

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 10/2017. (V. 5.) AB HATÁROZATA

a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.Kpk.50.469/2012/9. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 29. § (4) bekezdés *b*) pontjával és a 80. § (1) bekezdés *d*) pontjával kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.Kpk.50.469/2012/9. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 29. § (4) bekezdés *b*) pontja „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt” szövegrésze és a 80. § (1) bekezdés *d*) pontja „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből folyó alkotmányos követelmény, hogy ugyanabban a közigazgatási hatósági eljárásban a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 29. § (4) bekezdés *b*) pontja szerinti, az eljárás megindulásáról szóló értesítés-mellőzési indokot, és a 80. § (1) bekezdés *d*) pontja szerinti hirdetményi úton történő közlést ismert ügyfelek esetében együttesen nem lehet alkalmazni.

4. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése, valamint 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztettek elő. Ebben egyrészt az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapítottna a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 29. § (4) bekezdés *b*) pontja „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt” szövegrésze, valamint a 80. § (1) bekezdés *d*) pontjának „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” fordulata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseinek, továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint (tartalma szerint) a XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslati jogának sérelmére hivatkozással kérték.

- [2] Álláspontjuk szerint a Ket. 29. § (4) bekezdés *b)* pontja „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt” szövegrésze a tisztességes hatósági eljárás sérelmét eredményezi, mivel a rendelkezés folytán az ügyfél – értesítés hiányában – annak megindulásáról nem tud, s így nem vehet részt az eljárásban. Emellett nem érvényesül „a fegyverek egyenlőségének elve” sem, mivel a hatóság csak az egyik fél ténybeli és jogi előadásait, illetve bizonyítékait ismerheti meg, így nem biztosított az elfogulatlan döntés meghozatala. A kifogásolt rendelkezés sérti továbbá a jogorvoslathoz való jogot, mivel pl. a hirdetményi közlés, vagy a másik ügyfél fellebbezése folytán a fellebbezési jog kimerítése lényegében megfosztja az ügyfeleket a jogorvoslati joguktól. Az indítványozók a Ket. 29. § (4) bekezdés *b)* pontja kifogásolt szövegrésze rendelkezése folytán az egyenlő bánásmóddhoz való jog sérelmét abban látták, hogy az (hátrányos) megkülönböztetéshez vezet az eljárás megindítását kérelmező és az ellenérdekelt ügyfél között a kérelmező javára, mivel a kérelmező az ügyféli jogait teljes körben gyakorolhatja, szemben az ellenérdekű ügyféllel (aki az eljárásban nem a kezdetektől vehet részt).
- [3] Az indítványozók okfejtése szerint a Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontjának „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a jogbiztonság követelményén belül a normavilágosságot sérti, mivel a rendelkezés nem teszi egyértelművé, hogy ezen fordulat alapján a hirdetményi kézbesítés alkalmazása akkor jogszerű, ha az egyéb kézbesítési mód az adott ügyfél vonatkozásában, az ügyfél tényleges elérhetősége okán, nem pedig rajta kívül álló okból mutatkozik előre eredménytelennek (pl. az eljárás mielőbbi befejezése szempontjából). Egyben kérelmet terjesztettek elő a „megsemmisített jogszabályi rendelkezés alkalmazhatatlanságának visszamenőleges hatállyal történő” kimondására a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) 172. §-a alapján lefolytatott vezetékjog-megállapítási eljárásokra.
- [4] Továbbá vagylagos kérelmet terjesztettek elő, melyben – hivatkozva az Abtv. 46. § (1) bekezdésére és a (2) bekezdés *c)* pontjára – az indítványozók kérték az Alkotmánybíróságot, hogy hívja fel az Országgyűlést a kifogásolt jogszabályi rendelkezések lényeges tartalma hiányosságainak kiküszöbölésére a Ket. olyan értelmű módosításával, amely megtiltja, hogy a hatóság a személyükben és lakcímük szerint ismert ügyfél vonatkozásában eltekintsen az ügyfélnek az eljárás megindulásáról szóló értesítésétől és az eljárásban hozott érdemi döntést a Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontjának kifogásolt fordulata alapján hirdetményi úton közölje.
- [5] 2. Az indítványozók ugyanakkor – az Abtv. 27. §-a alapján – a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.Kpk.50.469/2012/9. számú végzése [és (ezzel együtt) a végzés által felülvizsgált Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága VII-S-001/00536-3/2012. számú határozata, valamint a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal MKEH-JF-328/5/2012. számú végzése] alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérték. Érvelésük szerint a támadott jogerős bírósági döntés folytán sérül az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből folyó jogbiztonság követelménye, a XIII. cikk szerinti tulajdonhoz való joguk, a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való joguk és az Alaptörvény 28. cikke, továbbá a XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslati joguk, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti bírósághoz való fordulás joga, egyben az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti egyenlő bánásmóddhoz való joguk sérelmét is állították.
- [6] Az indítványozók a kifogásolt jogerős bírósági döntés jogbiztonság elvébe ütközését számos évrre alapították. Nézetük szerint sérült a jogbiztonság azzal, hogy a hirdetményi kézbesítésre a Ket. kógens és taxatív felsorolást tartalmazó 80. § (4) bekezdése és a 28/A. § (1) bekezdése megsértésével, míg a hirdetményi kézbesítésre a Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontjában foglaltak jogsértő alkalmazásával került sor, mivel a hatóság (az ingatlan-nyilvántartásban feltüntetett lakcím ellenére) nem egyénileg bírálta el, hogy a postai kézbesítés előre eredménytelennek mutatkozik-e. A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye sérelmét eredményezte – érvelésük szerint – a kifogásolt hatósági döntés, mivel az olyan hatósági döntés, amely mind az egyértelműen megfogalmazott jogszabályszóveggel, mind az abból levezethető, a jogalkotó feltehető szándékára alapított jogértelmezéssel ellentétes, kiszámíthatatlanná teszi a jogalkalmazást, és ennek folytán a jogalanyok nem lehetnek tisztában a jogi helyzetükkel.
- [7] A tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét látták az indítványozók abban, hogy az elsőfokú eljárás megindításáról nem kaptak értesítést, abban ügyfélként nem vehettek részt, továbbá jogorvoslathoz való jogukat is csak formálisan gyakorolhatták. A fegyverek egyenlőségének elve ezért – álláspontjuk szerint – az egész eljárás során nem érvényesült. Szintén a tisztességes eljárás sérelmét okozta érvelésük szerint, hogy a bíróság végzése [a Pp. 221. § (1) bekezdése alapján a Pp. 222. §-ára figyelemmel] indokolásában nem tért ki arra a két fontos

körülményre, hogy a közhitelű ingatlan-nyilvántartásból elérhető lakcímadatok rendelkezésre állása mellett, és a Ket.-ben foglalt kézbesítési vélelmekre tekintettel, milyen okból tartotta a postai kézbesítést előre eredménytelennek feltételező és ezen okból hirdetményi kézbesítést elrendelő elsőfokú határozatot törvényesnek; továbbá az indítványozók lakóhelye szerinti önkormányzat hirdetőtábláján történt kifüggesztés elmulasztása milyen indokból felelt meg a Ket. 80. § (4) bekezdésének.

- [8] Az indítványozók a bírósághoz fordulás jogának [az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének] sérelmét abban látták, hogy az ügy érdemében az indítványozók a bírósághoz fordulás jogával nem élhettek, mert – nézetük szerint – a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knmp.tv.) 3. § (3) bekezdése a jogellenes végzés ellen a jogorvoslat lehetőségét kizárja.
- [9] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslatához való joguk sérelmét arra alapították, hogy a hatóságok nem tettek eleget az Alaptörvényből levezethető azon kötelezettségüknek, hogy a jogszabályi előírások betartásával előterjesztett jogorvoslati kérelmet el kell bírálni.
- [10] Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy az egész eljárás alatt sérült az Alaptörvény XV. cikkébe foglalt egyenlő bánásmódhoz való jog is. Ezzel összefüggésben előadták, hogy amennyiben az egyenlő bánásmódhoz való joguk sérelme egyben az alapvető jogait is korlátozza, úgy e korlátozás szükségtelen és aránytalan volt.
- [11] A vezetékjog ingatlanukra történő bejegyzése (illetve az ezt lehetővé tévő hatósági döntés) álláspontjuk szerint az Alaptörvény XIII. cikkében rögzített tulajdonhoz való alapvető joguk sérelmét is eredményezte, mivel ad 1) törvényi felhatalmazás hiányában korlátozta a hatóság az indítványozók tulajdonjogát; ad 2) közérdek nem tette szükségessé a vezetékjognak „biztonsági övezet által érintett terület” vonatkozásában való megállapítását; továbbá nem állapítható meg, hogy az E-ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. (a továbbiakban: E-ON) az érintett ingatlant tíz éven át szakadatlan használta, így a Vet. 172. § (3) bekezdésében foglalt feltételek fennállása és az elbirtoklás hiányában a Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) általános szabályai szerint a vezetékjog alapításáért az indítványozókat kártalanítás illette volna meg. E körben utaltak az indítványozók a 161/B/2006. AB határozatra (ABH 2009, 1915.) (mely a vezetékjog elbirtoklással való megszerzésének alkotmányosságát mondta ki), amely határozat nézetük szerint evidenciaként kezelte, hogy a vezetékjog jogellenes megállapítása is az alkotmányos tulajdonvédelem körébe esik.
- [12] Egyben az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett kérelmükben az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos követelmény megállapítását is kérték, amelynek a közigazgatási hatóság eljárásában megfelelni köteles.
- [13] 3. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló tényállás szerint a Balatonfüredi Körzeti Földhivatal 34091/2012. számú, 2012. április 13-án kelt határozatával – a Balatonkenese belterületén nyilvántartott (1/2–1/2 arányban az indítványozók tulajdonában álló) ingatlanra, az E-ON javára, „20 kV-os vezeték biztonsági övezete által érintett 95 m² területre az ügyiratban lévő változási vázrajz és területkimutatás szerint” utólagos vezetékjogot jegyzett be. A földhivatali eljárás megindulásáról a hatóság az indítványozókat az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 27/A. §-ában foglaltak ellenére nem értesítette. Az indítványozók a részükre 2012. május 9-én postai úton kézbesített, a Balatonfüredi Körzeti Földhivatal fenti határozatából értesültek a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság által hozott VII-S-001/00536-3/2012. számú határozatáról, amelyben a fent megjelölt ingatlanra 20 kV-os közcélú légvezetési és földkábeles vezeték hálózatra utólagos vezetékjog fennállását állapította meg [2012. január 30-i keltezésel, hivatkozva a Vet. 172. § (1) bekezdésében foglaltakra]. Ezzel kapcsolatban az indítványozók kérelmére a hatóság 2012. június 1-jén kelt „tájékoztatás” tárgyú levelet küldött, majd 2012. június 11-én postai úton megküldte a határozatnak az indítványozók tulajdonában álló ingatlant érintő részeit.
- [14] A határozatot a hatóság az eljárás megindulásától számított 8 napon belül hozta meg, ezért az eljárás megindulásáról történt értesítéstől a Ket. 29. § (4) bekezdés *d*) pontja alapján eltekintett. Ugyanakkor a határozatot hirdetményi úton közzétették a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontja és (3) bekezdése alapján. Mivel az indítványozók álláspontja szerint a hirdetményi kézbesítés feltételei velük szemben nem álltak fenn, az indítványozók 2012. június 25-én fellebbezést terjesztettek elő, amit a Fejér Megyei Kormányhivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság VII-S-001/00536-29/2012. számú, 2012. július 3-án kelt végzésével, elkészttség okán elutasított. A végzés ellen 2012. július 17-én az indítványozók fellebbezést terjesztettek elő a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalhoz mint másodfokú hatósághoz, amelyben kérték fellebbezésük érdemi elbírálását, ennek keretében az E-ON vezetékjog-megállapítási kérelmének elutasítását. A másodfokú hatóság az

MKEH-JF-328/5/2012. számú, 2012. augusztus 22-én kelt végzésével a fellebbezés érdemi vizsgálat nélküli elutasítását helybenhagyta.

