

Alkotmánybíróság

1015 Budapest, Donáti u. 35-45.

Az Egri Törvényszék útján

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/1544 -0 /2017
Érkezett:	2017 JÚL 24.
Példány:	3
Melléklet:	3x8+11 db
Kezelőiroda:	ei

Egri Törvényszék	
2017 JÚL 17.	
1	9
12-P-20.237/2014/	
101	

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott [REDACTED] Kft. (székhely: [REDACTED],
cégjegyzékszám: [REDACTED], képviseli: [REDACTED] s - lakcíme: [REDACTED]
[REDACTED] édesanyja neve: [REDACTED] születési idő, [REDACTED].) – a csatolt
meghatalmazással (P/1. szám alatt csatolva) igazolt jogi képviselőm, **Karsai Dániel Ügyvédi
Iroda** (képv.: **dr. Karsai Dániel András**, ügyvéd; nyilvántartási száma: 3714, 1056 Budapest
Nyáry Pál utca 10.) útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a
továbbiakban: Abtv.) 27. §-a és 43. § (4) bekezdése alapján az alábbi

alkotmányjogi panasz indítványt

terjesztem elő:

**Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alábbiakban részletesen kifejtett indokok
alapján a Kúria Pfv.IV.21.070/2016/7 számon hozott ítéletének és a Kúria eljárását
megelőző eljárásban a Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.770/2015/4. számú ítéletének
alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, és semmisítse meg az említett ítéleteket, mivel
sértik az Alaptörvény XXIV. Cikk (2) bekezdését (kártérítéshez való jog hatóság
jogellenes károkozása esetén) és XIII. Cikkét (tulajdonhoz való jog).**

A Indítványozó személyes érintettségét igazolja, hogy Indítványozó felperes volt a kúriai ítélet
által lezárt ügyben.

A Kúria ítéletét Indítványozó 2017. május 15-én vette kézhez (P/2. számon csatolva), tehát az
Abtv. 30. § (1) bekezdése, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 28. § (2) bekezdése
alapján az alkotmányjogi panasz határidőben kerül benyújtásra.

Az Abtv. 52. § (5) bekezdése értelmében az Indítványozó kéri adatai zártan kezelését.

A jelen ügy tárgyát képező alkotmányossági kérdés „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” (Abtv. 29. §), ugyanis az Indítványozó tulajdonhoz való jogát és jóhírnévhez való jogát alapvetően sérti, hogy az ügyében eljáró közigazgatási hatóságok alaptörvény-ellenes mulasztása miatt a vele szerződő partnerek az üzleti együttműködést felmondták. Erre egyértelműen a közigazgatási szervek cselekményei okán került sor, de ezért az Indítványozó semmilyen kompenzációt nem kapott. Az alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdés tehát jelen ügyben az, hogy hol húzódik az állam kötelezettsége a szervei által jogalkalmazás során okozott alapjogi sérelmek orvoslására, miközben arra is figyelemmel kell lenni, hogy a közigazgatás nem bénítható meg sorozatos perek fenyegetettségével. Ezen két megfontolás versengése – az indítványozó alapvető jogainak védelme *versus* működőképes államigazgatás – olyan alkotmányjogi problémakör, melyben az alkotmányos mércét az Alkotmánybíróságnak kell lefektetnie, mert – miként azt a jelen ügy is jól példázza – az alkotmányos hangsúlyokat rossz helyre tették a rendesbíróságok. Az „alapvető alkotmányjogi jelentőségű” jelleget az is alátámasztja, hogy az Alkotmánybíróság honlapján fellelhető keresőrendszer mindösszesen egy olyan határozatot ad ki, mely ezzel az alapvető joggal foglalkozik – és ez a határozat is csak érintőlegesen, tehát ennek az alapvető jognak a tartalmát még nem határozta meg az Alkotmánybíróság. A t. Alkotmánybíróságnak jelen ügygel tehát lehetősége nyílik arra, hogy ezen alapvető jog alkotmányos tartalmát bővebben kifejtse.

Kérelmem indokolásaként az alábbiakat adom elő:

I. A Tények

1. Az Indítványozó jogelődje, a [REDACTED] Zrt. a [REDACTED] és [REDACTED] üzletláncok részére értékesített nagy tételben palackozott ásványvizet. (A továbbiakban az egyszerűség kedvéért az Indítványozót és jogelődjét is egységesen Indítványozóként hivatkozom.) Az Indítványozónál a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Élelmiszer- és Takarmánybiztonság Igazgatóság Élelmiszer Mikrobiológiai Nemzeti Referencia Laboratóriuma 2011. december 6-án vett 6-6 mintából 5-nek a vizsgálata után arra a – későbbiekben egyértelműen téves – következtetésre jutott, hogy az Indítványozó által forgalmazott ásványvíz ún. coliform baktériumot tartalmaz, mely emberi szervezetbe jutva enyhe megbetegedést – rosszullet, hasmenés stb. – okozhat.

2011 (4.)
2. 2016. december 16-án az Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság Egri Kerületi Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatal (a későbbiekben indult per egyik alperese) elrendelte (a határozat P/3. szám alatt csatolva) az érintett ásványvíz forgalomból való kivonását, a fogyasztókhöz eljuttatott termékek visszahívását és a forgalomba hozatal megtiltását. A határozatot fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánították, mert az a hatóság álláspontja szerint veszélyt jelenthetett a fogyasztókra nézve.

3. Az elsőfokú hatóság nem pusztán ennyit tett, hanem a döntése tényéről szóló értesítést felterjesztette a Vidékfejlesztési Minisztériumnak 2012. december 21-én. A Minisztérium (a későbbiekben indult per másik alperese) feltette az indítványozót az ún. jogsértési listára. A Minisztérium azonban ennél is tovább ment, 2012. január 9-én egy külön Közleményt adott ki (P/4. szám alatt csatolva) a vizsgálat megindulásáról, a termék forgalomból való kivonásáról és a további forgalmazás megtiltásáról.

