

Alkotmánybíróság

(1015 Budapest, Donáti u. 35-45.)
részére

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV / 1162-0 / 2018	
Érkezett: 2018 JÚL 13.	
Példány: 2	Kezelőiroda:
Melléklet: 31 db	<i>lu'</i>

Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(1027 Budapest, Tölgyfa u. 1-3.)
mint első fokon eljáró bíróság útján

FŐVÁROSI KÖZIGAZGATÁSI ÉS MUNKAÜGYI BÍRÓSÁG	
KÖZIGAZGATÁSI ÜGYSZÁK	
7.	
Érkezett: 2018 -07- 03	
PÉLDÁNY: 1 alvált. + 1 jogorv.	
MELLÉKLET: 18 KÖZTÜK:	
FOLAJSTROMSZÁM: 46.090/17	
UTÓÍRATON:	

indítványozó

alkotmányjogi panasza

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
33.Kpk.46.090/2017/2. számú végzését, illetve
az indítványozó azzal szemben benyújtott
fellebbezését elutasító 33.Kpk.46.090/2017/5.
számú végzését felülvizsgáló

Kúria Kfv.I.35.102/2018/3. számú végzésével
és a Kfv.I.35.104/2018/3. számú végzésével
szemben.

12)
11. alt. al. k. v. f.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

A

[REDACTED] mint alperes által hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított pereket lezáró, Kúria Kfv.I.35.102/2018/3. számú végzés és a Kfv.I.35.104/2018/3. számú végzés ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 27. §-a alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjeszti elő:

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria Kfv.I.35.102/2018/3. számú végzésének és a Kúria Kfv.I.35.104/2018/3. számú végzésének Alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mivel sértik Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) (a továbbiakban: Alaptörvény) B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét, az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvét, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot és a bírósághoz való fordulás jogát, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogot, továbbá az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában rögzített bírósági hatáskör gyakorlást a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kapcsán.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 54. § (1) bekezdése alapján az eljárás illetékmentes.

Mellékletek:

F/1. számú melléklet - Nyilatkozat az indítvány és a személyes adatok zártan kezeléséről; képviseleti jogosultságot megalapozó dokumentumok

F/2. számú mellékletek - Érintettséget alátámasztó dokumentumok:

- F/2.1. - a Kúria Kfv.I.35.102/2018/3. számú végzése és a Kúria Kfv.I.35.104/2018/3. számú végzése
- F/2.2. - az indítványozó által együttesen előterjesztett felülvizsgálati kérelmek
- F/2.3. - Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.090/2017/2. számú elutasító végzése
- F/2.4. - az indítványozó 2017. december 18-án előterjesztett fellebbezése
- F/2.5. - a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.090/2017/5. számú, fellebbezést elutasító ítélete
- F/2.6. - a 2017. augusztus 14-én előterjesztett keresetlevél
- F/2.7. - a Kormányhivatal BP/1008/06714-2/2017. iktatószámú végzése
- F/2.8. - az önkormányzati adóhatóság 3/40037-7/2017 iktatószámú végzése
- F/2.9. - az indítványozó által előterjesztett önellenőrzéssel egy tekintet alá eső beadvány

F/3. számú mellékletek – Egyéb:

- F/3.1. - 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozat
- F/3.2. - a 42.K.33.483/2017/9. sz. anonimizált ítélet
- F/3.3. - a 44.K.33.430/2018/10. sz. anonimizált ítélet
- F/3.4. - a 44.K.33.447/2018/10. sz. anonimizált ítélet
- F/3.5. - az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozata
- F/3.6. - az Alkotmánybíróság 62/2003. (XII. 15.) AB határozata
- F/3.7. - az Alkotmánybíróság 54/1996. (XI. 30.) AB határozata

I. Háttér

Az indítványozó 2016. november 18-án előterjesztett, önellenőrzéssel egy tekintet alá eső beadványával kérte a Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Jegyzőjétől, mint az illetékes önkormányzati adóhatóságtól a 2015. év előtt a tulajdonában álló, kivett irodaház megnevezésű [REDACTED] ingatlana után a terhére kivetett építményadó utólagos módosítását.

Az önellenőrzést az önkormányzati adóhatóság csak az alperes felügyeleti intézkedésében foglalt utasítására bírálta el. A felügyeleti intézkedésben az alperes azonban azt is kifejtette, hogy szerinte az önellenőrzést 2015. adóév vonatkozásában a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)* 30. § e) pont alapján érdemi vizsgálat nélkül el kellett volna utasítani. Az önkormányzati adóhatóság ezt követően 2017. április 24-én kiadmányozta a 3/40037-7/2017 ügyiratszámú végzését, amelyben az indítványozó önellenőrzését a Ket. 30. § e) pont alapján elutasította. Az önkormányzati adóhatóság szerint az önellenőrzéssel érvényesíteni kívánt jogot korábban már elbírálta. Az indítványozó fellebbezést terjesztett elő, melyben részletezte, hogy az önellenőrzése korábban még el nem bírált jog érvényesítésére irányul. Emellett az az adóügy érdemét érinti, így az önellenőrzést határozattal kellett volna elbírálni. Az alperes a 2017. június 28-án kelt BP/1008/06714-2/2017 iktatószámú végzésével azonban az elsőfokú döntést helybenhagyta.

