

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3368/2019. (XII. 16.) 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 Pfv.IV.22.125/2017/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselővel (Kertész és Társai Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd: dr. Pomázi Miklós) eljáró gazdasági társaság indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján nyújtott be alkotmányjogi panaszt.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló polgári perben megállapított tényállás szerint az indítványozó az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részlegéből finanszírozott egységes terület-alapú támogatásokhoz kapcsolódó 2006. évi kiegészítő nemzeti támogatás igénybevételeivel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 25/2006. (III. 31.) FVM rendelet alapján hízott bika tartásának támogatása iránt nyújtott be kérelmet. Az elsőfokú hatóság 2009. november 13-án kelt határozatával a kérelemnek részben helyt adott, és 2006. évre 538 darab hízott bika után 21.440.376 forint támogatási összeget állapított meg. Ezt a jogerős határozatot az elsőfokú hatóság 2013. május 27-én kelt határozatával visszavonta, és az indítványozót a támogatási összeg visszafizetésére kötelezte. Az indítványozó fellebbezése folytán másodfokon eljáró hatóság helyben hagyta az elsőfokú határozatot. Az indítványozó keresete alapján közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perben a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hatályon kívül helyezte az első- és másodfokon hozott határozatokat. A 2007. évi támogatásra vonatkozóan az indítványozó és a hatóság között közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése iránt per van folyamatban.
- [3] A 2008. évre vonatkozóan a 42/2008. (IV. 4.) FVM rendelet alapján az alperes 2011. január 21-én kelt határozatával az indítványozónak 1.219.167 forint támogatási összeget állapított meg 29 bázis jogosultság figyelembevételével. A határozat ellen az indítványozó nem élt fellebbezéssel, így az első fokon jogerőre emelkedett. Az indítványozó keresetében a 2008. évi támogatásra vonatkozóan közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítése címén 20.121.209 forint kára és kamat megfizetésére kérte kötelezni az alperest. Kereseti álláspontja szerint a 2006. évi bázisidőszakban 538 hízott bikát tartott, a 2008. évi támogatás összegének meghatározásánál azonban nem ezt a bázis létszámot vette alapul az alperes, ezért káraként a 2006. évre kapott és a 2008. évre megállapított támogatás összegének különbözetét jelölte meg. Álláspontja szerint kárát az okozta, hogy az alperes a 2006. évi bázisidőszakra vonatkozó döntését csak 2009. november 13-án hozta meg, és ez az időbeli eltolódás okozta, hogy a 2008. évre vonatkozó támogatás összege nem a bázisidőszakra figyelemmel került megállapításra.
- [4] Az elsőfokú bíróság az indítványozó keresetét elutasította. Indokolásában rámutatott, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 349. § (1) bekezdésében a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének speciális feltételei nem állnak fenn. A perben nem volt vitatott, hogy az indítványozó nem vette igénybe a 2008. évi támogatásra vonatkozó határozat ellen rendelkezésre álló rendes jogorvoslatot, azaz a fellebbezést. A rendelkezés első fordulata szerinti másik feltétel – „a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható” – vonatkozásában az elsőfokú bíróság azt emelte ki, hogy a fellebbezésnek a kár elhárítására való alkalmasságát a bíróság nem vizsgálhatta, mivel nem vehette át a közigazgatási szerv hatáskörét, így azt sem ítélt meg, hogy a másodfokú hatóság milyen határozatot hozott volna.
- [5] Az indítványozó fellebbezése elbírálásának eredményeként a másodfokú bíróság a per főtárgya vonatkozásában helyben hagyta az elsőfokú ítéletet, és az indokolás kiegészítése körében arra mutatott rá, hogy a rendelkezésre álló okiratok alapján kell megállapítani, hogy a fellebbezés alkalmas lett volna-e a kár elhárítására. A másodfokú bíróság kifejtette, hogy amennyiben a felperes állításából kiindulva 2008-ban is a 2006. évre megállapított támogatási összeget kellett volna részére megállapítani, a 2008. évre járó támogatás tárgyában

