

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3147/2020. (V. 15.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 12.Kf.650.480/2018/5. számú ítélete, valamint a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.171/2018/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó, csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője, dr. Bedő Katalin ügyvéd útján, alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Törvényszék 12.Kf.650.480/2018/5. számú ítélete, valamint a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.K.27.171/2018/8. számú ítélete ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [3] Jelen alkotmányjogi panasz előzményeként az indítványozó észlelte, hogy a tulajdonát képező ingatlannal szomszédos területen építkezés kivitelezési munkálatai kezdődtek. Az építető és az indítványozó között ezt követően indult, és jelenleg is folyamatban lévő polgári peres eljárásban megismert kivitelezési tervdokumentáció alapján és a helyszín ismeretében úgy ítélte meg, hogy a tervezett épületek nem felelnek meg a vonatkozó szabályozás előírásainak, ezért bejelentést tett az elsőfokú építési hatóságnál, felsorolva a jogsértéseket, és kérte a hatóság intézkedését. Az elsőfokú építésfelügyeleti hatóság helyszíni szemlét követően 2017. október 16-án kelt GY06B/TIT/00011-37/2017. számú levélben tájékoztatta az indítványozót, hogy szabálytalanságot vagy egyéb, az építésfelügyeleti eljárás hivatalból történő megindítására okot adó körülményt nem tárt fel, ezért eljárást nem indít. Kifejtette azt is, hogy amennyiben eljárás megindítását nem tartja szükségesnek, arról alakoszerű döntést nem kell hoznia.
- [4] A tájékoztató levél ellen jogorvoslati lehetőséget nem volt, ezért az indítványozó kérelemmel fordult a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalhoz mint felügyeleti szervhez, melyben vitatta az elsőfokú építésfelügyeleti hatóság megállapításait, kérve a felettes szervet, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 20. § (2) bekezdése értelmében a mulasztó hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítsa. A Kormányhivatal a GYD-01/1747-1/2017. számú tájékoztató levélben kifejtette, hogy a szomszédos ingatlan tulajdonosának beadványa – figyelemmel a Ket. 88/A. § (1) bekezdésének második mondatára – nem keletkeztet kérelemre induló hatósági ellenőrzést. Megvizsgálta az indítványozó anyagi jogi kifogásait, ennek eredményeként helyszíni szemle nélkül megállapította, hogy a feltételezett jogsértések nem állnak fenn, valamint, hogy az elsőfokú hatóság nem hibázott. Az indítványozó kiemelte, hogy a tájékoztató levél ellen jogorvoslati lehetőség nem volt biztosítva.
- [5] Az indítványozó – keresettel támadható alakszerű döntés hiányában – mulasztási keresettel élt, kérve annak megállapítását, hogy a közigazgatási szerv jogszabályban meghatározott kötelezettségének az irányadó elintézési határidőn belül nem tett eleget.
- [6] Az elsőfokú bíróság az indítványozó keresetét 1.K.27.171/2018/8. számú ítéletében elutasította. Az ítélet indokolásában kitért arra, hogy a bíróság a mulasztási perben nem vizsgálhatta a felperes által szabálytalannak vélt építési tevékenységet. Kizárólag azt vizsgálta, hogy az építésfelügyeleti hatóság köteles volt-e a felperes eljárás kezdeményező beadványa folytán az építésrendészeti eljárást lefolytatni.
- [7] A bíróság a perben csatolt tájékoztató levelek alapján megállapította, hogy az elsőfokú építésfelügyeleti hatóság nem hagyta figyelmen kívül a felperes bejelentését, arra írásban válaszolt, és jogszerűen hivatkozott arra, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések nem tették lehetővé a hatósági ellenőrzés kérelemre való megindítását. (Kivéve az ügyfél által saját maga ellen kért ellenőrzés esetét.)

