

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 12/2019. (IV. 8.) AB HATÁROZATA

az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, és bármely folyamatban lévő ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró párhuzamos indoklásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon hatályát veszti.

2. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 27.K.32.645/2017. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő környezet- vagy természetvédelmi tárgyú ügyben, amelyben az elsőfokú határozatot vagy végzést 2016. december 31. napja előtt a Pest Megyei Kormányhivatal hozta, a fellebbezési eljárás pedig 2017. január 1. napján folyamatban volt.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő 27.K.32.645/2017. számú, környezetvédelmi ügyben hozott határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 43. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá elsődlegesen rendelje el annak általános alkalmazási tilalmát azon esetekben, amikor az elsőfokú határozatot vagy végzést 2016. december 31. napja előtt a Pest Megyei Kormányhivatal hozta. Másodlagosan az indítványozó a támadott jogszabályhely egyedi ügyben történő alkalmazási tilalmának elrendelését kérte.
- [2] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot, tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet értelmében azon ügyekben, amelyekben 2016. december 31. napját megelőzően a Pest Megyei Kormányhivatal hozott első fokú döntést, és a fellebbezési eljárás 2017. január 1. napján folyamatban volt, a másodfokú eljárást ugyanezen

hatóság folytatta le. Az indítványozó érvelése szerint a jogorvoslathoz való jog sérelme egyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét is eredményezi, hiszen a jogállamiság követelményével ellentétes, hogy az elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezést ugyanazon hatóság bírálja el.

- [3] 1.1. A Pest Megyei Kormányhivatal az alapügy felperesével szemben 2016. november 3. napján hivatalból hulladékgazdálkodási eljárást indított, majd 2016. november 24. napján kelt PE/KTF/37500-11/2016. számú határozatával a felperest 95 658 000 forint hulladékgazdálkodási bírság megfizetésére kötelezte, engedélytől eltérő módon végzett hulladékgazdálkodási tevékenység miatt. A határozatot dr. Tarnai Richárd kormány megbízott nevében és megbízásából dr. Bartus Adrienn főosztályvezető írta alá. A felperes a határozattal szemben fellebbezéssel élt, melynek elbírálására a határozat meghozatalakor hatályos szabályok szerint az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) lett volna jogosult. Az időközben hatályba lépett Korm. rendelet 22. § (1) bekezdése értelmében azonban a Főfelügyelőség beolvadásos különválás útján 2016. december 31. napjával jogutódlással megszűnt. A Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése értelmében a 2017. január 1. napján folyamatban lévő fellebbezési eljárásokban a fellebbezés elbírálására a Pest Megyei Kormányhivatal jogosult. A Pest Megyei Kormányhivatal 2017. január 23. napján kelt levelében tájékoztatta a felperest arról, hogy a jogszabályváltozások következményeként a folyamatban lévő fellebbezési eljárásban másodfokon az első fokon is eljáró Pest Megyei Kormányhivatal fog eljárni.
- [4] 1.2. Az alapügy felperese 2017. február 6. napján a Pest Megyei Kormányhivatallal szemben kizárási okot jelentett be, ugyanis álláspontja szerint súlyos eljárásjogi és alkotmányossági aggályokat vet fel az, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal határozatával szemben előterjesztett fellebbezést a jogszabályváltozások eredményeként másodfokon szintén a Pest Megyei Kormányhivatal, azaz az első fokon eljáró hatóság bírálja el. Az alapügy felperese egyben kérte a Földművelésügyi Minisztériumtól az eljárás lefolytatására másik hatóság kijelölését. A Földművelésügyi Minisztérium 2017. május 23. napján kelt, KfF-274/4/2017. számú végzésével a Pest Megyei Kormányhivatallal szemben bejelentett kizárási okra alapított kérelmet elutasította, tekintettel arra, hogy ugyan a másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatallal szemben a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályai alapján valóban kizárási ok áll fenn, azonban nincs a Ket. 43. § (5) bekezdése alapján kijelölhető másik, a másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatallal azonos hatáskörű környezetvédelmi hatóság. A Minisztérium végzésében megállapította, hogy mindezek alapján a Ket. 43. § (6) bekezdésének megfelelően az ügyben másodfokú hatóságként a Pest Megyei Kormányhivatal köteles eljárni.
- [5] 1.3. A másodfokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal 2017. június 26. napján kelt, PE-KTF/80-18/2017. számú határozatával az elsőfokú határozatot megváltoztatta, és a felperest hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály előírásának megsértése miatt hulladékgazdálkodási bírság kiszabása helyett figyelmeztetésben részesítette. A határozatot dr. Tarnai Richárd kormány megbízott nevében és megbízásából az elsőfokú határozattal egyezően dr. Bartus Adrienn főosztályvezető írta alá. A másodfokú határozat az ügy érdemében egyetlen elemében sem fogadta el a felperes érvelését, a bírság kiszabását ugyanakkor arra tekintettel mellőzte, hogy az elsőfokú határozat meghozatalát követően egy másik, az alapügy felperesével szemben zajló ügyben a másodfokon eljáró Főfelügyelőség a Pest Megyei Kormányhivatal elsőfokú határozatát megsemmisítette, ekként a mostani határozatban megállapított jogsértést nem ismételt, hanem első jogsértésnek kell minősíteni, amiért pedig a vonatkozó jogszabályok szerint hulladékgazdálkodási bírság helyett figyelmeztetést kell kiszabni. A felperes ezt követően kezdeményezte a másodfokú határozat bírósági felülvizsgálatát.
- [6] 2. A jogerős közigazgatási határozat felülvizsgálata iránti peres eljárásban az indítványozó bírósági 27.K.32.645/2017/19. számú végzésével kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását, egyben a per tárgyalását a bírói kezdeményezés Alkotmánybíróság általi elbírálásáig felfüggesztette. Az indítványozó érvelése szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog az Alkotmánybíróság értelmezésében a más szervezethez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását jelenti. A jogorvoslathoz való jog megköveteli, hogy az biztosítsa a döntést hozó szervtől eltérő más szerv részéről elvégzett felülvizsgálatot, az állásfoglalást a döntés helyessége, törvényessége tekintetében, esetleg a döntés megváltoztatását vagy hatályon kívül helyezését.

