

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3124/2015. (VII. 9.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.Kpk.46411/2013/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.Kpk.46411/2013/10. számú végzése a késedelmi pótlék vonatkozásában alaptörvény-ellenes, ezért a végzést megsemmisíti.

Indokolás

I.

- [1] Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján kérte az Alkotmánybíróságot, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 34.Kpk.46411/2013/10. számon hozott végzése alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, és ezért azt semmisítse meg.
- [3] Az alapul szolgáló tényállás szerint az indítványozó ellen a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) versenyfelügyeleti eljárásban 1,2 milliárd forint bírságot szabott ki a tisztességtelen piaci magatartás és versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-ának megsértése miatt. A GVH határozatát az indítványozó bíróság előtt keresettel támadta meg, egyúttal a teljesítési határidőn belül a bírság összegét befizette. Az elsőfokú bíróság az indítványozó keresetének helyt adott, a GVH határozatát hatályon kívül helyezte és a hivatalt új eljárás lefolytatására kötelezte. A másodfokú bíróság – részben eltérő indokolás mellett – az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A Tpv. 83. § (5) bekezdése alapján a GVH 2011. október 26-án visszautalta az indítványozónak a bírság összegét, továbbá annak a törvényi rendelkezés szerint számított kamatát, több mint 321 millió forintot.

- [4] A jogerős ítéletet az indítványozó és a GVH felülvizsgálati kérelemmel támadta meg. A Kúria a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú ítéletet pedig akként változtatta meg, hogy az indítványozó keresetét elutasította. Ezt követően az indítványozó 2013. szeptember 10-én a bírság összegét újra befizette. A GVH 2013. szeptember 24-én kelt végzésével megindította a végrehajtást a korábban visszautalt bírság után kifizetett kamat, valamint a visszautalás napját követő naptól (2011. október 27.) 2013. szeptember 10-ig terjedő időre késedelmi pótlék (körülbelül 266 millió forint) megfizetése iránt. Az indítványozó a végzést közigazgatási nemperes eljárásban bíróság előtt megtámadta, a bíróság a kérelmét elutasította. A bírósági végzés indokolása szerint a GVH jogszerűen rendelhette el a végrehajtást a Tptv. 89. § (2) bekezdése alapján a tartozatlan kamatösszeg visszafizetése iránt az alaphatározat (Vj-130/2006/239.) végrehajtása keretében. Úgy ítélte meg, hogy a késedelmi pótlék végrehajtásának elrendelése is jogszerű volt, miután a kúriai ítélet *ex tunc* hatállyal bír, a GVH határozata eleve is jogszerű volt. A bíróság szerint erre figyelemmel „vissza kell állítani az eredeti állapotot”, azaz olyan helyzetet kell teremteni, mintha folyamatosan fennállt volna a bírságfizetési kötelezettség. Így arra az időre, amikor nem volt a GVH birtokában a bírság összege, az indítványozó késedelmi pótlék fizetésére köteles a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 132. § (1) bekezdésének a) pontja alapján. A bíróság – kommentári idézetre hivatkozva – kimondta, a pótlékfizetési kötelezettség független a kötelezett felróhatóságától, objektív jogkövetkezménye a mulasztásnak, „az idegen pénz használatának ellenértékét” képezi.
- [5] A kiegészített alkotmányjogi panasz szerint a bírósági végzés sérti az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát, mert a bíróság nem tett eleget indokolási kötelezettségének: „az eljáró bíróság lényegében tautologikus érveléssel indokolta döntését, és nem vizsgálta meg az Indítványozó jogorvoslati kérelmét alátámasztó érveket.” A pótlékfizetési kötelezettséggel összefüggésben kifejtette, hogy a jogerős ítélet alapján jogszerűen tartotta magánál a bírság összegét, a kúriai ítélet megszületéséig nem állt fenn bírságfizetési kötelezettsége. Az ezzel ellentétes értelmezés sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát, illetve a jogorvoslathoz való jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]. A jogorvoslati jog ugyanis nem volt hatékony: a felülvizsgálati eljárás idejére az indítványozónak késedelmi pótlékot kellett fizetnie anélkül, hogy ezt kifejezett jogszabályi rendelkezés írta volna elő. A késedelmi kamat visszafizetésével kapcsolatban ott látta sérülni a tisztességes eljáráshoz való jogot, illetve a jogorvoslathoz való jogot, hogy