hozott határozat téves, és kizárt, hogy a határozat elleni fellebbezés ne lett volna alkalmas a kár elhárítására. A másodfokú bíróság szerint a per adatai nem támasztották alá azt a felperesi állítást sem, hogy a támogatási keret kimerülése miatt teljesíthetetlen lett volna a 2006. évre kifizetett támogatás összegének megállapítása a fellebbezési eljárásban. E körben a bíróság utalt a Ptk. 198. § (3) bekezdésére, illetve a 37. § (1)–(2) bekezdéseire is. A másodfokú bíróság szerint a rendelkezésre álló iratok alapján az sem helytálló állítása a felperesnek, hogy kára a 2006. évi bázisra vonatkozó határozat késedelmes meghozatalából származik, mivel a 2008. évi támogatás tárgyában 2011. január 24-én hozott határozatot a hatóság, és ekkor még nem került visszavonásra a 2006. évi támogatásról szóló jogerős határozat, amelyre fellebbezésében hivatkozhatott volna.

- [6] A jogerős ítélet ellen az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. Álláspontja szerint a Ptk. 349. § (1) bekezdésének alkalmazása körében a perben azt kellett vizsgálni, hogy a fellebbezést elbíráló másodfokú hatóságnak lett volna-e módja megváltoztatni az elsőfokú határozatot. Álláspontja szerint a jogerős ítélet figyelmen kívül hagyta a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 104. § (3) bekezdését, mely szerint a másodfokú döntést hozó hatóság a sérelmezett döntést, valamint az azt megelőző eljárást megvizsgálja; ennek során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. Azzal érvelt, hogy a 2008. évre vonatkozó támogatás tárgyában hozott határozat elleni fellebbezéssel már nem lehetett volna elhárítani azt a kárt, amely a 2006. évi támogatás tárgyában folyó eljárás elhúzódásából fakadt. Állítása szerint a másodfokú bíróság a másodfokú közigazgatási eljárás „lemodellezése” során téves megállapításokra jutott a támogatási keret kimerülésével kapcsolatban, mert a 2009. évi támogatás tárgyában hozott másodfokú közigazgatási határozat indokolása rögzíti, hogy a támogatási keret kimerülésére hivatkozással tagadta meg a hatóság az indítványozó kérelmének teljesítését.
- [7] Az indítványozó felülvizsgálati kérelme tárgyában eljáró Kúria Pfv.IV.22.125/2017/6. számú ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Indokolásában kiemelte, hogy a Ptk. 349. § (1) bekezdése a rendes jogorvoslat igénybevételét írja elő, annak eredményessége nem feltétele a kárért való felelősség megállapításának. Az indítványozó nem élt fellebbezéssel a 2008. évi támogatás tárgyában hozott határozattal szemben, a fellebbezés ugyanakkor általában alkalmas egy határozat rendelkezésével okozott kár elhárítására, és csak a bekövetkezett kár jellegéből, természetéből adódóan, esetenként lehet csupán azt megállapítani, hogy a kár rendes jogorvoslattal nem volt elhárítható. A Kúria kiemelte, hogy az érvényesített kártérítési igény tekintetében a kár természeténél fogva nem zárható ki elvileg a fellebbezés alkalmassága a kár elhárítására. Utalt arra, hogy az indítványozó fellebbezésében sérelmezhetett volna a megállapított támogatás alacsony összegét, hivatkozhatott volna a 2006. évi határozatban alapul vett bázisállományra, ezt a hivatkozást a Ket. 104. § (3) bekezdése önmagában nem zárja ki. Erre tekintettel a 2006. évre vonatkozó támogatási kérelem tárgyában folyó eljárás elhúzódásának nincs relevanciája a 2008. évi támogatásról szóló határozat kártérítési felelősséget megalapozó voltának megítélése szempontjából. A Kúria álláspontja szerint a perben nem lehetett vizsgálni, hogy a másodfokú hatóságnak lett volna-e módja megváltoztatni az elsőfokú határozatot, hogy a támogatási keret kiürülésének milyen következménye lett volna. A Kúria álláspontja szerint az igénybe vett rendes jogorvoslat alapján lefolytatott eljárásra tartozik ugyanis annak megítélése, hogy a jogorvoslati kérelem mennyiben megalapozott, indokolt-e az elsőfokú határozat megváltoztatása. A Kúria az eredménytelen felülvizsgálattal élő indítványozót perköltségre kötelezte.
- [8] 2. A Kúria ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panaszában az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, a XIII. cikk (1) bekezdése, a XV. cikk (1)–(2) bekezdése, XXIV. cikk (1)–(2) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései és a 28. cikke sérelmét állította. Az Alkotmánybíróság főtákarának felhívására kiegészített és egységes szerkezetbe foglalt indítványban a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részjogosítványát jelentő indokolt bírói döntéshez való jogának sérelmét arra tekintettel állította, hogy megítélése szerint a Kúria indokolás nélkül utasította el fő jogi érveit és hagyta figyelmen kívül jogszabályi hivatkozásait. Állítása szerint a Kúria nem indokolta kellő mélységben, hogy miért nem fogadta el a perben hangoztatott álláspontját, miszerint a 2008. évi támogatásról szóló határozat elleni fellebbezés azért nem lett volna alkalmas a kár elhárítására, mert a károkozó magatartást az alperes a 2006. évi támogatás iránti kérelme tárgyában folyó eljárásban tanúsította, a Ket. 104. § (3) bekezdése értelmében pedig a korábbi eljárás megítélése nem tartozik a másodfokú hatóság jogkörébe. A kúriai ítélet alkotmányossági szempontból jelentős hiányossága az indítványozó szerint, hogy az alkalmazott jogszabályok között nem tüntette fel a Ket.-et, és nem tette valódi vizsgálat tárgyává a Ket. 104. § (3) bekezdésére vonatkozó érvrendszerét, melynek alapja, hogy a fellebbezés formális adottsága, lehetőségére nem elegendő ahhoz, hogy a Ptk. 349. § (1) bekezdésének második fordulatát automatikusan kelljen

