

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2017. (IV. 18.) AB HATÁROZATA

a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.Kpk.27.058/2014/1/I. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.Kpk.27.058/2014/1/I. számú végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (Gerber Ügyvédi Iroda, dr. Gerber Miklós, 1146 Budapest, Thököly út 58–60.) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.Kpk.27.058/2014/1/I. számú végzésével szemben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján – az első fokon eljáró bíróság útján – terjesztett elő alkotmányjogi panaszt Alkotmánybírósághoz. A panaszbeadvány a támadott bírói döntést az Alaptörvény II. cikkével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével tartotta ellentétesnek.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó meghatalmazottja útján épület bontása elrendelése iránti kérelmet nyújtott be a Somogy Megyei Kormányhivatal Siófoki Járási Építésügyi Hivatalához, amely az indítványozó által indított hatósági eljárást egy folyamatban lévő peres eljárás jogerős lezárásáig felfüggesztette.
- [4] Az indítványozó által előadottak szerint az iratbetekintés közben tapasztalt, általa jogsértőnek tekintett eljárási cselekmény miatt panasszal fordult a felügyeleti szervhez. A Somogy Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Osztálya – mint felügyeleti szerv – az iratok bekérése után arra a következtetésre jutott, hogy az eljárást felfüggesztő döntés jogszabálysértő, ezért azt megváltoztatta, illetve a közigazgatási hatósági eljárást SOD/12/307-29/2013. számú végzésével megszüntette.
- [5] A hatóság a végzésben arról tájékoztatta az indítványozót, hogy a döntés közlésétől számított 30 napon belül – jogszabálysértésre hivatkozással – kérheti a döntés bírósági felülvizsgálatát.
- [6] Az indítványozó a kézbesítést követő 30. napon kereseti kérelmet nyújtott be a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, az azonban keresetét érdemi vizsgálat nélkül – elkészttség okán – elutasította.
- [7] Az elutasító bírói végzés indokolása szerint építésügyben hozott döntés tekintetében a keresetindításra nyitva álló speciális határidő az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 53/C. § (2) bekezdése szerint 15 nap, szemben a Pp. 330. § (2) bekezdésében főszabályként meghatározott 30 napos határidővel. A bíróság megállapította, hogy a kérelmező a hatóság végzését 2014. január 4. napján vette át, annak felülvizsgálatát célzó kereseti kérelmét pedig 2014. február 3. napján adta postára,

tehát keresetét a végzés közlésétől számított 15 napon túl nyújtotta be. Hivatkozva arra, hogy az indítványozó az elkészttség vonatkozásában a Pp. 107. § (1) bekezdésében foglaltak szerint igazolási kérelemmel nem élt, a bíróság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

- [8] A bíróság a Kormányhivatal eljárást megszüntető végzésébe foglalt jogorvoslati tájékoztatást nem értékelte, arra semmilyen formában nem tért ki, indokolása az elkészttség tényének és jogkövetkezményeinek megállapítására szorítkozott.
- [9] A bíróság támadott végzése ellen fellebbezésnek helye nincs, az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az ügyben perújítás, vagy a Kúria előtt felülvizsgálati eljárás nincs folyamatban.
- [10] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt sérelmezte, hogy a bíróság az indítványozóra hárította a hatóság törvénnyel ellentétes tájékoztatásának jogkövetkezményeit, miután kereseti kérelmét e hibás tájékoztatásnak megfelelő határidőben nyújtotta be. Érvelése szerint a bíróságnak észlelnie kellett volna e téves tájékoztatást, amely tényt figyelmen kívül hagyva, megfosztotta őt az érdemi jogorvoslat és a bírósághoz fordulás lehetőségétől.
- [11] A panaszindítványban hivatkozott a BH 96/2012. sorszámú eseti döntésre, valamint a KK/71. és a 7/2010. KK véleményekre is. Utóbbiból kiemelte, hogy a „közigazgatási szerv téves jogorvoslati tájékoztatása miatt az ügyfelet joghátrány nem érheti. A jogorvoslatához fűződő alkotmányos jogától fosztaná meg a felet a fellebbezési jog kimerítésének hiánya miatt a Pp. 130. § (1) bekezdés c) pontja alkalmazásával a keresetlevél idézés kibocsátása nélküli elutasítása, mert a felet ezáltal a bírósági felülvizsgálat igénybevételének lehetőségétől is elzárná.”
- [12] A támadott bírósági döntés az indítványozó megítélése szerint sérti az emberi méltóságát, a jogorvoslatához való jogát, a bírósághoz való forduláshoz és a tisztességes eljáráshoz való jogát, tehát az Alaptörvény II. cikkébe, XXIV. cikk (1) bekezdésébe, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésébe ütközik.

II.

- [13] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

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

[...]

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

- [14] 2. Az Étv. érintett rendelkezése:

„53/C. § (2) Az ügyfél, illetve a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője az építésügyi hatóság vagy az építésfelügyeleti hatóság jogerős másodfokú döntésének felülvizsgálatát a határozat közlésétől számított tizenöt napon belül jogszabálysértésre hivatkozással kérheti a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságtól a határozatot hozó hatóság elleni kereset indításával.”

