

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3069/2022. (II. 25.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.37.028/2020/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.37.028/2020/9. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás jelen alkotmányjogi panasz elbírálása szempontjából releváns elemei az alábbiak szerint összegezhetőek.
- [3] 2.1. Az indítványozó 2016-ban beadott kérelmére Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata Polgármestere (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) tömegközlekedési támogatást állapított meg az indítványozó gyermeke jogán a 2016. szeptember 15. napjától 2017. június 30. napjáig terjedő időszakra. A tömegközlekedési támogatást az elsőfokú hatóság 2016. október 12. napján kelt határozatával megszüntette, arra tekintettel, hogy az indítványozó a családjával nem lakik életvitelszerűen az V. kerületben. Az indítványozó fellebbezése nyomán másodfokon eljáró Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzat Képviselő-testülete (a továbbiakban: másodfokú hatóság vagy alperes) a határozatot 2016. december 19. napján kelt határozatával – amelyet a polgármester megbízásából az osztályvezető kiadmányozott – helybenhagyta, de az indítványozó keresete folytán eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 30.K.30.446/2017/28. számú ítéletével ez utóbbi döntést megsemmisítette és a másodfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. A másodfokú hatóság a megismételt eljárásban 2018. március 8. napján hozott határozatával ismét helybenhagyta az elsőfokú hatóság döntését, amit a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 30.K.31.406/2018/10. számú ítéletével ugyancsak megsemmisített, ezúttal már az elsőfokú határozatra is kiterjedően. A bíróság az új eljárás lefolytatására való utasítást mellőzte, azonban nem zárta el a hatóságot attól, hogy az eljárást új bizonyítékok bevonásával ismételten lefolytassa.
- [4] 2.2. Az elsőfokú hatóság ezt követően az indítványozó tömegközlekedési támogatásra való jogosultságának felülvizsgálatára hivatalból eljárást indított, és az indítványozó tömegközlekedési támogatásra való jogosultságát 2019. január 16. napján kelt határozatával 2016. október 31. napjával megszüntette. A döntéssel szemben az indítványozó fellebbezést terjesztett elő, melynek nyomán az elsőfokú hatóság a határozatát saját hatáskörben (formai okból, a kiadmányozás hiányossága miatt) visszavonta, egyben az indítványozó részére megállapított tömegközlekedési támogatásra való jogosultságot 2019. március 4. napján kelt újabb határozatával, ugyancsak 2016. október 31. napjával megszüntette. Az indítványozó fellebbezése alapján eljáró másodfokú hatóság 2019. május 16. napján hozott 122/2019. (IV. 19.) számú határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, majd az indítványozó kereseti kérelme alapján eljáró Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.K.32.340/2019/7. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította.
- [5] 2.3. Az indítványozó mindezeket követően fordult felülvizsgálati kérelemmel a Kúriához, melyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyzését kérte. A jogbiztonság sérelmét felhívva hivatkozott arra, hogy ügye ítélt dolognak

minősül, továbbá több tartalmi hiányosság mellett arra is, hogy a bíróság az Alaptörvényt is megsértette azzal, hogy az iratok megismerése jogának sérelme miatti jogkövetkezményeket nem alkalmazta.