- [8] A bíróság osztotta azt az alperesi álláspontot, miszerint a hatósági ellenőrzés a Ket. 88/A. § (1) bekezdése alapján egy főszabály szerint hivatalból meginduló eljárásnak minősült, mely kizárólag akkor zárult alakszerű döntés meghozatalával, ha a hatóság szabálytalanságot tárt fel. Ebből következően a hatósági ellenőrzés során megállapított szabálytalan építési tevékenység vonhatta maga után az építésrendészeti eljárás megindítását, a felperes kérelme azonban nem. Ez alapján a bíróság megállapította, hogy sem a Ket., sem pedig az ahhoz képest speciális építésfelügyeleti eljárási szabályokat tartalmazó kormányrendelet alapján nem volt köteles az építésfelügyeleti hatóság kérelemre építésrendészeti eljárást indítani. Kérelemre kizárólag abban az esetben indulhatott építésrendészeti eljárás, ha azt maga az építőipari kivitelezési tevékenységet folytató kérte.
- [9] Az ítélet ellen az indítványozó fellebbezést nyújtott be, melyben kifejtette, hogy szerinte helytelenül foglalt állást az elsőfokú bíróság abban, hogy a mulasztási perben nem vonhatja a vizsgálat körébe a felperes által szabálytalanak vélt építési tevékenységeket, hiszen éppen a szabálytalanság léte vagy hiánya dönti el, hogy – függetlenül a tudomásra jutás módjától – van-e intézkedési kötelezettsége a hatóságnak. E körben pedig elkerülhetetlen az ügy érdemének, az építési tevékenység szabálytalanságának vizsgálata, mert az alapján dönthető el, hogy mulasztott-e a hatóság vagy sem. Kifejtette azt is, hogy nem hatósági ellenőrzés lefolytatását kérte, hanem bejelentést tett egy szabálytalan építési tevékenységről, azaz tudomására hozta a szabálytalanságot a hatóságnak. Ebben az esetben pedig – az indítványozó álláspontja szerint – ha a szabálytalanság valóban fennállt, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 46. § (2) bekezdés *d*) pontja és (4) bekezdése alapján az építésrendészeti eljárást hivatalból le kellett volna folytatni, függetlenül attól, hogy miként került a szabálytalanság a hatóság látóterébe. A Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság pedig éppen azt nem vizsgálta, aminek alapján a mulasztás ténye eldönthető lett volna. Az indítványozó fellebbezésében hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) szakaszára is.
- [10] A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 12.Kf.650.480/2018/5. számú ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta. Indokolásában rámutatott, hogy „csak – a hatóság által, a hatóság minősítésében szabálytalanságként azonosított eljárásbeli tények, körülmények folytán áll fenn az építésfelügyeleti eljárás (hivatalbóli) megindításának kötelezettsége, azt az, aki állítja a szabálytalanságokat és nem ügyfél az adott eljárásban, nem kényszerítheti ki az eljárás lefolytatására kötelezéssel/mulasztási perrel.” A másodfokú bíróság ezért alaptalannak tekintette a fellebbezésben foglalt azon felperesi érvelést, miszerint az elsőfokú bíróságnak a mulasztási perben a felperes által állított szabálytalanságok felől érdemben kellett volna állást foglalnia. A perbeli esetben a hatóság a bejelentés tárgyában intézkedett, az ellenőrzési eljárást lefolytatta, azonban szabálytalanságot nem tárt fel. Szabálytalanság hiányában viszont az alperesnek, illetve az elsőfokú építésfelügyeleti hatóságnak nem volt kötelezettsége az Étv. 46. § (2) bekezdés *d)–f)* pontjai szerinti építésfelügyeleti eljárás megindítása és lefolytatása.
- [11] A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helyben hagyta, azzal, hogy nem állt fenn olyan tény vagy körülmény, amely megalapozta volna, hogy a hatóság a Ket. 20. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt kötelezettsége ellenére mulasztást követett volna el, így helyesen járt el az elsőfokú bíróság, amikor a felperes keresetét elutasította.
- [12] 2. Az indítványozó ezt követően alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a mulasztási perben hozott első és másodfokú bírósági ítéletek ellen. Álláspontja szerint azáltal, hogy, mint bejelentőt az építésfelügyeleti szervek csupán levélben tájékoztatták az általa vélt szabálytalanságok hiányáról, és ezen tájékoztató levelek ellen jogorvoslati jog nem volt biztosítva, sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) szakaszában biztosított jogorvoslati jog való joga.
- [13] Az Alkotmánybíróság főtitkára hiánypótlásra hívta fel az indítványozót, az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelem, valamint az alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolás tekintetében.
- [14] Az felhívásra – a megadott határidőben – az indítványozó részben megismételte, részben összefoglalta eredeti beadványát. Álláspontja szerint azzal, hogy a bíróságok a szomszédos ingatlanon folyó építkezés szabálytalanságát nem tették vizsgálatuk tárgyává, hanem pusztán eljárási kérdéseket vizsgáltak, megvonták az indítványozó azon jogát, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogával éljen. Hozzátette, hogy ezzel közvetve az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése is sérült.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit.