III.

- [15] 1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt 2014. december 2. napján befogadta, mivel az Abtv.-ben támasztott feltételeknek maradéktalanul megfelelt.

- [16] Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján a vizsgált ügyben azt értékelte alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként, hogy a felülvizsgálati kérelmet elkésettség okán elutasító bírói döntés – a hibás jogorvoslatra történt kioktatást és az eset egyéb egyedi körülményeit mérlegelve – járhatott-e az indítványozó jogorvoslathoz való jogának sérelmével.

IV.

- [17] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [18] 1.1. Az Alkotmánybíróság az ügy elbírálásához először a bírói ítélettel szemben felmerült, a jogorvoslathoz való jog sérelmét felvető aggályokat tekintette át.
- [19] Az indítványozó érvelése alapján azáltal sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésén alapuló jogorvoslathoz való joga, hogy az eljáró bíróság nem észlelte a hatóság téves tájékoztatását, amely tényt figyelmen kívül hagyva kifejezetten az elkésettség okán utasította el kérelmét. Azon oknál fogva, hogy a bíróság kizárólag az indítványozóra terhelte a hatóság tévedését, megfosztotta az Alaptörvényben garantált jogától, hogy érdemi jogorvoslattal éljen a hatósági végzés ellen. Az indítványozó álláspontja szerint döntésével a bíróság figyelmen kívül hagyta azt az elvet, amely szerint „közigazgatási szerv téves jogorvoslati tájékoztatása miatt az ügyfelet joghátrány nem érheti.”
- [20] 1.2. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági (más közigazgatási) döntésekre terjed ki, tartalmát tekintve pedig azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. „Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége” {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.
- [21] Nem következik mindebből, hogy a jogorvoslatot elbíráló szervnek a kérelemnek minden körülmények között helyt kell adnia, az azonban feltétlenül, hogy az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassák és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálják. A jogorvoslati út igénybevételének nem előfeltétele továbbá valamely jog – esetleg alapjog – tényleges sérelmének a bekövetkezése, elegendő, ha az érintett megítélése szerint jogát (jogos érdekét) sérti a támadott döntés. A jogorvoslathoz való jog mint alapjog sérelme tehát akként is megvalósulhat, hogy más (alap) jogi sérelem esetleg nem állapítható meg az ügyben. {3064/2014. (III. 26.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}
- [22] 1.3. A rendelkezésre álló iratok alapján a Somogy Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Osztálya által kibocsájtott SOD/12/307-29/2013. számú eljárást megszüntető végzése az alábbi tájékoztatást tartalmazza a lehetséges jogorvoslat vonatkozásában: „[a] döntés közlésétől számított 30 napon belül annak bírósági felülvizsgálatát lehet kérni jogszabálysértésre hivatkozással Somogy Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Osztályával szembeni kereset benyújtásával. Az erre irányuló kérelmet – Siófok Város jegyzőjéhez – lehet benyújtani, a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak (7400 Kaposvár, Szent Imre u. 14/a.) címezve. [...]”
- [23] Mindemellett a végzés indokolása azt is megjelöli, hogy „[a] jogorvoslati lehetőségről a Ket. 109. §-a, valamint az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 53/C. § (2) bekezdése alapján történt a tájékoztatás.”

