

| ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG | |
|--|-----------------|
| Ügyszám: | IV/1565-0/2014. |
| Alkotmánybíróság 2014. SZEPT 16. 1015 Budapest, Donáti u. 35-45. | |
| Példény: | 1-1 |
| Melléklet: | 4+4 db |
| Kezelőiroda: | P-1 |

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Képelemmel

2.k.

| | |
|--|-------------------|
| FŐVÁROSI KÖZIGAZGATÁSI ÉS KÖZMŰVELÉSI BÍRÓSÁG KÖZMŰVELÉSI IRODA | 11. |
| FŐLAJSTROMSZÁM KEZDŐIRATON: | |
| Postán / Gyűjtőlevél / Személyesen / E-mailen / Faxon | |
| Érkezett: | 2014-09-09 |
| PÉLDÁNY: | H + bor |
| MELLÉKLET: | F1-H. KÖZTUK: MQU |
| FŐLAJSTROMSZÁM: UTÓIRATON: | 30K14/12 |

21.

Az eBrókerház (korábbi nevén iFOREX) Befektetési Szolgáltató Zrt. (1054 Budapest, Szabadság tér 14 sz.) indítványozó I/1 alatt csatolt meghatalmazással igazolt képviseletében [REDACTED]
[REDACTED] i [REDACTED] i [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]
Magyarország Alaptörvényének 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján

alkotmányjogi panasszal

fordulok az Alkotmánybírósághoz a Kúria I/2 alatt csatolt Kfv.V.35.534/2013/15. számú, indítványozó által 2014. július 7-én kézhez vett, felülvizsgálati eljárásban hozott ítéletével, illetve az az által hatályában fenntartott, I/3 alatt csatolt Kf.649.889/2013/5 számú, a Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság által hozott másodfokú ítélet ellen, melynek keretében

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja, illetve az Abtv. 43.§ alapján állapítsa meg a felülvizsgálati ítélet és a II. f. ítélet alaptörvény-ellenességét és az az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés b) pontja illetve az Abtv. 43. §. (4) bekezdésére hivatkozással semmisítse meg mindkét Alaptörvénnyel ellentétes bírói ítéletet.

(A) ELŐZMÉNYEK

1. Indítványozó 2011. július 8-án keresetet nyújtott be a JÉ-III-B-355/2011. sz. PSZÁF határozat bírósági felülvizsgálata iránt.
2. A PSZÁF 2011. július 20-án saját hatáskörében a JÉ-III-364/2011 sz. határozattal módosította a JÉ-III-355/2011. számú határozatát.
3. Az 1. pontban megjelölt bírósági felülvizsgálat tárgya a JÉ-III-364/2011 sz. határozattal módosított tartalmú PSZÁFJÉ-III-355/2011 PSZÁF határozat volt. A Fővárosi Bíróság 2011. szept. 19-én 2.K.32.821/2011/23. számon ítéletet hozott, melyben a PSZÁF határozat I.1, I.2, I.3, II, III, és VII/1 pontjait hatályon kívül helyezte és a PSZÁF-t bírsággiszabás, a tevékenységi engedély felfüggesztése és a beavatkozók felelősségének értékelése körében új eljárásra utasította. Az ítélet ellen mindkét fél fellebbezett.
4. A Fővárosi Ítéletábrta 2012. január 18-án hatályon kívül helyezte az I.f. bíróság ítéletét és az I.f. bíróságot a per újabb tárgyalására és újabb határozat hozatalára utasította.
5. A megismételt I.f. eljárásban a Fővárosi Törvényszék 2012. április 11-én hozta meg 2.K.30.414/2012/6. sz. ítéletét, melyben PSZÁF határozat I.1, I.2, I.3, II, III, és VII/1 pontjait hatályon kívül helyezte és a PSZÁF-ot bírsággiszabás, a tevékenységi engedély felfüggesztése és a beavatkozók felelősségének értékelése körében új eljárásra utasította. Az ítélet ellen ismételtelen mindkét fél fellebbezett.
6. A Fővárosi Törvényszék, mint másodfokú bíróság 2013. május 9-én hozta meg 1.Kf.649.889/2013/5. sz. ítéletét, melyben az I.f. ítéletet megváltoztatva a PSZÁF módosított JÉ-III-B-355/2011. számú határozatának hatályon kívül helyezte és részben új eljárásra kötelező rendelkezéseit megváltoztatta, és ezek tekintetében is elutasította a keresetet.

7. Az Indítványozó 2013. július 26-án adta postára felülvizsgálati kérelmét, melyben részletesen kifejtette, hogy a II. fokú ítélet mely pontokon jogszabálysértő. A Kúria, mint felülvizsgálati bíróság 2014. április 3-án hozott ítéletet, melyet 2014. július 7-én vett át az indítványozó jogi képviselője.

