

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2015. (V. 14.) AB HATÁROZATA

a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50100/2013/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Kiss László és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50100/ 2013/4. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelményként megállapítja, hogy a közigazgatási és hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (1), (3) és (8) bekezdésének alkalmazása során a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Indokolás

I.

[1] 1. Az indítványozó 2013. március 26-án, postai úton kapta kézhez a 2013. március 6-án kelt, 7477-2/13.IV. számú jegyzői építési engedélyes határozatot. Ekkor szerzett tudomást arról, hogy közvetlen szomszédja részére a földhivatal telekcsoport-újraosztást engedélyezett az indítványozó ingatlana előtti üres telken, melynek következtében az indítványozó ingatlanával közös telekhatáron három építési telek alakult. Az indítványozó sérelmezte, hogy a telekalakítási eljárásról őt nem tájékoztatták, az iratokba történő betekintését nem tették

lehetővé. Jogos érdekét a következő hátrányos következmények miatt tartotta megállapíthatónak.

- a telekhatáron álló beépítéssel három nagyméretű családi ház kerülne megépítésre a terepszint jelentős megemelésével;
- az ingatlan forgalmi értékét jelentős mértékben csökkenti három hatalmas lakóépület oldalhatáron történő engedélyezése;
- a közforgalmi út létesítése közlekedési érdekét sérti;
- a szintkülönbség miatt a telek tulajdonosa az utat is érintő terepfeltöltést, tereprendezést tervez;
- a „közforgalom elől el nem zárt magánút” csapadékvíz-elvezetése nem biztosított;
- a jelentős terepszint-emelés folytán az ingatlan hidrológiai viszonyai várhatóan megváltoznak.

[2] A Nyíregyházi Járási Hivatal Járási Földhivatala elutasította az indítványozó kérelmét, döntését a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal helyben hagyta, ez utóbbi döntést a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szintén helyben hagyta. Érvelése szerint 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: Korm. r.) 9. § (2) bekezdése alapján az indítványozót nem illeti meg az ügyféli jogosultság, mert a telekalakítási eljárást a Korm. r. II/A. fejezete szabályozza, amely nem biztosít ügyféli jogosultságot a szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosult számára a telekalakítási eljárásban, az indítványozó által hivatkozott § pedig e fejezeten kívül található. Az indítványozó a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdésének ügyfélfogalmára hivatkozva kérte ügyféli minőségének a telekalakítási eljárás vonatkozásában való megállapítását, kérelmét azonban a hatóságok és a bíróság arra hivatkozva tagadták meg, hogy a konkrét esetben a Korm. r. speciális szabályt állapít meg, és a Ket. ügyfélfogalma nem használható.

[3] 2. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz. Álláspontja szerint a kifogásolt végzés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével, valamint ezzel összefüggésben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, R) cikk (1)–(2) bekezdéseivel, T) cikk (3) bekezdésével, I. cikk (1) és (3) bekezdéseivel, XV. cikk (1)–(2) bekezdéseivel, továbbá XXIV. cikk (1) bekezdésével. Álláspontja szerint a hatóságok és a bíróság

egyaránt a Vidékfejlesztési Minisztérium Földügyi és Térinformatikai Főosztálya jogi iránymutatását követték az ügyféli jogállás meghatározása során, ami sérti az Alaptörvény jobbiztonságot rögzítő B) cikkét. Az ügyféli jogállás megtagadásával sérül a szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosult jogorvoslatához való joga, hiszen a telekalakítás engedélyezéséből fakadó esetleges hátrányok ellen így nem tud védekezni. A telekalakítási eljárásban alkalmazandó jogszabályok nem tartalmaznak olyan rendelkezést, hogy a határozatot közölni kell a telekalakítással érintett ingatlanokkal szomszédos telkek tulajdonosaival, ezért a határozatnak a szomszédok részére történő kézbesítése mint az ügyféli jogkör jogellenes kiterjesztése jogszabálysértő. Ugyancsak sérti a jogorvoslatához való jogot az, hogy a bíróság az ügyféli jogállás vonatkozásában sem a Ket. 15. § (1) bekezdését, sem a Korm. r. 9. § (2) bekezdését nem tartotta alkalmazhatónak. A Kormány a Ket. 174/A. § a)–b) pontjaiban foglalt felhatalmazásra alapozva alkotta meg a Korm. r.-t, ám e rendelkezések nem adnak felhatalmazást a Ket. 15. §-ában meghatározott ügyféli jogállás korlátozására. A Korm. r. azonban korlátozza azt, ezért ellentétes az Alaptörvény I. cikk (1) és (3) bekezdésével. Az, hogy eljárása során a hatóságok és a bíróság a telekfelosztási érdeksérelmet az építésügyi hatóság hatáskörébe utalták – ezáltal korlátozva az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit –, a tisztességes eljárás követelményébe is ütközik. Az eljárás egyúttal az Alaptörvény XV. cikke szerinti diszkriminációtilalmat is sérti, ugyanis a hatóságok és a bíróság nem vizsgálták „egyenként és összességében” a szomszédos érdeksérelmet, megsértve ezáltal a pártatlan és részrehajlás nélküli ügyintézés követelményét.

II.

[4] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja.
(2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

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

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

[...]

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

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

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

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

[5] 2. A Ket. érintett rendelkezései:

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

[...]

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

[...]

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

[6] 3. A Korm. r. érintett rendelkezései:

„I. Fejezet AZ INGATLAN-NYILVÁNTARTÁSI ELJÁRÁS RÉSZLETES SZABÁLYAI

9. § (2) Az az érdekelt, akinek a járási földhivatali határozatot bármilyen okból nem kézbesítették, és a határozat kézbesítését a bejegyzéstől számított egy éven belül kérte, a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül terjeszthet elő fellebbezést. E bekezdés alkalmazásában érdekeltnek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szerinti ügyfél minősül.”