- [6] A Kúria Kfv.IV.37.028/2020/9. számú ítéletével a jogerős ítélet hatályában fenntartotta. Abban a tekintetben osztotta az indítványozó álláspontját, hogy a bíróság valóban nem tért ki részletesen a *res iudicata* kérdésére, ugyanakkor az egyértelműen megállapítható volt a Kúria szerint, hogy az indítványozó ezen hivatkozását az elsőfokú bíróság nem tartotta megalapozottnak. Ezt a Kúria is megerősítette, részletesen indokolva azt, hogy miért volt lehetőség az ügyben új eljárást lefolytatni. Az iratok megismeréséhez fűződő jog kapcsán megállapította, hogy az indítványozó még az elsőfokú határozat meghozatalát megelőzően, 2019. január 30-án élt iratbetekintési jogával, de bizonyítást nem indítványozott, új bizonyítékokat nem jelölt meg, csak a felhasznált bizonyítékok újdonságát és hitelt érdemlőségét vonta kétségbe.
- [7] 3. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszát, melyben arra hivatkozott, hogy a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, a XV. cikk (1) bekezdésében rögzített törvény előtti egyenlőséget, a XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, továbbá a 28. cikket. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz benyújtásával párhuzamosan jogegységi panaszt is benyújtott a Kúriához, amelyet a Kúria időközben Jpe.I.60.002/2021/7. számú határozatával elutasított.
- [8] 3.1. Az indítványozó a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét arra tekintettel hívta fel, hogy szerinte a Kúria az ítélt dolog körében az alperes jogellenes érdekeit támogató hatósági önkénynek ad utat. Álláspontja szerint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság korábbi, 30.K.31.406/2018/7. számú ítélete kizárta az alperes új eljárását, így pedig az alkotmányjogi panasz alapját képező eljárást a hatóságok el sem indíthatták volna.
- [9] 3.2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmével kapcsolatban [egyúttal a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is felhívva] az indítványozó kiemelte, hogy a Kúria – habár megállapította az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) megsértését – nem tekintette az ügy érdemére kihatónak az első fokon eljáró hatóság részéről a bizonyítékok ismertetésének elmaradását. Értelmezése szerint a Kúria ezzel azt mondta ki, hogy a hatóság bizonyítékismertetési kötelezettségét automatikusan kiváltja az, ha az ügyfél egyéb garanciális jogaival él. Az az álláspontja, hogy a törvény előtti egyenlőség elvét is nyíltan áthágja az kúriai indokolási rész, amely szerint ő az elsőfokú hatóság határozatának meghozatala előtt élt iratbetekintési jogával. Ezzel szemben ez az időpont (2019. január 30.) két héttel a döntés meghozatalát követően volt, ráadásul ő ennek megtörténtét is mindvégig tagadta. Azt állította az indítványozó, hogy a Kúria figyelmen kívül hagyta azt, hogy az érdemi döntés 2019. január 16. napján kelt, csupán azt ezt visszavonó és a döntést ismételtén megállapító határozat kiadmányozása esett 2019. március 4. napjára. Az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva állította, hogy a bizonyítékok megismeréséhez való jog sérelme által ellehetetlenülő védekezés kihat az ügy érdemére. Ebben a körben az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét arra alapozza, hogy a Kúria tényként fogadta el az alperes iratbetekintésre vonatkozó, szerinte semmivel alá nem támasztott állítását. Hivatkozott rá, hogy önmagában az alperes mögött álló jelentős politikai, hatalmi befolyás nem teszi állítását hitelesebbé. Ez szerinte önkényes megkülönböztetés, hiszen őt egyenlő jogok illették volna meg a perben, ami továbbá automatikusan megvalósította a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is.
- [10] 3.3. Az indítványozó az ugyancsak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése körében hivatkozott arra, hogy az elsőfokú hatóság megsértette az indokolási kötelezettségét, mivel a döntésből hiányzott a közigazgatási cselekmény megtételére (az előző határozat visszavonásának okára) felhatalmazó anyagi jogi szabályozás. Kiemelte, hogy az eljáró bíróságok szerint ez nem érintette az ügy érdemét, de szerinte ez az indokolási kötelezettség relativizálása. Ebben a körben szintén felhívta az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is.

II.

[11] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

„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.”

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[12] 2. Az Ákr. érintett rendelkezései:

„2. § [...] (2) A hatóság a hatásköre gyakorlása során

a) a szakszerűség, az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelésen,

b) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül,

c) a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el.”

„76. § [A bizonyítékok ismertetése az ügyféllel]

Ha a hatóság az ügyben bizonyítási eljárást folytatott le, melynek során a hatóság nem biztosította, hogy az ügyfél minden bizonyítékot megismerjen, annak befejezését követően értesíti az ügyfelet, hogy – az iratokba való betekintés szabályai figyelembevételével – megismerhesse a bizonyítékokat, és további bizonyításra irányuló indítványt terjeszthessen elő.”

