

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/1379/2023.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

végzést:

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 152. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 152. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzménye, valamint az indítványban foglaltak lényege a következő.
- [3] Egy kerületi általános iskola – az elsőfokú építési hatóság (kerületi polgármesteri hivatal) által meghozott és 2005. augusztus 16-án jogerőre emelkedett 8-24661/1/2005. számú építési engedélye alapján – a fűtési rendszer átalakítása során új gázkazánt, hőközpontot és két darab kéményt (a továbbiakban: építmény) létesített. Az indítványozó (az alapügy felperese), aki a szomszédos társasház lakója, az építési engedélyt megadó határozat, azt követően a használatba vételi engedély ellen hatósági, majd bírósági eljárásokat kezdeményezett, mert a kémények füstölése zavarta a lakókat.
- [4] A Fővárosi Bíróság 2009. szeptember 23-án hozott 21.K.33.081/2008/10. számú ítéletével az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte a végleges használatbavételi engedély megadását helybenhagyó másodfokú határozatot. A kijelölt hatóság a megismételt használatbavételi engedélyezési eljárást

jogszabályváltozás okán megszüntette, illetve tájékoztatta az építtetőt, hogy nyilvántartásba vette az építmény használatba vételére vonatkozó bejelentését.

- [5] Budapest Főváros Kormányhivatala, az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy kérelmezettje, az elsőfokú határozatot megsemmisítette és új eljárás lefolytatását rendelte el. A megismételt eljárásban az építményt ismételten nyilvántartásba vették.
- [6] 2.1. Jelen ügyben - az indítvány szerint összefüggésbe állított, ekként - alapul szolgáló eljárásban az indítványozó a bíróságra 2023. január 11-én érkezett beadványában a 21.K.33081/2008/10. számú ítélet kikényszerítése iránt indított pert. Keresetében az ítéletben foglaltakra figyelemmel kérte a bíróságot, hogy a Kp. 152. § rendelkezése alapján kényszerítse ki azt, hogy a kérelmezett tegyen eleget az ítéletből származó kötelezettségének. Állítása szerint a kérelmezett nem tett eleget az új eljárás lefolytatására irányuló kötelezettségének, mulasztását nem pótolta. Hivatkozott arra, hogy a teljesítési határidő még nem telt el, hiszen az ítélet meghozatala óta eltelt időben kizárólag olyan eljárásjogi határozatok születtek, amely álláspontja szerint az ügyintézési határidőbe nem számítanak bele, így kérelme határidőben benyújtottnak tekintendő.
- [7] A Fővárosi Törvényszék 2023. május 3-án hozott 10.Kpk.750.106/2023/2. számú végzésével a kérelmet elutasította.
- [8] A Kp. 152. § (1) bekezdése szerint a felperes vagy az érdekelt a teljesítési határidő leteltétől számított kilencven napon belül a teljesítés kikényszerítése érdekében kérelemmel fordulhat az elsőfokú határozatot hozó bírósághoz, ha a közigazgatási szerv a teljesítési határidőn belül nem tett eleget a jogerős bírósági határozatból származó a) új eljárás lefolytatására vagy b) elmulasztott közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének. A bíróság megállapította, hogy a a Fővárosi Bíróság 2009. szeptember 23-án hozott 21.K.33081/2008/10. számú ítélete ellen fellebbezésnek nem volt helye, a kérelmezett új eljárás lefolytatására irányuló kötelezettsége az ítélet meghozatalától megkezdődött, ekként a teljesítési határidő számítás kezdő időpontjának ezen dátum tekinthető. A Kp. 152. §-a „teljesítési határidő letelte” alatt alapvetően nem konkrét bírói határozatban meghatározott teljesítési határidőt ért, hanem tipikusan ex lege törvényi határidőket.
- [9] A megismételt eljárások esetében az eddigi bírói gyakorlat nem határozott meg határidőt, ilyen esetben legtöbbször az általános ügyintézési határidő érvényesül. Így, ha a törvényben meghatározott határidő lejártát követően az eljárás nem fejeződött be, onnantól számítva áll 90 nap rendelkezésre a teljesítés kikényszerítése iránti kérelem benyújtására. Figyelemmel az ítélet meghozatalának időpontjára, valamint a hatályon kívül helyezést követően megindított eljárás kezdő időpontjára, az ügyintézési határidő számítására a korábban hatályban lévő, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Eszerint a hatóság köteles a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén hivatalból megindítani az eljárást,

ha erre a bíróság kötelezte. A határozatot huszonkét munkanapon belül kell meghozni és gondoskodni a döntésközléséről.

