

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3022/2019. (I. 21.) 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.35.662/2017/7. 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 (dr. Törőcsik Attila ügyvéd, 6721 Szeged, Lengyel utca 13.) eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.35.662/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte, a Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/4486/2 (2016) számú határozatára is kiterjedő hatállyal, egyben kérve a támadott ítélet, illetőleg határozat végrehajtásának felfüggesztését is.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás során megállapított tényállás szerint az indítványozó 2009. október 22. napján az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához a 2009. évtől nyújtandó támogatások részletes feltételeiről szóló 113/2009. (VII. 26.) FVM rendelet (a továbbiakban: Jogcímrendelet) alapján támogatás iránti kérelmet nyújtott be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatóságához mint elsőfokú hatósághoz. Az elsőfokú hatóság 2010. május 11. napján kelt határozatában az indítványozó támogatási kérelmének helyt adott akként, hogy az indítványozó számára 12,81 EUME üzemméret után járó 40 000 eurónak megfelelő forint összegű jövedelempótló támogatást ítél meg. Az indítványozó kérelmére a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 2010. november 19. napján kelt határozatával a támogatás összege 90 %-ának kifizetését engedélyezte. Az indítványozó 2016. március 31. napján a megítélt támogatási összeg fennmaradó 10 %-os mértékére vonatkozóan kifizetési kérelmet nyújtott be, mely kérelmet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 2016. augusztus 16. napján kelt, 168/0303/207/31/2009. számú határozatával elutasított, egyúttal az indítványozó támogatási jogosultságát megszüntette, és egyben kötelezte az indítványozót a jogosulatlanul igénybe vett támogatás teljes összegének visszafizetésére. A határozat indokolása szerint az indítványozó nem érte el a jóváhagyott támogatási kérelemben a 4. évre vállalt üzemméretet (12,81 EUME), így a már kifizetett támogatás a Jogcímrendelet 9. § (9) bekezdése értelmében jogosulatlanul igénybe vett támogatásnak minősül. A határozat ezen túlmenően hivatkozott a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Eljárási tv.) 69. § (1) bekezdés e) pontjára is.
- [3] 1.2. A határozattal szemben az indítványozó fellebbezést nyújtott be. A másodfokon eljáró Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/4486/2 (2016) számú, 2016. november 14. napján kelt határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, tekintettel arra, hogy az indítványozó 2015-ben összesen 11,08 EUME üzemméretet teljesített a 4. évre vállalt 12,81 EUME üzemméret helyett, továbbá a támogatási időszak teljes időtartama alatt nem tartotta fenn a TCS/TÉSZ tagságát.
- [4] 1.3. Az indítványozó ezt követően benyújtott kereseti kérelmében kérte az első- és másodfokú határozatok hatályon kívül helyezését a hatóság új eljárásra kötelezése nélkül. Álláspontja szerint az elsőfokú hatóság eljárási szabálysértést követett el, amikor határozatában az ügy tárgyaként csak a kifizetési kérelem elutasítását jelölte meg, holott a határozatban a támogatási jogosultság megszüntetéséről és a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetéséről is rendelkezett, amivel megsértette a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályiról szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 72. § (1) bekezdés c) pontját. Anyagi

jogszabálysértésként hivatkozott az Eljárási tv. 57. § (3) bekezdése, valamint a 69. § (8) bekezdése sérelmére, megítélése szerint ugyanis nem kötelezhető a támogatási összeg visszafizetésére, mert az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése szerinti ötéves elévülés eltelt.

