

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3021/2022. (I. 13.) 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.III.37.028/2021/6. számú végzése, a Fővárosi Törvényszék 17.K.703.711/2021/2. számú végzése, továbbá a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-841-3/2015. ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi személy indítványozó jogi képviselője (dr. Biczi Tamás ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria Kfv.III.37.028/2021/6. számú végzése, a Fővárosi Törvényszék 17.K.703.711/2021/2. számú végzése, továbbá a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-841-3/2015. ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [2] 1.1. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben az indítványozót 2015-ben a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-841-3/2015. ált. számú határozatával csatornabírság megfizetésére kötelezte, a határozat ellen sem az indítványozó, sem más ügyfél nem terjesztett elő fellebbezést, így az első fokon jogerőssé vált. Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) ismeretében az indítványozó az elsőfokon jogerőssé vált döntés ellenében bejelentést tett felügyeleti eljárás megindítása céljából, mivel álláspontja szerint az ügyben az Alkotmánybíróság által rögzített alkotmányos követelménnyel ellentétesen (a jogszabályi határidőn túl) szabták ki a bírságot. A Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: Főigazgatóság) felügyeleti eljárás keretében meghozott 35000/9148-4/2017. ált. számú határozatával a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság határozatát előbb megsemmisítette és elrendelte a bírság visszafizetését, ezt követően azonban 35000/9148-5/2017. ált. számú határozatával a határozatot visszavonta, mivel álláspontja szerint a bírság kiszabásakor a hatósági jogalkalmazás nem sértett jogszabályt. A belügyminiszter a BM/7260-6/2019. számú végzésében a Főigazgatóság mindkét határozatát megsemmisítette, előbbit alaki ok miatt, utóbbit alaki hiba és a jogorvoslati jog kizárása miatt is. A végzés a Főigazgatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A megismételt eljárásban a Főigazgatóság a 35000/9148-9/2017. ált. számú levelében megállapította, hogy jogszabálysértés hiányában nincs lehetőség felügyeleti eljárás lefolytatására.
- [3] Az indítványozó a levél tartalmával szemben keresetet nyújtott be, a Fővárosi Törvényszék pedig a 15.K.32.723/2019/4. számú végzésével úgy döntött, hogy a tájékoztató levelet tartalma szerint közigazgatási cselekményként, közigazgatási perben bírálja el. Ez a végzés fellebbezés hiányában jogerőre emelkedett. Az ügy érdemében a Fővárosi Törvényszék a 17.K.701.519/2020/7. számú ítélettel döntött, a közigazgatási cselekményt megsemmisítette és a Főigazgatóságot új eljárásra utasította. Álláspontja szerint a megismételt eljárásban már a 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.) kellett volna alkalmazni, az eljárást meg kellett volna indítani (mivel a belügyminiszter mint felügyeleti szerv új eljárás lefolytatására utasította), az ügyben pedig határozattal vagy végzéssel kellett volna dönteni. A tájékoztató levéllel történő lezárást jogellenesnek tartotta és az indítványozó jogorvoslati jogának sérelmét is megállapította.
- [4] A jogerős ítélet ellen a Főigazgatóság felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, hivatkozva arra, hogy alakszerű döntést csak akkor kellett volna hoznia, ha jogszabálysértést tárt volna fel, ami alapján hivatalból eljárást indított volna. Ennek hiányában elegendő a levélben történő értesítés, a jogorvoslati jog és az indokolási kötelezettség megsértése pedig jelen esetben nem értelmezhetőek. Iratellenesnek és önmagában ellentmondónak találta, hogy a belügyminiszter végzése nyomán az eljárási kötelezettségét elmulasztotta volna.
- [5] A Kúria a felülvizsgálati kérelmet alaposnak találta, és Kfv.III.37.028/2021/6. számú végzésével a Fővárosi Törvényszék ítéletét hatályon kívül helyezte, a bírságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasított.

ta. Álláspontja szerint a belügyminiszter általi felügyeleti eljárás lefolytatására utasítás nem jelenti azt, hogy egyúttal szükségszerűen alakszerű döntést is kell hozni. Ha ugyanis a felügyeleti szerv nem állapít meg jogsértést, akkor nem kell sem határozatot, sem végzést hoznia (Kúria végzése, Indokolás [32]). A Kúria gyakorlatára támaszkodva kiemelte, hogy amennyiben a hatóság nem tesz felügyeleti intézkedést, akkor erről elegendő levélben értesíteni az ügyfelet. A Kúria álláspontja szerint a tájékoztató levél nem minősül felügyeleti eljárásban hozott döntésnek, így azzal szemben közigazgatási pert sem lehet indítani (Kúria végzése, Indokolás [37]). Mindezekre tekintettel a Kúria arra kötelezte az elsőfokú bíróságot, hogy a megismételt eljárásban az eljárást szüntesse meg.

