

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3401/2020. (X. 29.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény 72/A. §-a, és 72/B. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.20.441/2019/11. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó csatolt meghatalmazással igazolt jogi képviselője (dr. Kiser Dóra ügyvéd) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal élt az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény (továbbiakban: Öpt.) 72/A. §-a, és 72/B. §-a ellen, alaptörvény-ellenesség megállapítása és az alapul szolgáló perben az alkalmazás kizárása iránt, valamint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal élt a Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.20.441/2019/11. számú ítélete ellen, alaptörvény-ellenesség megállapítása és megsemmisítés iránt.
- [2] Az alapul szolgáló ügyben a bíróság által felállított tényállás szerint a felperes (indítványozó) az alperesi egyesület felügyelő bizottságának tagja. Az egyesület biztosító és önszegélyező tevékenységet folytatott. A biztosítási tevékenységet a Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB) felügyelte, majd 2016. november 8. napján kelt határozatával a biztosítási tevékenység végzésére vonatkozó engedélyt visszavonta, egyben a biztosítási szerződésállomány átruházása céljából szükséges intézkedések megtétele érdekében felügyeleti biztost rendelt ki.
- [3] Az Országgyűlés által 2016. december 6. napján elfogadott, és 2016. december 15. napján hatályba lépett az egységes egészség- és önszegélyező szolgáltatások védelméről szóló 2016. évi CXLVII. törvény, melynek értelmében az Öpt. kiegészült a 72/A. § és 72/B. §-okkal. A törvény módosítása értelmében a biztosítási tevékenységről szóló 2014. évi LXXXVIII. törvény (továbbiakban: Bit.) 445. § (1) és (2) bekezdése szerinti kölcsönös biztosító egyesületnek a biztosítási tevékenység körébe nem tartozó, egészség- és önszegélyező állománya a felügyeleti biztos döntésével átruházható, amennyiben a kölcsönös biztosító egyesület biztosítási tevékenység végzésére vonatkozó engedélyt visszavonták. A felügyeleti biztosok elektronikus úton tájékoztatták az egyesület küldötteit, hogy a biztosítási tevékenység körébe nem tartozó, önszegélyezéssel kapcsolatos, tagsági jogviszonyon alapuló jogai és kötelezettségei összességének átruházásáról döntött, majd közzétették az önszegélyező állomány átruházására irányuló felhívást.
- [4] Az indítványozó az önszegélyező állománnyal kapcsolatos felügyeleti biztosi döntések hatályon kívül helyezése iránt nyújtott be keresetet, melyet az eljáró bíróságok mind első, mind másodfokon elutasítottak. A felügyeleti biztosok 2018. június 4. napján tájékoztatták az egyesületet, valamint az igazgatóság elnökét arról, hogy az önszegélyező állomány átruházása tárgyában kiírt pályázat elbírálásra került, a szerződéskötés érdekében szükséges egyeztetések a pályázat nyertesével hamarosan megindulnak.
- [5] A jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló perben az indítványozó a felügyeleti biztosok 2018. június 4. napján kelt, az önszegélyező állomány átruházásáról szóló határozatát támadta, keresetét a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) 3:35. §-ra alapította, és a határozat hatályon kívül helyezését kérte. Keresetét azzal indokolta, hogy az önszegélyező állomány átruházására a felügyeleti biztosok az Öpt. 72/A. § (1) bekezdése alapján nem voltak jogosultak, mivel az MNB 2016. november 8. napján kelt határozatának végrehajtása iránti kérelmet 2017. május 24. napjáig nem bíralták el, a határozat semmissége miatt a felügyeleti biztosi jogkörök gyakorlása egyébként is jogellenes volt. A felperes (indítványozó) álláspontja szerint az Öpt. sérelmezett rendelkezései azért sem voltak alkalmazhatóak, mert a felügyeleti biztosok által hozott határozatok meghozatalakor az egyesület önszegélyező, valamint biztosítási tevékenységével kapcsolatban nem

