

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3278/2019. (XI. 5.) AB HATÁROZATA

bírói döntés megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.KpK.50.080/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt a döntéssel felülvizsgált hatósági eljárásra kiterjedő hatállyal megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Belovai Zsuzsanna és Váraljai Tamás indítványozók személyesen eljárva alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő.
- [2] Az indítványozók közösen előterjesztett beadványukban az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.KpK.50.080/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panasszal éltek. Ezen túlmenően az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 4. § (1)–(5) bekezdései, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. (a továbbiakban: Ket.) 15. § (6a) bekezdésének második mondata, továbbá az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (a továbbiakban: Étv.) 53/C. § (11) bekezdése Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [3] Az indítványozók az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyet ismertetve előadták, hogy a gyermekeik osztatlan közös tulajdonában álló ingatlanon élethosszig tartó haszonélvezeti joguk áll fenn. 2015 nyarán nem hivatalos forrásból arról értesültek, hogy a szomszédos ingatlanon építkezés fog kezdődni, azonban a tervezett építkezésről egyetlen az ingatlan tulajdoni lapján szereplő jogosult sem kapott hatósági értesítést. Az indítványozók álláspontja szerint a tervezett építkezés több okból is jogszabályellenes, továbbá sérti az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogait, ezért minden lehetséges hatósági és bírósági fórumon, minden lehetséges formában előadták az építési engedély kiadása illetve az eljárás jogszerűtlenségével kapcsolatos panaszukat, kérelmüket. Az eljáró hatóságok azonban a kérdés érdemét nem vizsgálták, arra tekintettel, hogy az építési engedély mint közigazgatási hatósági határozat kiadásra került, és azok, akiknek a határozat kézbesítésre, illetve közlésre került, 15 napon belül nem fellebbeztek. Mivel a határozat akkor már több mint hat hónapja jogerőre emelkedett, az indítványozók az ügyfélkörbe nem voltak bevonhatók. Az eljáró bíróságok az ügy érdemével szintén nem foglalkoztak, eljárásuk csak az ügyfélstátusz vizsgálatára szorítkozott. Az indítványozók időközben beszerezték a szomszédos ingatlanra vonatkozó építési engedélyt, melynek végén a kézbesítési kör csak az építetőt mint ügyfelet tünteti fel, tehát az indítványozók sem az eljárás megindításáról, sem a határozat jogerőre emelkedéséről nem kaptak semmilyen értesítést vagy tájékoztatást. Az indítványozók beadványaikban hivatkoztak arra, hogy a szomszédos ingatlan építési engedélyezési eljárásába való hat hónapon belüli

bekapcsolódásuknak nyilvánvaló akadályát képezte, hogy hatósági értesítés hiányában az eljárás megindulásáról, de még annak lezárultáról sem kaptak semmilyen értesítést. Az indítványozók hangsúlyozták, hogy az eljárás hatóságok és bíróságok által sem vitatottan a fellépésük tekintetében önhibából eredő mulasztás őket nem terhelte.

- [4] Az indítványozók mint kérelmezők beadványára a Veszprém Megyei Kormányhivatal Építésügyi Osztálya VED/001/555-8/2015 ügyiratszámom 2015. augusztus 13. napján kelt tájékoztató levelet küldött, melyben a hatóság megállapította, hogy az indítványozók ügyfélként nem kerültek megjelölésre, így a 2014-ben jogerőssé és végrehajthatóvá vált döntésről nem értesültek. Egyúttal arról tájékoztatták az indítványozókat, hogy mivel az ügyben ügyfélként nem vettek részt, az eljárásról és a döntésről a hatóság további részletes tájékoztatást nem adhat. Továbbá a több mint egy évvel azelőtt jogerőre emelkedett és végrehajtható döntéssel zárult építéshatósági ügyben újabb ügyfél bevonására a jogszabályok alapján felügyeleti eljárás keretében sincs jogi lehetőség. Emellett kitért a hatóság arra, hogy a felügyeleti szerv jogosult megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését. Azonban az elsőfokú hatóság döntése nem változtatható, és nem semmisíthető meg, ha semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait sértene. A hatóság szerint a meglévő építmények esetében a szerzett jogokat elismerve a hatályos övezeti előírásokat csak az új épület építése esetén kell figyelembe venni.
- [5] Az indítványozók nem értettek egyet a hatóság tájékoztatójában foglaltakkal, ezért bírósághoz fordultak. A bíróság a kereseti kérelmüket idézés kibocsátása nélkül elutasította azzal, hogy a döntés fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett, valamint a tájékoztató nem minősül a Ket. 72. §-a értelmében az ügy érdemében hozott döntésnek, így azzal szemben közigazgatási per nem kezdeményezhető. Az indítványozók fellebbezése nyomán eljáró másodfokú bíróság a végzést hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította, mely során vizsgálendő az alperesek ügyfélstátusza, illetve hogy született-e olyan döntés, mely az ügyfélstátusz hiányát állapította volna meg. A másodfokú bíróság hangsúlyozta, hogy az építető oldaláról a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme csak jogszerű határozatra alapítható.
- [6] A megismételt eljárásban született meg a jelen alkotmányjogi panaszindítványban megsemmisíteni kért, a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által 3.Kpk.50.080/2016/4. szám alatt meghozott végzés, amely a Veszprém Megyei Kormányhivatal VED/001/555-8/2015. számú tájékoztatójával szemben előterjesztett felülvizsgálati kérelmet elutasította, a tájékoztatót mint tartalmában jogszerűt helybenhagyta, indokolása lényegében megegyezik a hatósági tájékoztatóban foglaltakkal.
- [7] 2. Az indítványozók álláspontja szerint az alkotmányjogi panasszal támadott végzés és a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkalmazása révén sérült az Alaptörvény I. cikk (1)–(3) bekezdésébe foglalt alapvető jogok tiszteletben tartásának elve, a II. cikk szerinti emberi méltósághoz való joguk, a VI. cikk (1) bekezdése szerinti magánszféra védelméhez való joguk, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joguk, a XV. cikk (1)–(2) bekezdésébe foglalt diszkrimináció tilalma, a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való joguk, a XXV. cikkben szereplő petíciós joguk, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való joguk, és a (7) bekezdésbe foglalt jogorvoslathoz való joguk is. Ezen túlmenően feltűntették az Alaptörvény 28. cikkét, valamint a B) cikk (1) bekezdését, az R) cikk (1)–(3) bekezdéseit és a T) cikk (3) bekezdését is.

II.

- [8] 1. Az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.

(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

(3) Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„I. cikk (1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, szülei vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

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

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinnek 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. [...]

(7) Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[9] 2. A 2017. december 31-ig hatályban volt Ket. érintett rendelkezései:

„15. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. [...]

(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

(4) Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

(5) Meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

(5a) A hatósági eljárásban azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, az eljárás során megilleti a nyilatkozattételi jog. A nyilatkozat az eljáró hatóságot nem köti.

(6) Az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be. A nyilatkozat, illetve a kérelem tartalmi követelményeit a törvény vagy a felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet meghatározhatja.

(6a) Törvény előírhatja, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított, a törvényben meghatározott, legalább hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban. Ebben az esetben a határidő elmulasztása esetén igazolási kérelem benyújtásának nincs helye.

(7) A természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha cselekvőképesnek minősül. Jogszabályban meghatározott esetben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megilleti az eljárási képesség. Ha eziránt kétség merül fel, az eljáró hatóság hivatalból vizsgálja az eljárási képesség meglétét, és ha annak hiányát állapítja meg, úgy az ügyfél helyett törvényes képviselőjét vonja be az eljárásba, illetve az erre vonatkozó iratok csatolásával ügygondnok kirendelését kéri, vagy ha törvény vagy kormányrendelet lehetővé teszi – az ügygondnok kirendelésére vonatkozó részletes szabályok meghatározásával –, maga gondoskodik ügygondnok kirendeléséről.

(8) Az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.”

[10] 3. Az Étv. érintett rendelkezése:

„53/C. § (11) Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság eljárást lezáró döntésének jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított hat hónapot követően új ügyfél nem vehet részt az eljárásban.”

[11] 4. Az R. érintett rendelkezései:

„4. Ügyféli kör

4. § (1) Az építésügyi hatóság engedélyezési és tudomásulvételi eljárásában, az építésfelügyeleti hatóság építésrendészeti eljárásában külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül az építető és az építési tevékenységgel érintett telek – az országos településrendezési és építési követelményekről szóló kormányrendelet szerinti mezőgazdasági birtoktest esetén az ahhoz tartozó valamennyi telek, építmény, építményrész tulajdonosa.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban minden esetben vizsgálni kell az ügyféli jogállását annak, akinek az építési tevékenységgel érintett telekre, építményre vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

(3) A szakhatóságok állásfoglalásuk tartalma erejéig ügyféli kört, hatásterületet állapíthatnak meg a jogszabályokban foglaltak szerint.