(B) AZ ALAPTÖRVÉNYBEN BIZTOSÍTOTT JOGOK SÉRELME

B/1 A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme

8. Az **Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése** a hatóságokkal szemben, **XXVIII. cikk (1) bekezdése** pedig a bíróságokkal szemben fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét, bár megjegyzendő, hogy a jogirodalom szerint „a hatóság fogalmába tágabb értelemben minden jogalkalmazó szerv beletartozik, így a közigazgatási szervek mellett a bíróságok is.” (Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, 193. oldal, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2013.)
9. A tisztességes eljárás követelményének abszolút minimuma, hogy a hatóság eljárását olyan jogszabály alapján folytassa le, amely az adott ügyben alkalmazandó. A perbeli esetben nem vitatottan az alperesi PSZÁF az eljárását az ugyan már hatályba lépett, de az átmeneti rendelkezések folytán az adott ügyre még nem alkalmazandó jogszabály alapján folytatta le.
10. A támadott II. f. ítélet ezen alperesi tévedés kapcsán mindössze az alábbiakat tartalmazza:
- „Kétségtelen, hogy az alperes az egyes eljárási cselekményei során az új Psztv. rendelkezéseit hívta fel, alaphatározatában a döntés jogalapjaként is az új Psztv. szabályaira hivatkozott, a módosító határozatában egyértelműen elismerte, hogy a vizsgálatot és a határozatot is tévesen az új Psztv-re alapította. Az alkalmazandó jog helytelen megválasztása általában nagyon súlyos hiba, ám pusztán ez a körülmény nem feltétlenül, nem automatikusan ad okot a határozat hatályon kívül helyezésére, mint ahogyan az új Psztv. egyes iratokon történő feltüntetése sem eredményezi azt.”¹*
11. Miután jelen ügy indítványozója felülvizsgálati kérelmében kifejtette, hogy a Psztv. nem egyszerűen egy eljárási jogszabály, hanem eljárási és anyagi jogi rendelkezések komplex összessége, a Kúria annyiban korrigálta a II. f. ítéletet, hogy megállapította:
- „A határozat jogalapjának, a jogvitára irányadó anyagi jogszabályoknak a téves megválasztása, valóban nem eljárási jogszabálysértés”²*
12. Mindez azonban nem változtatott azon a bírói végkövetkeztetésen, hogy akár anyagi jogi jellegű, akár eljárásjogi jellegű szabálysértés az alkalmazott jogszabály téves megválasztása, az nem vezet a támadott határozat hatályon kívül helyezéséhez. Ennek okaként a Kúria az alábbiakat jelölte meg:
- „Az alperesi jogelőd azonban alaphatározatát módosította, így a per tárgyát már a módosított, a Psztv., a Bszt. anyagi jogi szabályaira alapított határozat képezte.”³*
13. Ezen a ponton a Kúria azt a hatósági gyakorlatot legitimálja, hogy ha a hatóság tévesen választja meg az alkalmazandó jogszabályt (nem jogszabályhelyet, hanem komplett jogszabályt!), akkor jogszerűen korrigálhatja eljárását oly módon, hogy a téves jogszabályi hivatkozásokat egy határozat-módosítás keretében egyszerűen kicseréli az alkalmazandó jogszabály azon jogszabályi hivatkozásaival, amelyeket a tévesen alkalmazott jogszabály

¹ Támadott II. f. ítélet 17. o. 2-ik bek.

² Támadott kúriai ítélet 11. o. 2-ik bek.

³ Támadott kúriai ítélet 11. o. 2-ik bek.

releváns rendelkezéseivel analógnak vél. Mindezt anélkül, hogy eljárását újra lefolytatná a valóban alkalmazandó jogszabály alapján.

14. Azon túl, hogy ez tartalmilag a tények közönséges meghamisítása (hiszen attól még, hogy a hatóság korrigálja a jogszabály-hivatkozásait, a téves jogszabály-alkalmazás nem válik meg nem törtéنتté, másfelől az újonnan beillesztett jogszabályhely nem válik az eljárás során ténylegesen alkalmazottá), érdemben is tisztességtelen eredményre vezet.
15. Az alperes PSZÁF azzal védekezett a peres eljárás során, hogy a tévesen alkalmazott új (2010. évi) Psztv. és a valójában alkalmazandó régi (2007. évi) Psztv. perben releváns rendelkezései között érdemi eltérés nincs, így a jogszabály eredetileg téves megválasztása nem vezetett érdemben eltérő eredményhez. Ehhez képest az indítványozó részletesen bemutatta a per során, mind fellebbezésében, mind pedig felülvizsgálati kérelmében, hogy a tévesen alkalmazott jogszabály folytán mely pontokon került hátrányosabb helyzetbe ahhoz képest, mint ha ténylegesen az alkalmazandó jogszabály került volna alkalmazásra. A két jogszabály egyebek mellett lényegesen eltérő módon határozta meg a perbeli felügyeleti ellenőrzési eljárás határait (pl. a fogyasztóvédelmi rendelkezések ellenőrzése kapcsán) és alapvetően más szankciórendszert alkalmazott a mulasztásos jellegű jogsértésekre.
16. Ezen alapvető eltéréseknek érdemi és súlyos kihatása volt a felperes (jelen eljárás indítványozója) pozíciójára, azonban az eljáró II. f. és kúriai bírák a tisztességes eljárást súlyosan sértő módon rendben lévőnek találták az alkalmazandó jogszabályok összecserélését majd annak egy módosító határozat formájában való kozmetikázását (hangsúlyozzuk, hogy itt nem egy elütött rossz jogszabály-hivatkozás kicseréléséről, hanem egy 74 oldalas hatósági határozat valamennyi Psztv-s hivatkozásának módszeres kicseréléséről volt szó).
17. Álláspontunk szerint a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményével összeférhetetlen az a bírói eljárás, amely a téves jogszabályt alkalmazó hatóság számára lehetővé teszi, hogy ilyen fokú és súlyú hibát új eljárás lefolytatása nélkül követhessen el, egyszerűen úgy „orvosolva” hibáját, hogy egy határozat-módosítás formájában utólagosan meghamisítja a saját hatósági eljárására vonatkozó folyamatleírást.