„II/A. Fejezet TELEKALAKÍTÁSI ELJÁRÁS

17/A. § (1) A telekalakítási eljárás kérelemre induló eljárás. A kérelem tartalma szerint a telekalakítási eljárás típusai a következők:

- a) telekalakítási engedélyezési eljárás,
- b) egyesített telekalakítási eljárás.

(2) Az egyesített telekalakítási eljárás lefolytatására vonatkozó kérelem alapján

- a) a telekalakítás engedélyezésére és
- b) a telekalakítási engedély jogerőre emelkedését követően a telek adataiban, továbbá a bejegyzett jogok és feljegyzett tények vonatkozásában a telekalakítással bekövetkező változásnak az ingatlan-nyilvántartásban történő átvezetésére (e fejezet alkalmazásában: változásátvezetési eljárás) irányuló eljárás indul meg.

(3) A telekalakítás engedélyezése iránti kérelmet benyújthat:

- a) a telekalakítással érintett bármelyik telek bármelyik tulajdonosa,
- b) közös tulajdonban álló telek 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 telek területnagyság szerinti többsége,
- f) az a személy, aki a telekalakításról a tulajdonossal írásban megállapodott.

(4) Egyesített telekalakítási eljárás iránti kérelmet az – a (3) bekezdés szerinti kérelem benyújtására jogosult – nyújthat be, aki az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvényben foglaltak szerint az ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítására egyébként jogosult.

(5) A telekalakítási eljárás megindítása iránti kérelemnek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényben meghatározottakon túl a következő adatokat kell tartalmaznia:

a) természetes személy kérelmező esetén a természetes személyazonosító adatokat,

b) gazdálkodó szervezet kérelmező esetén a gazdálkodó szervezet statisztikai számjelét,

c) a telekalakítással érintett tel(k)ek helyrajzi számát, a tel(k)ek fekvése szerinti település megjelölésével,

d) a kérelmezett telekalakítási eljárás típusának (telekalakítási engedélyezési eljárás vagy egyesített telekalakítási eljárás) megjelölését,

e) a telekalakítás célját, amely lehet:

ea) telekcsoport újraosztása,

eb) telekfelosztás,

ec) telekegyesítés,

ed) telek-határrendezés,

f) az igazgatási szolgáltatási díj befizetésének igazolását.

(6) Az egyesített telekalakítási eljárás megindítására irányuló kérelemnek, az (5) bekezdésben foglaltakon túl meg kell felelnie az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény szerinti előírásoknak.

(7) A telekalakítási eljárás megindítása iránti kérelmet a miniszter által rendszeresített, és a földhivatalok honlapján közzétett formanyomtatványon kell benyújtani. A telekalakítási eljárás megindítása iránti kérelemhez mellékelni kell a telekalakítási dokumentációt, mely a 3. melléklet 1. pontjában felsorolt munkarészeket tartalmazza, a telekalakítás céljának függvényében. Amennyiben a telekalakítási eljárás megindításakor a kérelmező rendelkezik hatályos, záradékolt változási vázrajzzal, úgy a 3. melléklet 1.1. alpontjában foglalt munkarészek ismételt benyújtása nem szükséges.

(8) Telekalakítási dokumentációt

a) építészeti-műszaki tervezési szakterületen geodéziai tervezési jogosultsággal és ingatlanrendező földmérő minősítéssel rendelkező földmérő, vagy

b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, de a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló jogszabályokban meghatározott földmérési és térképészeti szakképzettséggel rendelkező személy a (9) bekezdésben foglaltak figyelembevételével

készíthet.

(9) Ha a telekalakítási dokumentációt a (8) bekezdés b) pontja szerinti szakképzettséggel rendelkező személy készíti, a dokumentáció minőségét, valamint

a tartalmi és pontossági előírásoknak való megfelelésségét – felelős tervezőként – a (8) bekezdés a) pontja szerinti jogosultsággal rendelkező szakember tanúsítja a változási vázrajzon és a telekalakítási helyszínrajzon.”

III.

- [7] 1. Az Alkotmánybíróság először megvizsgálta, teljesültek-e az indítvány befogadhatóságának az Abtv.-ben meghatározott feltételei.
- [8] 2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia.
- [9] Az indítványozó az Abtv. előírásainak megfelelően megjelölte az Abtv.-nek az Alkotmánybíróság hatáskörét, valamint az indítványozó jogosultságát megalapozó rendelkezéseit. Megjelölte azt, hogy mely Alaptörvényben biztosított joga sérült. Sérelmének lényegét a jogorvoslathoz való jog vonatkozásában indokolta. Emellett megjelölte a vizsgálandó bírói döntést, és kifejezetten kérte annak megsemmisítését. Az indítványozó jogosultnak tekinthető, hiszen a bírósági eljárásban félként vett részt.
- [10] Az indítvány megfelel az Abtv. 27. § b) pontjában előírt feltételnek: az indítványozó kimerítette a rendes jogorvoslati lehetőségeket, a támadott végzés ellen további rendes jogorvoslatnak nincs helye. A Korm. r. taxatív rendelkezései közvetlenül nem biztosítanak ügyféli jogállást az indítványozó részére. A Ket. 15. § (1) bekezdése azonban úgy fogalmaz, 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. Emellett a Ket. 15. § (8) bekezdése úgy rendelkezik, az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye, amiből következik, hogy az Abtv. 27. § b) pontjának való megfeleléshez ezt a lehetőséget is ki kell meríteni. {3237/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [11]} Az indítványozó kérte ügyféli minőségének elismerését a telekalakítási eljárásban, és jogorvoslati lehetőségeit kimerítve támadta meg ügyfélként való elismerésének elutasítását az Alkotmánybíróság előtt.
- [11] Teljesült az Abtv. 30. § (1) bekezdésében előírt feltétel is. Az indítványozó 2013. november 20-án vette át a támadott végzést, a panasz postai úton történő feladására pedig 2014. január 20-án került sor, a határidő 60. napján.
- [12] Az indítvány megfelelt az Abtv. 29. §-ának is: alapvető alkotmányjogi jelentőségű az a kérdés, sérül-e az Alaptörvényben biztosított joga a telekalakítási

