

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3077/2018. (II. 26.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.35.133/2016/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó saját ügyében, személyesen eljárva – a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján. Az indítványozó panaszában a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.35.133/2016/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, mint másodfokú bíróság 10.K.27.458/2015/6. számú ítéletére is kiterjedő hatállyal.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárásban az indítványozó 2012. április 16-án egységes terület-alapú támogatás kifizetése iránti kérelmet terjesztett elő a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatósága (a továbbiakban: MVH) felé. Az MVH határozatával az indítványozó kérelmét elutasította, és egyben 1 760 676 Ft összeg erejéig kizárta a további támogatásból az igényelt és az ellenőrzéseket követően megállapított terület nagysága közötti jelentős eltérés miatt. Az indítványozó akként érvelt, hogy érintett földterület vonatkozásában a felesége jogszerű földhasználónak minősül az alábbiak szerint. Az indítványozó tulajdonában álló földterület használati jogát 2000-ben térítésmentesen átengedte feleségének, aki 2005 decemberében belépett a 2002-ben alapított családi gazdaságba, és termelőeszközeit átadta a családi gazdálkodónak, azaz az indítványozónak. Felhívta a figyelmet a 326/2001. (XII. 30.) Korm. rendeletre a családi gazdaságok létrehozásáról, nyilvántartásba vételéről, működtetéséről, valamint kiemelt támogatásokról, amelynek 4. § (3) bekezdése szerint a családi gazdaság nyilvántartásáról a megyei földművelésügyi hivatal határozatot hoz, amelyet megküld a területileg illetékes földhivatalnak. A földhivatal a földhasználati lapra felvezeti a „családi gazdasági földhasználat” megjelölést. Az indítványozó érvelése során hivatkozott az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, valamint a központi költségvetésből finanszírozott egyes támogatások 2012. évi igénybevételével kapcsolatos egységes eljárási szabályokról szóló 29/2012. (III. 25.) VM rendelet 1. § 8. pontjára, amely szerint jogszerű földhasználó a földhasználóként bejegyzett ügyfél, vagy aki önhibáján kívül nem került bejegyzésre, de jogosultságát egyéb okirattal bizonyítani tudja.
- [3] 1.2. Az előzményi eljárásokat követően 2014. május 6-án az elsőfokú hatóság a megismételt eljárás során hozott határozatával az indítványozó kérelmét újfent elutasította, és egyben 1 760 079 Ft levonást állapított meg a következő három támogatási év kérelmei terhére, vitatva az érintett ingatlanok jogszerű földhasználatát. A határozattal szemben az indítványozó fellebbezést terjesztett elő a Földművelésügyi Minisztériumhoz, amely az elsőfokú hatóság határozatát megváltoztatta oly módon, hogy az elsőfokú határozat indokolását kiegészítette. A Földművelésügyi Minisztérium indokolása szerint a támogatási kérelem elbírálásánál azon területeket lehet figyelembe venni, amelyekre vonatkozóan az ügyfél hitelt érdemlően tudja igazolni, hogy az adott támogatási időszakban a 29/2012. (III. 23.) VM rendelet 1. § 8. pontjában foglaltaknak megfelelően jogszerű földhasználónak minősül. Az ügyfél az egységes kérelem kitöltése folytán nyilatkozik arról, hogy az igényelt támogatásokra vonatkozó általános és egységes támogatások igénybevételének részletes feltételeit meghatározó hatályos jogszabályok által előírt valamennyi feltételt megismerte. Ennek megfelelően a benyújtott adatok helyességének ellenőrzése, valamint a földhasználati jogosultság megfelelő igazolása is az indítványozó felelőségi körébe tartozott, melyet az indítványozó elmulasztott.

