

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3241/2017. (X. 10.) AB HATÁROZATA

A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.30.026/2017/7. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.30.026/2017/7. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Debreceni Járási Hivatala Földhivatali Osztályhoz (a továbbiakban: elsőfokú közigazgatási szerv) benyújtott kérelmében egy debreceni ingatlan telekalakításával kapcsolatban ügyféli regisztrációját és ügyfélkénti bevonását kérte arra hivatkozással, hogy ő a telekalakítással érintett ingatlannal közvetlenül telekhatáros ingatlan tulajdonosa. Egyúttal fellebbezést is előterjesztett a telekalakítás engedélyezésének tárgyában hozott határozat ellen.
- [3] A kérelemben előadta, hogy a szomszédos ingatlanon engedélyezett telekalakítás jogos érdekét sérti, továbbá jogszabálysértő. A telekalakítás nem felel meg az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 23. § (1) bekezdése szerinti követelményeknek. A kapcsolódó nyilvántartásokban hozzáférhető térképmásolatok különböznek egymástól. Az indítványozó jogos érdekét sérti, hogy a telekalakítással érintett ingatlanon három nagyméretű, ipari génmódosított technológiát alkalmazó és gyógyszereket gyártó kísérleti üzemet terveznek megépíteni, amelyek az egészségre veszélyes vegyi anyagokat és mikroorganizmusokat fognak alkalmazni. A közforgalmi út megépítése zajterhelést fog okozni, továbbá annak csapadékelvezetése nem biztosított. Az indítványozó az előkertre vonatkozó tilalom miatt az előkertbe kerülő építményein nem fog tudni jogszerű átalakítást végezni.
- [4] Az elsőfokú közigazgatási szerv ezt a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az indítványozó fellebbezése nyomán a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal megsemmisítette az elsőfokú végzést és az elsőfokú közigazgatási szervet új eljárásra utasította. Végzése indokolásában rámutatott arra, hogy az elsőfokú végzésben először az ügyféli jogállás megállapítása iránti kérelem tárgyában kellett volna döntenie, ezután nyílhat lehetőség a fellebbezés tárgyában való döntésre.
- [5] A megismételt eljárásban az elsőfokú közigazgatási szerv ismételen elutasította az indítványozó ügyféli regisztrációs igényét, illetve ügyfélkénti bevonása iránti kérelmét. Az elutasító végzés jogalapját az Étv. 23. § (2) bekezdésében, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) és (3) bekezdéseiben, valamint a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 36. § (3) bekezdésében jelölte meg. A Korm. r.-nek a Ket.-hez képest speciális rendelkezései egyértelműen kijelölik a telekalakítási eljárás lehetséges

ügyfeleinek körét, és ez a kör az indítványozót mint a telekalakítással érintett ingatlannal szomszédos ingatlan tulajdonosát nem foglalja magában. Az indítványozó ezért igényeit a telekalakítási eljárásban nem érvényesítheti, azokra később, egyéb eljárások során lesz lehetősége.