eljárással érintett ingatlannal szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosult személynek azáltal, hogy a telekalakítási eljárásban nem vehet részt félként, a telekalakítási eljárás során hozott döntéssel szemben jogorvoslattal nem élhet.

IV.

- [13] Az indítvány megalapozott.
- [14] 1. Az Alkotmánybíróság az ügy elbírálásához először áttekintette a telekalakítási engedély megadására irányuló eljárást szabályozó korábbi, illetve jelenleg hatályos főbb rendelkezéseket.
- [15] 1971-től 2000-ig a telekalakítás speciális eljárási szabályait a telekalakításról szóló 29/1971. (XII. 29.) ÉVM rendelet határozta meg. Ezt a 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet váltotta fel, mely kimondta, hogy az engedély megadásáról, illetőleg megtagadásáról szóló határozatot kézbesítés útján kell közölni – egyebek között – a közvetlenül szomszédos, a határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú telekkel rendelkezni jogosultakkal, akiknek adatait az építésügyi hatóság hivatalból szerezte be [8. § (3) bekezdés *d*) pont, illetve 13. § *d*) pont]. E rendelkezéseket a 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet helyezte hatályon kívül 2008. január 1-ével.
- [16] A jelen panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben a Korm. r. utólagosan betöltött, II/A. fejezete szabályozza a telekalakítási eljárást. E jogszabály 17/A. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a telekalakítási eljárás kérelemre induló eljárás. A 17/A. § (3) bekezdése szerint kizárólag a következő személyek nyújthatnak be kérelmet a telekalakítás engedélyezése iránt: a telekalakítással érintett bármelyik telek bármelyik tulajdonosa; közös tulajdonban álló telek esetén bármelyik tulajdonostárs, aki a telekalakítással érintett földrészlet tekintetében tulajdoni igényt érvényesít; az elbirtoklás megállapítása iránt polgári peres eljárást kezdeményező, ha a telekalakítás során legalább nyolc új építési telek keletkezik; a tulajdonostársaknak a telek területnagyság szerinti többsége; valamint az a személy, aki a telekalakításról a tulajdonossal írásban megállapodott. Ebből a felsorolásból az tűnik ki, hogy a Korm. r. kifejezetten a tulajdonosi minőséghez kapcsolja a telekalakítási eljárás megindításának lehetőségét.
- [17] A Korm. r.-et 2014. december 31-ével hatályon kívül helyezte a földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) Korm. r. (a továbbiakban: új Korm. r.). Az ebben található, releváns szabályozás tartalmilag egyezik a Korm. r. rendelkezéseivel.

Az Alkotmánybíróság mindemellett megállapítja, hogy az új Korm. r.-nek a záró rendelkezések között található 45. §-a szerint az új Korm. r. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokat az azok indulásakor hatályos rendelkezések szerint kell befejezni. Ennek következtében az indítványozó által kezdeményezett eljárásra a régi Korm. r. rendelkezései irányadók.

- [18] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog sérelmét állító indítványi elemet vizsgálta meg. Ennek során áttekintette, milyen anyagi és eljárási lehetőségeket biztosít a jogrendszer az indítványozó által állított sérelem orvoslására. Az indítványozó az ingatlanjával szomszédos telkeket érintő telekalakítási eljárás lefolytatásáról és a telekalakítási engedély megadásáról úgy értesült, hogy az időközben megindult építési engedélyezési eljárásban született elsőfokú határozatot részére ügyféli jogállására tekintettel kézbesítették. A kérelmező kérelmét 2012. december 28-án érkezették. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ér.) 74. § (1) bekezdése értelmében az Ér. rendelkezéseit a hatálybalépése (2013. január 1.) után indult első és másodfokú eljárásokban kell alkalmazni. A szóban forgó építési engedélyezési eljárásra tehát az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: régi Ér.) rendelkezései irányadók azzal a kikötéssel, hogy az Ér. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárások esetén a döntést az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszer (a továbbiakban: ÉTDR) által biztosított sablon alkalmazásával kell meghozni, illetve a kérelmező építető kérheti az Ér. hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásnak az ÉTDR-ben való folytatását, valamint az elektronikus kapcsolattartást [Ér. 74. § (2)–(3) bekezdés]. Az indítványozónak az elsőfokú építési engedélyezési határozatról való értesítését a régi Ér. 3. § (3) bekezdésének a) pontja alapozta meg, melynek értelmében vizsgálni kell a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos – az eljárással érintett ingatlannal, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) – telekkel rendelkezni jogosult ügyféli jogállását. Az építési engedélyezési határozat kézbesítésével az indítványozó – mint az építési engedélyezési eljárás ügyfele – számára megnyílt a jogorvoslati kérelem benyújtásának lehetősége – amellyel az alkotmányjogi panasz tanúsága alapján élt is. Az Ér. nem tartalmaz speciális szabályt a szomszédos telekkel rendelkezni jogosult ügyféli jogállását illetően, ezért a Ket. 15. § (1) bekezdése irányadó, vagyis a szomszédos telekkel rendelkezni jogosult akkor minősülhet ügyfélnek, ha jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti.