- [16] Az Abtv. 27. §-a szerint 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 az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó a sérelmezett bírósági ítéletekkel zárult ügyben felperes volt, számára hátrányos döntés született. Az elsőfokú bírósági ítéletet megfellebbezte, jogorvoslati jogát tehát kimerítette.
- [17] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. A Fővárosi Törvényszék 12.Kf.650.480/2018/5. számú ítéletének kézbesítése 2019. március 19. napján történt, az alkotmányjogi panaszt 2019. május 20-án nyújtották be – elektronikus úton – a Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon. Az alkotmányjogi panasz előterjesztésére a törvényes határidőn belül került sor, az ügyben felülvizsgálati, illetve perújítási eljárás nincs folyamatban.
- [18] Az Abtv. 52. §-a értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontját, és az Abtv. 27. §-át, amely alapján az alkotmányjogi panaszeljárást kezdeményezte, valamint a megsemmisíteni kért bírósági ítéleteket, és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit. Beadványában, majd a hiánypótlás keretében benyújtott indítvány-kiegészítésben előadta, hogy álláspontja szerint a bírósági ítéletek miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt cikkeivel, ezzel részben eleget tett a határozott kérelem törvényi feltételeinek.
- [19] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [20] Az indítványozó alkotmányjogi panasz-kiegészítésében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének közvetett sérelmét is állította, azonban alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást e tekintetben nem adott elő. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy alkotmányjogi panasz csak az Alaptörvényben biztosított alapjog sérelmének valószínűsítésére alapítható.
- [21] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében az abban megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében van helye {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]}. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése nem jogot, hanem olyan jogelvet tartalmaz, amelynek egyedi érintett vonatkozásában fennálló sérelme önmagában nem valósulhat meg, így arra alkotmányjogi panasz nem alapítható {3315/2014. (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [11]}. Alkotmányjogi panasz esetében az Alaptörvény B) cikkére mindezek alapján nem lehet alappal hivatkozni, mert az nem alapjogi rendelkezés {3195/2015. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [29]; 3090/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [22] Az indítványozónak az alkotmányjogi panaszbeadványában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése tekintetében előadott érveit illetően az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok (alkotmányjogi panaszbeadvány, bírósági ítéletek) alapján arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó valójában nem alkotmányossági problémát tárt fel. A mulasztási perben hozott ítéletek ellen benyújtott alkotmányjogi panasz arra irányult, hogy az Alkotmánybíróság a bíróságoktól eltérő módon értékelje az építésfelügyeleti hatóságok eljárását, azaz a bíróságok által elfoglalt jogi álláspontot vizsgálja felül.
- [23] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. A bírósági döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető a további jogorvoslattal nem támadható bírósági döntések általános felülvizsgálati eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panason keresztül is az Alaptörvény és az abban biztosított jogok védelmére hivatott {3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírósági döntés irányának, a bizonyítékok körének, bírói mérlegelésének és értékelésének felül bírálataira nem rendelkezik hatáskörrel {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3300/2018. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [13]; 3369/2018. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartja megjegyezni, hogy az indítványozó által alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítéletekkel zárult mulasztási per tárgya az építésfelügyeleti hatóságok eljárási kötelezettségének vizsgálata volt. Az indítványozó által sérülni vélt jogorvoslati jog ezen bírósági eljárásban biztosított volt, és azzal az indítványozó élt is. Az általa állított és alaptörvény-ellenesnek vélt jogsérelem az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági ítéletekkel nem hozható alkotmányjogilag értékelhető összefüggésbe.

[25] 4. Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben sérelmezett bírósági ítéletek vonatkozásában az indítványozó nem valószínűsíthető olyan, a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mely az alkotmányjogi panasz befogadását indokolta volna, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontjára figyelemmel, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alapján rövidített indokolással ellátott végzésben visszautasította.

Budapest, 2020. április 28.

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

*Dr. Varga Zs. András s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
dr. Handó Tünde  
előadó alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
dr. Pokol Béla  
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
dr. Schanda Balázs  
alkotmánybíró helyett*

*Dr. Varga Zs. András s. k.,  
tanácsvezető alkotmánybíró  
az aláírásban akadályozott  
dr. Szívós Mária  
alkotmánybíró helyett*

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/959/2019.

• • •