

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3351/2017. (XII. 20.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.515/2016/4. számú ítélete és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45.512/2015/3. számú végzése, valamint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdése, Budapest főváros területén végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásokról szóló 26/2013. (IV. 18.) Főv. Kgy. rendelet 24. § (1) bekezdése, a víziközmű-szolgáltatásokról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 65. § (5) bekezdése, a földgázellátásról szóló 2008. évi XI. törvény végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet 2. számú melléklete 6.11. és 6.13. pontja, továbbá a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 52. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1.1. Dr. Krokos János alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, amelyben Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségének BPO/001/03455-2/2014. számú határozata, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság HAJ-2895-3/2014. számú határozata és HAJ-2895-4/2014. számú végzése, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45.512/2015/3. számú végzése és 16.K31.119/2015/23. számú ítélete, továbbá a Kúria Kfv.VI.37.515/2016/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] Indítványában, illetve annak kiegészítéseiben azt állította, hogy a bírói és a hatósági döntések sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljárás elvét, negligálják a T) cikk (1) bekezdésében foglalt jogalkotásra vonatkozó előírást, ellentétben állnak az M) cikk (2) bekezdésében biztosított fogyasztói jogvédelemmel, valamint nem biztosítják a XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált jogorvoslathoz való jogot.
- [3] A megsemmisítés jogkövetkezményén túl indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg azokat az alkotmányos követelményeket, amelyeknek az általa kifogásolt eljárásokban meg kell felelni.
- [4] 1.2. Kérte továbbá az Alkotmánybíróságot, hogy az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával élve, az Abtv. 26. § (1) bekezdésének alkalmazásával állapítsa meg az alábbi jogszabályi rendelkezések alaptörvényellenességét és semmisítse meg azokat:
 - az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdése, ami a felhívott szöveg (15 napos határidővel állít ki számlát a közszolgáltatási díjról a Koordináló szerv) alapján valójában a (2) bekezdés;
 - Budapest főváros területén végzett hulladékgazdálkodási közszolgáltatásokról szóló 26/2013. (IV. 18.) Főv. Kgy. rendelet 24. § (1) bekezdésének a 15 napos fizetési határidő szabálya;
 - a víziközmű-szolgáltatásokról szóló 2011. évi CCIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 58/2013. (II. 27.) Korm. rendelet 65. § (5) bekezdés 8 napos fizetési határidő szabálya;
 - a földgázellátásról szóló 2008. évi XI. törvény végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) Korm. rendelet 2. számú melléklete 6.13. pontjának a 8 napos fizetési határidő szabálya, 6.11. pontjának „a feltüntetett dátum a fizetési határidő” szabálya.
- [5] Az indítványozó szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétben állnak a B) cikk (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvével. Indítvány-kiegészítésében felhívta továbbá az Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdését és 32. cikk (3) bekezdését, amelyek a jogszabályi hierarchiára vonatkozó szabályokat állapítanak meg.

- [6] 1.3. A fentiekén túlmenően az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 52. § (2) és (3) bekezdésének az Alaptörvénnyel való összhangját, állapítsa meg a rendelkezések alaptörvény-ellenességét, és semmisítse meg az 52. § egészét. Indítvány-kiegészítésében kitért arra, hogy a támadott törvényi rendelkezést a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosításáról szóló 2017. évi LXVI. törvény 18. §-a módosította ugyan, de a módosítás szerte a rendelkezés alaptörvény-ellenességét nem érintette.
- [7] Az indítványozó véleménye szerint a támadott rendelkezések nem biztosítják a jogorvoslati jogot és ellentételesek a jogállamiság elvével.
- [8] 2. Az indítványozó eredeti indítványában és a kiegészítésekben részletesen kifejti, hogy miért tartja sérelmesnek a Díjbeszedő Holding Zrt. (a továbbiakban: DBH) és a vele azonos székhelyű Díjbeszedő Faktorház Zrt. (a továbbiakban: DFR) eljárását. Azzal, hogy a díjbeszedést végző cég késedelmesen küldi meg a díjbeszedési okiratokat, és a megengedettnél korábbi időpontra tűzi ki a fizetési határidőket, minden lehetséges esetben megkárosítja a fogyasztókat.