alkalmazni. Hivatkozott tisztességes bírósági eljáráshoz való joga sérelmeként arra is, hogy a Kúria nem „vizsgálta be” a Ptk. 349. § (1) bekezdés tényállási elemeit, nem alkalmazta a Ptk. 349. § (1) bekezdésének kerettényállását kitöltő Ket. rendelkezéseit, nem vetette össze a Ket. felhívott szabályait a Ptk. 349. § (1) bekezdésével. A Kúria ítélete e mulasztások következtében az indítványozó szerint önkényessé vált, mert „kilépett abból az értelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt”.

- [9] A tulajdonhoz [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] és a vállalkozáshoz [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés] való jogának sérelmeként arra hivatkozott, hogy az illeték ellenszolgáltatás-jellegű, de a Kúria ítélete által nem kapott ellenszolgáltatást, mert annak „mibenléte a partnerség, aminek a csendőrpertu nem felel meg.” Azzal, hogy a Kúria az érveit nem gondolta végig, egyet nem értése esetén azokat nem cáfolta, az ellenérveit nem bontotta ki, döntése vonatkozásában nem győzte meg, a saját szolgáltatását nem végezte el.
- [10] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Abtv.-ben előírt feltételeknek.
- [11] Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmazni, a kérelem az (1b) bekezdés értelmében akkor határozott, ha egyértelműen megjelöli az a)–f) pontjaiban foglaltakat. Az indítványozó panaszában hivatkozott a támadott bírói döntés következtében a vállalkozáshoz, tulajdonhoz, az egyenlő bánásmódhoz, a tisztességes hatósági eljáráshoz, illetve jogorvoslathoz való joga tekintetében elszenvedett sérelmére is. Az indítványnak ezen az elemei azonban a megsérteni vélt alapjog megjelölésén kívül alkotmányjogilag értékelhető tartalommal nem rendelkeznek, így nem felelnek meg a határozott kérelemre és a befogadhatóság egyéb feltételeire vonatkozó követelményeknek.
- [12] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme miatt fordulhat panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az Alaptörvény 28. cikk (1) bekezdésének címzettjei a bíróságok, a rendelkezés olyan jogot, amelynek sérelmére önmagában alkotmányjogi panaszt lehetne alapítani, nem tartalmaz.
- [13] Az Abtv. 29. § értelmében a befogadhatóság egyéb törvényi feltételeinek megfelelő indítványt is csak akkor vizsgálja érdemben az Alkotmánybíróság, ha az alkotmányjogi panasz a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét ébreszti, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel.
- [14] Az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét a Kúria önkényes jogalkalmazói tevékenységére, illetve indokolási kötelezettségének elmulasztására hivatkozva állította.
- [15] Az Alkotmánybíróság előjáróban hangsúlyozza, hogy töretlen gyakorlata értelmében a bíróságok által elkövetett vélt, vagy valódi jogsértések önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]], az Alaptörvény – az Alkotmányhoz hasonlóan – ugyanis az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – bírósági eljáráshoz biztosít alanyi jogot, s nem azt garantálja, hogy annak eredménye minden esetben helyes lesz [lásd erről: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.]. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az „Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése egy processzuális alapjogot tartalmaz, amely elsősorban a bírósági eljárással szemben támasztott eljárási garanciák rendszerét jelenti” [3046/2019. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [34]; 3181/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [42]].
- [16] Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Kúria figyelmen kívül hagyta a Ket. 104. § (3) bekezdését a Ptk. 349. § (1) bekezdésének értelmezése és alkalmazása során. Az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét tehát részben arra vezette vissza, hogy a Kúria a per érdemét jelentő anyagi jogi kérdésben az alkalmazandó jogot, jogszabályi rendelkezések körét helytelenül, azok tartalmát pedig a szerinte helyes értelmezéstől eltérően állapította meg. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „[a] jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíróság« szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el.” [3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény felhatalmazása alapján a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja, és tartózkodik attól, hogy törvényértelmezési, szakjogi kérdésekben állást foglaljon. A jogvita eldöntése során alkalmazandó anyagi jog meghatározása és értelmezése a rendes bíróságok feladata, a jogszabályi ren-