B/2 A törvénynek alárendelt bíróhoz való jog sérelme

A bírák törvénynek való alárendeltsége

18. Az **Alaptörvény 26. cikk. (1) bekezdés első mondata**, mely szerint *a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélkezési tevékenységükben nem utasíthatóak*, nem csak a bírói függetlenség érvényesülését hivatott biztosítani, hanem azt is, hogy a bírói tevékenység ne válhasson önkényes, a törvényeket (jogszabályokat) semmibe vevő tevékenységgé. A bírák tehát függetlenek ugyan, de a törvényeknek alárendelten kötelesek tevékenységüket ellátni, a törvényektől nem függetleníthetik magukat.
19. Ezen alkotmányos követelmény érvényesülését hivatott biztosítani a Bszi. azon megfogalmazása is, mely szerint *a bíróságok a jogalkalmazási tevékenységük során biztosítják a jogszabályok érvényesülését* [2. § (2) bek.], továbbá amely szerint *a bírák a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek* [3. §].

A contra legem jogértelmezés, mint a törvénytől való függetlenedés eszköze

20. A jogértelmezés az a bírói eszköz, amely helyes alkalmazással elősegíti a jogszabály érvényesülését a konkrét életviszonyokban. Visszaélésszerű alkalmazása esetén viszont a jogszabálytól való elrugaszkodás, a jogszabálytól való függetlenedés eszközüvé válhat a bíró kezében, ahogyan ez a jelen eljárás tárgyául szolgáló esetben is történt.

A jogszabály szövege és a „jogértelmezés” eredménye a konkrét esetben

21. A panasszal érintett ítéletek alapjául szolgáló bírósági eljárás egyik alapvető jogkérdése az volt, hogy a perben vizsgált hatósági eljárástípusban, a perbeli időszakban jogszerűen vizsgálhatta és szankcionálhatta-e a hatóság fogyasztókkal szembeni kötelezettséget megállapító rendelkezések betartását.
22. A bírói jogértelmezés alá vont jogszabályi rendelkezés a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2007. évi CXXXV. törvény (Psztv) 41. § (1) bekezdésének a perbeli eljárásra alkalmazandó 2010. január 1-től hatályos szövege volt, különös tekintettel annak 2-ik mondatára, valamint az abban hivatkozott 48/A. § a) pontja (aláhúzások tölem: indítványozó képviselője):

Felügyeleti ellenőrzés

41. § (1) A Felügyelet a 4. §-ban meghatározott szervezetek és személyek működésére és tevékenységére vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásának, továbbá a felügyeleti határozatok végrehajtásának ellenőrzése céljából ellenőrzést tart (a továbbiakban: felügyeleti ellenőrzés). Nem tartozik a felügyeleti ellenőrzés alá a 48/A. § a) és b) pontjában meghatározott rendelkezések betartásának és a fogyasztóvédelmi eljárásban hozott határozatok végrehajtásának ellenőrzése.

Fogyasztóvédelmi eljárás

48/A. § A Felügyelet ellenőrzi

a) 4. §-ban meghatározott szervezet vagy személy (a továbbiakban: szolgáltató) által a 4. §-ban meghatározott tevékenységével összefüggésben nyújtott szolgáltatás igénybe vevőivel (a továbbiakban: fogyasztó) szemben tanúsítandó magatartására vonatkozó kötelezettséget megállapító, a 4. §-ban felsorolt törvényekben vagy az azok végrehajtására kiadott jogszabályban előírt rendelkezések (...)
(...)
betartását (...) (a továbbiakban: fogyasztóvédelmi eljárás).

23. Az ügyben **I. fokon eljáró bíróság** – véleményünk szerint helytállóan – az alábbiakat állapította meg a fenti normaszöveg kapcsán:

„A bíróság egyetértett a felperessel abban, hogy az ügy érdemét érintette az, hogy a Psztv. 41.§ (1) bekezdés második mondata alapján a felügyeleti ellenőrzés alapján hozott határozatban a Psztv. 48/A. §-nak megfelelő tárgykörben nem lehet dönten. A bíróság az alperes álláspontjával ellentétben kiemeli, hogy a Psztv. által tipizált valamennyi eljárás lefolytatása – a törvény szervi hatálya folytán – értelemszerűen az alperes hatáskörébe tartozik, azonban ez nem jelenti azt, hogy az alperes az egyes eljárások sajátosságai – különösen az egyes eljárásokban alkalmazható intézkedések – figyelembe vétele nélkül határozhatja meg eljárásnak tárgyát. A hatáskör tartalmához az is hozzátartozik, hogy az alperes eljárásnak tárgya a megindított eljárásban vizsgálható is legyen.”⁴

24. Ehhez képest a jelen eljárásban is támadott **II. f. ítélet** az alábbi következtetésre jutott:

„Az átfogó eljárás rendeltetésére, a jogtörténeti előzményekre, a törvénymódosítás indoklására figyelemmel a másodfokú bíróság álláspontja szerint a Psztv. 41. §-ának – valóban nehezen értelmezhető – utolsó mondatát nem lehet pusztán formálisan értelmezni. A többoldalú jogértelmezésből pedig az következik, hogy az átfogó ellenőrzés keretében az alperes a pénzügyi szervezet teljes, azaz a fogyasztóvédelmi