a végrehajtást elrendelő végzés lényegében önmaga keletkeztette azt a formális jogalapot, amely alapján a kamatot behajtották. A kamatfizetés jogalapját az indítványozó tehát nem tudta hatékonyan vitatni, a végrehajtást megindító végzés ellen csak egyfokú nemperes jogorvoslati út állt rendelkezésre. Mindez azt is jelentette az indítványozó szerint, hogy tulajdona védelmében nem tudott hatékonyan fellépni. A GVH megfelelő jogszabályi rendelkezés hiányában, a meglévő jogszabályi előírások önkényesen kiterjesztő értelmezésével vonta el végrehajtási eljárásban a tulajdonát. Ezért sérült az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való joga is. Az indítványozó végül hivatkozott a jogbiztonság [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] sérelmére is, mert a GVH és a bíróság a Tptv. 83. § (5) bekezdésére alapította az indítványozó kamat(vissza)fizetési kötelezettségét, miközben ilyen (vagyis ellentétes irányú) fizetési kötelezettség a megjelölt rendelkezésből nem következik. A Tptv. 83. § (5) bekezdésének önkényes, tételes kógens jogi normából nem levezethető értelmezésével okoztak az indítványozónak olyan alapjogsérelmet, mely ellentétes a jogbiztonság elvével is.

- [6] Az indítványozó azzal is érvelt, hogy a bírósági végzés alaptörvény-ellenessége az alaphatározat (vagyis a kúriai ítélettel hatályába visszahelyezett GVH határozat) alaptörvény-ellenességéből is fakad. Az indítványozó ezzel a kúriai döntéssel szemben szintén előterjesztett alkotmányjogi panaszt. Ezt az Alkotmánybíróság a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatával részben elutasította, illetve részben visszautasította.
- [7] Az indítványozó megjelölte az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt egyes alapjogai (6. Cikk és első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikk) sérelmét is, ezzel összefüggően külön kérelmet azonban nem fogalmazott meg, indokolást nem terjesztett elő.

II.

- [8] Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott rendelkezései:

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

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XXVIII. cikk Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

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

III.

[9] Az Alkotmánybíróság tanácsa az alkotmányjogi panaszt 2014. november 4. napján befogadta. A testület megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt határidőn belül nyújtották be, és az indítvány kielégíti az Abtv. 52. § (1a) bekezdésében megfogalmazott határozott kérelemmel szemben támasztott követelményeket. További jogorvoslat nem állt rendelkezésre a megtámadott végzéssel szemben. Az indítványozó a GVH előtti alapeljárásban ügyfél volt, a GVH végzése az indítványozó ellen kiszabott bírsághoz kapcsolódó késedelmi pótlék és tartozatlanul fizetett kamat végrehajtásának megindításáról szól, annak kötelezettje az indítványozó. A közigazgatási nemperes eljárásban az indítványozó kérelmezőként járt el. Az indítványozó ezért jogosultnak és érintettnek tekintendő. A panaszos az Alaptörvényben biztosított jogai sérelmét állította [XIII. cikk; XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés]. A közigazgatási nemperes eljárásban hozott végzés az Abtv. 27. §-a szerinti ügy érdemében hozott bírói döntésnek minősül annak ellenére, hogy a versenyjogi felelősség kérdésében a GVH-határozatban, illetve az annak törvényességét felülvizsgáló bírói ítéletekben döntöttek, és az alapul fekvő hatósági eljárás részének minősül a közigazgatási végrehajtás is {13/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [63]}. A döntés érdemi jellegét az Abtv. 27. §-a alkalmazása során ugyanakkor nem az alapul szolgáló eljárásra vonatkozó szabályok, hanem az Abtv. rendszerében kell vizsgálni. E tekintetben az Alkotmánybíróság figyelemmel volt arra, hogy a végzésben a közigazgatási végrehajtás megindításának törvényességét vizsgálta a bíróság, mely a végrehajtási szakasz érdemének tekintendő. Figyelembe vette továbbá azt is az Alkotmánybíróság, hogy a GVH döntése olyan követelés végrehajtását is előírta (nevezetesen a GVH által kifizetett kamat visszafizetése), melyről az alaphatározat kifejezett módon nem rendelkezett, így a végrehajtás iránti intézkedés lényegében a kamat-visszafizetés érdeméről való döntésnek minősül.

- [10] Az indítványozó a panaszában a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetett fel a következő összefüggésekben: összeegyeztethető-e az Alaptörvénnyel, ha a közigazgatási szerv kifejezett törvényi rendelkezés hiányában is a végrehajtási eljárást használja az általa korábban kifizetett kamat visszakövetelésére; illetve összhangban áll-e az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, hogy miután az indítványozó az adott helyzetet tekintve mindig jogszerűen járt el, a kúriai döntés következtében a pótlékfizetési kötelezettséget elkerülni nem tudta.
- [11] A GVH az alkotmánybírói eljárás irataiba betekintett, annak nyomán észrevételeit írásban benyújtotta az Alkotmánybíróshoz.

IV.

