

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3081/2024. (III. 1.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.718/2021/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Szender Zoltán ügyvéd) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.718/2021/6. számú ítélete, valamint a Fővárosi Törvényszék 111.K.707.178/2020/18. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából releváns elemei az alábbiak szerint összegezhetőek.
- [3] 2.1. Óbuda-Békásmegyer Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) telekalakítás engedélyezését kérte egy olyan területre vonatkozóan, amely érintette azt a társasházat is, amelyben az indítványozó tulajdoni hányaddal rendelkezik. Az önkormányzat tulajdoni igényének érvényesítése céljából a társasházi ingatlanból 77 m² nagyságú terület leválasztását kérte közút céljára. A leválasztandó területet a társasház alapító okiratában rögzítettek szerint az indítványozó használja, az az indítványozó tulajdonában álló ingatlan parkolójaként funkcionál.
- [4] A telekalakítási kérelem megindításának tényét Budapest Főváros Kormányhivatala (a továbbiakban: I. r. alperes) a telekalakítással érintett földrészlet tulajdoni lapjára feljegyezte, az eljárás megindításáról az indítványozót külön nem értesítette. Az I. r. alperes 2020. június 23-án kelt 800207/8/2020. számú határozatában – Budapest Főváros II. Kerület Polgármesteri Hivatal Jegyzője (a továbbiakban: II. r. alperes) szakhatósági állásfoglalásában foglaltakra is figyelemmel – az önkormányzat kérelmének megfelelően a telekalakítás, ezen belül is a telekfelosztás elvi engedélyezéséről döntött. A határozatot az indítványozó részére kézbesítették, aki ekkor értesült az eljárásról.
- [5] 2.2. Az indítványozó anyagi jogi és eljárási jogi jogsérelmekre hivatkozással keresettel támadta meg a határozatot, hivatkozva az ügyféli jogok megsértésére, a tényállás tisztázatlanságára és az önkormányzat kérelmezői jogosultságának hiányára. A Fővárosi Törvényszék 111.K.707.178/2020/18. számú jogerős ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. Megállapította, hogy az indítványozó ügyféli jogállását az I. r. alperes nem vitatta, a határozatot részére kézbesítette, ezért az indítványozó a közigazgatási eljárásban ügyfélnek minősült. Hangsúlyozta, hogy az I. r. alperes bizonyítást nem folytatott le, az eljárás megindításáról való ügyféli értesítés szükségességének más esetei sem álltak elő, az indítványozó sem jelölt meg olyan általános vagy különös szabályt, amely a telekalakítási eljárásban az ügyfelek értesítését kötelezővé teszi. Az indítványozó keresetösszege vizsgálata során megállapította, hogy sem a határozat, sem II. r. alperes állásfoglalása nem állapít meg jogot vagy kötelezettséget az indítványozó számára. Arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozónak a perben nem sikerült bizonyítania, hogy az ügy jogát, illetve jogos érdekét közvetlenül érinti, ezért a Törvényszék szerint keresetösszege jog hiányában nem kérhetette a közigazgatási határozat törvényességi felülvizsgálatát (Fővárosi Törvényszék ítélete, Indokolás [11]–[13]).
- [6] 2.3. A jogerős ítélettel szemben jogszabálysértésre hivatkozással az indítványozó nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, hivatkozva többek között arra, hogy a telekalakítás tényleges megvalósításával a tulajdonában álló in-