- [5] 1.4. A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.108/2017/7. számú ítéletével a Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/4486/2 (2016) számú határozatát az elsőfokú határozatra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte. Az ítélet rögzítette, hogy az elsőfokú határozat a tárgyában megjelölt kérelem elbírálásának jelentőségét jóval meghaladó további kérdésekben is állást foglalt, azonban mind a rendelkező részből, mind pedig az indokolásból egyértelműen megállapítható, hogy a hatóság milyen tartalmú döntést hozott, ezért ez nem tekinthető az ügy érdemére kiható jogsértésnek. Az ítélet szerint az Eljárási tv. és a Jogcímrendelet az általános és a speciális viszonyában vannak egymással, mely vonatkozásban általánosnak az Eljárási tv. rendelkezései minősülnek. Az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése tartalmazza azon jogszabályi rendelkezést, hogy intézkedésben való jogosulatlan részvétel megállapítására a jogosultságot megállapító határozat közlésétől számított öt éven belül van lehetőség. A Jogcímrendelet ehhez képest olyan speciális rendelkezést, amely a jogosulatlan részvétel megállapításának határidejére vonatkozik, nem tartalmaz, melyből következően az alperesnek a határozatát az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése szerinti határidőre figyelemmel kellett volna meghoznia, mely határidő jogvesztő jellegű. A bíróság arra nem látott lehetőséget, hogy az elsőfokú és másodfokú határozatokat anélkül helyezze hatályon kívül, hogy az elsőfokú hatóságot új eljárásra köteleznék, ugyanis ebben az esetben az indítványozó kifizetési kérelme elbírálás nélkül maradna.
- [6] 1.5. A jogerős ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, melyben a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, valamint az indítványozó keresetének elutasítását kérte, mely felülvizsgálati kérelemnek a Kúria helyt adott. A Kúria érvelése szerint az Eljárási tv. szerinti elévülési időtartam csak abban az esetben irányadó, amennyiben közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktus nem rendelkezik eltérően, jelen esetben azonban az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom rendelet 3. cikkére is tekintettel kell lenni, mely szerint a közösségi joggal kapcsolatos szabálytalanság megállapítására vonatkozó jog addig nem évülhet el, amíg az adott program le nem zárul, a 3. cikk (1) bekezdés (4) albekezdése pedig jogvesztő határidőként az elévülési idő kétszeresének megfelelő időszak utolsó napját írja elő. Ekként, miközben az intézkedésben való jogosulatlan részvétel megállapítására az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése szerinti ötéves határidőn túl valóban nincs jogszerű lehetőség, azonban ez a rendelkezés csak akkor volna alkalmazandó, ha az indítványozó már eleve úgy vett volna részt a programban, hogy annak jogszabályi feltételeit már a kérelem benyújtásakor sem teljesítette volna. Jelen esetben azonban az indítványozó támogatási jogosultságát azáltal veszítette el, hogy a támogatási kérelemben vállalt üzemméretet a 4. évben nem teljesítette, mely jogsértés Jogcímrendelet szerinti szankciója az uniós jog szerinti eltérő elévülési határidőn belül a már kifizetett támogatási összeg visszafizetése. A Kúria ítéletében külön is kiemelte, hogy az indítványozó jogértelmezése nem csupán a jogalkotó szándékával lenne nyilvánvalóan ellentétes, hanem az Alaptörvény 28. cikkének azon követelményét sem teljesítené, hogy a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.
- [7] 1.6. Az ítélettel szemben az indítványozó terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-ára alapítva, kérve a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.35.662/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, a Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/4486/2 (2016) számú határozatára is kiterjedő hatállyal, és egyben kérve a támadott ítélet, illetőleg határozat végrehajtásának felfüggesztését is.
- [8] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott ítéletek, illetőleg közigazgatási határozat sértik az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogát, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jogát, ugyanis a határozat sérti a Ket. 72. § (1) bekezdés c) pontját, a bíróságok pedig az indítványozó ezen jogszabálysértéssel kapcsolatos érveit nem vizsgálták meg. Érvelése szerint a Kúria tévesen értelmezte az Eljárási tv. elévüléssel kapcsolatos 69. § (8) bekezdését, hiszen a jogalkotó éppen az alapügyben szereplő esetekre rendelte alkalmazni ezt a szabályt. Megítélése szerint a Kúria ítélete ellentmond mind a jogalkotó akaratának, mind pedig a kialakult és egységes bírói gyakorlatnak, melyet részben a 4/2003. PJE határozattal, részben más ügyben született bírói döntéssel támasztott alá. Az alkotmányjogi panasz szerint a Kúria ítéletében figyelmen kívül hagyta az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerinti jogszabályi hierarchia megtartásához és betartásához fűződő bírói jogalkalmazói kötele-

zettséget, amikor a Jogcímrendelet primátusát állapította meg a jogforrási hierarchiában felette elhelyezkedő Eljárási tv.-nyel szemben. Álláspontja szerint azáltal, hogy a perbeli jogvitát érdemben eldöntő Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése a konkrét ügyben alkalmazható, a Jogcímrendelet alkalmazására egyáltalán nem kerülhetett volna sor. Az indítványozó ezen túlmenően arra is utalt alkotmányjogi panaszában, hogy a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény R) cikkét is. Az indítványozó azt is állította továbbá, hogy a Kúria jogszabálysértő módon szélesítette ki az Euratom rendelet kereteit, és azt kifejezetten az indítványozó kárára és hátrányára értelmezte. Az alkotmányjogi panasz végezetül arra is kitér, hogy mind a támadott közigazgatási határozat, mind pedig a bírói döntések ellentétesek a Ket. 1. § (2) bekezdésével, valamint 50. § (6) bekezdésével.

- [9] 1.7. A Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.108/2017/14. számú végzésével a Kúria ítéletének végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztette, tekintettel arra, hogy a bíróság megítélése szerint a végrehajtás felfüggesztése kevesebb hátránnyal jár, mint amit a végrehajtás felfüggesztésének elmaradása okozna.
- [10] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [11] 2.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Kúria mint felülvizsgálati bíróság ítéletét az indítványozó jogi képviselője 2018. augusztus 9. napján vette át, míg az alkotmányjogi panasz 2018. október 3. napján, határidőben került benyújtásra. A jogi képviselővel eljáró indítványozó csatolta az eljáró jogi képviselő meghatalmazását. Az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az indítvány e tekintetben is megfelel a törvényi feltételeknek. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ra alapított alkotmányjogi panaszát.
- [12] 2.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele [Abtv. 27. § a) pont, 52. § (1b) bekezdés b) pont], hogy az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított joga sérelmére hivatkozzon. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény R) cikke és T) cikk (2) bekezdése nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait tartalmazza, így azok értelemszerűen nem vethetik fel az indítványozó Alaptörvényben garantált jogának sérelmét sem {legutóbb hasonlóan: 3345/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [12]}. Ennek megfelelően az indítvány e vonatkozásában nem teljesíti az Abtv. 27. § a) pontja szerinti követelményt.
- [13] 2.3. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kétye, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}.
- [14] Az alkotmányjogi panasz Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét állító elemeivel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy az indítványozó azon érveit, amelyeket kifejezetten az eljáró bíróságok eljárásával és ítéletével kapcsolatosan fogalmazott meg, a XXVIII. cikk (1) bekezdésének keretei között, míg a Miniszterelnökséget vezető miniszter eljárásával és határozatával kapcsolatos, az eljáró bíróságok által is vizsgált érveket a XXIV. cikk (1) bekezdésének keretei között értékelte.
- [15] Az Alkotmánybíróság következetes, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető gyakorlata szerint nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntések jog-, illetve törvényszerűségét, ezért „[ö]nmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az indítvány azon elemeit, amelyek a hatósági, illetőleg bírói döntések egyes törvényekbe (így különösen a Ket. rendelkezéseibe) ütközését állítják, nem vizsgálhatja.
- [16] Az Alkotmánybíróság vizsgálata ezzel összefüggésben kizárólag az indítványozó azon érvére terjedhet ki, miszerint az eljáró bíróságok nem vizsgálták meg az indítványozó Ket. 72. § (1) bekezdés c) pontjának sérelmét állító érveit, tekintettel arra, hogy „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossggal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában

- számot adjon” {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapítja, hogy – az indítványozó állításával ellentétben – az első fokon eljáró Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében kétséget kizáróan érdemben megvizsgálta az indítványozó Ket. 72. § (1) bekezdés c) pontjának állított sérelmét, és álláspontját részletesen megindokolta. Önmagában az a tény, hogy ezt az indokolást az indítványozó adott esetben vitatja, nem vetheti fel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmének a kételyét {hasznlóan: 3289/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [16]}. A Kúria a felülvizsgálati eljárásban a jogerős határozatot csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálhatja felül, és miként azt a Kúria határozata is kifejezetten rögzíti, az alapügy alperesének felülvizsgálati kérelme a magyar és uniós elvülési szabályok megsértésén alapult, az indítványozó pedig felülvizsgálati ellenkérelmet nem terjesztett elő. Ebből következően a Kúriának sem kötelezettsége, sem pedig lehetősége nem volt arra, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszában szereplő, a Ket. 72. § (1) bekezdés c) pontjának sérelmét állító érveit megvizsgálja, már csak azért sem, mert ilyen érv a felülvizsgálati eljárásban nem került előterjesztésre.
- [17] Az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki annak vizsgálatára sem, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás és az abból levont következtetés megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat {elsőként lásd: 3237/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [12]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogszabályok értelmezése a bíróságok, és nem az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {elvi rögzítését lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Az Alkotmánybíróság a bíróságok ítéleteit csak akkor bírálhatja felül, ha azok az Alaptörvény megsabta értelmezési tartományt megsértik, és ezáltal a bírói döntés alaptörvény-ellenes lesz {lásd például: 3073/2017. (IV. 19.) AB végzés, Indokolás [29]}. Az a kérdés, hogy az Eljárási tv. 69. § (8) bekezdése és a 2988/95/EK, Euratom rendelet 3. cikke az alkotmányjogi panasz tárgyát képező ügyben alkalmazható-e, illetőleg az elvülés bekövetkezett-e, egyértelműen az alaptörvényi értelmezési tartományon belüli, szakjogi kérdésnek tekinthető {hasznlóan lásd: 3129/2018. (IV. 9.) AB végzés, Indokolás [17]}, és nem értékelhető sem a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot biztosító XXIV. cikk (1) bekezdése, sem pedig a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot rögzítő XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmeként.
- [18] Az Alkotmánybíróság az indítványozó azon állításával kapcsolatosan, miszerint a Kúria döntése ellentmond az egységes bírói gyakorlatnak, rámutat arra, hogy az Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdése értelmében kifejezetten a Kúria – és nem pedig az Alkotmánybíróság – feladata, hogy biztosítsa a bíróságok jogalkalmazásának egységét. Ennek megfelelően önmagában az nem alkotmányossági kérdés és ekként az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét sem vetheti fel, hogy a bíróságok hasonló ügyekben hasonló vagy eltérő döntéseket hoznak-e, a jogegység biztosítása ugyanis, ha annak szükségessége felmerül, a bíróságokra kötelező jogértelmezés keretében a Kúria feladata {legutóbb például: 3345/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [18]}.
- [19] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem, ennek megfelelően az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételek egyikének sem.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság mindezen érvek alapulvételével az alkotmányjogi panaszt – az Ügyrend 5. §-a alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.
- [21] Tekintettel arra, hogy az alapügyben első fokon eljáró bíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 359/C. § (1) bekezdése alapján, az Abtv. 53. § (4) bekezdésével összhangban a jogerős döntés végrehajtását az Alkotmánybíróság eljárásának befejezéséig felfüggesztette, ezért az Alkotmánybíróságnak nem kellett döntenie az Abtv. 61. § (1) bekezdése szerinti végrehajtás felfüggesztése tárgyában előterjesztett kérelemről.

Budapest, 2019. január 15.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1563/2018.

• • •