⁴ Főv. Bír. 2.K.32.821/2011/23. sz. ítélet 12. o. 5-ik bek.

jellegű tevékenységét is ellenőrizheti, míg a fogyasztóvédelmi eljárás kizárólag a fogyasztókkal szembeni kötelezettségek megtartására vonatkozik.⁵

25. A Kúria pedig támadott felülvizsgálati ítéletében a következők szerint foglalt állást:

„A másodfokú bíróságnak, a felek eltérő jogi álláspontja miatt, értelmeznie kellett a Psztv. 41.§ (1) bekezdés 2. mondatát. Helyes jogértelmezéssel állapította meg, hogy ennek nincs olyan hatáskört szűkítő tartalma, mint amelyet a petitum tartalmaz. A kereseti és felülvizsgálati kérelemben kifejtett érveléssel ellentétben az alperesi jogelőd a hatáskörébe tartozó kérdésben hozott döntést. A fogyasztóvédelmi eljárás jogintézményének létezése ugyanis nem zárta ki, hogy az alperes ellenőrizze az ágazati törvények szabályainak megalapozottságát, mert feladatkörébe tartozott valamennyi ügyfél, nem csak a fogyasztó, a leendő ügyfelek védelme, de a felügyeleti intézmények rendszerszintű megfelelésének ellenőrzése is. Az alperes nem a konkrét fogyasztókkal szemben tanúsított magatartást, hanem a működési, tevékenységi szabályok általános megtartottságát vizsgálta, amely kapcsán hatásköre egyértelműen fennállt.”

A II. f. és a felülvizsgálati ítélet jogértelmezésének jellege

26. Blutman László „fekete lyukaknak” azokat az érvelési fordulatokat nevezi, amelyek részben elnyelik, láthatatlanná teszik a döntéshez vezető lépéseket. Ilyennek nevezi pl. a „mindent összevetve...” típusú érveléseket, amelyek mentesíteni hivatottak a bírót a konkrét összefüggések feltárása alól⁶. Az ilyen érvelési fordulatok funkciója, hogy véget vessenek az érvelési láncnak, a döntéshez vezető logikai lánc utólagos visszafejthetőségének, visszakövethetőségének.
27. *„A többoldalú jogértelmezésből pedig az következik...”* (II. f. ítélet 19. o.) egy tipikus fekete lyuk jellegű érvelés, ami azt a logikai akadályt hivatott áthidalni, hogy a II. f. bíróság által felhozott konkrét jogértelmezési kísérletek egyike sem támasztotta alá álláspontját (ld. alább részletesebben). Ebben a helyzetben a II. f. bíróság a jogértelmezés többoldalúságára való hivatkozással igyekszik elkerülni azon kérdésekre való válaszadást, hogy konkrétan *mely tényből/körülményből, mely jogértelmezés módszer révén, hogyan is következik az, hogy a jogszabályi tilalom ellenére az alperes felügyeleti ellenőrzés keretében mégis vizsgálhassa a fogyasztókkal szemben kötelezettséget megállapító rendelkezések betartását.* A II. f. bíróság konkrét érveiből – mint később láthatjuk – erre a kérdésre egyetlen válasz adható: egyikből sem.
28. A Kúria azon állításáról pedig, mely szerint *„alperes nem a konkrét fogyasztókkal szemben tanúsított magatartást, hanem működési, tevékenységi szabályok általános megtartottságát vizsgálta...”*, ugyancsak egyszerűen megállapítható, hogy valótlan. A II. fokú eljárásban hivatkozott az indítványozó arra, hogy a PSZÁF az ellenőrzési eljárás során vizsgálta az indítványozó magatartását egyes fogyasztókkal szemben. Így például a határozat alapjául szolgáló vizsgálati jelentés 37. pontjában az 1582095-ös regisztrációjú ügyfél (Igaz László) 2011.02.02-i e-mailben tett panasa alapján vizsgálódott a felügyelet. A Kúria ítéletének fenti megállapítása tehát nyilvánvalóan iratellenes, ezzel sérti az indítványozó Alaptörvény 26. Cikkben rögzített jogát. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (92) 12. számú ajánlása is hangsúlyozza, hogy a bírónak a tényeknek és a jogszabályoknak megfelelő döntést kell hoznia. (Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, 362. oldal, Wolters Kluwer Complex Kiadó, Budapest, 2013.)
29. Az értelmezett normaszöveget valamint a II. fokú és a Kúriai ítéletek okfejtését összevetve összességében megállapítható, hogy a panasszal támadott ítéletek meghozatala során a bíróságok contra legem értelmezték a Psztv. 41. § (1) bekezdését.

5

⁶ Blutman László: Bírói jogalkalmazás és szövegű értelmezés. JeMa (Jogesetek Magyarázata) 2010/4. -96. o.