volt folyamatban közigazgatási eljárás, mivel az MNB 2016. november 8. napján kelt határozatával az lezárult, az egyesület által a határozattal szemben indított felülvizsgálati eljárás nem tekinthető folyamatban lévő közigazgatási ügynek. Az Öpt. 72/A. § (1) bekezdése a törvény hatálybalépését megelőzően keletkezett tényhez, a biztosítási tevékenységi engedély visszavonásához fűz hátrányos jogkövetkezményt. Emellett a felügyeleti biztosok eljárása nem felelt meg az Öpt. rendelkezéseinek: elmulasztották közölni, hogy milyen tagi érdekek sérülnek az önszegélyező állomány átruházásának elmaradása esetén; nem igazolták módosított megbízólevélükkel képviseleti jogukat; a nyertes ajánlattevő kiválasztásáról a felhívásban megjelölt határidő lejártát követően döntöttek; valamint olyan vagyonelemek átruházásáról döntöttek, amely nem tartozik az önszegélyező állományhoz. A felügyeleti biztosok határozatukat az egyesület igazgatóságának ügyrendjében foglalt formai követelmények betartása nélkül hozták meg. A felperes (indítványozó) kérte, hogy a bíróság az eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását azzal az indítvánnyal, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg a 2016. évi CXLVII. törvényt és a törvénnyel megállapított Öpt. 72/A. §-át, és 72/B. §-át, egyúttal állapítsa meg, hogy ezek a jogszabályi rendelkezések a perben nem alkalmazhatók, mert az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe, és XIII. cikk (1)–(2) bekezdéseibe ütköznek. Az alperesi egyesület a kereset elutasítását kérte. Elsődlegesen vitatta a felperes (indítványozó) keresetösségi jogát, mivel a Ptk 3:35. §-a értelmében az egyesület felügyelőbizottsága öttagú testület, a felperes (indítványozó) viszont nem csatolta a testület jóváhagyását a keresetlevélhez. A felügyeleti biztosok hatósági jogkörben jártak el, az általuk hozott határozat nem az egyesület szerve által hozott döntésnek minősül, így az nem tekinthető magánjogi aktusnak, ezért azzal kapcsolatban a Ptk. rendelkezései nem alkalmazhatók. Ugyanakkor az önszegélyező állomány átruházása nem jelent visszafordíthatatlan vagyronvesztést az egyesület részére, mivel az egyesületnek nincsenek valódi, gazdasági értelemben vett tulajdonosai, akik a szolgáltatások igénybevételén túl nyereséget realizálhatnának az állomány működéséből. Az egyesületi tagok elsődleges érdeke, hogy a szerződésüknek megfelelő szolgáltatáshoz hozzájussanak, annak pedig nincs jelentősége, hogy a szolgáltatást az egyesület vagy más jogi személy nyújtja, ezért a felperes (indítványozó) igényérvényesítése nem a tagság, hanem kizárólag az egyesület korábbi vezetőségének érdekében történik.

- [6] Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék ítéletében a keresetet elutasította. Az eljáró bíróság rögzítette, hogy a felperes (indítványozó) az alperesi egyesület felügyelőbizottságának tagja, így a Ptk. 3:35. § alapján önállóan is jogosult volt a per megindítására, tehát perbeli legitimációval rendelkezett, azonban a felügyeleti biztosok határozata nem olyan, az igazgatóság hatáskörében hozott határozat, amely ellen a felperes a Ptk. alapján érvényesíthetne igényt, így őt a perben érvényesített jog nem illette meg. Kitért az elsőfokú bíróság arra is, hogy a fentiek miatt mellőzte a szakértő kirendelése iránti bizonyítási indítványt, valamint az Öpt. kifogásolt rendelkezései alaptörvény-ellenessége vizsgálatának az Alkotmánybíróság előtti kezdeményezését, mivel ezek a rendelkezések a felügyeleti biztosok hatósági jogkörét állapítják meg, így a polgári per szempontjából irrelevánsak.
- [7] A másodfokon eljáró bíróság az első fokú ítéletet helybenhagyta. Rögzítette, hogy a felperes (indítványozó) a fellebbezését nem eltérő tényállásra alapította, a tényállítás megváltoztatása nem történt a felperes részéről. A bíróság a kereseti kötöttség elve alapján a perfelvételi tárgyaláson a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 237. §-ának megfelelően az anyagi pervezetést lefolytatta, a jogvita kérései, az elsőfokú bíróság kérdéseire is figyelemmel tisztázásra kerültek. Rámutatott a másodfokú bíróság, hogy érdemben a bíróságnak azt kellett vizsgálnia, hogy a Ptk. 3:35. § szerinti határozat felülvizsgálatának volt-e helye. A Fővárosi Ítéletábrla szerint az elsőfokú bíróság helytállóan állapította meg, hogy a Ptk. 3:35. § értelmében a felperes (indítványozó) a keresettel támadott határozat megtámadására feljogosított személynek minősült, azonban a keresettel támadott felügyeleti biztosi határozat nem minősül az alperesi egyesület szerve által hozott határozatnak, így a Ptk. 3:35. § alapján polgári eljárásban a bíróság előtt nem támadható meg. A törvényi feltétel hiányában a perben érvényesített jog a felperest (indítványozót) nem illette meg.
- [8] 2. Az indítványozó ezt követően az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal élt az Öpt. 72/A. §-a, és 72/B. §-a ellen, mivel álláspontja szerint a visszamenőleges hatályú jogalkotás révén sérült az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elve, valamint a XIII. cikk (1) és (2) bekezdésébe ütköző módon a tulajdonjog sérelme is bekövetkezett. Ezen túlmenően az indítványozó az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal élt a jogerős bírósági ítélettel szemben, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog részeként az indokolt bírósági döntéshez való jog sérelmét, valamint a XVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített hatósági döntésekkel szembeni jogorvoslathoz való jog sérelmét állítva. Álláspontja szerint az ítélet nem felel meg az Alaptörvény 28. cikkéből eredő értelmezési követelménynek sem.