- [7] A 2017. január 1. napján bekövetkezett jogszabályváltozás folytán azonban azokban az ügyekben, amelyekben 2016. december 31. napját megelőzően a Pest Megyei Kormányhivatal hozott első fokon döntést, és a fellebbezési eljárás 2017. január 1. napján folyamatban volt, a másodfokú eljárást ugyanezen hatóság folytatta le. Az indítványozó álláspontja szerint az sem hagyható figyelmen kívül, hogy mindkét határozatot a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 10. §-a alapján a kormány megbízott mint hatáskör gyakorlója nevében ugyanaz a főosztályvezető írta alá. Az indítványozó érvelése szerint a jogorvoslathoz való jog sérelme egyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét is jelenti, hiszen az a jogállamiság követelményével is ellentétes, hogy az elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezést ugyanazon hatóság bírálja el.

II.

- [8] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„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.”

- [10] 2. A központi hivatalok felülvizsgálatával és a járási (fővárosi kerületi) hivatalok megerősítésével összefüggő egyes törvények módosításáról, valamint egyes költségvetési szervek feladatainak átadásáról szóló 2016. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Törvény) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„134. § (1) A központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozatban (a továbbiakban: kormányhatározat) meghatározott, jogutóddal megszűnő költségvetési szervek jogutódját kormányrendelettel alapított költségvetési szerv, valamint a kormány által rendeletben kijelölt, bármely szervezeti formában működő szerv esetén – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – kormányrendeletben kell kijelölni.”

„136. § (1) Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, e törvény hatálybalépésével más szerv feladat- és hatáskörébe kerülő, folyamatban lévő elsőfokú ügyekben az a szerv jár el, amelynek hatáskörébe a feladat ellátása a jogszabály rendelkezése szerint kerül.

(2) Törvény vagy kormányrendelet rendelkezhet úgy, e törvény hatályba lépésével más szerv feladat- és hatáskörébe kerülő, folyamatban lévő másodfokú ügyekben az a szerv jár el, amely szervnél az eljárás megindításra került.

(3) Ha az ügyben e törvény hatályba lépésével a fellebbezés kizárttá válik, törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a folyamatban lévő fellebbezési eljárást a fellebbezést kizáró rendelkezés hatálybalépését megelőzően hatáskörrel rendelkező szerv folytatja le.

