

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3150/2017. (VI. 14.) AB HATÁROZATA

bírói kezdeményezés elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályairól szóló 23/2007. (IV. 17.) FVM rendelet – 2015. július 14. és 2016. december 31. napja között hatályban volt – 9. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására, valamint a Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 5.K.27.436/2015., 5.K.27.014/2016. és 5.K.27.433/2015. szám alatt folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazásának kizárására irányuló bírói kezdeményezéseket elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Szolnoki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság bírója (továbbiakban: indítványozó), az előtte folyamatban lévő három közigazgatási peres eljárásban 5.K.27.436/2015/14., 5.K.27.014/2016/6. és 5.K.27.433/2015/15. számon indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének általános szabályairól szóló 23/2007. (IV. 17.) FVM rendelet (továbbiakban: Rendelet) 9. § (3a) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el a jogszabályi rendelkezés hivatkozott számú egyedi ügyekben történő alkalmazásának tilalmát.
- [2] 1.1. A perbeli felperesek a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához 2015. évben igényelhető támogatás iránti kérelmet nyújtottak be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (a továbbiakban: MVH), amelyeket az forráshiány miatt elutasított arra hivatkozással, hogy a felperesek nem érték el a támogatáshoz szükséges minimum pontszámot. A felperesek a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti kereseteket terjesztettek elő, amelyben kérték a határozatok hatályon kívül helyezését és a hatóság új eljárás lefolytatására kötelezését. Vitatták az MVH által alkalmazott pontszámítás helyességét, valamint azt, hogy nem biztosították számukra a fellebbezési jogot a hatósági határozatokkal szemben. Álláspontjuk szerint a támogatási kérelem forráshiány miatti elutasítására csak abban az esetben kerülhetett volna sor, ha egyébként elérték volna a támogatáshoz szükséges minimális pontszámot. Hivatkoztak a Kúria 44/2014. számú közigazgatási elvi határozatára, amely szerint a forráshiány miatti elutasítás nem azonos az alacsony pontszám miatti elutasítással. A felperesek szerint ebből azt következik, hogy esetükben biztosítani kellett volna a fellebbezés lehetőségét, amit a bírósági felülvizsgálat nem vált ki. Úgy vélik, hogy a Rendelet 9. § (3a) bekezdése az egységes kúriai jogértelmezést próbálja megkerülni és kijátszani, amelyről arra következtettek, hogy ez joggal való visszaélés, ami ráadásul a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközik, mivel már annak hatálybalépése előtt benyújtották a pályázatot. Mindez szerintük olyan lényeges eljárási szabálysértés, ami az ügy érdemére is kihatással van.

- [3] 1.2. Az indítványozó bíró álláspontja szerint a támadott rendelkezés sérti a jogállamiság elvét és a jogorvoslat-hoz való jogot, mivel a szabályozás a felperesek helyzetét hátrányosan érintő visszamenőleges jogalkotásnak minősül. A 2015. évi támogatási kérelmének benyújtását követően hatálybalépett rendelet-módosítás alapján – amely a minimális pontszámot el nem érő támogatási kérelmeket forráshiány miatt utasítja el – megfosztja a nem támogatott kérelmek benyújtóit a fellebbezés jogától. Szerinte a kérelem benyújtása és elbírálása közötti időszakban hatálybalépett jogszabály-módosítások nem vonhatják el a fellebbezési jogot a közigazgatási eljárásban, mert az az eljárás kiszámíthatóságát, a jogbiztonságot kérdőjelezi meg. A közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslatot nem pótolhatja a bírósági felülvizsgálat, a bíróság nem vonhatja el a másodfokú hatóság hatáskörét, nem veheti át annak szerepét. A 22/1995. (III. 31.) AB határozatra hivatkozva kifejti, hogy a jogorvoslat-hoz való jog nem azonos a bírósághoz fordulás jogával és nem jelent korlátozhatatlan jogot. Előadta azt is, hogy a 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban MVH eljárási törvény) a fellebbezés kizártságát a jogosultsági keret kimerüléséhez vagy a forráshiányhoz köti, ami azonban a bírósági gyakorlat szerint nem azonos az alacsony pontszámmal.
- [4] 2. A három külön kezdeményezésben előterjesztett ügyet azok tartalmi azonosságára tekintettel az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló a 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 58. § (2) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

II.