A tartalmában határozatnak minősülő alperesi döntéssel szemben az indítványozó a polgári peres eljárás szabályai szerint keresetlevelet terjesztett elő. A bírósági felülvizsgálat megengedhetőségével kapcsolatban a keresetlevélben hivatkozott az *adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.)* 143. § (1) bekezdésére. Elsődlegesen a *polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.)* 339. § (2) bekezdés g) pontja alapján kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól a tartalmában határozatnak minősülő döntés érdemi felülvizsgálatát, az alperes határozatának a kereseti kérelemben foglaltaknak megfelelő megváltoztatását és az indítványozó terhére 2013. és 2014. években kivetett építményadó összegének törlését. Másodlagosan a Pp. 339. § (1) bekezdése alapján az elsőfokú döntésre kiterjedő hatályon kívül helyezést és szükség szerint új eljárás lefolytatásának elrendelését kérte, hogy a döntés tartalma és formája összhangba kerüljön. Az indítványozó hivatkozott még a *helyi adóról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.)* 11. § (1) bekezdésének és 52. § 47. pontjának, az Art. 13. § (1) bekezdésének és 49. § (1) és (2) bekezdéseinek, az Art. 120. § (2) és (4) bekezdéseinek, 123. §-ának, 125. §-ának, valamint a Ket. 37. § (1) bekezdésének és a 71. § (1) bekezdésének a megsértésére is. Az indítványozó a keresetlevélben bemutatta, hogy az építményadó adónemben előterjesztett, önellenőrzéssel egy tekintet alá eső, korábban még nem érvényesített jogra irányuló beadványokat az önkormányzati adóhatóság, illetve az alperes az alábbi két döntés valamelyikével bírálhatja el:

- az önellenőrzés elfogadása mellett határozattal módosíthatja a kivetést, vagy
- az önellenőrzést érdemi indokolás mellett határozattal utasíthatja azt el.

Az indítványozó azt is kifejtette, hogy mind az önkormányzati adóhatóságnak, mind az alperesnek az adóügy érdemében kellett döntenie. Továbbá az alperes valójában érdemi elbírálást követően utasította el az önellenőrzést, hiszen az indokolási részben anyagi jogi érvekre is hivatkozott, így a fentiekre is tekintettel az alperes döntése határozatnak minősül. Az önkormányzati adóhatóságnak és az alperesnek azon hivatkozása, hogy az adókötelezettség keletkezési időpontjának megváltoztatásával nem történt önellenőrzés, nyilvánvalóan téves és a kérelem tartalom szerinti elbírálásának elvébe ütközik. A döntések tartalmukban – többek között az anyagi jogszabályhelyek értelmezése okán – egyértelműen határozatnak minősülnek. Az ezzel összhangban nem álló végzés formát nem lehet másképp

értékelni, minthogy az önkormányzati adóhatóság illetve az alperes a bírói út igénybevételelől kívánta megfosztani az indítványozót.

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a keresetlevelet nemperes eljárásban vizsgálta felül és a 33.Kpk.46.090/2017/2. végzésével (a továbbiakban: első bírósági végzés) elutasította. A további jogorvoslati lehetőségét pedig az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban Knp.) 3. § (4) bekezdésére hivatkozással zárta ki. Az indítványozó a bíróság útján fellebbezést terjesztett elő a Fővárosi Törvényszékhez, mert álláspontja szerint a bíróságnak a peres eljárás szabályait kellett volna alkalmaznia, így sem a nemperes eljárás szabályai alkalmazásának, sem a kereseti kérelmet érdemi vizsgálat nélküli elutasításnak nem álltak fenn a jogszabályi feltételei.

A Fővárosi Törvényszék azonban nem került abba a helyzetbe, hogy az indítványozó fellebbezését elbírálhassa, mivel azt a Bíróság a 33.Kpk.46.090/2017/5. számú végzésével (a továbbiakban második bírósági végzés) hivatalból elutasította. A Bíróság álláspontja szerint a fellebbezés olyan határozat ellen irányult, amely ellen a fellebbező nem élhet fellebbezéssel.

Az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.090/2017/2. iktatószámú és a 33.Kpk.46.090/2017/5. iktatószámú végzése ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a végzések hatályon kívül helyezése és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság új, peres eljárás lefolytatására és új érdemi határozat hozatalára utasítása érdekében.