(4) Ha a (2)–(3) bekezdés alapján a fellebbezés elbírálására hatáskörrel rendelkező szerv a 134. § (1) bekezdése alapján megszüntetésre került, törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a folyamatban lévő fellebbezési eljárást a megszüntetett szerv felügyeleti szerve folytatja le.”

- [11] 3. A Korm. rendelet indítvánnyal érintett rendelkezései:

„22. § (1) Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (a továbbiakban: OKTF) 2016. december 31. napjával az Áht. 11. § (3b) bekezdés b) pontja alapján beolvadásos különválás útján jogutódlással megszűnik.

(2) Az OKTF általános jogutódja – a (3) és (4) bekezdésben foglalt feladatok kivételével – a Pest Megyei Kormányhivatal.”

„43. § (1) A megyei kormányhivatal elsőfokú környezetvédelmi, természetvédelmi, erdészeti és vadgazdálkodási hatáskörben hozott döntéseivel szemben 2017. január 1-jén folyamatban lévő fellebbezési eljárások esetében a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a Pest Megyei Kormányhivatal.”

- [12] 4. A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2016. december 31. napjáig hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. § (2) Környezetvédelmi hatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a kormányhivatal jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az elsőfokon eljáró környezetvédelmi hatóság a kormányhivatal,

b) a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az OKTF.”

- [13] 5. A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 2017. január 1. napjától hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezései:

„8. § Országos illetékességű környezetvédelmi hatóságként (a továbbiakban: országos környezetvédelmi hatóság), és országos illetékességű természetvédelmi hatóságként (a továbbiakban: országos természetvédelmi hatóság) (a továbbiakban együtt: országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság) – kormányrendeletben hatáskörébe utalt hatósági ügyekben – a Pest Megyei Kormányhivatal jár el.”

„8/A. § (1) Területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként megyei illetékességgel – e bekezdésben foglalt kivétellel – a megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási hivatal jár el. Budapest főváros és Pest megye területére kiterjedő illetékességgel a Pest Megyei Kormányhivatal környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörben eljáró Érdi Járási Hivatala jár el.”

„9. § (2) Környezetvédelmi hatóságként – ha kormányrendelet másként nem rendelkezik – a területi környezetvédelmi hatóság jár el.

(3) Kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában

a) az első fokon eljáró környezetvédelmi hatóság a területi környezetvédelmi hatóság,

b) a másodfokon eljáró környezetvédelmi hatóság az országos környezetvédelmi hatóság.”

III.

- [14] A bírói kezdeményezés megalapozott.

- [15] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A támadott szabályt a bírói kezdeményezés szerint az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul {lásd például: 2/2018. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [11]}.

- [16] 2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns elvi tartalma az alábbiak szerint összegezhető. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti 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 valamilyen, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata

- érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}, melyhez a közigazgatási döntések vonatkozásában társult a bírói út rendelkezésre állásának követelménye is {14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [17] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogot keletkeztet a jogorvoslat igénybevételére mindenki számára, aki valamely döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {legutóbb: 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [17]}. Ezzel összefüggésben feltétlen követelmény, hogy az eljáró fórum az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassa és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálja {lásd például: 9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}.
- [18] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére az alapjogokkal kapcsolatban magában foglalja azt is, hogy az államnak gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről, így az állam intézményvédelmi kötelessége az egyes alapjogok érvényesülését biztosító megfelelő eljárási keretek kialakítása {6/2018. (VI. 27.) AB határozat, Indokolás [48]}. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének módját {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}, ezen szabályozás azonban nem állhat ellentétben az Alkotmánybíróság által a jogorvoslati jog biztosításával összefüggésben meghatározott, az Alaptörvényből közvetlenül következő elvi tartalommal. Az Alaptörvény a jogorvoslati jog 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 {18/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [10]}. 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 felülbírálatának lehetőségét {lásd: 2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37], 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes a tekintetben, hogy a jogorvoslati jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28], 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}, azonban a rendes jogorvoslati eszközök mindegyikére egyaránt, azonos tartalommal vonatkozik. Az Alaptörvény nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, hogy a jogorvoslati fórumrendszernek hány fokon kell biztosítani az érintett alapjog gyakorlását, ennek megfelelően a jogorvoslati eljárás egyfokú kialakítása az Alaptörvény kívánalmainak teljességgel elegendő {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}. Az Alkotmánybíróság ugyancsak kiemeli, hogy amíg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből egyértelműen következik a közigazgatási döntésekkel szembeni bírói jogorvoslat biztosításának kötelezettsége, addig a közigazgatás rendszerén belül érvényesülő, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti követelményeket kielégítő jogorvoslat biztosításának általános kötelezettsége az Alaptörvényből már nem vezethető le. Nincs azonban alaptörvényi akadálya annak, hogy a jogalkotó a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatán túlmenően más valódi jogorvoslati eszközöket (mint a fellebbezés), és jogorvoslat jellegű döntés-felülvizsgálati eszközöket biztosítson. Abban az esetben, ha a jogalkotó tehát úgy dönt, hogy valamely közigazgatási eljárásban biztosítja a közigazgatás rendszerén belüli fellebbezés mint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti valódi jogorvoslat lehetőségét és annak elbírálását egy közigazgatási hatóságra bízva, akkor ezen fórumnak és a fellebbezési eljárásnak is ki kell elégítenie az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti követelményeket.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskörök 2017. január 1. napjával történő átalakításának az indítvány szempontjából releváns elemeit tekintette át. Környezetvédelmi ügyekben 2016. december 31. napjáig az elsőfokú hatósági hatáskört a 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés a) pontja alapján a megyei kormányhivatalok gyakorolták, míg másodfokon a 9. § (3) bekezdés b) pontjából következően az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség járt el. Ennek megfelelően 2016. december 31. napját megelőzően egyes környezetvédelmi ügyekben a megyei kormányhivatalok járhattak el első fokon, ekként a Pest Megyei Kormányhivatal is rendelkezett ezzel a hatáskörrel. A Korm. rendelet 22. § (1) bekezdése értelmében a Főfelügyelőség 2016. december 31. napjával beolvadási különválás útján jogutódlással megszűnt, általános jogutódja pedig a Korm. rendelet 22. § (2) bekezdése értelmében a Pest

Megyei Kormányhivatal lett. A Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése kifejezetten rögzítette, hogy a 2017. január 1. napján másodfokon folyamatban levő fellebbezési eljárások esetében a fellebbezés elbírálására jogosult szerv a Pest Megyei Kormányhivatal.