(4) Nincs ellenérdekű ügyfél az eljárásban, ha az építető benyújtotta az ügyben érintett összes ügyfélnek a kérelmezett építési tevékenység végzéséhez történő, az építésügyi-műszaki dokumentáció ismeretében tett és az abban foglaltakkal egyetértést tartalmazó teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatát.

(5) Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény [...] 53/G. § (2) bekezdése alkalmazása során nyilatkozatnak kell tekinteni a tényállás tisztázására felhasználható tényekről, bizonyítékokról nyújtott ismereteket, vagy a tanúvallomással, a szakértői véleménnyel, a helyszíni szemlén vagy az ellenőrzés során tett megállapítással kapcsolatos észrevételt.”

III.

[12] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panaszok befogadhatóságára vonatkozó törvényi kritériumoknak, és az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva az alkotmányjogi panaszt 2017. július 4-én befogadta, azzal, hogy a jelen alkotmányjogi panasz ügyben vizsgálendő kérdés: az Alaptörvénnyel összhangban áll-e az alapul szolgáló ügyfél-fogalom hatósági értelmezése, valamint a hatósági eljárás megindításáról szóló tájékoztatás, illetve a hatósági határozat kézbesítésének (az erről szóló tájékoztatásnak) elmaradása érinti-e az indítványozók által megjelölt Alaptörvényben rögzített jogaikat

[13] Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az indítványozók által előterjesztett – az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti – alkotmányjogi panaszban sérelmezett rendelkezések egy része már nem hatályos. A Ket. egészét az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.)

142. §-a 2018. január 1-jével hatályon kívül helyezte, míg az Étv. 53/C. §-át az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 130. § (4) bekezdése 2018. január 1-jei hatállyal módosította.

- [14] 2. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített gyakorlata szerint hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát kizárólag akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. A konkrét normakontroll eseteiben, az Abtv. 25. §-ában foglalt bírói kezdeményezés, valamint a 26. § és 27. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondása merülhet fel – az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja. Tekintettel arra, hogy a jelen beadvány az Abtv. 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárás kezdeményezésére irányult, az Alkotmánybíróság az alapügyben alkalmazott, hatályban már nem lévő jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel folytatta le a vizsgálatot.

IV.

- [15] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.

[16] 1. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban részint azt sérelmezték, hogy a szomszédos telken tervezett építkezés építésügyi hatósági eljárása során, illetve az építési engedély kiadásakor őket nem értesítették, az eljárásban ügyfélként nem vehettek részt. Amikor nem hivatalos forrásból értesültek a tervezett építkezésről azonnal jelezték aggályaikat, és ügyféli minőségben való fellépési szándékukat. Az eljáró közigazgatási hatóság azonban tájékoztató levélben arra hivatkozott, hogy az építési engedély már több mint hat hónapja jogerőssé vált, így további ügyfél nem léphet fel.

[17] 1.1. Az Alkotmánybíróság korábban már több alkalommal foglalkozott az ügyfél-fogalom kérdésével.

[18] Az Alkotmánybíróság a Ket. 15. § (1) bekezdésében meghatározott ügyfél-fogalmat a Ket. általános érvényű és garanciális jellegű előírásának tekintette, melyet mindig az adott közigazgatási hatósági ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata figyelembevételével kell tartalommal megtölteni. Ehhez – a jogképességen túl – az ügyfélképeség feltétele az ügyben való érintettség. A Ket. tehát kifejezetten tág körben biztosította az ügyféli jogosultságot, és ennek eszközeként nem taxatív felsorolást alkalmazott, hanem lehetővé tette az egyedi ügy sajátos körülményeinek értékelését {5/2018. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [4]}.

[19] Az ügyféli minőséget illetően az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a Ket. ügyfél- definíciójának célja az volt, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki érvényesíthesse jogát, jogos érdekét, ezzel kapcsolatos igényét. Ezt a főszabályt egészítette ki a Ket. 15. § (3) bekezdése, amely szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azoknak a személyeknek a körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősültek. Ezen kiegészítő szabály tehát az ügyféli kör bővítését, nem pedig annak szűkítését tette lehetővé. Ezzel összhangban mondta ki a Ket. 13. § (6) bekezdése, hogy jogszabály csak a Ket. törvényi rendelkezéseivel összhangban álló kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg. Az Alkotmánybíróság – visszautalva a 36/2008. (IV. 3.) AB határozatra – rámutatott, hogy amellett, hogy törvényi szinten is csak korlátozottan lehet az ügyféli minőség körét szűkíteni, alacsonyabb szintű jogszabályban az Alaptörvénybe ütközik a lehetséges ügyfelek körének kategorikus szűkítése. Ahogyan a különös eljárási szabályok sem szűkíthetik a Ket. általános ügyfélfogalmát, azt csupán bővíthetik vagy pontosíthatják, a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságai és sokfélesége alapján {5/2018. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [5]; 36/2008. (IV. 3.) AB határozat, ABH 2008, 1367; 249/D/2009. AB határozat, ABH 2011, 1940}.

[20] A 12/2015. (V. 14.) AB határozatban szintén az ügyféli jogállás értelmezése tárgyában döntött az Alkotmánybíróság. Az alapul szolgáló ügyben telekalakítási engedélyezési eljárásban a hatóság nem kézbesítette a telekalakítási engedélyről szóló határozatot a szomszédos ingatlan tulajdonosa részére, melyet később a hatóságok azzal indokoltak, hogy jogszabály nem írja elő a szomszédos ingatlan tulajdonosának értesítését. Az Alkotmánybíróság azonban a határozata rendelkező részében kimondta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a Ket. 15. § (1), (3) és (8) bekezdésének alkalmazása során „a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni”. Az Alkotmánybíróság ezen határozatát alapvetően a jogorvoslathoz való joga sérelmének megvalósulására alapozta. Indokolásában részletesen áttekintette a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, ezen belül kitért

a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényben (a továbbiakban: Ptk.) fellelhető szomszédjogi szabályokra, valamint utalt arra is, hogy a Ket. széleskörű, átfogó ügyfélkört határozott meg, amelyhez kapcsolódóan különböző szakhatósági eljárásokra vonatkozó szabályozások (pl.: tűzvédelmi előírások) kifejezetten előírták „a közvetlenül szomszédos telekkel rendelkezni jogosult ügyféli jogállásának hivatalból való vizsgálatát”. Ezekre az Alkotmánybíróság úgy tekintett, amelyek nyilvánvalóan a szomszédok jogos érdekeire tekintettel születtek meg {12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [19]–[21]}.

