

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3251/2016. (XI. 28.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 2. § (1) bekezdése, valamint a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.Kpk.50.033/2015/4. számú végzése, és a Veszprémi Törvényszék mint másodfokú bíróság 3.Kpkf.21.054/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszokat visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel eljáró indítványozók (a nemperes eljárásban kérelmezők, a továbbiakban: indítványozók) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján benyújtott alkotmányjogi panaszokban a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) 2. § (1) bekezdése, illetve az általuk kezdeményezett közigazgatási nemperes eljárásban első- és másodfokon hozott bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A panasz alapjául szolgáló nemperes eljárás előzményeként kisajátítási eljárás és polgári per volt folyamatban. A Veszprémi Járási Tanács VB. Igazgatási Osztálya 2201-18/1969. számú határozatával rendelte el balatonkenesei ingatlanok kisajátítását. A hatóság a vitatott tulajdoni viszonyokkal érintett ingatlanok vonatkozásában a kártalanítás kérdésében nem döntött, úgy rendelkezett, hogy a kártalanítási eljárást kiegészítő eljárás keretében majd azokkal szemben kell lefolytatni, akik bizonyítják, hogy a kisajátított ingatlanoknak a határozat meghozatalakor tulajdonosai voltak. A kisajátított ingatlanoknak az indítványozók ingatlan-nyilvántartáson kívüli tulajdonosai voltak, akik – más hasonló helyzetben lévő személyekkel együtt – tulajdonjoguk megállapítása iránt pert indítottak. A per során a felek részegyezséget kötöttek, amely rögzítette, hogy a kisajátított ingatlanoknak a tulajdonostársak milyen arányban tulajdonosai. A részegyezségre hivatkozással a kártalanításra jogosult tulajdonosok egyike kezdeményezte a kártalanítási eljárás lefolytatását. Ezt az eljárást később – hatósági engedélyezési eljárások jogerős befejezéséig – a hatóság felfüggesztette. Ezt követően a Budai Központi Kerületi Bíróság az előtte folyamatban lévő perben végzésével jóváhagyta a kisajátítással érintett ingatlanok tulajdonosai, haszonélvezői és az alperes Balatonkenese Nagyközség Önkormányzata alperes között csereingatlannal történt kártalanítás jogcímén létrejött egyezséget. Az egyezségkötésben Boros Károly Pál indítványozó személyesen, illetve a többi indítványozó képviselőjében részt vett. Az egyezségben részes tulajdonostársak az egyezségben rögzítették, hogy tulajdonjoguknak az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésével a kisajátítási eljárást, illetve az egyezséggel a közöttük folyó pert véglegesen lezárnak tekintik, továbbá az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzést követően kezdeményezik a felfüggesztett kártalanítási eljárás megszüntetését, ehhez a kártalanítási eljárást kezdeményező tulajdonostárs jogi képviselőjét hatalmazták meg. A Közép-dunántúli Regionális Közigazgatási Hivatal 2008. december 30-án kelt végzésével a kártalanítási eljárást a kezdeményező tulajdonostárs kérelmére megszüntette, a végzést a kérelmező jogi képviselőjének kézbesítették.
- [3] Az indítványozók 2013-ban az eljárást megszüntető végzés felülvizsgálata iránt keresetet nyújtottak be, amelyben azt állították, hogy a megszüntetett közigazgatási eljárás során nem volt jogi képviselőjük, részükre pedig nem kézbesítették a végzést. Hangsúlyozták, hogy jogorvoslati jogukat csak a kérelmükre másolatban megküldött végzés kézbesítésétől számított határidőben tudták gyakorolni. A bíróság a keresetről – az 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozatra figyelemmel – végzés elleni felülvizsgálati kérelemként, nemperes eljárásban döntött, a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, elkészttség miatt elutasította. A végzés ellen az indítványozók felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be, amelyet a Kúria hivatalból azzal az indokkal utasított el, hogy a közigazgatási nemperes eljárásban hozott végzés ellen a további jogorvoslatot törvény zárja ki.