- [15] Az indítványozók (2012. szeptember 17-i keltezéssel) bírósági felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, melyben kérték a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól a közigazgatási végzés hatályon kívül helyezését a Knmp.tv. 3. § (1) és (4) bekezdései alapján, ezzel együtt a másodfokú hatóság új eljárásra utasítását. A Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2013. február 15-én hozta meg 2.Kpk.50.469/2012/9. számú, az indítványozók felülvizsgálati kérelmét elutasító végzését, amelyben megállapította, hogy a közigazgatási hatóságok eljárásuk során nem sértettek jogszabályt. A bírósági végzés ellen a Knmp.tv. 3. § (3) bekezdése alapján további jogorvoslatnak nem volt helye.
- [16] Az indítványozók előadása szerint mindezek mellett az elsőfokú határozat ellen 2012. június 25-én felügyeleti intézkedés iránti kérelmet is benyújtottak a másodfokú hatósághoz, amelynek azonban a másodfokú hatóság MKEH-JF-328/4/2012. számú, 2012. augusztus 21-én kelt aktusával nem adott helyt, mert – álláspontja szerint – a támadott határozat mindenben megfelelt a jogszabályi követelményeknek. A jogerős másodfokú végzés indokolása szerint az elsőfokú hatóság Ket. 80. § (1) bekezdés d) pontjára alapított hirdetményi közlésének az volt az indoka, hogy a kérdéses vezeték, valamint az ezáltal a vezetékjogot megállapító határozat, több mint ezer ingatlant, s így vélhetően még ennél is magasabb számú ingatlantulajdonost érint. Így a kézbesítés beláthatatlan ideig elhúzta volna az eljárást. Az indítványozók megjegyzik, hogy az ingatlan-nyilvántartási eljárásban is fellebbezéssel éltek, amelyet arra hivatkozva utasítottak el, hogy azonos tényállás alapján hozott másik földhivatali határozat másik fellebbező korábban benyújtott fellebbezése alapján már másodfokú elbírálásra, s így ezzel a fellebbezési jog kimerítésre került.
- [17] 4. Az indítványozók utóiratukban (adalékként) tájékoztatták az Alkotmánybíróságot, hogy az alkotmányjogi panaszuk előterjesztését követően véletlenül (az ingatlan tulajdoni lapjának kiváltásakor) szereztek tudomást arról, hogy a tulajdonukban álló másik (budapesti) ingatlanukra az ELMÜ Hálózati Kft. javára, 15 m² nagyságrendű területre nézve vezetékjogot jegyeztek be. Mivel arra vonatkozóan jogorvoslattal nem éltek, alkotmányjogi panasz előterjesztésére nem jogosultak. Az indítványozók utóiratukban hivatkoztak továbbá az ombudsmannak a Vet. 172. §-ára alapított vezetékjog megállapítási ügyekben készült vizsgálataira, melynek eredményéről AJB 5747/2010. számon jelentést (alapjelentés) készített, majd ezt követően utóvizsgálatot végzett, amelyet AJB 5547/2012. szám alatti (utóvizsgálati) jelentésében összegzett.

II.

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

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„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, szülei 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 (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

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

[19] 2. A Ket. indítvánnyal kifogásolt rendelkezései:

„29. § (1) A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg.

[...]

(3) Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról

a) a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az első eljárási cselekmény elvégzésétől,

b) a kérelemre indult eljárásban – az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfelet kivéve – az ismert ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül értesíteni kell.

(3a) A hatóság mellőzheti az eljárás megindításáról szóló értesítést azon eljárásokban, amelyekben a kérelmezett jog gyakorlásáról is rendelkező 71/A. § szerinti függő hatályú döntés meghozatalának van helye.

(4) Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha

a) az veszélyeztetné az eljárás eredményességét,

b) az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti,

[...]

d) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja.”

„80. § (1) Ha jogszabály másként nem rendelkezik, hirdetményi úton történő közlésnek van helye, feltéve, hogy a) az ügyfél lakcíme, illetve székhelye ismeretlen, vagy a postai küldemény azzal a megjegyzéssel érkezik vissza, hogy a címzett ismeretlen helyre költözött, és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást vezető hatóság vagy más állami szerv megkeresése nem járt eredménnyel,

b) a jogutód nem ismert,

c) az ügyfél nem jelöl meg kézbesítési meghatalmazottat, vagy

d) a hirdetményi kézbesítésen kívül igénybe vehető egyéb közlési módok alkalmazása elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik.”

[20] 3. A Vet. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„172. § (1) A hálózati engedélyes a kérelem benyújtását megelőzően legalább tíz évvel korábban idegen ingatlanon megépült és üzembe helyezett közcélú átviteli és elosztó vezeték, tartószerkezet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezés tekintetében, amennyiben azok elhelyezésére vonatkozó vezetékjog alapítása nem történt meg, vagy a vezetékjogi engedély nem lelhető fel, illetve a vezetékjog az ingatlan-nyilvántartásba nem került bejegyzésre, a 116. § szerinti Hatóságtól e törvény hatálybalépésétől számított öt éven belül kérheti a vezetékjog megállapítását, vagy a vezetékjog bejegyzésére alkalmas határozat kiadását. A vezetékjog fennállását és keletkezésének időpontját a határozatban kell megállapítani. A vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére a 116. § szerinti Hatóság jogerős határozata alapján kerülhet sor.

(2) A Hatóság a jogerős határozattal megkeresi az ingatlanügyi hatóságot a vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése iránt. Amennyiben a vezetékjog nem az egész földrészletet érinti, akkor a határozathoz mellékelni kell az ingatlan érintett részét ábrázoló, az ingatlanügyi hatóság által záradékolt vázrajzot is.

(3) A vezetékjog megállapítása, illetve annak utólagos bejegyzése az ingatlannal kapcsolatban többlet jogokat és kötelezettségeket nem keletkeztethet, így nem teremt jogalapot kártalanítási igény érvényesítésére sem.”

III.

[21] 1. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv.-ben és az Ügyrendjében foglaltak alapján az Abtv. 26. § (1) és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszokat 2014. február 3. napján befogadta, miután megállapította, hogy azok az Abtv.-ben foglalt formai és tartalmi követelményeket kielégítik.

[22] A testület szerint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetett fel az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz a tekintetben, hogy a Ket. 29. § (4) bekezdésének b) pontja „az eljárás megindítása után

a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt” szövegrésze, továbbá a 80. § (1) bekezdésének d) pontja „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze sérti-e a tisztességes eljáráshoz való jogot, a tényleges, hatékony jogorvoslathoz való jogot, valamint a tulajdonhoz való jogot. Emellett az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kéte-lyét is felvetette, figyelemmel arra, hogy az iratokból kitűnően sem az építésügyi hatósági eljárásban, sem az ingatlan-nyilvántartási hatósági eljárásban nem értesítették az eljárás megindulásáról a panaszosokat, mely alapján szintén felmerül a tisztességes eljáráshoz való jog, a tényleges, hatékony jogorvoslathoz való jog, vala-mint a tulajdonhoz való jog sérelme.

- [23] 2. Az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz iránti kérelmükben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítását is kezdeményezték. Ennek keretében a Ket. olyan értelmű módosítására kérték felhívni az Országgyűlést, amely megtiltja, hogy a hatóság a személyükben és lakcímük szerint ismert ügyfél vonatkozásában eltekintsen az ügyfélnek az eljárás megindulásáról szóló értesítésétől és az eljárásban hozott érdemi döntést a Ket. 80. § (1) bekezdés d) pontja kifogásolt fordulata alapján hirdetményi úton közölje.
- [24] Az Abtv. 71. § (2) bekezdése alapján 2012. január 1-jei hatállyal megszűnt az eljárás az Alkotmánybíróság előtt a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megszüntetése iránt kezdeményezett ügyekben, ha azt nem az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontjában meghatározott indítványozó (Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa) terjesztette elő. Az Abtv. 46. §-ában szabályozott mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításának indítványozására a panaszosnak nincs alanyi joga, erre az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörei gyakorlása során – *ex officio* – van mód, ha nemzetközi szerződésből eredő jogalkotói feladat elmulasztása valósul meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból eredő jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos. Ezért az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt ebben a részében – az Abtv. 64. §-a alapján – visszautasította.
- [25] 3. Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz kérelmet tartalmazott továbbá a közigazgatási hatóság eljárására vonatkozó alkotmányos követelmény megállapítására.
- [26] Az Alkotmánybíróság az alkotmányos követelmény megállapítását kérő indítványi elemhez kapcsolódóan hangsúlyozza, hogy irányadó gyakorlatának megfelelően az alkotmányos követelmény megállapítására – az indítványozó jogosultságának hiánya miatt – nincs alanyi jogosultsága, ezért az az Alkotmánybíróságnál nem terjeszthető elő. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése ugyanis alkotmányos követelmény megállapítására *ex officio* teremt lehetőséget. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében szintén az Abtv. 64. §-a alapján utasította vissza.
- [27] 4. Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz a bírói döntés folytán az Alaptörvény XV. cikkébe foglalt egyenlő bánásmóddhoz való jog sérelmét is állította, amely azonban nem tartalmaz értékelhető indokolást arra nézve, hogy a bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény kifogásolt rendelkezésével. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítvány ebben a részében nem felel meg a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében felsorolt kötelező feltételeinek, ezért ebben a részében azt – az Abtv. 64. § d) pontja alapján – visszautasította.
- [28] 5. Mind az Abtv. 26. § (1) bekezdésére, mind a 27. §-ára alapított alkotmányjogi panasz sérülni vélte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogbiztonságból folyó normavilágosság követelményét. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {lásd pl.: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]} – lehet alapítani. Mivel a panaszosok sérelmei nem tartoznak a fentiek szerint megjelöltek körébe, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben nem volt helye a támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége vizsgálatának, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszokat ebben a részükben is az Abtv. 64. § d) pontja alapján utasította vissza.

