

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3033/2018. (II. 13.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.32.052/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A jogi képviselővel (dr. Strausz Éva ügyvéd, 2400 Dunaújváros, Építők útja 7.) eljáró indítványozó (ENERGOTT Fejlesztő és Vagyonkezelő Korlátolt Felelősségű Társaság) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 3.K.32.052/2015/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt.
- [2] Kérelmét az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseinek sérelmére alapította.
- [3] 2. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal 4034/2015. számú határozatával visszavonta az engedélyes Kft. (a továbbiakban: Engedélyes) távhőtermelői és távhőszolgáltatói működési engedélyét, egyidejűleg egy másik gazdasági társaságot jelölve ki a távhőtermelés és távhőszolgáltatás ellátására Szegeden, a kijelölt engedélyes rendes eljárásban kiadandó engedélyeinek jogerőre emelkedéséig terjedő időszakra. Az indítványozó, mint az Engedélyes tekintetében tulajdonrészrel rendelkező gazdasági társaság a hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata iránt nyújtott be keresetet; annak jogszabálysértő volta tekintetével, kérve a határozat hatályon kívül helyezését és a hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését. Az indítványozó a perben hivatkozott arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdése alapján „[...]az adott ügyben ügyfélnek minősül, miután a támadott határozat felperes jogát (üzletrészre vonatkozó tulajdonjogát) közvetlenül érinti”.
- [4] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a támadott ítéletében a keresetet – az indítványozó perindítási jogosultságának hiányára alapítottan – elutasította. A támadott ítélet rögzítette, hogy a fellebbezés lehetőségét a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) 340. § (1)–(2) bekezdései kizárják.
- [5] Az indítványozó a döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszában, illetve indítványa kiegészítésében részletesen kifejtette a bíróság által felülvizsgálni kért, általa jogsértőnek tartott határozattal összefüggésben szerinte feltárható törvénytiséteket, a hatóság által tett, szerinte megalapozatlan, nem bizonyított megállapításokat, illetve az azzal kapcsolatos kifogásait, hogy a hatóság az eljárása során a tényállás tisztázása körében nem az Engedélyessel, hanem az abban többségi tulajdonos helyi önkormányzattal tartott kapcsolatot, tőle kért véleményeket, álláspontokat; majd az ezek alapján az Engedélyes tekintetében megfogalmazott megállapításokkal kapcsolatban az Engedélyes számára nem biztosított véleményezési, észrevételezési lehetőséget, meg-

sértve ezzel annak ügyféli jogait. Mindezek álláspontja szerint megalapozzák a fegyveregyenlőség elvének, illetve a hatóság pártatlanságának megsértését, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való joga sérelmének megállapítását [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] is. A határozatnak – az Engedélyes kisebbségi tulajdonosaként – az indítványozóval, illetve a szintén az indítványozó gazdasági érdekeltségébe tartozó másik gazdasági társasággal összefüggésben tett, az indítványozó által megalapozatlannak tartott megállapításai, mint a hatóság döntésében lényeges indokok, az indítványozó szerint megalapozzák [meg kellett volna alapozniuk] a hatósági eljárás tekintetében az ügyfélkénti elismerését is. Álláspontja szerint azáltal, hogy az eljáró bíróság az általa relevanciaként kezelt ügyféli minőségét a támadott döntésben ennek ellenére nem tartotta megállapíthatónak, sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joga. A támadott bírósági döntésnek a kereshetőségi jogát kizáró rendelkezése ellehetlenítette a hatósági döntés érdemével szembeni; a fellebbezést kizáró rendelkezése pedig a kereshetőségi jogával kapcsolatos bírósági döntéssel szembeni jogorvoslatot. Mindezek az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikke (7) bekezdésében rögzített jogorvoslatához való joga sérelmét is okozták.

II.

[6] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„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.”

III.

[7] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Ennek keretében az Alkotmánybíróság mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai és tartalmi feltételeit vizsgálja. Ezekkel kapcsolatban a következőket állapította meg.