- [19] A régi Ér. emellett tartalmaz néhány olyan rendelkezést a szakhatósági eljárást illetően, amelyek kifejezetten a szomszédos ingatlanokra tekintettel születtek. A 6. § (1) bekezdése alapján a Kormány az építésügyi hatóságnak az 5. melléklet szerinti első- és másodfokú építésügyi hatósági eljárásaiban, az 5. mellékletben meghatározott feltételek esetén és szakkérdésben, az 5. melléklet szerinti hatóságokat szakhatóságként jelöli ki, emellett az ügyfélnek az eljárás megindítása előtt benyújtott kérelmére a szakhatóságként kijelölt hatóság előzetes szakhatósági állásfoglalást ad ki. A 6. § (3) bekezdés *b)* pontja alapján a természet- és tájvédelmi szakhatóság megkeresése esetén az építésügyi hatóságnak csatolnia kell a 3. melléklet szerinti dokumentációt, amely egyebek között tartalmazza az antennát befogadó ingatlan és a szomszédos ingatlanok helyszínrajzát 1:1000 léptékben (3. melléklet, I.1. pont), valamint az antenna és a vele távközlési kapcsolatban lévő szomszédos antennák elhelyezkedésének vázrajzát értelemszerű léptékben (3. melléklet, I.5. pont); épület építési, bontási és fennmaradási engedélyezési eljárás esetén a beépített térségben a szomszédos ingatlanok, épületek látvány- és alaprajzait, elhelyezkedésüket a befoglaló telkeken (tervrajzzal, fotókkal, elhelyezkedési vázlattal dokumentálva) (3. melléklet, II.1. a) pont), emellett az építési tevékenységgel érintett, valamint a szomszédos területre vonatkozó természetvédelmi oltalom megjelölését (3. melléklet, II.1. d) pont). Az 5. melléklet kimondja továbbá, hogy – egyebek között – a szomszédos telkeken álló épületek között tartandó tűztávolság mértékének, ennek hiányában a kialakítás feltételeinek meghatározása céljából elvi építési engedély, építési engedély, összevont építésügyi hatósági engedély, használatbavételi engedély, valamint fennmaradási engedély megadása iránti eljárás esetén a tűzvédelmi szakhatóságot kell megkeresni. Túl azon tehát, hogy a Ket. széles körű, átfogó ügyfélkört határoz meg, a régi Ér. pedig előírta a közvetlenül szomszédos telekkel rendelkezni jogosult ügyféli jogállásának hivatalból való vizsgálatát, a jogszabályban fellelhetők olyan rendelkezések, amelyek nyilvánvalóan a szomszédok jogos érdekeire tekintettel születtek meg.
- [20] Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá, hogy az építési engedélyezési eljárást szabályozó jogszabályokon kívül más jogszabályok is tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek irányadóak az olyan esetekre, amikor az építkezés hátrányt okoz vagy okozhat a szomszédos telekkel rendelkezni jogosultnak. Így például az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 36. §-a meghatározza a szomszédos telkeken a meglévő épületektől a megengedett legkisebb távolságot.
- [21] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:23. §-a rögzíti a szomszédjog általános szabályát, amely – a Polgári

Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 100. §-ával betűről-betűre egyező módon – kimondja, hogy a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen a szomszédokat szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Emellett a Ptk. hatodik könyvének negyedik részében szabályozott kártérítési jog szabályai alkalmazhatók abban az esetben is, amikor az építkezés a szomszédos telekkel rendelkezni jogosultnak jogellenes kárt okoz. E rendelkezések alapján a tulajdonost keresetindítási jog illeti meg abban az esetben, ha a szomszédos ingatlan használata miatt az ő ingatlanában értékcsökkenés áll be, és a keresetet a szerződésen kívül okozott károkért való felelősségre vonatkozó általános szabályok alapján kell elbírálni (BDT2013. 2887.). Noha megfigyelhetők bizonyos visszatérő károkozási módok – így például a kilátás eltakarása az építkezés által, a mobiltelefon-átjátszótorony működése vagy az autópálya építése, üzemeltetése –, az irányadó rendelkezések absztrakt jellegére tekintettel a magatartások széles köre károkozónak bizonyulhat, amennyiben okozati összefüggésbe hozhatók a felperes ingatlanjában beálló értékcsökkenéssel. A bírói gyakorlat emellett a károkozás megállapításának szempontjai között említi – egyebek mellett – azt, hogy építkezés esetén az építési engedélynek való megfelelés önmagában nem zárja ki a kártérítési felelősséget, illetve az építési engedélytől való eltérés sem elégséges önmagában annak megállapításához (BH1992. 235.; BDT2001. 404.); hogy vizsgálni kell, az építkezés során az épület elhelyezésével mindent megtettek-e a szomszédok a szükségtelen zavarás elkerülésére (BDT2007. 1552.); vagy hogy az építkező felet terheli annak bizonyítása, hogy az épület elhelyezése során a jogosult érdekeinek figyelembevételével járt el, az épület megvalósítása és elhelyezése során mindent megtett azért, hogy a szükségtelen zavarást elkerülje (BDT2007. 1567.).