- [21] A Korm. rendelet a Törvény felhatalmazásán alapul. A Törvény 134. § (1) bekezdése értelmében ugyanis a 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozatban meghatározott, jogutóddal megszűnő költségvetési szervek jogutódját kormányrendelettel alapított költségvetési szerv, valamint a kormány által rendeletben kijelölt, bármely szervezeti formában működő szerv esetén kormányrendeletben kell kijelölni. A Törvény 136. § (2) bekezdése kifejezetten előírja, hogy „[t]örvény vagy kormányrendelet rendelkezhet úgy, e törvény hatályba lépésével más szerv feladat- és hatáskörébe kerülő folyamatban lévő másodfokú ügyekben az a szerv jár el, amely szervnél az eljárás megindításra került.” Amíg azonban a Törvény 136. § (4) bekezdése *lex generalisként* úgy rendelkezik, hogy amennyiben a szervezeti átalakítás eredményeként a hatáskörrel rendelkező szerv megszüntetésre került, törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a másodfokon folyamatban lévő fellebbezési eljárást a megszűnt szerv felügyeleti szerve folytatja le, addig a Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése mint *lex specialis*, a Törvény 136. § (4) bekezdésének felhatalmazása alapján kifejezetten a Pest Megyei Kormányhivatalt jelölte ki a másodfokon folyamatban levő fellebbezési eljárások esetében a fellebbezés elbírálására a környezetvédelmi hatósági ügyekben, függetlenül attól, hogy 2017. január 1. napját megelőzően az ugyanilyen tárgyú ügyekben a Pest Megyei Kormányhivatal még elsőfokú hatósági jogkörrel is rendelkezett. Az Alkotmánybíróság végezetül azt is megemlíti, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 10. § a) pontja értelmében a kormány megbízott gyakorolja a kormányhivatal feladat- és hatásköreit.
- [22] 4. Az Alkotmánybíróságnak a fentiek alapján a 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 43. § (1) bekezdésének azon rendelkezését, mely egyes környezetvédelmi tárgyú ügyekben a 2016. december 31. napján másodfokon folyamatban levő fellebbezési eljárásokban a fellebbezés elbírálására kifejezetten a Pest Megyei Kormányhivatalt jelölte ki, tekintet nélkül arra, hogy egyes esetekben már első fokon is a Pest Megyei Kormányhivatal járt el, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével összefüggésben az alábbiak szerint értékelte.
- [23] Az Alkotmánybíróság kiemeli: az Országgyűlés és a Kormány egyaránt széleskörű szervezetalkítási és -átalakítási jogosítványokkal rendelkezik, azonban ez a szervezetalkítási jog nem korlátlan, hanem csak az Alaptörvény rendelkezéseinek maradéktalan tiszteletben tartása mellett, az Alaptörvény keretei között érvényesíthető. Az Alkotmánybíróságnak mint az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerint az Alaptörvény védelme legfőbb szervének, az Alaptörvényből fakadó jogokat és kötelezettségeket a szervezetalkítási joggal szemben is vizsgálnia és érvényesítenie kell.
- [24] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróságnak a támadott jogszabályi rendelkezés Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével való összhangját az alábbi szempontok alapján vizsgálta meg: vonatkozik-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog a közigazgatás szervezetrendszerén belüli, a vizsgált szabályozással megteremtett fellebbezésre; amennyiben igen, megfelel-e a jogorvoslathoz való jog biztosítására vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségből fakadó követelményeknek az a szabályozás, mely egyes, a közigazgatás szervezetrendszerén belüli fellebbezési eljárások esetében kifejezetten ugyanazon fórum eljárását írja elő első- és másodfokon; és amennyiben nem, úgy ennek van-e alkotmányos indoka, és ha igen, a korlátozás arányosnak tekinthető-e.
- [25] 4.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének elvi tartalma szerint a jogorvoslathoz való jog azt jelenti, hogy az érintett a jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulhat. Az Alkotmánybíróság ismételt hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem vezethető le a közigazgatás szervezetrendszerén belüli fellebbezés mint valódi jogorvoslat biztosításának kötelezettsége, ám azt az Alaptörvény nem is tiltja meg. Ezért abban az esetben, ha a jogalkotó úgy dönt, hogy teremt ilyen valódi jogorvoslatnak minősülő fellebbezési lehetőséget, úgy arra ugyancsak vonatkozniuk kell az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alaptörvényi követelményeknek, függetlenül attól, hogy ezt követően a bírósághoz fordulás lehetősége minden esetben biztosított. Ebből következően a környezetvédelmi hatósági ügyekben a közigazgatási szervezetrendszeren belül biztosítandó fellebbezés lehetősége is az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének hatálya alá tartozik.

