

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3220/2019. (X. 11.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítélete, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.286/2015/84. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó természetes személy 2019. május 22-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítélete, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.286/2015/84. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel azok véleménye szerint ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint a 28. cikkével.
- [2] 2. Az indítványozó egy családi ház ingatlan tulajdonosa, aki az ingatlanával szomszédos telken történő társasház építés építéshatósági engedélyezése kapcsán indult építésfelügyeleti eljárásban volt ügyfél, majd a jogerős közigazgatási határozattal szemben általa benyújtott kereset alapján indult bírósági eljárásban felperes. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló közigazgatási hatósági, valamint bírósági eljárás alapja a következő tényállás volt.
- [3] Az indítványozó tulajdonában álló ingatlannal közvetlenül szomszédos telekre annak tulajdonosa egy tizenhat lakásos társasház építését tervezte; a tervek alapján az építésre az engedélyt Pécs Megyei Jogú Város Jegyzője 09-9/626-41/2015. számú határozatával megadta. Az elsőfokú közigazgatási határozattal szemben a későbbi indítványozó ügyfélként fellebbezést nyújtott be; a Tolna Megyei Kormányhivatal TOD/25/212-8/2015. számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta. A közigazgatási határozatok egybehangzóan megállapították, hogy a tervek a jogszabályi előírásoknak megfelelnek, ezért az építkezés megkezdésének építésigazgatási jellegű jogszabályi akadálya nincs. A jogerős közigazgatási határozat ellen felperesként a későbbi indítványozó terjesztett elő keresetet, mivel álláspontja szerint az alperesi kormányhivatal határozata jogszabálysértő.
- [4] A kereseti kérelemben a felperes indítványozó mindenekelőtt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2011. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozott, mivel véleménye szerint a hatóság nem tisztázta a döntéshozatalhoz szükséges tényállást. Ennek keretében hivatkozott arra, hogy mindkét, így a másodfokú határozat indokolásában is, ellentmondások vannak, különösen a tervlapokon szereplő számítások esetében. Állította, hogy az építetű engedély nélkül kezdte meg az építési tevékenységet és ásott az épület alapozásához szükséges gödröt, amit a hatóság nem vett figyelembe, és nem szankcionált. Véleménye szerint a tető kialakítása sem igazodik a szomszédos épületekhez, így nem illik a városképbe; a ház nem magastetős, hanem lapostetős, mert van rajta egy tetőterasz, amely szintén nem illik a városképbe; a parkolók alapterületét pontatlanul állapították meg; a lombkorona-fedettségi arány

az előírt mértéket nem éri el; az épület magasabb a megengedett hat méternél; a hatóság helytelenül számította be a gépkocsi-parkoló 50 %-át a zöldfelületbe és nem vizsgálta a szintterület-sűrűséget sem. Emellett kereseti kérelme alapjaként hivatkozott arra is, hogy az épület beárnyékolja az udvarát; a tetőteraszról be lehet látni az ingatlanába; valamint a zöldtető kialakítása tűzveszélyes lehet, ha a növényeket nem gondozzák és elszáradnak. Az alperes érdemi nyilatkozatában a kereset elutasítását kérte.