- [4] 1.3. Az indítványozó a fenti határozattal szemben keresetlevelet terjesztett elő, amelyben a határozat elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését és a határozatot hozó szerv új eljárás lefolytatására kötelezését kérte. A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 10.K.27.458/2015/6. számú ítéletével az indítványozó keresetét elutasította, és a másodfokú hatóság döntését hatályában fenntartotta. A bíróság megítélése szerint – figyelemmel arra a körülményre is, hogy az indítványozó a kérelemben akként nyilatkozott, hogy a feltételeket megismerte, és a kérelemben feltüntetett adatok a valóságnak megfelelnek – nem tekinthető a bejegyzés elmaradása önhibán-kívüliségnak, hiszen egyrészt jelentős idő telt el a területnek a családi gazdaságba történő bevitele és a kérelem benyújtása között, másrészt minimálisan elvárható lett volna az indítványozó részéről, hogy egy írásbeli kérelmet terjesszen elő a terület jogi állapotának rendezése céljából.
- [5] 1.4. Az indítványozó az ítélettel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriánál. Álláspontja szerint az önhiba kapcsán az elsőfokú bíróság ítéletében foglaltak nem tekinthetők jogszerűnek, nem fejtette ki továbbá a bíróság, mire alapozza azon álláspontját, mely szerint elvárható, hogy egy magánszemély pótolja a hivatal mulasztását. A Kúria megítélése szerint a jogerős ítélet a Pp. szabályait nem sértette, az elsőfokú bíróság ugyanis a kereseti kérelem mentén három részben indokolta meg a döntését: egyrészt az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértések, másrészt a jogszerű földhasználatból eredő problémák, harmadrészt a 11/2014. (II. 17.) VM rendelet alkalmazhatósága tárgyában. Mindezek alapján a Kúria a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.
- [6] 2. Ezt követően az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, mivel álláspontja szerint a Kúria, valamint a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogát. Sérelmezte a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság határozatában szereplő azon kijelentést, hogy „hiszen egyrészt jelentős idő telt el a területnek a családi gazdaságba történő bevitele és a kérelem előterjesztése között, míg másrészt minimálisan elvárható lett volna a felperes részéről, hogy legalább egy írásbeli kérelmet terjesszen elő az FM hivatal felé a jogi állapot rendezésére.” Álláspontja szerint a bíróság a hivatal mulasztását jelen esetben az állampolgárnak róttá fel. Az indítványozó sérelmezte továbbá, hogy a Kúria a döntésében e kérdés tekintetében nem adott indokolást.
- [7] 2.1. Az indítvány hiányosságai miatt az Alkotmánybíróság főtítkára hiánypótlási felhívást bocsátott ki. Ebben tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 26. § (1) bekezdés alapján – alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezés megjelölése hiányában – nincs módja eljárni, a sérelmezett bírói döntésekkel összefüggésben az Abtv. 27. § alapján folytathat vizsgálatot. Kérte továbbá kifejtetni az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, az állított alaptörvény-ellenesség indokait, valamint megjelölni az Alkotmánybíróság döntésére vonatkozó kifejezett kérelmet.
- [8] 2.2. Az indítványozó a főtítkár felhívására 2017. május 30-án nyújtotta be hiánypótlását. Indítványát elsősorban az Abtv. 27. § alapján tartotta fenn a hivatkozott döntéseknek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogába ütközése miatt, másodlagosan az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján, az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme okán. Továbbra is sérelmezte egyrészt, hogy a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében rögzítette az önhibán kívüliség meg nem állapíthatóságát, másrésztől sérelmesnek tartotta, hogy a Kúria indokolásában nem fejtette ki, miért lett volna elvárható az indítványozótól külön kérelem előterjesztése egy hivatalból induló eljárásban. Az indítványozó emlékeztetett az Alkotmánybíróság gyakorlatára, miszerint a „*fair trial*” 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, igazságtalan, vagy nem tisztességes.
- [9] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [10] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát elsősorban az Abtv. 27. §-ára, másodsorban az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapozta. Erre az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint lehetősége van az indítványozónak: több kérelmet is megjelölhet az indítványában, hiszen nem kizárt az, hogy egyidejűleg merül fel az Alaptörvényben

foglalt jog sérelme a bíróság által alkalmazott jogszabály és a bíróság eljárása következtében. Ilyen esetben azonban mind a két, különböző típusú alkotmányjogi panasz indítvány esetében teljesülnie kell az Abtv. által kifejtett követelményeknek {1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [34]}.