A Kúria mindkét felülvizsgálati kérelmet hivatalból elutasította a Kfv.I.35.102/2018/3. számú, illetve a Kfv.I.35.104/2018/3. számú végzéssel. A döntések indokolási részében kifejtette, hogy ha a bíróság a Knp. alapján hozza meg a határozatot, akkor az ellen nincs helye jogorvoslatnak. Ezért a Kúria azt sem vizsgálhatta meg, hogy az alperesi döntések az ügy érdemében hozott határozatnak, végzésnek minősültek-e.

Tehát a Kúria álláspontja szerint, ha az adóhatóság az érdemi döntését határozat helyett végzésnek hívja és a döntés rendelkező részben végzés formához illő jogszabályhelyet tüntet fel, akkor a bíróságnak sem a döntés tartalmát, sem azt nem kell vizsgálnia, hogy az adott ügyben az adóhatóság helyesen alkalmazta-e a végzés formát és a megjelölt jogszabályi rendelkezést. Ezzel pedig a Kúria azt is elfogadta, hogy nem a jogszabályi rendelkezéseken, hanem kizárólag az adóhatóságok döntésén múlik, hogy a közigazgatás bírói kontrolljának Alaptörvényben biztosított elve mely ügyekben érvényesülhet.

II. Az indítvány befogadásához szükséges adatok, nyilatkozatok

1. A megsemmisíteni kért bírói döntés

Kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy alaptörvény-ellenessége megállapítása után szíveskedjen megsemmisíteni a Kúria Kfv.I.35.102/2018/3. számú végzését, illetve a Kúria Kfv.I.35.104/2018/3. számú végzését (a továbbiakban együttesen: Kúria végzések).

2. A határidő-számításhoz szükséges adatok

A Kúria végzéseket az indítványozó társaság felülvizsgálati eljárásban eljáró meghatalmazottja 2018. május 2-án vette át.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban Abtv.) 30. § (1) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani.

Az Abtv. 30. § (1) bekezdésében szabályozott határidő jelen beadvány szempontjából 2018. július 2-a, így a jelen indítvány előterjesztésére az irányadó törvényes határidőn belül került sor.

3. A közvetlen érintettség kifejtése

A Háttérben részletezettek szerint az indítványozó társaság – az Abtv. 1. § a) pontja alapján – az egyedi ügyben érintett jogi személynek minősül, mivel az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárásban mint felperes vett részt. A jelen indítvánnyal támadott Kúria végzések értelmében az indítványozó társaság önellenőrzésének elbírálását mind az önkormányzati adóhatóság, mind az alperes jogszerűen mellőzte. Az indítványozó társaság az önellenőrzéssel érintett időszakban összesen 16.289.460 forint építményadót vallott be és fizetett meg úgy, hogy arra álláspontja szerint a Htv. akkor hatályos rendelkezései alapján nem volt kötelezett.

Azzal, hogy a Kúria – az ítéletének indokolásában részletezett, álláspontunk szerint alaptörvény-ellenes indokkal – az ügy érdemi felülvizsgálatát mellőzte, közvetlen jogsérelmet okozott az indítványozó társaság számára.

4. Jogorvoslati lehetőségek kimerítése

A Kúria végzésekkel szemben a további jogorvoslat lehetősége eleve kizárt.

5. Perorvoslati eljárásokkal kapcsolatos nyilatkozat

A Kúria előtti felülvizsgálati eljárás a Háttérben és a 4. pontban részletezettek szerint lezárult.

6. Az Alkotmánybíróság hatásköre, az indítványozó társaság jogosultsága

Az Alkotmánybíróság kizárólagos hatáskörét és illetékességét az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, az indítványozó társaság jogosultságát az Abtv. 27. §-a alapozza meg.

7. Indítvány nyilvánosságra hozatalával kapcsolatos nyilatkozat

Az indítványozó társaság az Abtv. 52. § (5) bekezdésében foglaltak alapján az adatai nyilvános kezeléséhez és az indítvány nyilvánosságra hozatalához nem járul hozzá. Az F/1. szám alatt mellékelt nyilatkozatban foglaltak szerint kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az indítványozó társaság adatait szíveskedjen zártan kezelni.

III. Az alkotmányjogi panasz indítványunk érdemi indokolása

8. A Kúria végzésekkel megsértett, Alaptörvényben biztosított jogok megnevezése

8.1. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés alapján

„Magyarország független, demokratikus jogállam.”

8.2. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvét

Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés alapján

„A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

8.3. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot és a bírósághoz való fordulás jogát

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján

„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.”

8.4. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogot

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján

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

8.5. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában rögzített bírósági hatáskör gyakorlást a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kapcsán

Alaptörvény 25 cikk (2) bekezdés b) pontja alapján

„A bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről;”

9. Az alkotmányjogi panasz indítványunkkal támadott Kúria végzésekkel okozott jogsérelmek kifejtése

Álláspontunk szerint a Kúria – a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz hasonlóan – egyrészt nem volt figyelemmel a tartalom szerinti elbírálás elvére. Másrészt Art. 123. §-ában foglaltakra sem, miszerint az adóügy érdemében határozattal kell dönten. Ezzel az alperesi adóhatóságok jogellenes cselekményeivel összhangban, azokra épülően szisztematikusan ellehetetlenítette, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz-, és bírósághoz forduláshoz való jogával élni tudjon az ügy érdemében hozott, jogos érdekét érintő döntés ellen.