- [5] A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.286/2015/84. számú, elsőfokon jogerős ítéletében az alperes álláspontját tartotta megalapozottnak, és a felperes keresetét elutasította. Kiemelte, hogy a jogerős közigazgatási határozat részletes indokolást tartalmazott, mely kiterjedt a felperes ügyfél által már a hatósági eljárás során előadottak tételes cáfolatára is, melyekkel a bíróság maradéktalanul egyetértett. A felperesi számítások megalapozatlanok, illetve konkrét félreértéseken alapulnak; az építető nem kezdte meg engedély nélkül az építési munkákat, mivel a szomszédos telken kiásott gödör nem a mélygarázshoz, hanem az ott levő kerítés megerősítéséhez volt szükséges; a tető éppen a különböző kialakítású tetők miatt illeszkedik a városképbe, mivel a tetőterasz felőli oldalon szomszédos ház lapostetős, a többi oldalon viszont magastetős házak vannak; a tetőterasz miatt egyébként sem lesz egy magastetős ház lapostetős, mivel a terasz mindössze a tető 15 %-át érinti, így az engedélyezett 20 % alatt marad a nem magastetős rész. A parkolók alapterületének vélt számítási hibája abból fakadt, hogy a felperes két eltérő jellegű alaprajzot vetett össze, melyek egyikén a parkolók szegélye is jelezve van, míg a másikon nincs; a lombkorona-fedettség arányt a felperes érvelésével szemben nem a fa törzsének az elhelyezésére szolgáló földterület, hanem a várható lombkorona alapterülete alapján kell megállapítani; a hatméteres magasság az építkezés folytán szükségessé vált változtatások okán jogszerűen túlléphető; a szintterület-sűrűség fogalmát pedig egyszerűen félreértette a felperes.
- [6] Az ítéleti indokolás szerint továbbá az udvar beárnyékolása semmilyen jogszabályi előírást nem sért, mivel a benapozásra vonatkozó követelmények csak a lakóépületre, annak valamely szobájára vonatkoznak, és maga a felperes sem nevezett meg olyan jogszabályhelyet, melyet az építés hatóság az engedélyezési eljárásban megsértett volna. A tetőteraszról természetesen nem lehet rálátni a felperes ingatlanára, mivel a tetőterasz az utcáfrontra néz; a zöldteraszra, illetve annak esetleges, a nem megfelelően gondozott, kiszáradó növényzet által okozandó jövőbeni tűzveszélyességére vonatkozó felperesi hivatkozások pedig pusztán feltételezések, egyébként pedig a tűzvédelmi hatóság szakhatóságként az építéshez a tervek alapján megadta a hozzájárulását. A felperes az első tárgyaláson arra is hivatkozott, hogy a két épület között az azóta megvalósított kivitelezés következtében légakna keletkezett, amely a csapadékvizet a felperes tűzfalára vezeti; a bíróság azonban e körben is megállapította, hogy a hivatkozás alaptalan, mivel az építés további fázisában a terveken is szereplő, az építési telken megvalósítandó vízvezető csatorna miatt az esővíz el lesz vezetve, így az semmilyen kárt nem okoz a felperes házában. A bíróság egyes kérdések vonatkozásában a felperes kérésére szakértő kirendeléséről határozott, akinek a megállapításai az ítéleti indokolás szerint az alperesi hatósági határozat megalapozottságát és jogszerűségét támasztották alá.
- [7] A másodfokú közigazgatási határozat érdemi megfelelésére alapított indokolás mellett a közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélet lényegi jogalapja azonban az volt, hogy a bíróság szerint a felperes nem igazolta kereshetőségi jogát, így hivatkozásai valójában érdemben nem is vizsgálhatók. Építési ügyben a szomszéd kereshetőségi joga annak a jogszabálysértésnek a vitatására terjed ki, amely jogát vagy törvényes érdekét közvetlenül érinti, azaz a szomszéd kereshetőségi joga az építési ügyben nem korlátlan: kizárólag az építési engedély azon előírásait teheti vitássá, amelyek a saját tulajdonában álló ingatlan használatát, hasznosítását érintik. E körben hivatkozott a 2/2004. Közigazgatási jogegységi határozatra, valamint több kúriai eseti döntésre is. Mivel az elsőfokú bíróság szerint a felperes egyetlen olyan, az építés hatósági engedélyezési eljárással kapcsolatos, illetve építésfelügyeleti anyagi jogi jogszabálysértésre sem hivatkozott, melyek jogát vagy jogos érdekét közvetlenül érintik, így kereshetőségi jogának igazolása egészében hiányzik. Sem az állított, de bizonyítatlan intimitásvesztés, sem a szomszédos ingatlan zöldfelületének a mértéke, sem az esetlegesen megnövekvő zajterhelés nem minősül az építés hatósági engedély által okozott, a felperest érintő jogszabálysértésnek; erre tekintettel az elsőfokú bíróság a keresetet elutasította. Utalt továbbá arra, hogy az építető esetleges későbbi polgári jogi jogsértése, így a megnövekvő zajterhelés, valamint a többi állított sérelem szomszédjogi sérelemként, polgári perben, a szomszédos épület tulajdonosával szemben érvényesíthető, arra azonban egy közigazgatási per nem alkalmas. Az épület egyéb, a felperest nem érintő esetleges (bár jelen ügyben nem bizonyított) szabálytalanságai pedig – közvetlen érintettség hiányában – a kereshetőségi jogot nem alapozzák meg.
- [8] A jogerős közigazgatási és munkaügyi bírósági ítélettel szemben a felperes felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához, melyben vitatta kereshetőségi joga hiányát, illetve megismételte az építés hatósági eljárásban is előadott, az elsőfokú bíróság által elutasított sérelmeit. A Kúria azonban – az indokolás részbeni korrekciójá-