- [21] Hasonlóképpen az ügyféli jogállás elutasításának alkotmányossági megítélése volt a tárgy a 3241/2017. (X. 10.) AB határozattal elbírált alkotmányjogi panasznak. Szintén telekalakítási eljárásban kérte ügyfélkénti regisztrációját az indítványozó, arra hivatkozással, hogy a telekalakítással érintett ingatlanal közvetlenül telekhatáros ingatlan tulajdonosa, és jogos érdekeit, valamint jogszabályt sért a tervezett telekalakítás. Az Alkotmánybíróság ez esetben is alaptörvény-ellenesnek minősítette és megsemmisítette az ügyféli jogállást elutasító bírósági végzést. Fenntartva a 12/2015. (V.14.) AB határozatában foglaltakat rámutatott, hogy míg a korábbi ügyben a jogorvoslathoz való jog sérelme okán valósult meg az alaptörvény-ellenesség, addig ebben az ügyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal ellentétben állónak tekintette a sérelmezett bírósági végzést {3241/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [28]–[30], [37]}.
- [22] 1.2. Jelen ügyben azonban nem az ügyféli minőség megtagadása okozta az indítványozók sérelmének alapját, tekintve, hogy ilyen döntés nem született. Ezt – a jelen ügy előzményét képező – a hatósági eljárás felülvizsgálata iránti perben első fokon eljáró bíróság is elismerte, és erre tekintettel először a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasította. A Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K. 27.157/2016/2. számú végzése szerint az iratanyagból megállapítható volt, hogy az adott építési engedélyezési ügyben 2014-ben elsőfokú döntés született, amely fellebbezés hiányában első fokon jogerőre emelkedett. Az építési engedélyezési ügyben másodfokú eljárásra, így másodfokú határozat hozatalára nem került sor, azaz egyik jogosult sem gyakorolta a jogorvoslati jogát. Miután az ügyben másodfokú döntés nem született, nem volt olyan határozat, amelynek bírósági felülvizsgálatára közigazgatási perben sor kerülhetett volna. Kiemelte a bíróság, hogy a felperesek (jelen ügy indítványozói) 2015. július 15-i beadványára az alperesi közigazgatási hatóság egy tájékoztató levélben reagált, az a tájékoztató levél azonban nem minősült a Ket. 72. §-a értelmében az ügy érdemében meghozott határozatnak. Így ezen tájékoztató ellen közigazgatási pert kezdeményezni nem lehetett.
- [23] A bíróság szerint téves volt a felperesi keresetlevélben az az okfejtés, amely a téves határozati formában meghozott döntések felülvizsgálhatóságát érintő jogegységi határozat alkalmazhatóságára utalt. Az eljáró bíróság szerint ugyanis nem arról volt szó, hogy az alperesi közigazgatási hatóság az elsőfokú döntéssel szembeni fellebbezést tájékoztató formában bírálta el tévedésből érdemben, hanem arról, hogy az alperes a feleket a beadványukat és az ügy érdemét érintő tájékoztatással látta el. A bíróság úgy ítélte meg, hogy ezzel a tájékoztatással az alperesi közigazgatási hatóság nem hozott a Ket. 72. §-ának megfelelő érdemi döntést. A bíróság egyértelművé tette, hogy az alperes tájékoztató levele nem az építési engedély ellen benyújtott felperesi beadványt bírálta el érdemben, mindössze a beadványt benyújtó felperesi ügyfeleknek az adott ügyről szóló tájékoztatását szolgálta. A bíróság szerint ezért nem állt fenn az adott ügyben annak feltétele, hogy a bíróság az alperesi tájékoztató levelet mint téves formában meghozott közigazgatási döntést vizsgálja felül (lásd: Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K. 27.157/2016/2. számú végzése 3. oldal 2. és 3. bekezdés).
- [24] 1.3. A felperesek (jelen ügy indítványozói) fellebbezése nyomán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság végzését hatályon kívül helyezte és az első fokú bíróságot a kérelem nemperes eljárásban történő elbírálására és új határozat hozatalára utasította. Indokolásában rámutatott, hogy az elsőfokú bíróság akkor járt volna el helyesen, ha mind az alperesi közigazgatási hatóságnál, mind pedig a bíróságnál előterjesztett felperesi kérelmeket úgy kezelte volna, hogy azok elsődlegesen az ügyféli státusz megállapítására irányultak, és azt kellett volna vizsgálnia, hogy a hatóságok miként foglaltak állást a kérdésben. A másodfokon eljáró bíróság utalt a Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.136/2010. (BH2011.82.) döntésében kifejtettekre, miszerint az ügyféli státusz hiányát megállapító alperesi döntés végzésnek minősül, amelynek befogadhatóságát nemperes eljárásban kell megállapítani. Erre tekintettel helyezte hatályon kívül az első fokú bíróság végzését, és utasította az első fokú bíróságot az új eljárásnak nem peres eljárás keretében történő lefolytatására. Vizsgálni rendelte, hogy az alperesek részéről van-e olyan nem alakzerű formában hozott döntés, amely a felperesek ügyféli jogállására vonatkozik, és a kérelmezők beadványa utal-e ezzel kapcsolatban jogorvoslati kérelemre. Megjegyezte ugyanakkor, hogy a bírói gyakorlat egységes abban, hogy az építettől oldaláról a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme

csak jogerős határozat esetén vizsgálendő körülmény (KGD.2010.165.) továbbá, hogy ez jogsértő határozatra nem alapítható (BH2016.25.). Abban az esetben tehát, ha az építési hatóság határozata a Ket. szerint olyan hibában szenved, amely következtében az nem vált jogerőssé, a felperesekkel szemben az építető jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogára való hivatkozás is alaptalan (lásd: Veszprémi Törvényszék mint másodfokú bíróság 3Kpkf.20.950/2016/4. számú végzése 3–4 oldal).

- [25] 1.4. A megismételt eljárásban az első fokon eljáró bíróság hatósági eljárás felülvizsgálata tárgyában indított közigazgatási nemperes eljárásban a kérelmezők felülvizsgálati kérelmét, mely a hatóság VED/001/555-8-2015. számú tájékoztatása ellen irányult, elutasította. A végzés indoklásában tényállásként a bíróság a következőket állapította meg: az engedélyezési eljárásban a felperesek mint az építési engedély kérelemmel érintett ingatlanal közvetlenül szomszédos ingatlan hasznélvezői ügyfélként nem vettek részt. Az építési engedély fellebbezés hiányában jogerőssé és végrehajthatóvá vált. A felperesek által az építési engedély felülvizsgálata tárgyában előterjesztett kérelmükben kifogásolták, hogy őket az elsőfokú építési engedélyezési eljárásba ügyfélként nem vonták be, arról nem értesültek, a határozatot nem kapták meg, így azzal szemben jogorvoslattal sem élhettek. Erre a beadványra a hatóság tájékoztatás formájában válaszolt, melynek lényege, hogy az építési engedélyezési eljárás lezárult, az engedély jogerőssé és végrehajthatóvá vált. Az engedélyezési eljárásban a kérelmezők ügyfélként nem vettek részt, ügyfélként való bevonásuk pedig a Ket. 15. § (6a) bekezdése, továbbá az Étv. 53/C. § (11) bekezdése értelmében már nem lehetséges. Építési ügyben ugyanis az eljárást lezáró döntés jogerőre emelkedésétől számított hat hónapot követően új ügyfél az eljárásban már nem vehet részt. A hatóság a tájékoztatóban utalt arra is, hogy a kérelmezők felülvizsgálati kérelme felügyeleti eljárás keretében nem teljesíthető a Ket. 115. § (4) bekezdés c) pontjában írottak miatt, miután az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene. A kérelmezők 2016. február 27-én kelt beadványukban az építési engedélynek, valamint a hatóság tájékoztató levelének bírósági felülvizsgálatát, és ezeknek jogszabálysértés miatti hatályon kívül helyezését kérték.
- [26] 1.5. A törvényszék mint másodfokú bíróság hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító végzése értelmében a megismételt eljárásban eljáró elsőfokú bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a hatóság tájékoztatója a kérelmezők beadványára ugyan nem alakszerű formában hozott döntés, azonban a kérelmezők ügyféli státuszára megállapításokat tartalmaz. Lényeges tartalomként kiemelte, hogy a kérelmezők az alapeljárásban nem voltak ügyfelek, utólagos ügyfélkénti elismerésükre pedig jogszabályi rendelkezés folytán nem kerülhet sor. A bíróság erre tekintettel leszögezte, hogy tartalma szerint a tájékoztató a kérelmezők ügyféli státuszának elismerése tárgyában hozott közigazgatási aktus, amelynek felülvizsgálata a közigazgatási nemperes eljárásról szóló 2005. évi XVII. törvény (Knp.) alapján történik. Az 1/2009. KJE határozat értelmében a téves vagy nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust tartalma szerinti eljárásban kell felülvizsgálni, ez a tárgyi ügyben a közigazgatási nemperes eljárás. A bíróság felidézte, hogy a Knp. 3. § (1) bekezdése értelmében a hatóság közigazgatási ügyben hozott végzése ellen az ügyfél, továbbá a rá vonatkozó rendelkezés esetén az eljárás egyéb résztvevője a végzés bírósági felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással a végzés közlésétől számított 30 napon belül kezdeményezheti. A (2) bekezdés szerint a kérelem tárgyában a közigazgatási és munkaügyi bíróság nemperes eljárásban végzést hoz, míg a (4) bekezdés szerint lényeges eljárási szabálysértés esetén a bíróság a végzést hatályon kívül helyezi, szükség esetén a hatóságot új eljárásra kötelezi. A bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.
- [27] 1.6. Mindezekre figyelemmel, a megismételt elsőfokú eljárásban a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy a hatóság a tájékoztatóban érdemben helytálló megállapításokat tett. A kérelmezők ügyféli státuszának megállapítása már azért nem lehetséges, mert annak jogszabályi akadálya van. Hangsúlyozta a bíróság, hogy az építési engedély benyújtásakor hatályos szabályozás értelmében az R. volt alkalmazandó. Az eljáró bíróság szerint 4. § (1)–(3) bekezdései értelmében a kérelmezők – akik az építési engedély kérelemmel érintett ingatlanal közvetlenül szomszédos ingatlanal a jogosultjai – nem minősültek az alapeljárásban ügyfélnek, ezért a hatóságnak nem volt olyan kötelezettsége, hogy őket az eljárásba ügyfélként bevonja, ezért ennek elmaradását a kérelmezők alaptalanul kifogásolták. Utalt a bíróság arra is, hogy az alkalmazandó R. 2013. január 1-jével lépett hatályba, ezzel egyidejűleg hatályát veszítette a korábbi eljárási szabályokat tartalmazó 193/2009. (IX. 15.) Kormányrendelet, amelynek 3. § (3) bekezdése értelmében a korábbi eljárásokban minden esetben vizsgálni kellett a kérelem tárgya szerinti ingatlanal közvetlenül szomszédos telekkel rendelkezni jogosultaknak az ügyféli jogállását is.