- [10] A bíróság megállapította, hogy a hatályon kívül helyezést követően a megismételt hatósági eljárás megindult, a teljesítési határidő megkezdődött. Az ügyintézési határidő az általánosnál hosszabb időtartamot vett igénybe, ez azonban nem jelentette azt, hogy a kérelmezett ne tett volna eleget a jogerős bírósági döntésből fakadó kötelezettségének. A Fővárosi Bíróság 21.K.33081/2008/10. számú ítélete teljesítési határidőt nem írt elő, így az eljárást a kérelmezettnek a rá irányadó jogszabályi előírások mentén kellett lefolytatnia. Megállapította továbbá a bíróság, hogy az eljárás során a kérelmezett több alkalommal is tájékoztatta az indítványozót az eljárás folyamatban létéről, annak szakaszairól, az egyes kérelmeinek más hatósági eljárásban történő elbírálhatóságáról. Ekként az indítványozónak tisztában kellett lennie azzal, hogy jogai érvényesítése érdekében mikor és milyen időtartamon belül tud fellépni.
- [11] Az is megállapítható volt, hogy az építmény használatba vétele iránt indult engedélyezési eljárásában több első-és másodfokú döntést hoztak a hatóságok, a megismételt eljárások minden esetben lefolytatásra kerültek, az eljárásokban hozott döntések ellen a jogorvoslati lehetőség biztosított volt.
- [12] Mindezekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy a határozat teljesítésének kikényszerítésére irányuló eljárás megindítására nyitva álló határidő, azaz a teljesítési határidő leteltétől (2016. május 5.) számított 90 nap eltelt, így az indítványozó 2023. január 11-én benyújtott kérelme elkésztett.
- [13] 2.2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában bemutatta, hogy az ügyében több eljárást is kezdeményezett. Ezekben többször került sor az eljárás megismétlésére, különböző jogszabálysértések okán.
- [14] Álláspontja szerint a Kp. 152. § (1) bekezdése olyan, bíróság előtti keresetösségi feltételt támaszt, amely korlátozza, a gyakorlatban lehetetlenné teszi a kérelmező azon alkotmányos jogának bíróság előtti érdemi elbírálását, amely bírósági ítéletbe foglalt hatósági kötelezettségek végrehajtását célozza.
- [15] Az indítványozó hivatkozik arra, hogy a gyakorlatban meghatározhatatlan a teljesítési határidő. Ha a bíróságok az eljárás megismétlésére nem adnak határidőt, akkor az általános ügyintézési határidő érvényesül, melyet jogszabály rögzít. A felperestől nem várható el, hogy a jogszabályi határidőt ismerje, illetve annak betartását ügye teljes időtartama alatt (amely eddig 18 év) rendszeresen ellenőrizze, hiszen erre vonatkozóan a hatóságok tájékoztatást nem is adnak. Mindemellett a hatóságoknak nagyon sok olyan intézkedést kell megtenniük, amelyek eleve nem is számítanak bele az ügyintézési határidőbe. Ebből következik, hogy felperes nem ismeri, nem ismerheti a teljesítési határidőt, így a Kp. 152. § (1) szerinti 90 napos határidő megállapítására sem lehet képes. Megjegyzi, hogy esetében a bíróság megállapította ugyan, hogy a teljesítés már 2009. szeptember 23-án megkezdődött, de a felperesi kérelem

benyújtásának határidejét közel 7 évvel később, 2016. május 3-át követő 90 napban határozta meg, addig ugyanis hosszadalmas, az ügyintézési határidőbe nem beszámítható, indítvány szerinti „eljárásjogi tili-toli” volt csupán. A Kp. 152. § (1) bekezdése a felperes számára tehát teljesíthetetlen keresetőségi feltételt tartalmaz, mely sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését és egyben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés érvényesülésének ellehetetlenítése okán Alaptörvényt sért.