A bírói gyakorlat és a jogirodalom a contra legem „jogértelmezés” tilalmáról

30. A II. f. bíróság felügyeleti eljárás terjedelmére vonatkozó jogértelmezési kísérleteiről (l. alább részletesen) megállapítható, hogy azok valójában nem azt hozták felszínre, hogy mi volt a szubjektív jogalkotói cél, objektív jogszabályi rendeltetés, hanem azt tudhattuk meg, hogy a bíróság mit látna jónak, helyesnek, célszerűnek.
31. Meggyőződésünk, hogy a II. fokú bíróság és a Kúria is világosan megértette a Pszáf tv. 41. § (1) bekezdés 2. mondatának jelentését, azonban a jelek szerint *nem akart* annak megfelelő döntést hozni. Tehát nem ahhoz hívta segítségül a jogértelmezés módszerét, hogy megállapítsa a jogszabály jelentését (azt ugyanis tudnia, értenie kellett), hanem azért, hogy *ne kelljen* a jogszabálynak megfelelő döntést hoznia, hogy félretehesse, ignorálhassa az írott jogot. A bírói jogértelmezés azonban nem erre való. A contra legem eredményre vezető „jogértelmezés” már valójában az írott joggal szembeni bírói jogalkotás, amely sérti az Alaptörvény 26. cikkét, amely szerint a bírák a törvénynek alárendelve járnak el.
32. A bírói jogértelmezésnek (jogalkotásnak) természetesen megvan a maga helye az ítélkezésben. Bírói jogfejlesztés alkotmányos módon alapvetően két irányban, *intra legem* és *praeter legem* mehet végbe, azaz az írott jog jelentéstartományán belül, vagy az írott jog által le nem fedett területeken, Sólyom László megfogalmazásában⁷ „senki földjének” tekintett területeken. A *contra legem* eredményre vezető „értelmezés” azonban valójában már nem jogértelmezés, hanem normaalkotás, amelyre a bíróságoknak az Alaptörvény alapján nincs joga.
33. A 4/2010. (X. 20.) közigazgatási jogegységi határozatban a Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Jogegységi Tanácsa többek között azt vizsgálta, hogy a törvény által a környezetvédelmi hatóság szakhatósági eljárásához kapcsolt jogkövetkezmények (ügyféli jogállás) analógia, ill. kiterjesztő értelmezés útján alkalmazandók-e más (vadászati, erdészeti, stb.) hatósági ügyekben. A Jogegységi Tanács arra hivatkozva vetette el a jogkövetkezmények ezen analóg alkalmazását, hogy „jogszabály (...) más környezetet érintő hatósági eljárásokra ilyen szabályt nem állapít meg, így a környezetvédelmi hatósági eljárás fogalmának más – környezetet érintő – hatósági eljárásokra való kiterjesztése *contra legem* jogalkalmazáshoz vezetne.” A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Jogegységi Tanácsa tehát már olyan esetben is elvetette – a *contra legem* jogalkalmazás elkerülése érdekében – valamely hatósági eljárás szabályainak más hatósági eljárásokra való alkalmazását, amikor ennek lehetőségéről a jogszabály pozitívan nem rendelkezett. Hatványozottan érvényesülnie kell ezen elvnek akkor, amikor a jogszabály kifejezetten előírja, hogy az két hatósági eljárás között (a perbeli esetben a két felügyeleti eljárás tárgykörét illetően) nincs átjárás, hiszen az egyik (a felügyeleti ellenőrzés) alól explicit módon ki van zárva a másik (a fogyasztóvédelmi eljárás) alá tartozó rendelkezések betartásának ellenőrzése.
34. A Legfelsőbb Bíróság egyébiránt BH 1994. 566 szám alatt közzétett eseti döntésében⁸ fogalmazta meg elvi éllel azt az álláspontját, hogy egy törvény (vélt vagy valós) hiányosságát „kiterjesztő – *contra legem* – jogértelmezéssel nem lehet pótolni”, mely elv azóta is irányadó a magyar ítélkezési gyakorlatban.
35. Tehát a II. f. bíróság és azzal egyetértve a Kúria eljáró tanácsa a Pszáf tv. 41. § (1) bekezdés 2. mondata kapcsán elfoglalt értelmezése a fentebb idézett jogirodalmi és felsőbbbírósági álláspontok szerint akkor is jogellenes lenne, ha a II. f. bíróság által alkalmazott jogértelmezések tartalmilag alá is támasztanák a bíróság következtetését. Jogértelmezés ugyanis jogszerűen nem vezethet *contra legem* eredményre. Amint azonban alább részletesen bemutatjuk, az értelmezés során hivatkozottak tartalmilag sem alkalmasak a II. f. bíróság következtetésének alátámasztására.

⁷ Idézi: Dr. Darák Péter, in: A belső bírói fórumok, az oktatás és az informális csatornák szerepe az ítélkezési gyakorlat egységesítésében. (előadásanyag)

⁸ Legf. Bír. Kfv. III.25.519/1993. sz.

A II. f. bíróság által alkalmazott, és a Kúria által helyesnek talált jogértelmezések

A jogalkotó szándéka szerinti értelmezés

36. A II. f. bíróság ítéletében azt állítja, hogy a felügyeleti ellenőrzés terjedelmével kapcsolatban elfoglalt (a nyelvtani értelmet tagadó) álláspontját alátámasztja a régi Psztv. 41. § (1) bekezdés utolsó mondatát beiktató 2009. évi CXLVIII. törvény 65. §-ához fűzött – nem hivatalos – indokolás is (II. f. ítélet 18. o.). Ezen állítást követően a II. f. bíróság aztán be is idézi a hivatkozott indokolást, mely szerint a hivatkozott mondat beiktatásának „célja az egyes hatósági eljárások és az arra alkalmazandó szabályok elhatárolása” volt.
37. Az indokolás tartalmából tehát éppenséggel az derül ki, hogy a fogyasztóvédelmi eljárás, mint önálló felügyeleti eljárástípus bevezetésével egyidejűleg a jogalkotó célja az volt, hogy elhatárolja egymástól a felügyeleti ellenőrzési eljárást, és az újonnan bevezetett, sajátos eljárási renddel és szankciórendszerrel rendelkező fogyasztóvédelmi eljárást.
38. Ha a „nem tartozik a felügyeleti ellenőrzés alá ...” kezdetű normaszöveg beiktatásával a jogalkotói cél a két felügyeleti eljárás egymástól való *elhatárolása* volt, akkor e deklarált jogalkotói cél aligha alkalmas egy olyan álláspont alátámasztására, amely éppenhogy az egyik eljárás tárgykörének a másik eljárás alá való bevonhatósága mellett érvel, azaz hogy az önálló fogyasztóvédelmi eljárás létezése ellenére a fogyasztókkal szembeni kötelezettséget megállapító rendelkezések betartásának ellenőrzése felügyeleti ellenőrzés keretében is végezhető.
39. A II. f. bíróság által hivatkozott, a törvényi indokolásban megjelenő jogalkotói cél tehát maga is cáfolja a II. f. bíróság álláspontjának helyességét.