- [26] 4.2. A jogorvoslathoz való jogból nem következik szükségszerűen az, hogy egy, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése hatálya alá tartozó fellebbezési eljárásban minden esetben az első fokon eljáróhoz képest más szervnek kell biztosítani a jogorvoslatot, hanem adott esetben ugyanazon szerv magasabb fórumának eljárása is összeegyeztethető az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmával, nevezetesen az állam intézményvédelmi kötelezettségével ellentétes ugyanakkor az a szabályozás, amely valamely hatósági döntéssel szemben a közigazgatás intézményrendszerén belül oly módon kíván fellebbezés keretében valódi jogorvoslati lehetőséget biztosítani, hogy a jogorvoslati fórum sem más szervnek, sem ugyanazon szerv magasabb fórumának nem minősíthető.
- [27] Az Alkotmánybíróság kiemeli: a 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 10. § a) pontja értelmében a kormányhivatal feladat- és hatásköreit a kormány megbízott gyakorolja, ezért abban az esetben, ha egy jogszabály úgy rendelkezik, hogy mind első-, mind pedig másodfokon ugyanaz a kormányhivatal járjon el, akkor a szabályozás sem a más szervhez, sem pedig az azonos szerv magasabb fórumához fordulás követelményét nem teljesíti a fellebbezési eljárásban a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben. Tekintettel arra, hogy a kormányhivatal feladat- és hatásköreit minden esetben a kormány megbízott gyakorolja, ezért a jogorvoslathoz való jog sérelmének megállapíthatósága szempontjából nem bír külön jelentőséggel (jóllehet az ügy megítélését még egyértelműbbé teszi) az a tény, hogy az alapügyben mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú határozatot a kormány megbízott nevében és megbízásából ugyanaz a főosztályvezető írta alá. A Pest Megyei Kormányhivatal határozathozatalának ezen módja egyenesen következik a Korm. rendelet 43. § (1) bekezdéséből mint a Pest Megyei Kormányhivatal számára hatáskört előíró szabályból, valamint a 66/2015. (III. 31.) Korm. rendelet 10. § a) pontjából mint a Pest Megyei Kormányhivatal feladat- és hatásköreinek gyakorlását előíró jogszabályi rendelkezésből. Ezért az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a jogalkotó a támadott jogszabályi rendelkezéssel olyan fellebbezési fórumrendszert alakított ki, amely bizonyos esetekben sem a más szervhez, sem az azonos szerv magasabb fórumához fordulás követelményét nem elégíti ki, amikor úgy rendelkezik: azokban az esetekben, ahol 2016. december 31. napját megelőzően első fokon a Pest Megyei Kormányhivatal járt el, és a fellebbezési eljárás még 2017. január 1. napján is folyamatban volt, a másodfokú határozatot is az első fokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatal köteles meghozni, miközben a kormányhivatal feladat- és hatásköreit mind az elsőfokú, mind a másodfokú eljárásban a kormányhivatal vezető kormány megbízott gyakorolja.
- [28] 4.3. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében 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. Intézményvédelmi kötelezettsége körében az állam viszonylag tág mérlegelési szabadsággal rendelkezik a megfelelő eljárásjogi keretek meghatározására, azonban nem alkothat olyan szabályokat, amelyek valamely Alaptörvényben biztosított jogot alaptörvény-ellenes módon korlátoznak {hasonlóan: 3086/2016. (IV. 26.) AB határozat, Indokolás [45]}.
- [29] A környezetvédelmi tárgyú ügyekben az egyes hatásköri szabályok átalakításának kereteit és módját a Törvény határozta meg. A törvényjavaslathoz készült általános indokolás szerint az átalakításra az Alaptörvény XXIV. cikkére tekintettel került sor, melynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék, melynek megvalósítása és biztosítása a Kormánynak mint a közigazgatás legfőbb szervének a felelőssége az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdéséből következően. A közigazgatási hatáskörök racionalizálása egyszerre szolgálhatja az Alaptörvény XXIV. cikkének érvényesülését és „az állampolgárokhoz közeli és egyben költséghatékonyan működő, szolgáltató állam” megteremtését (lásd: Általános indokolás a T/11907. számú törvényjavaslathoz, 2016. szeptember).
- [30] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a közigazgatási hatáskörök racionalizálása, és egyben az állampolgárokhoz közeli és ugyanakkor költséghatékonyan működő szolgáltató állam megteremtésének célja adott esetben szükségessé teheti a közigazgatási hatáskörök felülvizsgálatát és a közigazgatási intézményrendszer átalakítását, mely átalakítás természetszerűleg folyamatban lévő ügyekre is kihatással lehet. Abban az esetben, ha a Kormány valamely közigazgatási szerv megszüntetését határozza el, minden esetben szükséges rendelkezni arról, hogy a még folyamatban lévő egyes hatósági eljárásokban melyik szerv lépjen a megszűnő közigazgatási szerv helyébe.
- [31] A közigazgatási intézményrendszer átalakítása ugyanakkor még a folyamatban lévő ügyekben sem jelentheti azt, hogy ugyanaz a közigazgatási szerv legyen jogosult és egyben köteles a másodfokú eljárás lefolytatására, amely az elsőfokú határozatot meghozta, amennyiben nem biztosítható az adott közigazgatási szerven belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A Törvény 136. § (4) bekezdése maga is úgy fogalmaz, hogy a felleb-

bezésre hatáskörrel rendelkező szerv megszüntetése esetén főszabály szerint a folyamatban lévő fellebbezési eljárást a megszűnt szerv felügyeleti szervének kell lefolytatnia. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a közigazgatási intézményrendszer átalakításakor még abban az esetben sem szükséges a fellebbezési eljárás lefolytatására ugyanazon szerv kijelölése, mint amely az elsőfokú határozatot hozta, ha a jogalkotó a fellebbezési eljárás lefolytatására eredetileg jogosult szerv megszüntetését határozza el.