- [9] Sérelmének orvoslása érdekében eredetileg a Gazdasági Versenyhivatalhoz fordult kérelemmel. Előadta, hogy a DBH gyakran 8 napnál is rövidebb fizetési határidőket állapít meg, ezek túllépése esetén késedelmi kamatot és eljárási költséget számít fel. A versenyhivatal úgy döntött, hogy a versenyfelügyeleti eljárás feltételei nem állnak fenn, ezért az ügy iratait áttette Budapest Főváros Kormányhivatala Fogyasztóvédelmi Felügyelőségéhez. A felügyelőség határozatában a DBH tekintetében nem tárt fel jogsértést. Hangsúlyozta, hogy az indítványozó által kért tiltások és kötelezések kibocsátására nem jogosult, miután csak a törvényi rendelkezések betartásának ellenőrzésére van jogosultsága. Az elsőfokú hatóság a számlák esetleges késedelmes eljuttatását nem vizsgálta, azonban megállapította, hogy a számlában feltüntetett dátumok és fizetési határidők alapján a 8 napos határidő rendelkezésre állt, így az indítványozó részére a 49 forintos, illetve 198 forintos kamatköltség jogszerűen került felszámításra. A fellebbezés nyomán eljáró Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság az elsőfokú határozatot a HAJ-2895-3/2014. számú határozatával jóváhagyta. Utalt rá, hogy a szerződéses jogviszony, illetve a pénz visszafizetési kártérítési igény érvényesítése bírói útra tartozik. Mivel az indítványozó kérelmében a panasz teljes kivizsgálását kérte, az elsőfokú hatóságot a HAJ-2896-4/2014. számú végzésével a közüzemi szolgáltatókkal szemben a számlák kézbesítésével kapcsolatosan kifejtett tevékenység vizsgálatára utasította.
- [10] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a fogyasztóvédelmi ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben hozott, 16.K.31.119/2015/23. számú jogerős ítéletével az indítványozó keresetét elutasította. A bíróság kiemelte, hogy a DBH által kibocsátott számlák esetében a számlák kiegyenlítésének módját, határidejét a szolgáltatók üzletszabályzata, valamint a közüzemi szerződések elválaszthatatlan részét képező általános szerződési feltételek tartalmazzák. A szolgáltatásra vonatkozó szerződések aláírásával az indítványozó is nyilatkozott arról, hogy a hivatkozott szabályokat ismeri, azt magára nézve kötelezőnek elismeri, így az ott meghatározott fizetési határidő feltüntetése jogszerű. Megállapította, hogy a felügyelőségnek az üzletszabályzattól eltérő kötelezés kibocsátására nincs lehetősége. A késedelmi kamatok kapcsán a bíróság rögzítette, hogy az üzletszabályzatban foglaltak alapján megállapított késedelmi kamatot és a behajtás során felmerült költségeket jogszerűen számlázhatta ki. Nincs hatályban olyan jogszabály, vagy azon alapuló rendelkezés, amely tilalmazná a számlakövetelés és a fizetési késedelemből eredő költségek összevonását. A vitatott követelések külön nyilvántartására sem ír elő a hatályos szabályozás eltérő szabályokat.
- [11] Az indítványozó a másodfokú hatóságnak az elsőfokú hatóságot vizsgálatra utasító végzését is megtámadta a közigazgatási bíróság előtt, de ezt a kérelmét a bíróság 37.Kpk.45.512/2015/3. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Indokolásában kifejtette, hogy az elsőfokú hatóságot eljárás lefolytatására és alakszerű döntés meghozatalára utasító döntéssel szemben nincs helye bírói felülvizsgálatnak.
- [12] A jogerős ítélettel szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriánál. Kérelmében eljárási és anyagi jogi jogszabálysértésekre egyaránt hivatkozott. Az eljárási jogszabálysértések körében kifejtette, hogy az ügyében döntést hozó hatóságok a tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és az indokolás tekintetében törvénysértően jártak el, a közigazgatási bíróság pedig helytelenül alkalmazta a rá irányadó jogszabályhelyeket.
