

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3149/2016. (VII. 22.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Pokol Béla és dr. Stumpf István* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

#### v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria mint másodfokú bíróság Pkf.V.25.002/2014/2. számú végzése és a Győri Ítéltábla Gf.II.20.188/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Tatabányai Törvényszék 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítására és végrehajtásának felfüggesztésére irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. Esztergom Város Önkormányzata (továbbiakban: indítványozó) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria 2015. március 5-én kelt és az indítványozó jogi képviselője részére a tértivevény tanúsága szerint 2015. április 8-án kézbesített Pkf.V.25.002/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg, mivel a hivatkozott végzés sérti az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésben biztosított tisztességes eljáráshoz, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát. Ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozva kérte az indítványozó a Győri Ítéltábla (továbbiakban: Ítéltábla) Gf.II.20.188/2014/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a Tatabányai Törvényszék (továbbiakban: Törvényszék) 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete „jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítását”. Kérte továbbá az indítványozó, hogy amennyiben a Törvényszék mint elsőfokú bíróság az alkotmányjogi panaszra tekintettel, kérésére a hivatkozott számú részítéletnek végrehajtását nem függeszti fel, úgy az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: Pp.) 359/C. § (2) bekezdése alapján hívja fel nevezett bíróságot a 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete végrehajtásának felfüggesztésére.
- [2] 2. A Törvényszék 2014. augusztus hó 14. napján kelt 9.G.40.006/2013/38. számú részítéletével az indítványozót, mint a per alperesét kötelezte arra, hogy 15 napon belül fizessen meg a II. rendű felperesnek a PK Követeléskezelő Zrt.-nek vállalkozási szerződésből eredő kár jogcímén 564 593 741 Ft-ot, és ezen összegnek 2005. június hó 18-tól a kifizetés napjáig számított késedelmi kamatát, valamint perköltség címén a felpereseknek egyetemlegesen 4 000 000 Ft ügyvédi munkadíjat mint részperköltséget.
- [3] A részítélettel szemben az indítványozó – jogi képviselője (továbbiakban: helyettes ügyvéd) útján – a fellebbezési határidő lejártát követően egy nappal, 2014. szeptember 10-én postai ajánlott küldeményként fellebbezést nyújtott be, amelyben kérte a részítélet hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra történő utasítását. Az indítványozó a fellebbezéssel egyidejűleg igazolási kérelmet is benyújtott, melyben előadta, hogy a késedelem oka, az ügyben eljáró helyettes ügyvéd 2014. szeptember 9-én, a határidő utolsó napján elszenvedett, többszöri eszméletvesztéssel járó rosszulléte és az emiatt azonnal szükségessé vált orvosi vizsgálat volt. Az indítványozó igazolási kérelméhez csatolta a házi orvos által kiállított ambuláns lapot, majd az igazolási kérelem 2014. szeptember 11-i és 2014. szeptember 12-i kiegészítése során mellékelte az őt megbízó ügyvédi iroda (továbbiakban: megbízó ügyvédi iroda) ügyvédeknek szabadságengedélyeit is.
- [4] 3. Az Ítéltábla Gf.II.20.188/2014/2. számú végzésével az indítványozó igazolási kérelmét, valamint a részítélet elleni fellebbezését – utóbbit hivatalból – elutasította. A végzés indokolása szerint az igazolási kérelem alaptalan, ezért az elkészített fellebbezés érdemi felülbírálatra alkalmatlan. A bíróság – egyebek között – hivatkozott

