

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3428/2021. (X. 25.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.II.37.089/2020/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (dr. Búza Ottó ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az egyedi ügy felperese volt. Az egyedi ügy előzményeként szolgáló telekalakítási ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó kérelmére telekalakítási engedélyezési eljárás indult. A kérelmet a Pest Megyei Kormányhivatal Budakeszi Járási Hivatala (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a szakhatóság nemleges állásfoglalása alapján elutasította. Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: alperes) az elsőfokú határozatot helybenhagyta.
- [3] Az indítványozó keresetében kérte a másodfokú határozatnak az elsőfokú határozatra kiterjedő hatályon kívül helyezését és az elsőfokú hatóság új eljárásra utasítását. Álláspontja szerint az alperes tévesen értelmezte a helyi építési szabályzat (a továbbiakban: HÉSZ) 3. § (1) bekezdését, valamint figyelmen kívül hagyta az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.), a földmérési és térképészeti tevékenység részletes szabályairól szóló 25/2013. (IV. 16.) VM rendelet (a továbbiakban: VM rendelet), a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.), valamint a telekalakításról szóló 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet irányadó rendelkezéseit. Előadta, hogy a tervezett út nem befolyásolja a telekalakítást; a tárgyi ingatlanokat érintő szabályozási vonalak csak tervezett, a valóságban nem létező területek, melyeket a telekalakítási vázrajzon nem kell és nem is lehet feltüntetni. Hivatkozott az Inyvtv. 2. § (3) bekezdésére, melynek értelmében az ingatlanl kapcsolatos bírósági, ügyészségi, hatósági eljárásokban az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lapon átvezetett adatokat, valamint az állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázisban ábrázolt határvonalat kell irányadónak tekinteni. Az indítványozó telekalakítási dokumentációja a jogszabályoknak megfelel, a HÉSZ-nek ezzel szemben nem kell megfelelnie. Mindemellett az alperesi határozatból nem is derül ki, hogy a HÉSZ mely előírásának nem felelt meg a dokumentáció.
- [4] A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozó indítványára szakértőt rendelt ki a perben. A szakértő egyetértett a szakhatósági állásfoglalás tartalmával.
- [5] Az indítványozó a per folyamán kifogásolta, hogy az általa a szakértőnek feltenni indítványozott és a bíróság által feltett tizenkét kérdésre nem válaszolt tételesen, illetve a szakértő jogszabályt értelmezett, ezért túlterjeszkedett a kompetenciáján.
- [6] A bíróság álláspontja szerint a kirendelt szakértő az alperesi határozat helytállóságát és jogszerűségét támasztotta alá. Egyrészt megerősítette azt, hogy bár a telekalakítási kérelem nem vitatottan megfelelt a VM rendeletnek, a telekalakítás során a hivatkozott jogszabályok által vizsgálandóként előírt többletkövetelményeknek nem felelt meg. Másrészt a szakhatósági állásfoglalást is megalapozottnak találta. A bíróság nem értett egyet az indítványozónak azzal az állításával sem, mely szerint a szakértő nem válaszolta meg érdemben a kérdéseit: szerinte a szakértő azzal is eleget tesz a kirendelő végzésben foglaltaknak, ha a feltett kérdésekkel kapcsolatos álláspontja az ügy érdeme szempontjából egyértelműen megállapítható. A bíróság hangsúlyozta azt is, hogy a szakértő a feltett kérdéseket megválaszolta, a szakvéleményt a bíróság a feleknek megküldte, az arra tett észrevételeket megküldte a szakértőnek és azokkal kapcsolatban őt nyilatkozatra hívta fel, a felhívásnak pedig a szakértő eleget tett.