- [13] A Kúria megállapította, hogy az elsőfokú jogerős ítélet a felülvizsgálati kérelemben foglalt okból nem jogszabálysértő. A Kúria indokolásában hangsúlyozta, hogy a bíróságnak nem feladata a megelőző közigazgatási eljárás teljes körű értékelése, kizárólag abban kell vizsgáldnia és döntést hoznia, amelyet a felperes (vagyis az indítványozó) a kereseti kérelem részévé tett.

- [14] A másodfokú hatóság végzéséről megállapította, hogy az nem lehet tárgya a felülvizsgálati eljárásnak, mert azzal szemben nincs helye további jogorvoslatnak, ezért a vitatott végzés felülvizsgálati kérelemben nem tehető vitássá, így arra a Kúria ítélete nem is terjed ki.
- [15] A Kúria rámutatott arra, hogy az elsőfokú ítélet részletesen, esetenként szó szerint a tényállás részévé tette a megelőző iratokat, beleértve a hatósági határozatok érdemi lényegét és a kereseti kérelemben foglaltakat is, így nem állapítható meg, hogy a bíróság a kereseti kérelmet ne merítette volna ki. A Kúria ítélete indokolásának további részei sorra cáfolják az indítványozó állításait, így többek között azt, hogy a fizetésre soha nem áll rendelkezésre a 8 napos határidő, megerősítette, hogy valóban nincs lehetőség a hatóság által engedélyezett üzletszabályzatban foglaltaktól eltérő kötelezés kibocsátására, és egyetértett az elsőfokú bíróságnak a számlakövetelések összevonásával kapcsolatos álláspontjával.
- [16] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [17] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ára, 26. § (1) és (2) bekezdésére alapozta.
- [18] 3.1. Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [19] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 37.Kpk.45.512/2015/3. számú végzése tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem tekinthető érintettnek, mert a bírói döntés egy olyan közigazgatási végzés felülvizsgálata tárgyában született, amely az indítványozó egyedi ügyével kapcsolatos ugyan, de tartalmában az első fokon eljáró hatóságot kötelezi átfogó vizsgálat lefolytatására. Az érintettség hiányára tekintettel az Alkotmánybíróság nem tért ki az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogot érintő kifogásaira.
- [20] Az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet az ügy érdemében hozott döntésnek minősül, és ellene felbbezésnek nincs helye.
- [21] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel e tekintetben saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát.
- [22] A panaszos az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidő lejártát követő napon, de az Ügyrend 28. § (2) bekezdés második mondatára tekintettel határidőn belül nyújtotta be az indítványt.
- [23] Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott feltételeknek a későbbiekben kifejtettek szerint csak részben felel meg. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Megjelöli továbbá a sérelmezett bírói döntéseket és kifejezetten kéri azok megsemmisítését, ugyanakkor alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem tartalmaz arra nézve, hogy a döntések az indítványozó szerint miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [24] Az indítvány hiányosságai miatt az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlási felhívást bocsátott ki. Ebben kérte kifejtetni az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, az állított alaptörvény-ellenesség indokait. Tájékoztatta az indítványozót arról is, hogy alkotmányjogi panaszát eredményesen csak akkor nyújthatja be, ha azt az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmére alapítja. Ezeknek a követelményeknek az indítványozó az alábbiakban kifejtettek szerint nem tett eleget teljeskörűen.
- [25] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállamiság (és az annak részét képező jogbiztonság) elvéből eredően olyan típusú jogok sérelmére alapítható alkotmányjogi panasz, mint a kellő felkészülési idő hiánya, illetve a visszaható hatályú jogalkotás tilalma [pl. 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]–[91], 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]]. Az indítványozó azonban nem ilyen értelemben állította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek a B) cikk (1) bekezdésével, ezért az indítványnak a B) cikk (1) bekezdésén alapuló része nem elégíti ki az Abtv. 27. §-ában írott feltételt.
- [26] Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésére, amely a jogszabályalkotással összefüggő jogkörökről rendelkezik, így nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak.