- [12] Az alkotmányjogi panasz részben megalapozott.
- [13] Az Alkotmánybírósnak a támadott végzést két vonatkozásban kellett alkotmányossági vizsgálat alá vonnia. Egyrészt a késedelmi pótlék, másrészt a kifizetett kamat végrehajtása tekintetében. Bizonyos vonatkozásokban (így például a bírósági indokolási kötelezettség teljesítése) a kérdések alkotmányjogi megítélése összevontan is vizsgálható volt, más tekintetben azonban elkülönült értékelést kívántak.
- [14] 1. Az indítványozó a végrehajtás körében hozott végzést elsődlegesen is a versenyjogi felelősséget megállapító döntés alaptörvény-ellenessége okán támadta. Miután azonban az Alkotmánybíró az indítványozó kúriai ítélet elleni alkotmányjogi panaszát a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatával megalapozatlannak találta, a jelen eljárás tárgyát képező végzés Alaptörvénnyel való összhangja ezen összefüggés alapján már nem lehet kétséges.
- [15] 2. Az indítványozó sérelmezte a megtámadott bírósági végzés indokolásának elégtelenségét is, mely sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljáráshoz való jogát. E vonatkozásban az indítványozó utalt a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra, mely szerint a bíróságok döntéseik indokairól az eljárási követelményeknek megfelelően kötelesek számot adni. Ennek kapcsán az Alkotmánybíró az azt a minimális elvárást állította fel, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alaposággal megvizsgálja és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. (Indokolás [34])

- [16] Az indítványozó szerint a végzés nem adott számot a döntés ténybeli és jogi indokairól, mivel az csak a konkrét jogszabályhelyből le nem vezethető értelmezést tartalmazza az „idegen pénz használatának ellenértékével kapcsolatban”. A kamatfizetéssel összefüggésben pedig a bíróság csak elfogadta a GVH álláspontját, és kísérletet sem tett arra, hogy mérlegelje az indítványozó által felhozott szempontokat.
- [17] Az Alkotmánybíróság megerősíti azt a korábbi álláspontját, hogy a fent hivatkozott elvárások a bíróságok indokolási kötelezettségével szemben nem jelentik azt, hogy a fél által előadott minden észrevételt vagy érvet a bírónak egyesével és részleteiben meg kellene cáfolnia. Az indokolási kötelezettségének eleget tehet a bíró úgy is, hogy a fél által felvetett kifogások alapján egészében kimerítve tárja fel a ténybeli és jogi összefüggéseket {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]}. Nem az indokolási kötelezettség teljesítésére tartozik, hogy ez az érvelés, logikai kapcsolat az indítványozó felfogásával egyezik-e vagy sem, illetve azt az indítványozó helyesnek vagy hibásnak véli-e.
- [18] Jelen ügyben az Alkotmánybíróság a konkrét végzés és az ügyben felhozott indítványozói kifogások vizsgálata alapján arra a következtetésre jutott, hogy az eljáró bíróság a kúriai ítélet *ex tunc* hatályából kiindulva értékelte a helyzetet, és jutott el oda, hogy a GVH döntése nem jogszabálysértő. A bíróság tehát elvetette az indítványozó által vallott kronológiai szempontú felfogást, melyre az indítványozó saját érvelését felépítette. Az eltérő kiindulópont miatt jutott a bíróság és az indítványozó más-más eredményre, mely azonban a végzés indokolásának hiányosságát alkotmányos értelemben nem veti fel.
- [19] Az alkotmányjogi panasz az indokolási kötelezettség teljesítésének elmaradása miatt ezért nem foghat helyt.
- [20] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette a végzésben alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket. Ennek kapcsán megállapította, hogy a kérdéses helyzeteket (késedelmi pótlékfizetési kötelezettség a bíróságnak a jogerős ítéletet követő visszafizetéstől a kúriai ítélet utáni ismételt megfizetéséig, a kifizetett kamat végrehajtási eljárásban történő érvényesítése) szabályozó egyértelmű és kifejezett törvényi rendelkezés sem a Tpvt.-ben, sem a Ket.-ben nincsen. A bíróság a kapcsolódó előírások értelmezése útján jutott el ahhoz a jogszabályi tartalomhoz, amely alapján a GVH végzését törvényesnek találta.
- [21] Az egyik ilyen releváns szabály a Tpvt. 89. § (2) bekezdésében található, melynek értelmében: „A vizsgáló, illetve – az eljáró versenytanács döntése tekintetében – az eljáró versenytanács hivatalból haladéktalanul, külön végzéssel megindítja a versenyfelügyeleti eljárás során hozott döntésének végrehajtását,