[8] 1.1. Az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság formai feltételeinek [Abtv. 30. § (1) bekezdés, valamint 52. § (1b) bekezdés) a)–f) pont] eleget tesz. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében foglalt határidőn belül adta postára, megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (Abtv. 27. §), és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései], az indítvány továbbá tartalmaz a támadott ítélet alaptörvény-ellenességére vonatkozó okfejtést, valamint kifejezett kérelmet a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pontjai].

[9] 1.2. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29. § szerinti feltételeket.

[10] 1.3 Az Abtv. 27. §-ában meghatározott egyedi ügyben való érintettség megállapítható: az indítványozó, mint az alkotmányjogi panasz benyújtásának alapjául szolgáló közigazgatási határozat felülvizsgálatára irányuló per felperese, nyilvánvalóan érintettnek tekinthető.

[11] Az indítványozónak nem áll rendelkezésre további jogorvoslati lehetőség, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság támadott döntésével szemben további (rendes) jogorvoslati eljárás nem vehető igénybe, ezért a panasz az Abtv. 27. § b) pontjában és az Ügyrend 32. § (2) bekezdés b) pontjában foglalt követelményeknek eleget tesz.

- [12] 1.4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta, mivel úgy ítélte meg, hogy az Abtv. 29. §-ára figyelemmel a jelen ügy kapcsán alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vizsgálendő, hogy nem jelenti-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét az a jogértelmezés, amely alapján nem tekinthető jogosultnak a hatósági határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló per megindítására az a természetes vagy jogi személy, aki abban a gazdasági társaságban, amelyre nézve a hatóság döntése rendelkezést tartalmaz, és amely a hatósági eljárásban nevesített ügyfél, (kisebbségi) tulajdonrészrel rendelkezik. Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság szükségesnek látta továbbá megvizsgálni, hogy a jelen ügy kapcsán a bírói döntésben megjelenő fenti jogértelmezés, illetve ebből adódóan az indítványozó keresetének a keresetőségi jog hiányára tekintettel történő elutasítása, tekintettel a meghozott döntéssel szembeni fellebbezés kizártságára is, jelentheti-e az indítványozó jogorvoslathoz való jogának a bírói döntésből fakadó sérelmét. Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel az alkotmányjogi panasz befogadása és érdemi vizsgálata mellett döntött.
- [13] 1.5. Az érdemi vizsgálat során ugyanakkor az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozónak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme körében előadott érvelései, állításai egyrészt nem alkotmányossági, hanem törvényességi kifogásokat tartalmaznak, másrészt pedig nem az indítványozó, hanem az Engedélyes eljárási helyzetével, lehetőségeivel kapcsolatosak. Az indítványozó érvelése valójában legfeljebb az Engedélyesnek a tisztességes hatósági eljáráshoz való joga tekintetében lehetne értelmezhető, azonban az Abtv. 27. §-a alapján az alkotmányjogi panasz akkor nyújtható be, ha a sérelmezett (bírói) döntés – legalábbis az indítványozó érvelése alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. A jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó által előadott érvelés, és saját Alaptörvényben biztosított joga között alkotmányjogilag is értelmezhető összefüggés a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tekintetében nem volt megállapítható. Erre tekintettel érdemi elbírálásra az indítványnak az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító eleme tekintetében – mivel nem felel meg az Abtv. 27. § a) pontjában foglalt feltételnek – nem volt lehetőség.

IV.