„81. § [A döntés tartalma és formája]

(1) A döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot a zártan kezelt és védett adatok kivételével, a rendelkező részt – a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel –, továbbá a teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés okára, a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.”

„118. § [...] (2) A fellebbezést indokolni kell. A fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.”

„119. § [A fellebbezés különös szabályai]

(1) Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja.

(2) Ha a fellebbezésben foglaltakkal egyetért, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, a hatóság a nem jogszabálysértő döntését is visszavonhatja, illetve a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően módosíthatja.”

III.

- [13] 1. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1) bekezdésének megfelelően mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.
- [14] 2. Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírói döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével és XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont].
- [15] Ugyanakkor az indítványban megjelölt 28. cikk az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem minősül Alaptörvényben biztosított jognak {ld. például 3029/2021. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [18]}. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak a kellő felkészülési idő hiányával, illetve a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmával összefüggésben alapítható alkotmányjogi panasz {lásd például: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]–[91]; 3041/2014. (III. 13.) AB végzés, Indokolás [22]}, ami jelen ügyben nem teljesült. Mindezek alapján ezek az indítványi elemek nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja előírásainak.
- [16] Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmére vonatkozóan önálló indokolást nem tartalmaz. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésére és a XXVIII. cikk (1) bekezdésére csak a XXIV. cikk (1) bekezdésének állított sérelméhez kapcsolódóan hivatkozott, így ezeket az érveket az Alkotmánybíróság a XXIV. cikk (1) bekezdés sérelmének vizsgálata körében vette figyelembe. Ezen felül az elsőfokú hatósági döntés indokolásának hiányossága körében az indítványozó mindössze az Alaptörvény sérelmének állítására szorítkozott, azonban állításait nem támasztotta alá alkotmányjogilag értékelhető indokolással. Nem fejtette ki, hogy miért lesz az indokolási kötelezettség követelményének bármilyen mértékű sérelme feltétlenül orvosolhatatlan, egyúttal szükségképpen és automatikusan alaptörvény-ellenes is. A fentiek alapján ezek az indítványi elemek nem felelnek meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek.
- [17] Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálandó bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezését [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [18] Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pont]. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § (1) bekezdés b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető (Abtv. 27. §).
- [19] 3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételye vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [20] Az indítványozónak – az iratismertetés elmaradása miatt – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog megsértésével kapcsolatosan felhívott érvei az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára tekintettel felvetik a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és ekként csak érdemi alkotmányossági vizsgálat alapján, az alkotmányjogi panasz alapját képező ügy egyedi körülményeinek érdemi értékelésével állapítható meg, hogy elérte-e az alaptörvény-ellenesség szintjét az, hogy a Kúria az iratismertetés elmaradását nem tekintette az ügy érdemére kiható jogszabálysértésnek.

- [21] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befordási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [22] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

- [23] 1. Az Alkotmánybíróság a 3223/2018. (VII. 2.) AB határozatban összefoglalta a tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz kapcsolódó általános gyakorlatát (Indokolás [28]–[34]), ezen felül pedig (konkrétan egy adóigazgatási ügy kapcsán) kifejezetten az iratok megismerésével kapcsolatosan is kifejtette álláspontját. Eszerint az „iratbetekintés ahhoz a követelményhez igazodik, hogy az ügyfél jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni tudja. A vizsgálati típusú eljárásokban e jog biztosítja, hogy a hatóság jogi álláspontjával szemben az ügyfél szükség szerint ki tudja alakítani a nyilatkozatai, észrevételei, indítványai tartalmát, a hivatalból indított, felelősséget megállapító hatósági eljárásokban pedig védekezését. Ennek megfelelően a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak szerves részét képezi a nyilatkozattételhez és – olyan szakigazgatási eljárásokban, amelyek retrospektív szemléletű ellenőrzést folytatnak le és bírság kiszabásához is vezethetnek – a védekezéshez való jog. E nyilatkozattételhez és védekezéshez való jog érvényesülése feltételezi, hogy az ügyfél (adózó) megismerhesse a hatóság bizonyítási eljárását, az annak keretében beszerzett okirati és egyéb bizonyítékokat, amelyekre a hatóság az ügyfelet érintő döntéseit alapozza. [...]