val – a Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A jogerős döntés indokolását, illetve a lefolytatott bizonyítási eljárást annyiban tartotta a Kúria helytelennek, hogy az elsőfokú bíróság a keresetösségi jog hiánya esetén érdemi bizonyítást nem folytathatott volna le, így sem szakértői kirendeléséről nem határozhatott volna, sem a szakértői véleményben foglaltakat nem értékelhette volna, sem a felperes más érveit érdemben nem cáfolhatta volna. A jogerős ítélet indokolásának lényegi alapjával azonban egyetértett: a Kúria szerint sem igazolta a felperes a közvetlen érdekelttségét, így keresetösségi joga hiányzik. A Kúria szerint építési ügyekben a felperesnek valamennyi általa állított jogszabálysértés tekintetében igazolnia kell a keresetösségi jogát; a benapozás csökkenésén, az intimitásvesztésén és az ingatlan értékcsökkenésén alapuló szomszédjogi sérelem kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában közigazgatási perben a keresetösségi jogot nem alapozza meg, az ilyen polgári jogi igény elbírálása polgári bíróság hatáskörébe tartozik.

- [9] A felperes azon hivatkozására, miszerint az elsőfokú bíróság a keresetösségi joga hiányára alapozott indokolással megsértette volna az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, a Kúria leszögezte, hogy a felperes a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 327. § (1) bekezdés a) pontja értelmében, mint a közigazgatási eljárás ügyfele, ténylegesen jogosult volt a számára sérelmes közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti keresetet előterjeszteni. Ez azonban még nem jelenti automatikusan valamennyi kereseti kérelmének szükségszerű érdemi elbírálását is, a régi Pp. 3. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a bírósági eljárás megindítását csak a vitában érdekelt fél kérheti. Ezt az érdekelttséget fejezi ki a közigazgatási perben a keresetösségi jog. A keresetösségi jog a Kúria szerint a fél és a per tárgya közötti közvetlen érintettséget feltételez, a fél jogvitában való anyagi jogi érdekelttségére vonatkozik. A jogi érdeksérelmet, a keresetben megfogalmazott igény érvényesítéséhez fűződő közvetlen jogi érintettséget a felperesnek kell bizonyítania, mely a jelen esetben nem történt meg. A felperesnek nyilvánvalóan érdeke fűződik ahhoz, hogy a szomszédjában megvalósuló építési tevékenység jogszerű legyen, annak következtében őt szükségtelenül ne zavarják, benapozottság-, illetve intimitásvesztés, vagy egyéb ok ne korlátozza saját ingatlanának korábban megszokott, rendeltetésszerű használatában, továbbá a szomszédos építkezés miatt őt gazdasági kár ne érje, ingatlanának értéke ne csökkenjen.
- [10] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből azonban nem vezethető le, hogy a felperes valamennyi – akár valóban méltányolható – igényét kizárólag közigazgatási perben, az építési engedélyt megadó jogerős határozat elleni keresetével érvényesíthetné. Az építésügyi közigazgatási határozat alapját szolgáló építésügyi szabályok megsértése tekintetében a felperes keresetösségi joggal a közigazgatási perben akkor rendelkezik, ha kimutatható az építésügyi szabály megsértése és az ő jogi érdekelttsége közötti közvetlen összefüggés. Közvetlen jogi érdekelttség hiányában az érdemi vizsgálat nem lehetséges, így a rendeltetésszerű használat csökkenéséből, az ingatlan értékvesztéséből fakadó gazdasági érdek a közigazgatási pernek nem lehet tárgya, az erre vonatkozó igényét a felperes polgári bíróság előtt érvényesítheti. Mindezek okán pusztán az, hogy a közigazgatási bíróság nem bírál el polgári jogi igényt, illetve hogy a közigazgatási bíróság a felperes érveléseivel szemben az alperesi határozatot nem tartja jogszabálysértőnek a felperes által vitatott körben, még nem jelenti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog megsértését.
- [11] Egyebekben pedig a Kúria szerint a felperes a felülvizsgálati kérelmében lényegében a keresetében foglaltakat ismételte meg, a jogerős ítéletet a közigazgatási határozattal szemben már felhozott kifogások miatt sérelmezte. Jogszabálysértést azonban ebben a körben csak a tényállás iratellenessége, avagy a bizonyítékok kirívóan okszerűtlen vagy a logika szabályaival ellentétes bírói mérlegelése alapozhat meg; ilyen jogsértés azonban a Kúria szerint nem történt.
- [12] 3. Ezt követően az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz a Kúria Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítélete, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.286/2015/84. számú ítélete ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Érvelése szerint a támadott ítéletek ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, valamint 28. cikkével.
- [13] Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésében foglalt, a hatóságok által feladatuk teljesítése során jogellenesen okozott károk megtérítéséhez való jogot azért sértik az indítványozó szerint a bírói döntések, mert az állítása szerint mérnöki számításokkal és jogszabályi hivatkozásokkal alátámasztott, indokolt igénye ellenére megfosztották őt a „kártérítési igényhez való” jogától, vagyis attól, hogy a hatósági engedély jogellenességének megállapítása esetén az indítványozó egy újabb perben a közigazgatási hatóság által okozott kár megtérítését kezdeményezhesse a polgári bíróságon.
- [14] A XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelme az indítványozó szerint abban áll, hogy az eljáró bíróságok „a jogszabályi alap nélküli keresetösségi jog fogalmát tévesen, a jogos érdek sérelmét fizikai