a II. f. bíróság objektív teleologikus értelmezése

40. A II. f. bíróság a jogalkotó célja alapján történő értelmezés (ld. fentebb) mellett kísérletet tett az átfogó felügyeleti ellenőrzés (átfogó vizsgálat) „*lényegének*”, objektív „*céljának*”, „*rendeltetésének*” meghatározására, vagyis egyfajta objektív teleologikus értelmezésre is, ezt is felhasználva azon következtetése alátámasztására, hogy átfogó ellenőrzés keretében fogyasztóvédelmi jellegű rendelkezések betartása is ellenőrizhető volt a perbeli időszakban.
41. A II. f. ítélet szerint:
- „Az átfogó vizsgálat lényege veszne el az által, ha ennek keretében a működési szabályok egy része lenne vizsgálható csak és a fogyasztókat, illetve a fogyasztókat is érintő pénzügyi tevékenységre nem terjedhetne ki.” (II. f. ítélet 18. o.)*
- „Az átfogó ellenőrzés célja a pénzügyi szervezet általános, mindenre kiterjedő vizsgálata (...)” (II. f. ítélet 18. o.)*
42. Blutman László szerint⁹: „A jogszöveg átlépésének [egyik] általánosan alkalmazott jogi technikája az, amikor a bíró a jogszabály célját szövegi szembe a jogszöveggel. A jogszabály céljának figyelembevétele teljesen helyénvaló, ha ez a cél a jogszövegben megjelenik vagy abból kétség nélkül, egyértelműen levezethető, a konkrét ügyre vonatkozathatóan is. Probléma akkor adódik, ha a jogszabály konstruált, a bíró által megállapított célja kerül szembe a jogszöveggel, és az így konstruált jogszabályi cél arra szolgál, hogy a bíró a jogszövegen túllépjen. Ebben a helyzetben az ilyen érvelés Achilles-sarka az, hogy miképpen magyarázható a jogszöveg szűkebb értelme az általánosabb szinten megkonstruált jogszabályi célhoz képest, tehát a tágabban felfogott cél miért nem tükröződik magában a jogszövegben. Ez a szempont azért lényeges, mert amennyiben el is fogadjuk a bíró által konstruált jogszabályi célt, feltételezhető, hogy a jogalkotó ezt a célt a jogszövegben megnyilvánuló szabályok által meghúzott határok között és feltételek mellett kívánja megvalósítani.”