- [28] A megismételt elsőfokú eljárásban a bíróság a jogszabályváltozásból azt a következtetést vonta le, hogy már nem kellett a hatóságnak a kérelmezőket ügyfélként az eljárásba bevonnia. Mindezekre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a hatóság a kérelmezők ügyféli státuszának elismerésére vonatkozó kérelmet helytállóan bírálta el, még akkor is, ha azt nem alakszerű határozatban tette. A hatóság döntésének hatályon kívül helyezésére pedig nem kerülhetett sor, mert a bíróság álláspontja szerint a hatóság döntése jogszerű volt, azt „jogszabálysértés nem terheli”.
- [29] 2. Az Alkotmánybíróság nem osztja a megismételt elsőfokú bírósági nemperekes eljárásban született végzésben foglalt bírósági álláspontot.
- [30] Az Alkotmánybíróság leszögezi, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz eljárásban is az a feladata, hogy az Alaptörvénnyel való összhangot vizsgálja. A tényállás megállapítása, a bizonyítási eljárás, ezen belül is a bizonyítékok értékelése az eljáró bíróságok ítélező tevékenységének részét képezi. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az Alkotmánybíróságnak nem feladata a konkrét jogvitákban való ítélezés, kizárólag arra van hatásköre, hogy alkotmányossági szempontból vizsgálja felül az eléje tárt bírói döntést, és kiküszöbölje az azt érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet {3315/2014. (XI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]; 3014/2015. (I. 27.) AB végzés, Indokolás [14]; 3029/2013. (II. 12.) AB végzés, Indokolás [16]}. Mindezeket szem előtt tartva az Alkotmánybíróság a jelen alkotmányjogi panasz eljárásban is csak annak vizsgálatára szorítkozhatott, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírósági végzés összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, illetve az indítványban állított – az Alaptörvényben biztosított – jogok sérelme fennáll-e.
- [31] A jelen alkotmányjogi panasszal támadott bírósági végzésben a bíróság abból kiindulva vezette le álláspontját, hogy az alkalmazandó R. 2013. január 1-jével lépett hatályba, ezzel egyidejűleg hatályát veszítette a 193/2009. (IX. 15.) Kormányrendelet, amelynek 3. § (3) bekezdése értelmében a korábbi eljárásokban minden esetben vizsgálni kellett a kérelem tárgya szerinti ingatlanról közvetlenül szomszédos telekkel rendelkezni jogosultak ügyféli jogállását is. Az alkalmazandó szabályozás azonban erre vonatkozó egyértelmű előírást nem tartalmazott, tehát a szomszédos ingatlan jogosultjait nem kellett értesíteni.
- [32] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. § (1) bekezdése értelmében a 27. §-ban meghatározott bírósági döntés vizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is folytathatja. Ez alapján az Alkotmánybíróság áttekintette a – sérelmezett bírósági végzés meghozatalakor hatályos szabályozást –, és a következőket tartja szükségesnek kiemelni.
- [33] Az idézett R. ugyan valóban nem tartalmazza nevesítve azt, hogy a szomszédos telek jogosultjait értesíteni kellene. Ugyanakkor az ügyféli kört illetően a következőképpen fogalmaz: „4. § (1) Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági eljárásban külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül az építető és az építési tevékenységgel érintett telek, építmény, építményrész tulajdonosa.” A (2) bekezdésben pedig rögzíti, hogy „[a]z (1) bekezdésben foglaltakon túlmenően az építésügyi és az építésfelügyeleti hatósági eljárásokban minden esetben vizsgálni kell az ügyféli jogállását annak, akinek az építési tevékenységgel érintett telekre, építményre vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték. Ezen túlmenően utal a hatásterület megállapításának lehetőségére azaz: „[a] szakhatóságok állásfoglalásuk tartalma erejéig ügyféli kört, hatásterületet állapíthatnak meg a jogszabályokban foglaltak szerint” [lásd: R. 4. § (3) bekezdés]. Ezen hatásterületen belül külön vizsgálat nélkül, automatikusan megilleti az ügyféli jogállás az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jog jogosultjait. Ugyanakkor azt is leszögezi a jogalkotó, hogy csak abban az esetben nincs ellenérdekű ügyfél az eljárásban, ha az építető benyújtotta az ügyben érintett összes ügyfélnek a kérelmezett építési tevékenység végzéséhez történő, az építészeti-műszaki dokumentáció ismeretében tett és az abban foglaltakkal egyetértést tartalmazó teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozatát [lásd: R. 4. § (4) bekezdés].
- [34] A szabályozás az ügyféli körnek alapvetően két csoportját különíti el. Egyrészt meghatározott egy automatikusan ügyféli jogállással rendelkező kört, másrészt azokról rendelkezett, akiknek ügyféli jogállását az adott ügyben vizsgálni kell. Ezen túlmenően az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti. Valamint meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamely közérdek érvényesítésére irányul. A joganyag komplex értelmezése egyértelművé teszi, hogy a jogalkotó nem csupán a kérelmezetti (amelyen az építési tevékenységet tervezik) ingatlan tulajdonosát, illetve az építetőt kívánta az ügyféli körbe vonni. Ez az indoka az „érintett” kifejezés használatának, mely jóval tágabb kört feltételez a kérelmezetti (ingatlan, illetve tevékenység) megfogalmazásnál. Szintén ezt erősíti az ellenérdekű ügyfélre vonatkozó jogszabályi

rendelkezések köre is, amellyel a jogalkotó a kérelmezetti ingatlan (kérelmezetti tevékenység) jogosultján túlmenően potenciális ügyféli jogállást eredményezőnek ismeri el, hogy az adott hatósági ügy (jelen esetben építési hatósági ügy) a kérelmezőn kívül mások jogait is érintheti.