sérelemként értelmezve és használva, és a közvetlen érdekeltség[et] el nem fogadva megakadályozt[ák] a kereseti kérelmekben vitatott jogsértések teljes körű vizsgálatát”, ezzel pedig a törvény által biztosított jogorvoslati utat formálissá tették. Az indítványozó szerint a jogorvoslati jog tényleges érvényesítése az ügyében „a határozat jogsértéseinek kivizsgálását, majd azok elismerését követően a határozat megsemmisítését jelentené”. Emellett hivatkozott arra is, hogy a kereshetőségi jog dogmatikai fogalom, törvényi alapjai tisztázatlanok, ezért egy „jogszabályi rendelkezés nélküli jogi fogalomra” hivatkozva nem lett volna megfosztható kérelmei érdemi vizsgálatától és elbírálásától.

- [15] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére több indokot is felhozott az indítványozó. Egyrészt állítása szerint sem az alperesi közigazgatási határozatban, sem a közigazgatási per elején nem kapott előzetes tájékoztatást arról, hogy a közigazgatási határozat jogsértései által okozott szükségtelen intimitásvesztés és értékcsökkentés nem ok arra, hogy a határozatot felülvizsgálta. Másrészt véleménye szerint a határozat jogsértő volt, annak megállapításait keresetlevelében egyértelműen megcáfolta, az elsőfokú bíróság, majd a Kúria mégsem adott neki igazat. Harmadrészt az indítványozó szerint a bíróságok helytelenül értelmezték a régi Pp. 339/A. §-át, amely kimondta, hogy „a bíróság a közigazgatási határozatot – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a meghozatalakor alkalmazandó jogszabályok és fennálló tények alapján vizsgálja felül”. E rendelkezés az indítványozó szerint nem a közigazgatási határozat meghozatalakor alkalmazandó jogszabályokra utal (ahogyan azt a bíróságok értették), hanem a közigazgatási bírósági ítélet meghozatalakor hatályos jogszabályokra. Negyedrészt a támogatott ítéletek azért is sértették az indítványozó véleménye szerint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, illetve az annak részét jelentő indokolt bírói döntéshez való jogot, mert az indokolásokban „nem volt pozitív tartalmú valódi indokolás, valódi válasz”, illetve az indokolások nem követték a jogszabályokat, nem voltak logikusak, valamint azért sem, mert „a tények értelmezése nem azonos a valódi tényekkel”. Végül azt is állította, hogy a bíróságok a polgári jogi igény vonatkozásában is tévedtek, mivel szerinte – az eljáró bíróságok jogértelmezésével szemben – ténylegesen közigazgatási jogi peres kereseti igényt is megalapozhat polgári jogi vonatkozású kereshetőségi jog.
- [16] Végül az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét az indítványozó azzal indokolta, hogy a Kúria a jogszabályokat alaptörvény-ellenesen értelmezte, különösen a homlokzatmagasság megengedett mértékének átlépése vagy át nem lépése vonatkozásában.

