes szakértői vélemény”, illetve „a második Közigazgatási Bíróság ítéletében, a közigazgatási határozatban megengedett bírói felülvizsgálati kérelemmel szemben miért döntöttek azzal ellentétesen”.

- [8] 4. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz alkalmas-e az érdemi elbírálásra, azaz megfelel-e a befogadási feltételeknek. Ennek alapján a következő megállapításokra jutott.
- [9] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírósági döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, illetve bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány – az Alaptörvény XV. cikkét kivéve – tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés, illetve a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [10] Az indítvány – az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése és I. cikk (3) bekezdése, valamint a az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kivételével (utóbbi esetében a normavilágosságra történő, alkotmányjogi panaszban nem hivatkozható panaszselem okán) – megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pont és 27. § a) pont]. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pont és 27. § b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 26. § (1) bekezdés és 27. §].
- [11] Nem fogadható be azonban a panasz, ha az nem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről volna szó [Abtv. 29. §]. Az indítványozók nyilvánvalóan teljesen alaptalanul hivatkoznak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelmére, hiszen a panaszból magából is megállapítható, hogy a közigazgatási határozatokkal szemben létezett felülvizsgálati jog, amit ki is használtak, sőt még azzal szemben is lehetett volna a Kúriához fordulni, ezt azonban maguk mulasztották el. E tekintetben az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panaszselem hasonlóan megalapozatlan, hiszen a Ket. 109. § (4) bekezdése nemhogy sértené az érdemi jogorvoslathoz való jogot, hanem éppen hogy az teszi lehetővé azt, azzal, hogy kimondja, hogy a hatóság a megismételt eljárás során a bírósági felülvizsgálati döntésben meghatározottak szerint kell, hogy eljárjon, azaz épp ez a rendelkezés garantálja, hogy a bíróság érdemben felülbírálhassa az első közigazgatási eljárásban meghozott döntést, és az azzal egyébként egyet nem értő közigazgatási hatóságot ne a saját, hanem a bíróság jogértelmezésének, vagyis a közigazgatási döntéstől érdemben eltérő jogi álláspontnak a követésére szoríthassa. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tekintetében az indítványozók elsősorban lényegileg azt adják elő, hogy a bírói döntéssel tartalmilag nem értenek egyet, és amiatt sérelmezik a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét, hogy az elfogadta a szakértői véleményt megalapozottnak, a tényállást pedig e bizonyíték felhasználásával állapította meg; továbbá önmagában az elfogultsági kifogás elutasítása sem vet fel a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítását megkérdőjelező alkotmányossági problémát. A tulajdonhoz való jog sérelmének megállapítását is pusztán arra hivatkozva kérik, hogy alacsonynak tartják a megállapított kártérítés összegét, mely azonban nem alkotmányossági, még csak nem is jogi, hanem a bíróság hatáskörébe tartozó, alkotmányjogi panasszal nem támadható ténykérdés (tényállás-megállapítási kérdés). Az indokolás hiányára való hivatkozás ugyancsak alap nélküli; ténylegesen a bíróságok kellő, az ügy eldöntéséhez szükséges mértékben indokolták döntésüket.

- [12] Jelen esetben összességében megállapítható, hogy az indítványozók a bíróságok jogértelmezését támadják, érvelésük pedig a bírósági ítéletek tartalmi kritikáját foglalja magában. A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése azonban a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}” {3325/2012. AB végzés, Indokolás [13]}
- [13] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.321/2015/6/II. számú ítélete és a Kúria Kfv.VI.37.503/2016/7. számú ítélete, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 109. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította. Mivel az alkotmányjogi panasz eljárás végzéssel lezárult, a bírósági döntés végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelemről külön döntenem nem kellett.

Budapest, 2017. július 10.

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

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/335/2017.

• • •