- [35] A potenciális ügyféli kör nem tekintendő azonosnak a tényleges ügyféli körrel, azonban ahhoz, hogy az érintett éljen ügyféli jogaival, illetve eldönthesse, kíván-e élni ügyféli jogállásával, az szükséges, hogy a hatósági eljárás megindulásáról szabályszerűen értesüljön. A Ket. 15. § (6) bekezdése külön is hangsúlyozta, hogy az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél tekintetében a törvény az ügyféli jogok gyakorlását ahhoz a feltételhez kötheti, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be. A szabályszerű értesítés azonban a törvény értelmében elengedhetetlen eleme az eljárásnak.
- [36] 3. Az R. az eljárás megindulása és értesítés az eljárás megindulásáról cím alatt rögzíti, hogy az ügyintéző az eljárás megindulásától számított három napon belül az ÉTDR-ben (építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszer) kiállított dokumentummal az ügyfél kapcsolattartás módjára megjelölt rendelkezésének megfelelően értesíti az eljárás megindulásáról az építetőt és a már ismert ügyfelet [lásd: 10. § (3) bekezdés]. Míg az (5) bekezdés tartalmazza, hogy az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság az értesítendőik adatait, amennyiben azok a kérelem benyújtásakor nem állnak rendelkezésre, milyen módon szerezhetheti be. Itt szerepel az ingatlan-nyilvántartás, az országos lakcímnnyilvántartás, vagy az elektronikus elérhetőségi adatok tekintetében az ügyintézési rendelkezési nyilvántartás, melyek igénybe vehetőek az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság számára az értesítendőik adatainak beszerzéséhez. Kiemelendő a jelen ügy szempontjából relevanciával bíró azon szabályozás, miszerint az építető az építésügyi hatósági engedély iránti kérelem tervezett benyújtása előtt építésügyi hatósági szolgáltatás iránti kérelmet terjeszthet elő az építésügyi hatósághoz (akár elektronikusan, akár papír alapon), melynek keretében kérheti a leendő ügyféli kör előzetes tisztázását [lásd: R. 3. § (1)–(2) bekezdés *d*) pont].
- [37] Szintén kiemelendő, hogy az R. 19. § (5) bekezdése szerint a hatóság által meghozott határozat indokolási részének a Ket. 72. § (1) bekezdésében foglaltakon kívül, a rendelkezéstől függően tartalmaznia kell az ügyféli kör megállapításának módját, és annak indokait. A hatósági döntés közlésére vonatkozóan pedig az R. kimondja, hogy az építési engedély iránti kérelemben hozott döntést közölni kell egyrészt ügyféli minőségben, az értesítettek körének feltüntetése mellett: az építetővel vagy meghatalmazottjával, az építési tevékenységgel érintett telek, építmény, építményrész tulajdonosával, azzal, akit az építésügyi hatóság az eljárásba ügyfélként bevont, valamint a szakhatóságok által megállapított ügyféli körrel. Másrészt viszont tájékoztatni kell azt, akinek az építési tevékenységgel érintett telekre, építményre vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték és ügyféli jogállással nem rendelkezik [lásd: 20. § (2) bekezdés]. A jogerős döntést pedig közölni kell mindazokkal, akiknek értesítését jogszabály előírja [lásd: 20. § (3) bekezdés *e*) pont]. A jogalkotó tehát kiemelten szabályozta az ügyféli kör megállapításának kérdését; az ügyféli kör megállapításának módja és annak indoka (illetve ezek hiánya) adott esetben a hatósági határozat hiányosságához, eljárási szabálysértéshez vezethet.
- [38] Az R.-t a Kormány a Ket. 174/A. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, végrehajtási szabályként alkotta meg. A Ket. az ügyfél fogalmat általános érvennyel tartalmazta, és a Ket.-hez fűzött általános indokolás szerint a törvény alapvető célja az volt, hogy az ügyfelek érdekeit szolgálja, eljárási terheit könnyítse, jogaik érvényesülését segítse elő, számukra tegye egyszerűbbé, gyorsabbá és átláthatóbbá a közigazgatási eljárást, akár annak árán is, hogy néhány ponton bizonyos többletfeladatokat hárít a közigazgatási szervekre. Az ügyfelek egyes – a közigazgatási eljárásban is érvényesítendő – alkotmányos jogait azonban sohasem önmagában kell szemlélni, és a rájuk vonatkozó szabályozásnak sem önmagában és önmagáért valónak kell lennie. Minden egyes ilyen, alapjogot érintő szabályozást más alapjogokkal kiegyensúlyozva, azokkal összefüggésben és lehetőség szerint a nagyobb súlyú érdekek és az azt biztosító alapjogoknak elsőbbséget biztosítva kell megoldani. Önmagában az eljárás gyorsabbá, hatékonyabbá tételének igénye azonban nem szolgálhat alapul az ügyfelek alapvető jogai érvényesítésének korlátozásához. Éppen erre figyelemmel az általános ügyfél-fogalom meghatározáshoz a jogalkotó garanciális előírásaként önálló jogorvoslati lehetőséget fűzött. A Ket. 15. § (8) bekezdése értelmében ugyanis: „[A]z eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelel kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.” Eszerint a jogalkotó garanciális elemként kívánta kezelni az ügyféli jogállás mibenlétének meghatározását, amelynek megtagadása esetén önálló fellebbezési jogot biztosított. Az ügyféli jogállást megtagadó végzés elleni fellebbezés lehetősége is azt támasztja alá, hogy a jogalkotó ezt olyan alapvető kérdésnek tekintette, amelyre a megtámadási lehetőséget az eljárás befejezését megelőzően is biztosítani kell az eljárásba bekapcsolódni kívánó személynek. Amennyiben tehát az eljárást

megindító ügyfélen kívül más személy kíván az eljárásba ügyfélként bekapcsolódni, azonban a hatóság az erre irányuló bejelentést/kérelmet elutasítja, a hatóság végzése ellen kifejezetten az ügyféli jogállást megtagadó hatósági döntés tekintetében fellebbezésnek van helye, amely nyomán a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmi követelménye értelmében magának az ügyféli jogállásnak az érdemi vizsgálatát kell a másodfokon eljáró hatóságnak minősítenie.

- [39] Az eljárás gyors lefolytatása, valamint az, hogy valamennyi információ és érdek lehetőleg teljes mértékben felszínre kerüljön az elsőfokú eljárásban, olyan legitim érdekek tekinthetők, amelyek nevében elfogadható, hogy az ügyfelekkel szemben követelményként lehessen támasztani az elsőfokú eljárásban való részvételt, illetve azt, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől számított bizonyos – törvényben meghatározott, legalább hat hónapos – idő elteltével további ügyfelek ne vehessenek részt az eljárásban. A Ket. 15. § (6a) bekezdésével áll összhangban az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben alkalmazott, korábban hatályban volt Étv. 53/C. § (11) bekezdése. Eszerint: „Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság eljárást lezáró döntésének jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított hat hónapot követően új ügyfél nem vehet részt az eljárásban.” Ehhez azonban szükséges a hatósági eljárásban való részvétel lehetőségének biztosítása, ennek első lépéseként a potenciális ügyféli kör értesítése.
- [40] Az R. áttekintése, és annak a Ket. előírásaival való összevetését követően az Alkotmánybíróság arra az álláspontra jutott, hogy a végzés meghozatalakor hatályos szabályozásból nem vezethető le a megismételt elsőfokú bíróság végzésében foglalt következtetés az ügyféli jogállást illetően, azaz az R. komplex értelmezése nem vezethet oda, hogy az építési engedélyezési eljárás megindulásakor ne lenne értesítendő a kérelmezetti ingatlanal közvetlenül szomszédos telek tekintetében az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jog jogosultja. Ez az értelmezés a Ket. általános ügyfél fogalmának szűkítését eredményezi, egyben felveti az Alaptörvény tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozóan rögzített elvárásokkal való összeegyeztethetőség kérdését. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el, míg a (7) bekezdés értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A hatósági eljárások tekintetében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése tartalmazza a tisztességes eljárás követelményét. Azonban, ha az érintettek nem értesülnek a jogukat érintő hatósági eljárásról, effektíve nem tudják érvényesíteni a tisztességes eljáráshoz való jogukat, sem az ügy tisztességes elintézésére, sem a jogorvoslati út igénybevételeire vonatkozóan. A konkrét ügyre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesüléséhez elengedhetetlen, hogy a szomszédos ingatlan ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jog jogosultját a hatóságok az építési eljárás megindulásáról értesítsék.
- [41] 4. A közigazgatási szabályozásban az officialitás elve érvényesül. A hivatalbóli eljárás pedig magában foglalja a hatóság tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét. A hatóságnak az eljárás ezen szakaszában – törvényben szabályozott hatásköréhez igazodóan – azokat a releváns tényeket kell feltárnia és bizonyítani, amelyek döntésének alapját képezik. A közigazgatási eljárás szabályozása a szabad bizonyítás elvére és a bizonyítékok szabad mérlegelésére épül, azaz a hatóság maga választja meg a bizonyítás lehetséges eszközeit, és azokat szabadon értékelve hozza meg döntését. Amennyiben e kötelezettségének nem tesz eleget, annak a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálata során az a következménye, hogy a határozati tényállás alapjául szolgáló körülményeket neki mint alperesnek kell bizonyítania [lásd például: ügyféli kör megállapításának módja, indoka].
- [42] 4.1. A 2008. évi Ket.-novella részben egyes ügyfelek visszaélészerű joggyakorlása miatt iktatta be a Ket. 15. § (6) bekezdését. A bevezetés indoka az eljárás gyors lefolytatásának általános igénye mellett az volt, hogy valamennyi az eljárás lefolytatásához szükséges információ és érdek már az alapeljárásban kerüljön felszínre, így új ügyfél fellépése miatt ne legyen megkérdőjelezhető utóbb a közigazgatási határozat jogereje. Emellett a jogintézmény lehetőséget teremt a rosszhiszemű jogorvoslat gyakorlásának kizárására is, ha az ügyfél elzárkózik az elsőfokú eljárásban, hogy a jogerő későbbi beállása érdekében elhúzódjon az ügy. Tekintettel egyes ügyek bonyolult jellegére, az adott ügy által érintett érdekek nagy számára, a jogbiztonság sérelméhez vezethet, ha a tényállás feltárására nem az egyébként arra szolgáló elsőfokú eljárásban történik meg. Erre tekintettel teremtette meg a jogalkotó annak lehetőségét, hogy speciális esetekben az elsőfokú határozat közlését követően ne gyakorolja az ügyfél egyes jogait. A Ket. szabályozási koncepciójából fakadóan kérdéses volt, hogy mennyiben

igazolható, illetve összeegyeztethető-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal a Ket. 15. § (6) bekezdése, ha az ügyfél nem kívánt kérelemmel élni vagy nyilatkozatot tenni az elsőfokú eljárás során, ugyanakkor az elsőfokú határozat ellen élne jogorvoslati jogával, valamint, ha az eljárásról önhibáján kívül nem tudott. A jogorvoslati jog törvényben meghatározottak szerinti gyakorolhatósága azt is jelenti, hogy annak konkrét tartalmát (így annak terjedelmét, a jogosultak körét, a benyújtás feltételeit, az eljárási szabályokat) az egyes törvények másként, egymástól eltérően is megállapíthatják.