II.

- [17] Az Alaptörvény indítványban hivatkozott rendelkezései:

„XXIV. cikk (2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

„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. [...]

XXVIII. cikk (7) Mindenkinek 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. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

III.

- [18] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [19] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenképp arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett

a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet a testület elé terjesztheti. Ennek alapján jelen ügyben a befogadhatóságról külön döntés nem született, hanem a befogadhatóság vizsgálatát az Alkotmánybíróságnak az ügy érdemében is döntő tanácsa jelen érdemi határozatában végezte el. Ennek során az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján a következő megállapításokra jutott.

- [20] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírói döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő bírói döntéseket [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány – az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdését kivéve – tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [21] Az indítvány – az Alaptörvény 28. cikkét kivéve – megfelel annak a tartalmi feltételnek, amely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme bekövetkezett [Abtv. 27. § a) pont]. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, amely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető (Abtv. 27. §). Az indítvány – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet kivéve – felveti annak lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssről van szó (Abtv. 29. §).
- [22] Az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése vonatkozásában tehát az indítvány nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, ugyanis e körben az indítványozó pusztán azt sérelmezte, hogy a bíróságok nem adtak neki igazat, ám alaptörvényi jogának sérelmére alkotmányjogi érveket egyáltalán nem hozott fel; az Alaptörvény 28. cikke nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak; az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével kapcsolatban pedig az indítványozó pusztán a támadott bírósági ítéletekkel történő egyet nem értését fejezi ki, illetve a bíróságok által elvégzett jogértelmezést, a bizonyítékok bíróság általi felvételét és értékelését, valamint a bírósági ítéletek indokolását támadja. A panasz ez utóbbi körben érdemi alkotmányjogi okfejtést nem tartalmaz; az indítvány a bírósági döntések tartalmi kritikáját foglalja magában, ezért az nem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéssről volna szó. A tényállás megállapítása és az ehhez vezető bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtett, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszra. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}
- [23] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítélete, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.286/2015/84. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése és 28. cikke vonatkozásában érdemben nem vizsgálta.
- [24] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelmét állító indítványi elemet érdemben vizsgálta meg. A támadott bírói döntések alaptörvény-ellenességét két okra hivatkozva állította az indítványozó.
- [25] Az első szerint az eljáró bíróságok a kereshetőségi jog megalapozásához szükséges jogos érdek sérelmét fizikai sérelemként értelmezték. Ezzel kapcsolatban megállapítható, hogy a bírósági ítéletek ilyen kitételt tényszerűen nem tartalmaznak, ellenben többször utalnak a „gazdasági sérelem” lehetőségére, mint olyanra, amely polgári

jogi igényként, polgári bíróság előtt érvényesíthető. Ez az indítványozói hivatkozás tehát az iratokból megállapíthatóan egyértelműen téves, megalapozatlan.