- [5] Az Alkotmánybíróság az alábbi alaptörvényi és jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését.

- [6] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [7] 2. Az MVH eljárási törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„56. § (1) Fellebbezés benyújtásának nincs helye, amennyiben a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szerv

[...]

b) a kérelmet a jogosultsági keret kimerülése vagy forráshiány miatt utasítja el”.

- [8] 3. A Rendelet indítvánnyal érintett, 2015. július 14. napjától 2016. december 31. napjáig hatályos rendelkezései:

„9. § (3a) A Tv. 32. § (1) bekezdés c) pontja szerint rangsorba állított támogatási kérelmek esetén a támogatás igénybevételéhez szükséges minimális ponthatárt a rendelkezésre álló forrás ismeretében az IH ügy határozza meg, hogy a támogatás nyújtására fordítható keretösszeg még teljességgel fedezze a minimális ponthatárt elért kérelem és a rangsorban azt megelőző támogatási kérelmek összesített támogatási igényét. Az így megállapított ponthatárt el nem érő támogatási kérelmet az MVH a Tv. 56. § (1) bekezdés b) pontja szerinti forráshiány miatt elutasítja.”

„36/M. § Az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap társfinanszírozásában megvalósuló egyes agrár-vidékfejlesztési támogatási rendeleteknek a Herman Ottó Intézet megalapításával összefüggő módosításáról szóló 33/2015. (VII. 13.) MvM rendelettel [a továbbiakban: 33/2015. (VII. 13.) MvM rendelet] megállapított 9. § (3a) és (3b) bekezdést a 33/2015. (VII. 13.) MvM rendelet hatálybalépésekor folyamatban lévő eljárásokban, valamint a folyamatban lévő bírósági felülvizsgálati eljárásokban is alkalmazni kell.”

III.

- [9] Az indítvány nem megalapozott.
- [10] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [11] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak, tehát azokat jogosult nyújtotta be. Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek ugyancsak megfelelnek az indítványok. Tartalmazzák az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pontja szerinti megjelöléseket (az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó rendelkezéseket), továbbá a bíró által alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezés alkalmazási tilalmának indítványozását. Kifejti a bíró az eljárás megindításának indokait, megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyekhez okszerűen és indokolással ellátva kapcsolja az alaptörvényi rendelkezéseket.
- [12] 2. Az indítványozó szerint a támadott jogszabályhely sérti az Alaptörvényben biztosított jogorvoslathoz való jogot.
- [13] 2.1. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.
- [14] Az indítványozó szerint a 22/1995. (III. 31.) AB határozatra tekintettel a jogorvoslathoz való jog nem azonos a bírósághoz fordulás jogával. Ez önmagában nézve kétségtelen, az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog nem jelenti szükségképpen a bírósághoz fordulás jogának biztosítását, azaz nem feltétlenül kell biztosítani a bírói utat. Azonban ebből nem következik az indítványozó azon állítása, miszerint a közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslatot nem pótolhatja a bírósági felülvizsgálat. A bírósági felülvizsgálat lehetősége valóban szűkebb körű a fellebbezéshez képest és főszabályként halasztó hatálya sincsen, azonban ez még nem zárja ki a hatékonyságát. A jogorvoslat szükségképpeni eleme ugyanis annak hatékonysága, ez következik az Alkotmánybíróság több évtizedes – az Alaptörvény változatlan szabályozására tekintettel továbbra is irányadó – gyakorlatából és a nemzetközi egyezmények (különös tekintettel az Emberi Jogok Európai Egyezménye 13. cikkére) által felállított követelményekből egyaránt.
- [15] A hatékonyság szükséges feltétele, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot igénybe venni, a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége. Az Alkotmánybíróság állandósult gyakorlata értelmében ugyanis „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [60]}. Továbbá „a jogorvoslathoz fűződő jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére meghatározott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége.” {22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [16] Az indítványozó nem fejtette ki, hogy materiálisan sérülni véli-e a hatékony jogorvoslat lehetőségét, nem utalt olyan körülményre, amely tekintetében – szemben a fellebbezés nyújtotta lehetőséggel – nem tudja érdemben felülbírálni a hatóság határozatát.
- [17] 2.2. Az Alkotmánybíróság – némileg más megközelítésben és indirekt módon – már foglalkozott a fellebbezés kizártságának kérdésével, amikor a 25/2015. (VII. 21.) AB határozatban megállapította, hogy „a felperesek él-