- [43] 4.2. A Ket.-be a 2012. évi CCX. törvény által beiktatott 15. § (6a) bekezdésével a törvényalkotó szándéka arra irányult, hogy a hat hónapos határidő elteltével már az ügyféli fellépést, következésképpen a jogorvoslati jog gyakorolhatóságát is teljesen kizárja, biztosítva ezzel a jogerős határozat megváltozhatatlanságát. A következetes bírói gyakorlat értelmében a tudomásszerzést követően elmulasztott jogérvényesítés esetén az ügyfél később már a fellebbezési jogával nem élhet. Ugyanakkor a legfőbb bírói fórum számos esetben kimondta, hogy nem tekinthető jogerősnek az a határozat, amelyet nem kézbesítettek szabályszerűen minden ügyfél számára. A jogerős határozatok megváltoztathatatlanságához fűződő alkotmányos érdek és a jogorvoslathoz való jog gyakorolhatósága csak úgy egyeztethető össze, ha vizsgálendő tény az ügyfél tudomásszerzésének időpontja is, amennyiben az ügyfél számára az elsőfokú határozatot nem szabályszerűen kézbesítették, de jelentős idő elteltével azt fellebbezéssel támadja meg. Következésképpen a bírói gyakorlattal összhangban a törvényalkotó is csak azoknak a további ügyfeleknek a jogait korlátozhatja ilyen formában, akiket szabályszerűen értesítettek. A Ket. 6. § (1) bekezdéséből fakadó jóhiszemű eljárási kötelezettség miatt a nem értesített ügyfelek, amennyiben az értesítés elmaradása ellenére tudomást szereznek a határozatról, a törvényben meghatározott határidőn belül igazolási kérelemmel élhetnek, vagy a határozat ellen fellebbezést terjeszhetnek elő, illetve kérve a határozat kézbesítését, azt követően élhetnek a fellebbezés jogával (lásd: Ket. Kommentár).
- [44] A Ket. 15. § (8) bekezdése pedig kifejezetten az ügyféli jogállás megtagadása ellen önálló fellebbezési jogot biztosított, tehát nem csak az eljárást befejező érdemi határozat elleni jogorvoslat keretében támadható hatósági döntésnek, hanem önálló jogorvoslattal biztosított hatósági döntésnek tekintette a jogalkotó.
- [45] Abban az esetben tehát, ha a potenciális ügyfél nem szerez tudomást a jogát vagy jogos érdekét sértő építésügyi hatósági eljárás megindításáról, sőt az építési engedély kiadásáról sem, értelemszerűen nincs abban a helyzetben, hogy éljen az önálló fellebbezési jogával. Ennek következtében viszont nem vehet részt az elsőfokú eljárásban, amely maga után vonja, hogy az érdemi döntés elleni jogorvoslattól is el van zárva.
- [46] 4.3. A megismételt elsőfokú eljárásban a bíróság úgy ítélte meg, hogy a hatóság a kérelmezők ügyféli státuszának elismerésére vonatkozó kérelmet helytállóan bírálta el, még akkor is, ha azt nem alakszerű határozatban tette. A hatóság döntésének hatályon kívül helyezésére pedig azért nem kerülhetett sor, mert a bíróság álláspontja szerint a hatóság azon döntése amely arra hivatkozással, hogy az építési engedély kiadása óta hat hónapot eltelt, az ügyféli jogállást érdemben nem vizsgálta, jogszerű volt, azt „jogszabálysértés nem terheli”.
- [47] Az Alkotmánybíróság azonban úgy ítéli meg, hogy – amint arra a másodfokon eljáró törvényszék is rámutatott – jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelme csak jogerős határozat esetén vizsgálható körülmény, jogsértő határozatra nem alapítható. Amennyiben a hatóság eljárása, illetve határozata a Ket. szerinti olyan hibában szenved, amely következtében nem válhatott jogerőssé, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmét nem erezeztetheti.
- [48] 4.4. Fentieket összegezve az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az ügyféli jogállást érintően a hatóság által kiadott állásfoglalás, mely a szabályszerű értesítés vizsgálata nélkül, az eltelt időtartamra hivatkozással utasította el az indítványozók ügyféli jogállásra irányuló kérelmének vizsgálatát, nem biztosított lehetőséget az indítványozók számára a törvényben garanciális előírásaként rögzített önálló jogorvoslati út igénybevételére, ezáltal elzárta az indítványozókat a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségétől, amely alapjogsérelem érdemben befolyásolva a bíróság döntését, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének sérelmét idézte elő [lásd: 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [38]].
- [49] Ezt az értelmezést támasztja alá a bírósági gyakorlat is, amely különösen az ingatlantulajdonos ügyfeleknek az elsőfokú eljárásban való részvételét garantáló szabályok teljes figyelmen kívül hagyását, az ügyfelek jogainak közvetlen érintettsége folytán az ügy érdemére kiható eljárási szabály megsértésének tekinti [Legfelsőbb Bíróság Kfv. IV.37.431/2010., (EBH2011.2364.)].

- [50] Az Alkotmánybíróság szükségesnek tartja megjegyezni, hogy a Ket. helyébe lépett Ákr. lényegében azonos módon rögzíti az ügyfél fogalmát. Az Ákr. 10. §-a kimondja, hogy „(1) ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek [amelynek] jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire [amelyre] nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit [amelyet] hatósági ellenőrzés alá vontak.” A (2) bekezdés tartalmazza, hogy: „törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik [amelyek] a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.” Az Ákr. indokolása szerint a törvény ugyan lényegesen leegyszerűsíti az ügyféli minőségre vonatkozó szabályokat a Ket.-hez képest, azonban a klasszikus ügyfélfogalom („az a természetes vagy jogi személy, akinek vagy amelynek jogát vagy jogos érdekét a hatósági ügy érinti”) továbbra is fennmarad. A jogos érdek tekintetében – főként jogalkalmazási okokból – egyértelművé teszi, hogy kizárólag az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettséget lehet tekintetbe venni az ügyféli minőség szempontjából. Ugyanakkor az ágazati joganyag továbbra is meghatározhatja azon személyek és szervezetek körét, akik külön, erre irányuló vizsgálat nélkül – az adott eljárásban – a jogszabály erejénél fogva ügyféli jogállással rendelkeznek. Vannak továbbá olyan eljárások, amelyekben az ügyféli kör szűkebb, mint a tipikusnak, tömegesnek tekinthető ügyekben. Ezen eljárásokban oly módon lehet az ügyféli kört a szükséges személyekre szabni, hogy meghatározza az ágazati jogszabály – törvény – az ügyféli jogállás igazolásának kötelező, okiraton alapuló módját.
- [51] Az Ákr. – hasonlóan a Ket.-hez – önálló fellebbezést biztosít az ügyféli jogállásról rendelkező első fokú végzés ellen [Ákr. 116. § (3) bekezdés b) pont], ugyanakkor egyértelműen rögzíti, hogy semmisségi oknak tekinti a törvény, ha további ügyfelek bevonásának lett volna helye. Azaz a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye [Ákr. 123. § (1) bekezdés g) pont].
- [52] 5. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.KpK.50.080/2016/4. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt a döntéssel felülvizsgált hatósági eljárásra kiterjedő hatállyal megsemmisítette.
- [53] Az Abtv. 43. §-a értelmében amennyiben az Alkotmánybíróság a 27. § szerinti eljárásban alkotmányjogi panasz alapján megállapítja a bírói döntés alaptörvény-ellenességét, a döntést megsemmisíti, melynek eljárási jogkövetkezményére a bírósági eljárások szabályait tartalmazó törvények rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy a szükség szerint lefolytatandó bírósági eljárásban az alkotmányjogi kérdésben az Alkotmánybíróság határozata szerint kell eljárni.
- [54] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében, mivel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tekintetében az alaptörvény-ellenesség megállapításra, és a sérelmezett bírósági végzés megsemmisítésre került, az alkotmányjogi panasz beadványban állított további alapjogsérelmeket nem vizsgálta.