a Pp. 107. §-ának (2) bekezdésére, mely szerint az igazolási kérelemben elő kell adni a mulasztás okát és azokat a körülményeket, amelyek a mulasztás véltenséget valószínűvé teszik. A törvény alapján tehát az igazolás akkor alkalmas a kimentésre, ha a mulasztás önhibán kívüli volt, márpedig a bíróság szerint az indítványozó kérelmében előadottak az önhibán kívüli mulasztás valószínűsítésére nem voltak alkalmasak. A végzés indokolása kiemeli, hogy a helyettes ügyvéd budapesti lakóhelyétől eltérő székhelyű házi orvos – feltehetően – telefonos értesítésre jelent meg a helyettes ügyvéd lakásán, amelyből az a következtetés vonható le, hogy a megbízó ügyvédi iroda telefonon történő értesítésének sem volt akadálya. A megbízó ügyvédi iroda több ügyvédet, ügyvédjelöltet foglalkoztat, így az indítványozó érdekeinek védelmében elvárható lett volna, hogy az értesítés vétele után – utóbb esetlegesen hiánypótlásra szoruló – fellebbezést nyújtson be. A bíróság álláspontja szerint a megbízó ügyvédi iroda két tagjának szabadságengedélye nem igazolta, hogy valamennyi irodatag (alkalmazott) akadályozott lett volna a 2014. szeptember 9-i keltezéssel előkészített jogorvoslati kérelem előterjesztésében. Megjegyezte a bíróság továbbá, hogy az orvosi igazolásból kitűnően az ilyen jellegű rosszullet a helyettes ügyvédnél nem először jelentkezett, annak okával és várható lefolyásával a helyettes ügyvédnek tisztában kellett lennie. Mindezek alapján a mulasztás a megbízó ügyvédi iroda és a helyettes ügyvéd közötti munkaszervezés hiányosságának tekinthető, amely – az Ítélet tábla megítélése szerint –, a Pp. 109. § (3) bekezdése alkalmazása mellett sem tekinthető önhibán kívülinek.

- [5] 4. Az indítványozó által előterjesztett fellebbezés alapján a Kúria mint másodfokú bíróság Pkf.V.25.002/2014/2. számú végzésével az Ítélet tábla végzését helyben hagyta. A Kúria álláspontja szerint egységes az ítélkezési gyakorlat abban, hogy pusztán a jogi képviselő ambuláns gyógykezelése nem alkalmas indok a mulasztás kimentésére, mert a helyettesítésről az általa képviselt fél jogainak megóvása érdekében ez esetben is köteles gondoskodni. A bírói gyakorlat döntő jelentőséget tulajdonít továbbá annak, hogy a határidő betartása terén nem azonos az elvárhatóság mértéke a személyesen eljáró, illetve jogi képviselővel rendelkező féllel szemben. Az elvárhatóság magasabb foka ugyanis nemcsak a mulasztás véltenséget eredményező okok és körülmények körét, hanem a méltányosság alkalmazhatóságát is szűkíti a jogi képviselővel eljáró fél vonatkozásában. A Kúria álláspontja szerint az igazolási kérelem semmilyen indokot nem jelölt meg arra vonatkozóan, hogy megfelelő munkaszervezés mellett mi volt az akadálya a fellebbezés határidőben történő előterjesztésének, figyelemmel arra is, hogy a megfellebbezendő határozat kézhezvételétől számítva már két hét eltelt. Mindezek alapján az indítványozó által hivatkozott okok a mulasztás kimentésére nem voltak alkalmasak.
- [6] 5. Az alkotmányjogi panasz az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának és a jogorvoslati jogának sérelmét a következőkkel indokolta.
- [7] 5.1. Az indítványozó szerint a Kúria végzésében helytelenül értelmezte a fellebbezés előterjesztésére nyitva álló határidőre vonatkozó rendelkezést, amikor arra hivatkozott, hogy a határozat kézhezvételétől számítva „már két hét eltelt”. A jogalkotó ugyanis nyilvánvalóan a komplex, bonyolult peres ügyekre is figyelemmel állapította meg a határidőt, így a Kúria azzal, hogy végzésében az indítványozó terhére értékelte a határidő utolsó napjára tervezett postai feladást, nyilvánvalóan megsértette az indítványozónak a tisztességes eljáráshoz való jogát. Ugyancsak a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét eredményezte, hogy a Kúria a támadott végzésben spekulatív módon, orvosi ismeretek nélkül vont le következtetést a helyettes ügyvéd állapotát illetően, miszerint ájulós rosszullete ellenére képes lett volna gondoskodni a helyettesítésről. Az indítványozó szerint egyébként köztudomású tény, hogy az eszméletvesztés kizárja az érintett személy bármely cselekvési lehetőségét. Hivatkozik az indítványozó továbbá arra, hogy a jogi képviselővel szembeni szigorúbb követelményeknek a megbízó ügyvédi iroda eleget tett, sőt, „többlet-gondosságát” igazolja a helyettes ügyvéd megbízása, amelyet azonban a Kúria végzésében semmilyen módon nem értékelt. Az alkotmányjogi panasz hangsúlyozza, hogy a Pp. 107. § (2) bekezdése a mulasztás véltenségeinek valószínűsítését írja elő, míg a Kúria végzése e helyett a bizonyítás „elvárásán” alapult. Amennyiben azonban a mulasztás oka és a mulasztó véltensége tekintetében aggály merült fel, a bíróság köteles lett volna a feleket meghallgatni, erre azonban nem került sor. Végül az indítványozó kifejtette, hogy a támadott végzés – az igazolási kérelem jogellenes elutasításának helyben hagyása révén – a jogorvoslati jogát is sértette, mert ez a döntés a fellebbezés alaptalan elutasításához vezetett, elzárva az indítványozó elől a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségét.