IV.

- [29] Az alkotmányjogi panaszok részben megalapozottak.
- [30] Az Alkotmánybíróság elsőként röviden áttekintette a Vet. vezetékjogra vonatkozó, az alkotmányjogi panaszokkal érintett ügyben, az alkotmányjogi panaszok alapjául szolgáló [az adott ügyben az elsőfokú közigazgatási hatóság határozatának meghozatalakor (2012. január 30.) hatályban volt] rendelkezéseit.
- [31] 1. Az Alkotmánybíróság a 161/B/2006. AB határozatában (AHB 2009, 1915.) – többek között – a Vet. 128. § (1) bekezdés negyedik és ötödik mondata, a 172. § (3) bekezdése és a 173. § (3) bekezdése alkotmányossági vizsgálata kapcsán foglalkozott a Vet. vezetékjog és használati jog alapításának szabályaival, illetve a vezetékjog tartalmával.
- [32] Az Alkotmánybíróság ebben megállapította: „[a] Ptk. a használati jogokról szóló XIII. fejezetében, a telki szolgalmakat követően tartalmazza a használati jog alapításának szabályát. A telki szolgalom létesítésére a Ptk. 168. § (1) bekezdése szerint az ingatlan hasznélvezetének alapítására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Ez utóbbi alapulhat szerződésen, de keletkezhet jogszabálynál, bírósági vagy hatósági rendelkezésnél fogva is; bármelyik esetről legyen is szó, a hasznélvezeti jogot az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni [Ptk. 158. § (1) és (2) bekezdései]. A Ptk. 171. § (1) bekezdése alapján ingatlanra közérdekből a külön jogszabályban feljogosított szervek javára – államigazgatási szerv határozatával – szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani, amiért kártalanítás jár, és – a Ptk. fenti rendelkezésének megfelelően – az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. Mind a használati jog, mind a vezetékjog alapításának lehetősége ezen a rendelkezésen alapul. A Ptk. 166. § (2) bekezdése példalózó felsorolást ad a telki szolgalomalapításának céljaira vonatkozóan, ezek között sorolja fel – többek között – a vezetékoszlopok elhelyezését is” (ABH 2009, 1919–1920.).
- [33] A Vet. mint külön jogszabály 121. § (1) bekezdése alapján idegen ingatlanon közcélú hálózat létesítésére (előmunkálati jog, használati jog, valamint) vezetékjog állapítható meg. A vezetékjog szabályait a Vet. 123–126. §-ai tartalmazzák. A Vet. 123. §-a alapján a vezetékjog nem más, mint közérdekű használati jog, alapításának a célja, hogy a hálózati engedélyes idegen ingatlanon közcélú hálózatot helyezzen el, és azt közérdekből üzemeltesse. A vezetékjog tartalmát a Vet. 124. §-a rögzíti. Eszerint a hálózati engedélyes a vezetékjog alapján az idegen ingatlanon egyrészt föld alatti és feletti vezetékét építhet [124. § (1) bekezdés a) pont], ahhoz tartozó távközlési összeköttetést helyezhet el; továbbá tartószerkezetet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsolóberendezést helyezhet el [124. § (1) bekezdés b) pont]; a nem tartószerkezetten elhelyezett elosztóberendezést, külön jogszabályban meghatározott átalakító- és kapcsolóberendezést helyezhet el [124. § (1) bekezdés c) pont]; és az építés során a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolíthatja [124. § (1) bekezdés d) pont]. A hálózati engedélyes a vezetékjog (vagy a jogerős üzemeltetési jog) alapján az építmények üzemeltetésére, karbantartására, kijavítására, átalakítására és felújítására válik jogosulttá. Emellett a közcélú hálózat, termelői vezeték, magánvezeték vagy közvetlen vezeték mentén lévő, a biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolíthatja, valamint ezen tevékenységek végzése céljából jogosulttá válik belépni a vezetékjoggal érintett ingatlanra.
- [34] A Vet. 116. § (1) bekezdése szerint a villamosmű, termelői vezeték, magánvezeték és a közvetlen vezeték építéséhez, üzemeltetéséhez, használatbavételéhez, fennmaradásához és megszüntetéséhez az építésügyi hatóság (a továbbiakban: Hatóság) mint sajátos építményfajtát engedélyező építésügyi hatóság Vet-ben előírt engedélyes szükséges.
- [35] A [Vet. 123. § (3) bekezdése értelmében a] Hatóság vezetékjogot akkor engedélyezhet a közcélú hálózat idegen ingatlanon történő elhelyezésére a hálózati engedélyes javára, ha az a közcélú hálózat szükséges fejlesztése érdekében indokolt, és az ingatlan használatát lényegesen nem akadályozza.
- [36] A vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéséről a Vet 125. § (1) bekezdése rendelkezik, mely értelmében a vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése iránt a(z építésügyi) Hatóság jogerős határozatának az ingatlanügyi hatóság részére történő megküldésével intézkedik. Amennyiben a vezetékjog nem érinti az egész földterületet, akkor a határozattal együtt meg kell küldeni az ingatlan érintett részét ábrázoló, az ingatlanügyi hatóság által záradékolt vázrajzot is. A Vet 125. § (1) bekezdés harmadik mondata ugyanakkor lehetővé teszi a Hatóság jogerős határozata alapján a vezetékjog ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése előtt történő gyakorlását.
- [37] 2. A Vet 172. §-a alapján lehetőség van arra, hogy a hálózati engedélyes a vezetékjog bejegyzését utólag kezdeményezze. Ezt [lásd: (1) bekezdés] a törvény hatálybalépésétől számított öt éven belül kérheti a kérelme

benyújtását megelőzően, legalább tíz évvel korábban idegen ingatlanon létesült létesítmények (úgy mint: megépült és üzembe helyezett közcélú átviteli és elosztó vezeték, tartószerkezet és azon elhelyezett átalakító- és kapcsoló berendezések) tekintetében, amennyiben azok elhelyezésére vonatkozó vezetékjog alapítása nem történt meg (1); vagy a vezetékjogi engedély nem lelhető fel (2); illetve a vezetékjog az ingatlan-nyilvántartásba nem került bejegyzésre. Ez esetben a hálózati engedélyes a Hatóságtól öt éven belül kérheti a vezetékjog megállapítását, vagy a vezetékjog bejegyzésére alkalmas határozat kiadását.

- [38] 3. A vezetékjog utólagos, ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésére a Vet. 172. § (2) bekezdése értelmében az (építésügyi) Hatóság [első fokon a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatósága (a továbbiakban: MMBH), másodfokon a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal (a továbbiakban: MKEH) az illetékes] jogerős határozata alapján kerül sor (a jogerős határozat Hatóság általi megküldésével). (Amennyiben a vezetékjog nem érinti az egész földrészletet, úgy a határozathoz mellékelni kell az ingatlan érintett részét ábrázoló, az ingatlanügyi hatóság által záradékolt vázrajzot is).
- [39] A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 37. § (1) bekezdés f) pontja értelmében egyszerűsített eljárás folytatható le a Vet. 172. §-a szerinti, vezetékjog fennállását megállapító ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésre alkalmas határozat kiadására. Eszerint a határozat kiadását megelőzően nem kell az előkészítő eljárást lefolytatni, tehát pl. helyszíni szemlét tartani, valamint nem kell a közművek, kezelők, üzemeltetők, illetve az ügyfelek nyilatkozatait megkérni és a kérelemhez csatolni. A határozat kiadása érdekében a Korm. rendelet 2. mellékletének megfelelő kérelmet kell benyújtani az MMBH-hoz, amelyhez csatolni kell a Korm. rendelet 3. számú mellékletének 6. pontjában meghatározott műszaki dokumentációt. A Korm. rendelet 37. § (3) bekezdése rögzíti továbbá, hogy amennyiben az egyszerűsített engedélyezési eljárás során a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást, és ellenérdekű ügyfél az elsőfokú eljárásban nem vesz részt, a hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.
- [40] 4. Mint arra a 161/B/2006. AB határozat (ABH 2009, 1915.) is rámutatott, „[a]z Inytv. 3. §-a rögzíti a bejegyzés elvét, amely azt jelenti, hogy egyes – a törvényben felsorolt – jogok az ingatlan-nyilvántartásban a tulajdoni lapra történő bejegyzéssel keletkeznek, azaz a bejegyzés hoz létre, létesít egyes jogokat, ezek az úgynevezett konstitutív hatályú bejegyzések. Ilyen jogok például az átruházáson alapuló tulajdonjog, a szerződésen alapuló vagyonkezelői jog, földhasználati jog, hasznélvezeti jog és a használat joga, a telki szolgalmi jog, a jelzálogjog (önálló zálogjog) [Inytv. 3. § (2) bekezdés]. Abban az esetben, ha ugyanezek a jogok nem átruházáson, szerződésen alapulnak, hanem például törvény alapján keletkezik az adott jog, akkor bejegyzés nélkül is létrejönnek, azaz az ingatlan-nyilvántartás csupán megállapítja azok létezését (nem a bejegyzés létesíti azokat), ilyen esetben a bejegyzés deklaratív hatályú. Ide tartozik a vezetékjog és a használati jog bejegyzése is, hiszen a vezetékjogot a jogerős hatósági határozat hozza létre, a használati jog pedig megállapodás alapján kiadott hatósági határozaton alapul. A megállapodáson alapuló használati jog bejegyzésének kése delme nem érinti a jog gyakorlását, hiszen a használati jog gyakorlására az ingatlantulajdonos tudtával, a vele kötött megállapodás alapján kerülhet csak sor. A vezetékjog esetében a joggyakorlás alapja a jogerős hatósági határozat, a hatósági határozaton alapuló használati joghoz hasonlóan. A határozaton alapuló vezetékjog és a használati jog – a jog gyakorlásának megkezdése utáni – bejegyzése az adott esetben nem releváns, hiszen az nem konstitutív, hanem deklaratív aktus. Az Inytv. 3. § (4) bekezdése pedig kimondja azt is, hogy egyes jogilag jelentős tények, illetőleg hatósági határozat vagy jogszabály erejénél fogva keletkező jogok bejegyzésének elmaradása – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a hozzájuk fűződő joghatást nem érinti” (ABH 2009, 1920.).
- [41] A fentiek alapján a földhivatal az MMBH-tól érkezett, de az engedélyes jogosultságát tartalmazó jogerős határozat alapján (bejegyzési kérelem) az egyes ingatlanokra vonatkozó vezetékjogot mint az Inytv. szerint bejegyezhető jogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzi, miután meggyőződött a kérelem Inytv.-nek való megfeleléséről. A vezetékjog bejegyzésére vonatkozó kérelemnek helyt adó döntésével a határozat tartalmának megfelelő változást bejegyzi a tulajdoni lapra és átvezeti az ingatlan-nyilvántartási térképen. A kérelemnek helyt adó határozat a tulajdoni lap másolatával is közölhető [egyszerűsített határozat Inytv. 49. § (3) bekezdés]. Az ingatlanügyi hatóság, amennyiben döntését nem az Inytv. szerinti tulajdoni lap másolatával közli az ügyféllel, hanem a közlésnek alak szerű döntéssel tesz eleget, akkor annak a Ket. [72. § (1) bekezdése] szabályszerűségének kell megfelelni.