gatlamból területet veszít el, ezáltal pedig csökken az ingatlana értéke. Megítélése szerint nem csupán ügyfélnek, de ellenérdekű ügyfélnek minősül, ezáltal garanciális eljárási jogai sérültek részvételi joga biztosítása hiányában. A Kúria a Kfv.III.37.718/2021/6. számú ítéletével a felülvizsgálati kérelemmel támadott ítéletet hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy a keresettel támadott körben az indítványozó közvetlen jogi érdekeltsége sem személyi, sem tárgyi vonatkozásban nem áll fenn, az elvi jellegű engedélyezés az indítványozó tulajdonjogát közvetlenül nem érintette. Kifejtette, hogy a közigazgatási perben a perindítási jogosultság feltétele a fél perbeli jogképessége, továbbá az, hogy az eljárás alapjául szolgáló ügy a fél jogát, illetőleg jogos érdekét közvetlenül érintse. Ez az érintettség a keresetösségi jogban testesül meg. A Kúria szerint ez meghatározott érdekeltségi kapcsolatot feltételez a fél és a közigazgatási tevékenység között. Az ügyféli jogállás nem jelenti automatikusan a kereset érdemi elbírálásának lehetőségét is, annak feltétele az adott jogsértéshez kapcsolódó közvetlen jogi érintettség, amelyet neki kell igazolnia. Hangsúlyozta a Kúria, hogy a telekalakítás egy elvi engedélyezési eljárás, egy jövőbeni lehetséges területvonásnak lehet az alapja, nem jár együtt a változás ingatlan-nyilvántartási átvezetésével, tehát a tulajdoni viszonyokat közvetlenül nem érinti. Azt is hangsúlyozta, hogy amennyiben a telekalakítás érintené a tulajdonjogot, akkor abban érintett nem az indítványozó, hanem a társasház-közösség lenne. A Kúria azt is kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság feleslegesen bocsátkozott az indítványozó által megjelölt eljárási jogsérelem vizsgálatába, ugyanis kimondta az elsőfokú ítéletében, hogy az indítványozónak közvetlen érintettsége az ügyben nincs, így pedig keresetösségi joggal nem bír. A Kúria szerint ebből az következik, hogy az általa megjelölt jogsérelmek érdemi vizsgálatát figyelmen kívül kell hagyni (Kúria ítélete, különösen Indokolás [25]–[26]).

- [7] 3. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.III.37.718/2021/6. számú ítélete, továbbá a Fővárosi Törvényszék 111.K.707.178/2020/18. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta. Az indítványban és az indítvány kiegészítése során arra hivatkozott, hogy a támadott ítéletek sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.
- [8] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének állított sérelme körében elsősorban arra hivatkozott az indítványozó, hogy a Kúria *contra constitutionem* döntést hozott. Álláspontja szerint a Kúria érvelése azt jelenti, hogy amennyiben valamely fél az adott ügyben ügyfélnek minősült, akkor ez egyben keresetindítási joggal is felruházza, de ez mégsem jelent egyben keresetösségi jogot is. Ezt az álláspontot tévesnek tartja, ami szerinte alaptörvény-ellenes jogértelmezést valósít meg. Hangsúlyozta, hogy amennyiben a hatósági ügy közvetlenül érintette a panaszos jogát vagy jogos érdekét, úgy elvi élel kimondható, hogy az ügy érdemi lezárását megtestesítő határozatban foglaltakkal kapcsolatos közvetlen jogi érintettsége is fennáll. Jelentősége van szerinte annak, hogy jelen ügyben egy közigazgatási jogvitáról volt szó, amely esetben a perindítás lehetőségét (szemben egy polgári perrel) külön törvényhely alapozza meg, amely során azt is megállapítja a törvényhely, hogy egyáltalán ki jogosult a per megindítására. Álláspontja értelmében az eljáró bíróságok ebbéli indokolása formális, nem elégséges. Ha a jogalkotó úgy rendelkezett, hogy az ügyfelek egy konkrét személyi körként indíthatnak közigazgatási pert, akkor ebből szerinte egyenesen következik, hogy a perindításra jogosultnak joga keletkezett arra, hogy keresete érdemben elbírálásra is kerüljön. Az indítványozó szerint az ily módon egyértelmű törvényi szabályt a bíróságok nem vették figyelembe. Hangsúlyozta azt is, hogy a Kúria nem volt figyelemmel arra, hogy az indítványozó nem csak azért támadta a hatósági döntést, mert számára az abban foglaltak valamely oknál fogva nem kedvezőek, hanem azért is, mert ügyféli jogai teljesen kiüresedtek, mivel az alapeljárásba ügyfélként a hatóság őt be sem vonta. Szerinte, ha ügyfél volt az indítványozó, de ügyféli jogait nem tudta gyakorolni, akkor már alappal támadja a véglegessé vált döntést.
- [9] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelme körében utalt rá, hogy szerinte egységes a bírói gyakorlat abban, hogy az ügyfél elsőfokú eljárásban való részvételét garantáló szabályok teljes figyelmen kívül hagyása valamely ügyfél jogainak közvetlen érintettsége folytán az ügy érdemére kiható eljárási szabály megsértésének minősül, melynek következtében sérültek a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését biztosító, garanciális törvényi rendelkezések is. Arra hivatkozott, hogy mivel ezen jogsérelmet az ügyben eljáró bíróságok nem vették figyelembe (a panaszos keresetösségi jogának el nem ismerése okán), ezért a bírósági eljárás során sérült a tisztességes bírósági eljáráshoz való joga is.
- [10] 4. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 36. § (10) bekezdése alapján engedélyezte a Fővárosi Kormányhivatal számára, hogy az Alkotmánybíróság határozatának meghozatalát megelőzően írásban ismertesse az indítvánnyal kapcsolatos álláspontját.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