- [22] 3. Az indítványozótól a Ket. 15. § (1) bekezdésére hivatkozva tagadták meg az ügyféli minőséget. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette az e rendelkezéshez kapcsolódó bírói gyakorlatot, illetve releváns alkotmánybírói állásfoglalásokat. A Ket. 15. § (1) bekezdése mérlegelési jogot biztosít az eljáró közigazgatási hatóságok részére azzal, hogy általánosságban definiálja az ügyfél fogalmát, és eszerint 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 gyakorlat alapján az ügyfélképesség általános feltétele a közvetlen és nyilvánvaló érdekelttség megléte. A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.629/2009/70. számú eseti

döntése szerint „[a] Ket. 15. § (1) bekezdésében megfogalmazott ügyféli fogalom és az azzal megteremtett ügyféli jogállás olyan általános érvényű és garanciális jellegű rendelkezése a törvénynek, melyet mindig az adott hatósági ügy tárgyát képező alanyi jogok és jogos érdekek vizsgálata alapján lehet tartalommal megtölteni”, és a legfőbb bírói fórum ebből arra a megállapításra jutott, hogy a közigazgatási határozattal érintett ingatlannal vagy ingatlanokkal való közvetlen vagy közvetett szomszédság megalapozhatja a Ket. szóban forgó rendelkezése szerinti ügyféli minőséget. Másrészt viszont a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.39.231/2008/6. számú eseti döntése szerint az ügyféli minőséget nem alapozza meg önmagában az, ha a szomszédos házon építési munkálatokat végeznek. Valakinek „a jogát, jogos érdekét az ügy akkor érinti, ha közvetlen és nyilvánvaló érdekeltisége fűződik ahhoz, hogy az egyébként másra vonatkozó jogot (kötelezettséget) a hatóság megállapítt[ja]-e, és ha igen, milyen tartalommal. A szomszéd ingatlan tulajdonosai kizárólag az őket közvetlenül érintő építési munkálat tekintetében tehetnek kifogást és kérhetnek vizsgálatot.” A Legfelsőbb Bíróság megítélése szerint pusztán annak ténye, hogy a szomszédban építkeznek – a konkrét esetben a tulajdonos háza felé néző padlásteri ablakot alakítottak ki –, nem alapozza meg az eljárásban való részvételt. Emellett Kfv.II.37.502/2007/11. számú eseti döntésében a Legfelsőbb Bíróság a Ket.-ben, illetve a Ket.-en kívüli jogszabályban meghatározott ügyfélfogalom kollíziójával foglalkozva megállapította, hogy a közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróság tévesen hivatkozott a *lex generalis*-nak tekintendő Ket. 15. § (1) bekezdésére, ugyanis a konkrét ügyben az ügyféli jogállás megállapítására a *lex specialis*-ként funkcionáló, az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 25. § (2) bekezdése volt irányadó, márpedig „[a]mennyiben külön jogszabály (törvény, kormányrendelet) eltérő ügyfélfogalmat határoz meg, akkor az adott közigazgatási eljárásban az ügyféli jogállásról a külön jogszabályi rendelkezés és nem a Ket. 15. §-ának (1) bekezdése alapján kell döntenie”.

- [23] A *lex specialis derogat legi generali* elve rendszerint a jogforrási hierarchiában azonos szinten álló jogszabályok viszonyában alkalmazandó, noha a legutóbb hivatkozott eseti döntésben a Legfelsőbb Bíróság a magasabb szinten álló *lex generalis* és az alacsonyabb szinten álló *lex specialis* vonatkozásában is irányadónak tartotta. Az Alkotmánybíróság azonban ettől eltérő megállapításra jutott. A 36/2008. (IV. 3.) AB határozatában (ABH 2008, 1367.; a továbbiakban: Abh.) – történetesen épp egy telekalakítási vonatkozású ügyben – alkotmányellenesnek nyilvánította az FVM rendelet 9. § (1) bekezdését, és a konkrét ügyben kizárta annak alkalmazhatóságát (az alkotmányellenesnek ítélt rendelkezést időközben hatályon kívül helyezték, ezért megsemmisíteni nem lehetett) azon az alapon, hogy az ügyfélkörnek a szóban forgó § általi

meghatározása mind az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (a továbbiakban: Áe.) 3. § (4) és (8) bekezdéseivel, mind a Ket. 15. § (1) bekezdésével ellentétes volt, mert szűkebb körben határozta meg az ügyfél fogalmát, mint arra az említett eljárási törvényekben sor került. Noha az Alaptörvény a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjában hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokat, az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozata alapján nem látta akadályát e korábbi álláspontja fenntartásának a jelen ügyben.

- [24] 4. Az indítványozó érvelése szerint amiatt sérült a jogorvoslathoz való joga, hogy az eljáró bíróság sem a Ket.-nek az ügyfél általános definícióját tartalmazó 15. § (1) bekezdését, sem a Korm. r. 9. § (2) bekezdését nem tartotta alkalmazhatónak az egyedi ügyben, ezért az indítványozót az ügyféli jogállás nem illette meg az eljárásban, ebből kifolyólag jogorvoslati kérelem benyújtására sem volt lehetősége, noha megítélése szerint a telekalakítási eljárásban hozott határozat jogos érdekét érintette.
- [25] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A 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. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. „Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.” {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]} Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.
- [26] Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást

lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap)jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}