- [11] Az Abtv. 26. § (1) bekezdés szerint az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panaszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha 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. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy sem az indítvány, sem pedig az indítvány kiegészítése nem tartalmaz indokolást arra vonatkozóan, hogy az alapügyben mely alkalmazott jogszabály milyen indok alapján tekinthető alaptörvény-ellenesnek.
- [12] 3.2. Az Abtv. 27. §-a szerint 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.
- [13] A Kúria Kfv.IV.35.133/2016/3. számú ítélete tekintetében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mert a bírói döntés egy olyan közigazgatási végzés felülvizsgálata tárgyában született, amely az indítványozó egyedi ügyével kapcsolatos. Az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet az ügy érdemében hozott döntésnek minősül, és ellene fellebbezésnek nincs helye.
- [14] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az indítványozó perbeli jogi képviselője a Kúria, mint felülvizsgálati bíróság ítéletét 2017. február 9-én vette át, az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2017. április 7-én, határidőben adta postára.
- [15] 3.3. Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott feltételeknek megfelel. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az indítvány megjelöli a sérelmezett bírói döntéseket, valamint az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit, tartalmaz továbbá alkotmányjogi érvekkel alátámasztott indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó jogszabályi rendelkezést ugyancsak tartalmaz.
- [16] 3.4. Az Abtv. 29. § értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése estén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [17] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó egyrészt az elsőfokú bíróság – álláspontja szerint – jogszabálysértő indokolásában, valamint a Kúria esetében sérelmezett indokolás tekintetében az indokolás hiányában látja. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárások vonatkozásában határozza meg a tisztességes eljárás követelményét, erre az Alkotmánybíróság számos döntésében rámutatott {lásd például: 3010/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3081/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [8]}. A bírósági eljárás tisztességességével összefüggésben – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – nem a XXIV. cikkre, hanem a XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapítható alkotmányjogi panasz, az indítványozó által megjelölt alaptörvényi rendelkezés csak abban az esetben hivatkozható, ha a panasz a közigazgatási hatósági eljáráshoz fűződő jog megsértése miatt előterjesztett kereset bíróság általi nem vagy nem megfelelő értékelésére irányul {3081/2016. (IV. 18.) AB végzés, Indokolás [8]}. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozó tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoga sérelmét nem az Alaptörvény XXIV. cikke, hanem az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában vizsgálta.
- [18] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza állandó gyakorlatát, mely szerint „[a]z alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálát.

latát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság „jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírlatára már nem rendelkezik hatáskörrel” {3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]}. Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyben megállapította, hogy az indítvány a támadott döntésekben foglalt jogszabály-értelmezési kérdéseket kifogásol. Az a – bíróság által az ítélet indokolásában egyébiránt megválaszolt – kérdés, hogy az önhibát a bíróság hogyan értelmezi, törvényességi, nem pedig alkotmányossági kérdés. Törvényességi kérdések vizsgálata pedig az Abtv. 29. §-a alapján nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság ezúttal is megerősíti, hogy a tényállás megállapítása és a jogszabályok értelmezése továbbra is a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíróságként”, a meglévőkhöz melletti újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el {ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól.

- [19] 4. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg Abtv. 26. § (1) bekezdés szerinti követelménynek, részben pedig – az Abtv. 27. §-ra alapított panasz vonatkozásában – nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek, a kifogásolt bírói döntések ugyanis sem alaptörvény-ellenességi kételet nem vetnek fel, sem pedig alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként sem értékelhetők {3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3]}. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2018. február 20.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1025/2017.