A Kúria – ahogyan a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is – mindössze csak formai vizsgálatot végzett. Azt vizsgálták, hogy az önkormányzati adóhatóság és az alperes döntéseinek formája összhangban áll-e a döntés rendelkező részével. Az ügy tárgyát és azt, hogy az adott ügyben érdemi elbírálás nélküli elutasításnak egyáltalán volt-e helye, a Kúria már nem vizsgálta.

A Kúria így nem vizsgálta, hogy az ügy tárgya építményadó adónemben bevallás módosítása iránt benyújtott olyan kérelem elbírálása volt, ami nem ugyanazon jog érvényesítésére irányult, mint az alapbevallás. Az alapbevallás és az alapbevallás módosítására irányuló kérelem ezért nem volt értelmezhető azonos tartalmú kérelemnek. Így a bevallás módosítása iránti kérelem az adóügy érdemét érintette, s érdemi vizsgálat nélkül nem lett volna elutasítható.

A Kúria végzések indokolási részében foglaltak szerint a bíróságok kizárólag azt vizsgálhatják, hogy egy döntés formája és rendelkező része összhangban áll-e. Azt nem vonhatják vizsgálat alá, hogy az adott ügyben az adott döntésforma egyáltalán alkalmazható volt-e. Ebből pedig az következik, hogy az adóigazgatási eljárásban meghozott döntés formája és nem pedig az adóügy tárgya határozza meg, hogy az ügyfelet megilleti-e a bíróság előtti jogorvoslati jog, illetve hogy a bíróságnak a peres vagy a nemperes eljárás szabályait kell alkalmazni.

Véleményünk szerint ebből fakad az ügy alapkérdése is: vajon az Alaptörvényben biztosított (8. pontban részletezett) alapjogokkal összhangban áll-e, hogy a Kúria nem vonta vizsgálat alá a peres eljárást megelőző adóigazgatási eljárás tárgyát, s így azt sem vizsgálta, hogy a bírósági eljárás kereteit szerinte megszabó döntésforma egyáltalán alkalmazható volt-e? A kérdés megválaszolása során álláspontunk szerint nem lehet figyelmen kívül hagyni sem a Pp tartalom szerinti elbírálási klauzuláját, sem a bírósági joggyakorlat által kifejlesztett, a beadványok formális megnevezésén túlmutató vizsgálatot.

A Kúria végzésekben foglalt álláspont elfogadása esetén a fenti kérdésre igenlő választ kell adni. Álláspontunk szerint éppen ez az, ami felveti a Kúria végzések Alaptörvényellenességét. A Kúria végzésekben foglaltak elfogadása egyúttal azt is jelenti, hogy az önkormányzati adóhatóságok döntéseik formáját bírói kontroll nélkül és önkényesen függetleníthetik a jogszabályi rendelkezésektől. A jogsértő formában kiadmányozott döntés pedig az ügyfelek bíróság előtti jogorvoslati jogának végleges elvonását eredményezheti. A jogsértő módon végzés formában meghozott jogerős másodfokú döntéssel szemben ugyanis az eljárás idején hatályos Art. 143. § (1) bekezdése alapján nincs helye bírósági felülvizsgálatnak.

9.1. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét

A Kúria végzések ellentétesek a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel és az ezeknek megfelelően kialakult joggyakorlattal, ezért jogbizonytalanságot keltenek.

A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma már a 2006. évi konzultációs értekezleten is foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy a téves formában kiadott közigazgatási döntéssel szembeni keresetet milyen eljárás keretében lehet elbírálni. A Kollégium a végzés helyett határozati formában meghozott közigazgatási döntéssel szemben benyújtott kereset elbírálását vizsgálta. Az akkor kiadott 17. számú kollégiumi véleménye szerint még arra az álláspontra helyezkedett, hogy a bíróságok nem minősíthetik át a támadott döntést, illetve a peres, vagy nemperes eljárási jellegét a közigazgatási szerv döntésének tényleges megnevezése határozza meg. A Legfelsőbb Bíróság a 1826. és 1829. sz. elvi határozataiban is ezt rögzítette.

A Legfelsőbb Bíróság fent bemutatott értelmezése azonban jogbizonytalanságot eredményezett, tekintettel arra, hogy az akkor hatályos Alkotmány 57. § (1) bekezdésének és 50. § (2) bekezdésének együttes olvasatából levezethető alkotmányos követelmény szerint a bíróságoknak a peresített jogokat és kötelezettségeket érdemben kell elbírálnia:

„A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

„A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.”