- [16] Álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII. cikk (1) bekezdése által megkövetelt észszerű határidő nemcsak a hatósági eljárás elhúzódásával sérült, hanem a Kp.152. § (1) bekezdése szerinti igen rövid és követhetetlen 90 napos elévülési határidő előírásával is. Az éveken át tartó pereskedés után a jogerős bírósági ítéletet a jogalkotó a támadott nemperes eljárásban mindössze 90 napon belül gondolta „kiselejtezni”. Az új nemperes eljárásban alkalmazott elévülési idővel lényegében a hatóságot mentik fel az ügy elintézése alól.
- [17] Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy a Kp. 152. § (1) bekezdésének létezése szükségtelen, ha ugyanis a hatóság nem teljesíti eljárásjogi kötelezettségét és az jogorvoslattal sem orvosolható, akkor az ügyfél panasa alapján, vagy inkább hivatalból indítandó fegyelmi eljárásnak van helye. Mindemellett, ha visszautasítják a korábbi bírósági ítélet végrehajtását, akkor – kikényszeríthetőség hiányában – a hatóság azzal többet már biztosan nem vesződik, így ez a közigazgatási eljárás döntés nélküli befejezését jelenti, mely ellentétes a jogalkotó céljával és az Alaptörvény megadott rendelkezéseivel. Egyebekben a jogrend felbomlását eredményezi, ha egy ügyfélstátusszal rendelkező felperes által vélhetően nem teljesített akármilyen feltétel okán egy hatóság mentesülhetne társadalmilag fontos eljárási kötelezettségei alól.
- [18] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)-(2) bekezdései alapján elsőként azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a befogadhatóság törvényi feltételeinek.
- [19] 3.1. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be. Az indítvány tartalmaz az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerinti határozott kérelmet. Megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezést, megjelölte továbbá az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét, valamint azok indokolását. Tartalmaz továbbá kifejezett kérelmet a jogszabályi rendelkezés megsemmisítésére. Az indítványozó a bírói döntés alapjául szolgáló eljárás felperese volt, így érintettsége megállapítható, úgyszintén az is, hogy a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [20] Az Abtv. 29. §-ában meghatározottak szerint az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést

érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {erről elsőként lásd: 3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.

- [21] 3.2. A közigazgatási bírói ítéletek kikényszerítésére irányuló eljárás elsősorban a közigazgatási szerv bíróság által elrendelt megismételt eljárásának és a mulasztási ítéleteknek a kikényszerítésére szolgál. A jogintézményt a Kp. vezette be, ezt megelőzően, ha az eljárásra kötelező bírói végzéseket a közigazgatás nem hajtotta végre, legfeljebb a Ket. 20. §-ában szabályozott hallgatás elleni jogorvoslatot lehetett ismételten igénybe venni, melyhez képest az új eljárás egyszerűbb jogérvényesítést tesz lehetővé. A Kp. 152. §-a szerinti eljárás rendelkezései határozzák meg azt, hogy ki, mikor és hova fordulhat jogvédelemért, ha a közigazgatási szerv nem tett eleget az új eljárás lefolytatására, vagy az elmulasztott közigazgatási cselekmény megvalósítására vonatkozó kötelezettségének. Következetes ítélkezési gyakorlat szerint, amennyiben az új eljárás lefolytatására kötelező ítélet esetén a bíróság nem állapít meg teljesítési határidőt, a közigazgatási hatóságnak a jogszabályban meghatározott határidőn belül kell a megismételt eljárást lefolytatnia vagy a közigazgatási cselekményt megvalósítania (pl. Kúria Kfv.37.349/2022/5.).
- [22] A közigazgatási hatóságnak a hatáskörébe tartozó ügyben annak elintézésére eljárási kötelezettsége, eljárási kényszere van. A közigazgatásnak alkotmányos kötelezettsége hatásköre gyakorlása. Következésképpen az eljárási kötelezettség elmulasztása sérti a jogbiztonság követelményét, illetve gátolja az ügyféli jogok és érdekek érvényesülését. Ezt az Alkotmánybíróság már korai gyakorlatában is rögzítette [vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995, 346., 354-355.].
- [23] A közigazgatási hatósági eljárásokkal összefüggésben a Kp.-ben biztosított közigazgatási perek, illetve egyéb közigazgatási bírósági eljárások az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésére, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti bírósághoz fordulás jogára is figyelemmel jogorvoslati funkciót is betöltenek {lásd pl. 3186/2024. (V. 17.) AB végzés, Indokolás [39]}. Ezen eljárások igénybevételének feltételrendszere ekként egyszerre biztosítja a közigazgatási tevékenységekkel (cselekmények és azok elmulasztása) szembeni jogvédelmet, a közigazgatás törvény alá rendeltsége követelményének megvalósulását, a jogbiztonságot, illetve a (hatósági és bírósági) tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését is. A jogalkotónak e követelményeket együttesen kell mérlegelnie a jogszabályi feltételrendszer meghatározásakor.
- [24] Az indítványozó alapvetően a jogszabály által meghatározott feltételrendszert, illetve annak bírói jogértelmezését kifogásolja, mely álláspontja szerint egyszerre valósítja meg a tisztességes hatósági, illetve bírósági eljáráshoz való jogok sérelmét.
- [25] Az Alkotmánybíróság korábban – köztük több korai döntésében – már számos alkalommal folytatott vizsgálatot az eljárási és anyagi jogi (jogvesztő) határidőkkel összefüggésben. A bírósághoz fordulás jogával összefüggésben megállapította, hogy