- [24] Megállapítható tehát, hogy míg a végzés – bár helyesen jelöli meg a keresetindításra nyitva álló speciális, 15 napos határidőt előíró Étv. szakaszt – tartalmilag jogszerűtlen módon nyújtott az ügyfél részére tájékoztatást a rendelkezésre álló 30 nap feltüntetése által.
- [25] A jogorvoslati jogosultság nem a közigazgatási szerv határozatából, különösen nem az arról való tájékoztatásból fakad, hanem a törvény keletkezteti. Ugyanakkor e tájékoztatási kötelezettséget törvény írja elő [Ket. 72. § (1) bekezdés *da* pont].
- [26] 1.4. A tájékoztatás jogszerűsége nem függetleníthető a közigazgatási eljárásban kötelezően érvényesülni rendelt több alapelvtől, mint a tisztességes ügyintézéshez való jogtól vagy a tájékoztatáshoz való jogtól. A tájékoztatás, kioktatás célja éppen az olyan ügyféli jogok, mint a jogorvoslatához való jog gyakorlásának – az eljárási törvényben meghatározott módon történő – elősegítése, másfelől az esetlegesen félrevezető tájékoztatás e jogelvek érvényesülése ellen hathat.
- [27] A hibás, nem jogszabályszerű tájékoztatás ugyanakkor önmagában nem jelentheti azt, hogy akár az azt tartalmazó döntés, akár e döntést felülvizsgáló döntés a jogorvoslatához való jog *ab ovo* sérelmével járna. Azonban az előtte folyamatban lévő ügy vizsgálata során az Alkotmánybíróság juthat olyan következtetésre, hogy a jogorvoslati határidőt megjelölő téves hatósági tájékoztatás alkalmas – a konkrét ügy egyedi körülményeinek mérlegelése után – a hatékony jogorvoslatához való jog sérelmének előidézésére.
- [28] A hatóság az Étv. 53/C. § (2) bekezdésében meghatározott speciális, 15 napban meghatározott keresetindítási határidő helyett a kérelem benyújtására rendelkezésre álló napok számának kétszeresét jelölte meg. Az Alkotmánybíróság tehát értékelte azt a tény is, hogy a hatóság törvényes keresetindítási határidőnél jelentősen hosszabb – a főszabály szerinti – határidőről tájékoztatta az indítványozót. Mindemellett a Kormányhivatal helyesen jelölte meg az Étv. 53/C. § (2) bekezdését, mint a kioktatás alapjául szolgáló jogszabályhelyet, ezért különösen félrevezető körülménynek tekinthető, hogy a rendelkező részben tévesen jelölte meg a határidőre vonatkozó rendelkezést.
- [29] A rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy a kereseti kérelem e hibás tájékoztatásnak megfelelő határidő utolsó napján, a 30. napon került benyújtásra, amit az Alkotmánybíróság – elfogadva az indítványozó által előadott érvelést – a helytelen kioktatástól nem függetleníthető tényként értékelt.
- [30] A bíróság végzése kifejezetten és kizárólagosan a kereseti kérelem elkészttségét jelöli meg a Pp. 130. § (1) bekezdés *h*) pontja szerinti érdemi vizsgálat nélküli elutasítás indokaként, a hibás kioktatás és a kereseti kérelem törvényes határidőn túli benyújtása közötti összefüggést az Alkotmánybíróság közvetlenül megállapíthatónak tartja.
- [31] 1.5. Az Alkotmánybíróság figyelembe vette ez előtte fekvő ügy eljárásjogi előzményeit is. Az indítványozó által előadottak szerint iratbetekintés közben tapasztalt, általa jogsértőnek tekintett eljárási cselekmény miatt panaszszal fordult a felügyeleti szervhez. A Somogy Megyei Kormányhivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Osztályának – mint felügyeleti szerv – az iratok bekérése után felügyeleti jogkörben hozott eljárást megszüntető végzése egyfokúvá tette a hatósági eljárást, fellebbezésre az alapügy során nem került sor.
- [32] A támadott bírói végzés megállapította, hogy „[a] fellebbezési jogot a Pp. 3. § (4) bekezdése zárja ki, amely értelmében valamennyi közigazgatási nemperes eljárásban hozott végzés ellen mind a rendes, mind a rendkívüli jogorvoslat kizárt.”
- [33] 1.6. A bírósági döntés utalt rá, hogy a kérelmező „az elkészttség vonatkozásában a Pp. 107. § (1) bekezdésében foglaltak szerint igazolási kérelemmel nem élt.”
- [34] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Pp. 107. § (1) bekezdés második fordulata szerinti igazolási kérelem alkalmas lehet-e a határidőre vonatkozó hibás kioktatásból eredő és jogorvoslatához való joggal kapcsolatban felmerülő aggályok utólagos feloldására.
- [35] E körben az Alkotmánybíróság egy korai határozatában már rámutatott, hogy „[a] jogorvoslatához való alkotmányos alapvető joggal [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] [...] a Pp. igazolási szabályai nincsenek jogilag értékelhető összefüggésben. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdése szempontjából az igazolást nem lehet jogorvoslatnak tekinteni. Az nem a sérelmes döntés felülvizsgálatára és a döntésre közvetlenül visszaható újabb határozat hozatalára irányul. Az igazolás valamely perbeli cselekmény elmulasztása következményeinek elhárítására szolgál.” (2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580, 584.)

- [36] Noha az Alaptörvény a Záró és vegyes rendelkezések 5. pontjában hatályon kívül helyezte az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozott alkotmánybírósági határozatokat, az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozata alapján nem látta akadályát e korábbi álláspontja fenntartásának a jelen ügyben.
- [37] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát jelen ügyben a közigazgatási döntés elleni jogorvoslatnak az igazolási kérelemtől függetlenül ki kellett volna merítenie ténylegesség és a hatékonyság követelményét.
- [38] 1.7. A fentiek szerint az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Kormányhivatal téves jogorvoslati tájékoztatása folytán a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felülvizsgálati kérelmet elkészttség okán elutasító végzése elzárta az indítványozót a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségétől, az alapjogsérelem pedig érdemben befolyásolta a bíróság döntését, ezért az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét idézte elő.
- [39] Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség jogkövetkezményeként a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.Kpk.27.058/2014/1/I. számú végzését megsemmisítette.
- [40] 2. Az indítványozó a támadott bírósági döntésnek az Alaptörvény II. cikkével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésével fennálló ellentétét is állította. Mivel az Alkotmánybíróság a támadott bírói végzést a jogorvoslatihoz való alapjog sérelme alapján alaptörvény-ellenesnek találta és megsemmisítette, ezért – irányadó gyakorlatának megfelelően – már nem vizsgálta a támadott bírósági végzés fent megjelölt alaptörvényi rendelkezésekkel fennálló panaszos által állított alaptörvény-ellenességét.
- [41] 3. Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelt el.

Budapest, 2017. április 11.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1092/2014.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 56. számában.