[12] 2. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) indítvánnyal érintett, az alapügy elbírálása idején hatályos rendelkezései:

„5. § [...] (1) Az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet.

(2) A hatóság biztosítja

a) az ügyfél [...]

számára, hogy jogait és kötelezettségeiket megismerhessék, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.”

„10. § (1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.”

[13] 3. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„4. § (1) A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége.

(2) A vitatott tevékenység akkor lehet közigazgatási jogvita tárgya, ha bármely a közigazgatási tevékenységgel közvetlenül érintett fél a vitatott tevékenységgel szemben jogszabály által biztosított közigazgatási jogorvoslatot kimerítette, vagy a pert jogszabály előírása miatt más közigazgatási eljárás előzte meg.”

„17. § A per megindítására jogosult

a) az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti [...].”

„88. § (1) A bíróság a keresetet elutasítja, ha

a) a kereset alaptalan,

b) a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg,

c) olyan eljárási szabályszegés történt, amelynek az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatása nem volt.”

[14] 4. Az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól szóló 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kormányrendelet) indítvánnyal érintett rendelkezései:

„23. § (1) A telekalakítási eljárás megindítását az eljárás iránti kérelem benyújtását követő munkanapon valamennyi érintett tulajdoni lapon széljegyezni kell. A telekalakítási eljárás megindítása tényét a széljegyzést követő 8 napon belül hivatalból kell feljegyezni, kivéve, ha a kérelem visszautasítására kerül sor. Az erről szóló végzésben a széljegy törléséről rendelkezni kell, és annak véglegessé válását követő napon azt az ügyfelek értesítése nélkül törölni kell a tulajdoni lapról.

[...]

(3) A telekalakítási eljárás megindítás ténye (1) és (2) bekezdésben foglaltak szerinti feljegyzésének, illetve törlésének ingatlan-nyilvántartási fogatosításáról az ügyfeleket – ha jogszabály másként nem rendelkezik – külön értesíteni nem kell.”