- [6] A megismételt eljárásban a Fővárosi Törvényszék a 17.K.703.711/2021/2. számú végzésével a Kúria végzésében foglaltaknak megfelelően az eljárást megszüntette, megállapítva, hogy a Főigazgatóság tájékoztató levele nem minősül felügyeleti eljárásban hozott döntésnek, így azzal szemben közigazgatási per nem indítható. A végzéssel szemben az indítványozó nem terjesztett elő fellebbezést, így az első fokon jogerőssé vált.
- [7] 1.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában a Kúria Kfv.III.37.028/2021/6. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék 17.K.703.711/2021/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta, valamint azt is kérte, hogy az Alkotmánybíróság a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-841-3/2015. ált. számú, csatornabírságot kiszabó határozatát is semmisítse meg.
- [8] Álláspontja szerint a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító végzése nem engedett mérlegelést az alsóbb fokú bíróság számára, így tartalma szerint lezárta az eljárást, emiatt ellene alkotmányjogi panaszt lehet benyújtani.
- [9] Arra hivatkozott, hogy a Kúria elvonta az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslati jogát, amikor úgy döntött, hogy a Fővárosi Törvényszéknek éppen a jogorvoslati jogot orvosló döntését helyezi hatályon kívül. Továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdés szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét vélte felfedezni abban, hogy a Kúria az ügyben annak ellenére nem tartott tárgyalást, hogy döntésében olyan mérlegelést nem tűrő iránymutatást adott, amelyből kizárólag az indítványozó keresetének elutasítása következhetett. Szakirodalmi forrásra hivatkozva állította, hogy ilyen esetben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 77. § (1) bekezdéséből következően nem bírálható el az ügy tárgyaláson kívül. Arra is hivatkozott a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog körében, hogy a Fővárosi Törvényszék a közigazgatási cselekmény közigazgatási perben történő elbírálásáról külön végzéssel már jogerősen döntött, tartalmában pedig ezt vizsgálta felül a Kúria, amire a Kp. 116. § a) pontja alapján nem lett volna lehetősége.
- [10] Az indítványozó álláspontja szerint a Főigazgatóság a felügyeleti eljárás megindítására köteles lett volna, mivel az Abh.-ra tekintettel a jogsértés tekintetében nem volt mérlegelési jogköre, továbbá a belügyminiszter is a felügyeleti eljárás lefolytatására utasította. Arról is meg van győződve, hogy a közigazgatási hatósági eljárást lezáró levél tartalmát tekintve eljárást lezáró döntésnek minősül.
- [11] 1.3. Az Alkotmánybíróság főtítkára tájékoztatta az indítványozót, hogy az Ügyrend 25. § (3) bekezdés d) pontja szerint az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincsen helye, mivel a Kúria Kfv. III.37.028/2021/6. számú végzése a Fővárosi Törvényszék 17.K.701.519/2020/7. számú ítéletét hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára utasította. A Fővárosi Törvényszék 17.K.703.711/2021/2. számú végzése az eljárást megszüntette. A végzés ellen a Kp. 48. § (4) bekezdése alapján fellebbezésnek volt helye, azonban a végzés elsőfokon jogerőre emelkedett fellebbezés hiányában 2021. június 16. napján.
- [12] Az indítványozó a tájékoztatásra észrevételt tett. Ennek lényege szerint a Kúria döntése nem enged mérlegelést az elsőfokú bíróság számára, ezért szerinte kifejezetten a jogerős ítélet Kúria általi hatályon kívül helyezése és az új eljárásra utasítás tartalma okoz az indítványozónak alapjogsérelmet.
- [13] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [14] 2.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontjára (Abtv. 27. §) alapította.