- [14] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.
- [15] Az Alkotmánybíróság a becsatolt iratokból az alkotmányjogi panasz alapját képező hatósági és bírósági eljárások tekintetében az alábbiakat állapította meg.
- [16] A hatóság a felülvizsgálni kért határozata indokolásában részletesen kifejtette, hogy az Engedélyes távhőtermelői és távhőszolgáltatói működési engedélyét milyen indokok, illetve törvényi rendelkezések alapján vonta vissza, továbbá, hogy a kialakult helyzettel kapcsolatban beszerzett, az Engedélyes gazdasági társaságban egyébként többségi tulajdonos helyi önkormányzat állásfoglalásait milyen szempontok alapján értékelte, illetve vette figyelembe. Mindezek, továbbá törvényben foglalt felhatalmazás, illetve döntési kötelezettség alapján egy, a hatáskörébe és illetékességébe tartozó, az Engedélyes működési engedélyeit érintő (azokat visszavonó és új engedélyest kijelölő) határozatot hozott. Ezen határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az alkotmányjogi panasszal támadott ítélete indokolásában számot adott arról, hogy az indítványozó ügyfélkénti elismerhetősége, és ezáltal keresetőségi joga hiányát megállapító döntését a jogszabályok milyen értelmezésére alapította, függetlenül egyébként attól, hogy – az ítéletben foglaltak szerint – az indítványozó az eljárásban nem igazolta a szerinte az ügyféli minőségét megalapozó, az Engedélyes gazdasági társaság kisebbségi üzletrészére vonatkozó tulajdonjogának fennállását.
- [17] Az Alkotmánybíróság a támadott bírói döntés vonatkozásában elsőként az indítványozónak a jogorvoslathoz való joga sérelmével kapcsolatos panaszelemét vizsgálta. A támadott döntés alapjául szolgáló per közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult. A keresetet az indítványozó keresetőségi jogának hiánya okán elutasító döntésében a bíróság megállapította, hogy azzal szemben a Pp. 340. § (1)–(2) bekezdései a fellebbezés lehetőségét kizárják. Az indítványozó jogi álláspontja szerint azonban ezen rendelkezések alkalmazására csak abban az esetben kerülhetett volna sor, ha a keresetét a bíróság érdemben elbírálta volna. Ennek hiányában viszont – nézete szerint – a bíróság döntésével szemben a fellebbezés lehetőségének kizárása valójában alapjogi sérelmet, a jogorvoslathoz való joga sérelmét okozta.
- [18] A Pp. 340. § (1) bekezdése alapján főszabályként a közigazgatási perben hozott ítélettel szemben nincs helye fellebbezésnek, a (2) bekezdésben foglaltak szerint erre csak akkor van kivételesen lehetőség, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs

helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja [ezzel a feltétellel kapcsolatban lásd még: Pp. 339. § (2) bekezdés]. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a hatóság a felülvizsgálni kért határozata indokolásában megjelölte azokat a törvényi rendelkezéseket, amelyek kizárják a határozata bíróság általi megváltoztatását. Erre tekintettel megállapítható volt, hogy a bíróság a jelen ügyben a hatályos jogszabályok alapján reformatórius jogkörrel nem, csak kasszációs jogkörrel rendelkezett, ezért a Pp. 340. § (2) bekezdésében foglalt együttes követelmények közül a határozat bíróság általi megváltoztathatóságának követelménye nem volt megállapítható. A kereshetőségi jog hiánya pedig – a kereset tartalmától, érveitől függetlenül – a kereset egészének elutasítását vonja maga után, ami – habár az indítványozó lényegében ezt kifogásolja – a Pp. szabályai alapján közigazgatási perben meghozott, fellebbezéssel nem támadható ítélet esetén sem tekinthető önálló jogorvoslattal támadható döntésnek. A bíróság támadott ítélete tehát egyfokú hatósági eljárás eredményeként keletkezett, a bíróság által meg nem változtatható hatósági határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló perben meghozott [a keresetet elutasító] döntés volt; erre tekintettel nem foghatott helyt az indítványozó azzal kapcsolatos érvelése, hogy az általa kifogásolt ítélet nem értékelhető a Pp. 340. § (2) bekezdésében meghatározott döntésként. Mivel pedig a közigazgatási perekre vonatkozó eljárási szabályok ilyen esetben a fentebb kifejtettek szerint kizárják a hatósági határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában született döntéssel szembeni fellebbezés lehetőségét, megállapítható volt, hogy az eljáró bíróság a Pp. kógens szabályait alkalmazta. Az eljárási szabályok bíróság általi megfelelő (és legfőképpen kötelező) alkalmazása önmagában nem idézheti elő a bírói döntés alaptörvény-ellenességének az Abtv. 27. §-a alapján indult eljárásban történő megállapítását; az indítványozó pedig az alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét nem állította. Mivel az Alkotmánybíróság sem látott okot arra, hogy a Pp. 340. §-a említett rendelkezéseinek vizsgálatára a jelen ügy kapcsán az Abtv. 28. §-ának alkalmazásával áttérjen, a kifejtettek tekintettel az indítványt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét állító eleme tekintetében elutasította.