III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.
- [16] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírói döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont], továbbá tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [17] Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 27. §]. Az indítvány továbbá megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pont].
- [18] 2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételevé, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [19] 2.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában kettő, részben összefüggő okból állította a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz való jog sérelmét. Egyrészt azt állította, hogy az eljárás megindulásáról való értesítés hiányában nem tudta gyakorolni ügyféli jogait, másrészt pedig azt sérelmezte, hogy a keresetösségi jog *contra constitutionem* értelmezésével a bíróságok ellehetetlenítették a jogérvényesítést. Előbbi eset vonatkozásában egyaránt állította a XXIV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is (tekintettel arra, hogy a bíróságok nem orvosolták a hatóság hibáját), utóbbi vonatkozásában pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott.
- [20] Az eljárás megindulásáról szóló értesítés elmaradása kapcsán az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy mivel az indítványozó által állított sérelem már az eljárás hatósági szakaszában bekövetkezett, ezért az indítvány ezen elemét – tartalma szerint – a XXIV. cikk (1) bekezdése alapján bírálta el.
- [21] 2.1.1. Az alkotmányjogi panasz, figyelemmel az Alkotmánybíróság Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összefüggő, jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából releváns gyakorlatára, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem fogalmaz meg. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett értékelnie, hogy az indítvány felveti-e a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételevét.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az elsőfokú bírósági eljárástól kezdődően következetesen hivatkozott arra, hogy az eljárás megindításáról való értesítés elmaradása megghiúsította azt, hogy a hatósági eljárásban élni tudjon ügyféli jogaival. A Törvényszék ezt az állítást megvizsgálta és érdemben alaptalannak találta, miközben azt is leszögezte, hogy a részvételt biztosító garanciális szabályok megsértése az ügy érdemi elbírálására is lényeges kihatással bírő szabályszegés lenne. A törvényszék azonban levezette, hogy a vonatkozó jogszabályokból nem következik az, hogy a hatóságnak másképp kellett volna eljárnia, azaz nem helytálló az az állítás, hogy külön értesítenie kellett volna az ügyfelet (törvényszék ítélete, Indokolás [10]–[11]). Az indítványozó az eljárás további szakaszaiban (így az alkotmányjogi panaszban is) ugyanerre hivatkozott, anélkül azonban, hogy konkrétan rámutatott volna, hogy a hatóság számára az értesítési kötelezettség (a részvétel biztosításának általános szabályán túl) konkrétan melyik jogszabályból következik. Ugyanígy azt sem állította, hogy a vonatkozó jogszabályok (amennyiben azok valóban nem teszik kötelezővé az indítványozó értesítését) alaptörvény-ellenesek lennének.
- [23] Kétségtelen, hogy a törvényszék a kereseti kérelmet érdemben elbírálta, az ítéletet pedig a Kúria hatályaiban fenntartotta. Az ítéletben foglaltakhoz képest az indítványozó új érvet nem hívott fel.

- [24] Az indítványozói álláspontból lényegében az következik, hogy szerinte csak az az értelmezés egyeztethető össze a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, ha a hatóság a kérelemre induló eljárásokban minden esetben értesíti az (ellenérdekű) ügyfeleket az eljárás megindításáról. Ilyen konkrét előírást ugyanakkor az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) az eljárás idején hatályos állapot szerint nem tartalmazott, azt a jogalkotó csak 2021. január 1. napjától kezdődő hatállyal írta elő. Az indítványozó jelen esetben kizárólag az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, és abban is csupán a bíróságok indítványozótól eltérő jogértelmezését vitatta, nem támasztotta alá azonban az indítvány