- [26] Másrészt az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelme vonatkozásában arra hivatkozott, hogy a keresetösségi jog dogmatikai fogalom, törvényi alapjai tisztázatlanok, ezért ez alapján nem lett volna megfosztható kérelme érdemi vizsgálatától és elbírálásától. Indokait részletesebben kifejtve úgy érvelt, hogy a jogorvoslathoz való Alaptörvényben biztosított jogból következik, hogy a bíróságok a kereseti kérelmet annak érdemi indokaira tekintettel kellett volna, hogy elbírálják, és ezáltal a bírósági jogorvoslat lehetőségét nem pusztán formálisan, hanem ténylegesen biztosítaniuk kellett volna; ez jelen ügyben nem történt meg. A keresetösségi jog hiányára alapozott elutasítás nem tekinthető ilyen tényleges jogorvoslati lehetőségnek, mivel az alapján a bíróságok egy olyan jogi fogalomra alapoztak a kereseti kérelemben foglaltak érdemi vizsgálata mellőzésének indokaként, amely jogi fogalom nem része a tételes jognak. E fogalom jelentése az indítványozó szerint még a jogászok között sem egyértelmű, nincs alátámasztva semmilyen hatályos jogszabállyal, és különösen nincs meghatározva, hogy építési ügyekben kinek lehet és kinek nem lehet keresetösségi joga.
- [27] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal töretlen gyakorlatára, melynek értelmében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni {vö. legutóbb: 12/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [16]}. E jog tehát az Alkotmánybíróság értelmezésében a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nemcsak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni {vö. legutóbb: 3088/2019. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [37]}. Az Alaptörvény a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben minden esetben megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslati jog ténylegesen akkor érvényesül, ha biztosított a más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulás lehetősége, az ezen feltételnek megfelelő jogorvoslati fórum pedig akkor lehet képes a jogsérelem orvoslására, ha a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják jogszabályi előírások, illetőleg a jogorvoslat jogszabályban meghatározott terjedelme sem zárja ki a döntés érdemi felülbírlatának lehetőségét {12/2019. (IV. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [28] Jelen esetben megállapítható, hogy a törvény az elsőfokú közigazgatási határozattal szemben lehetővé tette a fellebbezést, a jogerős közigazgatási hatósági határozattal szemben pedig a rendes bírósági jogorvoslatnak minősülő bírósági felülvizsgálatot; sőt a közigazgatási és munkaügyi bíróság ítéletével szemben is lehetőség volt rendkívüli jogorvoslatként felülvizsgálatra, melyet a Kúria bíralt el. Mindezen jogorvoslati lehetőségek tehát az indítványozó rendelkezésére álltak, és ő a pertörténetből megállapíthatóan élt is e lehetőségekkel.
- [29] A jogorvoslathoz való Alaptörvényben biztosított jogból azonban az nem következik, hogy a bíróság a keresetlevél alapján akkor is érdemi vizsgálatot folytasson le, ha a bírósági jogorvoslati (jelen esetben a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti) eljárásban előterjesztett kérelem arra alkalmatlan. Az eljáró rendes bíróságoknak értelemszerűen vizsgálniuk kell, hogy a hozzájuk érkezett keresetlevél alkalmas-e érdemi vizsgálatra; ha nem, akkor döntésükben ennek megállapításával, illetve ennek alapján a kereset elutasításával eleget tesznek a jogorvoslathoz való alaptörvényi jogból származó kötelezettségüknek. Az érdemi elbírálásra alkalmasság vizsgálatának része az érintettség vizsgálata: nem kezdeményezhet bárki bármilyen ügyben érdemi vizsgálatot eredményező eljárást bármely bíróság előtt, illetve nem igényelheti, hogy bármely bíróság bármely ügyben folytasson le ilyen vizsgálatot. Amennyiben valaki olyan ügyben kezdeményez eljárást, amelyben érintettsége hiányzik, úgy a bíróság nem köteles a keresete megalapozottságát érdemben vizsgálni. A pusztán indítvány tehát az érdemi bírósági döntéshez nem elégséges: ahogyan egy büntetőbíróságtól sem várható el, hogy szomszédjogi perekben hozzon ítéletet, úgy egy hatósági határozat felülvizsgálata iránti eljárást lefolytatni hivatott közigazgatási és munkaügyi bíróságtól sem várható el, hogy polgári jogi igénynek minősülő kereseti követeléseket bíráljon el.
- [30] Helytállóan, az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog alkotmányos értelmét figyelembe véve állapította meg tehát a panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban a Kúria, hogy önmagában nem sérti a jogorvoslathoz való jogot az, hogy az eljáró bíróság vizsgálja a keresetet benyújtó személy közvetlen érintettségét, és ilyen érintettség hiányában a kereseti kérelmekről nem hoz érdemi döntést. Az pedig jogértelmezési, illetve tényállás-megállapítási kérdés, hogy egy konkrét keresetlevél benyújtója hivatkozott-e olyan okokra, amelyek