[42] A Ket. 78. § (4) bekezdése szerint a hatóság a döntését a 28/A. § (1) bekezdésében meghatározott módon közölheti, ugyanakkor az Inyvtv. szerint a jogok bejegyzéséről szóló határozatot – a változás tulajdoni lapon történő átvezetése után – kézbesíteni kell az ingatlan tulajdonosának. A kézbesítés alatt a hivatalos iratnak a címzetthez való megküldését értjük. Ennek egyik általános módja a postai úton történő kézbesítés, szabályait a postáról szóló 2003. évi C1. törvény (a továbbiakban: posta törvény) és annak végrehajtásáról szóló kormányrendelet tartalmazza. A posta törvény 3. §-ának 10. pontja határozza meg a hivatalos irat fogalmát.

V.

[43] 1. Az indítványozók az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján benyújtott alkotmányjogi panaszukban a bírósági ügyekben alkalmazott Ket. 29. § (4) bekezdés *b)* pontja „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt” szövegrésze, valamint a Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontja „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény több rendelkezésébe ütközése folytán állították.

[44] Az Alkotmánybíróság jelen eljárásában mind a konkrét normakontrollra, mind a bírói döntés alaptörvény-ellenességére vonatkozó vizsgálatát a Ket. kifogásolt rendelkezéseinek az elsőfokú hatósági határozat meghozatalakor (2012. január 30.) hatályban volt rendelkezései tekintetében végezte el.

[45] 1.1. A Ket. 29. §-a a hatósági eljárás megindítását szabályozza, mely értelmében a hatósági eljárás kétféle módon: az ügyfél kérelmére, vagy hivatalból indulhat. A Ket. 29. § (1)–(2) bekezdései a kérelemre, továbbá a hivatalból induló eljárások megindításáról mint a közigazgatási hatósági eljárás megindításának két alapvetően különböző fajtájáról rendelkezik. Az ezek közötti lényeges különbség, hogy míg a kérelemre induló eljárásokban az ügyfél az ügy ura, addig a hivatalból induló eljárásokban a szabályozás célja, hogy a hatóságnak minden törvényes eszköze meglegyen a közérdek maradéktalan érvényesítésére. A Ket. 29. § (3)–(5) bekezdései a hatósági eljárás megindításáról való értesítés szabályait rögzítik, melynek lényege (szemben az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény korábbi rendelkezéseivel), hogy az ismert ügyfelet az eljárás megindításáról értesíteni kell, azaz, főszabályként általános értesítési kötelezettséget ír elő, mind a kérelemre, mind a hivatalból indult eljárásokban a hatóság számára. A Ket. 29. § (3) bekezdése rendelkezik az értesítés határidejéről is, eszerint a hivatalból indult eljárásban ezt az első eljárási cselekménytől, míg a kérelemre indult eljárásban a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül kell megtenni. Ugyanakkor a nyolc napos határidőnek a hatósági eljárás során kiemelkedő jelentősége van, mivel a hatóságnak a kérelemre indult eljárásokban ennyi ideje van a kérelem megvizsgálására és a kérelemhez kapcsolódó első eljárási cselekmény meghozatalára {így pl.: a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására (Ket. 30. §), a kérelem érdemi elbírálása esetén az eljárás megindításáról szóló értesítésre [Ket. 29. § (3) bekezdés] vagy a kérelem nyolc napon belüli eldöntésére [Ket. 29. § (4) bekezdés *b)* pont]}.

[46] A közérdek érvényesítése és más jogalanyok jogos védelme céljából a hatósági eljárás megindításáról való értesítés alóli kivétel szabályokat rögzít a Ket. 29. § (4) bekezdése, mely szerint az értesítés mellőzhető, ha az veszélyeztetné az eljárás eredményét [*a)* pont]; az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti [*b)* pont].

[47] 1.2. A Ket. 80. § (1) bekezdés *a)–d)* pontjai a fenti értesítési kötelezettség speciális kézbesítési eseteit tartalmazzák. Eszerint jogszabály eltérő rendelkezése kivételével hirdetményi úton történő közlésnek van helye, amennyiben: az ügyfél lakcíme, illetve székhelye ismeretlen, vagy a postai küldemény azzal a megjegyzéssel érkezik vissza, hogy a címzett ismeretlen helyre költözött, és a személyiadat- és lakcímnnyilvántartást vezető hatóság vagy más állami szerv megkeresése nem járt eredménnyel [*a)* pont]; vagy a jogutód nem ismert [*b)* pont]; az ügyfél nem jelöl meg kézbesítési meghatalmazottat [*c)* pont]; vagy amennyiben a hirdetményi kézbesítésen kívül igénybe vehető egyéb közlési módok alkalmazása elháríthatatlan akadályba ütközik, vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik [*d)* pont].

[48] Az indítványozók által alaptörvény-ellenesnek vélt Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontjának „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze tehát e speciális értesítési kötelezettség egyik esetkörére tartalmaz rendelkezéseket. A Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontjának „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” fordulata [hasonlóan az (1) bekezdés *b)–d)* pontjaiban felsorolt esetkörökhöz] jellemzője, hogy alkalmazásának nem feltétele, hogy az ügyfél lakcíme, illetve székhelye ismeretlen legyen, hanem elegendőnek

tartja azt, hogy a jogalkalmazó úgy látja, a kézbesítés hagyományos formájával az ügyfél nem, vagy csupán igen nehezen érhető el.

- [49] 2. Az Alkotmánybíróságnak az indítványozóknak az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasza alapján azt kellett vizsgálnia, hogy a Ket. 29. § (4) bekezdés *b*) pontjának „az eljárás megindítása után nyolc napon belül dönt” szövegrésze azzal, hogy lehetővé teszi az eljárás megindulásáról szóló értesítés mellőzését, valamint a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjának vagy (a hirdetményi kézbesítésen kívüli igénybe vehető egyéb közlési módok) „alkalmazása előre eredménytelennek mutatkozik” fordulata egyéb kézbesítési mód mellőzésével teszi lehetővé a hirdetményi kézbesítést, sérti-e a panaszosok Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, illetve ezen belül is különösen a fegyverek egyenlőségének elvét.
- [50] 2.1. Az Alkotmánybíróság már többször foglalkozott a kézbesítési szabályok alkotmányosságával. Legutóbb a 35/2015. (XII. 16.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh2.), a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 2012. március 1. és 2014. június 30. között hatályban volt 118. § (8) bekezdése szerinti, egyedüli vagy többségi befolyással rendelkező tag, valamint a vezető tisztségviselő eltiltásáról hozott végzés kizárólag Cégek Közlöny útján történő közlésének alkotmányossági vizsgálata kapcsán tekintette át a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos, releváns gyakorlatát. Utalt a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.) foglaltakra, mely szintén vizsgálta a kézbesítés(i) vélelem) alkotmányosságát a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése] összefüggésben. (Az Alkotmánybíróság ezen eljárása során annak a rendelkezésnek az alkotmányosságát vizsgálta, mely szerint a földbizottság állásfoglalását a jegyző a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti, valamint a kifogás előterjesztésére jogosultaknak 5 napos (jogvesztő) határidőn belül van lehetőségük kifogás előterjesztésére.) Az Abh1. – utalva az Alkotmánybíróság 3/2014. (I. 21.) AB határozatában foglaltakra (Indokolás [61]) – megállapította: a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok – jelen esetben a kifogás benyújtásának időbeli – korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával van lehetőség. „A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát” (Indokolás [103]).
- [51] Az Abh1. hangsúlyozta továbbá, hogy: „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfosssa attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és észszerű határidő követelményével” (Indokolás [108]). Az Abh1. elvi érveléssel mutatott rá, hogy alapjogot sértő, ha a jogalkotó alkotmányos indok nélkül az ismert érdekelttől megköveteli, hogy maguk kövessék a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit. Az alapjog alkotmányos indok nélküli (szükségtelen) korlátozása, ha ezen érdekelttek tekintetében a személyes tájékoztatás nem érvényesül, s ezáltal az érintettek jogainak gyakorlása, a jognyilatkozataik megtételére nyitva álló határidő teljesítése jelentősen (aránytalanul) elnehezül (Indokolás [109], lásd még: Abh2., Indokolás [28]).
- [52] 2.2. Az Alkotmánybíróság jelen eljárása során megvizsgálta, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog sérelmét eredményezte-e a Ket. 29. § (4) bekezdésének kifogásolt szövegrésze azzal, hogy a hatóság által nyolc napon belül meghozott érdemi döntés esetében mellőzni engedi az eljárás megindításáról szóló értesítést.