Budapest, 2019. október 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [55] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [56] 1. Az adott ügyben eljáró bíróság az indítványozók felülvizsgálati kérelmét két indok miatt utasította el.
- [57] Egyrészt azért, mert az R. 4. § (1) és (2) bekezdése alapján az indítványozók – mint az építésügyi engedélyezési eljárással érintett ingatlan szomszédos ingatlanon haszonélvezeti jogosultak – nem minősülnek ügyfélnek.
- [58] Másrészt azért, mert a már nem hatályos Ket. 15. § (6a) bekezdése és az Étv. 53/C. § (11) bekezdése értelmében a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban. E jogszabályi rendelkezésekhez mérten a bíróság döntésében hangsúlyozta, hogy az adott esetben az építési engedély 2014. február 21-én jogerőre emelkedett és végrehajthatóvá vált, az indítványozók ugyanakkor csak 2015. július 15-én – vagyis több mint egy évvel az építési engedélyezési eljárás lezárultát követően – nyújtották be a kérelmüket.
- [59] Álláspontom szerint az eljáró bíróság – az alábbiakban kifejtett indokok miatt – az alkalmazott jogszabályok alapján nem juthatott más értelmezési eredményre, ezért az Alkotmánybíróság a bírói döntés alaptörvény-ellenességét nem állapíthatta volna meg.
- [60] 2. Az eljáró bíróságnak az indítványozók ügyféli jogállása vonatkozásában az R. 4. §-át kellett vizsgálnia. A bíróság kifejezetten hangsúlyozta, hogy az R. 4. § (1) bekezdése alapján építésügyi eljárásban külön vizsgálat nélkül ügyfélnek minősül az építető és az építési tevékenységgel érintett telek, építmény, építményrész tulajdonosa. Az R. 4. § (2) bekezdése pedig azt írja elő a hatóságnak, hogy ezen túlmenően az ügyféli jogállást annak vonatkozásában kell vizsgálnia, aki az építési tevékenységgel érintett telek, építmény, építményrész tulajdonosa.
- [61] Az adott esetben az indítványozók az R. egyik rendelkezése alapján sem minősülnek olyan személynek, akiknek az ügyféli jogállását a hatóságnak el kellett volna ismernie, illetve vizsgálnia kellett volna. Nem tulajdonosai ugyanis sem az építési tevékenységgel érintett teleknek, sem az építési tevékenységgel érintett telekkel közvetlenül szomszédos ingatlanok. Ebből következően a bíróság – az alkalmazott jogszabályi rendelkezés által kijelölt értelmezési mozgástér keretein belül – helytállóan állapította meg, hogy az indítványozók „nem minősülnek az alapeljárásban ügyfélnek, ezért a hatóságnak nem volt olyan kötelezettsége, hogy őket az eljárásba ügyfélként bevonja”.
- [62] A bíróság ráadásul kifejezetten felhívta a figyelmet arra is, hogy a jogalkotó hatályon kívül helyezte azt a korábbi szabályozást [193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés], amelynek értelmében a hatóságnak a kérelem tárgya szerinti ingatlan közvetlenül szomszédos telekkel rendelkezni jogosultak ügyféli jogállását kellett vizsgálnia. Következésképpen a jogalkotó éppen a tulajdonosokon kívüli rendelkezési jogosultsággal rendelkező személyek (így például a haszonélvezők) vonatkozásában korlátozta az ügyféli jogállás elismerését, vizsgálatát.
- [63] Megjegyzem, hogy érdemi alkotmányossági vizsgálat tárgya éppen ezért az lehetett volna, hogy a megváltozott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességet felvetnek-e.
- [64] 3. A bíróság a fentiek mellett megállapította azt is, hogy a Ket. 15. (6a) bekezdése és az Étv. 53/C. § (11) bekezdése alapján „a több mint egy évvel ezelőtt jogerős és végrehajtható döntéssel lezárult építésügyi ügyben újabb ügyfél bevonására az idézett jogszabályi rendelkezés alapján nincs jogi lehetőség”.
- [65] A Ket. hivatkozott jogszabályi rendelkezését a 2012. évi CCX. törvény állapította meg. Ennek indokait a jogalkotó – a normaszöveg-javaslatához fűzött indokolás szerint – részletesen bemutatta. A Ket. szabályainak módosítására azért volt szükség, mert „az építésügyi területén gyakran előfordul, hogy egy adott ügyfél [vállalkozás] által kezdeményezett, valamely beruházás megvalósításához szükséges hatósági eljárás esetén a hatósági döntés jogerőssé és végrehajthatóvá válását követően valaki – érintettségre hivatkozva – [ellenérdekű] ügyfélle válik az eljárásban. Ez tipikusan akkor történik meg, illetve akkor okoz gondot, ha a látszólag már lezárt eljárás

esetén valaki arra hivatkozva lép fel ügyfélként, hogy őt a hatóság korábban nem kereste meg, és vele az ügyben született határozatot sem közölték. Ilyenkor a hatóság – amennyiben az ügyféli minőséget megállapítja – általában közli az új ügyféllel a már befejezett eljárás elsőfokú határozatát, az ügyfél pedig fellebbezhet arra hivatkozva, hogy a határozat vele szemben az addigi közlés hiányában még nem emelkedett jogerőre. [...] Ilyen esetekben a korábbi hatósági döntés alaki jogereje elvész, és ez a megkezdett vagy akár már be is fejezett – sokszor jelentős értékű – beruházások esetében jelentős problémákat okozhat. Ennek megoldása érdekében szükséges a Ket. 15. §-át kiegészíteni egy (6a) bekezdéssel, mely ágazati törvénynek lehetővé teszi annak előírását, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított fél éves határidőn túl ügyféli érintettség címén nincs lehetőség bekerülni a már lezárt eljárás ügyfélkörébe, illetve erre hivatkozva kezdeményezni az eljárás folytatását.”

- [66] A jogalkotó kifejezetten hangsúlyozta, hogy „[a]mennyiben ágazati törvény ezzel a lehetőséggel él, a határidő mindenképpen jogvesztőnek minősül, elősegítve ezzel az indokolatlan, parttalan jogorvoslati kérelmekkel szembeni hatékonyabb eljárást.” Az építésügyi hatósági eljárás tekintetében az Étv. 53/C. §-ának pedig az indítványozók kérelmének benyújtásakor hatályos (11) bekezdése egyértelműen előírta: „Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság eljárást lezáró döntésének jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított hat hónapot követően új ügyfél nem vehet részt az eljárásban.”
- [67] Álláspontom szerint ezt a jogszabályi rendelkezést a konkrét ügyben sem az eljáró hatóság, sem a bíróság nem hagyhatta figyelmen kívül. Ebből következően, úgy gondolom, hogy a bíróság helytállóan jutott arra a következtetésre, hogy az indítványozók utólagos ügyfélkénti bevonására nincs jogszabályi lehetőség.
- [68] 4. A fentiek mellett fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában jellemzően arra mutat rá: a bíróságoknak arra kell törekedniük, hogy az előttük folyamatban lévő ügyben alkalmazandó anyagi jogi és eljárásjogi normák adta értelmezési mozgástér keretein belül az ügy alapjogi érintettségére tekintettel legyenek, és az érintett alapjog alkotmányos tartalmát döntésükben – összhangban az alkalmazandó normákkal – érvényre juttassák. Ha pedig az alkalmazandó normának nincs ilyen értelmezési lehetősége, a norma alaptörvény-ellenes.
- [69] Álláspontom szerint, figyelemmel arra is, hogy az Alaptörvény 28. cikkének értelmében a bíróságnak a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét azok céljával összhangban kell értelmezni, az adott esetben az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseknek – Ket. 15. § (6a) bekezdés, Étv. 53/C. § (11) bekezdés, R. 4. § – nincs olyan értelmezési lehetősége, amelyet az Alkotmánybíróság feltárt.
- [70] 5. Végül, úgy gondolom, hogy a konkrét ügyben nem lehetett volna figyelmen kívül hagyni a következőket sem.
- [71] Az indítványozók állítása szerint a hatóság által engedélyezett építkezés következtében az általuk használt ingatlan benapozottsága, intimszférája és értéke csökken, emellett tűzrendészeti és hidrológiai kockázatokkal is jár.
- [72] Az a tény, hogy az indítványozók ügyféli jogállását a megelőző közigazgatási eljárásban nem állapították meg, nem jelenti azt, hogy az indítványozók jogvédelem nélkül maradnának. Az állított jogsérelmek ugyanis tipikusan birtokvédelmi, illetve szomszédjogi igényt alapoznak meg, amelynek érvényesítésére az indítványozók – saját alanyi jogon – a Ptk. 5:5. §-a, illetve a 5:23. §-a alapján jogosultak (lásd különösen a hatályos szabályozás alapján is irányadó: EBH 2011.2397, EBH 2010.2219, BH 2011.279, BH 2000.244.).