A jogbizonytalanság megszüntetése érdekében a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Jogegységi Tanácsa meghozta a következő, a 2004. évi CXL. törvény 109. § (1) és (2) bekezdése alapján téves, illetve nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktus felülvizsgálatáról szóló 1/2009. Közigazgatási jogegységi határozatot (a továbbiakban: Jogegységi határozat):

„I. A bíróság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 109. § (1) és (2) bekezdése alapján a téves formában meghozott közigazgatási döntést, illetve a nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust hivatalból a tartalma szerinti eljárásban vizsgálja felül.

II. A bíróság a fél beadványát tartalma szerint veszi figyelembe, ezért a beadvány elnevezésétől függetlenül a végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nemperes eljárásban, a határozat ellen benyújtott kérelmet peres eljárásban bírálja el. A bírósági eljárás peres vagy nemperes jellege a közigazgatási döntés tartalma szerinti helyes elnevezéséhez igazodik.”

A Jogegységi Tanács a Jogegységi határozat meghozatalának szükségességét többek között a következőkkel indokolta:

„Az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság „a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi”. Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezéseket az ott írt módon valóban „elbírálja”; az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény - a bíróság törvény által felállított volta,

függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék - ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára.”

A jogegységi határozatok a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 42. § (1) bekezdése alapján a bíróságokra nézve – így a Kúriára is – kötelező:

„A jogegységi határozatot a Magyar Közlönyben, a központi honlapon és a Kúria honlapján közzé kell tenni. Az elvi közzétételi tanács által kiválasztott elvi bírósági határozatot és elvi bírósági döntést a központi honlapon és a Kúria honlapján közzé kell tenni. A jogegységi határozat a bíróságokra a Magyar Közlönyben történő közzététel időpontjától kötelező.”

A Jogegységi határozatban foglaltak az elsőfokú bíróságok gyakorlatában is érvényesül. Az alább megjelölt pereket megelőző eljárásokban az ügyfél a jelen üggyel érintett önellenőrzés tekintetében azonos jogi alapon terjesztett elő – az alapbevallásban foglalttól eltérő jogérvényesítésre irányuló – építményadó önellenőrzéseket. Az önellenőrzéseket az illetékes elsőfokú adóhatóságok és az illetékes kormányhivatal – a jelen ügyben történekekkel egyezően végzéssel utasította el. A kormányhivatalok végzéseivel szembeni keresetlevelet azonban a bíróság már peres eljárásban bírálta el. A bíróság kifejtette, hogy mind az önkormányzati adóhatóságok, mind a kormányhivatalok az ügy érdemében hoztak döntést, ezért a döntéseket téves formában adták ki. A döntéseket határozati formában kellett volna kiadni, ezért a bíróság a peres eljárás szabályainak alkalmazásával elbírálta az ügyfél keresetét:

- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 42.K.33.483/2017. szám alatt folyamatban volt perben, ami a Budapest Főváros Kormányhivatal végzésének felülvizsgálata iránt volt folyamatban – a bíróság anonimizált ítéletét a jelen alkotmányjogi panaszhoz mellékelte;
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 44.K.30.430/2018. szám alatt folyamatban volt perben, ami a Budapest Főváros Kormányhivatal végzésének felülvizsgálata iránt volt folyamatban – a bíróság anonimizált ítéletét a jelen alkotmányjogi panaszhoz mellékelte;
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 44.K.30.447/2018. szám alatt folyamatban volt perben, ami a Budapest Főváros Kormányhivatal végzésének felülvizsgálata iránt volt folyamatban – a bíróság anonimizált ítéletét a jelen alkotmányjogi panaszhoz mellékelte;
- a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 14.K.30.411/2018. szám alatt jelenleg is folyamatban lévő perben, ami a Budapest Főváros Kormányhivatal végzésének felülvizsgálata iránt van folyamatban.

A Kúria a jelen alkotmányjogi panasz beadványunkkal érintett végzések meghozatala során nem volt figyelemmel a Jogegységi határozatban foglaltakra, nem végzett tartalmi vizsgálatot:

*„(...) a Kúria nem is vizsgálhatta, hogy a kérelmezett által hozott döntés az ügy érdemében hozott határozatnak, végzésnek vagy határozatnak minősült-e.”
/Kfv.I.35.104/2018/3. végzés [9], Kfv.I.35.102/2018/3. végzés [8] pont/*

A Kúria végzéseik meghozatalának során tehát a Kúria nem végzett tartalmi vizsgálatot, így nem ellenőrizte, hogy az eljárást az alperesi döntés tartalmának megfelelően folytatta-e le.

A Kúria – a bemutatottak szerint – az Alaptörvénnyel, a Bszi. rendelkezéseivel és a Jogegységi határozatban foglaltakkal ellentétesen járt el. A Kúria eljárása eltért a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság fent megjelölt perekben lefolytatott eljárásától is. Ezért a Kúria eljárása alkalmas arra, hogy jogbizonytalanságot keltsen, ami sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvét.