- [8] 5.2. Az Alkotmánybíróság főtíkára az előkészítő eljárás során tájékoztató levelet írt az indítványozónak, amelyben – az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételek ismertetése mellett – felhívta a figyelmet arra, hogy a 23/2009. (III. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „Alaptörvényben biztosított jog” alanya, még akkor sem, ha jogi személy. Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján „a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok [...] amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”, ám az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében „közhatalmi jogosítványokkal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná az alkotmányjogi panasz előterjesztésére”. Az Alkotmánybíróság a 3307/2012. (XI. 12.) AB végzésben megerősítette korábbi gyakorlatát, amikor kimondta, hogy állami szerv nem lehet az Abtv. 27. §-ban említett „Alaptörvényben biztosított jog” alanya. Ennek okán Esztergom Város Önkormányzatának – mint közhatalmi jogosítványokkal rendelkező állami szervnek – nincs lehetősége alkotmányjogi panasz benyújtására.
- [9] Az indítványozó a főtíkári tájékoztatásra hivatkozva kiegészítette indítványát, amelyben leszögezi, hogy a hivatkozott AB döntésekkel érintett egyik ügyben a Honvédelmi Minisztérium Közgazdasági és Pénzügyi Ügynöksége, míg a másik esetben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal volt az indítványozó, amely szervek jogállásukat tekintve nem hasonlíthatók az önkormányzatokhoz. A nevezett szervezetek ugyanis különös feladat- és hatáskörrel rendelkező, egyszemélyi vezetés alatt álló államigazgatási szervek, amelyek hierarchikusan végeredményben a Kormány irányítása alatt állnak, döntéseik közigazgatási jogi értelemben az állam döntéseinek tekinthetők, ezért nem is lehetnek jogosultak az „állammal szembeni” védelemre. Ezzel szemben a helyi önkormányzatok – bár állami szervnek tekinthetők, hiszen az Alaptörvény is az „Állam” fejezetében rendelkezik működésük alapelveiről, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: Mötv.) preambuluma is az egységes állami szervezetrendszer részeként határozza meg őket –, az államigazgatási szervektől eltérően, területi alapon szervezett közösségek öngazgatását megvalósító szervek, a közösség által választott testületek. A helyi önkormányzatok a Kormánytól és az államigazgatástól egyfajta relatív függetlenségben működnek, a Kormány – a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján – csak törvényességi felügyeletet gyakorol felettük. Az indítványozó álláspontja szerint dogmatikai érvelését támasztja alá a Mötv. 5. §-ában foglalt jogvédelmi klauzula is, amely rögzíti, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybíró-sági és bírósági védelemben részesül”.
- [10] Végül az indítványozó kifejtette, hogy a panaszát érintő ügyben az önkormányzat nem mint a közhatalom birtokosa, nem mint hatóság járt el, hanem feladatkörében, magánjogi jogalanyként, melynek következtében alapjogait ért sérelme miatt jogosult az alkotmányjogi panasz előterjesztésére.
- [11] 6. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján, 2015. november 3-án döntött az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az eljáró tanács megítélése szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel az, hogy a helyi önkormányzat jogi személyként, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján rendelkezik-e alapjoggal és az Abtv. 27. § szerinti indítványozói jogosultsággal.
- [12] 7. A korábban hatályos Alkotmány 43. § (1) bekezdése deklarálta ugyan, hogy az önkormányzatoknak a 44/A. § szerinti alapjogai egyenlőek, ezen „alapjogok” azonban valójában a helyi képviselőtestület számára biztosított hatáskörcsoportokat jelentették. Az Alkotmánynak ezt az értelmezését támasztotta alá az 56/1996. (XII. 12.) AB határozat is a következőképpen: „Az Alkotmánybíróság már több határozatában vizsgálta az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok természetét [pl.: 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 68–73.; 57/1994. (IX. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 396.]. E határozataiban megállapította, hogy az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azonban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.