- [15] 2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában külön is támadta a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100/841-3/2015. ált. számú határozatát. Az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében alkotmányjogi panasszal mindig az alaptörvény-ellenes bírói döntés (és nem pedig közvetlenül a közigazgatási hatósági döntés) támadható, az alkotmányjogi panasz benyújtásának ugyanis az Abtv. 27. § (1) bekezdés *b*) pontja értelmében előfeltétele a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek kimerítése. Tekintettel arra, hogy a 35100/841-3/2015. ált. számú határozattal szemben sem az indítványozó, sem más ügyfél nem terjesztett elő fellebbezést, ezért az elsőfokon jogerőssé vált, ezért az Alkotmánybíróság a további feltételek vizsgálata nélkül megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ebben az elemében érdemben nem bírálható el.
- [16] 2.3. Az alkotmányjogi panasz mind a Kúria Kfv.III.37.028/2021/6. végzésével, mind a Fővárosi Törvényszék 17.K.703.711/2021/2. számú végzésével szemben az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül került előterjesztésre.
- [17] 2.4. A Fővárosi Törvényszék 17.K.703/711/2021/2. számú végzésével szemben helye volt fellebbezésnek, az indítványozó azonban fellebbezést nem terjesztett elő, ekként a végzés 2021. június 16. napján jogerőre emelkedett. Mindez egyben azonban azt is jelenti, hogy a Fővárosi Törvényszék végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz sem teljesíti az Abtv. 27. § (1) bekezdés *b*) pontjából fakadó követelményt, és a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiányában érdemben ugyancsak nem bírálható el.
- [18] 2.5. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően arról kellett döntenie, hogy a Kúria új eljárásra utasító végzése a jelen esetben az indítványban foglalt érvek alapján képezheti-e vizsgálat tárgyát, különös tekintettel arra, hogy még az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően a megismételt eljárásban is megszületett az új határozat, az eljárás pedig lezárult.
- [19] Az Abtv. 27. §-a szerint az alaptörvény-ellenesnek tartott bírói döntéssel szemben akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, „ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés” sérti az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát, és jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a Kúriának az alsóbbfokú bíróságot új eljárásra utasító döntése főszabály szerint nem felel meg ennek a feltételnek, hiszen az eljárás ezt követően folytatódik [3307/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [17]]. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése külön is kiemeli, hogy alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, mivel az eljárás még folyamatban van. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló 1/2019. (XI. 25.) Tű állásfoglalás (a továbbiakban: Tűáf.) értelmében ugyanakkor kivételesen nem kell visszautasítani az alkotmányjogi panaszt akkor, ha az állított alapjogsérelem magával a hatályon kívül helyező és a hatóságot vagy bíróságot új eljárásra utasító határozattal függ össze. Ezt a kivételszabályt nem lehet kiterjesztően értelmezni. Egyfelől, annak alkalmazásához az szükséges, hogy a megismételt eljárásban a bíróság iránymutatásának való megfelelés szükségképpen alaptörvény-ellenes döntést eredményezzen [ld. hasonlóan: 3325/2021. (VII. 23.) AB végzés, Indokolás [8]].
- [20] Másfelől, ez a kivételszabály csak azokban az esetekben alkalmazható, amikor „az alapeljárás még folyamatban van” [Tűáf., 3. pont], jelen esetben azonban már a megismételt eljárásban is megszületett a döntés még az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően, és az eljárás lezárult. A Tűáf. szerinti kivételszabály nem értelmezhető akként, hogy a megismételt eljárásban az indítványozó mentesülhetne a rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítésének kötelezettsége alól, hiszen azt maga az Abtv. 27. § (1) bekezdése írja elő kötelezően az alkotmányjogi panaszok elbírálása előfeltételeként. Ilyen esetekben éppen ezért az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] Kúria által az új eljárásra utasító végzésben eldöntött kérdések a jogerős döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszban vitathatók” [ld. például: 3163/2020. (V. 21.) AB végzés, Indokolás [14]; 3077/2020. (III. 18.) AB végzés, Indokolás [20], korábban ezzel lényegében egyezően: 3307/2019. (XI. 18.) AB végzés, Indokolás [17]]. Ez azonban nem azt jelenti, hogy a jogerős ítélet vagy végzés helyett a kúriai végzéssel szemben kell megfogalmazni az indítványt. „[A] jogerős ítélet megtámadásán keresztül a Kúria új eljárásra utasító végzésének a tartalma csak áttételesen és csak annyiban válik vitathatóvá, amennyiben az abban tett megállapítások beépülnek a jogerős ítéletbe, hiszen azt az alsóbb fokú bíróság köteles követni. A határozott kérelmet és az annak részét képező indokolást ezért a jogerős ítélettel szemben kell előadni, azt kell alkotmányjogi érvekkel támadni, annak megsemmisítésére terjeszthető elő alkotmányjogi panasz.” [3077/2020. (III. 18.) AB

végzés, Indokolás [20]} Mindez egyben azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.37.028/2021/6. számú végzése ellen irányuló alkotmányjogi panaszt sem vizsgálhatta érdemben, az ugyanis nem minősül sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek [Abtv. 27. § (1) bekezdés], és tekintettel arra, hogy a bírósági eljárás már az alkotmányjogi panasz benyújtását megelőzően lezárult, nem tartozik a Tüáf. 3. pontja szerinti kivételszabály alkalmazási körébe sem.

[21] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés e) és h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2021. december 14.

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/2718/2021.