9.2. A Kúria végzéseik sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvét

A közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során a határozat törvényességének érdemi elbírálása az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerinti alkotmányos követelmény.

Azok a közigazgatási döntések, melyek korlátozzák a bírósági felülvizsgálatot – akár azzal, hogy teljesen ellehetetlenítik azt, akár azzal, hogy a peres eljárási szabályok helyett a nemperes eljárás szabályainak alkalmazását célozzák meg – súlyosan sértik az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvét.

Az ilyen jogsértő esetben ugyanis a végrehajtó hatalom akadályozza az igazságszolgáltatás működését.

A hatalmi ágak elválasztásának követelményére, illetve a bírói hatalom korlátozására mutatott rá a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat is. Az érintett ügyben az igazságszolgáltatás működésének korlátozása a jogalkotás részéről valósult meg:

„A közigazgatási határozatok törvényessége bírói ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.

A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is.

Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével.”

A hatalommegosztás elvéből a fentiek alapján az következik, hogy a bíróság érdemi felülvizsgálati hatáskörének érvényesülését sem a jogalkotás által meghozott jogszabály, sem a végrehajtó hatalom részéről kiadott döntés nem akadályozhatja. Ezt az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatában is rögzítette:

„(...) a hatalommegosztás rendszerében a hatalmi ágak, az alkotmányos szervek egymás működését, a hatáskörök gyakorlását nem akadályozhatják”.

Azok a közigazgatási döntések, amiket a közigazgatási szervek – önkormányzatok, kormányhivatalok – tévedésből vagy szándékosan téves formában bocsátottak ki, nem akadályozhatják a bíróság hatáskörének gyakorlását.

Az igazságszolgáltatás során eljáró bíróságoknak – legfőképpen pedig a Kúriának – egyrészt észlelniük kell, ha a végrehajtó hatalom korlátozza az eljárást. A bíróságoknak éppen emiatt nemcsak a döntések formai, hanem tartalmi vizsgálatát is el kell végezniük. Másrészt a bíróságoknak az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvének érvényre juttatása miatt az azt súlyosan sértő cselekményt, döntést, az eljárásuk során figyelmen kívül kell hagyniuk. Ezt erősíti meg az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat is. Eszerint a bíróság feladata a törvényt sértő határozat hatályosulásának a megakadályozása.

A fentiek következtében alkotmányosértő az az elsőfokú bírósági döntés, mely nem vizsgálja, hogy a felülvizsgálni kért közigazgatási aktus lehetővé teszi-e a közigazgatási döntésnek a bírósági kontroll alóli kivonását. Eppen így alkotmányosértő az a Kúria döntés is, mely az elsőfokú bírósági döntéssel megvalósult Alaptörvény sértést nem észleli.

A Kúria végzések rögzítették, hogy a Kúria nem vizsgálta, hogy az alperesi döntés az ügy érdemében hozott határozatnak, vagy végzésnek minősül-e.

A Kúria tehát bizonyítottan egyik eljárásban sem végzett tartalmi vizsgálatot. Ennél fogva a Kúria végzések ellentétesek az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében rögzített hatalommegosztás elvével.

9.3. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot és a bírósághoz való fordulás jogát

A közigazgatási hatóságnak az adóigazgatási eljárás során az ügy érdemében nem megfelelő formában meghozott döntései – a határozat helyett meghozott végzések – az ügyfél alkotmányos alapjogait, a tisztességes eljáráshoz és a bírósághoz forduláshoz való jogát sértő döntések. A végzéssel szemben ugyanis a 2018. január 1. előtt megindult eljárásokban – így a jelen alkotmányjogi panasszal érintett ügyben is az Art. 143. § (1) bekezdés utolsó mondata alapján nincs helye bírósági felülvizsgálatnak:

„Az adóhatóság másodfokú jogerős határozatát - a fizetési könnyítés engedélyezése tárgyában hozott, illetőleg az elsőfokú határozat megsemmisítését elrendelő határozat kivételével - a bíróság az adózó kérelmére jogszabálysértés esetén megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi, és ha szükséges, az adóhatóságot új eljárás lefolytatására utasítja. Az adóhatóság másodfokú végzésével szemben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak.”

Amennyiben az adóigazgatási eljárást lezáró, tévesen végzés formában meghozott érdemi döntéssel szemben az ügyfél kereseti kérelmet nyújt be és a bíróság a hatósági döntést csak formailag vizsgálja felül, akkor a bíróság az Art. 143. § (1) bekezdésében foglaltak miatt elutasítja a keresetlevelet. A bíróság ilyen eljárása sértené az ügyfél alkotmányos alapelveit.