- [19] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog indítványozó által állított sérelme tekintetében az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [20] A bíróság a támadott ítéletében rögzítette, hogy a Pp. 327. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási per indítására az ügyfél [Pp. 327. § (1) bekezdés a) pont], továbbá a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője [Pp. 327. § (1) bekezdés b) pont] jogosult. Döntése indokolásában kifejtette, hogy a felülvizsgálni kért határozat az indítványozóra nézve rendelkezést nem tartalmaz [ezért nem lehetett a Pp. 327. § (1) bekezdés b) pontja alapján jogosult a per megindítására]. Megállapította, hogy az indítványozónak a Ket. 15. §-a szerinti ügyféli minőségére való hivatkozása sem megalapozott. A döntésben foglaltak szerint az indítványozó a Pp. 327. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt, a Ket. 15. § (1) bekezdés szerinti ügyféli minőségét arra alapította, hogy a támadott határozattal érintett gazdasági társaságban üzletrészre vonatkozó tulajdonjoggal rendelkezik, így a határozat nyilvánvalóan jogos érdekét érinti. Ezzel összefüggésben a bíróság kifejtette, hogy az indítványozó egyfelől a kisebbségi üzletrészre vonatkozó tulajdonjoga fennállását semmilyen módon nem igazolta, másfelől pedig „[...] még a kisebbségi üzletrész tulajdonjogának fennállása esetén sem áll fenn olyan közvetlen érintettség, illetve jogi érdek, ami a perindítást felperes számára lehetővé tenné”, mivel arra – fogalmaz a támadott döntés indokolása – a határozat rendelkező részével érintett, a közigazgatási eljárásban nevesített módon ügyfélként szereplő gazdasági társaság [lett volna] jogosult. A bírósági döntésben foglaltak szerint az indítványozó, „[...] mint kisebbségi tulajdonos a gazdasági társaságokra vonatkozó jogszabályok alapján érvényesítheti a tulajdonrészével kapcsolatos jogosultságokat, ennek megfelelően élhet a kisebbségi tulajdonosként őt megillető jogokkal. A jogérvényesítés lehetőségei szempontjából meg kell különböztetni a perindítás lehetőségét konstituáló tényállási elemeket, illetve az egy gazdasági társaságon belüli jogviszonyok alapján igénybe vehető – többek között a kisebbségi tulajdonosok érdekeit védő jogintézményeket.”
- [21] A bíróság álláspontja szerint arra nincsen lehetőség, hogy egy hatósági eljárásban ügyfélként nevesített gazdasági társaság valamennyi tulajdonosa – ami a bíróság által példaként hozott részvénytársasági forma esetén a részvényesek nagy számára tekintettel akár több ezres nagyságrendet is jelenthet – a hatósági ügyben érintett jogos érdekére hivatkozással a Ket. szerinti ügyfélként egyenként, külön-külön keresettel támadja meg a hatósági határozatot. A bíróság jogi álláspontja szerint erre [az ügyfélként elismert] gazdasági társaság képviselői szerveinek van jogosultsága, míg a társaság (kisebbségi) tulajdonosai a tulajdonosi jogukat a társasági jog rendelkezései szerint érvényesíthetik; így van lehetőségük elérni, hogy a gazdasági társaság adott esetben az ő érdekeiket is képviselje a közigazgatási perben (illetve, hogy egyáltalán kezdeményezze azt). Mindezekre tekintettel állapította meg a bíróság, hogy az indítványozó perindítási jogosultsága nem nyert igazolást, ezért a határozat jogszabálysértő voltát állító keresetet e vonatkozásban érdemben már nem vizsgálta.

- [22] Az Alkotmánybíróság szerint a jelen ügy kapcsán az abban foglalt jogértelmezés az alábbiak szerint nem okozta a bírói döntés alaptörvény-ellenességét.
- [23] A hatóság eljárásának, illetve az annak eredményeként végül meghozott döntésnek a távhőszolgáltatás adott területen történő biztosítása, az Engedélyes működése, illetve az ezt lehetővé tevő engedélyei – végső soron pedig éppen a szolgáltatás biztosíthatóságára tekintettel azok visszavonása – képezte a tárgyát. A távhőtermelői és távhőszolgáltatói működés nem az indítványozó, hanem az Engedélyes joga volt; a hatósági döntés nem az indítványozó, hanem az Engedélyes jogát vonta meg. Kétségtelen, hogy egy adott – engedélyköteles – gazdasági tevékenység folytatása, illetve annak akár kényszerű beszüntetése közvetetten az érintett gazdasági társaságban tulajdonrészrel rendelkező magán-, vagy jogi személyekre is kihatással van. Ugyanakkor ezen tulajdonosok tekintetében fontos hangsúlyozni, hogy a gazdasági társaság megalakításával és az ehhez való anyagi hozzájárulással egy tőlük különálló, a jövőben a saját nevében gazdálkodó jogi személy létrehozatalára szereztek jogosultságot, és vállaltak egyszersmind kötelezettséget. Ez a jogi személy a továbbiakban az általuk választott cégformának megfelelő döntési mechanizmusok és képviselőlet alapján folytat a saját nevében és kockázatára gazdálkodó tevékenységet; a társaságot megillető jogok érvényesítése, illetve a társaságot ért esetleges jogsérelmek reparálása érdekében is ekként jogosult fellépni. A tulajdonosok a cég tevékenységéből adott esetben ugyan saját bevételre is szert tehetnek amennyiben a társaság nyereségesen működik, azonban ez a – elsősorban a társaság működésének gazdaságossága függvényében, esetlegesen beteljesülő – várakozás sem alapozza meg, hogy a társaság jogait, kötelezettségeit érintő lépéseket a cég, illetve annak a jegyzésére jogosult képviselőlete helyett megtegyék. Ahogyan a társaság kötelezettségeiért az egyes tulajdonosok felelőssége is csak mögöttes (és adott esetben a vagyoni hozzájárulás mértékére korlátozott), úgy a nyereség realizálására, vagy az egyes konkrét gazdálkodási cselekmények, esetleg magának a gazdálkodási tevékenység körének befolyásolására is csak áttételesen, a gazdasági társaságokra vonatkozó jogszabályi előírások megtartásával, közvetetten van lehetőségük.
- [24] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint, tekintettel az egyes gazdasági társaságok gazdálkodása és a tulajdonosok ezzel kapcsolatos joggyakorlása közötti áttételes, mögöttes kapcsolatra, nem tekinthető alaptörvény-ellenesnek az a bírói jogértelmezés, amely a konkrét gazdasági társaságok esetében azok tulajdonosait nem ismeri el a társaságot érintő közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának kezdeményezésére jogosultként. A társasági jogi szabályok, valamint az egyes eljárási törvények rendelkezései meghatározzák, hogy a cég nevében ki jogosult másokkal szemben, illetve a bíróság előtt fellépni. Az engedélyköteles gazdasági tevékenység folytatására az a gazdasági társaság jogosult, amely az engedélyt kiadó hatósági határozat rendelkező részében az engedély jogosultjaként van feltüntetve. Ahogyan az engedély kiadásáról szóló hatósági döntés sem közvetlenül érinti az egyes engedélyes gazdasági társaságok tulajdonosait, úgy az ezen engedélyt esetlegesen visszavonó hatósági határozatok sem közvetlenül rájuk nézve tartalmaznak rendelkezéseket. Ezért az ilyen hatósági döntésekkel szembeni esetleges fellépés kapcsán is irányadóak a cég képviselőletével kapcsolatban fentebb kifejtettek; a gazdasági társaságban tulajdonrészrel rendelkező (magán-, vagy jogi) személyek – a társasági jog szabályainak megtartásával – elsősorban a gazdasági társaság képviselője, vagy képviselői szerve számára jogosultak (és képesek) konkrét lépések kezdeményezésére. Ily módon a társaságot érintő hatósági és adott esetben bírósági döntések, valamint az egyes tulajdonosok relációjában csak közvetett kapcsolat állapítható meg.
- [25] Önmagában az, hogy a jelen ügyben a bíróság ezen közvetett kapcsolat alapján, a gazdasági társaságokra és a tulajdonosi joggyakorlásra vonatkozó társasági jogi szabályokra utalással az Engedélyes hatósági engedélyivel kapcsolatos határozat bírósági felülvizsgálata kapcsán az Engedélyes egyik (jelen esetben a kisebbségi) tulajdonosa tekintetében a Ket. szerinti ügyféli minőséget nem tartotta megállapíthatónak, nem eredményezi ezen bírói jogértelmezés alaptörvény-ellenességét. Az eljáró bíróság azon megállapítása, amely rámutat, hogy a gazdasági társaságok egyes tulajdonosai tekintetében a céget érintő hatósági határozat megtámadására való önálló perindítási jogosultság elismerése adott esetben a hatósági határozatok végrehajthatatlanságát, lényegében a közigazgatás egyes (rész)területeinek a lebénulását eredményezhetné, az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, a bíróságokra nézve kötelező értelmezési szabály megfelelő alkalmazásának tekinthető.
- [26] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy – tekintettel a társasági jog és a gazdasági élet működésének sajátosságaira –, könnyen előfordulhat, hogy egy adott gazdasági társaság tulajdonostársai közötti bizalom megbomlására, az együttműködésre való szándék, vagy képesség hiányára tekintettel (vagy akár pusztán a gazdasági környezet megváltozása okán), valamely meghatározott gazdasági tevékenység további folytatása, esetleg magának a gazdasági társaságnak a további működése, ellehetetlenül. Ez akár abban az esetben is megtörténhet,

ha egyes tulajdonostársak szándéka (gazdasági megfontolása) a tevékenység, a működés folytatására irányul. Az ellehetetlenülés még könnyebben előfordulhat, ha a társaság engedélyköteles tevékenységet folytat, hiszen ebben az esetben az engedély kiadásához (fenntartásához) szükséges feltételek megtartásának elmaradása – akár még a tulajdonosok ezzel ellentétes, egybehangzó szándéka ellenére is – a tevékenység (kényszerű) beszüntetéséhez, sőt akár a társaság megszűnéséhez is vezethet. Azokban az esetekben, amikor a társaság fennmaradása, vagy az adott tevékenység folytatása külső, objektív körülmények, vagy a tulajdonosok közötti együttműködési készség hiánya okán a társasági jognak a tulajdonosi jogok gyakorlására vonatkozó szabályai alkalmazásával sem biztosítható, a tulajdonosok egymással, vagy a (esetleg megszűnő) céggel szemben immár mellérendelt pozícióban, a magánjogi szabályok szerint jogosultak fellépni. Ez azonban jellemzően elszámolási jellegű jogviták lefolytatását jelentheti, ami egyfelől a jelen eljárásnak nem tárgya, másfelől az ilyen jogviták alapvetően nem eredményezik egy, a társaságot korábban megillető hatósági engedélyt visszavonó hatósági döntés megváltoztatását.

- [27] Az Alkotmánybíróság mindezekre tekintettel az indítványt az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító részében is elutasította.
- [28] Az Alkotmánybíróság a döntést az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1)–(2) és (4) bekezdései, 63. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései, 31. § (6) bekezdése alapján eljárva hozta meg.

Budapest, 2018. február 6.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [29] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és annak indokaival sem az alábbiak miatt.
- [30] Az Alkotmánybíróság tanácsa két kérdés kapcsán látta érdemben elbírálhatónak a panasz-indítványban foglaltakat:
- [31] A határozat értelmében a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vet fel a keresetösségi jog hiányával kapcsolatos ítéleti álláspont, valamint a panaszos jogorvoslathoz való jogát sérti a támadott bírói döntés a fellebbezési jog kizártsága miatt.
- [32] Előjáróban szükséges arra utalni, hogy nem kétséges a kapcsolat a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog között, ugyanakkor a két alapjog nem azonos. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog nem jelenti szükségképpen a bírósághoz fordulás jogának biztosítását, azaz nem feltétlenül kell biztosítani a bírói utat, mivel a jogorvoslat joga, annak immanens tartalma megvalósulhat adott esetben a közigazgatási eljárás keretei között is. A jogorvoslat szükségképpeni eleme annak hatékonysága, ez következik az Alkotmánybíróság több évtizedes – az Alaptörvény változatlan szabályozására tekintettel továbbra is irányadó – gyakorlatából és a nemzetközi egyezmények (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére) által felállított követelményekből egyaránt [3150/2017. (VI. 14.) AB határozat, Indokolás [14]].
- [33] 1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében a tisztességes – avagy az alapjog tartalmát jobban kifejező „kiegyensúlyozott” – bírósági eljáráshoz való jog az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes” [elsőként: 6/1986. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 85., legutóbb: 20/2017. (VII. 18.) AB határozat, Indokolás [16]]. A testület az alapjogot abszolút jellegűnek minősítette, ugyanakkor abból számos részjogosítványt, egyebek között a bírósághoz fordulás jogát is kibontotta [17/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [103]–[109]]. Ahogy arra a testület 2/2017. (II. 10.) AB határozatában rámutatott,

- „[a] tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részjogosítványai különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága, a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és a pártatlanság kívánalma, továbbá az ésszerű határidőn belüli elbírálás követelménye” (Indokolás [50]).
- [34] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a bírósághoz fordulás lehetőségét tekintette az alapjog lényegi tartalmának [38/2012. (IX. 14.) AB határozat], amelyben az Alaptörvényben elismert alapjogok érvényre juttatásának garanciáját látta [3/2013. (II. 6.) AB határozat, Indokolás [76]]. Ugyanakkor vitathatatlan megállapítás az is, hogy mindenki a saját jogát érvényesítheti csupán a független és pártatlan bíróság előtt [38/2006. (IX. 20.) AB határozat, ABH 2006, 489, 492.].
- [35] A jelen eljárásban a panaszos arra hivatkozott, hogy a keresetőségi jogának hiányát megállapító ítélet részben a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközött arra tekintettel, hogy a bíróság helytelenül értelmezte a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatásról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. §-ában foglalt ügyféli fogalmat.
- [36] A panasszal támadott bírói ítélet azt igazolta vissza, hogy a megelőző közigazgatási eljárásban a hatóság törvényesen járt el akkor, amikor nem tekintette a panaszost a Ket. 15. §-a szerinti ügyfélnek. A bíróság nem találta elfogadhatónak a panaszos perbeli legitimáltságát a közigazgatási per megindítására.
- [37] Mivel a hatósági határozat az Engedélyes, önálló jogi entitás működési engedélyének visszavonásáról rendelkezett, ezért az abban foglalt korlátozás csupán közvetetten, a szolgáltatóban fennálló tulajdoni arányának megfelelően érintette a panaszost. De a társasági tulajdonrész nem tette a vitatott hatósági határozat jogszerűségének kérdését „saját” jogává, amelyet saját, egyedüli döntése, a jogi személy szolgáltató nélkül peresíthetett volna.
- [38] Álláspontom szerint, a kérelem akkor felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjai szerinti határozottság követelményének, ha egyértelműen megjelöli az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének a lényegét, valamint indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az indítvány érdemi elbírálásának akadályja, ha az indokolás hiányosságai miatt a kérelem nem felel meg a határozottság követelményének, illetve nem kapcsolja össze alkotmányjogilag értékelhető módon az Alaptörvény felhívott rendelkezését a sérelmezett döntéssel [3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11], 3102/2015. (V. 26.) AB végzés, Indokolás [24], 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]].
- [39] A jogi képviselővel eljáró panaszostól az indokolási kötelezettség körében elvárható annak az alkotmányossági összefüggésnek a megjelenítése, amelyet a támadott bírói döntés és a sérelmezett alapjog között vélt felfedezni. Az indokolási kötelezettség elmulasztása esetén pedig a panaszselem érdemi elbírálására nincs lehetőség, a hiányosság a panasz visszautasításához kell, hogy vezessen.
- [40] A jelen esetben az alkotmányjogi panaszban nem volt olyan érdemnek minősíthető, alkotmányosan is értékelhető indokolás, amely kapcsolatot teremtett volna a támadott bírói döntés és a panaszos által megjelölt XXVIII. cikk (1) bekezdése, közelebbről a bírósághoz fordulás joga között. A Ket. 15. § (1) bekezdésének törvényi szabálya és annak bírói alkalmazása önmagában nem lép túl a törvényességi kontroll keretein, amelynek felülvizsgálatára azonban az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre.
- [41] 2. A panaszos vitatta az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogának sérelmét is. A jogsérelmét ebben a körben arra vezette vissza, hogy a bírói ítélet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 339. § (1) bekezdése és 340. §-a alapján az ítélet elleni fellebbezési jogát kizárta.
- [42] Az Alkotmánybíróság immár közel három évtizedes gyakorlata értelmében a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy a magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [elsőként: 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; legutóbb: 30/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [86]]. A jogorvoslat másik fogalmi eleme a kifogásolhatóság, vagyis az, hogy a sérelem igazolása nélkül arra bárki hivatkozhat. Az orvoslásra azonban a döntés hibás volta, törvénysértő jellegének megállapítása esetén kell sort keríteni [elsőként: 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 110.].
- [43] Ahogyan az Alkotmány, úgy az Alaptörvény sem sorolja fel a jogorvoslat eszközeit és nem állapítja meg fórumrendszerét. Ebből következőleg a különböző eljárásokra vonatkozó törvényi szabályozások határozzák meg a jogorvoslati formák lehetőségeit, a jogorvoslatot elbíráló fórumokat, valamint azt, hogy milyen szintű és hány