- [4] Az elsőfokú bíróság és Kúria végzése ellen az indítványozók alkotmányjogi panaszt nyújtottak be, amelyet az Alkotmánybíróság 3078/2014. (III. 26.) AB végzésével visszautasított.
- [5] Ezt követően az indítványozók kérelemmel fordultak a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, és az illetékes közigazgatási szerv arra való kötelezését kérték, hogy a kártalanítási eljárást megszüntető végzést első ízben eredeti okiratként kézbesítse jogi képviselőjük részére. Kérték a hatóság arra való kötelezését is, hogy a kisajátítási határozat meghozatalát követően elhalálozott ügyfelek, valamint a kisajátítást kérelmező tanács jogutódjaként eljáró önkormányzat esetében az eljárás félbeszakadásának időpontjára vonatkozóan hozza meg az eljárást felfüggesztő és a jogutódlásokat megállapító végzéseket, és kézbesítse azokat a kérelmezők részére.
- [6] Az első fokon eljáró bíróság végzésével a kérelmet arra hivatkozva utasította el, hogy a Knp. 2. §-ában az eljárás lefolytatására kötelezés jogszabályi feltételei nem állnak fenn.
- [7] Az indítványozók fellebbezése folytán eljáró Veszprémi Törvényszék részben eltérő indokolással helybenhagyta a végzést. A másodfokú bíróság megállapította, hogy a kérelmezőknek először a felügyeleti szervhez kellett volna fordulniuk az állított és orvosolni kért mulasztás elhárítása érdekében, a Knp. 2. § (1) bekezdése csak végső esetben, a közigazgatás jogellenes hallgatása esetén és a törvényi feltételek megléte mellett jogosítja fel a bíróságot a közigazgatási szerv eljárásra kötelezésére.
- [8] Az indítványozók ezután a kérelmezett közigazgatási szerv felügyeleti szervéhez fordultak. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet elutasította. Arra hivatkozott, hogy a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a kártalanítási eljárást megszüntető végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasító végzésével már megállapította, hogy az indítványozók jogi képviselője részére a felülvizsgálni kért végzés 2009. január 15. napján kézbesítésre került, a hatóságot pedig a 2004. évi CXL. törvény 109. § (4) bekezdése alapján a bíróság határozatának a rendelkező része és indokolása is köti. A felügyeleti szerv indoklása szerint eljárást felfüggesztő, illetve jogutódlást megállapító végzések meghozatalára kötelezésnek azért nincs helye, mert a kisajátítási és a kártalanítási eljárások már jogerősen befejeződtek.
- [9] Az indítványozók a felügyeleti szerv döntését követően újabb kérelemmel fordultak az illetékes közigazgatási hatóság kötelezése iránt a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz. Kérelmük tartalma és indokai – a felügyeleti szerv intézkedésével kapcsolatos indokokat kivéve – megegyeztek a bíróság által már elutasított kérelemben foglaltakkal. Az elsőfokú bíróság 1.Kpk.50.033/2015/4. számú végzésével elutasította az indítványozók kérelmét. Indokolása szerint a felügyeleti szerv eljárás, eljárási kötelezettségének tehát eleget tett, így nem állnak fenn az elsőfokú hatóság eljárásra kötelezésének a Knp. 2. §-ában meghatározott feltételei. A bíróság hangsúlyozta, hogy sem a Ket., sem a Pp. rendelkezései nem biztosítanak számára lehetőséget a felügyeleti intézkedés iránti kérelmet elutasító döntés felülvizsgálatára, így a bíróság nem vizsgálhatja a döntés jogszerűségét. A bíróság megállapította, hogy a jogerősen befejezett kisajátítási és kártalanítási eljárásban nincs lehetőség az eljárás félbeszakadásának, a jogutódlásnak a megállapítására, mint ahogy nincs jogi eszköz a kártalanítási eljárást megszüntető végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet elutasító végzés felülvizsgálatára sem.
- [10] A végzés ellen az indítványozók fellebbezéssel éltek. A Veszprémi Törvényszék 3.Kpkf.21.054/2015/3. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta, mert mind a megállapított tényállást, mind az abból levont jogi következtetést helyesnek tartotta.
- [11] 2. Az indítványozók az Alkotmánybíróság főtítkárának tájékoztatására és hiánypótlásra történő felhívására módosított alkotmányjogi panaszukban a Knp. 2. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét a XIII. cikk (1) bekezdésének, és a XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére hivatkozással állították. A támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére irányuló kérelmük mellett indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva állapítsa meg, hogy a Knp. 2. § (1) bekezdésének az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos, „jogalkotási” mulasztásból eredő alaptörvény-ellenesség áll fenn, a rendelkezés a jelen panaszeljárással érintett nemperes eljárásokban nem alkalmazható. Indítványozták továbbá, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva alkotmányos követelményként állapítsa meg, hogy a Knp. 2. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási kötelezettségre kötelezése a hatóságnak a panaszosokat más ügyfelekkel azonos módon megilleti.
- [12] Az indítványozók a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 1.Kpk.50.033/2015/4. számú végzése, és a Veszprémi Törvényszék mint másodfokú bíróság 3.Kpkf.21.054/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló panaszt is előterjesztettek. Állításuk szerint a támadott bírói döntések az Alaptörvény I. cikk (1)–(2) bekezdését, a XIII. cikk (1)–(2) bekezdését, a XV. cikk (1) bekezdését, a XXIV. cikk (1) bekezdését, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdését sértik.