Budapest, 2019. október 22.

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [73] Nem értek egyet a többségi döntés rendelkező részével és indokolásával sem az alábbi okokból.
- [74] 1. A jelen ügyben érintett jogviszonyok kettős jellegűek: alaki jogi helyzetet teremt egyrészt az engedélyes és a hatóság, másrészt az indítványozó ügyféli jogállásának tisztázása. Előbbiek közül az indítványozó benyújtott panaszában ügyféli jogállása megállapítását elutasító bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálatát kérte.

Az Alkotmánybíróság többségi döntésében foglalt törvényértelmező indokolásával azonban az építésügyi (építésrendészeti) jogviszonyba avatkozik be; döntését ezáltal az építésügyi engedély jogerejének megítéléséhez igazította.

- [75] Ezzel szemben, álláspontom szerint, az építésrendészet, azon belül is a legerősebb állami ellenőrzést megtestesítő jogintézmény, az építési engedély jellegéből kell kiindulni. A 2015 előtti szabályozásban az építési engedély megléte a főszabály és az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 1–2. melléklete azokat a tevékenységeket sorolta fel, amelyhez nem volt szükséges a hatósági engedély. Az építési engedély ebben a megközelítésben számtalan funkciót lát(hat)ott el: elsősorban jogot megállapító aktus volt, az építési telek tulajdonosának építéshez fűződő alanyi joga ezzel aktivizálódott; másodsorban szabályozási funkciója volt, ha a hatóság további előírásokat, kikötéseket rögzített benne; végül bizonyító funkciója is lehetett a későbbi eljárásokra nézve.
- [76] Nem volt alkalmas ugyanakkor az építési munkával összefüggő polgári jogi igény (jogvita) eldöntésére. Az építési tevékenységgel összefüggésben keletkező esetleges szomszédjogi jogviták rendezésére a polgári jog szabályai alkalmazandóak, nem pedig a közigazgatási jog rendelkezései. A két jogág egymáshoz való viszonyát a jelen tényállási keretek között a közigazgatási jog megelőző szerepében látom: az építésügyi hatósági eljárásban ügyféli jogállás biztosításával érhető el, hogy az esetlegesen sérelmesnek vélt szomszédjogokat érvényesíteni lehessen. Ennek a megelőző jellegnek azonban megvannak a határai: ilyen korlát a hatóság mérlegelési jogköre, a jogvesztést kimondó törvényi szabály, illetve ilyen tényszerű és a közigazgatási bíró által értékelendő korlát az időmúlás is. A bíró nem fordíthatja vissza az idő kerekét öt és fél év múltán még akkor sem, ha az ilyen-olyan szempontok szerint (szubjektíve) úgy tűnik igazságosnak.
- [77] 2. Az Alkotmánybíróság előtti eljárásban az ügyféli jogállás megszerzésének – mint ahogyan arra a többségi döntéssel érintett Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.Kpk.50.080/2016/4. számú döntésében is utal – mérlegelést megengedő és objektív „határai” is vannak. Az R. 4. § (1) bekezdése tartalmazza a hatóság mérlegelése nélküli, *ex lege* ügyféli kör meghatározását; míg az R. 4. § (2) bekezdése „minden esetben vizsgálni kell” fordulattal a hatóság mérlegelésére bízva a további ügyféli kör megállapítását. Emellett az Étv. alapügy elbírálásakor hatályban volt 53/C. § (11) bekezdése jogvesztő (objektív) határidőt határoz meg: az építésügyi és építésfelügyeleti eljárásban hozott érdemi döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított hat hónapon túl új ügyfél nem vehet részt az eljárásban.
- [78] E jogvesztő határidő eltelte önmagában, a hatóság mérlegelésétől függetlenül megalapozza – mint ahogyan jelen ügyben véleményem szerint meg is alapozta – az ügyféli jogállás adott ügyben történő kizárását. A törvényalkotó által a tényálláshoz és nem vélelmezett eseményhez kötött időponttól számított jogvesztő határidőnek mindig meghatározott funkciója van, védi a kialakult helyzetet. A jelen esetben ez a hatósági határozattal garantált alanyi jog érvényesítése, az építési tevékenység kifejtése: ne lehessen időben ellehetetleníteni a gazdasági, építési tevékenység megkezdését, avagy annak befejezését. Ezt támasztja alá az Alkotmánybíróság gyakorlata is. Eszerint „nagyfokú a törvényhozó szabadsága a tekintetben is, hogy az alanyi jog érvényesíthetőségének időkorlátját [elévülés] milyen általános és különös törvényi szabályokba foglalja” {legutóbb: 17/2019. (V. 30.) AB határozat, Indokolás [63]}. Ennek megítélése, érvényesülése eltérő lehet attól függően, hogy az alapjogviszony résztvevői a közhatalmat megtestesítő hatóság és ügyfél; vagy mint ahogyan jelen ügyben is ellenérdekű ügyfelek (az építésügyi hatóság eljárás kérelmezője és az érintett ügyfél) és a hatóság között áll fenn.
- [79] 3. Álláspontom szerint a bírói döntés, amely figyelembe vette – és ez alapján elutasította a felülvizsgálati kérelmet – azt a tényt, hogy jelen ügy indítványozója az érdemi döntés jogerőre emelkedésétől számított 17 hónap elteltével fordult kérelemmel a hatósághoz az építési engedély felülvizsgálata tárgyában, nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében deklarált *fair* eljárásához való jogot.
- [80] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bíróság eljárása akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha az összességében *fair*, méltányos és kiegyensúlyozott körülmények között zajlik le. Emellett az eljárásban maradéktalanul érvényesülnek azok a részjogosítványok, amelyeket a testület gyakorlatában az alapjog tartalmához illeszkedőként kibontott {legutóbb: 3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [48]–[51]}. Másképpen megfogalmazva: egy bírósági peres eljárás abban az esetben minősül alaptörvény-sértőnek, ha generálisan nem volt méltányosnak tekinthető, illetve ha a bíró szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozta az indítványozó részjogosítványait. A jelen ügyben alapjogi jogsérelem nem volt megállapítható. Önmagában az eljárás során bekövetkezett

jogsértés (törvénysértés) ugyanis nem feltétlenül jelenti azt, hogy az egész eljárás kiegyensúlyozatlan volt. Meggyőződésem, hogy nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe az esetlegesen elkövetett jogsértés feltárása. „Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. [...] Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {Elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13], [14]; 3208/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [33]} Mindezen indokok alapján álláspontom szerint az indítványozó esetleges jogsérelmét pedig – több mint öt évvel a jogerős építési hatósági engedély keltét követően (2014. február 21.) – más jogági védelem útján kellett volna orvosolni.

- [81] A bírói döntés megsemmisítését a többségi érvelés a jogorvoslathoz való jog alapján is igazolva látta. Véleményem szerint azonban az a tény, hogy az indítványozó közigazgatási bírósághoz fordulhatott önmagában kimerítette az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt alapjogot, amin nem változtat az, hogy a bíróság nem az indítványozó számára kedvező döntést hozta meg.
- [82] 4. Megítélésem szerint az indítványozó panaszát az okozhatta, hogy az R. a korábbiakhoz képest eltérően rendezte az ügyféli jogállás kérdését.
- [83] E körben megfontolható lett volna az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott indítvány vizsgálata és annak megítélése, hogy vajon az ügyféli kör – perben alkalmazandó – jogszabály általi meghatározása okozza-e az alaptörvény-ellenességet. Így megítélhető lett volna az R. rendelkezésének és az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a viszonya. Az R. ugyanis valóban szűkebb körben ad lehetőséget az ügyféli jogállás vizsgálatára, mint az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésén alapuló konkrét normakontroll eljárás adott esetben lehetőséget teremtett volna arra, hogy az ügyben az Alkotmánybíróság irányt mutasson egy esetleges megismételt eljárásban a bíróság számára.
- [84] Mindezeket túl utalni kell arra, hogy az építési folyamat szabályozása eljárási hiba (ügyféli minőség vizsgálatának hiánya), avagy adott esetben anyagi jogi jogsértés esetén is lehetőség van a jogszerűtlenül létrejött helyzet fennmaradási engedély útján történő rendezésére.
- [85] 5. Összefoglalva: az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül esik álláspontom szerint a bírói döntések törvényességi szempontú felülmérlegelése. Amennyiben a testület az Étv. jogvesztő határidőt megállapító rendelkezése ellenére mégis helyt kívánt adni az alkotmányjogi panasznak, úgy azt a perben alkalmazott jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát vizsgálataival tehetné volna meg megnyugtatóan.

Budapest, 2019. október 22.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

- [86] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2019. október 22.

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2106/2016.