fokú jogorvoslati rendszer érvényesülhet {elsőként: 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453, 454.; legutóbb: 30/2017. (XI. 24.) AB határozat, Indokolás [86]}.

- [44] Nem kétséges, hogy a jelen esetben a bíróság támadott ítélete törvényes volt: a kereshetőségi jog hiánya – lévén az igényérvényesítés akadályja – olyan anyagi természetű kérdés, amelyben a bíróságnak érdemben, ítélettel kellett állást foglalnia. A Pp. XX. fejezetében kitűnő hivatkozott rendelkezések a közigazgatási perek eljárási sajátosságait rögzítették, amely sajátosságok az egyes közigazgatási eljárások jogorvoslati fórumrendszerére is kiterjedtek.
- [45] Ebben a jogi környezetben kell utalni arra, hogy a közigazgatás jog alá rendeltségének érvényesítése, a közigazgatási határozatok törvényessége körében a bírósági felülvizsgálat lehetősége önmagában jogorvoslati lehetőséget jelent. Így a jelen esetben is jogorvoslati fórumként járt el a bíróság azon hatósági eljárás kapcsán, amelyben a panaszos önállóan, „saját” jogán nem válhatott ügyfélle. Emellett a Pp. által intézményesített eljárási rendben a rendes jogorvoslat kizárása nem jelentette egyben a jogorvoslás teljes kiüresítését. A rendkívüli jogorvoslat, vagyis a felülvizsgálati eljárás keretében az esetleges helytelen bírói jogértelmezés, törvénytértés továbbra is orvoslást nyerhetett (volna).
- [46] Az Abtv. 29. §-a értelmében „[a]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be”.
- [47] A kifejtettek alapján és figyelemmel az Abtv. 29. §-ára is meggyőződésem, hogy a panasz ebben az összefüggésben nem vetett fel olyan, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, illetve nem utalt olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésre sem, amely szükségessé tette volna az érdemi elbírálást: a panaszos nem saját jogát kívánta a bíróság előtt érvényesíteni, ugyanakkor a bírósági ítélet törvényességét megkérdőjelezhetette volna a Kúria előtt.
- [48] Ezért a tanácsnak ezt az indítványi elemet is vissza kellett volna utasítania.

Budapest, 2018. február 6.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/355/2016.