A megismerés hiánya az adott esetben akár ki is zárhatja, hogy az ügyfél már az eljárás folyamán észrevételt tehesen a tényállás feltáratlanságára, avagy a későbbiekben a hatósági határozat iratellenességére. Márpedig az Alaptörvény emberképével nem áll összhangban az a hatósági működés, amelyben az ügyfél a hatóság közérdekvédelmének »elszenvedője«, avagy amelyben a szubjektív jogvédelem méltatlanul háttérbe szorul. Következésképpen az iratbetekintés törvényben biztosított jogának a sérelme annyiban jelenti a tisztességes hatósági eljáráshoz való alapjog korlátozását, amennyiben az ügyfél (adózó) nyilatkozattételhez és védekezéshez való jogát csorbítja.” (Indokolás [36]–[37])

- [24] Az Alkotmánybíróság ezt a megközelítést nem korlátozta az adóigazgatási eljárásokra, hanem a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) vonatkozásában is megállapította ugyanezt a feltételt {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [33]}. Azt is kimondta, hogy az „eljárás megindításáról való döntés, valamint a bizonyítékok ügyféllel való ismertetésének elmaradása olyan eljárási szabálysértések, amelyek kihatnak az ügy érdemére. A tisztességes eljáráshoz való jog alapján az egyes eljárási garanciák olyan értéket jelentenek, amelyek megszegése vagy be nem tartása kihat az ügy érdemére, az ügy kimenetelétől függetlenül. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme úgy is bekövetkezhet, hogy nem áll fenn oksági kapcsolat a lényeges eljárási szabálysértés és az ügy konkrét kimenetele között, azonban az ügyféli jogok érvényesíthetősége olyan sérelmet szenved, amely az eljárás egészét és körülményeit figyelembe véve eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét. [...]

Az elsőfokú eljárásban az ügyfelet megillető jogok és az ezek megsértése miatt igénybe vehető jogorvoslati jog nem azonos jogosultságok. Az ügyfelek bevonása nélkül lefolytatott elsőfokú eljárást ugyanis önmagában nem az teszi jogszerűvé és tisztességesé, hogy az ügyfél előterjesztett fellebbezést és annak alapján sor került a másodfokú eljárás lefolytatására. A másodfokú eljárás adott esetben – a teljes felülbírálati jogkörből adódóan is – korrigálhatja az elsőfokú eljárás hibáit, tévedéseit, azonban ez nem minden hiba esetén tehető meg. A konkrét esetben a másodfokú eljárásban fogalmilag kizárt az értesítés elmaradásának korrigálása. A bizonyítékok ismertetésének elmaradása utólag korrigálható abban a tekintetben, hogy utólag is van lehetőség azok megismertetésére az ügyféllel, azonban azok a kapcsolódó ügyféli jogosultságok (az indítványozási, észrevételezési jog), nem pótolhatóak a másodfokú eljárásban. A bizonyítással kapcsolatos indítványozási és észrevételezési jog éppen azt teszi lehetővé, hogy már az elsőfokú eljárásban ütköztetni lehessen az álláspontokat. Ha ez a bizonyítékok ügyféllel való megismertetésének elmaradása miatt nem történik meg az elsőfokú eljárásban, a másodfokú eljárásban ugyan van rá lehetőség a teljes felülbírálat okán, azonban a másodfokú döntés ellen már nem lehet jogorvoslatot előterjeszteni, így a bizonyítással kapcsolatos érvelés sem kifogásolható. Az elsőfokú döntés elleni jogorvoslat pedig az alapvető eljárási jogok korlátozása miatt fogalmilag nem lehet teljes körű. Az ügyféli jogok csorbulása emellett a jogorvoslatok számának növekedésével is jár, amely a tisztességes eljáráshoz való jog immanens részét képező észszerű időn belül történő elbírálás követelménye ellen hat.” {3311/2018. (X. 16.) AB határozat, Indokolás [34], [36]}.

- [25] Az Alkotmánybíróság a 3238/2020. (VII. 1.) AB határozatban azt is megállapította, hogy a Ket.-hez hasonlóan az Ákr. is tartalmaz olyan szabályokat, amelyek az ügyféli jogok gyakorlásához elengedhetetlenek. Ezen a téren az ügyfelek iratmegismerési joga a Ket.-hez hasonlóan kiemelt jelentőséggel bír (Indokolás [31]).
- [26] 2. Tekintve, hogy az Alkotmánybíróság fent ismertetett gyakorlata értelmében az iratbetekintés biztosításának elmaradása az ügy kimenetelétől függetlenül kihat az ügy érdemére, így az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy jelen ügyben megállapítható-e ennek a jognak az alaptörvény-ellenes sérelme. Ebben a körben az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a fellebbezés devolutív hatályára is, amelyre tekintettel a másodfokú eljárásban nem korrigálható hibák körét mindenképpen szűken kell értelmezni.
- [27] 2.1. Az indítványozó azzal érvelt, hogy számára az elsőfokú döntést megelőzően nem tartottak iratismertetést, továbbá azt állította, hogy a hatóság állításával ellentétben 2019. január 30. napján sem ismerte meg az iratokat.
- [28] 2.2. Az indítványozó utóbbi állításának vizsgálatára akkor nyílhatna lehetőség, ha az indítványozó az Alkotmánybíróság elé tárta volna, hogy pontosan mire alapozza azt, hogy ez a bíróságok által tényként kezelt körülmény nem valós. Nyilvánvalóan nem várható el, hogy az indítványozó egy meg nem történt eseményről például iratokat vagy más bizonyítékokat mutasson be, de az azonban igen, hogy az Alkotmánybíróság számára hitelt érdemlően feltárja, hogy pontosan ki, mire hivatkozva igazolta ezt a körülményt, ezt ő miként vitatta az eljárás során, továbbá ezekre mi volt a hatóság és a bíróságok reakciója. Az indítványozó viszont alkotmányjogi panaszában csupán annyit állított, hogy a Kúria az ő állításával szemben fogadta el a hatóság állítását. Ilyen körülmények között viszont kívül esik az Alkotmánybíróság hatáskörén ennek a ténybeli körülménynek a felülmérlegelése. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében ugyanis a pusztá tényállás-megállapítási kérdések kívül esnek az Alkotmánybíróság hatáskörén {legutóbb például: 3024/2022. (I. 13.) AB végzés, Indokolás [32]}.
- [29] 2.3. Az indítványozó másik állításával kapcsolatban – miszerint az iratok állított megismerése is csak az elsőfokú döntést követően történt meg – az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. Az ügyben az elsőfokú hatóság 2019. január 16. napján hozott határozatot, az indítványozó – a Kúria ítélete szerint – az iratokba csak ezt követően, 2019. január 30. napján tekintett be. Fellebbezést nyújtott be, amelyre tekintettel az elsőfokú hatóság a határozatát visszavonta és 2019. március 4. napján újabb határozatot hozott. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban ezt az eseménysort úgy állította be, hogy az érdemi döntés valójában már 2019. január 16. napján megszületett, amelyhez képest a márciusi határozat csak a kiadmányozási hiba miatti semmisséget küszöbölt ki. Az is kétségtelen, hogy ehhez képest ebben a körben a Kúria ítéletének indokolása a részletekbe bocsátkozás nélkül csak arra fókuszál, hogy „a felperes 2019. január 30-án, mielőtt az elsőfokú hatóság határozatot hozott volna az ügyben, iratbetekintési jogával élt”. Ezt az indítványozó alkotmányjogi panaszában úgy állította be, mintha iratellenes megállapítás lenne, hiszen szerinte a döntés valójában már január közepén megszületett. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság kiemeli, hogy a közigazgatási hatósági eljárásjog egyik jellegzetessége, hogy a fellebbezés fényében a döntést hozó hatóságnak joga van arra, hogy a fellebbezés felterjesztése helyett saját hatáskörben módosítsa vagy visszavonja a döntését. Valójában ebben az ügyben a fellebbezés hatására észlelte a hatóság a semmisségi okot, így ebben a vonatkozásban a fellebbezés célt ért, a hatóság visszavonta a döntését. A döntés visszavonására tekintettel az ügy visszakerült az alapeljárási szakaszba.
- [30] Habár a döntés visszavonása után közvetlenül meghozott újabb döntés az alapul fekvő ügyben nem vett figyelembe újabb mérlegelési szempontokat, de a Kúria ítélete éppen azt emelte ki, hogy a fellebbezésben az indítványozó nem is jelölt meg új bizonyítékokat, miközben erre lehetősége lett volna.
- [31] 2.4. Kétségtelen, hogy a fellebbezés intézménye dogmatikai szempontból (általánosságban) nem elsősorban a döntést hozó elsőfokú szervek álláspontjának megváltoztatásának elérésére szolgál, de az Ákr. 119. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel a közigazgatási hatósági eljárásjogban ez mégis létező, régóta bevett lehetőség (ehhez hasonlóan a közigazgatási per megindítása során is lehetőség van erre). Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ez az intézmény nem csak gyakorlati szempontból tehermentesítheti a másodfokú hatóságot (vagy éppen a bíróságot), hanem egyúttal azt is segíthet elkerülni, hogy egy jogorvoslati fórumok által reparálhatatlan eljárási jogszabálysértés alaptörvény-ellenességhez vezessen. Amennyiben ugyanis az ügyfél – akár a hatóság