- [13] Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörcsoportok, önkormányzati alapjogok egy, az állam közhatalmi szervezeti rendszerén belül elhelyezkedő, Alkotmányban szabályozott szervtípus autonómiáját hivatottak garantálni. Így az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetben szabályozott, – az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő – alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségzerűen és azzal arányosan kerüljön sor.” [56/1996. (XII. 12.) AB határozat ABH 1996, 207.]
- [14] 8. Az Alaptörvény „önkormányzati alapjogokról” nem rendelkezik, ahogyan az Abtv. sem nevesíti külön az önkormányzatokat az alkotmányjogi panaszra vonatkozó szabályozásában.
- [15] Az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése szerint, a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak, míg a 32. cikk (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. E felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvény, a Mötv. 41. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat jogi személy, amelyre a Polgári Törvénykönyv jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit a Mötv.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Az idézett rendelkezések alapján tehát megállapítható, hogy az alkotmányozó (és a törvényhozó) hatalom – az Alaptörvényben és a Mötv.-ben meghatározott speciális szabályok mellett – biztosította a helyi önkormányzatok mint jogi személyek számára is mindazokat az alapvető- és alanyi jogokat, amelyek bármely jogi személyt megilletnek. A Mötv. 5. §-a szerint a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül, a 42. § 9. pontja pedig az Alkotmánybírói eljárás kezdeményezését a képviselő testület át nem ruházható hatáskörébe utalja. Az alkotmányjogi panaszt illetően megállapítható továbbá az is, hogy sem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, sem az Abtv. 27. §-a nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely korlátozná vagy kizárná a helyi önkormányzat mint szervezet indítványozói jogosultságát.
- [16] 9. Az Alaptörvény hatályba lépése óta az önkormányzatok alapjogával és az alkotmányjogi panasz indítványozására vonatkozó jogosultságával kapcsolatosan kiérleltnek nevezhető joggyakorlat még nem alakult ki. A 3105/2014. (IV. 17.) AB végzés a Margit-szigettel kapcsolatos, Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszt a tartalmi befogadhatósági feltételek hiánya miatt utasította vissza. A végzés – bár megjegyezte, hogy az Alaptörvény önkormányzati alapjogokról nem rendelkezik és a 32. cikk (1) bekezdése csak az alaptörvényi szinten védett feladat- és hatáskörcsoportokat sorolja fel – *expressis verbis* nem mondta ki, hogy önkormányzatnak nincs alapjoga és alkotmányjogi panasszal kapcsolatos indítványozói jogosultsága.
- [17] Az Alkotmánybírói eljárás eddig tárgyalt önkormányzati kezdeményezésű alkotmányjogi panaszok többségénél a bírói döntés alapjául szolgáló ügy az indítványozó önkormányzat normatív, vagy egyedi aktusával áll összefüggésben. Ezen ügyeknél a közhatalmat gyakorló állami szervek vonatkozásában kialakított, a 23/2009. (III. 6.) AB határozaton [„Közhatalmi állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő alapvető joga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére”], illetve a 3317/2012. (XI. 12.) AB végzés megállapításain [„a közhatalom gyakorlására jogosult állami szervnek vagy annak vezetőjének ebben a minőségében tehát alkotmányos kötelezettsége áll fenn az alapjogok védelmére, ennél fogva a közhatalommal szemben alapjogi sérelem nem érheti, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem jogosult.”] alapult a vizsgálás.
- [18] Jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó egy vállalkozási szerződés teljesítésével kapcsolatos polgári jogi jogvitában, az ugyancsak jogi személy felperesekhez képest mellérendelt jogalanyként, a per alpereseként vett részt. Ebből következően a tárgybani esetben irreleváns volt az, hogy az indítványozó „egyébként” közhatalmat gyakorló szerv, amely az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján – más feladat- és hatáskörök mellett – rendeletalkotási és egyedi ügyben határozathozatali jogkörrel is rendelkezik. Az Alkotmánybírói eljárás az Alaptörvény és a Mötv. idézett szabályai alapján tehát azt állapította meg, hogy – eltérően az Alkotmány már nem hatályos szabályozására épült és az erre irányuló kötelezettség ellenére, a 13/2013. (VI. 17.) AB határozat szerint, ez idáig felül nem vizsgált korábbi gyakorlattól –, az önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvitás ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak



van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény. Mindez nem mond ellent annak, hogy a Mötv. 5. §-a alapján – más, arra feljogosított személyek és szervek indítványa alapján – az Alkotmánybíróság védelemben részesítse az önkormányzatot az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített közhatalmi aktusainak gyakorlása során.

- [19] 10. Az indítványozó álláspontja szerint mind a Kúria, mind az Ítéletábrta hivatkozott végzése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogát.
- [20] 11. Az indítványozó állítása szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme – alapvetően – az igazolási kérelem elbírálásával kapcsolatos bírói gyakorlat figyelmen kívül hagyásában, a felek meghallgatásának elmulasztásában, a tényállás objektív értékelésének hiányában, a Pp. 107. § (2) bekezdése téves értelmezésében nyilvánult meg.
- [21] Ugyanakkor az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a tényállás feltárása, a bizonyítékok mérlegelése és ennek alapján a következtetések levonása a rendes bíróságok feladata, amely önmagában alkotmányossági kérdést nem vet fel. {3250/2014 (X. 14.) AB végzés, Indokolás [11]}
- [22] Következtes továbbá az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is, miszerint a bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi – vélt, vagy valós – jogsérelem orvoslása eszközének, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályok értelmezése a bíróságok feladata, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb eszközzel már nem orvosolható {lásd például: 3145/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [55]}.
- [23] Mivel az alkotmányjogi panaszból megállapíthatóan az indítványozó – a döntés számára kedvező felülbírálatá érdekében – valójában azt vitatta, ahogyan a Kúria mint másodfokú bíróság a konkrét ügyben az igazolási kérelemmel szolgáltatott bizonyítékokat értékelte, és ahogyan annak kapcsán a Pp. 107. § (2) bekezdését értelmezte, az Alkotmánybíróság – fent ismertetett gyakorlatát követve – a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére alapított kérelmet visszautasította.
- [24] 12. A jogorvoslathoz való jog kapcsán arra hivatkozott az indítványozó, hogy – bár e jog formálisan biztosított volt számára –, azonban „ténylegesen jogvédelmet, az egyfokú jogorvoslatot biztosító fellebbezés keretében nem kaphatott, a fellebbezés alaptalan elutasítása miatt”.
- [25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog követelménye mindenkinek jogot biztosít ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz fűződő jog annyit és csak annyit jelent, hogy az érintett jogát vagy jogos érdekét befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni {3157/2014. (V. 23.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [26] Az indítványozó azt maga sem állította, hogy akár a Pp. valamely rendelkezése, akár az ügyében eljáró bíróságok valamely intézkedése akadályozta volna fellebbezési kérelme előterjesztésében, csak – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben már ismertetett –, a bírói mérlegelést illető kritikát fogalmazott meg.
- [27] Mindezekre tekintettel – alkotmányjogilag értékelhető indokolás hiánya miatt –, az Alkotmánybíróság visszautasította az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésére alapított kérelmét is.
- [28] 13. Az indítványozó kérte a Törvényszék 9.G.40.006/2013/38. számú részítele „jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítását”, továbbá azt, hogy amennyiben a Törvényszék mint elsőfokú bíróság az alkotmányjogi panaszra tekintettel, kérésére a hivatkozott számú részítele végrehajtását nem függeszti fel, úgy az Alkotmánybíróság hívja fel erre a nevezett bíróságot.