delkezések indítványozó által feltételezett téves értelmezése ezért önmagában nincs összefüggésben a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.

- [17] Az indítványozó tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét indokolt bírói döntéshez való jogának sérelmén keresztül is állította. E körben arra hivatkozott, hogy a Kúria nem indokolta meg kellő mélységben és meggyőző erővel, hogy miért nem volt megállapítható a közigazgatási jogkörben okozott kár megtérítésének a Ptk. 349. § (1) bekezdés első fordulata szerinti feltétele. Ugyan a jogállamiság elvével, a jogbiztonság követelményével összefüggésben, de az Alkotmánybíróság azt is megállapította korábban, hogy „a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előreláthatósági elvárás.” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]} Nem vitás tehát, hogy a jogalkalmazó döntési szabadságának korlátja is van. Ez a korlát a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tartalmát tekintve az indokolt bírói döntéshez való jog, amely biztosítékul szolgál a jogszabályi rendelkezések kiterjesztő, a jogalkotás határait súroló, önkényes értelmezésével szemben. A bíróság indokolási kötelezettsége „a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti.” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]} E határozatában az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a bíróság indokolási kötelezettsége kizárólag az adott ügy típusa által meghatározott eljárási törvényekben foglalt szabályok szerint, azokkal együtt értelmezhető (Indokolás [33]).
- [18] Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 29. § szerinti befogadási feltételekre figyelemmel – megvizsgálta, hogy a felülvizsgálati eljárásban hozott ítélet tartalmaz-e a felülvizsgálati kérelem egyes elemeit érintő, illetve a jogerős ítéletet hatályában fenntartó döntést alátámasztó indokolást. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria ítéletének indokolása az indítványozó felülvizsgálati kérelmének elemeit megvizsgálta, az abban szereplő érvek, hivatkozások [a fellebbezés alkalmassága a kár elhárítására, a támogatási keret kimerülése, a 2006. évi támogatás tárgyában folyó eljárás elhúzódása, a Ptk. 349. § (1) bekezdés és a Ket. 104. § (3) bekezdés együttes alkalmazása] vonatkozásában kifejtette álláspontját. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó a Kúria ítéletével szemben szakjogi, törvényességi kifogásokat hozott fel, és alapvető sérelme az, hogy a támadott döntés számára nem kedvező. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint azonban „[ö]nmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására.” {3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]; 3110/2019. (V. 17.) AB végzés, Indokolás [46]} Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozó által felhozott érvekre figyelemmel az indokolási kötelezettség sérelme, így a kúriai ítélet alaptörvény-ellenességének kételye nem merül fel, az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem vetett fel.
- [19] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel megállapította, hogy az indítvány nem felel meg a befogadhatóság több törvényi feltételének, ezért az alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésére is – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontja alapján visszautasította. Az indítványozó által a kúriai ítélet végrehajtásának felfüggesztése tárgyában előterjesztett kérelme tárgyában a panasz visszautasítására tekintettel az Alkotmánybíróságnak nem kellett döntenie.

Budapest, 2019. december 3.

Dr. Szabó Marcel s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