- [32] Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság külön is kiemeli: az eljárás idején hatályban lévő Ket. 42. §-a tartalma a kizárási okokat, a 43. § rendelkezései pedig azon eseteket veszi számba, amikor mégis fennáll valamilyen kizárási ok az eljáró személlyel vagy végső soron az eljáró hatósággal szemben. A Ket. 43. § (6) bekezdése értelmében „[h]a nincs kijelölhető másik, azonos hatáskörű hatóság, az a hatóság jár el, amelyikkel szemben kizárási ok áll fenn.” Miközben a Ket. [és ezzel egyezően a jelenleg hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 22–24. §-ai] szabályozzák azokat az eseteket, amikor az ügyben eljáró hatósággal szemben kizárási ok merül fel, ezen rendelkezések még kivételesen sem értelmezhetőek akként, hogy lehetőséget teremtenének a jogalkotó számára olyan szabályozás megalkotására, mely az egyébként kizárással érintett hatóság eljárását bizonyos esetekben kötelezően, főszabályként előírná. Ellenkezőleg: a Ket. (és az Ákr.) vonatkozó szabályai a jogalkalmazás során felmerülő kivételes, egyedi kizárási esetekre tartalmaznak az ügyfelek érdekeinek védelmében kötelezően alkalmazandó, garanciális jellegű eljárási szabályokat.
- [33] A támadott szabályozás a fentiek szerint ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való joggal azáltal, hogy egyes, egyértelműen meghatározható fellebbezési eljárások esetében (nevezetesen azon környezetvédelmi tárgyú ügyekben, amelyekben 2016. december 31. napját másodfokon folyamatban volt a fellebbezési eljárás, és a jogalkotó a fellebbezés elbírálására abban az esetben is a Pest Megyei Kormányhivatalt jelölte ki, ha már első fokon is a Pest Megyei Kormányhivatal járt el) sem a más szervhez, sem az azonos szerv magasabb fórumához fordulás követelménye mint az állam jogorvoslathoz való jog biztosítására vonatkozó intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó alapvető követelmény nem teljesül. Ennek nincs alkotmányos indoka, ezért a szabályozás arányosságának vizsgálhatósága fel sem merült {legutóbb hasonlóan: 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [37]}.
- [34] 5. Az Alkotmánybíróság végezetül rámutat: az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság és jogbiztonság elvéből következik mind a bírósági, mind a közigazgatási eljárások garanciális elemekkel védett működése. Mindez azt jelenti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelme adott esetben a B) cikk (1) bekezdése sérelmét is megvalósíthatja, amennyiben a szabályozás egyúttal intézményes szintű problémát is jelent. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére tekintettel jelen eljárásában nem vizsgálta az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanis, ha az Alkotmánybíróság az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja {18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21], 7/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [31]}.
- [35] 6. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy figyelemmel a kormányhivatalok szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályi környezetre, a Korm. rendelet 43. § (1) bekezdése nyilvánvalóan ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésével, melyre tekintettel az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést megsemmisítette.
- [36] Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján az alaptörvény-ellenes és megsemmisített jogszabályi rendelkezés a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt folyamatban levő 27.K.32.645/2017. számú ügyben nem alkalmazható. A megsemmisítésre, illetőleg az elrendelt alkalmazási tilalomra tekintettel nincs alkotmányjogi akadálya annak, hogy az indítványozó adott esetben a bírói kezdeményezés alapját képező ügyben született határozatot tartalma szerint, a Ket. 100. § (1) bekezdés e) pontjának és (2) bekezdésének megfelelően bírálja el, azaz olyan, a fővárosi, illetőleg megyei kormányhivatal vezetője által első fokon meghozott, majd megváltoztatott és így jogerőre emelkedett határozatként, amely ellen a fellebbezés lehetőségét a jogszabály nem biztosítja és így bíróságon közvetlenül támadható.