- [29] 14. 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 *a)* az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és *b)* az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [30] Az Alaptörvény és az Abtv. hivatkozott rendelkezései egyrészt nem teszik lehetővé egy ítélet jogerőre emelkedése alaptörvény-ellenességének megállapítását, másrészt a hivatkozott részítélet alaptörvény-ellenességét csak állította, de alkotmányos érveléssel nem támasztotta alá az indítványozó.
- [31] Azon érvelés ugyanis, hogy a részítélet jogerőre emelkedése a Kúria és az Ítéletábró – indítványozói álláspont szerint – alaptörvény-ellenes végzéseinek a következménye, azaz a részítélet is alaptörvény-ellenessé válik, „ugyanazon okokból, amelyek a Kúria végzését alaptörvény-ellenessé teszik”, érdemi indokolásának nem tekinthető, ezért az Alkotmánybíróság a panaszt e tekintetben is visszautasította.
- [32] 15. Az Alkotmánybíróság a Törvényszék 9.G.40.006/2013/38. számú részítélete végrehajtásának felfüggesztésével kapcsolatos indítványt illetően megállapította, hogy a felfüggesztésre való felhívásnak az Abtv. 61. § (1) bekezdés *a)–c)* pont szerinti egyik feltétele sem állt fenn, ezért e vonatkozásban is az indítvány visszautasításáról döntött.
- [33] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben az Abtv. 29. § második fordulata szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként értékelte, hogy az önkormányzat rendelkezik-e alapjogokkal és meghatározott feltételek esetén az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz vonatkozásában indítványozói jogosultsággal, ezért a panasz érdemi vizsgálatáról döntött. Mivel azonban az alkotmányjogi panasz egyebekben nem felelt meg az Abtv. szerinti feltételeknek, az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § *d)* pontja alapján az indítványt visszautasította.