- [53] Megállapította, hogy az elsőfokú hatóságnak az eljárás megindulásáról szóló értesítés megküldésére ugyanazon nyolc napos időtartam áll a Ket. 29. § (3) bekezdés *ab*) pontjai alapján rendelkezésére, mint az érdemi döntés közlésére, ezért valójában mind az eljárás megindulásáról, mint az érdemi döntés meghozataláról ugyanazon határidő alatt, gyakorlatilag egyszerre kellene az ügyfelet tájékoztatnia. Ugyanakkor a gyorsan, egyszerűen befejezhető ügyek (melyek tényállásának megítélése egyszerű és további bizonyítást nem igényelnek) esetében épp az okozna szükségtelen alapjogsérelmet, az vezetne az ügyfél tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának sérelméhez, ha az eljárás önmagában azért húzódná el, mert az eljárásról való értesítés megküldése hátráltatná az ügy (érdemi) befejezését, miközben valamennyi bizonyíték rendelkezésre áll a hatóság számára a tényállás tisztázására és az érdemi döntés meghozatalára. Ezen értesítések együttesen, egyszerre történő megküldésének hiánya a hatóság részéről az ügyfél számára nem eredményeznek alapjog-korlátozást, hiszen az érdemi döntés kézbesítésével az ügyfél ténylegesen is tudomást szerez az ügyféli jogosultságáról és ezzel lehetővé válik valamennyi ügyféli jogállásából eredő joga gyakorlására. Megállapította továbbá az Alkotmánybíróság, hogy az eljárás gyorsítása és egyszerűsítése mint jogalkotói cél ez esetben nem aránytalan, hiszen bár az eljárás megindulásáról szóló értesítés hiánya önmagában alapjog-korlátozó lenne, azonban mivel ugyanezen határidő alatt az érdemi döntés kézbesítésével az ügyfél ténylegesen tudomást szerez a hatósági eljárásról, továbbá az ügyfélnek a döntésről való tájékoztatással lehetősége nyílik annak eldöntésére, hogy kíván-e jogorvoslással élni, és így egy esetleges fellebbezés folytán gyakorolhatja valamennyi ügyféli jogait, ezért nem következett be alapjogsérellem. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy a Ket. 29. § (4) bekezdés *b*) pontjának „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt” szövegrésze nem sérti az Alaptörvény XXIV. cikkébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, ezért az alkotmányjogi panaszt ebben a részében elutasította.
- [54] 2.3. Ezt követően az Alkotmánybíróság arra kereste a választ, hogy a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjának vagy (a hirdetményi kézbesítésen kívül igénybe vehető egyéb közlési módok) „alkalmazása előre eredménytelennek mutatkozik” fordulata azzal, hogy egyéb közlési mód igénybe vételét megelőzően teszi lehetővé a hirdetményi kézbesítést, sérti-e a panaszosok Alaptörvény XXIV. cikkében megfogalmazott tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát.
- [55] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontja kifogásolt kézbesítésre vonatkozó szövegrésze olyan, a hatósági eljárásokra vonatkozó, általános szabályt fogalmaz meg, amelyek meghatározott hatósági eljárásokban alkalmazandók, más, különös hatósági eljárási szabályok azonban ettől eltérhetnek („ha jogszabály másként nem rendelkezik”) [Ket. 80. § (1) bekezdés].
- [56] A kifogásolt norma a Ket. hatósági eljárásra vonatkozó általános szabályai között lehetővé teszi, hogy amennyiben a jogalkalmazó úgy ítéli meg, hogy a hirdetményi kézbesítésen kívüli egyéb közlési módok [erre nézve lásd: Ket. 28/A. § (1) bekezdését] előre eredménytelennek mutatkoznának, lehetőség legyen arra, hogy az ügyfelet hirdetményi kézbesítés útján értesítsék. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor az eljáró hatóság már előre látja a laccímre, vagy székhelyre történő értesítés eredménytelen voltát [pl. hajléktalan, állandó laccímmel nem rendelkező személy (akinek pl. nincs kézbesítési ügygondnoka) részére történő kézbesítés, vagy már több sikertelen laccímre történő kézbesítés].
- [57] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a rendelkezés (az ügyfél tájékoztatására mint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog egyik elemére nézve) korlátozást tartalmaz, mivel a ténylegesen ismert laccímmel, vagy egyéb, személyes értesítési módon elérhető ügyfél hirdetményi úton történő tájékoztatását a laccímen történő értesítés mellőzésével egy olyan kézbesítési mód igénybevételéhez köti, amely az ügyfél tényleges tájékoztatását csak elenyésző számban teszi lehetővé. Ugyanakkor előfordulhat, hogy más érintettek érdekében, vagy akár közérdekből szükségessé válhat az ügyfél laccímén történő tájékoztatásának korlátozása (pl. egyes jogot keletkeztető hatósági eljárások elhúzódnásának elkerülése céljából). A Ket. indítvánnyal érintett rendelkezése ezt a korlátozást szigorú feltételhez köti, ugyanis a hirdetményi kézbesítés alkalmazását a hatóság csakis pl. a laccímen történő (tényleges) tájékoztatás mint egyéb kézbesítési mód „előre eredménytelensége” esetén teszi lehetővé. Abban az esetben, ha egyes, különleges hatósági eljárásokban, a hatóság nem megfelelően méri fel, hogy az adott ügyben a kézbesítés valóban előre eredménytelennek mutatkozná-e, a közigazgatási bíróság törvényességi jogkörében a döntést ebben a részében is felülbíráhatja.
- [58] Az Alkotmánybíróság jelen határozat Indokolásának V.2.1. pontjában (Indokolás [51]) már utalt rá, hogy az Abh1. az alapjog szükségtelen korlátozásának minősítette, amennyiben ismert érdekeltek tekintetében a szemé-

lyes tájékoztatás nem érvényesül, ezáltal az érintettek jogainak gyakorlása, a jognyilatkozatainak megtételére nyitva álló határidő teljesítése jelentősen (aránytalanul) elnehezül.

- [59] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontja csak abban az esetben teszi lehetővé az ismert ügyfél részére a személyes tájékoztatás (értesítés) helyett a hirdetményi kézbesítést, amennyiben a hatóság bizonyossággal előre meg tudja állapítani, hogy a rendelkezésre álló értesítési címéről az ügyfél nem idézhető (pl. már több esetben „ismeretlen helyre költözött” jelzéssel érkezett vissza az eljárás folyamán a hatóság által megküldött más értesítés). Ez esetben nem alkotmányos indok nélküli, azaz nem szükségtelen az alapjog-korlátozás, ugyanakkor az eljárásban részt vevő más felek (érintettek) jogainak mielőbbi gyakorlása folytán az nem tekinthető aránytalanoknak. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjának kifogásolt szövegrésze nem sérti a tisztességes hatósági eljárás-hoz való jogot, ezért az ennek megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.
- [60] 2.4. Az indítványozók a Ket. indítvánnyal támadott rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán a fegyverek egyenlőségének elvével összefüggésben is állították.
- [61] Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán – többek között – a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatában kifejtette: „[a]z Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a fegyverek egyenlősége a tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme, amely alapvetően a büntetőeljárásban biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen” {Erre nézve lásd: 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [31]}. „Az Alkotmánybíróság a fegyverek egyenlőségének elvét ugyan alapvetően a büntetőeljárás kapcsán értelmezte, azonban a tisztességes eljáráshoz való jog alapján alkalmazhatónak találta azt minden bírósági eljárás tekintetében, így polgári perek esetében is [15/2002. (III. 29.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadóan így a fegyvermi eljárás során sem hagyható figyelmen kívül a fegyveregyenlőség elve” (Indokolás [97]–[99]).
- [62] 2.4.1. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérti-e a fegyverek egyenlőségének elvét, ha azokban a hatósági ügyekben, amelyekben a hatóság nyolc napon belül döntést hoz, az eljárás megindulásáról nem kell az ügyfelet értesítenie.
- [63] A Ket. alkotmányjogi panasszal támadott, a hatósági döntés meghozatalakor (2012. január 30-án) hatályban volt rendelkezése, mind a jelenleg hatályos rendelkezése lehetővé teszi a nyolc napon belüli hatósági döntéshozatalt, ha a kérelemhez szükséges döntés meghozatalához valamennyi információ a hatóság rendelkezésére áll, ezért a tényállás további tisztázása és további bizonyítási eljárás lefolytatása a döntés meghozatalához nem szükséges. Az azonnali döntéshozatal tehát csak abban az esetben lehetséges a hatóság részéről, amennyiben a fél az ügy elintézéséhez szükséges valamennyi bizonyítási feltételt teljesíti. Amennyiben az eljáró hatóság a nyolc napos határidőn belül érdemben dönt, az érdemi döntést a Ket. 78. § (1) bekezdése értelmében a hatóságnak közölnie kell az ügyféllel (aki ennek folytán az eljárás megindulásáról is értesítve lesz), akinek az érdemi döntésről való tudomásszerzéssel lehetősége nyílik ügyféli jogállásából eredő valamennyi jogának érvényesítésére. Ennek gyakorlása során az ő döntési kompetenciájába tartozik például, hogy a Ket. 98. §-a alapján kíván-e fellebbezési jogával élni. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés nem sérti a fegyverek egyenlőségének elvét, ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében is elutasította.
- [64] 2.4.2. Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a fegyverek egyenlőségének sérelme folytán sérti-e a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjának azon rendelkezése, amely lehetővé teszi a hirdetményi kézbesítést abban az esetben, ha a hatóság úgy ítéli meg, hogy a hirdetményi kézbesítésen kívüli közlési módok az ügyfél esetében eleve eredménytelennek mutatkoznak.
- [65] Mint arra az Alkotmánybíróság a fentiekben már utalt, a vizsgált norma csak akkor teszi lehetővé az ügyfél hirdetményi módon történő értesítését, amennyiben biztosan lehet előre látni, tehát gyakorlatilag bizonyossággal előre megállapítható, hogy az egyéb (pl. laccímre történő) értesítés eredménytelenségre vezetne. Amennyiben az eredménytelenség nem feltétlenül igazolható előre, a támadott norma alapján hirdetményi kézbesítésnek nincs helye. A hatósági eljárás egyik alapelve az ügyfél értesítési kötelezettsége, amely a fegyverek egyenlőségének elvére vezethető vissza. Az indítványozók által kifogásolt norma épp az ügyfél értesítési köte-

lezettségére vonatkozó alapelvvel összhangban mondja ki, hogy csupán abban az esetben kerüljön sor az ügyfélnek a hirdetménnyel történő kézbesítésére, amennyiben a hatóság bizonyosan meg tudja állapítani, hogy az ügyfél tájékoztatását szolgáló valamennyi más tájékoztatási mód megkísérlése sem lenne sikeres. Ezért Alkotmánybíróság a fentiekben kifogásolt normát nem találta az Alaptörvény XXIV. cikkébe ütközőnek, így az alkotmányjogi panaszt ebben a részében is elutasította.