önmagában az, hogy a jogalkotó valamely (polgári vagy közigazgatási jogi) eljárási cselekmény elvégzésére, akár magára a keresetindításra is, jogvesztő határidőt állapít meg, bár alapjog érvényesülését korlátozza, mégsem tekinthető automatikusan ellentétesnek az alkotmány rendelkezéseivel. A bírósághoz fordulás joga – csakúgy, mint a jogorvoslathoz való jog – nem korlátozhatatlan alapjog. A korlátozás szükségességét az igazságszolgáltatás és közigazgatás hatékony működéséhez fűződő alkotmányos érdek, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének érvényesülése – aminek a címzettek joggyakorlásának biztosítása is lényeges eleme – igazolja {vö. pl. 6/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]; 3170/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [19]; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 499; 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 765, 772–773; 218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580, 582–583; 70/2006. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 786, 803; 46/D/2007. AB határozat, ABH 2008, 2795, 2798; megerősítette: 3149/2019. (VI. 26. AB határozat, Indokolás [29]–[44]}.

- [26] Ennél fogva az egyes eljárási és anyagi jogi határidőknek az arányosság elvének szem előtt tartásával történő, jogpolitikai és pragmatikus szempontokat is figyelembe vevő meghatározása tekintetében a jogalkotó viszonylag széles körű mérlegelési szabadsággal rendelkezik. Ennek konkrét mértéke alapvetően – a szélsőségesen, aránytalanul rövid, vagy hosszú időtartamban történő meghatározás esetét leszámítva – nem alkotmányossági kérdés {vö. 5/2017. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [16]; 3170/2022. (IV. 12.) AB végzés, Indokolás [19]}. Értelemszerűen ugyanez irányadó az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt észszerűségi követelmény bíróságok általi értelmezésére is.
- [27] A jogszabályi rendelkezések – értelemszerűen – igénylik a jogalkalmazói értelmezést, mely során a jogszabály absztrakt rendelkezéseit az ügy konkrét viszonyaira alkalmazzák. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jog értelmezése a bíróságok feladata (*iura novit curia*), „[a] »jogot« végülis a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg” {ld. 3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]}. A jogértelmezés során a jogalkalmazó a jogszabály absztrakt rendelkezéseit az ügy konkrét viszonyaira alkalmazza. Az indítványban foglaltak, illetve az indítványozó ügyében hozott bírósági döntés alapján nem merül fel olyan jogalkotói mérlegelés, amely aránytalanul meghatározva a kereshetőségi feltételeket elzárná a jogalanyokat az igényérvényesítéstől, illetve olyan ítélezési gyakorlat, mely alaptörvény-ellenes tartalommal töltené ki a támadott rendelkezést.
- [28] A 2018-ban hatályba lépett Kp. változatlan ténybeli körülmények közepette, s eltérő jogi rendelkezés hiányában, önmagában – értelemszerűen – nem igényérvényesítési alapja a hatályba lépése előtt több évvel, a hatályos jog alkalmazásával lezárult, jogerőssé vált eljárásban jogvita tárgyává tett igény újraperesítésének. A Kp. 157. § (1) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „ezt a törvényt a 2018. január 1. napján vagy azt követően előterjesztett keresetlevél alapján indult eljárásokban kell alkalmazni.”

- [29] 4. Az indítvány alaptörvény-ellenesség címén valójában az eljáró bíróság jogértelmezését (közte az indítványozó tudomásszerzéséhez kötődő, illetve arra alapított elkésettség tényyszerűségét megállapító álláspontját) vitatta.
- [30] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amely a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességét vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokoltá tenné.
- [31] Ekként az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (2) bekezdése és az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2025. március 4.

Haszonicsné dr. Ádám Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Márki Zoltán s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró