

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3219/2019. (IX. 24.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.27.044/2017/8. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó (dr. Cséffai Attila Csaba) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 7.Kpk.27.044/2017/8. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. A támadott bírói döntéssel összefüggésben az abban felülbírálni kért, a Békés Megyei Kormányhivatal által 31.913/2016. számon, továbbá a Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatala mint elsőfokú hatóság által 41.994/2/2016. számon meghozott végzések megsemmisítését is kérte.
- [2] Kérelmét az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, valamint XXIV. cikk (1) bekezdése rendelkezéseinek sérelmére alapította.
- [3] 2. Az indítványozó az ingatlanán fennálló jelzálogjog törlését kérte a Békés Megyei Kormányhivatal Békéscsabai Járási Hivatalától. A kérelmet saját maga fogalmazta meg, és nem a földhivatalokban rendszeresített formanyomtatványon nyújtotta be. Az elsőfokú hatóság a jelzálogjog törlésére irányuló kérelmét – hiánypótlásra való felhívás és érdemi vizsgálat nélkül – elutasította az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 39. § (4) bekezdés e)–f) pontjai alapján {„a bejegyzés iránti kérelmet a hiány pótlására való felhívás nélkül vissza kell utasítani, ha [...] e) a bejegyzés alapjául szolgáló okiratot, vagy [...] f) a bejegyzés alapjául szolgáló okirathoz az eljárás megindításához szükséges nyomtatvány kérelmet nem csatolták”}. A másodfokú hatóság az elsőfokú döntést az Inyvtv. 39. § (4) bekezdés f) pontjára vonatkozó azonos indokok alapján, a kérelemhez csatolt okirat érdemi vizsgálatára vonatkozó indokolási rész hatályon kívül helyezése mellett, helybenhagyta.
- [4] Az indítványozó bírósági felülvizsgálat iránti kérelmét a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a támadott végzésében nemperes eljárásban elutasította. A bíróság helytállónak ítélte meg az eljáró hatóságok azon gyakorlatát, miszerint formanyomtatvány alkalmazását várták el az indítványozótól. Az indítványozó a sérelmezett hatósági döntés(ek) felülvizsgálata iránti kérelmében előadta azt a – később az alkotmányjogi panaszában is kifejtett – álláspontját, miszerint az Inyvtv. és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inyvtv. vhr.) rendelkezései alapján az eljáráshoz szükséges formanyomtatványokat jogszabályban kell megalkotni és a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni. Mivel a minisztérium honlapján fellelhető nyomtatványok ezen feltételnek nem tesznek eleget, azoknak jogi kötőerejük sincs; az eljáró hatóságok döntései így, álláspontja szerint, sértették az Inyvtv. 39. § (4) bekezdés f) pontját,

és az Inyvtv. vhr. 60. § (1) bekezdését is. A bíróság az Inyvtv. 26. § (1) bekezdése és az Inyvtv. vhr. 60. § (1) bekezdése szövegeinek értelmezésével rámutatott, hogy az ügyben a törvényi felhatalmazásban írt „a miniszter e törvény felhatalmazása alapján kiadott rendeletében meghatározott nyomtatványon benyújtott kérelem” volt (lett volna) alkalmazandó. A nyomtatvánnyal kapcsolatos törvényi rendelkezéseket az Inyvtv. vhr. rendelkezései úgy pontosítják tovább, hogy az 1. mellékletben megállapítják a nyomtatványnak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényben (jelenleg az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben) foglaltakon túli kötelező adattartalmát, és kimondják, hogy a formanyomtatványt a miniszter rendszerezíti, és a minisztérium, valamint a szakigazgatás a hivatalos honlapján (földhivatali portál) közzéteszi. Mindezek alapján a bíróság döntése szerint a hatóságoknak meg kellett követelniük, hogy a kérelem az indítványozó által vitatott formanyomtatványon kerüljön benyújtásra. Megállapította a bíróság, hogy az indítványozó a formanyomtatvány kapcsán „jogalkotási kérdéseket vitat, azonban az ügyben eljáró első és másodfokú szerv, mint ahogy a bíróság is, jogalkalmazó szerepet tölt be, így jogalkotási kérdésekben nem jogosult véleményt alkotni”; mivel pedig a jogszabály egyértelműen azt írja elő, hogy a minisztérium honlapján és a földhivatali portálon megjelentetett formanyomtatványon kell a kérelmet előterjeszteni, amit az indítványozó nem teljesített, a hatóság jogszerűen utasította el a kérelmét.

- [5] Az indítványozó a bíróság döntésével szemben az Abtv. 27. §-a alapján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt. Szerinte az ügyben hivatkozott formakérelem a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény alapján nem létező jogszabály, mert jogszabály mellékleteként a Magyar Közlönyben nem került kihirdetésre. Mint álláspontja szerint jogilag nem létező formanyomtatvány, sem az érvényessége, sem a hatálya, sem a közzetevő személy jogosultsága nem állapítható meg. Ugyanakkor a jogalkalmazó szervek, így a hatóságok és bíróságok, a minisztériumi és földhivatali honlapokon közzétett – nézete szerint tehát jogilag nem létező – nyomtatványokat kötelező normaként követik, ami a jogbiztonság sérelmét okozza. Nézete szerint továbbá az az eljárás, amely az interneten közzétett nyomtatványoknak kötelező jogi erőt tulajdonít, tisztességtelen, az így hozott hatósági döntés révén pedig sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjoga. A jogbiztonság tárgyában az indítványozó hivatkozott az Alkotmánybíróság 52/2004. (XII. 10.) AB határozatára, valamint a tisztességes hatósági eljárás sérelme tekintetében az 5/2017. (III. 10.) AB határozatra. Érvelésében utalt továbbá az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésében foglaltakra is.
- [6] 3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [7] 3.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pontok] eleget tesz.
- [8] Az indítványozó az alkotmányjogi panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőben terjesztette elő.
- [9] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjaiban foglalt formai követelményeknek eleget tesz, mivel megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (Abtv. 27. §); az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdése, valamint XXIV. cikk (1) bekezdése], melyek tekintetében a támadott végzés(ek) alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést is tartalmaz; valamint kifejezett kérelmet fogalmaz meg a Gyulai Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntése, valamint azzal összefüggésben a bíróság által felülvizsgálni kért hatósági döntések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére.
- [10] 3.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29. § és a 31. § szerinti feltételeket.
- [11] Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó mint az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló bírósági eljárás kérelmezője nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.
- [12] Az indítványozónak nem áll rendelkezésére további jogorvoslati lehetőség, ezért a panasz az Abtv. 27. § b) pontjában és az Ügyrend 32. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt követelményeknek eleget tesz.