- [7] A bíróság ítéletében megállapította, hogy az alperes valóban nem nevesítette pontos jogszabályhelyként a HÉSZ 26. § (1) bekezdését, egyebekben azonban az alperesi határozat indokolása jogszabályokkal alátámasztott és helytálló volt, ezért ez az egy mulasztás nem valósít meg az ügy érdemére kiható, súlyos eljárási jogszabály-sértést.
- [8] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megváltoztatását és a keresetének megfelelő döntés meghozatalát, másodlagosan az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte. Előadta, hogy az elsőfokú bíróság nem foglalt állást annak kérdésében, hogy az alperesi határozat sértette-e a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 72. § (1) bekezdését, különösen annak *ea*), *ed*) és *ef*) pontjait. Érvelése szerint a telekalakítási kérelem egyrészt arra tekintettel került elutasításra, hogy a telekalakítási dokumentáció elkészítése során a vázrajzon a szabályozási vonalat figyelmen kívül hagyták, másrészt arra, hogy a kialakítandó ingatlanok alakja nem felelt meg a HÉSZ vonatkozó előírásainak, ezáltal az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 23. § (1) bekezdésének. Kiemelte, hogy a változási vázrajz a jogszabályoknak maradéktalanul megfelelt, a közterület későbbi szabályozásának feltüntetése pedig nem volt megkövetelhető, továbbá sem a VM rendelet, sem a Korm. r. nem írta elő a szabályozási vonal feltüntetését. Hivatkozott arra, hogy az alperesi határozat nem tartalmazta az elutasítás HÉSZ-ben megjelölt pontos indokát, ezáltal sérült a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (1) bekezdése. Sérelmezte a szakértő kizárásának elutasítására vonatkozó elsőfokú döntést, továbbá indítványozta a Kúria Önkormányzati Tanácsa eljárásának kezdeményezését annak megállapítása érdekében, hogy a HÉSZ 3. § (1) bekezdése az Inyvtv. 2. § (3) bekezdésébe ütközik. Az indítványozó kérte továbbá az elsőfokú ítélet kiegészítését.
- [9] A Kúria az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta. Ítéletének indokolásában arra mutatott rá, hogy az elsőfokú bíróság az alperesi határozattal összefüggésben kiegészítő bizonyítást folytatott le, ennek keretében rendelt el szakértői bizonyítást, és a szakvélemény az alperesi álláspontot alátámasztotta. A szabályozási vonallal – amely a jelen ügyben egy közút jövőbeni kialakítására vonatkozott – a telekalakítás során számolni kell, és ugyan az önmagában nem jelenti a telekalakítási kérelem elutasítási okát, a megvalósításának lehetőségét és az annak révén kialakuló helyzetet minden esetben mérlegelni kell. Erre figyelemmel az alperes határozata bár sommás, de érdemében helytálló volt, tartalmi szempontból megfelelt a jogszabályi rendelkezéseknek. Az elsőfokú ítélet kiegészítésére nem volt szükség, az ugyanis tartalmazta a szakértőnek az indítványozó által hiányolt megállapításait, valamint az alperesi határozatból hiányolt jogszabályhellyel összefüggésben kifejtett érvelést is. A Kúria rámutatott arra is, hogy az Inyvtv. és a HÉSZ nem hordoztak egymásnak ellentmondó normatartalmat, és a telekalakítási eljárásra vonatkozó speciális rendelkezések nem teszik lehetővé a HÉSZ és az annak mellékletét képező szabályozási terv figyelmen kívül hagyását pusztán azon az alapon, hogy a tervezett szabályozási vonal még nem került átvezetésre az ingatlan-nyilvántartásban. A Kúria egyetértett az elsőfokú bíróságnak azzal az álláspontjával, hogy a szakértő az ügy érdeméi lényegét érintve, a releváns körülményekre nézve a szakmai szempontú válaszát megadta, az indítványozó által megválaszolandónak tartott kérdések pedig részben nem bírtak relevanciával, részben jogkérdések megválaszolását és a jogszabályok értékelését várták el.
- [10] 2. Az indítványozó ezt követően nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz alkotmányjogi panaszát, melyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmére történő hivatkozással kérte a Kúria ítéletének megsemmisítését.
- [11] Az indítványozó sérelmezte, hogy míg az alperes arra alapította határozatát, hogy a változási vázrajz a jogszabályoknak és a HÉSZ-nek sem felel meg, addig az eljáró bíróságok szerint a jogszabályoknak megfelel, ennek ellenére utasították el az indítványozó keresetét. A telekalakítási eljárás nem mérlegelésen alapuló eljárás, ezért a jogszabályoknak és a HÉSZ-nek való megfelelelésből okszerűen következik, hogy a telekalakítási kérelemnek helyt kellett volna adni.
- [12] Az indítványozó kifogásolta azt is, hogy a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak a közigazgatási határozat érdemi felülvizsgálatát kellett volna elvégeznie, ehelyett annyit tett, hogy a hatóság hatáskörét elvonva a határozat hibáját a hiányzó jogszabályhely megjelölésével pótolta. A bíróság dolga az lett volna, hogy a közigazgatási határozat törvényességéről dönt, ami nem mérlegelési kérdés és nem tartozik bele az, hogy a bíróság az általa elutasítási oknak vélt jogszabályhelyet utólag beleírja a támadott határozatba. Ha a közigazgatási határozat nem tartalmazta az alkalmazandó jogszabályt, akkor azt hatályon kívül kellett volna helyezni. Emellett az eljáró bíróságok alaptörvény-ellenes jogértelmezést végeztek, amikor megállapították, hogy

az Inyvtv. 2. § (3) bekezdését nem kell alkalmazni. Mindezekre tekintettel a bíróságok tisztességtelenül jártak el az indítványozóval szemben és kiüresítették a jogorvoslathoz való jogát.