- [6] Az indítványozó a megismételt eljárásban született végzés ellen fellebbezett. Fellebbezésében hivatkozott a hasonló egyedi ügy kapcsán meghozott 12/2015. (V. 14.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh.), amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján alkotmányos követelményként rögzítette azt, hogy a telekalakítási eljárásban a telekalakítással érintett telekkel szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni. Hivatkozott továbbá az 1/2011. KK véleményre, amely szerint az eljárásban való részvételre vonatkozó eljárási szabályok megsértése az ügy érdemére is kiható eljárási szabálysértésre vezethet. Az indítványozó hivatkozott Debrecen Város önkormányzati rendeletének jogellenességére is.
- [7] A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal ezt a fellebbezési kérelmet elutasította. Végzése indokolásában megerősítette az ügyfélképességről az elsőfokú végzésben foglaltakat, továbbá kiemelte, hogy a Ket.-nek az ügyben releváns 15. § (1) és (3) bekezdéseit az eljárási alapelvek között megfogalmazott jogszabályi korlátok keretei között, illetve az ott meghatározottak szerint kell figyelembe venni. A telekalakítást engedélyező határozat jogerőre emelkedett. Az érintett ügyfelek jóhiszemű joggyakorlók, akiknek jogait és jogos érdekeit a hatóságok kötelesek védeni, márpedig az új ügyfélkör megállapítása és az azzal járó esetleges új jogorvoslati eljárások e jogokat és jogos érdekeket sértenék.
- [8] A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kitért az Abh.-ra is, amellyel kapcsolatosan azt emelte ki, hogy az indítványozó által előadottak mind olyan sérelmek, amelyek a telekalakítástól eltérő eljárásban orvosolhatók.
- [9] Az indítványozó ezek után kezdeményezte a másodfokú végzés bírósági felülvizsgálatát. Keresetében továbbra is hivatkozott az Abh.-ra, mindenekelőtt annak azon megállapítására, mely szerint már a telekalakítás során is felmerülhetnek a telekalakítással érintett telekkel szomszédos telek tulajdonosára nézve hátrányos következmények. Hivatkozott továbbá a Kúria egy eseti döntésére, amelyben megállapításra került, hogy a konkrét ügy felperesének védendő jogai elegendő indokot szolgáltatnak számára ahhoz, hogy az e jogok gyakorlását befolyásoló építési előíráshoz kötődő hatósági eljárás vizsgálatát kérje. Az indítványozó szerint a jelen ügyben a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal lényeges eljárási szabálysértést valósított meg, ami miatt a másodfokú végzést meg kell semmisíteni és a hatóságot új eljárásra kell utasítani.
- [10] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal végzésének bírósági felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban az indítványozó felülvizsgálati kérelmét elutasította. Végzésének indokolásában arra mutatott rá, hogy a Korm. r. mint a Ket.-hez képest speciális jogszabály taxatív felsorolást tartalmaz a telekalakítási eljárás szóba jöhető ügyféli köre vonatkozásában. Ebbe a körbe a telekalakítással érintett telekkel szomszédos telek tulajdonosa nem tartozik bele, ezért a telekalakítási eljárásban ő ügyfélként nem vehet részt.
- [11] 2. Az indítványozó a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős végzésével szemben nyújtotta be alkotmányjogi panaszát, melyet az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésére, vagyis a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való alapvető jogokra alapított, mindemellett ezekkel az alapjogsérelmekkel összefüggésben utalt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamisági klauzula megsértésére is. A panaszban kifejtette, hogy az eljáró hatóságok és bíróság nem vette figyelembe az Abh. megfontolásait annak ellenére, hogy az előzményeként szolgáló egyedi ügy lényeges vonásait tekintve megegyezett a jelen alkotmányjogi panasz eljárás előzményeként szolgáló egyedi ügygel, továbbá az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény meghatározása során világosan fogalmazott, amikor előírta, hogy a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni. Az eljáró szervek ezzel a mindenkire nézve kötelező állásfoglalással fordultak szembe, amikor jogalkalmazásuk során figyelmen kívül hagyták. Ez mindenekelőtt a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való alapvető joggal ellentétes, mert az eljárásban részt vevő személyek esetében az egységes jogalkalmazás hiányát idézi elő. Sérül azonban a jogbiztonság követelménye is, mert a jogalkalmazó elmulasztotta levonni az Abh.-ból levezethető jogi következtetést.
- [12] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzése azért is sértette az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, mert az Abh. alkalmazásának elmulasztásával gyakorlatilag elzárta az indítványozót az alkotmányjogi panasz igénybe vételének lehetőségétől. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elbírálta az abban felvetett problémát, melynek újbóli Alkotmánybíróság elé terjesztése, illetve érdemi elbírálása ezért a *res iudicata* alapján kizárt.

II.

[13] Az Alaptörvénynek az indítvány által érintett rendelkezései:

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

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek 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) Mindenkinek 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.”

[14] A Ket.-nek az indítvány által 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.”

[15] A Korm. r.-nek az indítvány által érintett rendelkezése:

„36. § (3) A telekalakítás engedélyezése iránti kérelmet benyújthat:

a) a telekalakítással érintett bármelyik földrészlet bármelyik tulajdonosa,

b) közös tulajdonban álló földrészlet esetén bármelyik tulajdonostárs,

c) aki a telekalakítással érintett földrészlet tekintetében tulajdoni igényt érvényesít,

d) az elbirtoklás megállapítása iránt polgári peres eljárást kezdeményező,

e) ha a telekalakítás során legalább nyolc új építési telek keletkezik, a tulajdonostársaknak a földrészlet területnagyság szerinti többsége,

f) az a személy, aki a telekalakításról a tulajdonossal írásban megállapodott.”