mulasztására tekintettel – az alapeljárásban nem tudja kifejezni álláspontját, nem tudja előterjeszteni indítványait, akkor ezt a jogorvoslati eljárásban megteheti, amelynek hatására jog által biztosított esélye van arra, hogy az eljárás visszakerüljön az alapeljárás szakaszába. Amennyiben ez megtörténik (mint ahogyan az a jelen esetben meg is történt), abban az esetben nem állítható, hogy az ügyfélnek nem nyílt volna lehetősége befolyásolni az alapeljárás mikénti kimenetelét.

- [32] 2.5. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy amennyiben a jogorvoslati jog gyakorlása következtében a közigazgatási hatósági ügy visszakerül az alapeljárási szakaszba, úgy az iratismeretetés elmaradása (vagy az iratbetekintési jog más jellegű sérelme) által bekövetkezett jogsérelem valódi orvoslást nyerhet, hiszen az eljárásban érintett személy (még ha megtett indítványa elsősorban nem is erre irányul) ezáltal lehetőséget kap arra, hogy álláspontja kifejtésével ne csak a jogorvoslati eljárást lefolytató szervet, hanem az alapeljárásban eljáró hatóság döntésének kimenetelét is befolyásolja. Ezáltal pedig a másodfokon már nem pótolható indítványozási, észrevételezési jog is feléledhet.
- [33] Az Alkotmánybíróság megjegyzi: a jogorvoslati jogokkal élő érintettektől a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének megfelelően elvárható, hogy hasonló helyzetben jogorvoslati nyilatkozatukat annak ismeretében tegyék meg, hogy az Ákr. rendszerében törvény által biztosított lehetőségük van elérni azt, hogy indítványukra a megtámadott döntést hozó hatóság maga orvosolja az esetleges jogsérelmeket.
- [34] 3. Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2022. február 8.

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

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Salamon László
alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/247/2021.