- [66] 3. Az indítványozók a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjának kifogásolt rendelkezése folytán az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített jogorvoslathoz való jog sérelmét is állították, mivel nézetük szerint a hirdetményi közlés gyakorlatilag megfosztja az ügyfeleket a jogorvoslati joguktól.
- [67] Az Alkotmánybíróság már számos határozatában foglalkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jog tartalmával. Az Alkotmánybíróság ennek során – többek között – a 14/2015. (V. 26.) AB határozatában a pótmagánvádló jogi képviselővel összefüggésben kifejtette, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Míg a jogorvoslathoz való jog alkotmányos tartalmával összefüggésben megállapította, hogy az az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét jelenti {lásd: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; megerősítve: 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [68] A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti továbbá, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el (513/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 731, 734.). Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {23/1998. (VI. 9.) AB határozat ABH 1998, 182, 186., megerősítve: 3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [15]}. A különböző eljárásokban a jogalkotó eltérő jogorvoslati formákat, jogorvoslatot elbíráló fórumokat állapíthat meg, valamint azt is eltérően határozhatja meg, hogy hány fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet {1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; hasonlóan: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}. „Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jog tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségének a biztosítását követeli meg, így nem csak abban az esetben állapítható meg az alapjog sérelme, ha a jogorvoslat lehetőségét teljesen kizárták {lásd például 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [61]}, hanem akkor is, ha a jogszabályban egyébként biztosított jogorvoslat más okból nem tud ténylegesen és hatékonyan érvényesülni, így például ha azt a részletszabályok rendelkezései akadályozzák meg, ezáltal üresítve ki, illetve téve formálissá a jogorvoslathoz való jogot” (Indokolás [28]–[31]).
- [69] Az Alkotmánybíróság a fentiekben már megállapította, a hirdetményi kézbesítés indítványozók által kifogásolt, Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjának „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze kizárólag abban az esetben teszi lehetővé a hirdetményi kézbesítést, amennyiben a hatóság előre nagy bizonyossággal látja, hogy a hatóság eljárásáról, illetve annak határozatáról szóló tájékoztatás egyéb formáinak alkalmazása az ügyfél személyes értesítésének eredménytelenségére vezetnének. A norma lényege, hogy a közlés hirdetményi módja biztosíthatja leghatékonyabban az ügyfél értesítését az egyes eljárási cselekményekről, s ezért teszi lehetővé ezen mód alkalmazását – a többi értesítési mód mellőzésével – a hatóság számára. A norma ugyanis azon a feltételezésen alapul, hogy kizárható az, hogy más közlési móddal eredményesebb lenne az ügyfél értesítése; épp ez az eljárási mód az, amely a leginkább biztosítani tudja nemcsak az ügyféllel való közlést, de azt is, hogy a közlés révén az ügyfélnek lehetősége legyen a jogorvoslati joga érvényesítésére.
- [70] A kifogásolt rendelkezés ugyanakkor önmagában nem korlátozza és nem is zárja ki a hirdetményi közlés esetén sem a jogorvoslathoz való jogot, mivel az ilyen úton kézbesítésre kerülő döntés ellen is van lehetőség az ügyfél számára jogorvoslat igénybe vételére. Alkotmányossági problémát abban az esetben vethetne fel, amennyiben a jogorvoslati határidő oly mértékben lenne rövid, amely az ügyfél döntésről való tudomásszerzését gyakorlatilag ellehetetleníti.
- [71] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjában található azon norma, amely értelmében, ha jogszabály másként nem rendelkezik, hirdetményi úton történő közlésnek van helye, feltéve, hogy a hirdetményi kézbesítésen kívül igénybe vehető közlési módok alkalmazása előre eredménytelennek mutatkozik, nem sérti a jogorvoslathoz való jogot.
- [72] 4. Az Alkotmánybíróságnak az indítványok folytán azt is vizsgálnia kellett, hogy a Ket. 29. § (4) bekezdés *b*) pontjának kifogásolt normatartalma (mely szerint mellőzhető az ügyfél értesítése, amennyiben az eljárás

megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt) az egyenlő bánásmód sérelmét jelenti-e, amely abban nyilvánul meg, hogy hátrányosan különbözteti meg az eljárás megindítását kérelmezőhöz képest az ellenérdekű ügyfelet, s így az utóbbival szemben az ellenérdekű fél nem tudja ügyféli jogait teljes körben gyakorolni.

- [73] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogegyenlőség követelménye arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie, azaz a jogalkotás során a jogalkotónak mindegyikük szempontjait azonos körültekintéssel, elfogulatlansággal és méltányossággal, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell értékelnie [vö.: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alkotmánybírósági gyakorlatban a megengedhetetlen megkülönböztetés tilalma a jogi személyekre is vonatkozik [vö.: pl. 63/2008. (IV. 30.) AB határozat a pártalapítványok támogatása tárgyában], ezt a gyakorlatot megerősíti egyébként az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésének megfogalmazása, mely kifejezetten „mindenkire” vonatkoztatja az általános jogegyenlőségi szabályt, illetve az alapvető jogokat megkülönböztetés nélkül „mindenkinek” biztosítja [lásd legutóbb összefoglalóan: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [243]–[245]]. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság gyakorlatában a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként kapott értelmezést. A tilalom elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Személyek közötti, alkotmányosértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon [vö.: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 78.; 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.]. A megkülönböztetés pedig akkor alkotmányellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne (vö.: 191/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 592, 593.). Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjogok nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagos mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.; lásd még összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [74] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban, abban az esetben (is), amennyiben a hatóság nyolc napon belül hoz érdemben döntést, összehasonlítható helyzetben vannak, pontosabban azonos csoportot alkot az eljárás megindítását kezdeményező fél és az ellenérdekű fél. Mindkét felet ugyanis a Ket. 15. §-a szerinti ügyféli jogállás illeti meg. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy bár ez esetben az ellenérdekű felet az eljárás megindítása során annak megindulásáról a hatóság valóban nem értesíti, azonban gyakorlatilag ugyanezen időtartam alatt (az ügy egyszerű voltára tekintettel) a hatóság már érdemben hoz határozatot. Fontos utalni a Ket. 50. § (1) bekezdésében foglaltakra, mely szerint az érdemi döntés meghozatalára csak akkor van lehetősége a hatóságnak, amennyiben a döntéshez szükséges tényállást tisztázta. Amennyiben a döntés meghozatalához nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, úgy a hatóságnak bizonyítási eljárást kell lefolytatnia és csak ezt követően kerülhet sor az érdemi döntés meghozatalára. Összességében tehát megállapítható, hogy az elsőfokú hatósági határozat meghozatalakor (2012. január 30-án) hatályban volt Ket. rendelkezései is csak abban az esetben voltak alkalmazhatók, amennyiben minden adat, bizonyíték rendelkezésre állt a hatóságnak az érdemi döntés nyolc napon belüli meghozatalára. Ez esetben tehát az ellenérdekű fél jogai nem sérül(het)tek. Már csak azért sem, mert a Ket. 70. § (1) és (2) bekezdései értelmében, amennyiben a hatóság az eljárás megindításáról az ügyfél értesítését mellőzte, és az eljárásban bizonyítási eljárásra került sor, úgy a bizonyítékok ismertetéséről az ügyfelet főszabályként kötelezően értesítenie kell a hatóságnak, hogy arra észrevételt tehesen, illetve élni tudjon nyilatkozattételi jogával. Amennyiben ezen nyolc napos időtartam alatt – a tényállás teljes körű tisztázása mellett – sikerült a hatóságnak érdemi döntést hoznia, a Ket. 78. § (1) bekezdése értelmében a hatóság határozatát közölnie kell (többek között) az ügyféllel, vagy azzal, akire az jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Ez a közlés pedig lehetőséget teremt(ett) az ügyfél számára, hogy a rendelkezésre álló fellebbezési határidőn belül fellebbezéssel élhessen a hatóság elsőfokú határozata [Ket. 98. § (1) bekezdés] ellen. (Azt is érdemes továbbá megemlíteni, hogy az elsőfokú hatóságnak a Ket. 103. §-a lehetőséget biztosít a fellebbezés alapján a saját határozata visszavonására, vagy módosítására.)
- [75] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság nem állapított meg különbségtételt az ügyféli jogok gyakorolhatóságát illetően az eljárást kérelmező fél és az ellenérdekű ügyfél között, ez utóbbi hátrányára; ellenben megállapította, hogy ezen eljárások esetén az ügyféli jogai az ellenérdekű félnek is biztosítva vannak. Mindezek alap-

ján az indítványt a Ket. 29. § (4) bekezdés „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt” szövegrészének az Alaptörvény XV. cikkébe ütközésébe vonatkozó részében is elutasította.

VI.

- [76] Az indítványozók az Abtv. 27. §-ára alapítottn is alkotmányjogi panasszal éltek a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.Kpk.50.469/2012/9. számú jogerős végzésével szemben, melynek alaptörvény-ellenessége megállapítását több alaptörvényi rendelkezés sérelmére hivatkozással kérték.
- [77] 1. Az indítványozók a kifogásolt bírósági döntéssel összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét számos okból állították.
- [78] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának indokolása V.2.1. pontjában már foglalkozott a tisztességes eljáráshoz való jog tartalmával (Indokolás [50]–[51]). Utalt arra, hogy az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben (a tisztességes hatósági eljárással összefüggésben) és az Abh2.-ben (a tisztességes bírósági eljárással összefüggésben) kifejezetten a hirdetményi kézbesítési szabályok meghatározott (konkrét) eljárásokban (a földszerzési eljárásban a földbizottság állásfoglalása, illetve a kényszerterelési eljárásban) történő alkotmányosságát vizsgálta, s ezekkel összefüggésben elvi megállapításokat tett.
- [79] Az Abh1. hangsúlyozta, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és észszerű határidő követelményével” (Indokolás [108]).
- [80] Rámutatott továbbá, hogy „nem kényszeríthetők a közigazgatási cselekmények megtételére jogosultak általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (pl. nagyszámú vagy ismeretlen lakhelyű érintett) nem indokolja. Az ismert érdekeltnek személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről, [...] kifejezetten megnehezíti e jogosultak helyzetét, mégpedig úgy, hogy ez semmilyen alkotmányos joggal vagy értékkel nem hozható összefüggésbe. A rendelkezésből fakadó korlátok a kifogás előterjesztésére szükségtelennek minősülnek, ezáltal ellentétesek az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében írtakkal” (Indokolás [109]).
- [81] Az Alkotmánybíróság – a hivatkozott ügyben – a fenti indokok alapján megsemmisítette a támadott jogszabályi rendelkezés hirdetményi kézbesítésre vonatkozó szövegrészét, továbbá egyben alkotmányos követelményt állapított meg, melyben – többek között – előírta, hogy a jegyző a kifogás benyújtására jogosultak közül a név szerint ismertekkel személyesen és ne hirdetményi úton közölje a földbizottság állásfoglalását és a kifogás benyújtására nyitva álló határidőt.
- [82] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmének vizsgálata kapcsán – a bíróság döntésének funkciójával összefüggésben megállapította, hogy az kettős természetű, egyrészt „a bíróság tekintetében annak igazolására szolgál, hogy a kézbesítés szabályszerű volt-e. A kézbesítés szabályszerűsége előfeltétele annak, hogy a további eljárási cselekmények, a kézbesítéshez fűződő jogkövetkezmények hatályosak legyenek. A másik funkciója, hogy a fél értesüljön a rá nézve jelentős eljárási cselekményekről és a jogi helyzetére kiható döntésekről, annak érdekében, hogy az adott döntéssel összefüggésben eljárási jogait gyakorolni, kötelezettségeit (határidőben) teljesíteni tudja. A tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése szempontjából különösen nagy súlya van, hogy az érintettel közöljék az eljárást megindító döntést, valamint az eljárást érdemben lezáró olyan döntést, amelyhez a jogalkotó jogorvoslati jogot fűz. Az utóbbi esetben a közlés alkotmányjogi jelentőségét húzza alá az, hogy a jogorvoslati jog érvényesülésének is előfeltétele. Közlés hiányában ugyanis az érintettet elzárják annak a lehetőségétől is, hogy mérlegelhesse jogi helyzetét és dönteni tudjon arról, hogy élni kíván-e jogorvoslati jogával vagy sem” (Indokolás [65]).
- [83] Az Abh2. hangsúlyozta továbbá, hogy „[a]nnak érdekében, hogy a közlés mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik lényeges eleme alkotmányjogi értelemben biztosított legyen, az szükséges, hogy a közlés olyan formában

történjen, amely az érintett számára tényleges értesülést tesz lehetővé. Ez a követelmény az egyszerűsített eljárások tekintetében is irányadó.”