Ezért a bíróságnak a jogsértő hatósági döntést – és így az adóigazgatási eljárást is – tartalma alapján érdemben még akkor is meg kell vizsgálnia, ha az ügyfél a döntés formájának hibájára nem is hivatkozott. **A bíróságnak kötelessége, hogy érvényesítse a jogviták eldöntéséhez, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belüli befejezéséhez való jogot. A bíróságnak a jogvitákat az alapelvek érvényesítésével kell elbírálnia. A bíróság csak a jogszabályok által meghatározott jogorvoslati eljárásban hozhat törvényes döntést, ezért a bíróságnak hivatalból is vizsgálnia és észlelnie kell, ha a hatóság téves döntési formát alkalmazott.**

Az első bírósági végzésben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság is elismerte, hogy az alperes döntése érdemi (anyagi jogi) indokolást is tartalmaz:

„Az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás tényén az sem változtat, hogy a felülvizsgálni kért végzés indokolási részében a kérelmező fellebbezésében és korábbi beadványaiban foglaltakra tekintettel kérelmezett kitért anyagi jogi rendelkezések értelmezésére is.”

/33.Kpk.46.090/2017/2. végzés indokolás rész 6. bekezdés/

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság tehát bár észlelte, hogy az alperes érdemi döntést hozott, arra mégsem volt tekintettel. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság emellett azt is elismerte, hogy az anyagi jogi indokolást tartalmazó alperesi döntés felülvizsgálatára kizárólag csak annak alakszerűsége miatt nem volt hajlandó:

„A felülvizsgálati kérelemben foglaltakra tekintettel a bíróság rámutat, hogy az 1/2009. KJE határozat alapján sem volt helye jelen esetben bírósági felülvizsgálatnak, tekintettel arra, hogy a jogegységi határozat csak azt teszi lehetővé, hogy a bíróság a téves formában meghozott közigazgatási döntést a tartalma szerinti eljárásban vizsgálja felül. Jelen esetben mind az elsőfokú hatóság, mind a kérelmezett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 30. §-ára hivatkozva hozta meg döntését végzés formájában, tehát a döntés tartalma és elnevezése összhangban állt egymással.”

/33.Kpk.46.090/2017/2. végzés indokolás rész 6. bekezdés/

Bár a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hivatkozott a Jogegységi határozatra és annak is tudatában volt, hogy az önkormányzati adóhatósághoz hasonlóan az alperes döntése is tartalmaz érdemi indokolást, kizárólag csak a végzés rendelkező részét vette figyelembe. Az alperesi döntés tartalma és elnevezése többek között annak érdemi indokolást tartalmazó része miatt sem állt egymással összhangban, az alperesi döntést annak érdemi jellege miatt határozati formában kellett volna meghozni. Az első bírósági végzésben rögzített, fent idézett kijelentéssel ellentétben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság valójában nem a Jogegységi határozatban foglaltak szerint járt el. Ebből pedig az is következik, hogy az első bírósági végzés formája is téves. Abból adódóan, hogy mind a második bírósági végzés, mind a Kúria végzése az első bírósági végzésben foglaltakra épülnek, azok formája is tévesnek minősül.

A Kúria az alkotmányjogi panasszal támadott Kúria végzések meghozatala során – az indokolási részben rögzítettek szerint utalva arra, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nemperes eljárása következtében egyáltalán nem vizsgálhatta felül az alperes döntését – nem végzett tartalmi vizsgálatot. A Kúria eljárás során így nem érvényesült az indítványozónak a jogviták eldöntéséhez, a perek tisztességes lefolytatásához és ésszerű időn belüli befejezéséhez való joga. A Kúria végzések ezért sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot és a bírósághoz való fordulás jogát.

9.4. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogot

A közigazgatási hatósági döntések közül érdeminek minősül az az egyedi, konkrét közigazgatási ügyben hozott döntés, amellyel a hatóság az ügy tárgyát képező vitát végleg eldönti, a jogkérdést elbírálja.

Az ügy érdemében hozott közigazgatási döntést határozat formában kell meghozni. A 2018. január 1. előtt megkezdett adóigazgatási eljárások vonatkozásában ezt az Art. 123. §-a rögzíti:

„Az adóhatóság az adóügy érdemében határozattal, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésben végzéssel dönt. Az adóügy érdeméhez tartozik minden, az adókötelezettséget érintő, az adózó, az adó megfizetésére kötelezett személy jogát, kötelezettségét megállapító döntés. A nyilvántartás vezetésével kapcsolatos hatósági eljárásban - ideértve a kiutalási és az átvezetési kérelem elbírálását is -, ha e törvény másként nem rendelkezik, az adóhatóság csak abban az esetben hoz határozatot, ha az adózó kérelmét nem teljesíti. Határozatnak minősül a fizetési meghagyás is.”

Az Art. 123. §-ában foglaltak alapján határozat jellegű döntésnek minősül minden, az adókötelezettséget érintő, az adózó, az adó megfizetésére kötelezett személy jogát, kötelezettségét megállapító döntés is.

Az Art. 143. § (1) bekezdése értelmében bírósági felülvizsgálatra peres eljárásban a másodfokú adóhatóság jogerős határozata ellen benyújtott kereset indításával kerülhet sor.