- [37] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján elrendelte továbbá a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános alkalmazási tilalmát is valamennyi olyan folyamatban levő környezet- vagy természetvédelmi tárgyú ügyben, ahol az elsőfokú határozatot vagy végzést 2016. december 31. napját megelőzően a Pest Megyei Kormányhivatal hozta, a fellebbezési eljárás pedig 2017. január 1. napján folyamatban volt.
- [38] 7. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.
Budapest, 2019. március 19.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [39] A határozat rendelkező részét támogatom, de az indokolás kiegészítését tartom szükségesnek a döntés jövőbeli precedensereje érdekében, mely véleményem szerint megköveteli a normatív alapjának pontosítását, és az így pontosított *ratio decidendi* (a „döntés rációja”) kiemelését az indokolás lezárásaként.
- [40] A jelen ügy hozadéka az Alaptörvény rendelkezéseinek konkretizálása terén álláspontom szerint a XXVIII. cikk (7) bekezdésben biztosított, jogorvoslathoz való jog bizonyos fokú kiterjesztését jelenti a közigazgatási szervezetrendszeren belüli – a bírósági felülvizsgálatot megelőző – fellebbezési jog tekintetében. Ezt a kiterjesztést és ennek *ratio decidendi*-ként való megfogalmazását tartalmazza az indokolás III. részének 2. pontja (Indokolás [16]–[19]). Ez némileg pontosított formában megítélésem szerint a következőképpen adható meg:
- [41] Ha a jogalkotó valamely közigazgatási eljárásban biztosítja a közigazgatás rendszerén belüli fellebbezést, akkor ennek ki kell elégíteni az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jog alapkövetelményeit. A jogorvoslati jog csak akkor érvényesül, ha biztosított a más szervhez vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulás lehetősége.
- [42] Álláspontom szerint egy-egy döntésünk precedensereje úgy biztosítható a legteljesebben, ha kerüljük a szinte minden ügyünkbe bevonható általános jellegű alapelvek és alaptörvényi deklarációk állandó ismételtetését, nem is beszélve arról, hogy sokszor még ezekhez aztán számtalan alkotmánybírósági határozatot is odavonunk, és így a tényleges ügy eldöntésének indokolási anyaga kétszerese-háromszorosa lesz, melyben elvész az a hozadék – az ügy normatív alapja, a *ratio decidendi*, – melyet az adott ügyben létrehoztunk. Így a jelen esetben is a jogállamság elvéből levezetett jogbiztonságot kihagyhatónak tartom a *ratio decidendi* megfogalmazásából.
- [43] Emellett felmerül még, hogy az így lokalizált döntési ráció kiemelését milyen fokban biztosítsuk a határozataink indokolásában. Elég, ha a testületi vitában erre erősebb figyelem irányul a jövőben, és a mindenkori tervezet határozattá érlelésének folyamata a döntési ráció mind pontosabb megfogalmazását szolgálja majd, de máskülönben formailag nincs szükség *ratio decidendi* kiemelésére? Vagy ezzel szemben, ha már a jövőbeli precedenserő legalább olyan fontos sokszor az alkotmánybírósági döntéseknél, mint a konkrét ügy eldöntése, akkor a jövőbeli döntések felé normatív erővel rendelkező döntési rációt érdemesnek tűnik külön is kiemelni? Megítélésem szerint ehhez a legcélszerűbbnek az indokolás lezárása tűnik, ahol kurzívval és vastagon szedve elkülönítve kerülne ez feltüntetésre.

[44] Én tehát az utóbbi megoldást támogatom, mert ezzel mind a szélesebb közvélemény és a jogászság, mind a későbbi alkotmánybírószági döntéshozatal számára tisztábban kiemelkedne az alkotmánybírószági esetjog tartalma és terjedelme. Emellett ezzel lehetővé válna, hogy döntési gyakorlatunkban az utóbbi években keletkezett torzulást – az egyedi határozataink általános jellegű normatív határozatok felé eltolódását és ezzel ezekkel összekeveredését – megszüntessük. Ugyanis míg az Alaptörvény és az erre alapozott új alkotmánybírószági törvény (Abtv.) hatálybalépését követően még engedelmesskedtünk az Abtv. 70. § (2) bekezdésben [Ügyrend 69. § (2) bekezdése] foglalt követelménynek az egyedi határozatokat meghaladó normatívák elkülönített általános határozatokba foglalása terén (belső szóhasználatban: teljes ülési állásfoglalás), addig az utóbbi években már elvetettük ezt az elkülönítést. Fokozatosan az a helyzet jött létre, hogy az egyedi ügyektől teljesen elszakadó normatív megállapításokat is aggály nélkül beletesszük az egyedi döntéseink indoklásába, és ez néha eléri az alaptörvény-kiegészítő általánosságú normatív megállapítások lefektetését is. A most felvetett döntési rációra koncentráló döntéshozatali folyamat felé eltolódás sürgetése ezt a torzulást is meg tudná szüntetni a jövőben, és ehhez alkalmasabb lenne a fent jelzett alternatívák közül a döntési rációnak az indoklás lezárásaként való elkülönített kiemelése.

Budapest, 2019. március 19.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírószági ügyszám: III/958/2018.