az érintettségét az adott ügyben megalapozzák, és ezek fennálltát kellő mértékben igazolta-e. Amennyiben e vizsgálatra sor került, és az érintettség hiányát megalapozó okok a bírói ítélet indokolásából kitűnnek, úgy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes bírói jogalkalmazás nem állapítható meg. Jelen ügyben mind az elsőfokú bíróság, mind a Kúria számot adott arról, hogy miért nem fogadta el az indítványozó kereseti, illetve kúriai felülvizsgálat iránti kérelmét; pusztán ezen okból tehát alaptörvény-ellenes bírói jogértelmezésre, illetve jogalkalmazásra nem került sor.

- [31] Az Alkotmánybíróság a továbbiakban megvizsgálta, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jog sérelmét jelenti-e az, hogy az elsőfokú bíróság a keresetőségi jog hiányára alapította elutasító döntését, és hogy szintén a keresetőségi jog hiányára alapozottan a Kúria ezen elsőfokú döntést hatályában fenntartotta. Az indítványozó érvelése szerint a keresetőségi jog olyan, a jogászok között is különböző értelemmel használt dogmatikai fogalom, melynek tételes jogi alapjai nincsenek. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy ezen indítványozói érv nem helytálló. A „keresetőségi jog” kifejezés ugyan ebben a formában valóban nem szerepel egyetlen magyar jogszabály szövegében sem, az azonban nem más, mint a jogtudomány, illetve a joggyakorlat által kimunkált elnevezése egy tételes jogi normának, mégpedig a közigazgatási határozat meghozatalakor hatályos (a XX. fejezet értelmében a közigazgatási perekre is irányadó) régi Pp. 3. § (1) bekezdésének, mely szerint „[a] bíróság a polgári ügyek körében felmerült jogvitát erre irányuló kérelem esetén bírálja el. Ilyen kérelmet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak a vitában érdekelt fél terjeszthet elő.” Az érdekeltség (vagy másképp érintettség) vizsgálata tehát nemcsak joga, hanem a régi Pp. 3. § (1) bekezdése [illetve a 2019. január 1-jét követően indult közigazgatási peres ügyekben a hatályos közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény, azaz a ma hatályos Kp. 17. § (1) bekezdés a) pontja] értelmében kötelezettsége is az eljáró bíróságoknak.
- [32] Az érintettség (érdekeltség) megállapítása előfeltétele annak, hogy a bíróságok ne bármilyen kérelem, hanem csak olyan kérelem alapján legyenek jogosultak és kötelesek eljárni, melyet az arra jogosult érintett (érdekel) terjeszt elő; ellenkező esetben bárki korlátok nélkül állíthatna bármilyen sérelmet, melyet a bíróságok kötelesek lennének érdemben megvizsgálni. Jelen ügyben pusztán ez történt: az eljáró közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapította, hogy a hatóság által a felperes indítványozónak okozott, őt közvetlenül érintő konkrét jogszabályi rendelkezéssel megjelölt, közigazgatási bírósági hatáskörbe tartozó jogellenességre a felperes nem hivatkozott, ennek okán – a régi Pp. 3. § (1) bekezdése alapján – megállapította a kereset érdemi vizsgálata lehetőségének hiányát; emiatt a keresetet elutasította. Ennek kimondása azonban nem önkényes volt, és nem sértette a jogorvoslathoz való jogot: a közigazgatási és munkaügyi bíróság számot adott indokairól, illetve azon általa megállapított tényekről, melyek igazolták az elutasító bírósági döntés jogalapjának valódiságát, vagyis azt, hogy a felperes nem hivatkozott keresetlevelében a közigazgatási hatóság által közvetlenül neki okozott, őt közvetlenül érintő közigazgatási perben elbírálni jogellenes cselekményre.
- [33] 3. A fentiekben kifejtettek miatt az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.668/2018/5. számú ítélete, valamint a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5.K.27.286/2015/84. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2019. szeptember 30.

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/885/2019.