- [84] Az Alkotmánybíróság a fentiekben – az Abh1.-ben és az Abh2.-ben a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben – kifejtett megállapításait a jelen ügyben is irányadónak tekinti.
- [85] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a szerinti hatáskörében azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasszal kifogásolt bírói döntés sérti-e a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogát azzal, hogy jogszerűnek minősítette az elsőfokú hatóság érdemi döntésének az állandó lakcímmel rendelkező és onnan idézhető ügyfelekkel hirdetményi úton történő közlését, a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontja fordulata folytán, előre eredménytelen közlési módként értékelve az ügyfelek lakcímen történő kézbesítését.
- [86] Az Alkotmánybíróság utal arra, hogy a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. A jogi indokok helyességének vizsgálata főszabály szerint felülvizsgálati hatáskör, amit a Kúria gyakorol. Ugyanakkor annak eldöntéséhez, hogy az adott bírói döntés alaptörvény-ellenessége fennáll-e, szükséges megvizsgálnia az alapul fekvő tényállást és azt, hogy mi vezetett a bírói döntés alaptörvény-ellenességéhez.
- [87] Az Alkotmánybíróság jelen határozata Indokolásának IV.2–IV.3. pontjaiban (Indokolás [37]–[39]) részletesen ismertette a Vet 172. § (2) bekezdése alapján a vezetékJog utólagos bejegyzéseinek feltételeit, illetve a vezetékJog utólagos bejegyzésével kapcsolatos eljárást.
- [88] A panasz alapjául szolgáló tényállás szerint az elsőfokú hatóság határozatával az E-ON javára Litér-Balatonfűzfő-Balatonkenese elnevezésű, 20 KW-os közcélú légvezetékes és földkábeles hálózatra, valamint annak részeként 32 db oszlop transzformátor állomásra a vezetékJog fennállását állapította meg a határozatban megjelölt ingatlanokra és a területi kimutatás szerint érintett területekre (a panaszosok szerint a bejegyzés 92 ingatlant, míg a bírósági végzés indokolása szerint több mint ezer ingatlant érintett). Az elsőfokú hatósági határozatot a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) bekezdés fentiekben kifogásolt fordulata alapján, hirdetményi úton tették közzé.
- [89] A közigazgatási bíróság feladatát az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja határozza meg, mely szerint az a közigazgatási határozatok törvényességéről dönt. Ez alapján a konkrét ügyben a közigazgatási bíróságnak azt a kérdést kellett elbírálnia, hogy jogszabálysértő volt-e a közigazgatási szerv határozata.
- [90] Az elsőfokú hatóság határozata megindokolja, hogy döntését miért hirdetményi úton közölte. Eszerint a hatóság döntését nyolc napon belül hozta meg, ezért az eljárás megindításáról szóló értesítéstől a Ket. 29. § (4) bekezdés *b*) pontja alapján eltekintett, míg a döntés hirdetményi úton történő közlését a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjával és (3) bekezdésével indokolta. A másodfokú hatósági határozat a hirdetményi közlés célszerűségére nézve tartalmaz indokolást, mely szerint a postai úton történő közlés eleve eredménytelennek mutatkozott, ezért alkalmazta az elsőfokú hatóság a hirdetményi közlést. Az eleve eredménytelenség alkalmazását a több mint ezer ingatlanal és az ingatlan tulajdonosok vélhetően még ennél is nagyobb számával, illetve a tulajdonos-változás okozta esetleges postai kézbesítési nehézségekkel, továbbá az emiatt bekövetkező, postai kézbesítés beláthatatlan ideig történő elhúzódásával magyarázta. A jogerős bírósági végzés az első- és a másodfokú hatóság esetleges jogszabálysértését vizsgálva egyrészt megállapította, hogy a kérelmezőknek a Ket. 28/D. § (1) bekezdésére történő hivatkozása – amely kifejezetten tiltja az eljárás megindításáról történő értesítés hirdetményi útján történő közzétételét – téves, mivel a határozathozatal 2012. január 30-án történt, amikor a Ket. 28/D. §-a még nem lépett hatályba. Megállapította továbbá, hogy az ügyfelek részére nem az eljárás megindításáról szóló értesítést küldték hirdetmény útján, hanem az érdemi határozatot, melyre a Ket. 24. § (4) bekezdés *b*) pontja alapján volt lehetőség. A végzés indokolása szerint megalapozatlan az ügyfeleknek az az érvelése, mely szerint minden ügyfél tekintetében egyedileg kell a hatóságnak vizsgálnia, hogy a hirdetményi kézbesítés feltételei fennállnak-e. Az ügy típusa, jellege, terjedelme alapján kell a hatóságnak azt megállapítani, hogy milyen hatásterületet, mennyi ingatlant, és milyen számú ügyfélkört érint. Az Indokolásban a bíróság kifejtette továbbá azt is, hogy az adott ügyben „nem annak van jelentősége, hogy a vezetékJog bejegyzésével kapcsolatos földhivatali eljárás során az adott ingatlant érintő bejegyző határozatot az ingatlan tulajdonosainak tudták-e kézbesíteni vagy sem.” Utalt továbbá arra, hogy a bejegyzés a kérelmező állításával szemben nem 92, hanem több mint ezer ingatlant és azok tulajdonosait érinti. Mindezek alapján a közigazgatási bíróság megállapította, hogy a közigazgatási hatóság döntésének hirdetmény útján történő közlése jogszerű volt.

- [91] A közigazgatási bíróság csupán utalt az elsőfokú hatósági határozat meghozatalakor még hatályba nem lépett Ket. 28/D. § (3) bekezdésében foglaltakra, amely értelmében jelentős számú ügyfelet érint az eljárás, ha több, mint ötven ügyfél érintett az eljárás megindításakor.
- [92] Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta, hogy önmagában az ügyfelek nagyobb száma indokolja-e a hirdetményi kézbesítést, miközben az alapügyből is megállapíthatóan az alkotmányjogi panaszt előterjesztők állandó laccímmel rendelkeztek, ahová egyébként a földhivatal utólagos vezetékjogot bejegyző határozata sikeresen kézbesítésre is került. Az is megállapítható, hogy a vezetékjog utólagos földhivatali bejegyzése szigorú feltételekhez kötött {ezek ismertetésre kerültek az Indokolás IV.4. részében (Indokolás [40]–[42])}. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor hivatalból tudomása van az ombudsman AJB 5747/201. számú Jelentéséből, hogy a vezetékjog utólagos feltételei fennállására nézve a hivatalhoz számos panasz érkezett, melyekben nemcsak (a vezetékjog megállapítására vonatkozó) elsőfokú hatósági határozat hirdetményi közléssel történő értesítését kifogásolták, hanem azt is, hogy a hirdetményi közlés folytán a panaszosok elestek jogorvoslati joguktól.
- [93] A hirdetményi kézbesítés valójában egy vélelem, a kézbesítésnek egy kivételes módja, mivel a Ket. főszabálya szerint az eljáró hatóságnak mindent meg kell tennie az ügyfél (siker) értesítése érdekében. A Ket. 80. § (1) bekezdése kifogásolt fordulata azonban nincs ellentétben a fentiekkel, hiszen a más közlési mód „előre eredménytelennek mutatkozik fordulata” alapján is csak abban az esetben alkalmazható ez a rendelkezés, {amint az Alkotmánybíróság azt már az Indokolás V. részében az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz vizsgálata kapcsán kifejtette (Indokolás [43] és köv.)}, amennyiben más közlési mód eleve nem biztosítaná a hatóság döntésének az ügyféllel való tényleges közlését. Erre nézve mérlegelési jogot biztosít a közigazgatási hatóság számára.
- [94] Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben kifejtette továbbá: „[a] hirdetményi típusú kézbesítés [...] funkciója is az eljárás lefolytatásának gyorsítása, egyszerűsítése. Egyrészt azt szolgálhatja, hogy a kézbesítés lehetetlensége ne képezze az eljárás lefolytatásának (befejezésének) akadályát. Másrészt az indokolhatja az alkalmazását, ha az érintettek nagy száma miatt a kézbesítendő felkutatása és a kézbesítés joghatásainak bevétele nagyobb érdeksérelmet okozna, mint a hirdetményi kézbesítésből eredő esetleges érdeksérellem (nevezetesen, hogy az érintettek nem feltétlenül követik – és ez nem is várható el – folyamatosan a hirdetményeket, így nem feltétlenül értesülnek az adott döntésről). Vagyis alapvetően kisegítő szabályról van szó, olyan esetekre nézve, amikor a személyes közlési formák alkalmazása vagy objektíve lehetetlen, vagy nagyobb érdeksérellemmel járna, mint a nem személyes közlési formák alkalmazása” (Abh2., Indokolás [68]).
- [95] Megállapította továbbá, hogy „[a] jogalkotó a közlési formák szabályozásakor köteles az adott cél eléréséhez szükséges legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozás nem érintheti az alapvető jog lényeges tartalmát. Ezért a kizárólag hirdetményi jellegű [...] kézbesítés akkor minősül alkotmányosnak, ha az eljárás és döntés jellegéből (tartalmából) kiindulva ez nem vezet a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog szükségtelen vagy aránytalan korlátozására. A hirdetményi típusú közlés azonban az ügy érdemére vonatkozó, az érintett személy jogi helyzetére kihatással járó illetve eljárási helyzetét alapvetően meghatározó (főként az eljárást megindító, és befejező) döntések esetében csak különösen indokolt esetben alkalmazható. (Ilyen indok lehet, ha az érintett az eljárás során nem volt elérhető, nincs meghatalmazottja, nem állított kézbesítési megbízottat, vagy – mint az ismeretlen székhelyű cég megszüntetésére irányuló eljárás esetében – az eljárás oka éppen a kézbesítés lehetőségének hiánya.) Önmagában az eljárás egyszerűsítése és gyorsítása azonban nem minősül kellő súlyú indoknak” (Indokolás [69]).
- [96] Az eljáró közigazgatási hatóság döntésének hirdetményi kézbesítését a Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján, figyelemmel a Ket. 80. § (3) bekezdésére, az ügyfelek nagy számára és az eljárás hatékonyságára tekintettel, mérlegelési jogkörében, célszerűségi okból hozta meg, melyre vonatkozóan a közigazgatási bíróság döntése jogszerűnek ítélte. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán megállapítja, hogy jelen ügyben az eljáró közigazgatási hatóság olyan érdemi határozatának a hirdetményi kézbesítéséről döntött, amely a már fennálló, ám az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre még nem került vezetékjog megállapítását rendelte el. Tehát az érintett ingatlanokon már korábban is fennállt, létezett (légvezetékes vagy földkábeles) hálózat, amelynek azonban az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése valamilyen oknál fogva (lásd: Indokolás [37]) elmaradt. A vezetékjog fennállását megállapító közigazgatási határozat, majd az az azon alapuló ingatlan-nyilvántartási bejegyzés (vezetékjog utólagos bejegyzése) tehát deklaratív jellegű, a Vet. 172. § (3) bekezdése szerinti többletjogokat és kötelezettségeket nem keletkeztethetett, annak csupán az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzéséről, és nem magáról a vezetékjog alapításáról rendelkezett.

