

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3179/2015. (IX. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény 3. § (4) bekezdés utolsó mondatára és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.46.189/2014/5. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz.
- [2] A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knptv.) 3. § (4) bekezdése utolsó mondatával és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 36.Kpk.46.189/2014/5. számú végzésével szemben azt állították, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés és annak alapján a bírósági döntés sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) és (2) bekezdését, valamint a XXVIII. cikkének (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogukat és a (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogukat, továbbá az Alaptörvény R) cikk (2) és a T) cikk (3) bekezdését. Tartalmilag azt kifogásolják, hogy a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálatát követően a bíróság végzése ellen további jogorvoslatnak helye nincs.
- [3] 1.1. Az ügy előzményéhez tartozik, hogy Budapest Főváros XVII. Kerület Rákosmenti Polgármesteri Hivatal jegyzője (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) a 6-654/23/2013. számú végzésében az indítványozókat 30 000 Ft eljárási bíróság megfizetésére kötelezte a miatt, mert a helyszínrajz kijavítására vonatkozó

hatósági felhívásnak nem tettek eleget. Az indítványozók a döntéssel szemben fellebbezést terjesztettek elő, amelyben 3 000 Ft fellebbezési illetéket róttak le. Az elsőfokú hatóság a 6-61/11/2014. számú végzésében felhívta az indítványozókat, hogy további 27 000 Ft illetéket rójanak le. Az indítványozók a felhívást átvették, azonban az illetéket nem rótták le, ezért az elsőfokú hatóság a fellebbezést a 6-61/15/2014. számú végzésével érdemi vizsgálat nélkül elutasította. Az indítványozók a végzést fellebbezéssel megtámadták, amelynek alapján Budapest Főváros Kormányhivatala BPD/002/00035-10/2014. számú végzésével az elsőfokú döntést annyiban kiegészítette, hogy intézkedett az indítványozók által lerótt 3 000 Ft illeték visszatérítése iránt.

- [4] Az indítványozók a döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztettek elő, melyben kérték a támadott végzés felülvizsgálatát, a 6-654/23/2013. számú végzés hatályon kívül helyezését, valamint végrehajtásának felfüggesztését és sérelemdíj megállapítását. Az indítványozók szerint a 6-654/23/2013. számú végzés jogszerűtlen és megalapozatlan volt, mivel a tervdokumentáció kijavítására nem kaptak határidőt, nem figyelmeztették őket a szankció alkalmazásának lehetőségére, valamint úgy szabtak ki velük szemben pénzbírságot, hogy nem is volt folyamatban építéshatósági eljárás. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság megállapította, hogy a felülvizsgálati kérelem nem megalapozott. A bíróság a döntését a Knptv. 3. §-ra alapította. Az eljárás tárgyát kizárólag a 6-61/15/2014. és a BPD/002/00035-10/2014. számú végzés felülvizsgálata képezte. A bíróság megállapította, hogy az eljárások során a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.), mint eljárási törvényt és az építési törvényt, illetve az egyéb építési tárgyú jogszabályokban megállapított anyagi jogot, amelyek szintén tartalmazznak eljárásjogi jellegű normákat, egyszerre kell alkalmazni. Ennek megfelelően pedig az építéshatósági eljárás, amelyet az anyagi jog szabályoz, egyben közigazgatási hatósági eljárás is, annak egyik formája. A bíróság megállapította, hogy az indítványozókkal szemben a bírság kiszabásakor folyamatban volt őket érintő használatbavételi engedélyezési eljárás. Az indítványozók a kiszabott 30 000 Ft fellebbezési illeték helyett az általuk tévesen megállapított 3 000 Ft illetéket rótták le, a felhívás ellenére sem egészítették ki, így az elsőfokú hatóság megalapozottan utasította el a fellebbezésüket érdemi vizsgálat nélkül. A bíróság megállapította, hogy az elsőfokú hatóság és Budapest Főváros Kormányhivatala végzése a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott okok alapján nem minősül jogszabálysértőnek, ezért a felülvizsgálati kérelmet elutasította. A bíróság a sérelemdíjra vonatkozóan pedig

megállapította, hogy ilyen igény a közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban eleve nem érvényesíthető.

- [5] 1.2. Az indítványozók szerint a Knptv. 3. § (4) bekezdésének utolsó mondata és az alapján a bíróság döntése sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogukat. Az indítványozók szerint a tisztességes tárgyalás magában foglalja a tisztességes okirati bizonyítást. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) és a Knptv. alapján pedig a közigazgatási nemperes eljárásokban kizárólag okirati bizonyításnak van helye, így a nemperes bírósági felülvizsgálatnak is tisztességes tárgyalásnak, azaz tisztességes okirati bizonyításnak kell lennie. Sérül továbbá szerintük az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése, amely kimondja, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek és ennek a bíróság az eljárása során nem tett eleget. Az indítványozók szerint a Ket. alapján csak a közigazgatási eljárásban van lehetőség eljárási bírság kiszabására, amelynek hivatalból indított eljárásnak kell lennie, azonban az építésügyi hatósági eljárás nem tartozik ide, így az elsőfokú hatóság ilyen irányú eljárása tisztességtelen, mint ahogy az is, hogy a másodfokú hatóság mint felügyeleti szerv ezt az intézkedést támogatta, így pedig sérült az indítványozó Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés szerinti joga.
- [6] Azzal pedig, hogy az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogukat nem biztosítja a jogszabály, sérül a T) cikk (3) bekezdése is, mely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Ezért indítványozták mind a bírósági döntés, mind a jogszabályhely alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [7] 1.3. Az Alkotmánybíróság főttkára hiánypótlásra szólította fel az indítványozókat a jogszabályi rendelkezés és a bírói döntés alaptörvény-ellenességének indokolása tekintetében. Felhívta a figyelmet arra, hogy a beadványban foglalt alkotmányjogi kérdés az Abtv. 31. §-a alapján ítélt dolognak minősülhet a 3318/2012 (XI. 12.) AB végzésre tekintettel.
- [8] Az indítványozók válaszukban korábbi indítványukat fenntartották, illetve azt kiegészítették. Hivatkoztak arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági [...] döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti”, ezért a Knptv. kifogásolt rendelkezése alkotmányos alapjogától fosztja meg az állampolgárokat azzal, hogy nem biztosítja számukra a jogorvoslati lehetőséget. Így sérül a T) cikk (3) bekezdése is. Ennek alapján pedig a bíróság elutasító végzése

is alaptörvény-ellenes. Az indítványozók szerint az XXVIII. cikk (7) bekezdése alapján nem fogalmazódik meg, hogy a jogalkotónak további jogorvoslatot nem kell biztosítania, tehát a bírósági felülvizsgálat, mint bírósági döntés ellen a Knptv. 3. § (4) bekezdés utolsó mondata szerinti jogorvoslat kizárása alaptörvény-ellenes.

- [9] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Ennek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek.
- [10] 2.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése alapján az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az (1b) bekezdés meghatározza, hogy mikor határozott a kérelem, azaz megfelel-e a formai követelményeknek. Az eljáró tanács megállapította, hogy az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá az indítványozók jogosultságát megalapozó rendelkezést [Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz]. Az indítványozók egyértelműen kifejtették az eljárás megindításának indokait, valamint az Alaptörvényben biztosított jogaik sérelmének lényegét. Az indítványozók megjelölték az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést és bírósági döntést. Az indítvány kifejezett kérelmet tartalmaz a jogszabályi rendelkezés és a bírói döntés megsemmisítésére, illetve az Alkotmánybíróság döntésének tartalmára. Az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt hatvan napos határidőn belül nyújtották be.
- [11] 2.2. A befogadásról való döntéskor az indítvány tartalmi vizsgálata során az Alkotmánybíróság különösen az Abtv. 26–27. § szerinti érintettségét, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket vizsgálja. Az eljáró tanács megállapította, hogy az indítványt az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. §-a szerinti benyújtásra jogosult és érintett személyek nyújtották be jogorvoslati joguk kimerítését követően.
- [12] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § értelmében alkotmányjogi panasz benyújtásának csak akkor van helye, ha a panaszosnak valamely, az Alaptörvényben biztosított joga sérül. Ebből következően az indítványnak azok az elemei [R] cikk (2) bekezdés, T) cikk (3) bekezdés] amelyek alkotmányos alapelvekre [a jogszabályok kötelezőek, illetve nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvényvel] hivatkoznak, nem felelnek meg ezen törvényi feltételeknek.