⁹ Prof. Dr. Blutman László, egyetemi tanár, tanszékvezető, SZTE-ÁJK

43. A perbeli esetben a fenti jogirodalmi megfogalmazás összes lényeges eleme tetten érhető. Adott egy, a II. f. bíróság által vélelmezett jogszabályi cél, ami konstruált, hiszen nem jelenik meg a jogszabály szövegében, abból nem is vezethető le, mi több, ez a cél a jogszabály szövegével („nem tartozik a felügyeleti eljárás alá...”) és a beiktató jogszabály miniszteri indokolásával (cél az eljárások elhatárolása) ellentétes. Joggal merül tehát fel a kérdés, hogy ha tényleg az volt a jogszabályi cél, amit a II. f. bíróság vélelmezett, akkor miért nem tükröződött mindez a jogszabályszövegben?
44. Véleményünk szerint azért nem olvasható ki ilyen cél a jogszabályból, mert a perben releváns időszakban a lehetséges szabályozási koncepciók (célok) közül nem az érvényesült, amelyet a II. f. bíróság logikusnak gondolt ítéletében. A perbeli időszakban hatályos jogszabályszeveg megalkotásakor a jogalkotó láthatóan úgy ítélte meg, hogy az alapjaiban eltérő védett jogi tárgyak miatt az a célravezető, ha a főbb szakterületeket nem csak az adott területért felelős PSZÁF igazgatóság szintjén (felügyeleti igazgatóság, fogyasztóvédelmi igazgatóság, piacfelügyeleti igazgatóság), hanem e fő területeket lefedő felügyeleti eljárások szintjén is szeparálja, egymástól elhatárolja. Ennek számos ésszerű oka kínálkozik, egyebek mellett pl. az, hogy eltér a vizsgálat jellege, módja, határidői, végül, de nem utolsósorban pedig az, hogy a fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti rendelkezések megszegéséhez a jogalkotó eltérő szankciókat kötött, vélhetően azért, mert a védett jogi tárgyak különbözősége miatt más jellegű intézkedéseket (ill. ugyanazokat más súlyozással) látott célravezetőnek. Ezek a szervezeti és szabályozási különbözőségek pedig egymástól világosan elhatárolt tárgykörrel és eljárásrenddel bíró felügyeleti eljárások esetén garantálhatók a legnagyobb biztonsággal.
45. Tény, hogy a 2011. január 1-ét követően indult eljárásokkal kezdődően egy másik jogalkotói koncepció nyert teret a szabályozásban. Ez a koncepció – vélhetően a párhuzamosságok kiküszöbölése végett, „eljárás-gazdaságossági” megfontolásokból – már lehetőséget biztosított arra, hogy a felügyeleti ellenőrzési eljárás mintegy’ magába olvassza a fogyasztóvédelmi eljárás (és a piacfelügyeleti eljárás) korábban exkluzív tárgyköréit. Mindezt azon az áron, hogy így adott esetben eltérő eljárási és szankciórendszereket kell egy eljárásban (a kvázi „anya-eljárás”) avanszált felügyeleti ellenőrzési eljárásban) alkalmazni, és más felügyeleti igazgatóságba szervezett alperesi tisztviselőket kell az eljárásba bevonni. Az a körülmény azonban, hogy egy eljárási struktúra normatív szabályozására több lehetséges koncepció is létezik, nem jelenti azt, hogy a bíró ezek közül egyet önkényesen kiválasztva, azt, mint egyetlen lehetséges objektív célt fogalmazza meg és abszolútizálja. Különösen nem teheti meg ezt akkor, ha az így kiválasztott jogszabályi cél a jogszabály kifejezett tilalmába ütközik, miközben más lehetséges jogszabályi célok is felvázolhatók, melyek ugyancsak egy érvényes és lehetséges koncepcióba illeszkednek, ráadásul sem a jogszabály szövegével, sem a jogalkotó deklarált céljával nem állnak ellentétben.
46. Alapvetően egyetértünk a II. fokon eljáró tanács előadó bírāja által (ugyancsak előadó bíróként) jegyzett közelmúltbeli ítéletáblai döntés¹⁰ azon (az I. fokú ítéletet idéző) megállapításával, amely szerint „a jogszabályok esetleges hiányosságait (...) a bíróság nem vizsgálhatja, ezekre hivatkozással nem lehet a jogszabályok tartalmával ellentétes döntést hozni”. Ezen ügyben egy bizonyos kedvezményt a jogszabály „kifejezetten és konkrétan egy *taxatíve felsorolt személyi körhöz kötötte*”. Az Ítéletábla által osztott (eredetileg a Fővárosi Törvényszék 3.K tanácsa által megfogalmazott¹¹) álláspont szerint „amennyiben a jogalkotó lehetővé kívánta volna tenni azt, hogy a [taxatív felsorolásban nem szereplő] közfeladatot ellátó gazdasági társaság is részesülhessen az adott kedvezményben, akkor ezt egyértelműen megfogalmazta volna a jogszabályban”.
47. Ha ezen elvet irányadónak vesszük, akkor azt jelen ügyre alkalmazva azt kell mondanunk, hogy ha lehet is érvelni amellett, hogy miért lett volna célszerű, ha fogyasztóvédelmi rendelkezések felügyeleti ellenőrzési eljárásban is vizsgálhatók lettek volna a perbeli időszakban, a jogszabály ezen vélt hiányosságára hivatkozással nem lehet a jogszabály

¹⁰ Fővárosi Ítéletábla 2.Kf.27.279/2011/5.

¹¹ Fővárosi Bíróság 3.K.33.113/2010/6.

tartalmával ellentétes döntést hozni. Ha a jogszabály célja az lett volna, amit a II. f. bíróság feltételez akkor ez került volna megfogalmazásra a normaszövegben, vagy legalább annak miniszteri indokolásában. Ehelyett a jogszabály szövege kifejezetten tagadja, hogy fogyasztóvédelmi rendelkezések felügyeleti ellenőrzési eljárás alá tartozhattak a perbeli időszakban, amely még az idézett ügynél is egyértelműbben zárja ki a felügyeleti eljárás tárgykörének a jogszabályi célra hivatkozással történő kiterjesztését.