hetek, és a kereseteik alapjául fekvő ügyekben éltek is a jogorvoslathoz való alapjogukkal: keresettel támadták meg az indítványozó bíróság előtt az általuk sérelmesnek tartott földhivatali határozatokat.” (Indokolás [36]). Ez a megállapítás azért bír jelentőséggel jelen ügy szempontjából, mert abban az ügyben szintén kizárt volt a közigazgatási határozattal szembeni fellebbezés lehetősége. Az Alkotmánybíróság tehát evidensnek tekintette, hogy a jogorvoslathoz való jog az adott ügyben a bírósági felülvizsgálat által biztosítva volt.

- [18] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy más közigazgatási ügycsoportokban is ismert a fellebbezés kizártsága, hiszen azt a magyar jogi szabályozás számos esetben, különféle okokból megengedi. Ennek oka, hogy a jogalkotót illeti meg a döntési jog azzal kapcsolatban, hogy mit tekint hatékony jogorvoslatnak, az Alaptörvény ugyanis a fentiek szerint nem egy bizonyos jogorvoslati formához biztosítja a jogot, hanem általánosságban a hatékony jogorvoslathoz.
- [19] Jelen ügyben a pontok számítása lehet az a törvényességi kérdés, amelynek felülvizsgálhatósága által a jogorvoslat hatékonynak tekinthető, ez pedig a bírósági felülvizsgálat folytán biztosított.
- [20] 2.3. Az indítványozó hivatkozik arra is, hogy az MVH eljárási törvény a fellebbezés kizártságát a jogosultsági keret kimerüléséhez vagy a forráshiányhoz köti, ami az állandó bírósági gyakorlat szerint nem azonos az elért alacsony pontszámmal. Ezzel tulajdonképpen arra utal, hogy a jogalkotó önkényesen zárta ki a fellebbezés lehetőségét. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság mindösszesen arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy a jogalkotó a támadott jogszabályi rendelkezésben nem arról döntött, hogy a bíróság gyakorlatának ellenében is egyenlőséget von a két feltétel között, hanem a rendelkezésre álló keretösszeget eleve úgy osztja fel, hogy az a ponthatár felett lévő kérelmek összesített támogatási igényét fedezze. Ez csak a keretösszeg hatékony felhasználását célzó jogalkotói döntésnek tekinthető, amely viszont szükségképpen együtt jár azzal, hogy a ponthatárt el nem érő pályázatokra már forrás sem marad. Ez a szabályozás ugyan felvethetné a kérdést, hogy sikeres jogorvoslat esetén a hatóság honnan teremtené meg a fedezetet a kérelem támogatásához, azonban önmagában nem vet fel alkotmányossági kérdést.
- [21] 2.4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a támadott jogi szabályozás nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jogot.
- [22] 3. Az indítványozó azt is állította, hogy a támadott szabályozás a felperes helyzetét hátrányosan érintő visszamenőleges jogalkotásnak minősül.
- [23] 3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint „[k]övetkezetes az alkotmánybírósági gyakorlat a tekintetben, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet az említett tilalomba ütközőnek, ha a hatálybalépés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 324–325. megerősítette: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}. Ugyanakkor „önmagában az, hogy a jogalanyok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna, hogy egy jogszabály miként módosul, nem ad módot a jogbiztonság címén az alaptörvény-ellenesség megállapítására. A visszaható hatályú jogalkotás tilalmának ilyen kiterjesztő értelmezése alkotmányjogi alapokon nem indokolható.” {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32], megerősítette: 1/2016. (I. 29.) AB határozat, Indokolás [55]–[56], valamint 7/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [19]–[21] és 8/2016. (IV. 6.) AB határozat, Indokolás [55]–[57], legutóbb: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [43]}. Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen {például: 110/2009. (XI. 18.) AB határozat, ABH 2009, 971, 984. megerősítette: 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [24] 3.2. Az indítvány tartalma alapján megállapítható, hogy az indítványozó a visszaható hatály tilalmára nem általánosságban és nem is a pályázati források elosztásának új alapokra helyezésével kapcsolatban, hanem kifejezetten a fellebbezési jog kizárására tekintettel hivatkozik. Ekként az indítvány közvetlenül összefügg az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének állított sérelmével. Az indítványozó érvelése alapján az minősül tiltott