ha a 76. § (4) bekezdés *d)* pontjában meghatározott esetben, vagy – az (1) bekezdés szerinti esetben – a rendelkezésére álló adatok alapján megállapítja, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, vagy nem az előírtaknak megfelelően történt. A végrehajtási eljárás a végrehajtás megindításáról szóló végzésnek a kötelezettel való közlésével indul meg.” A másik a Tpvt.-nek a kamatfizetésre vonatkozó előírása [83. § (5) bekezdés]. Ennek – a visszafizetés idején hatályban volt szövege – értelmében: „Ha az eljáró versenytanács határozata jogszabályt sértett és ennek következtében az ügyfélnek igénye keletkezik a bírság visszatérítésére, a visszatérítendő összeg után a mindenkori jegybanki alapkamat kétszeres összegének megfelelő kamatot is meg kell téríteni. Végül a bíróság a Ket.-nek a késedelmi pótléokra vonatkozó előírását is alkalmazta [132. § (1) bekezdés]. Eszerint: „A kötelezett késedelmi pótlékot köteles fizetni, ha a) pénzfizetési kötelezettségének határidőben nem tett eleget, kivéve, ha törvény másként rendelkezik, [...]”.

[22] 4. Az Alkotmánybíróság előbb a késedelmi pótlékkal kapcsolatban vizsgálta meg a támadott végzést.

[23] 4.1. A késedelmi pótlék jellegét illetően az Alkotmánybíróság a 13/2015. (V. 14.) AB határozatában kifejtette, hogy: „A késedelmi pótlék a közigazgatási eljárásban a végrehajtás alapjául szolgáló aktusban előírt pénzfizetési kötelezettség határidőben történő teljesítése, vagy hatósági szerződés alapján igénybe vett támogatás vagy kedvezmény visszatérítése elmulasztásának jogkövetkezménye. A késedelmi pótlék jogi természetét tekintve joghátrány, amely a pénzfizetési (fő)kötelezettség határidőben történő teljesítése elmulasztásához kapcsolódik. A késedelmi pótlék a közigazgatási eljárásban objektív jogkövetkezmény, ugyanis nem függ attól, hogy a mulasztás felróható-e. A késedelmi pótlék kettős természetű jogkövetkezmény: egyrészt szankcionálja a mulasztást, ezáltal ösztönöz a hatósági aktusban megjelölt határidőben történő teljesítésre. Másrészt – mivel a késedelmi pótlék jogosultja az, akinek a javára a végrehajtható aktus alapján a fizetési kötelezettséget teljesíteni kell – kompenzációként is szolgál a jogosult számára.

A késedelmi pótlékfizetési kötelezettség akkor keletkezik, amikor az önkéntes teljesítésre nyitva álló határidő eredménytelenül telt el (vagyis a teljesítési határidő utolsó napját követő naptól). A pótlékfizetési kötelezettség mindaddig fennáll, ameddig a pénzfizetési kötelezettség teljesítésére sor nem kerül. Vagyis a késedelmi pótlékfizetési kötelezettség a teljesítési határidő elmulasztásához

kötődik a közigazgatási eljárásban, és nem a végrehajthatósághoz (vagyis ahhoz, amikortól kezdve a közigazgatási döntésben foglaltak állami kényszereszközök útján kikényszeríthető). A késedelmi pótlék tehát jogi természetű tekintve szankció.” (Indokolás [77]–[78])

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben is figyelemmel kellett lennie arra, hogy a késedelmi pótlék nem egyszerűen az idegen pénz használatának ellenértéke, hanem szankció. Ezt fejezi ki a – a bírói végzésben is idézett – Ket.-kommentár [Complex Jogtár (2015. május 4-én megismerhető változat), magyarázat a Ket. 132. §-ához] azon megfogalmazása, mely szerint „[a] késedelmi pótlék olyan pénzügyi szankció, amelynek kettős funkciója van: egyrészt erősíti a kötelezett határidőre történő önkéntes teljesítésében való érdekelttségét, másrészt egyfajta kárátalány jelleggel kompenzálja a késedelem nyomán a jogosultat ért hátrányokat.”