- [27] Az indítványozó állította az M) cikk (2) bekezdés második mondatában foglalt erőfölénnyel való visszaéléssel tilalmába ütközést is olyan módon, hogy a visszaélést csak a díjbeszedő szervek gyakorlatával indokolta és nem a támadott bírósági döntésre alapozta.
- [28] Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét is felhívta, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére alapozottan. A sérelem mibenlétét indítványában azzal indokolta, hogy a díjbeszedő szervek alaptörvényellenes gyakorlatát a fogyasztóvédelmi szervek szó nélkül hagyják, és ezt a gyakorlatot a bírósági döntések is szentesítik. Ezzel összefüggésben állította a részrehajlás nélküli ügyintézés alaptörvényi kritériumának sérelmét. Indítvány-kiegészítésében ezt azzal támasztja alá, hogy a fogyasztóvédelmi hatóságok elhárították állásfoglalási kötelezettségük teljesítését. Tisztességtelennek tartja többek között azt, hogy a kézbesítési ütemtervben megadott dátumokat valóságos kézbesítési időpontoknak tekintették, okiratokat nem küldtek meg számára.
- [29] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Ez a feltétel a jelen ügyben benyújtott panasz vonatkozásában nem teljesült.
- [30] Az Alkotmánybíróság ezúttal is megerősíti, hogy a tényállás megállapítása és a jogszabályok értelmezése továbbra is a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíróságként”, a meglévők melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól.
- [31] Az indítványozó a fentiekhez kapcsolódóan arra is indítványt tett, hogy az Alkotmánybíróság állapítson meg alkotmányos követelményeket. Az Alkotmánybíróság e vonatkozásban megállapította, hogy az indítványozó nem jogosult, mert a jogkövetkezmény meghatározásáról az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. § (3) bekezdése szerint hivatalból és nem kérelemre dönt.
- [32] 3.2. Az indítványozó konkrét utólagos normakontroll kérelmet is előterjesztett az Abtv. 26. § (1) bekezdésére hivatkozással. E szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán
- a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és
- b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [33] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem hivatkozott olyan alaptörvényi rendelkezésre, amelyből személyét érintő jogsérelem bekövetkezhetne. Az Alkotmánybíróság fentebb már ismertetett gyakorlatának megfelelően – szűk kivételtől eltekintve – nem minősül ilyennek a B) cikk (1) bekezdése. A normahierarchiát meghatározó alaptörvényi szabályok [15. cikk (4) bekezdése és 32. cikk (3) bekezdése] szintén nélkülözik az alapjogi tartalmat.
- [34] 3.3. Végezetül az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján is tett indítványt. Ebben kérte a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 52. § (2) és (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, és az 52. § egészének megsemmisítését. A kivételes vagy közvetlen panasz előterjesztésének egyik törvényi feltétele, hogy a kifogásolt jogszabály hatálybalépésétől számítva ne teljen el több mint száznyolcvan nap [Abtv. 30. § (1) bekezdés második fordulat]. A támadott rendelkezések közül a törvény 52. § (2) bekezdését a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosításáról szóló 2017. évi LXVI. törvény 18. §-a módosította ugyan (a „behajtás kezdeményezéséhez szükséges mértéket elérő” kiegészítéssel), de a módosítás az indítványozó nyilatkozata szerint a rendelkezés alaptörvény-ellenességét már korábban megalapozó szöveget nem érintette. Az indítványozó érvel is azzal, hogy a jogsértő helyzet 2002. október 18-a óta, vagyis több mint 14 éve áll fenn. Ennek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány elkésztett, mert a jogszabály hatálybalépése óta több mint száznyolcvan nap telt el. Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jogszabály hatálybalépését tekinti kezdő időpontnak és nem annak a körülménynek az időpontját, amikor az indítványozóval szemben a rendelkezést alkalmazták.
- [35] 4. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem vetett fel alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést, továbbá nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, valamint nem felelt meg a határo-

zottság, jogosultság és érintettség követelményének, illetve elkésett, az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a), c), d) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. december 5.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/736/2017.