- [13] A jelen ügyben – tekintettel a 3318/2012. (XI. 12.) AB végzésre – abban is kellett dönten, hogy az indítvány az Abtv. 31. § (1) bekezdése alapján ítélt dolognak (*res iudicata*) minősül-e. Az Alkotmánybíróság a hivatkozott végzésében úgy döntött, hogy nem fogad be egy, az Abtv. 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt, amely a jelen ügyben benyújtott indítvánnyal egyező törvényi rendelkezést támadott.
- [14] Az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerint: „[h]a alkotmányjogi panasz vagy bírói kezdeményezés alapján az alkalmazott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjáról az Alkotmánybíróság már döntött, ugyanazon jogszabályra, illetve jogszabályi rendelkezésre és ugyanazon Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozással – ha a körülmények alapvetően nem változtak meg – nincs helye az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló alkotmányjogi panasznak, valamint bírói kezdeményezés alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló vizsgálatának”.
- [15] Miután a hivatkozott végzéssel az Alkotmánybíróság nem bírálta el érdemben az állított alaptörvény-ellenességet, az eljárás nem ugyanazon körülményekre alapult, továbbá a jelen esettől eltérő törvényi és alaptörvényi rendelkezésekre hivatkozva nyújtották be az indítványt, így ítélt dolog nem állapítható meg.
- [16] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [17] Az Alkotmánybíróság a 3318/2012. (XI. 12.) AB végzésében a jelen ügyre is irányadó módon tett utalást, illetve megállapítást a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben: „[a]z Alkotmánybíróság már korábban, több határozatában vizsgálta és foglalt elvi jelentőséggel állást arról, hogy valamely közigazgatási (hatósági) döntéssel szemben a bírósághoz benyújtható kereset az alkotmányossági követelményeket kielégítő jogorvoslat. [66/1991. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1991, 342, 350.; 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454–455.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 729, 730.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 74.; 60/1994. (XII. 24.) AB határozat, ABH 1994, 342, 368.; 1186/D/2007. AB határozat, ABH 2009, 2244, 2246–2247.] A közigazgatási határozat törvényességének felülvizsgálatára irányuló eljárás – annak ellenére, hogy keresetre induló önálló per – alkotmányos értelemben, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése viszonylatában: jogorvoslat. A jogalkotó pedig nem köteles az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmezésében jogorvoslatnak minősülő eljárásban született határozat ellen további jogorvoslatot biztosítani.” (Indokolás [7], [8])

- [18] A befogadhatóságot az indítvány egyéb hivatkozásai sem támasztják alá, amelyek főként a tisztességes eljárás sérelmét állították, így különösen a bíróságnak a bizonyítási eljárását érintették.
- [19] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján az ítéleteknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van jogköre, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén. A bírói döntés irányának, önmagában a bírósági joggyakorlat tartalmának (annak, hogy a rendes bíróságok egy-egy tényt miként értékelték), valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára azonban nem rendelkezik hatáskörrel.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem tartalmaz az Abtv. 29. §-ában előírt olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, amely érdemi alkotmánybírósági eljárásra okot adhatna. Az Alkotmánybíróság nem észlelt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet sem. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz vizsgálatának eredményeként megállapította, hogy az nem felel meg az Abtv. 29. §-ában támasztott követelménynek, ezért nem fogadható be.
- [21] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltak szerint eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2015. szeptember 15.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/481/2015.