Ha az adóhatóság az ügy érdemében végzést bocsátana ki, akkor a döntés elnevezése nem felelne meg az Art. 123. §-ában szabályozott döntési formának, továbbá az Art. 143. § (1) bekezdése szerint keresetet sem lehetne előterjeszteni.

A jogorvoslatok során azonban – a Jogegységi határozatban foglaltaknak megfelelően – a bíróságnak az érdemi felülvizsgálati hatásköre és eljárási rendje is a hatósági döntés tartalmának megfelelő elnevezéséhez kapcsolódik. Ezért a bíróságnak minden esetben először arról kell döntenie, hogy egyáltalán van-e helye, ha igen milyen (peres vagy nemperes) bírósági felülvizsgálatnak. Csak ezt követően kerülhet sor a hatóság döntésének eljárási és anyagi jogi (tartalmi, érdemi) szempontból történő felülvizsgálatára, a peres vagy nemperes eljárásra irányadó szabályok által behatárolt körben.

A helytelen formában meghozott hatósági döntések ezért közvetlenül nem sértik az ügyfél jogorvoslathoz való jogát – a bíróságnak ugyanis tartalmi felülvizsgálatot is le kell folytatnia, így a jogorvoslati jogával az az ügyfél is élhet, akinek az ügyében a határozatot tévesen végzés formában hozta meg a hatóság. Ezzel kapcsolatban a Jogegységi határozat a következőket rögzíti:

„A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 2. § (1) bekezdése a jogállami klauzulát fogalmazza meg, melynek lényege, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott keretek között fejték ki tevékenységüket (56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.). Ehhez a tartalmi meghatározáshoz kapcsolhatók az eljárási garanciák is, például a jogorvoslathoz való jogot szabályozó Alkotmány 57. §-a. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése azonban nem teremt közvetlen lehetőséget a jogorvoslatra, ennek körét, rendjét, módját az eljárási törvények állapítják meg (BH2004. 140.). A jogorvoslathoz való jog a közigazgatási szervezetrendszeren belül és a bírósági eljárás során érvényesülhet a Pp., a Ket., a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) és az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) szabályainak megfelelően.”

Az ügyfél jogorvoslathoz való jogának érvényesülését tehát a bíróságok biztosítják azzal, hogy a téves formában meghozott jogsértő döntést a fent megjelölt jogszabályi rendelkezések szerint vizsgálják felül és ennek során előbb tartalmi felülvizsgálatot is végeznek. Ha viszont a bíróság nem így jár el, akkor az ügyfél jogorvoslati jogai súlyosan sérülhetnek.

A Kúria a végzések meghozatala során deklarálta nem végzett tartalmi vizsgálatot, emiatt a Kúria végzések sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés szerinti jogorvoslathoz való jogot is.

9.5. A Kúria végzések sértik az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában rögzített bírósági hatáskör gyakorlást a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kapcsán

A közigazgatási határozatok törvényességéről a bíróság dönt az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában foglaltak alapján. Azaz a közigazgatási döntéseknek bírósági kontroll alatt kell állniuk.

Az Alkotmánybíróság több határozatából is következik, hogy a bírósági kontroll az ügy érdemi elbírálásával valósul meg. Ezt rögzíti a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat is:

„A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.”

Az érdemi elbírálásnak feltétele, hogy a bíróság a hatósági döntés formáján túlmenően az ügy és a döntések tartalmát is vizsgálja meg és a döntését ez alapján hozza meg. Ennek következtében pedig a bíróságoknak a közigazgatási döntéseket hivatalból kell a tartalmuk szerinti eljárásban felülvizsgálniuk.

A Kúria azonban – ahogyan azt bemutattuk – nem végzett tartalmi vizsgálatot. Ebből fakadóan pedig nem került abba a helyzetbe, hogy jogszerűen eldönthesse, hogy az alperes döntését az elsőfokú bíróság megfelelő eljárásban vizsgálta-e felül. A Kúria – a Fővárosi és Közigazgatási Bírósághoz hasonlóan – tehát nem végezte el az ügy érdemi elbírálását, aminek következtében a bírósági kontroll sem valósult meg.

A fentiek miatt a Kúria eljárása és így a Kúria végzések is ellentétesek az Alaptörvény 25. Cikk (2) bekezdés b) pont szerinti bírósági hatáskör gyakorlás elvével is.

* * *

Az előzőekben részletezettek alapján a Kúria végzések sértik az Alaptörvényben rögzített jogbiztonság elvét, a hatalommegosztás elvét, a tisztességes eljáráshoz való jogot és a bírósághoz való fordulás jogát, a jogorvoslathoz való jogot, továbbá a bírósági hatáskör gyakorlást a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata kapcsán. Ezért kérjük a Tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria Kfv.I.35.102/2018/3. számú és Kfv.I.35.104/2018/3. számú végzések Alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.

Budapest, 2018. június 29.