azt, hogy a bíróságok jogértelmezésével szemben miért az indítványozó értelmezése az egyetlen alaptörvény-konform értelmezés, és a bíróságok értelmezése miért vált kétséget kizáróan a bíróságokat az Alaptörvény 28. cikkéből fakadóan megillető értelmezési tartomány kereteit túllépővé, azaz *contra constitutionem*-mé. Addig ugyanis, amíg az eljáró bíróságok az értelmezési tartomány alkotmányos keretein belül hozzák meg döntéseiket, az általuk választott jogértelmezés helyessége csak szakjogi (és nem pedig alkotmányjogi) értelemben kérdőjelezhető meg, melynek megítélésére az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.
- [25] Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag a bírói döntéseknek az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamenyny jog sérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogvédelem nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ami nem adhat alapot számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor [3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]]. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon [3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]].
- [26] Mindezek fényében az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panasz ezen elemében valójában az eljáró bíróságok indítványozótól eltérő jogértelmezését vitatta, ami a fentiek szerint (kifejezetten az értesítés elmaradására vonatkozó szabályozás alaptörvény-ellenességének állítása nélkül, vagy pedig az értesítési kötelezettség fennállásának megindokolása nélkül) szakjogi-törvényességi, és nem pedig alkotmányossági kérdésnek tekinthető, ekként az Alkotmánybíróság hatáskörén kétséget kizáróan kívül esik, függetlenül az indítványozó érveinek helytállóságától vagy azok esetleges helytelenségétől. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a Kúria anyagi jogi jogértelmezésen alapuló döntésével, valamint annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására [3364/2017. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [21]]. Az Alkotmánybíróság ezért azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panasz ezen eleme nem veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét sem, ekként pedig az Abtv. 29. §-a szerinti vagylagos befogadhatósági feltételek egyikét sem teljesíti.
- [27] Az Alkotmánybíróság e körben azt sem hagyhatta figyelmen kívül, hogy a jogalkotó általi mulasztással előidézt alaptörvény-ellenesség esetleges hivatalbóli vizsgálata esetén az Alkotmánybíróság nem semmisítheti meg a vizsgált jogszabályi rendelkezést, ezért az Alkotmánybíróság jelen esetben nem látta indokoltnak a jogalkotó általi mulasztással előidézt alaptörvény-ellenesség vizsgálatának szükségességét sem.
- [28] 2.1.2. Az alkotmányjogi panasz azon elemét érintően, amely az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét a keresetőségi jog *contra constitutionem* értelmezésére alapozva állította, az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [29] Az alkotmányjogi panasz, figyelemmel az Alkotmánybíróság Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggő, jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából releváns gyakorlatára, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem fogalmaz meg. Az Alkotmánybíróságnak ezért azt kellett értékelnie, hogy az indítvány felveti-e a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét.
- [30] Az Alkotmánybíróság szerint a keresetőségi jog mikénti értelmezése alapvetően szakjogi kérdés, alkotmányjogi szempontból annyiban bír jelentőséggel, hogy adott esetben a keresetőségi jog téves értelmezése el tudja lehetetleníteni a jogérvényesítést. Az indítványozó lényegében éppen ezt állította az alkotmányjogi panaszában.
- [31] A Kúria ítélete indokolásának [27] bekezdése szerint a törvényszék feleslegesen bocsátkozott az indítványozó által állított eljárási jog sérelem vizsgálatába, ugyanis a keresetőségi jog hiányában ennek vizsgálatát figyelmen kívül kell hagyni. Mindeközben kétségtelen, hogy a Kp. 88. § (1) bekezdése külön pontban szabályozza az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással nem járó eljárási szabályszegés és a közvetlen sérelem hiánya miatti el-