- [13] 3. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében 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. E vizsgálat elvégzése során az alábbiakat állapította meg.
- [14] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be.
- [15] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljárással összefüggésben megfogalmazta, hogy nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az alkotmányjogi panasz „nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [16] Az alkotmányjogi panasz egyik fő érve az volt, hogy az eljáró bíróságok elismerték a telekalakítási kérelem jogszabályoknak való megfelelését, ennek ellenére utasították el a keresetét. Ezzel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság arra mutat rá, hogy a támadott felülvizsgálati ítéletben a Kúria kiemelte: az Étv., az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet, valamint a HÉSZ szabályaiból az következik, hogy a helyi szabályozás és a szabályozási vonal a telekalakítási engedélyezés során figyelembe veendő körülmény, amelyből nem következik szükségszerűen, hogy az a telekalakítási kérelem egyértelmű akadályát képezi, ugyanakkor mérlegelendő szempont a döntéshez vezető úton; továbbá levezette azt, hogy az Étv. alapján miért kell figyelemmel lenni a HÉSZ előírásaira, illetve miért nem ellentétes az Inyvtv. 2. (3) bekezdése és a HÉSZ 3. § (1) bekezdése. Mindezek olyan jogértelmezési kérdések, amelyek alkotmányjogi szempontokat nem vetnek fel és az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadási feltételeknek nem tesznek eleget.
- [17] A panasz másik fő érve úgy foglalható össze, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének vizsgálata során a bíróságoknak nincs mérlegelési szabadsága, ezért ha megállapításra kerül, hogy a támadott határozat a jogszabályoknak nem felel meg, akkor azt az irányadó polgári eljárásjogi szabályoknak megfelelően kizárólag a határozat hatályon kívül helyezése és a hatóság új eljárásra utasítása következhet. Az Alkotmánybíróság ezzel szemben arra mutat rá, hogy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatával összefüggésben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 339. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási határozat hatályon kívül helyezésének az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével van helye. Az indítványozó a Ket. 71. § (1) bekezdésének, illetve 72. § (1) bekezdés *ea*), *ed*) és *ef*) alpontjainak sérelmét egyrészt a szakértő mulasztásában, másrészt a HÉSZ pontos rendelkezése megjelölésének elmaradásában látta. A Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, majd a felülvizsgálati eljárásban a Kúria rámutattak arra ítéleteikben, miért nem foghatnak helyt ezek a kifogások, kifejtve: a szakértő részben túlterjeszkedett volna a kompetenciáján, a szakértő válaszai az indítványozó részére kézbesítve lettek, az alperesi határozat pedig érdemben helytálló volt, amin a HÉSZ 26. § (1) bekezdése tételes megjelölésének elmaradása nem változtat. Mindennek fényében az indítványozó által előadott kifogások megválaszolásra kerültek, annak felülbírálata, hogy mi tekinthető az ügy érdemére kiható eljárási szabály megsértésének, nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, a panaszban előadottak pedig nem vetnek fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.
- [18] Az indítványozó a jogorvoslathoz való jogának sérelmét arra alapította, hogy az alperes, illetve a bíróságok jogalkalmazása tisztességtelen volt, ebből következően megfosztották őt az érdemi és hatékony jogorvoslat lehetőségétől. A fent kifejtetteknek megfelelően azonban az eljáró jogorvoslati fórumok állást foglaltak az indítványozó által előadott kérdésekben, illetve következtetések nem haladják meg a bizonyítékok mérlegelésének törvényes kereteit, a panasz pedig nem vet fel olyan körülményt, amely mindezeknek az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütköző jellegét valószínűsítene és a panasznak az Abtv. 29. §-ára tekintettel való befogadását tenné szükségessé.

- [19] 4. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem vetett fel alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, illetve nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, azt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2021. október 5.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/322/2021.