III.

[16] 1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Ennek során mindenképp azt kellett vizsgálnia, hogy az indítvány megfelel-e a törvényben foglalt befogadási feltételeknek, és így alkalmas-e az érdemi elbírálásra. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság tanácsa mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. Mindenképp azonban az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdései szerinti határozott kérelem követelményének teljesülését kellett ellenőrizni.

[17] Az indítvány tartalmazza azt az alaptörvényi, illetve törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Tartalmazza az eljárás megindításának indokait és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, egyúttal az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit is [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b), valamint d) pont]. Tartalmazza az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírói döntés megjelölését, valamint az indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) és e) pont]. Végül az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, amely szerint az in-

- dítványozó kéri a támadott bírói döntés megsemmisítését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés *f*) pont]. Összességében tehát az indítvány eleget tesz a határozott kérelem követelményének.
- [18] Az Abtv. 27. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatósága vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak a következőket kell vizsgálnia: a panasz az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen irányul-e, azt az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nyújtotta-e be, a támadott döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti-e [Abtv. 27. § *a*) pont], továbbá biztosítva volt-e az indítványozó számára a jogorvoslati lehetőség, illetve a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette-e [Abtv. 27. § *b*) pont].
- [19] Az indítványozó a telekalakítási eljárással összefüggésben kérte ügyféli regisztrációját, illetve ügyfélkénti bevonását, majd a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt – melynek végzését a jelen alkotmányjogi panasszal támadja – a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárásban ő volt a felülvizsgálat kérelmezője. Ugyan magában a telekalakítási eljárásban nem vett részt ügyfélként, a jelen ügy központi kérdése éppen az, hogy megilleti-e őt az ügyféli jogállás. E körülményekre tekintettel az indítványozó érintett.
- [20] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzése az eljárást az ügyfél vonatkozásában befejező döntés, mely végérvényesen állást foglal az eljárás központi kérdésében, az indítványozó ügyfélképességének fennállásában.
- [21] Az Alaptörvénynek az indítványozó által hivatkozott rendelkezései – a XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdése – kétségkívül az Alaptörvényben biztosított jogok. A teljesség kedvéért az Alkotmánybíróság utal rá, hogy az indítványozó feltünteteti panaszában az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság követelményét is, melyre az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint csak kivételes esetben lehet alkotmányjogi panaszt alapítani, a visszaható hatály tilalmának, illetve a kellő felkészülési idő követelményének sérelme esetén [először: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]; újabban: 3027/2017. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [10]]. Ennek azonban a jelen alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása szempontjából nincs jelentősége, mert az indítványozó nem önálló jogalapként, hanem az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezését segítő, járulékos rendelkezésként hivatkozik a jogállamiság követelményére.
- [22] Az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette: a rendelkezésére álló rendes – közigazgatási – jogorvoslat mellett a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz benyújtott kérelme révén a bírósági felülvizsgálat lehetőségét is igénybe vette.
- [23] Az indítványozó a jogerős végzést 2017. március 10-én vette kézhez, majd az alkotmányjogi panaszt 2017. április 4-én nyújtotta be személyesen a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt hatvan napos határidőn belül.
- [24] A panasz tehát megfelel az Abtv. 27. § *a*) és *b*) pontjainak.
- [25] 2. Az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett az Abtv. 29. §-ából fakadó követelmény teljesülését, melynek értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Az indítvány megfelel ennek a követelménynek is. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosának az a lehetősége, hogy a telekalakítási eljárásban félként vegyen részt, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés [12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [12]]. Az Abh. meghozatalához vezető alkotmányjogi panasz eljárásban az akkori indítványozó a jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét állította. A jelen alkotmányjogi panaszban hivatkozott tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való joggal azonban szintén természetesen összefügg az ügyféli minőség megállapítása, vagyis annak kérdése, hogy az eljárásban részt vevő személy a jogát vagy jogos érdekét érintő kérdésben előadhatja-e álláspontját. Az Abtv. 29. §-ában foglalt követelmény ezért teljesült.
- IV.
- [26] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [27] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a lényeges tényállásbeli hasonlóságra és az indítványban történt megváltoztatására tekintettel összefoglalta az Abh. tartalmát.