[24] Az általános közigazgatási (államigazgatási) hatósági eljárás sokáig nem ismer- te pénzfizetési kötelezettség elmulasztásának esetén alkalmazható joghátrányt, miközben például az adójog területén már hosszabb idő óta szabályozták. A Ket. a határidőre történő önkéntes teljesítésben való érdekeltséget terem- tette meg a késedelemhez járó szankció, a késedelmi pótlék intézményének bevezetésével. A Ket. felróhatóságtól független joghátrányként szabályozza a késedelmi pótléket. Egyúttal megteremti a pótlék mérséklésének, illetve el- engedésének a lehetőségét is, ha a kötelezett a végrehajtás foganatosítása során bizonyítja, hogy a teljesítés elmaradása neki nem róható fel, és hogy rajta kívül álló ok lehetetlenné teszi a határidőre való teljesítést, vagy az számára arány- talan nehézséget jelentene. A végrehajtási eljárásban fizetési kedvezményként a késedelmi pótlék is elengedhető vagy mérsékelhető, akár önállóan, akár más fizetési kedvezmény mellett. A késedelmi pótlék elengedéséhez, mérséklésé- hez a jogosult hozzájárulása szükséges [130. § (1)–(2) bekezdés]. A késedelmi pótlék alóli mentesülés tehát nem automatikus: azt meghatározott feltételek mellett és csakis a hatóság mérlegelési jogkörben hozott döntésétől függően lehet elengedni.

[25] A fentiekből következően a késedelmi pótlék egyrészt hasonló funkciót tölt be, mint a polgári jogviszonyokban a késedelmi kamat. Ugyanakkor a pótlék a közjogi viszonyból származó pénzfizetési kötelezettség elmulasztásának kö- vetkezménye, annak feltételeit nem az egymásnak mellérendelt felek alakít- ják szabad megállapodásukkal, hanem a jogalkotó, az állam egyoldalúan, aki egyben annak jogosultja is. A késedelmi pótlékre vonatkozó rendelkezések ki- alakítása során ezért a hierarchikus viszonyból származó sajátos körülmények nem hagyhatók figyelmen kívül.

- [26] Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán értékelte azt is, hogy a jelenleg hatályos szabályozás alapján eltérően alakul az „idegen pénz használata” esetén fizetendő kárátalány attól függően, hogy ki használta jogosulatlanul az idegen pénzt. A (2012. február 1-jétől kezdődően és) jelenleg hatályos Tpv. 83. § (5) bekezdése szerint, ha az állam az idegen pénz használója, akkor az ügyfélnek a visszatérítendő összeg után csupán a mindenkori jegybanki alapkamattal megegyező mértékű kamatra van joga. Ezzel szemben a Ket. alapján, ha az ügyfél tartja magánál az idegen pénzt, akkor a késedelmi pótlék mértéke minden naptári nap után a felszámítás időpontjában érvényes jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része. A jogalkotó tehát megbontotta az idegen pénz használata után kifizetendő kárátalány összegének egyensúlyát az állam javára, amely mással nem indokolható, mint a pótlék közjogi szankciós jellegével. A késedelmi pótlék tehát – nem egyszerűen a bírósági végzésben hangsúlyozott „idegen pénz használatának ellenértéke”, hanem – az állam által előírt szankció a közjogi jogviszonyból származó pénzfizetési kötelezettség határidőben történő teljesítésének elmaradása miatt. Egy olyan joghátrány, mely csak a közhatalom birtokában eljáró szervnek a törvényi szempontok figyelembevételével, de a mérlegelési jogkörébe tartozó döntésével és a jogosult engedélyével engedhető el vagy mérsékelhető.
- [27] Az Alkotmánybíróság külön jelentőséget tulajdonított annak a körülménynek is, hogy a jelen ügyben a pótlékot a GVH a versenyfelügyeleti eljárásban kiszabott bírság „késedelmes” megfizetése miatt érvényesítette az indítványozóval szemben. Az Alkotmánybíróság épp a jelen panasz alapjául szolgáló versenyjogi jogsértést elbíráló bírói döntések kapcsán fogalmazta meg azt a 30/2014. (IX. 30.) AB határozatában, hogy kartellügyekben a bíróság valójában büntetőjogi vádról dönt, még akkor is, ha a versenyfelügyeleti eljárás nem tekinthető a szoros értelemben vett büntetőjogi vád elbírálására irányuló eljárásnak (*hard core of criminal law*). {Indokolás [60]–[62]} A bírságfizetési kötelezettség tehát a hatósági jogalkalmazás folytán, és nem közvetlenül a jogellenes magatartás következtében áll be, a bírság kifejezetten (tág értelemben vett) büntető jellegű (represszív) joghátrány. A fizetési kötelezettséget konstituáló hatósági határozat hiányában ugyanakkor fizetési kötelezettség nem áll fenn, így annak teljesítése nem is mulasztható el.
- [28] Az Alkotmánybíróság szem előtt tartotta a bírósági ítéleteknek a közigazgatási határozatokra kiterjedő hatályát is. E vonatkozásban kiemelendő, hogy: „A közigazgatás feletti bírósági ellenőrzés során leggyakrabban meghozandó döntés a közigazgatási aktus létét érintő jogalakító bírósági döntés. A kereseti kérelem itt jogviszony alakítására irányul, hiszen azt célozza, hogy a bíróság

a jogszabálysértés következményeképpen hatályon kívül helyezze a közigazgatási határozatot (vagy határozatokat), ami vagy létrehoz, vagy módosít, vagy megszüntet valamilyen közigazgatási jogi (általában anyagi) jogviszonyt. Ugyanez történik abban az esetben is, amikor a bíróság a Pp. szerint kivételes megoldásként lehetővé teszi, hogy egyes ügyfajtákban a bíróság megváltoztassa a közigazgatási szerv döntését.” (A közigazgatási perjog – összefoglaló vélemény. Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoport, 35–36. oldal, http://lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_perjog_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf)

- [29] A tényállás alapján megállapítható, hogy a GVH-nak a jogerős bírósági ítélet folytán a kúriai döntésig nem volt jogalapja arra, hogy a bíróság összegét magánál tartsa, miután a GVH határozat hatályon kívül helyezésével nem létezett bírságfizetésre kötelező hatósági aktus. Ehhez képest (is) az indítványozó adott időben minden esetben jogszerűen, a GVH határozatának és a bírói ítéleteknek megfelelően járt el: a GVH határozatban megjelölt teljesítési időn belül a bíróságot befizette, úgyszintén a kúriai ítéletet követően. A jogerős ítélet után a bíróság összegét a GVH visszautalta az indítványozónak, így a késedelmi pótlék elkerülése végett a bíróság ismételt befizetésének megkísérlése reálisan nem volt elvárható az indítványozótól. Az indítványozónak arra sem volt módja, hogy a kúriai eljárásban vitatott összeget más módon (a bíróság vitatottságára tekintettel) fizesse meg a GVH javára, mert ilyen teljesítési lehetőségeket a Ket. vagy a Tptv. számára nem biztosított. A pótlékfizetési kötelezettséget az indítványozó akkor sem tudta volna elkerülni, ha ő maga már nem, csak a GVH él felülvizsgálati kérelemmel. Vagyis az indítványozó lényegében a keresetindítással hozta magát olyan helyzetbe, hogy a jogszerű magatartások ellenére pótlékot kellett fizetnie a bíróság összegének visszafizetése és újabb befizetése közötti időre.
- [30] A bírói végzésben elfogadott megoldás szerint a kúriai ítéletnek *ex tunc* hatálya van. Ebből a megközelítésből pedig a bíróság arra a következtetésre jutott, hogy az eredeti, utólag jogszerűnek minősült teljesítési határidőhöz képest egy időintervallumban az indítványozónak pótlékfizetési kötelezettsége keletkezett. Ez az értelmezés egyenesen oda vezetett, hogy az adott helyzetben, a jogerős bírói ítéletben foglaltakat követő jogszerű eljárás ellenére az utólagos pótlékfizetési kötelezettség semmilyen módon nem volt elkerülhető. A késedelemből és *ex tunc* hatállyal következett be, így a pótlékfizetési kötelezettség is *ex tunc* keletkezett.
- [31] Az Alkotmánybíróság elfogadva azt, hogy a kúriai felülvizsgálati ítélet *ex tunc* hatályú, vagyis a GVH határozatot úgy kell tekinteni, mintha mindig is jogszerű lett volna, mégis arra a következtetésre jutott, hogy ez az *ex tunc* hatály nem

érvényesülhet korlátlanul. A jogkövetkezmények alkalmazásánál ugyanis nem lehet elvonatkoztatni attól, hogy a pótlék a fent kifejtettek szerint egy szankció, méghozzá a késedelmes teljesítés objektív szankciója.

- [32] A késedelmi pótlék fizetésének célja a kötelezett arra való készítetése, hogy fizetési kötelezettségének időben eleget tegyen. Ezt a célt azonban a pótlék az ilyen helyzetekben nem képes betölteni, miután a bíróságot az adott helyzetben irányadó döntéseknek megfelelően az indítványozó mindig befizette, a pótléket ennek ellenére elkerülni nem tudta. Utólag került ugyanis abba a helyzetbe, hogy bírságfizetési kötelezettsége – a GVH határozatát hatályon kívül helyező bírósági döntés hatályon kívül helyezésével – visszaható hatállyal feléledt, így később beállt körülmény folytán vált utólag mulasztóvá. Egy teljesítésre ösztönző eszköz céljával összeegyeztethetetlen, ha objektíve utólag válik megismerhetővé az érintett számára, hogy valójában van bírságfizetési kötelezettsége és azt elmulasztotta.
- [33] 4.2. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a fent körülírt helyzet sértette-e az indítványozó valamely Alaptörvényben biztosított jogát.
- [34] Az indítványozó egyrészt a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmére hivatkozott.
- [35] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése magában foglalja a bírósághoz fordulás jogát {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]} mely nem egyszerűen azt jelenti, hogy valaki kérelemmel fordulhat a bírósághoz és ezzel megindíthatja a bírósági eljárást, ha valamely joga vagy kötelezettsége vitássá válik, hanem hogy a jogvitát a bíróság érdemben bírálja el és arról érdemben, végrehajtható határozatával, végérvényesen dönt {30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [78]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [36] A XXVIII. cikk (1) bekezdése emellett mindenkit megillető alapjogként fogalmazza meg, hogy független és pártatlan bíróság tisztességes eljárásban döntsön az érintettek ellen emelt vádról, mely felöleli a tágabb értelemben vett büntetőjogi ügyeket is, így a versenykorlátozó magatartás miatti szankciókat is. A 30/2014. (IX. 30.) AB határozat értelmében: „Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az államnak az a kötelezettsége fakad, hogy a GVH határozatának bírósági felülvizsgálatát a XXVIII. cikknek megfelelő tisztességes eljárásban biztosítsa. Ebbe beletartozik az is, hogy a »vádról való döntéssel« szemben megfogalmazott követelményeknek megfelelően (azaz a tulajdonképpeni büntetőeljárásokhoz képest korlátozottabb módon ugyan, de) érvényesülniük kell a kartellügyekben is. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja értelmében a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. A tisztességes eljáráshoz való jog és

- a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatának összekapcsolása eredményeként a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban megfogalmazott (ABH 1997, 263.) és a 7/2013. (III. 1.) AB határozattal megerősített alkotmányos követelménynek (Indokolás [24]) versenyfelügyeleti ügyekben is megfelelően érvényesülnie kell. Eszerint a bíróságnak lehetősége kell, hogy legyen arra, hogy a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket (jelen esetben »vádát«) az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében [korábban: az Alkotmány 57. § (1) bekezdésben] meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.” (Indokolás [62]–[63])
- [37] A versenyügyek sajátossága, hogy a versenyellenes cselekmény megítélése első ízben hatóság és nem bíróság hatáskörébe tartozik, és az elmarasztaló határozatot tudja az eljárás alá vont vállalkozás bíróság előtt keresettel, közigazgatási perben megtámadni. A vádról való döntés így csak a megbírságot személy kérelme folytán kerülhet bíróság elé. Kartellügyekben ezért a vád bíróság elé juttatása a keresetindításban, vagyis a bírósághoz fordulásban ölt testet.
- [38] Hangsúlyozni kell, hogy a bírósághoz fordulás joga egy hatékony és valós jogosultságot jelent [hasonlóan az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatához: *Bellet kontra Franciaország* (23805/94) 1995. december 4., 38. bekezdés; *Kreuz kontra Lengyelország* (28249/95) 2001. június 19., 52–57. bekezdés]. Az alkalmazott jogszabályok pedig nem vezethetnek arra, hogy a felet megakadályozzák abban, hogy egy rendelkezésre álló hatékony jogvédelmi eszközt igénybe vegyen. [*Miragall Escolano és társai kontra Spanyolország* (38366/97, 38688/97, 40777/98, 40843/98, 41015/98, 41400/98, 41446/98, 41484/98, 41487/98 és 41509/98) 2000. január 25., 36. bekezdés]
- [39] A bírósághoz fordulás joga nem korlátozhatatlan alapjog, az a szükségesség és arányosság Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt tesztje szerint korlátozható.
- [40] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a késedelmi pótlék-fizetési kötelezettség előírása olyan esetekben, mint a jelen ügyben, korlátozza a bírósághoz fordulás jogát. A jogszerű magatartás ellenére előre ki nem védhető módon, utólag elkerülhetetlenül előírt késedelmi pótlék ugyanis tulajdonképpen a keresetindítás szankciójává válik, és a bírósághoz forduláshoz való jog gyakorlásától visszatartó hatással bír, hisz a pótlék csak a keresetindítástól való tartózkodással hárítható el. Ez még akkor is igaz, ha ennek a helyzetnek a kialakulása nem szükségképpen, hanem attól függ, hogy a bíróságok első-, illetve másodfokon milyen döntést hoznak, és melyik fél él jogorvoslattal a bírósági ítéletekkel szemben. A bírósághoz fordulás jogának korlátját képezi a pótlék annál is inkább, mivel annak mértéke a kúriai eljárás időtartamának függvényében tulajdonképpen kiszámíthatatlan mértékű. A pótlék utólagos felszámítása – mely nem áll összhangban a szankció funkciójával – más alapvető jog vagy alkot-

mányos érték védelmét ugyanakkor nem szolgálja. Emiatt pedig az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szempontjából szükségtelen korlátozásnak minősül.