utasítást. Az ügyben felmerülő kérdés mindezek alapján az, hogy szabtak-e a bíróságok önkényesen olyan feltevést az igényérvényesítésre, amely a Kp.-ból nem következik, ezáltal alaptörvény-ellenesen korlátozták-e a bíróságok a konkrét ügyben az indítványozót a bírósági eljárásban történő igényérvényesítésben.

- [32] Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az alkotmányjogi panaszban foglalt állítás – jelesül az, hogy a bíróságok ítéletei *contra constitutionem* értelmezték az indítványozó Kp. 88. § (1) bekezdés *b)* pontjában rögzített keresetösségi jogát – felvetette a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Csak érdemi vizsgálat keretében állapítható meg, hogy a bíróságok *contra legem* döntést hoztak-e, és az esetleges *contra legem* döntés egyúttal *contra constitutionem* jogalkalmazásnak tekinthető-e.
- [33] 2.2. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [34] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [35] 1. Az indítványozó lényegében azt állította, hogy az ügyben eljáró bíróságok *contra legem* értelmezték a keresetösségi jog kérdését, ami végső soron keresetnek tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal össze nem egyeztethető elutasításához, ezáltal *contra constitutionem* értelmezésre vezetett. A *contra constitutionem* értelmezés körében a 3295/2019. (XI. 18.) AB végzésen keresztül hivatkozott az Alkotmánybíróság jelen tárgykörben kimunkált gyakorlatára, saját ügyét igyekezett az abban foglalt feltételeknek megfeleltetni.
- [36] Az Alkotmánybíróságnak ezért mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy jelen ügyben milyen eljárási jogi szempontok nyújtanak segítséget a *contra legem* jogértelmezés megítéléséhez.
- [37] 1.1. Az Alkotmánybíróság korábbi döntése szerint (részben még korábbi eljárási jogszabályra alapozva) a keresetösségi jog kifejezés ugyan ebben a formában nem szerepel egyetlen magyar jogszabály szövegében sem, az azonban nem más, mint a jogtudomány, illetve a joggyakorlat által kimunkált elnevezése egy tételes jogi normának, mégpedig a vitában való érdekeltiségnek. Az érdekeltiség vizsgálata nemcsak joga, hanem Kp. 17. § (1) bekezdés *a)* pontja értelmében kötelezettsége is az eljáró bíróságoknak. Az érdekeltiség megállapítása előfeltétele annak, hogy a bíróságok ne bármilyen kérelem, hanem csak olyan kérelem alapján legyenek jogosultak és kötelesek eljárni, melyet az arra jogosult érdekelt terjeszt elő; ellenkező esetben bárki korlátok nélkül állíthatna bármilyen sérelmet, melyet a bíróságok kötelesek lennének érdemben megvizsgálni [3220/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [31]–[32]].
- [38] A fentiek szerint az Ákr. és a Kp. sem használja kifejezetten ezt a fogalmat, a keresetösségi jog eljárási jogi szempontból lényegében a Kp. 88. § (1) bekezdés *b)* pontján keresztül manifesztálódik. A keresetösségi jog kérdése tartalma szerint arra ad választ, hogy a perbeli jog a konkrét felperest az adott tényállás alapján konkrét alperessel szemben megilleti-e.
- [39] 1.2. Az indítványozó azzal érvelt, hogy a hatósági ügy ügyfelének szükségképpen rendelkeznie kell keresetösségi joggal is, azaz szerinte a keresetindítási és keresetösségi jog egybeesik. Szerinte a bíróságok nyilvánvalóan vonatkozó jogi normát nem vettek figyelembe, hiszen az Ákr. 114. (1) bekezdése biztosítja a közigazgatási per megindítását a hatósági ügy ügyfele számára. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette és összevetette az Ákr. és a Kp. vizsgált kérdésre vonatkozó szabályait.
- [40] Akinek az Ákr. 10. § (1) bekezdésének első fordulata szerint jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, az ügyfélnek minősül. A Kp. 17. § *a)* pontja szerint, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti, az felperes lehet. Az Ákr. „ügyről”, a Kp. pedig „közigazgatási tevékenységről” szól, de a Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a hatósági ügy közigazgatási tevékenységnek minősül, tekintettel az Ákr. 7. § (2) bekezdésére is. Ez alapján kétségtelen, hogy a hatósági ügy ügyfele a közigazgatási perben felperes lehet (azaz van keresetindítási joga), amit jelen ügyben a bíróságok se vitattak. Az Alkotmánybíróság azért hívja fel mégis a figyelmet erre a szabályra, mert abban a vonatkozásban is jelentősége van, hogy amíg a per megindítására az jogosult, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti, addig a keresetet a Kp. 88. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint el kell utasítani, ha a felperes jogának vagy jogos érdekének közvetlen sérelme nem állapítható meg. Amíg tehát a perindításhoz az ügyben való közvetlen érintettség kell, addig az eredményes keresethez közvetlen sérelem. A két meghatározás különbségéből logikusan vezethető le az, hogy az

ügyben való érintettség nem egyenlő a bekövetkezett sérelemmel, így a perindítási jog sem egyenlő a keresetőségi joggal (a konkrét ügyben lényegében a bíróságok erre alapozták álláspontjukat). Dogmatikai szempontból a keresetindítási jog eljárási jogi kérdés, míg a keresetőségi jog mindig a fél és a per tárgya közötti anyagi jogi kapcsolatra vonatkozik. Ha a felperesnek van keresetindítási joga, és lehet a per tárgyával összefüggő anyagi jogi jogosultsága vagy jogos érdeke, de olyan kérdés tekintetében támadja a közigazgatási cselekményt, mely kérdés anyagi jogi jogosultságát vagy jogos érdekét közvetlenül nem érinti, akkor az adott kérdésben nincs keresetőségi joga.

- [41] Az Alkotmánybíróság korábbi ügyben már kimondta, hogy az ügyféli jogállás nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a bíróság érdemben bírálja el az ügyet. A jogorvoslathoz való jogra fókuszálva megállapította: „Helytállóan [...] állapította meg [...] a Kúria, hogy önmagában nem sérti a jogorvoslathoz való jogot az, hogy az eljáró bíróság vizsgálja a keresetet benyújtó személy közvetlen érintettségét, és ilyen érintettség hiányában a kereseti kérelmekről nem hoz érdemi döntést. Az pedig jogértelmezési, illetve tényállás-megállapítási kérdés, hogy egy konkrét keresetlevél benyújtója hivatkozott-e olyan okokra, amelyek az érintettségét az adott ügyben megalapozzák, és ezek fennálltát kellő mértékben igazolta-e. Amennyiben e vizsgálatra sor került, és az érintettség hiányát megalapozó okok a bírói ítélet indoklásából kitűnnek, úgy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését sértő alaptörvény-ellenes bírói jogalkalmazás nem állapítható meg.” {3220/2019. (X. 11.) AB határozat, Indokolás [30]}
- [42] 1.3. Ismételten emlékeztet rá az Alkotmánybíróság, hogy a közvetlen sérelem hiánya a kereset elutasításához vezet, méghozzá a Kp. 88. § (1) bekezdés *b)* pontja alapján. A Kp. rendszerében azonban a közvetlen sérelem hiánya csak az egyik elutasítási ok. Emellett a Kp. elutasítási okként tartalmazza a kereset alaptalanságát is (lényegében annak megállapítása, hogy nem történt jogszabálysértés, melynek kimondása logikusan előfeltételezi a keresetőségi jog megállapítását) és az ügy érdemi elbírálására lényeges kihatással nem lévő eljárási szabályszegést is. Utóbbi kategória azért bír jelentőséggel, mert ennek értelmében a lényeges szabályszegés viszont ugyanúgy a keresetnek való helytadáshoz vezet, mint az anyagi jogszabály megsértése. Amint tehát a fentiekből kiolvasható, a felperes anyagi és eljárási jogszabályszegésre egyaránt hivatkozhat.
- [43] Ezt az értelmezést támasztja alá a Kp. tervezetéhez fűzött miniszteri indoklás is, amely szintén az eljárási szabályszegéstől elkülönítve említi a keresetőségi jog hiányát: „A jogszabálysértés hiánya mellett a keresetőségi jog hiánya, illetve a csupán az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabályszegésre hivatkozás eredményezheti a kereset érdemi elutasítását.” A Kp. indoklása pedig az Alaptörvény 28. cikke alapján a Kp. értelmezése során nem hagyható figyelmen kívül. Habár a perben a bíróság elsősorban azt vizsgálja, hogy a határozat megfelel-e az anyagi jogszabályoknak, azonban a döntés érdemére is kiható jogszabályszegés önmagában is hatályon kívül helyezéshez vezethet, ennek a közigazgatási ügy tárgyával közvetlen nem kell szükségképpen összefüggésben lennie. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát az ügyfél akkor is jogosult eljárási szabály megszegésére hivatkozni, ha az anyagi jogi szabály alkalmazása nem okoz neki közvetlen sérelmet.
- [44] Az Alkotmánybíróság ebből azt a következtetést vonta le, hogy habár a keresetőségi jog megfogalmazása anyagi jogi kategória, de a Kp. 88. § (1) bekezdése nem kizárólag a keresetőségi jog dogmatikai szabályai szerint építkezik, hanem ennél tágabban, az anyagi jogi és az eljárási jogi sérelemre is kiterjedően határozza meg az érdekeltséget. A szabály tehát felöleli az eljárási jogi érdekeltséget is, csak az anyagi jogi szabályok megszegésével szemben az eljárási szabály megszegése nem vezet feltétlenül a keresetnek való helytadáshoz (ha az ügy érdemére nem hatott ki). Emiatt az Alkotmánybíróság azt a következtetést vonta le, hogy a Kp. vonatkozásában az érdekeltség nem egyenlő a keresetőség (anyagi jogi érdekeltség) fogalmával.
- [45] 1.4. Jelen ügy szempontjából az előző alpontban foglaltakat azért szükséges külön is kiemelni, mert az indítványozó az eljárás megindításáról való értesítés elmaradása okán eljárási szabály megszegésére is hivatkozott (kiegészített indítvány [29] bekezdés).
- [46] A fentebb rögzítettek alapján az eljárási szabályszegésre való hivatkozáshoz a keresetindítási jog nyilvánvaló előfeltétel, a Kp. 88. § (1) bekezdés *b)* pont szerinti érdekeltséget pedig szintén megalapozza. Ha az eljárási szabály megszegésére való hivatkozásnak előfeltétele lenne egyúttal az anyagi jogi sérelem megléte (kereshetőség) is, akkor az azt jelentené, hogy a felperes (hiába volt ügyfele a hatósági ügynek, ezáltal hiába van érintettsége az ügyben) eljárási szabály megszegését a bíróság előtt nem sérelmezhetné, ami viszont logikusan vezetne ahhoz, hogy egy bizonyos (azaz nem általánosságban, hanem a perben hivatkozott) anyagi jogi kérdés kapcsán való kereshetőség hiánya kizárja az eljárási szabályszegésre történő hivatkozást is. Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az ügy érdemére való kihatás nem csak a konkrét felperes konkrét anyagi jogi sérelmének bekövetkezését jelentheti, azaz nem a konkrét felperes konkrét kereshetőségi jogán alapul. Ellenkező esetben

végeredményben a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog önálló alapjogi jellegének megkérdőjelezése vetődne fel, hiszen anyagi jogi sérelem nélkül nem lenne lehetőség az eljárási jogi sérelem megállapítására sem.

- [47] 2. Mindezen elvi kérdések vizsgálatát követően az Alkotmánybíróságnak azt kellett megítélnie, hogy az ügyben eljáró bíróságok *contra legem* értelmezték-e a vonatkozó szabályokat. Abban az esetben ugyanis, ha a bíróságok jogértelmezése a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelt, úgy az alkotmányjogi panaszban állított okból bizonyosan nem állapítható meg a támadott bírói döntések alaptörvény-ellenessége.
- [48] A törvényszék ítélete egyértelműen ketté bontotta az anyagi jogi kérdés és az eljárási jogi kérdés (jogszabályszegésre való hivatkozás) vizsgálatát és ezeket külön-külön találta megalapozatlannak. Azaz: megállapította ugyan az anyagi jogi sérelem kapcsán a keresetösségi jog hiányát, ettől azonban még az eljárási szabálysze-
gésre hivatkozó indítványi elemet is érdemben elbírált. Erre tekintettel megállapítható, hogy nem foghat helyt az az indítványozói álláspont, ami szerint azért utasította el a bíróság az eljárási tárgyú kérelmét, mert a keresetösségi jog hiányát állapította meg. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a Kúria ítélete indokolásának [27] be-
kezdése egyértelműen azt mondta ki, hogy önmagában a keresetösségi jog hiánya is elég lett volna az eljárási kifogás elutasításához. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban ez a kúriai jogértelmezés még önma-
gában nem vezethet az ítélet alaptörvény-ellenességéhez. Minden további feltétel vizsgálata nélkül ennek el-
sődleges oka az, hogy a Kúria ezt egy felülvizsgálati eljárásban mondta ki, miközben a felülvizsgálni kért ítéle-
tet hatályában fenntartotta. Azaz: a Kúria indokolása nem eredményezte az elsőfokú bíróság ítéletének megvál-
toztatását, indokolásának rendelkező részi következménye nincs. A Kúria álláspontja ezáltal legfeljebb olyan
módon hathatott ki az ügy mikénti megítélésére, hogy érdemben nem vizsgálta felül az indítványozó eljárási
tárgyú kérelmét, amire azonban az indítványozónak a Kp. felülvizsgálati befogadási szabályozásából adódóan
egyébként sem volt az Alaptörvény által védett alanyi joga.
- [49] A törvényszék ítélete a fentiek szerint nem tekinthető *contra legem* jogalkalmazásnak, a Kúria ítélete pedig ezt
az ítéletet hatályában fenntartotta, így a Kúria indokolása a bírói döntést érdemben nem befolyásolta. Mindezek
alapján a bírósági ítéletek jelen esetben nem vezettek *contra constitutionem* jogalkalmazás által a tisztességes
bírószági eljáráshoz való jog sérelméhez.
- [50] 3. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint el-
utasította.

Budapest, 2024. február 13.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/613/2023.