a jogtörténeti előzmények fényében való értelmezés

48. A II. f. ítélet szerint a bíróság részben a „jogtörténeti előzményekre” figyelemmel jutott arra a következtetésre, hogy a régi Psztv. 41. § (1) bekezdés utolsó mondata a formális tartama ellenére nem zárja ki a Bszt. fogyasztóvédelmi rendelkezéseinek felügyeleti eljárás keretében történő vizsgálatát. Az ítélet vonatkozó összefoglalója különös jelentőséget tulajdonít annak a körülménynek, hogy a régi Psztv. 2007. december 1-i hatálybalépésétől kezdve az alperes feladatává tette a „*közvetve vagy közvetlenül fogyasztóvédelmi érdekeket is szolgáló (...) Bszt. hatályosulásának vizsgálatát*”¹².
49. Úgy tűnik tehát, hogy a II. f. bíróság nem tartotta logikusnak, vagy ésszerűnek, vagy az előzmények fényében indokoltnak, hogy míg az alperes a régi Psztv. és 2007-es hatálybalépését követően körülbelül két éven át felügyeleti ellenőrzés keretében vizsgálhatta a vele egyidejűleg hatályba lépett Bszt. rendelkezéseinek teljes körét (köztük a fogyasztóvédelmi jellegű rendelkezéseket is), addig az önálló fogyasztóvédelmi eljárás beiktatásával a felügyeleti ellenőrzés keretében a „hatásköre”¹³, ill. „feladatokra”¹⁴ szűküljön. Ez ugyanis a II. f. bíróság meglátása szerint a lényegétől fosztaná meg az átfogó felügyeleti ellenőrzést.
50. Kétségtelenül van logika abban, hogy ha a jogalkotó növelni akarja egy hatóság szerepét a fogyasztóvédelem területén, akkor nem célravezető a hatáskörét és feladatkörét szűkíteni e téren. Azonban nem is ez történt. A jogszabály szövegéből látható, hogy az alperes fogyasztóvédelmi jellegű feladatköre ugyan kibővült (pl. a reklámtörvény és az elektronikus kereskedelemről szóló törvény betartásának ellenőrzésére vonatkozó feladatokkal¹⁵), azonban éppen a fogyasztóvédelmi szerepkör súlyának növekedése azt is eredményezte, hogy a jogalkotó a felügyeleti eljárások rendszerét átstrukturálta. A korábbi (a fogyasztó kérelmére induló) panaszeljárást és a fogyasztóvédelmi jellegű ágazati jogi rendelkezések hivatalbóli ellenőrzését egy új eljárás alá vonta, mégpedig a korábbi felügyeleti ellenőrzés tárgykörének rovására. Alperes saját, 2009-es megfogalmazásában: „*Az új szabályozás 'fogyasztóvédelmi eljárás' alatt egységesíti a jelenlegi kétszintű ügymenetet és az eljárás lényegi elemeit (...) változtatja meg*” (12/F/11, 2-ik bek.).
51. Álláspontunk szerint tehát a felügyeleti ellenőrzés 2010. január 1-ét megelőző tárgykörére vonatkozó szabályozásból sem a történeti, sem logikai értelmezés módszerével nem lehet olyan következtetést levonni, hogy ezen tárgykörnek a felügyeleti eljárások átstrukturálása (és egy új eljárástípus bevezetése) után is változatlanak (korlátlanak) kellett maradnia. A felügyeleti ellenőrzés tárgyköre nem maradhatott változatlan 2010. január 1 után, mivel a törvénymódosítás egyik lényegi eleme épp a felügyeleti eljárások tárgykörének újraszabályozása, módosítása volt. A II. f. bíróság jogtörténeti jellegű okfejtése a fentiek szerint ugyancsak nem foghat helyt a jogszabály szövegével szemben.

A nyelvtani értelem elvetésének feltétele az AB gyakorlatában

¹² II. f. ítélet 18. o. utolsó 4 sora és 19. o. első 3 sora

¹³ „A Psztv. 41. §-ának (1) bekezdés utolsó mondata ezért nem jelent hatáskörszűkítést” (II. f. ítélet 18. o. 3-ik bek. 5. mondata)

¹⁴ „(...) a fogyasztóvédelmi eljárást, amely nem jelentette az alperes feladatkörének szűkítését” (II. f. ítélet 18. o. 3-ik bek. 10. mondata)

¹⁵ Vö. régi Psztv. 48/A. § bb), bc) pontok

52. Az Alkotmánybíróság 15/2014. (V.13.) sz. határozatában a közelmúltban ugyancsak rögzítette, hogy a szó szerinti (exegetikus) értelemről eltérő értelmet akkor lehet a jogszabályszövegnek tulajdonítani, „ha a nyelvtani értelem abszurd eredményre vezetne”.
53. A jogszabályszöveg és az annak kapcsán fentebb részletezettek egyértelművé teszik, hogy a Psztv. 41. § (1) bekezdés 2. mondatának nyelvtani, szó szerinti értelmezése nem vezet abszurd eredményre. A Psztv. 41. § (1) bekezdés 2. mondata érvényesülésének egyetlen következménye az lett volna, hogy az alperesi hatóság azon eljárása, melynek során felügyeleti ellenőrzési eljárás keretében fogyasztóvédelmi rendelkezések betartását is szankcionálta, jogellenes. Semmi abszurd nincs abban, hogy ha a jogalkotó egyes speciális jogszabályi rendelkezések betartásának ellenőrzésére speciális eljárástípust hoz létre, és azt egy másik eljárástípus hatóköré alól kifejezetten kizárja, akkor a kizáró rendelkezés ellenében tett hatósági lépések jogellenesek. Épp ellenkezőleg, valamennyi kézenfekvő jogértelmezési módszer arra a következtetésre vezet, hogy a perbeli időszakban hatályos törvény alkalmazásával az alperesi hatóság fogyasztókkal szembeni kötelezettséget megállapító jogszabályi rendelkezés betartását felügyeleti ellenőrzés keretében nem, kizárólag fogyasztóvédelmi eljárás keretében vizsgálhatott volna. Az ezt tagadó, és a jogellenes hatósági eljárást legitimáló II. f. és kúriai bírói eljárás sérti az Alaptörvény 26. cikkének (1) bekezdését.

(C) EGYEBEK

54. Az indítványozó a panasszal érintett felülvizsgálati ítéletet eredményező egyedi eljárás felperese, így érintettsége nyilvánvaló.
55. Az I/2-3 alatt csatolt ítéletek szerint az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket teljes körűen kimerítette.
56. I/4 alatt csatoljuk az indítványozó személyes adatok kezelésére vonatkozó nyilatkozatát.

Budapest, 2014. szeptember 5.

Tisztelettel:

Indítványozó
képv.