- [28] Az Abh. rendelkező részében az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50100/2013/4. számú végzését. A rendelkező rész második pontjában az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a Ket. 15. § (1), (3) és (8) bekezdésének alkalmazása során a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni. A Ket. 15. § (1) bekezdése a közigazgatási eljárásjog általános ügyféldefinícióját tartalmazza, melynek értelmében 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. A 15. § (3) bekezdés rögzíti annak lehetőségét, hogy törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján az azokban meghatározott személyek *ex lege* ügyfélnek minősüljenek. A 15. § (8) bekezdése az ügyféli jogállást megtagadó végzéssel szembeni önálló fellebbezés lehetőségét biztosítja.
- [29] Az Abh. meghozatalát megelőző egyedi ügyben az indítványozót nem értesítették a telekalakítási engedély megadásáról, ezért kérelmezte – eredménytelenül – ügyféli minőségének a telekalakítási eljárás vonatkozásában történő megállapítását. Kérelmét a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi Korm. r.) 17/A. § (3) bekezdésének taxatív ügyfélfelsorolására tekintettel elutasították. Emiatt az Alkotmánybírósághoz fordult a jogorvoslathoz való jogának sérelmét állítva, amit azzal támasztott alá, hogy már a telekalakítás során bekövetkezhetnek – és esetében be is következtek – olyan sérelmek, amelyek orvoslására korlátozott mértékben vagy egyáltalán nem alkalmasak az építési engedélyezési eljárás, illetve a polgári per nyújtotta lehetőségek.
- [30] Az Alkotmánybíróság ezt a körülményt tekintette perdöntő jelentőségűnek akkor, amikor az előadott indítványozói érvekkel egyetértve megsemmisítette a támadott végzést [12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [28]]. Ezzel összefüggésben az ügy sarkalatos kérdése volt az, hogyan viszonyul egymáshoz a Ket. 15. § (1) bekezdésének általános, illetve a régi Korm. r. 17/A. § (3) bekezdésének speciális, a szabályozott ügýtípusra irányadó ügyfélfogalma. Az Alkotmánybíróság a kérdés megítélésékor arra mutatott rá, hogy a jogforrási hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő általános szabállyal nem állhat ellentétben az alacsonyabb szinten elhelyezkedő speciális rendelkezés [12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [23]]. Az Alkotmánybíróság tehát a *lex specialis derogat legi generali*, valamint a jogforrási hierarchia (azaz a *lex superior derogat legi inferiori*) elveinek egymásra vetítésével dolgozta ki azt a megközelítést, amelynek segítségével az ügyféli kör jogszabályi meghatározására az Alaptörvény keretei között sor kerülhet.
- [31] 2. Az Alkotmánybíróság azért tartotta fontosnak felidézni az Abh. indokolásának főbb pontjait, mert az annak alapjául szolgáló egyedi ügy lényeges vonásaiban megegyezik a jelen alkotmányjogi panasz eljárást megelőző egyedi üggyel. Az indítványozó a telekalakítás folytán bekövetkező, az ingatlana állapotát – ezáltal jogos érdekét – érintő változásokra mutatott rá, és ezekre alapította ügyfélkénti bevonására irányuló kérelmét. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott végzése azon a megfontoláson alapul, hogy a Ket. 15. § (1) bekezdése az ügyfél fogalmát általánosságban adja meg, ezzel szemben a Korm. r. 36. § (3) bekezdése szűkített, taxatív felsorolás (a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.Kpk.30.026/2017/7. számú végzésének 7. oldala). Azonban ezzel szemben az Alkotmánybíróság már az Abh.-ban is megállapította – a fentebb kifejtetteknek megfelelően –, hogy a jogforrási hierarchiában magasabb helyen álló, de általános jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény szerint való értelmezése lehetőséget biztosíthat az alacsonyabb helyen álló, de speciális jogszabályi rendelkezés terjedelmének meghaladására.
- [32] A Korm. r. 36. § (3) bekezdése azt állapítja meg, milyen személyi kör jogosult a telekalakítás engedélyezése iránti kérelem benyújtására. Az indítványozó a telekalakítási eljárás megindítására ezek alapján nem jogosult, kérelme azonban nem is erre irányult, hanem arra, hogy jogában, jogos érdekében érintett ügyfélként megnyíljon számára a lehetőség az eljárásban való részvételre, érveinek, észrevételeinek előadására. Ehhez pedig nem a Korm. r. 36. § (3) bekezdése taxatív előírásainak kiegészítése szükséges – ez minden kétséget kizáróan kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén –, hanem a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti általános ügyfélfogalomnak az Alaptörvényben foglalt alapvető jogok fényében történő értelmezése.
- [33] A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott végzésének sarkalatos pontja a Ket. és a Korm. r. előírásainak viszonya. A megelőző közigazgatási eljárásban felmerült annak kérdése, lehet-e érintve a telekalakítással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosának joga, jogos érdeke. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság erre is megadta a választ: a telekalakítással érintett telek átrendezése járhat olyan változások-

- kal, amelyek önmagukban hatással lehetnek a szomszédos telekre, ezért alkotmányosan indokolt biztosítani a szomszédos telek tulajdonosának a jogát arra, hogy ügyfélként részt vehessen a telekalakítási eljárásban {12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [28]}. Ezáltal ugyanis az esetlegesen felmerülő sérelmek hamarabb orvosolhatóvá vagy elkerülhetővé válnak.
- [34] Az Alkotmánybíróság a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tartalmát elvi jelleggel a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban fejtette ki. Ennek során – az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz fényében – megállapította: annak alkotmányos igénye, hogy a közigazgatási határozatok bírói ellenőrzése során a perbe vitt jogok és kötelezettségek érdemi elbírálást nyerjenek, nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthető {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [27]}. A tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. A közigazgatási határozatok vonatkozásában ez azt jelenti, hogy azok törvényességének bírói ellenőrzése alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}.
- [35] Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénnyel összhangban történő jogértelmezés megvalósulásának biztosítása végső soron az Alkotmánybíróság feladata. E feladat ellátásának korlátja az, hogy az Alkotmánybíróság nem foglal állást a jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, törvényességéről, illetve kizárólag törvényértelmezési problémákról {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}. Továbbá nem vizsgálja azt sem, hogy az indokolásban megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint azt sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás megalapozott-e {3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, 3309/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [5]}.
- [36] A másik oldalról azonban az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálhatja a bírói jogértelmezés hibájára alapított alkotmányjogi panaszt, ha az eljáró bíróság az előtte folyamatban volt, valamely Alaptörvényben biztosított jog szempontjából releváns ügynek az alaptörvényi érintettségére tekintet nélkül járt el, vagy az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [53]}.
- [37] Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. szerinti általános ügyfélfogalomnak a telekalakítási eljárásban való értelmezése alkotmányos relevanciával bír: a Ket. 15. § (1) – továbbá (3) és (8) – bekezdésének az Alaptörvénnyel konform értelmezése megköveteli azt, hogy a telekalakítási eljárásban a telekalakítással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosa ügyféli jogokkal rendelkezzen. Azokról a kérdésekről, amelyek a közigazgatási, illetve bírósági eljárásokban megjelentek, az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már állást foglalt, ebből kifolyólag – az Alaptörvény 28. cikkéből és az Abtv. 39. § (1) bekezdéséből egyaránt következően – a bíróságok kötelesek jogértelmező tevékenységüket e keretek között folytatni. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel megállapította, hogy a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott végzése ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, ezért azt megsemmisítette.
- [38] 3. Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozva támadta a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését, melyet az Alkotmánybíróság a fentiek szerint a XXVIII. cikk (1) bekezdésével ellentétesnek talált, ezért megsemmisítette. Erre tekintettel nincs szükség az Alaptörvény további rendelkezéseibe való ütközés vizsgálatára. Az Alkotmánybíróság mindemellett megjegyzi azt is, hogy kimunkált gyakorlata értelmében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási eljárás, XXVIII. cikk (1) bekezdése pedig a bírósági eljárás tekintetében fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, és ez a kettő bizonyos vonatkozásokban eltérhet egymástól. Továbbá a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatára nem kerülhet sor, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat útja {3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jelen határo-

zatban foglalt megsemmisítésre tekintettel a bírósági jogorvoslat útja biztosított, a támadott bírói döntés megsemmisítésével az alapjogi sérelem elhárítható, ezért a közigazgatási aktusok vizsgálatától tartózkodott.

Budapest, 2017. október 3.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/991/2017.