- [97] Az eljáró hatóság és a közigazgatási bíróság az ügyfelek nagy számával indokolta a hirdetményi kézbesítést, melyre vonatkozó jogszabályi rendelkezés (a Ket. 28/D. §-a) azonban az elsőfokú hatósági döntés/határozat meghozatalakor még nem lépett hatályba. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az érdemi döntés hirdetményi kézbesítése az állandó lakcímmel és onnan idézhető ügyfél részére a Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontja „alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik fordulata” nem a lehetetlenség okán, hanem valójában csak az eljárás gyorsításaként (illetve egyszerűsítéseként, a részjogerő miatt), célszerűségi, gazdaságossági okokból került alkalmazásra. Tekintettel az ügyfelek lakcímének ismert voltára, ugyanis nem lett volna akadálya annak, hogy csupán azokkal az ügyfelekkel szemben kerüljön sor a hirdetményi kézbesítés „előre eredménytelen” fordulatának alkalmazására, akikkel szemben valószínűsíthető volt, hogy a hatóság más módon nem tudja őket értesíteni.
- [98] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált bírói döntés a tisztességes eljárás-hoz való jogot sértette azzal, hogy a Ket. 80. § (1) bekezdés *d)* pontja hirdetményi kézbesítésen kívül igénybe vehető egyéb közlési módok alkalmazása során a hirdetményi kézbesítés feltételének „előre eredménytelennek mutatkozik” fordulatát mint normatartalmat úgy értelmezte, hogy az eleve eredménytelenséget önmagában az ügyfelek jelentős, nagy száma, illetve pusztán célszerűségi és gazdaságossági okok folytán megalapozottnak tartotta, függetlenül attól, hogy az ügyfél rendelkezik-e olyan lakcímmel, melyen ténylegesen sikeresen értesíthető (megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy az elsőfokú határozat meghozatalakor a Ket. e tárgyban idézett 28/D. §-a nem volt hatályban). A tényleges, idézhető lakcímmel rendelkező ügyfelekre nézve az érdemi döntés közlésének hiánya folytán a tisztességes hatósági eljárás sérelme annak folytán valósult meg, hogy a bírói döntés a fentiek szerinti rendelkezés célszerűségi, gazdaságossági okból történő alkalmazásával valójában megfosztotta őket ügyféli jogaik gyakorlásától, valamint attól, hogy a jogorvoslati jogukról dönthessenek.
- [99] Ezért az Alkotmánybíróság a Veszprémi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.Kpk.50.469/2012/9. számú végzése alaptörvény-ellenességét állapította meg, és azt az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a bírói döntés megsemmisítésével összefüggő jogkövetkezmények levonása (így pl. a ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vezetékjoggal összefüggésben) – figyelemmel az Abtv. 43. § (3) bekezdésében foglaltakra – a rendes bíróság feladatkörébe tartozik.
- [100] Mivel a bírói döntést az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére tekintettel megsemmisítette, ezért annak az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésébe, továbbá a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseibe ütközését már nem vizsgálta.
- [101] 3. Ahogyan az Alkotmánybíróság a határozata indokolásának III. 3. pontjában (Indokolás [25]–[26]) már kifejtette, alkotmányos követelmény kezdeményezésére nincs az egyedi normakontroll kezdeményezőjének alanyi jogosultsága, ami azonban nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során hivatalból eljárva állapítson meg valamely norma vagy normák alkalmazása során irányadó alkotmányos követelményt. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie”.
- [102] Az Alkotmánybíróság eljárása során – az alapul szolgáló ügy kapcsán – hivatalból észlelte, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás sérelmét eredményezheti, hogy az idézhető lakcímmel rendelkező ügyfél ugyanazon közigazgatási hatósági eljárásban sem annak megindításáról, sem a hatósági döntésről nem szerez tudomást. Ez azokban a közigazgatási eljárásokban fordulhat elő, amelyekben a közigazgatási hatóság az eljárás megindulásáról szóló tájékoztatást/értesítést a Ket. 29. § (4) bekezdés *b)* pontja alapján (amely mellőzhetővé teszi az eljárás megindításáról szóló értesítést abban az esetben, ha a hatóság nyolc napon belül dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, továbbá, amennyiben az eljárást megszünteti) mellőzi, majd ezt követően a idézhető lakcímmel rendelkező ügyfélnek az érdemi hatósági döntésről szóló értesítést/tájékoztatást a Ket 80. § (1) bekezdés *d)* pontjának „előre eredménytelennek mutatkozik fordulata alapján hirdetményi kézbesítés útján közli. Így a fenti két rendelkezés egy eljárásban való együttes alkalmazása azt eredményezi, hogy az idézhető lakcím ellenére az ügyfelet elzárja az eljárás során ügyféli jogainak gyakorlásától, így az ügyfélnek az adott hatósági eljárásban a hatósági eljárásról való tényleges értesülése hiányában nem áll módjában mérlegelnie jogi helyzetét, továbbá nem dönthet ügyféli jogainak gyakorlását illetően. Ugyanakkor az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljárás-hoz való alapjog részét képezi, hogy ügyfél jogait a közigazgatási eljárás során gyakorolhassa, melynek elengedhetetlen feltétele az eljárás

megindulásáról vagy legalább az érdemi döntésről való értesítése. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányos értelmezésének előmozdítása érdekében megállapította, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény a jogalkalmazó számára, hogy a közigazgatási eljárás során az idézhető lakcímmel rendelkező ügyfelek esetében, azokban az ügyekben, ahol az eljárás megindulásáról szóló értesítés a Ket. 29. § (4) bekezdés *b*) pontjának „az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül dönt” fordulatára tekintettel mellőzve lett, a hatóság érdemi döntéséről való közlés, tájékoztatás olyan formában történjen, amely lehetővé teszi az ügyfél tényleges értesülését. Míg a hatósági döntés közlése során csak abban az esetben lehet alkotmányos keretek között helye a hirdteményi kézbesítés Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontja „vagy alkalmazásuk előre eredménytelennek mutatkozik” szövegrésze szerinti közlési mód alkalmazásának, ha magának az eljárásnak a megindulásáról az ügyfél már értesült.

VII.

[103] Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. május 2.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

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.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

[104] A többségi határozat rendelkező részének 3. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megállapításával az alábbi okok miatt nem értek egyet.

[105] 1. Az indítvány kapcsán felmerülő alapvető alkotmányossági problémának azt a joggyakorlatot látom, amely szerint a jogalkalmazók a Ket. 80. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglalt, a hirdteményi úton történő közlést kivételesen, más közlési mód alkalmazásának elháríthatatlan akadályba ütközése, vagy előre láthatóan eredménytelen volta esetére lehetővé tevő szabályt pusztán az ügyfelek nagy számára tekintettel, az eljárás gyorsítása-ként célszerűségi, gazdaságossági okokból az ismert lakcímmel rendelkező ügyfelek esetében is alkalmazzák. Az ilyen, az említett jogszabályi rendelkezés szövegéből nem következő értelmezést elfogadhatatlannak tartom.

[106] A rendelkező rész fentiekből következően általam is támogatott 1. pontja is éppen erre tekintettel állapítja meg a támadott bírói ítélet alaptörvény-ellenességét, és semmisíti meg azt. Véleményem szerint a jelen ügyben megfogalmazott alkotmányos követelménynek a helyes joggyakorlat erősítése érdekében fontos lett volna a bírói döntés megsemmisítését alátámasztó, a határozat indokolásának VI. 2. pontjában (Indokolás [37]) kifejtett, alap-

vetően a vonatkozó norma értelmezési tartományának, alkalmazhatóságának alkotmányos kereteit kijelölő érvrendszert hangsúlyoznia [v.ö.: Abtv. 46. § (3) bekezdés]).

- [107] 2. A többségi határozatban elfogadott megfogalmazás szerinti alkotmányos követelményt azonban nem kizárólag erre tekintettel nem tudom támogatni. Álláspontom szerint az alkotmányos követelménynek az ott írott két rendelkezés együttes alkalmazhatatlanságára vonatkozó előírása önmagában az alapjogi sérelmet nem zárja ki.
- [108] Az alkotmányos követelménynek a két rendelkezés egyidejű alkalmazásának kizárására vonatkozó kitételéből az – és önmagában, a rendelkező rész 1. pontjában foglalt megsemmisítéssel kapcsolatban az indokolásban írt érvek követelményként való rögzítése nélkül csak annyi – következik, hogy amennyiben nem került sor az eljárás megindításáról való értesítés mellőzésére, a Ket. 80. § (1) bekezdésének *d)* pontjában foglaltak az adott eljárásban továbbra is alkalmazhatók. Mivel e rendelkezés alkotmányos keretek között történő alkalmazásának szükségessége a fentiek szerint a 29. § (4) bekezdés *b)* pontjának alkalmazását követően sem elképzelhetetlen – annak alaptörvény-ellenességét pedig a jelen ügyben is az alapjogot sértő értelmezés okozta –, különösen fontosnak tartottam volna a különvéleményem 1. pontjában foglalt, a határozat indokolásában megfelelően kibontott elvi megállapításoknak az alkotmányos követelményben való rögzítését.
- [109] Mindezekre tekintettel a rendelkező rész 3. pontjában foglalt alkotmányos követelményt a testület többsége által elfogadott tartalommal nem támogatom.

Budapest, 2017. május 2.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/707/2013.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 65. számában.