Budapest, 2016. július 11.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnökhelyettese

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [34] A határozat rendelkező részét támogatom, de az indokolás II. részének 3. pontjában az önkormányzatok alkotmányjogi panaszhoz való jogának szűk megfogalmazását nem tudom elfogadni.
- [35] Az indokolással szembenállásom magyarázatát azzal kell kezdeni, hogy a 2012 előtt hatályos régi alkotmány ideje alatt létrehozott alkotmányjogi panaszra vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot idézem fel. Ekkor alkotmányjogi panaszt csak a törvényhozás és általában a jogalkotás politikai küzdelmeibe belefoglalható populáris akciók jelentették, és a mindennapi jogi viták rendes perléseinek nyomán létrejött bírói ítéleteket nem lehetett alkotmányjogi panasszal megtámadni. Ebben a helyzetben alakította ki az akkori alkotmánybírói többség, hogy az önkormányzatok – lévén az állami közhatalom részei – nem rendelkeznek az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségével. Ezután az új Alaptörvény és ennek nyomán az új alkotmánybírói törvény 2012 január 1-től bevezette a bírói ítéletek elleni alkotmányjogi panasz lehetőségét is, és ezen túl általában is kibővívte az alkotmányjogi panasz kereteit, kimondta, hogy nemcsak az alkotmányos alapjogok esetében, hanem általában az Alaptörvényben biztosított jogok megsértése esetén is felhasználható ez: „[a]z Alaptörvény 24. cikk

(2) bekezdése d) pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti [...]” (2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról, 27. §). A régi alkotmánybírósági gyakorlatokhoz való ragaszkodás extrém foka miatt az Alaptörvény hatályba lépése utáni első években – amikor e miatt az alkotmányozó kénytelen volt egy külön alaptörvény-módosításban kimondani a régi alkotmánybírósági döntések hatályának megszűnését – az akkori alkotmánybírósági többség és e többség törzskarai nem voltak hajlandók felülvizsgálni korábbi gyakorlatukat, és továbbra is tiltották az önkormányzatok alkotmányjogi panaszának benyújtását. Így például az egyes önkormányzatok rendeleteinek kúriai megsemmisítésével szembeni alkotmánybírósági védelmet a régi alkotmánybírósági gyakorlatra hivatkozva tagadta meg 2012 utáni években az akkori alkotmánybírói többség.

- [36] A mostani döntés ezen a gyakorlaton üt egy rést azzal, hogy kimondja az önkormányzatok alkotmányjogi panaszhoz való jogát, „feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el” (Indokolás [18]). Ezzel a fogalmazással azonban így a mostani határozat is megerősíti az önkormányzatok általános kirekesztését az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségéből, és ezzel elzárja attól, hogy a helyi közösségek Alaptörvényben biztosított önkormányzási jogai alaptörvényi védelemben részesüljenek – sokszor épp a rendes bírói döntések alaptörvény-ellenes értelmezései ellen.
- [37] Nem tudom tehát elfogadni a szűkítés további fenntartását, mert ez elfojtja a helyi közösségek önkormányzati jogainak az alaptörvényi védelmét. Megítélésem szerint a mai Alkotmánybíróságnak véglegesen szakítania kellene a korábbi Alkotmány és annak szabályozása idején létrejött tilalommal, és teljes terjedelemben meg kellene adnia az önkormányzatok számára az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelme esetén az Alkotmánybírósághoz fordulás lehetőségét. Úgy, ahogy máskülönben ezt az Abtv. idézett 27. §-a kötelezővé is teszi számunkra.
- [38] Jelezni kell, hogy az alkotmányjogi panasz lehetőségének ezzel a kinyitásával az állami szervezet önkormányzati része felé semmiképpen nem jelentené ennek a lehetőségnek a biztosítását a többi állami szerv felé is. Az állami szervezet összes szerve rendelkezik ugyanis az Alkotmánybírósághoz forduláshoz valamilyen eljárással – absztrakt alkotmányértelmezés kérése, előzetes normakontroll, utólagos absztrakt normakontroll, illetve a rendes bíróságok számára az eljárásaik közbeni Alkotmánybírósághoz fordulás eljárása –, és ebben csak az önkormányzatok jelentenek kivételt. E szervek semmilyen lehetőséggel nem rendelkeznek az Alaptörvényben biztosított jogaik védelmére más állami szervekkel szemben, és ez így is marad, amíg nem tesszük lehetővé számukra általános jelleggel az alkotmányjogi panasszal védekezés lehetőségét. Párhuzamos indokolásomban ezt szerettem volna hangsúlyozni a nyilvánosság előtt.

Budapest, 2016. július 11.

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [39] A többségi döntés indokolása az alkotmányjogi panasz egyes elemeinek visszautasítását arra alapozza, hogy – a XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban az indítványozó a bizonyítékok értékelését vitatta (Indokolás [20]–[23]), – a XXVIII. cikk (7) bekezdésével kapcsolatban hiányzott az alkotmányjogilag értékelhető indokolás (Indokolás [24]–[27]), illetve – a részítélet alaptörvény-ellenességét csak állította, de alkotmányos érveléssel nem támasztotta alá az indítványozó (Indokolás [30]).
- [40] A fentiek indokok alapján álláspontom szerint is az alkotmányjogi panasz visszautasításának volt helye.
- [41] Ehhez képest az indokolás [33] bekezdése kimondja, hogy az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálása érdekében „a panasz érdemi vizsgálatáról döntött”. Az érdemi vizsgálat azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság állást foglal az indítványba foglalt kérelem tartalmának megalapozottságáról, tehát jelen esetben a támadott bírói döntés (vagy más esetben a jogszabály) alaptörvény-ellenességéről. Magyarán szólva, az érdemi vizsgálatnak legalább egy indítványi elem esetében az alaptörvény-ellenesség megállapításá-

hoz vagy elutasításhoz kell vezetnie (kivétel itt is lehet, például az ügy okafoyottá válik, ezért az eljárás megszüntethető lesz).

- [42] A többségi döntés azzal indokolja az Abtv. 29. §-ában az alkotmányjogi panasz befogadásához előírt feltétel teljesülését, hogy a jogosultságról való döntés [„a helyi önkormányzat jogi személyként, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése alapján rendelkezik-e alapjogokkal és az Abtv. 27. § szerinti indítványozói jogosultsággal”] alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. Álláspontom szerint az alkotmányjogi panasz törvényben előírt tartalmi feltételeinek való megfelelést és az Abtv. 29. §-ában foglalt feltételek teljesülését egymástól függetlenül kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, azok egymással konjunktív viszonyban állnak. Csak az indítvány egyéb tartalmi feltételeknek való megfelelése esetén kell azt mérlegelni, hogy az alkotmányjogi panasz felvet-e bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. Hiába vet fel tehát egy alkotmányjogi panasz egy érdekes elvi alkotmányjogi kérdést, ha az indítvány érdemi elbírálásra nem alkalmas, nem felel meg a törvényben előírt feltételeknek, akkor nincs helye az alkotmányjogi panasz befogadásának.
- [43] A panaszos indítványozói jogosultságának megítélése lehet egy fontos alkotmányjogi kérdés, de bizonyosan nem minősíthető az Abtv. 29. §-a szerinti „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek”, ugyanis az utóbbi magának az indítványnak kell tartalmaznia, s az indítványban feltett alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés a befogadást követően válaszolható meg; míg az előbbi az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának éppen-séggel az előfeltétele. A jelen ügyre konkretizálva: ha az indítványozó önkormányzat azt állítja, hogy a támadott bírói döntés az Alaptörvényben biztosított valamely jogát sérti [Abtv. 27. § a) pont], akkor annak vizsgálata és eldöntése nélkül, hogy az indítványozó lehet-e egyáltalán alanya a felhívott alapjognak, az alkotmányjogi panaszt be sem lehetett volna fogadni.
- [44] S amint párhuzamos indokolásom elején rámutattam, a jelen ügyben benyújtott alkotmányjogi panasz ennek a kérdésnek a megválaszolásától függetlenül nem volt alkalmas az érdemi elbírálásra.

Budapest, 2016. július 11.

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

- [45] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2016. július 11.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1767/2015.