- [13] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panaszok megfelelnek-e az Abtv.-ben előírt formai és tartalmi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panaszok az alábbi okoknál fogva nem fogadhatóak be.
- [14] Az Abtv. 51. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint az Abtv. szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. A kérelem akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglaltakat. A kérelem határozottságára vonatkozó követelmény jelentőségét az Abtv. 52. § (2) bekezdésében az Alkotmánybíróságnak címzett előírás mutatja, amely szerint az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik.
- [15] Az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja értelmében a kérelemben meg kell jelölni az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, az e) pont szerint pedig az indítványnak indokolást kell tartalmaznia arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés, bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel. Ezekből a jogszabályi feltételekből következik, hogy az indítványból ki kell annak derülnie, hogy az indítványozók szerint mi a tartalma a megsérteni vélt alkotmányos jognak, továbbá az indítványban be kell mutatni, hogy az Alaptörvény indítványozók által megjelölt rendelkezéseivel a támadott bírói döntések, jogszabályi rendelkezés miért ellentétesek.
- [16] Az indítvány ezeknek a feltételeknek nem felel meg. Az indítványozók hivatkoztak az I. cikk (1)–(2) bekezdésének és a XV. cikk (1) bekezdésének sérelmére, de csupán megjelölték ezeket a rendelkezéseket, sem azok tartalmát, sem saját sérelmüket nem fejtették ki. Nem felel meg a határozottság követelményének az indítványnak a tulajdonhoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmére alapított eleme sem. Az indítványozók az Alkotmánybíróság határozataiból ismertetnek részleteket, de saját sérelmeiket nem fogalmazzák meg, így az indítványból az sem derül ki, hogy panaszaik tárgya – külön-külön – miért ellentétes a megsérteni vélt alkotmányos rendelkezésekkel. A kérelem határozottsága és egyértelműsége követelményének sérelmét okozza továbbá, hogy az indítványozók a panaszaik tárgyától eltérve, a korábbi panasz alapjául szolgáló ügyben elszenvadni vélt sérelmeiket hozzák fel abból az álláspontjukból kiindulva, hogy a kárpótlási eljárás még mindig folyamatban van.
- [17] Az Alkotmánybíróságnak olyan indítvány befogadhatóságáról kellett döntenie, amelyet több indítványozó terjesztett elő, akik mindannyian éltek az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, illetve 27. §-ára alapított, több bírói döntést is sérelmező panasszal. Az indítványozók állítása szerint a támadott bírói döntés illetve jogszabályi rendelkezés egyaránt több alaptörvényi rendelkezéssel ellentétes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, „[h]a a panaszos egyetlen beadványban egyaránt támad jogszabályi rendelkezést és bírói döntést is, esetleg ezek közül többet is, akkor panaszának valamennyi jogszabályi rendelkezés, illetve bírói döntés vonatkozásában, külön-külön ki kell elégítenie a törvényben meghatározott követelményeket. Az indítványból világosan ki kell derülnie, hogy mely jogszabályi rendelkezést, illetve mely bírói döntést mely alkotmányos jog sérelme miatt tart a panaszos alaptörvény-ellenesnek, és milyen indokok alapján. Ha az indítványozó több alkotmányos jog sérelmét is állítja, ezek tekintetében önálló érvelést kell előterjesztenie, vagy be kell mutatnia, hogy a támadott norma vagy bírói döntés miként vezet egyidejűleg több alkotmányos jog sérelme, illetve ezek miként függenek össze egymással. Ugyanez a helyzet, ha a panaszos több jogszabályi rendelkezés vagy bírói döntés vizsgálatát kéri egyetlen beadványban. Nem tekinthető ezért az indítvány határozottnak, ha a panaszos felsorolásszerűen több rendelkezést vagy döntést, illetve akár egy, akár több jogszabályi rendelkezést vagy bírói döntést több alkotmányos jog sérelmét állítva támadja, a megjelölt szabályok, bírói döntések tartalmához és az alkotmányos joghoz nem igazodó, összevont vagy általános indokolással” {3193/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány a fentiekben megfogalmazott elvárásoknak sem felel meg. Az indítványnak a már megállapított hiányosságait tovább fokozza, hogy abban nem különülnek el egyértelműen és határozottan a bírói döntésekre, és a jogszabályi rendelkezésre, az egyes alkotmányos sérelmekre, illetve ezek összefüggésére vonatkozó részek.
- [18] Az indítványozók részletes indokolás nélkül hivatkoztak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmére is. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a hatósági eljárások alkotmányos garanciáit fogalmazza meg.
- [19] Az indítványozók a támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben indítványozták, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva állapítsa meg a jogalkotó mulasztását, illetve állapítson meg az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményt. Az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz alapja a bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály, jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége lehet,

a panaszos emiatt a jogszabály, jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kérheti az Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pontja alapján.

- [20] Az Abtv. indítványozók által is megjelölt 46. § (1) és (3) bekezdése az Alkotmánybíróság hivatalból megtehető megállapításokra vonatkozó hatáskörét megállapító rendelkezés. Mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség, illetve alkotmányos követelmény megállapításának kezdeményezésére mindezek alapján az indítványozók nem jogosultak.
- [21] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszok nem felelnek meg a befogadhatóság törvényi feltételeinek, így érdemi elbírálásukra nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel – az Abtv. 56. § (1) és (3) bekezdésére is figyelemmel – a panasz befogadhatósága egyéb feltételeinek vizsgálatát mellőzve az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h), és c) pontja alapján az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2016. november 21.

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

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/405/2016.