Ezért kérte az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és az ítélet megsemmisítését. Az indítványozó kérelemmel fordult az Alkotmánybírósághoz, hogy hívja fel az elsőfokon eljáró Fővárosi Törvényszéket az ítélet végrehajtásának felfüggesztésére.

- [9] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. §-a értelmében, tanácsban eljárva megvizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [10] Az indítványozó a sérelmezett bírósági ítélettel zárult ügyben felperes volt, személyét hátrányosan érintő döntés született (keresetét a bíróság elutasította), tehát érintettsége fennáll, a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette.
- [11] Az Abtv. 30. §-a értelmében az alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A bíróság tájékoztatása szerint a Fővárosi Ítéltábla 4.Pf.20.441/2019/11. számú ítéletének kézbesítésére – a jogi képviselő útján – 2019. november 19. napján került sor, amely ellen az alkotmányjogi panaszt 2020. január 27. napján – a törvényi határidőn túl – nyújtották be, azonban az Alkotmánybíróság főtákarának felhívására becsatolt igazolási kérelmet az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva elfogadta, így az alkotmányjogi panasz nem minősül elkésztetnek.
- [12] Az Abtv. 52. §-a értelmében az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában megjelölte az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontját, és az Abtv. 26. § (1) bekezdését, amely alapján a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alaptörvényellenességének vizsgálatát kérte, valamint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontját, és az Abtv. 27. §-át, amely alapján a jogerős ítélet elleni alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezte. Megjelölte a megsemmisíteni kért bírósági ítéletet, és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit, és azt, hogy álláspontja szerint miben nyilvánult meg az alaptörvényellenesség.
- [13] Alkotmányjogi panaszában az indítványozó – többek között – az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét állította. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében alkotmányjogi panasz csak az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének valószínűsítésére alapítható. Az Alaptörvény 28. cikke azonban nem alapjogot tartalmaz, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg a működésükre irányulóan elvárásokat, így az abban foglaltak egyedi érintett vonatkozásában megvalósuló alapjog sérelemhez nem vezethetnek, arra alkotmányjogi panasz önmagában nem alapítható [pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]].
- [14] Az Alkotmánybíróság elsőként az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti, a sérelmezett jogszabályi rendelkezések alaptörvényellenességének megállapítására irányuló indítványi kérelem befogadhatóságát vizsgálta. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, amennyiben az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [15] Az indítványozó állítása szerint a sérelmezett jogszabályi rendelkezések által visszamenőleges hatályú jogalkotás történt, amelyek alkalmazása révén sérültek az Alaptörvényben biztosított jogai. Az alapul szolgáló polgári peres eljárásban azonban – a rendelkezésre álló iratok (alkotmányjogi panasz beadvány, bírósági ítéletek) alapján megállapíthatóan – az eljáró bíróságok az indítványozó kereseti kérelméhez kötötten érdemben azt vizsgálták, hogy a Ptk. 3:35. § szerinti határozat felülvizsgálatának volt-e helye. Az eljáró bíróságok egybehangzóan azt állapították meg, hogy a keresettel támadott felügyeleti biztosítási határozat nem minősül az alperesi egyesület szerve által hozott határozatnak, így a Ptk. 3:35. § alapján polgári eljárásban a bíróság előtt nem támadható meg. A törvényi feltétel hiányában a perben érvényesített jog a felperest (indítványozót) nem illette meg. Az elsőfokú bíróság kitért arra is, hogy az Öpt. indítványozó által kifogásolt rendelkezései – mivel ezek a rendelkezések a felügyeleti biztosítási hatóságok hatósági jogkörét állapítják meg – a polgári per szempontjából irrelevánsak.
- [16] Miután az indítványozó által sérelmezett jogszabályi rendelkezések alkalmazására az alapul szolgáló polgári perben nem került sor, a beadványban állított alaptörvény-ellenesség bekövetkezését az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltétel hiányában nem vizsgálta.
- [17] Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozó által másodlagosan előterjesztett, az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasz kérelem befogadhatóságát vizsgálta. Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja értelmében, az Abtv. 27. §-a alapján az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát

sérti, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

- [18] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Az indítványozó alkotmányjogi panasz beadványában azért sérelmezte a jogerős bírósági ítéletet, mert álláspontja szerint Fővárosi Ítéltábla nem adott számot az indítványozó fellebbezésében foglalt kifogásokról, különösen arról, hogy miért nem támadható a felügyelő biztosok határozata polgári perben, a Ptk. 3:35. §-a alapján. A bírósági ítélet ezen hiányossága szerinte sérti az indokolt bírósági döntéshez való jogot, végső soron az Alaptörvény XVIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakat. Ezen túlmenően az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésébe ütközőnek véli az indítványozó a sérelmezett bírósági ítéletet, mert az eljáró bíróságok sem első-, sem másodfokon nem tették át az ügyet a közigazgatási bíróságokhoz.
- [19] Az indítványozónak az alaptörvény-ellenesség tekintetében előadott érveit illetően az Alkotmánybíróság a rendelkezésre álló iratok (alkotmányjogi panaszbeadvány, bírósági ítéletek) alapján arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó valójában nem alkotmányossági problémát tárt fel. Az elsőfokú ítélet indokolása szerint a peres felek a bíróság közrehatása mellett perfelvételi tárgyaláson határozták meg a jogvita kereteit. A bíróság anyagi pervezetése mellett tisztázásra került, hogy a felperes/indítványozó a felügyeleti biztosok eljárását az igazgatóság jogkörében eljáró, polgári jogi jogviszonynak (azaz nem hatósági jogkörben eljárva meghozott döntésnek) tekintette, ezért kereseti igényét a Ptk. 3:35. §-ra alapította, és ezen jogi álláspontján sem az elsőfokú, sem a másodfokú eljárásban nem változtatott. Az indítványozó alkotmányjogi panasa tehát valójában arra irányul, hogy az Alkotmánybíróság az eljáró bíróságoktól eltérő módon értékelje a tényállást, illetve a bíróságok által elfoglalt jogi álláspontot vizsgálja felül.
- [20] Az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata a tekintetben, hogy az Alaptörvényben rögzített jogorvoslati jog a rendes jogorvoslatok körére vonatkozik. Az indítványozó által állított – az áttétel hiányára alapított – alaptörvény-ellenesség tekintetében viszont az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott, hogy „a régi Pp. [a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény] a 129. § (1) bekezdése és a közigazgatási perekben alkalmazott 331. § (1) bekezdése szerinti áttétel jogintézménye az elsőfokú eljáráshoz, alapjogi megközelítésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert bírósághoz fordulás érvényesüléséhez fűződik” [3302/2020. (VII. 17.) AB végzés, Indokolás [25]]. Ugyanakkor megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jelen alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozó az elsőfokú bírósági ítélet ellen fellebbezéssel élt, melyet a másodfokon eljáró bíróság érdemben elbírált, tehát volt jogorvoslati lehetősége, és azt az ügyben ki is merítette.
- [21] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja, valamint az Abtv. 27. §-a alapján a bírósági eljárást befejező döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára van hatásköre. A bírósági döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető a további jogorvoslattal nem támadható bírósági döntések általános felülvizsgálati eszközének, mivel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvény, és az abban biztosított jogok védelmére hivatott [3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]]. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírósági döntés irányának, a bizonyítékok körének, bírói mérlegelésének és értékelésének felül bírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3300/2018. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [13]; 3369/2018. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [11]].
- [22] 3. Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben nem merült fel olyan – az Abtv. 29. §-a szerinti –, a bírósági döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, mely az alkotmányjogi panasz befogadását indokolná, az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadását az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontjára figyelemmel, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alapján rövidített indokolással ellátott végzésben visszautasította.
- [23] Az indítványozó a jogerős bírósági ítélet végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmet is előterjesztett. Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz befogadása visszautasításra került, az Alkotmánybíróság a támadott bírósági ítélet végrehajtásának felfüggesztése iránti kérelmet nem vizsgálta.

Budapest, 2020. október 13.

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Pokol Béla
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Schanda Balázs
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szívós Mária
alkotmánybíró helyett

Dr. Handó Tünde s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Varga Zs. András
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/190/2020.

• • •