- [27] A Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerint a „jelen eljárásban vizsgálendő ügyfél fogalom alapja a Ket. 15. § (1) bekezdése, ehhez képest speciális szabályt állapít meg a rendelet”, és az indítványozó „nem tekinthető ügyfélnek sem a Ket. 15. § (1) bekezdése, sem a (3) bekezdése alapján”. Ebből a szóhasználatból az állapítható meg, hogy a bíróság a Ket. 15. § (1) bekezdéséből következő értelmezési szabadságát gyakorolva tagadta meg az indítványozótól az ügyféli jogállást, vagyis nem zárja ki *ab ovo* az ügyféli jogállásnak valamely személy jogára vagy jogos érdekére történő alapozását abban az esetben, ha egy alacsonyabb szintű jogszabály speciális ügyfélkört állapít meg. Az Alkotmánybíróság mindemellett megállapítja, hogy az indítványozó által felsorolt sérelmek csaknem kivétel nélkül olyan sérelmek, amelyek a telekalakítási eljárástól eltérő eljárásban orvosolhatók. Az esetleges értékcsökkenés tipikusan polgári jogi kérdés, amelyre a Ptk.-nak a sürgősen zavarásra irányadó rendelkezése alkalmazandó, az út létesítésére pedig az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének engedélyezéséről szóló 93/2012. (V. 10.) Korm. rendelet szerinti engedélyezési eljárás alapján kerülhet sor, az építkezési munkálatok megkezdéséhez pedig az Ér., illetve – a jelen alkotmányjogi panasz eljárás alapjául szolgáló egyedi ügyben – az indítványozóra egyébként kedvezőbb előírásokat tartalmazó régi Ér. szerinti engedély szükséges.
- [28] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy már a telekalakítás során is felmerülhet olyan körülmény, amely a telekalakítással érintett telekkel szomszédos ingatlan tulajdonosa vagy az azzal rendelkezni jogosult számára hátrányos következménnyel járhat. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a terepszintnek megemelése következtében ingatlanja „hidrológiai viszonyai várhatóan megváltoznak”, ami hátrányos lehet „családi házas és művelés alá is vont kertes ingatlan[á]ra”. Ez az állapot a teleknek az engedély alapján az építéshez való kialakítása folytán állhat be. Ilyenkor már a telekalakítási eljárásban felmerülhet olyan jogos érdek, ami indokoltá teszi az indítványozó számára, hogy ügyfélként részt vehessen az eljárásban és előadhassa érveit, illetve hogy jogorvoslattal élhessen a számára jogtalan hátrányt jelentő közigazgatási döntéssel szemben.

- [29] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott végzése nem biztosítja az indítványozó számára ezt a lehetőséget, mert – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése által is védett – jogos érdekére tekintet nélkül kizárta őt az eljárásból.
- [30] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését megsemmisítette.
- [31] 5. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Ket. ügyfél definíciójának célja az, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit. A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és ahelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet tekintendő ügyfélnek – egyebek között –, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése, melynek értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek; a (8) bekezdés szerint pedig az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. Ez utóbbi szabályra tekintettel kérte az indítványozó – mint az eljárás megindítására kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli személy – ügyféli minőségének elismerését a jelen ügyben. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével nem fér össze a Ket. 15. § (8) bekezdés olyan – a jelen ügyben a hatóságok, valamint a bíróság által is alkalmazott – értelmezése, amely szerint az ügyféli minőség megtagadható olyan személytől, akinek a konkrét ügyben megállapítható az érintettsége. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy e rendelkezés alkalmazása során a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telek tulajdonosát is ügyfélnek kell tekinteni.
- [32] 6. Az indítványozó a támadott bírósági döntésnek az Alaptörvény B), R), T), I., XV., valamint XXIV. cikkével való ellentétét is állította. Mivel azonban az Alkotmánybíróság a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzését a jogorvoslathoz való jog alapján alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette, az Alaptörvény további előírásaival való összhang érdemi vizsgálata indokolatlanná vált, így attól az Alkotmánybíróság eltekintett.

- [33] 7. A határozat Magyar Közlönyben való közzététele az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2015. május 11.

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke*

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

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

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

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

*Dr. Lévy Miklós s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

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

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró*

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

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

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

Dr. Kiss László alkotmánybíró különvéleménye

I.

- [34] 1. Nem értek egyet a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7. Kpk.50100/2013/4. számú végzésének alaptörvény-ellenessé nyilvánításával és megsemmisítésével.
- [35] 2. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak alkotmányos követelmény megállapítása helyett mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítania.

II.

- [36] A többségi határozat helyesen szögezi le, „hogy már a telekalakítás során is felmerült olyan körülmény, amely a telekalakítással érintett telekkel szomszédos ingatlan tulajdonosa vagy az azzal rendelkezni jogosult számára hátrányos következménnyel járna. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a terepszintnek megemelése következtében ingatlanja »hidrológiai viszonyai várhatóan megváltoznak«, ami hátrányos lehet családi házas és művelés alá is vont kertés

ingatlan[á]ra. Ez az állapot a teleknek az engedély alapján az építéshez való kialakítása folytán állhat be. Ilyenkor már a telekalakítási eljárásban felmerülhet olyan jogos érdek, ami indokoltá teszi az indítványozó számára, hogy ügyfélként részt vegyen az eljárásban és előadhassa érveit, illetve hogy jogorvoslattal élhessen a számára jogtalan hátrányt jelentő közigazgatási döntéssel szemben. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott végzése nem biztosítja az indítványozó számára ezt a lehetőséget, mert – az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése által is védett – jogos érdekére tekintet nélkül kizárta őt az eljárásból.” (Indokolás [28]–[29])

[37] Erre alapozva a határozat többségi indokolása szerint „az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével nem fér össze a Ket. 15. § (8) bekezdés olyan – a jelen ügyben a hatóságok, valamint a bíróság által is alkalmazott – értelmezése, amely szerint az ügyféli minőség megtagadható olyan személytől, akinek a konkrét ügyben megállapítható az érintettsége. Ezért az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy e rendelkezés alkalmazása során a telekalakítási eljárással érintett telekkel közvetlenül szomszédos telekkel rendelkezni jogosultat is ügyfélnek kell tekinteni.”

[38] Nézetem szerint az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvénynek megfelelő megoldást nem a rendes bírói (autonóm) jogszabályértelmezési és mérlegelési tevékenység felülbírálatában kellett volna keresnie, hanem annak felderítésében, hogy a jelenlegi jogi környezet ad-e módot és lehetőséget arra, hogy a telekalakítással érintett szomszéd mindazokban az esetekben ügyféli minőségében léphessen fel, amikor a telekalakítás nyilvánvalóan és közvetlenül érinti vagy érintheti jogát vagy jogos érdekét. Nyilvánvaló, hogy erre csak akkor nyílik módja, ha egyáltalán időben tudomást szerezhetett a tervezett vagy folyamatban lévő telekalakításról. A jelen esetben nincs olyan hatályos jogszabályi előírás, amely kötelezővé tenné a tájékoztatást (közlést). Valójában e téren alkotmányos érvekkel nem alátámasztható visszalépés történt a jogalkotásban. A 29/1971. (XII. 29.) ÉVM rendelet helyébe lépő 85/2000. (XI. 8.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVM rendelet) mind az elvi telekalakítási engedély, mind a telekalakítási engedély tekintetében egyértelműen kimondta, hogy az engedély megadásáról, illetőleg megtagadásáról szóló határozatot kézbesítés útján kellett közölni – mások mellett – a közvetlenül szomszédos, határozattal érintett ingatlannal közös határvonalú telekkel rendelkezni jogosultakkal, akiknek az adatait az építésügyi hatóság hivatalból szerezte be. [FVM rendelet 8. § (3) bekezdés *d*) pont, illetve 13. § *d*) pont] E rendelkezések tehát lehetővé tették a telekalakítással érintett szomszédos telek tulajdonosának azt, hogy valós vagy vélt jog-, illetve jogos érdekének sérelme okán részt vehessen ügyfélként az eljárásban. Az erre módot

és lehetőséget teremtő – imént idézett – rendelkezéseket azonban 2008. január 1-jével a 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet hatályon kívül helyezte. Innentől kezdve az ügyféli minőség megállapíthatóságának a terhe a rendes bíróság vállaira nehezedett, amely az előtte fekvő tényállás valamennyi elemére támaszkodva (jogértelmezéssel és mérlegeléssel) esetről-esetre döntött arról, hogy a telekalakítással érintett személyt megilleti-e az ügyféli minőség. Nézetem szerint – ezt az erősen konkrét tényálláshoz kötött – (rendes) bírói mérlegelést az Alkotmánybíróság nem bírálhatja, mérlegelheti felül. Ennek megfelelően nem értek egyet azzal sem, hogy a többségi határozat megsemmisítette a bíróság végzését.

- [39] Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását tartottam volna szükségesnek amiatt, mivel az ügyben „érintettként” figyelembe vehető – telekalakítással érintett – szomszédnak a jogszabály az esélyét sem adja meg annak, hogy ügyféli minőségében léphessen fel akkor, ha a telekalakítás bizonyíthatóan érinti, érintheti jogát vagy jogos érdekeit. Ezt az esélyt a közlés lehetővé tétele biztosíthatta volna. Még konkrétabban: az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot – lehetőség szerint – jogszabálynak kell garantálnia, hiszen normatív szinten elsősorban ez biztosíthatja a vele való élés jogát a jogosultnak. A terhet tehát a jogalkotásra, nem pedig a bírói jogalkalmazásra célszerű helyezni.

Budapest, 2015. május 11.

Dr. Kiss László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye

- [40] 1. A többségi határozat rendelkező részének 1. pontjával nem értek egyet. Álláspontom szerint a Nyíregyházi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.50100/2013/4. számú végzése nem alaptörvény-ellenes, ezért azt nem kellett volna megsemmisíteni.
- [41] 2. A többségi határozatnak a rendelkező rész 1. pontjára vonatkozó indokolásával kapcsolatban, különvéleményben az alábbiakra kívánok rámutatni.
- [42] 2.1. A vizsgált ügyben a bírói döntés megsemmisítése azon alapul, „hogy már a telekalakítás során is felmerülhet olyan körülmény, amely a telekalakítással érintett telekkel szomszédos ingatlan tulajdonosa vagy az azzal rendelkezni

jogosult számára hátrányos következménnyel járhat. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a terepszintnek megemelése következtében ingatlanja »hidrológiai viszonyai várhatóan megváltoznak«, ami hátrányos lehet „családi házas és művelés alá is vont kertes ingatlan[á]ra«. Ez az állapot a teleknek az engedély alapján az építéshez való kialakítása folytán állhat be. Ilyenkor már a telekalakítási eljárásban felmerülhet olyan jogos érdek, ami indokoltá teszi az indítványozó számára, hogy ügyfélként részt vehessen az eljárásban és előadhassa érveit, illetve hogy jogorvoslattal élhessen a számára jogtalan hátrányt jelentő közigazgatási döntéssel szemben”. (Indokolás [28])