- [13] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel a befogadhatóság tartalmi feltételeivel összefüggésben az indítvánnyal kapcsolatban a következőket állapította meg.
- [14] Az Alkotmánybíróságnak az indítványozó által a jogbiztonság sérelme kapcsán korábbról idézett megállapításai arra mutattak rá, hogy az állam a saját működése, illetve a területén tartózkodó (működő) személyek jogviszonyai tekintetében a normatív, mindenkire kötelező előírásokat jogszabályok formájában köteles megalkotni. Erre tekintettel, a garanciális szempontokra utalással, de nem az egyes hatósági eljárásokhoz szükséges és rendszeresített formanyomtatványok tekintetében tett megállapításokat, hanem azt mondta ki, hogy a jogalkotási eljárás garanciális előírásainak hatálya alá nem eső, jogot értelmező vagy követendő magatartást előíró egyéb eszközök (leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések) útján történő irányítás gyakorlata alkotmányellenesnek tekintendő. Ezzel szemben, éppen az indítványozó által is idézett 52/2004. (XII. 10.) AB határozat maga is azt állapította meg a különböző eljárásokban jogszabály által kötelezően használni/alkalmazni rendelt – technikai típusú szabályzatok, iratminták, valamint az azokhoz kapcsolódó tájékoztatók és – formanyomtatványok vonatkozásában, hogy azoknak normatív tartalma nincs, így az ilyen dokumentumok kiadása nem tekinthető jogalkotásnak.
- [15] Mindezekből megállapítható volt, hogy az indítványozó által felhozott, alkotmányjogilag is értékelhető érvek nyilvánvalóan nem támasztják alá azt a megállapítást, miszerint az ügyében a jogalkalmazók által hiányolt formanyomtatványt jogszabályi formában kellett volna megalkotni és kihirdetni, sőt, azzal éppen ellentétesek. Az indítványozó – tévesen – magára a formanyomtatványra tekint a jogalkalmazók által követett „kötelező normaként”, nem pedig az annak alkalmazását előíró, ténylegesen is jogszabályi formában megalkotott rendelkezésekre [Inyvtv. 26. § (1) bekezdése, 39. § (4) bekezdés *f*) pontja, illetve Inyvtv. vhr. 60. § (1) bekezdése]. Ezen – ténylegesen is jogszabályban megjelenő – előírások a jogalkalmazókra nézve valóban kötelező, félre nem tehető előírásként, éppen a miniszter által rendszeresített, a megfelelő honlapokon közzétett formanyomtatvány útján történő benyújtást írják elő a kérelem (érdelem) elbírálásának feltételeként. A szabályozás egyértelműen fogalmaz, értelmezési nehézségeket, jogbizonytalanságot – mint azt az ezzel kapcsolatos egybevágó hatósági és bírósági gyakorlat is bizonyítja – nem okoz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-a alapján a bírói döntéssel szemben nyújtotta be. Noha a fentiek értelmében az általa előadottak esetleg értelmezhetőek lennének az ügyében alkalmazott jogszabályi rendelkezések tekintetében is, beadványa az ezek vizsgálatát lehetővé tevő, az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított, egyedi ügyben alkalmazott jogszabály vizsgálatára irányuló indítványt nem tartalmaz; a fentebb kifejtettek okán pedig az Alkotmánybíróság az Abtv. 28. §-ának alkalmazásával a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára hivatalból történő áttérést nem látta szükségesnek.
- [16] Az indítványozó idézte az Alkotmánybíróság 3071/2017. (IV. 19.) AB határozatában foglalt azon megállapítását, mely szerint – összhangban az 5/2017. (III. 10.) AB határozatban foglaltakkal – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján abban az esetben lehet helye megsemmisítésnek, ha a sérelmesnek tartott döntés közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában született, és abban a bíróság (alaptörvény-ellenességet is előidézően) jogszabálysértő határozatot hagy helyben, ezzel mintegy „elfogadva” az alaptörvény-ellenességet (Indokolás [12]). Mivel a jelen ügyben a fentiek szerint a közigazgatási döntés jogszabálysértő volta nem merül fel, így a bíróságnak a döntés felülvizsgálatára irányuló kérelmet elutasító döntése tekintetében az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének megállapítása is kizárt.
- [17] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott bírósági döntésben foglaltakkal kapcsolatban az indítványozó által előadott érvek alapján nem volt feltárható a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi kérdés, ezért az indítvány nem felel meg az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálása tekintetében a törvényben (vagylagosan) előírt tartalmi feltételek egyikének sem.
- [18] 4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz befogadására, mivel az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában írott feltételeknek, nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ezért a kérelmet

az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) alapján visszautasította.

Budapest, 2019. július 9.

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

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

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

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1844/2017.