visszamenőleges jogalkotásnak, hogy a támogatási kérelmek benyújtása után fosztotta meg a kérelmezőket a fellebbezés jogától.

- [25] Bár az indítványozó kifejezetten nem kérte a Rendelet 36/M. § alaptörvény-ellenességének kimondását, azonban az indítvány tartalmazza az ezzel kapcsolatos indokolást is (az alkalmazási tilalom kizárásának indítványozása pedig szükségképpen vonja ezt magával), így az Alkotmánybíróság vizsgálata során ezt a rendelkezést csak annyiban vette figyelembe, amennyiben az – mint ténykérdés – a támadott jogszabályi rendelkezés állított alaptörvény-ellenességét szorosan érinti. Nem vizsgálta azonban (a bírói kezdeményezés konkrét normakontroll jellegéből adódóan nem is vizsgálhatta) a támadott jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő bírósági felülvizsgálatok során való alkalmazásának előírását.
- [26] 3.3. Amennyiben az Alkotmánybíróság megállapította volna a jogorvoslathoz való jog sérelmét, akkor az a visszaható hatálytól függetlenül is alaptörvény-ellenességre vezetett volna. Viszont az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmének hiányából az következik, hogy a fentiek alapján a visszaható hatály tilalmába ütközés sem állapítható meg. Ugyanis önmagában a fellebbezési jog kizárása nem vezetett jogkorlátozáshoz, nem állapított meg a felperesek számára kötelezettséget, nem minősítette jogellenessé a felperesek magatartását, ráadásul még azt a – fentiek szerint egyébként sem alaptörvény-ellenességre vezető – körülményt sem veti fel, hogy a módosítás fényében esetleg a felperesek máshogy cselekedtek volna. A támadott jogszabályi rendelkezés kizárólag a felperesek helyzetére – a jogorvoslathoz való jog biztosíttósága folytán – ki nem ható változást eredményezett, amely valójában a hatóságra nézve állapított meg kötelezettséget és amelyről az MVH a határozatokban megfelelően ki is oktatta a felpereseket. Ennélfogva a jogszabályi rendelkezés az indítványozó bíró előtt fekvő eljárásokban való alkalmazásának előírása nem veti fel a visszaható hatály tilalmának sérelmét.
- [27] 4. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. § (1) bekezdése, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Rendelet 9. § (3a) bekezdése alaptörvény-ellenessége megállapítására és a konkrét ügyekben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezéseket a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2017. június 7.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/637/2017.