[43] Álláspontom szerint a fent hivatkozott indokolás az eljáró bíróság által megállapított tényállásnak és a lefolytatott bizonyítási eljárásnak (a bizonyítékok bírói mérlegelésének) a felülmérlegelését jelenti. Az eljáró bíróság a megállapított tényállás keretében vizsgálta a panaszos ingatlana hidrológiai viszonyainak várható megváltozását, és a panaszos által a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt ügyféli minőség – közelebbről az azt megalapozó jogos érdek – igazolására előadott panaszos általi hivatkozást bizonyítékként értékelte. A bíróság – támadott végzésben szereplő indokolással alátámasztott – álláspontja szerint a hidrológiai viszonyok várható megváltozása a vizsgált telekalakítási eljárásban nem alapozta meg a panaszos Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyféli minőségét. A többségi határozat indokolása álláspontom szerint szükségtelenül fejtegeti, hogy vajon a *lex specialis derogat legi generali* elvnek megfelelően az ügyben alkalmazott kormányrendelet leszűkíti-e a Ket. 15. § (1) bekezdése alapján fennálló mérlegelési ügyfélfogalmat (ahogy az a 36/2008. (IV. 3.) AB határozatban megállapításra került, ABH 2008, 1367.), hiszen végül maga is arra jut, hogy a kérdéses kormányrendelet csupán a telekalakítási eljárás lehetséges kezdeményezőit sorolja fel, ami fogalmilag elválik az ügyféli minőség tágabb fogalmától. Ebből következően a többségi határozat indokolása helyesen állapítja meg azt, hogy „a bíróság a Ket. 15. § (1) bekezdéséből következő értelmezési szabadságát gyakorolva tagadta meg az indítványozótól az ügyféli jogállást”.

[44] A többségi határozat indokolása megállapítja azt, hogy „az indítványozó által felsorolt sérelmek csaknem kivétel nélkül olyan sérelmek, amelyek a telekalakítási eljárástól eltérő eljárásban orvosolhatók”, ugyanakkor felülmérlegeli az eljáró bíróságnak azt a – bírói mérlegeléssel megállapított – döntését, hogy a vizsgált esetben a hidrológiai viszonyok tekintetében a telekalakítási eljárás során még nem állhatnak be olyan változások, amelyek megalapozzák a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállást. Függetlenül a hidrológiai viszonyoknak – a panaszos szerint is csak várható – megváltozásától, a többségi határozatban

foglalt a támadott bírósági végzést megsemmisítő döntés – nézetem szerint – egyértelműen az eljáró bíróság döntésének a felülmérlegelését jelenti.

- [45] 2.2. A Ket. 15. § (1) bekezdésének a vizsgált ügyre történő alkalmazása alapján a szomszédos telekkel rendelkezni jogosult akkor minősülhet ügyfélnek, ha jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. A többségi határozat indokolása által idézett legfelsőbb bírósági eseti döntés (Kfv.IV.37.629/2009/70.) értelmében a közigazgatási határozattal érintett ingatlanal vagy ingatlanokkal való közvetlen vagy közvetett szomszédtság megalapozhatja a Ket. szóban forgó rendelkezése szerinti ügyféli minőséget.
- [46] Ahhoz, hogy a vizsgált esetben a valódi alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés alaptörvény-ellenessége megállapítható legyen, a többségi határozat indokolásának – véleményem szerint – azt kellett volna igazolnia, hogy a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt ügyfél fogalmat a bíróság nem vizsgálta, vagy vizsgálta ugyan, de annak a tartalmához képest egy leszűkítő értelmezést adott a Korm. r. 17/A. § (3) bekezdésében foglalt felsorolásnak. Álláspontom szerint a Korm. r. nem ad speciális, a Ket. 15. §-ában foglaltaktól eltérő ügyfél fogalmat, nem zárja ki és a jelen esetben sem zárta ki a Ket. 15. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés (ügyfél fogalom) alkalmazhatóságát. A támadott bírósági végzés a tényállás ismertetése körében megállapítja, hogy az elsőfokú közigazgatási szerv felhívta a panaszost a jogi érdeke igazolására, ebből következően az elsőfokú közigazgatási szerv nem tekintette – a Korm. r. szabályozására tekintettel – kizártnak a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás vizsgálatát. Álláspontom szerint sem a vizsgált ügyben eljáró közigazgatási szervek, sem a bíróság nem foglalt el olyan jogértelmezést, hogy a telekalakítási eljárásban a Korm. r. szabályozása miatt nem vizsgálható a Ket. 15. § (1) bekezdése szerinti ügyféli jogállás. Ellenkezőleg, a támadott bírósági végzés maga hivatkozik a Ket. 15. § (1) bekezdésének az alkalmazhatóságára, és a végzés indokolása egyértelműen rögzíti azt, hogy a kérelmezőnek (panaszosnak) kellett volna bizonyítania a jogi érdeke fennállását és annak oksági kapcsolatát a telekalakítási eljárással.
- [47] 3. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[m]iként az Alaptörvény és az Abtv. fent idézett rendelkezéseiből is kitűnik, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panaszoknak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. [...] A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, 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 jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga [...] nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti szuperbíróság szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés; Indokolás [13], [14], legutóbb 3079/2015. (IV. 23.) AB végzés; Indokolás [29]}.

[48] Fenntartva azt az elvi lehetőséget, hogy az Alkotmánybíróság esetről-esetre akár úgy is dönthet, hogy bizonyos alapjogok tekintetében (pl. a véleménynyilvánítás szabadsága, a gyülekezéshez való jog), amikor maguk az eljáró bíróságok is konkrét alapjogi bíráskodást végeznek, és ehhez kapcsolódóan alkotmányossági mércéket alkalmaznak, az Alkotmánybíróság kivételesen felülvizsgálhatja a konkrét ügyben megállapított tényállást és a lefolytatott bizonyítást is, a jelen ügyben azonban ilyen, ezt megalapozó közvetlen alapjogi érintettséget nem látok fennállóknak.

[49] A fent kifejtettek alapján véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak nem kellett volna megsemmisítenie a támadott bírósági végzést, mivel ezzel kellő súlyú alkotmányossági indok nélkül az eljáró bíróság döntésének törvényességi szempontú, a valódi alkotmányjogi panasz kereteit szétfeszítő felülmérlegelésébe bocsátkozott.

Budapest, 2015. május 11.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

[50] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2015. május 11.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/211/2014.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2015. évi 67. számában.