4. Már ezen a ponton fontos hangsúlyozni, hogy a Minisztérium ezen lépésére több, mint egy hónappal a szakhatósági vizsgálat és több, mint három héttel az elsőfokú közigazgatási határozat megszületése után került sor, úgy, hogy **közben egyetlen megbetegedést sem regisztráltak.** Mire a Minisztérium kiadta a Közleményt, addigra a szó szoros értelmében kereskedelmi mennyiségű üveg Indítványozó által forgalmazott ásványvíz fogyott el, ennek dacára nem betegedett meg senki. Ez a momentum is mutatja azt, hogy az eljáró hatóságok sem gondolták komolyan, hogy jelen ügyben valós egészségügyi veszély lenne, hiszen ebben az esetben komolyabb lépéseket tettek volna.

5. A Minisztérium által kiadott Közlemény jellegét is alaposabban meg kell vizsgálni, ugyanis annak kiadása egyáltalán nem mondható tipikusnak. A Minisztérium honlapján mindig is megtalálható egy hosszú, rendkívül apró betűvel írt lista (ez a fentebb említett jogsértési lista), mely azoknak a cégeknek a felsorolását tartalmazza, melyek ellen valamilyen okból élelmiszer-egészségügyi eljárás folyik. Ezt a listát a szakértőkön kívül más általában nem figyeli, így az erre való – mint az alábbiakban bemutatásra kerül – téves felkerülés az Indítványozónak kárt nem okozott (volna).

6. A Minisztérium azonban ennyivel nem elégedett meg és egy külön Közleményt is megjelentetett a Honlapján, média számára is jól látható helyen, figyelemfelhívásul. *Ceterum censeo*, hetekkel a vizsgálat megindulása után és úgy, hogy megbetegedés nem történt, így a Minisztérium ezen aktusa teljességgel érthetetlen és felelőtlen volt. A Közleményt az

Indítványozó kifejezett kérésére sem távolította el a Minisztérium, az még az elsőfokú bírósági ítélet meghozatalakor, azaz 2015. novemberében fent volt a honlapon.

7. A Közlemény kihelyezése Indítványozó álláspontja szerint egyértelműen jogsértő, mert az ezt lehetővé tévő szabály csak 2012. április 14-én – tehát az események után 3 hónappal – került be a 2008. évi XLVIII: törvény (a továbbiakban Eltv.) 71. §-ába, új, (7) bekezdésként.¹ Ezelőtt az időpont előtt a miniszter „*Rendkívüli élelmiszerlánc-esemény esetén a közérdekű közleményben tájékoztatást ad a lakosság számára a veszély elhárítása érdekében szükséges információkról*” (Eltv. 71. § (1) bek). A Közlemény nyilvánvalóan nem szolgálta ezt a célt, hiszen csak informált a vizsgálat elrendeléséről, de hogy mit kellene tenni, arról nem szólt.

8. A Közlemény megjelenésének másnapján annak tartalmát a teljes magyar média átvette, az Indítványozó termékeit veszélyesnek mutatva be. Ugyanezen a napon a ■■■ Bt. megszakította a kapcsolatot az Indítványozóval. A ■■■ Bt. annak ellenére kényszerült erre a lépésre, hogy az Indítványozóval együtt végzett saját laboratóriumi vizsgálata kimutatta, hogy az Indítványozó által forgalmazott ásványvíz nem fertőző. Ugyanígy tett az Indítványozó másik nagy üzletfele, a ■■■ áruházlánc is. Az üzleti kapcsolat csak 2014-ben állt helyre – ami egyben természetesen azt is mutatja, hogy Indítványozó ásványvize kiváló minőségű, de ennél előbbi időpontban Indítványozó üzleti partnerei nem tudtak – hiszen az (ál)botrány még nem csengett le – vele szerződni.

9. A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-Biztonsági és Állategészségügyi Igazgatósága a 2012. március 27-én kelt másodfokú határozatával (P/5. szám alatt csatolva) megsemmisítette az elsőfokú határozatot és új eljárást rendelt el. A megsemmisítés oka az elsőfokú határozat teljes megalapozatlansága volt, ugyanis a másodfok szerint nem volt kellően tisztázott a tényállás és ellentmondásos okiratok – azaz szakértői vélemények (egy élelmiszeregészségügyi ügyben!) – alapján született a közigazgatási határozat.

10. A megismételt elsőfokú eljárásban az eljárás megszüntetésére került sor a 2012. június 12-én hozott döntéssel (P/6. szám alatt csatolva). Az elsőfok úgy találta, hogy az eredeti eljárás súlyos hibái miatt, valamint az eredeti ellenőrzés megismételhetetlensége okán – hiszen a

¹ „A jogsértések nyilvánosságra hozatala jogerős vagy fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható döntés meghozatala után lehetséges.”

vizsgált időszakban palackozott ásványvizek réges-rég elfogytak – a tényállás nem tisztázható olyan szinten, hogy érdemi döntést lehessen hozni.

11. Ahogyan fentebb is említésre került, az Indítványozó kereskedelmi partnerei megszakították üzleti kapcsolatukat az Indítványozóval, mely többszázmilliós kárt okozott neki. A ■■■■ Bt. esetében ezzel egy 8 éves, a ■■■■ esetében 4 éves üzleti kapcsolat szakadt meg.

12. Az Indítványozó ezért „közhatalom gyakorlásával okozott kár” megtérítése iránt keresetet indított a Heves Megyei Kormányhivatal és a Földművelésügyi Minisztérium (perben eredetileg más alperesek által, de jogutódlás és egyéb körülmények miatt a jelzett két szerv lett a „végleges” alperes) ellen 2014. április 21-én (P/7. szám alatt csatolva). Az Indítványozó által kimutatott kártérítés mintegy 627 millió forint volt.

13. Az Egri Törvényszék 2015. november 19-én kelt részítéletével (P/8. szám alatt csatolva) a jogalap tekintetében helyt adott az Indítványozó keresetének. (Az Indítványozóra a per eredeti felperese 2015. áprilisában engedményezte a követelést. Megjegyzem, hogy az eredeti felperes az Indítványozó többségi tulajdonában álló cég volt, így az engedményezés inkább technikai jellegű volt.)

14. A Törvényszék arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elsőfokú közigazgatósági hatóság törvénysértően nyilvánította határozatát fellebbezésre tekintet nélkül előzetesen végrehajthatóvá, ugyanis nem indokolta meg megfelelően, hogy a fogyasztókra milyen veszélyt jelenthet az Indítványozó által forgalmazott ásványvíz, hiszen életveszéllyel fenyegető helyzet nem állt fent, és a hatóságnak egyetlen megbetegedésről sem volt tudomása, tehát nem teljesült az a feltétel sem, hogy a végrehajtás elmaradása jelentős vagy helyrehozhatatlan kárral járna. Az indokolás hiánya a Törvényszék szerint jogellenesen korlátozta az Indítványozó jogorvoslathoz fűződő alkotmányos jogát is.

15. A II. rendű alperes – a Minisztérium – vonatkozásában a Törvényszék kiemelte, hogy a törvényi felhatalmazás hiányában közzétett Közlemény indította meg azt az oksági folyamatot, mely az Indítványozó komoly piacvesztését eredményezte. Mindezen megfontolások alapján a Törvényszék alperesek kártérítési felelősségét megalapozottnak találta.

16. Alperesek fellebbezése nyomán a Debreceni Ítéltábla a 2016. március 24-én kelt ítéletével (P/9. szám alatt csatolva) megváltoztatva az elsőfokú ítéletet, elutasította az

Indítványozó keresetét. Az Ítélet tábla álláspontja szerint azt kell vizsgálni, hogy a közigazgatási szerv úgy járt-e el, ahogyan az adott helyzetben általában elvárható, de az esetleges téves jogalkalmazás önmagában még nem alapozza meg a kártérítési felelősséget. A hatóságnak tehát nem lehet felróni azt, hogy az ellenminták későbbi vizsgálata eltérő eredményre vezetett, az adott helyzetben a megbetegedések kockázatát olyannak értékelhette, amely indokolta határozatának fellebbezésre való tekintet nélküli előzetes végrehajthatóságát. Az Ítélet tábla nem tartotta törvénysértőnek a Minisztérium eljárását sem, mert álláspontja szerint az Eltv. módosítás éppen hogy szűkítette annak alkalmazási körét, így annak meghozatala előtt a Minisztériumnak volt jogosultsága ilyen Közlemény közzétételére az Eltv. 71. § (4) bekezdés a) pontja alapján. Az Ítélet tábla úgy értelmezte ezen jogszabály helyet, hogy az alapján a Minisztériumnak a Közlemény tartalmára valódi ráhatása nincs, azt a szakigazgatási szerv határozza meg. Annak az Ítélet tábla szerint nem volt jelentősége, hogy a Minisztérium honlapján meddig volt kitéve a Közlemény, mert a jogsérelem a közzététellel valósult meg. Az alperesek eljárása a gondossági mércének tehát megfelelt.

17. Az Indítványozó felülvizsgálati kérelemmel élt a Kúriához (**P/10.** szám alatt csatolva).
18. A Kúria Pfv.IV.21.070/2016/7 számon 2017. január 18-án kelt ítéletével a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria álláspontja szerint a Minisztériumnak joga és kötelessége volt az emberi egészséget veszélyeztető szennyezettséget honlapján nyilvánosságra hozni, így esetében a felróhatóság és jogellenesség is hiányzik. I. rendű alperes tekintetében azt állapította meg a Kúria, hogy a rendelkezésére álló adatok szerint nem volt nyilvánvalóan alaptalan vagy okszerűtlen az a mérlegelő tevékenysége, mely határozata fellebbezésre való tekintet nélküli előzetes végrehajtásról rendelkezett. A Kúria szerint nincs olyan jogszabályi rendelkezés, mely szerint be kell várni konkrét megbetegedéseket ezen tilalom elrendeléséhez.

II. A bírói döntés alaptörvény-ellenességének oka

A jogorvoslathoz való jog hatóság által jogellenesen okozott kár esetén (Alaptörvény XXIV. Cikk (2) bekezdés)

19. Az Alaptörvény XXIV. Cikk (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére”. Ez a szabály a polgári jogból jól ismert közigazgatási jogkörben okozott kár alaptörvényi szintre emelése. Az Alkotmánybíróságnak ugyanakkor eddig nem sok lehetősége volt ezen alapvető jog tartalmának kifejtésére, a testület honlapján található keresőrendszer egy ilyen találatot ad ki, a 3218/2014. (IX. 22.) AB határozatot, mely döntés csak érintőlegesen foglalkozik ezzel a joggal, és mindösszesen annak kimondására szorítkozik jelen ügy szempontjából relevánsan, hogy ez a jog alapvető jog.

20. A hatóság károkozásáért való kártérítési jog egy polgári jogi fogalom alaptörvényi szintre emelése, de az alkotmányjogi fogalom nem követi a polgári jogi értelmezést, hanem autonóm többlet alkotmányjogi jelentéssel bír. Az ezzel ellentétes alaptörvény-értelmezés arra vezetne, hogy nincs is alkotmányjogi értelemben vett kártérítéshez való jog – az viszont nem véletlen, hogy ez a jog bekerült az Alaptörvénybe, önálló alapjogként. Mindezt a polgári jogi dogmatikán túl immáron alkotmányos többlettartalommal is meg kell tölteni ezt a jogintézményt, az eljáró bíróságoknak is, ugyanis az ilyen jogviták nem pusztán polgári jogi, hanem alapjogi jogviták is az alaptörvényi szintre emelés okán.

21. Az Indítványozó álláspontja szerint ez a joga sérült jelen ügyben. A kérdés elbírálásához - irányadó alkotmánybírósági gyakorlat hiányában – az Alaptörvény I. Cikkében foglalt szükségességi-arányossági tesztet kell alkalmazni. Ez kimondja, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

22. Az alkotmányos alapjogok korlátozása az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a szükségesség-arányosság teszt alkalmazásakor a következőképpen alakult. Az Alkotmánybíróság fogalmazta meg az ún. alapjogi tesztben, amelynek lényege, hogy az „állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető

el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.].

23. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog korlátozása akkor arányos, ha „az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban” van, továbbá a „törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni” [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; továbbá: 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25.; 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 11/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993, 109, 110.; 22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 176, 194–195.; 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, ABH 2000, 117, 123.]. Az Alaptörvény ezt a gyakorlatot teszi írott szabállyá, amikor [I. cikk (3) bekezdés] akként rendelkezik, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan korlátozható.

- Fenti elvek alkalmazása a jelen ügyre

24. Jelen ügyben a korábban kifejtettek értelmében meg kell határozni, hogy mi lesz az alkotmányos többlet-tartalom, melyet ilyen ügyekben az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságoknak is meg kell vizsgálni – hiszen az Alkotmánybíróságnak nem feladata a szakjogági jogviták és esetleges jogalkalmazói tévedések negyedfokú jogorvoslati fórumként való felülvizsgálata.

25. Az Indítványozó álláspontja szerint jelen ügyben releváns többlet a szükségesség-arányosság teszt alkalmazása – a rendes bírósági eljárásokban a polgári jogi kártérítési igény feltételeinek fennálltakor. Másképpen fogalmazva, az ilyen típusú eljárásokban a rendes bíróságok immáron nem maradhatnak meg a polgári jogi dogmatika keretein belül, hanem az Alaptörvényt – és annak jogkorlátozásra vonatkozó (fő) tesztjét is alkalmazniuk kell.

26. Az Indítványozó álláspontja szerint jelen ügyben az Alaptörvény sérelmét pontosan ez

okozta, az eljáró bíróságok csak a polgári jogi dogmatikát alkalmazták az ügy sarokpontjának számító „jogellenes károkozás” megállapításakor. Az Indítványozó hangsúlyozza, hogy elviekben elfogadható, hogy az ítéletek polgári jogi szempontból „helyesek” voltak, de az alkotmányjogi szempontok figyelmen kívül hagyása miatt mégis Alaptörvénybe ütközőek. Az Indítványozó álláspontja szerint az alaptörvényi szintre emelés ugyanis azzal a következménnyel kell járjon a szükségesség-arányosság teszt alkalmazásával, hogy a polgári jogi kártérítési felelősség szigorodik, a közigazgatási szervek által tanúsítandó gondossági mérce magasabbra helyeződik.

27. A következőkben megvizsgáljuk, hogy a szükségesség-arányosság teszt alkalmazása milyen következményekkel jár jelen ügyre.

28. Jelen ügyben más alapvető jog érvényesülése nem merült föl, csak egy más alkotmányos érték védelme. Ezen alkotmányos érték a közigazgatás lehetőségek szerinti háborítatlan működése, melybe beleértendő az is, hogy a közigazgatás esetleges hibája, téves jogértelmezése ne vezessen minden esetben szankcióhoz – melyért adott esetben a konkrét eljáró köztisztviselő belső, fegyelmi felelősséggel tarthat. A kártérítési felelősség túlzásba vitele ugyanis olyan terhet rakna az államigazgatásra, mely bénítólag hathat.

29. Az Indítványozó nem vitatja, hogy az alapvető jogát ért korlátozás legitim célt szolgált, – hiszen alkotmányos érték védelmében, a közigazgatás relatív háborítatlan működése érdekében került rá sor. Az Indítványozó azt sem vitatja, hogy a korlátozás szükséges volt abban az értelemben, hogy valamilyen mércét (erről a későbbiekben lesz még szó) az ilyen ügyekben eljáró bíróságoknak fel kell állítaniuk, mely megakadályozza a parttalan keresetindításokat.

30. A problémát az arányosság kérdése okozza, ugyanis Indítványozó álláspontja szerint a konkrét ügyben eljáró bíróságok a hatóságok kártérítési felelősségét úgy értelmezték, hogy az rá aránytalan terhet rótt az ügy speciális körülményei között, illetőleg ezzel az aspektussal egyáltalán nem foglalkoztak.

31. A polgári jogi teszt az adott helyzetben általában elvárható gondosság tanúsítása. Az Indítványozó nem kérdőjelezi meg ezen teszt általánosságban vett helyességét vagy alkalmazhatóságát, hiszen ezt az Alkotmánybíróság sem tehetné, a jogalkotó és a jogalkalmazó ugyanis széles mérlegelési szabadságot élvez tekintetben, hogy milyen módon érvényesíti az Alaptörvény XXIV. Cikk (2) bekezdésében foglalt jogot.

32. Ugyanakkor az eljáró bíróságok nem voltak tekintettel az Indítványozó alapvető joga lényeges tartalmára, hiszen semmilyen kártalanításban nem részesült, így ezen tartalmat teljességben elvonták. Továbbá a szükségesség-arányosság teszt a jogvita lényeges eleme, mely

szigorítja az alapvető jog korlátozhatóságát, melyet alkalmazni kellett volna jelen ügyben is, de ez elmaradt. Mit jelent ez a konkrét ügyre alkalmazva?

33. Az alapjogi mérleg egyik serpenyőjében az Indítványozó kártérítéshez való joga áll. Ebben a serpenyőben az ügy számos olyan körülménye van, melyet sem a jogerős ítélet, sem a Kúria határozata nem, vagy nem megfelelően vett figyelembe. Ilyen körülmény, hogy Indítványozó szolgáltatása semmiben nem veszélyeztette az élelmiszer-biztonságot, ezt maguk a közigazgatási szervek ismerték el határozataikban. Indítványozó makulátlanságát jól mutatja, hogy üzleti partnerei később újra felvették vele az üzleti kapcsolatot.

34. Nem vették figyelembe az eljáró bíróságok az Indítványozót ért kár nagyságát. Az igaz ugyan, hogy önmagában a kár mértéke nem lehet döntő – hiszen akár egy forint jogellenesen okozott kárért is kártérítés jár az Alaptörvény alapján, de a jogkorlátozás arányosságánál figyelembe kell venni azt is, hogy mekkora a jogsérelem – alkotmányjogi értelemben igenis van különbség 100 ezer forintos és több száz millió forintos károkozás között.

35. A mérleg másik serpenyőjében az állami/közigazgatási érdek áll, pontosabban az, hogy az analóg esetekben a kártérítés részleges vagy teljes megítélése vezethet-e az államigazgatás megbénulásához vagy működésének nagyfokú megnehezedéséhez.

36. Ez a konkrét ügyben annak a kérdésnek megítélésében manifesztálódott, hogy az eljáró hatóságok „jogellenesen” jártak-e el, hol húzódik az alkotmányjogi értelemben vett jogellenesség határa. Az Indítványozó hangsúlyozza, hogy a „jogellenesség” alaptörvényben foglalt fogalom is, mely egyben a kártérítés feltételül is szolgál. A jogellenesség megléte természetesen rendesbírósági feladat, ugyanakkor annak hiánya értelemszerűen elvonja Indítványozó Alaptörvényben foglalt alapvető jogát a kártérítéshez. Mindez elviekben történhet az Alaptörvénnyel összhangban, de csak akkor, ha az alkotmányos követelményekkel összhangban történt ezen elem vizsgálata – azaz, erre a kérdésre is alkalmazni kell a szükségesség-arányosság tesztet.

37. Az Indítványozó álláspontja szerint az eljáró bíróságok ebben a körben sem értékelték megfelelően az összes szempontot, és főként nem érvényesítették az alkotmányjogi vetületet. Az ügyben nagyon könnyű volt elutasító döntést hozni, hiszen az ügy tárgya különösen érzékeny – az élelmiszerbiztonság, és az esetleges fertőzésveszéllyel kapcsolatos lakosság-értesítési kötelezettség. Ki lenne, aki ebben a körben ne azt mondaná, hogy inkább legyen száz téves riasztás, minthogy egy indokolt elmaradjon?

38. Nos, pontosan ebben a körben indokolt az átlagosnál sokkal nagyobb prudencia. A nyilvánvalóan téves riasztások, vizsgálati eredmények beleáthatatlan következményekkel

járnak – megrendíthetik ezen szervezetben meglévő bizalmat, és adott esetben oda is vezethetnek, hogy a lakosság még megalapozott figyelmeztetéseket sem vesz komolyan a hatóságok részéről. Az élelmiszeripari ellenőrző hatóságok részéről ezért az általános gondossági kötelem sokkal erősebb, mint más esetekben elvárható az államigazgatástól. Az Indítványozó oldaláról tekintve pedig – mint jelen ügy is példázza – egy téves vizsgálati eredmény üzleti életének teljes ellehetetlenülésére vezethet, hatalmas károkat okozva. Nem csak a fogyasztók felé van tehát kiemelt gondossági kötelezettsége a hatóságoknak ebben a körben, hanem a szolgáltatók felé is.

39. Nemcsak a szakhatóságok, hanem a Minisztérium szerepét is elnagyoltan értékelte mind az Ítélet, mind a Kúria. Az eljáró bíróságok tévesen értelmezték az Eltv. vonatkozó passzusait – a 71. §-t. nem vetették össze megfelelően az eset tényeivel, különösen nem a nyilvánosságra hozott Közleménnyel. Az Eltv. ezen szakasza azt teszi lehetővé, hogy a Minisztérium közérdekű közleményben tájékoztatást adjon a lakosság számára a veszély elhárítása érdekében szükséges információkról. A Közlemény szövegének tanulmányozása után egyértelmű, hogy ilyesmiről szó sem volt; abban említés sem kerül arra, hogy az esetleges veszélyt a lakosságnak hogyan kellene elhárítania. Mindezért a Minisztérium Közleményének kiadása valójában nem is volt „jogszerű”, hiszen ilyen tartalmú Közlemény kiadására a jogszabály nem adott jogosultságot.

40. Az Indítványozó ezen a helyen felhívja a figyelmet arra, hogy ezen pontban állított jogszerűtlenség nem azonos – bár kapcsolatban áll – a tanúsítandó gondosság elmaradása miatti „általános” jogszerűtlenséggel. A bíróságok ebben a körben nem alkalmazták megfelelően a szükségesség arányosság tesztet, sem az Alaptörvény 28. cikkét, mely azt írja elő, hogy a jogszabályokat a józan ésszel és az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. Jelen ügyben a bíróságok jogértelmezése a Közlemény kapcsán sértette az Alaptörvény XXIV. Cikk (2) bekezdését, amikor egy legalábbis vitatható jogszabályt az Indítványozó hátrányára értékelték anélkül, hogy alapvető jogaira is figyelemmel lettek volna a jogértelmezésnél.

41. Mégha feltesszük is az érvelés kedvéért, hogy a Közlemény kiadása jogszerű volt, a Minisztérium semmilyen tekintettel nem volt arra, hogy cselekményével milyen kárt okozhat az Indítványozónak – azaz nem mérlegelte Indítványozó kártérítéshez való joga sérelmének lehetőségét, ami logikailag magában foglalja azt a jogot, hogy az államigazgatás ne okozzon az ügyfeleknek jogellenesen kárt. Másképpen fogalmazva, a bíróságok nem értékelték megfelelően Indítványozó alapjogi szempontjait, azaz, hogy ne érje kár a hatóságok részéről, és mi az a gondosság, amit ebben a körben a minisztériumnak tanúsítania kell.

42. Ebben a körben hangsúlyozandó, hogy a Közlemény kiadására majdnem 3 héttel a vizsgálatok megindítása után került sor, úgy, hogy közben semmilyen megbetegedés nem történt, pedig az Indítványozó által forgalmazott ásványvízből a szó szoros értelmében kereskedelmi mennyiség fogyott el. Ebben a helyzetben a Minisztériumnak és a Minisztérium működését alkotmányos szempontból is felülvizsgáló bíróságoknak értékelniük kellett volna ezen tényt – a megbetegedések hiányát, és arra a következtetésre jutni, hogy a Minisztérium nem volt tekintettel az Indítványozó alapvető jogaiban okozható sérelemre. Egy minimális gondossággal eljáró Minisztériumnak ugyanis számolnia kellett volna azzal, hogy a Közleményét a média felfogja kapni, hatalmas károkat okozva ezzel az Indítványozó gazdasági jóhírnevének.

43. Összefoglalva, az Indítványozó hatóság által jogellenesen okozott kár megtérítésére vonatkozó alapvető joga lényeges tartalmának korlátozására került sor, hiszen az Indítványozó többszázmillió forintos kára ellenére egy fillér kártérítést sem kapott, dacára annak, hogy az alkotmányjogi értelemben vett gondosságot az eljáró hatóságok nem tanúsították és az ezt az eljáró bíróságok az Indítványozó szempontjai teljes figyelmen kívül hagyásával, azaz a szükségesség-arányosság teszt alkalmazása nélkül minősítették jogszerűnek, teljesen kiüresítve ezzel az Alaptörvény XXIV. Cikk (2) bekezdésében foglalt jogellenesség alkotmányjogi fogalmát. Az Indítványozó megjegyzi, hogy az egy percre sem volt vitatott a perben, hogy a kár bekövetkezte – az üzleti partnerek felmondása – és a hatóságok eljárása között okozati összefüggés van, csak a jogellenességet - az általában elvárható gondosság hiányát nem fogadták el a bíróságok.

Tulajdonhoz való jog sérelme (Alaptörvény XIII. Cikk)

44. Az Indítványozó jogos várományától esett el, hiszen alappal számíthatott arra, hogy a nagy kereskedelmi láncokkal fennálló üzleti kapcsolata nem fog megszakadni. Jelen ügyben rendkívül erős jogos várományról beszélünk, hiszen az eljáró hatóságok aktusai nyomán elő szerződéses viszonyok szakadtak meg, amelyek racionálisan előreláthatóan fennmaradtak volna határozatlan ideig. Mindezt alátámasztja az is, hogy az Indítványozóval a kereskedelmi kapcsolatokat a nagy üzletláncok két évvel később felélesztették.

45. A t. Alkotmánybíróság tekintettel van – illetőleg minimum sztenderdként tekint – a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) gyakorlatára, így bevezetőként áttekintjük ezen joggyakorlatot.

46. Bíróság állandó esetjoga, hogy minden tulajdonjog korlátozásnak „legitim célt” kell szolgálnia, „jogszerűnek” kell lennie, és a jogkorlátozásnak az elérendő céllal arányban kell állnia.

47. A Bíróság állandó gyakorlata, hogy a „jogszerűség” fogalma az összes egyezményes jog tekintetében érvényesülő előírás (*Rekvényi v. Hungary, Grand Chamber judgment, no. 25390/04, 20 May 1999, § 59, Korbély v. Hungary, Grand Chamber judgment, no. 9174/02, § 70, 19 September 2008*). A jogszerűség fogalmába egyfelől beletartozik az, hogy a jogkorlátozásra formai szempontból a nemzeti jog előírásai szerint kerüljön sor. Másfelől, a jogkorlátozás alapjául szolgáló jogszabályra un. tartalmi, illetőleg minőségi követelmények is vonatkoznak, mint: előreláthatóság és általánosságban véve az önkényességtől való mentesség (*Rekvényi, § 59*). A Bíróság gyakorlata értelmében (*Kovács v. Hungary, no. 19325/09., 20 December 2011*) a hazai jog előírásaival ellentétes jogkorlátozás nem tekinthető olyannak, mint ami „törvényben meghatározott” (*Kovács, § 20*).

48. A Bíróság joggyakorlata szerint az arányosság a méltányos egyensúly teszt keretében vizsgálendő, amelynek során azt is vizsgálni kell, hogy a kérelmezett Állam megfelelt-e a megalapozatlan korlátozás elkerülése érdekében vele szemben támasztott pozitív és negatív kötelezettségének. Ugyan a pozitív és negatív kötelezettség határai nem egyértelműen meghúzhatóak, az állam magatartásának célja mindkét esetben a megalapozatlan jogkorlátozás megakadályozása kell, hogy legyen.

49. A szükségesség fogalmával kapcsolatban a Bíróság kifejtette, hogy az a korlátozás tekintetében nem helyettesíthető a „megengedhető”, „szokásos”, „hasznos”, „indokolt” vagy „kívánatos” kifejezésekkel, a fogalom tartalma precízen meghatározható kell legyen. A szükségesség pontos fogalma két rész-elem segítségével adható meg: nyomós társadalmi szükséglet (*pressing social need*) kell, hogy előidézzé a jogkorlátozást, másrészt annak arányban kell állnia az elérni kívánt céllal (*proportionate to the legitimate aim pursued*). [*Silver and Others v. UK, no. 5947/72, Judgement of 25 March 1983, 97. bekezdés*]

50. A Bíróság elismerte, hogy az Államok a tulajdonhoz való korlátozása kapcsán széles mérlegelési szabadsággal rendelkeznek abban a tekintetben, hogy mik az elérni kívánt célok, és hogy azokat hogyan érik el (*Chassagnou and Others v. France [GC], nos. 25088/94, 28331/95 és 28443/95, § 75, ECHR 1999-III, és Herrmann v. Germany [GC], no. 9300/07, § 74, 26 June 2012*).

51. A Bíróság ugyanakkor azt is leszögezte, hogy a kártalanítás nagyon fontos tényező az arányosság valamint annak megítélésékor, hogy az Indítványozónak nem kellett-e aránytalan

terhet magára vennie a tulajdonjogának korlátozásával. A Bíróság állandó gyakorlata szerint a tulajdontól való megfosztás a tulajdon értékéhez ésszerűen viszonyuló kártalanítás nélkül általában az Egyezmény sérelmére vezet (lásd: *Former King of Greece and Others v. Greece [GC] (just satisfaction)*, no. 25701/94, § 78, 28 November 2002; valamint, *mutatis mutandis*, *Papachelas v. Greece [GC]*, no. 31423/96, § 48, ECHR 1999-II; és *Efstathiou and Michailidis & Co. Motel Amerika v. Greece*, no. 55794/00, § 26, ECHR 2003-IX).

52. Az Alkotmánybíróság is hasonló gyakorlatot folytat az EJEH-hez. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése deklarálja a tulajdonhoz való jogot. Az AB klasszikus megfogalmazásában: „Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa.” Illetve: „A tulajdonhoz való alapvető jog védelmében a minőségi határvonal ma már nem a tulajdon korlátozása és polgári jogi értelemben vett elvonása között húzódik. Az alkotmányossági kérdés az lett, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak a közhatalmi korlátozást minden ellenszolgáltatás nélkül eltűrnie, illetve mikor tarthat igényt kártalanításra tulajdonosi jogai korlátozásáért.” (64/1993. (XII. 22.) AB-határozat.)

53. A testület következetes gyakorlata, hogy a tulajdonjog védelme tágabb kört ölel föl, mint a polgári jogi védelem. Az alkotmányos tulajdonvédelem kiterjed minden olyan jogosítványra, amely a jogosult jogi pozícióját meghatározza [17/1992. (III. 30.) AB határozat, 40/1997. (VII. 1.) AB határozat]. Ebben a határozatában az AB ezt így fogalmazta meg: „Az Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdése nemcsak a tulajdonjog, hanem az azzal összefüggő minden vagyoni jog biztosítására vonatkozik”. Így az alkotmányos tulajdonvédelem magában foglalja a tulajdonjog egyes részjogosítványait, tehát a birtoklás, a használat, és a hasznok szedésének jogait is, akárcsak a tulajdonjog kevésbé részjogosítványa, mind inkább annak eleme, a jogos váromány védelmét.

54. A tulajdonhoz való jog nem korlátlan és korlátozhatatlan. Az alapjogként védett tulajdonjog tartalmát annak köz- és magánjogi korlátaival együtt kell értékelni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától. Erre is utal a tulajdonhoz való joghoz kapcsolódó azon alaptörvényi mondat, „A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.” – [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], amely a korábbi Alkotmányhoz képest új elem a tulajdonjog alkotmányos rögzítésében.

55. A tulajdonnak az állam által történő korlátozása kapcsán az Alkotmánybíróság a korlátozás céljával és arányosságával kapcsolatos megfontolásokat vizsgálta több

határozatában. A 64/1993. (XII. 22) AB-határozat szerint *„Az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybíróági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett.”*

56. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közérdek követelményének a hagyományos értelemben vett közhasznú és közcélú korlátozásokon túl olyan korlátozások is megfelelőhetnek, amelyek közvetve oldanak meg társadalmi problémákat [ld. fent hivatkozott 64/1993. (XII.22.) AB határozat]. Az arányosság kérdésével több határozatában is foglalkozott az Alkotmánybíróság [pl. 7/2006. (II.22.) AB határozat, ABH 2006, 181., 13/1998. (IV.30.) AB határozat, ABH 1998, 429, 435., 3/2000. (II.25.) AB határozat, ABH 2000, 38.]. Ezekből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a tulajdonkorlátozás arányossága olyan vizsgálat, amely alapvetően a konkrét eset körülményeitől függ, teret engedve a kazuisztikának.

57. A várománynak a jogirodalomban többféle értelmezése van. Az Alkotmánybíróság a határozataiban megállapítja, hogy *„a váromány, a szó legtagabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várománynon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg (Szladits Károly: A magyar magánjog vázlat. Budapest, 1933. 109. p.)”* [51/2007. (IX. 15.) AB határozat]. Ez utóbbi gyakorlatilag azt jelenti, hogy a jogosult az összes feltételt teljesítette, és csak az időmúlás hiányzik a jogszerzéshez. Az Alkotmánybíróság 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy *„a különböző várományok csak akkor részesülnek a tulajdon alapjogi védelmében (Alkotmány 13. §), ha az azokra vonatkozó „ígérvény” ellenszolgáltatás fejében történt.”*

58. Az Alkotmánybíróság a 3194/2014. (VII. 15.) határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény XIII. cikke tekintetében továbbra is fenntartja azt a korábbi gyakorlatát, amelynek értelmében a tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezen a téren rendkívül megszorító, mert azt mondja ki, egy vállalkozási tevékenységjövőbeli nyereségének *reménye* nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak (3024/2014. (II. 9.) AB határozat, 43-44. pontok).

59. Az Indítványozó álláspontja szerint még ezen rendkívül szűken értelmezett tulajdoni váromány fogalom alá is beesik jelen ügyben ismertetett panasza. Jelen ügyben ugyanis, nem pusztán arról volt szó, hogy vállalkozási tevékenységéből nyereséget, hasznot *„remélt”*.

Indítványozónak élő szerződése volt, melyek hosszú évek óta működő gazdasági kapcsolatokat takartak. Ezen gazdasági kapcsolatok nem szakadtak volna meg, ha nincs az eljáró hatóságok súlyosan gondatlan közrehatása, amit jól mutat az is, hogy két évvel később ezek a kereskedelmi viszonyok újjáépültek.

60. Nem pusztán „reményről” van szó, hanem józan ész, logika és jog szerint bizonyos várományról – ez a nyereség már az Indítványozóé volt, csak idő kérdése lett volna, hogy ezek az összegek mikor folynak be hozzá. Ettől az alkotmányjogi értelemben is létező várományától fosztotta meg a hatóságok jogszerűtlen – súlyosan gondatlan – eljárása az Indítványozót, melyért az eljáró bíróságok határozatai értelmében semmilyen kártérítést nem kapott.

61. Jelen ügyben a kártalanítás elmaradása alaptörvény-ellenes. Igaz ugyan, hogy jelen ügyben a jogkorlátozásra közérdekből, a közigazgatás működésének indokolatlan megzavarása megakadályozása céljából került sor. A korlátozás ugyanakkor súlyosan aránytalan, és megengedhetetlen egyéni terhet jelent az Indítványozónak. Nem megismételve a XXIV. Cikk (2) bekezdésében írtakat, az eljáró hatóságok alkotmányos kötelezettségeiket megszegve súlyosan gondatlanul jártak el az ügyben, szinte helyrehozhatatlan károkat okozva az Indítványozónak.

62. A kártérítés teljes hiánya egyértelműen aránytalan korlátozásnak tekinthető, amit az sem indokolhat alkotmányosan, hogy az államigazgatást védeni kell – legalábbis bizonyos mértékig – az indokolatlan perekben megnyilvánuló végzációtól. Jelen ügy, ha joggyakorlattá válik, már a másik végletet jelenti, nevezetesen azt, hogy az államigazgatásnak túlságosan szűk körben kell csak helytállni jogellenes károkozásaiért.

Kérelem

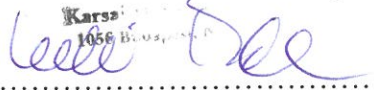
Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy az alábbiakban részletesen kifejtett indokok alapján a Kúria Pfv.IV.21.070/2016/7 számon hozott ítéletének és a Kúria eljárását megelőző eljárásban a Debreceni Ítéltábla Pf.I.20.770/2015/4. számú ítéletének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, és semmisítse meg az említett ítéleteket, mivel sértik az Alaptörvény XXIV. Cikk (2) bekezdését (kártérítéshez való jog hatóság jogellenes károkozása esetén) és XIII. Cikkét (tulajdonhoz való jog).

Kelt: Budapest, 2017. július 14.

Tisztelettel,

Indítványozó képviselőjében:

dr. Karsai Dániel

Karsai Dániel
1056 Budapest, ...


dr. Karsai Dániel András

ÜGYVÉDI MEGHATALMAZÁS

Alulírott, [redacted] **Korlátolt Felelősségű Társaság** [rövidített elnevezés: [redacted] Kft.; székhely: [redacted] | cégjegyzékszám: [redacted]-[redacted] képviseli: [redacted] (lakcíme: [redacted] | édesanyja neve: [redacted] születési ideje: [redacted] ügyvezető] ezennel meghatalmazom a **Karsai Dániel Ügyvédi Irodát** (képv.: dr. Karsai Dániel András, ügyvéd; nyilvántartási szám: 3714; cím: 1056 Budapest, Nyáry Pál utca 10. V. em. 1.), hogy a közöttünk létrejött megbízási szerződés értelmében az Alkotmánybíróság előtt az Alaptörvényben foglalt alapjogaim megsértéséből fakadó alkotmányjogi panasz eljárásban, melyet a felperesi részvételemmel zajlott rendes bírósági eljárás során a Kúria Pfv.IV.21.070/2016/7. számon hozott ítélete és az azt megelőző bírósági és közigazgatási határozatok alapjogsértő mivolta okán kezdeményezek, teljes jogkörrel képviseljen. Jelen meghatalmazás bármely korlátozásának jelen meghatalmazásból kell kitűnnie.

Kelt: Budapest, 2017. június 6.

[redacted] [redacted]
 [redacted] Kft.
 képv. [redacted]
Meghatalmazó

A meghatalmazást elfogadom:

dr. Karsai Dániel
 ügyvéd
 Karsai Dániel Ügyvédi Iroda
 1056 Budapest, Nyáry Pál u. 10.

Karsai Dániel Ügyvédi Iroda
 képv.: dr. Karsai Dániel András
Meghatalmazott