- [41] Az indítványozó a jogorvoslathoz való jogát ért sérelmet is panaszolta, méghozzá az alapeljárás vonatkozásában. Indítványában úgy fogalmazott: „Az indítványozó számára biztosított jogorvoslati lehetőség ugyanis nem volt hatékony, tartalma kiüresedett, mivel a felülvizsgálati eljárás idejére az Indítványozónak a Végzés alapján szankciós jellegű késedelmi pótlékot kellett fizetnie, anélkül, hogy azt kifejezett jogszabályi rendelkezés írta volna elő.”
- [42] A felülvizsgálat mint rendkívüli perorvoslat kívül esik a jogorvoslathoz való jog védelmi körén {lásd például: 3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [22]; 3239/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [13]; 3045/2015. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [11]; 3067/2015. (IV. 10.) AB végzés, Indokolás [20]}. E vonatkozásban ezért a jogorvoslathoz való jog sérelme alappal nem vethető fel. Másik oldalról azonban, mivel a versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozattal szemben a közigazgatáson belül nincsen helye rendes jogorvoslatnak, a bírósági eljárás megindítása a XXVIII. cikk (7) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz való jog érvényesülését is hivatott szolgálni. Az Alkotmánybíróság a jogorvoslathoz való jog sérelmét ezért ebben az összefüggésben vonta be a vizsgálatba.
- [43] „A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a hatóságok érdemi, ügydöntő határozatait tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.; 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 109.]” {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28]} Emellett a jogorvoslathoz való jog érvényesülése szempontjából lényeges, hogy a jogorvoslati fórum ténylegesen mit vizsgálhat felül, azaz mi ennek a felülvizsgálatnak a terjedelme. {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [37]} „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]} Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme továbbá a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvoslhatóságát [23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182, 186.]” (Indokolás [15])
- [44] A jelen ügyben az indítványozó ténylegesen élt jogorvoslati jogával (vagyis keresetet indított, sőt, a bírói eljárásban rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket

is kimerítette az eljárás folyamán), ez alapján a bíróságok érdemben, tény- és jogkérdésekre kiterjedően foglalkoztak a GVH határozatával. Ebben az összefüggésben tehát a jogorvoslathoz való jog nem sérült. Az azonban, amit az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán megfogalmazott, a jogorvoslathoz való jog vonatkozásában is helytálló. A jogorvoslathoz való jog sem korlátlan alapjog, mert az I. cikk (3) bekezdésében foglalt feltételekkel korlátozható. Az utólagos pótlékfizetési kötelezettség ilyen korlátozásnak tekinthető, melynek szükségessége azonban más alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében szintén nem indokolható.

[45] Az Alkotmánybíróság a késedelmi pótlék tekintetében ezért arra a következtetésre jutott, hogy a megtámadott bírósági végzés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdését.

[46] 5. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a bírósági végzést a GVH által korábban kifizetett kamat végrehajtásának megindítása vonatkozásában is.

[47] Ez a kamat szintén az idegen pénz használatának ellenértéke, amelyre vonatkozó fizetési kötelezettséget, illetve a kamat mértékét kógens rendelkezéssel a Tpv. határozza meg. Funkcióját tekintve tehát ez is kárátalány, melyet az államnak kell fizetnie akkor, ha a bírságfizetési kötelezettséget előíró GVH határozat bíróság előtt törvénysértőnek bizonyul, s a bíróságot vissza kell fizetni. A kamatfizetési kötelezettség nem a bírsággal szankcionált magatartáshoz kapcsolódik, nem is kapcsolódhat, hisz a kamatot az államnak kell fizetnie, ha a hatósági döntést a bíróság törvénysértőnek találja. Természetét tekintve polgári jellegű jogosultság, a törvénysértő hatósági határozattal okozott „kárért” járó általán-kártérítés.

[48] Miként a késedelmi pótlék vonatkozásában, úgy a tekintetben sincs kifejezett törvényi rendelkezés, hogy a korábban kifizetett kamat megilleti-e az államot, ha a Kúria döntése folytán a GVH határozata utóbb mégis törvényesnek minősül, illetve hogy azt a hatóság miként (milyen eljárásban) tudja érvényesíteni, illetve végrehajtani. A GVH, illetve az eljáró bíróság az alaphatározat végrehajtásának tekintette a kamat végrehajtása felőli intézkedést [Tpv. 89. § (2) bekezdés]. A Tpv. fent idézett rendelkezése értelmében az eljáró versenytanács a versenyfelügyeleti eljárás során hozott döntésének végrehajtását hivatalból indítja meg, ha a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem, vagy csak részben, vagy nem az előírtaknak megfelelően történt. Ehhez képest az alaphatározat a bírság megfizetéséről szól, a kamatra nem terjed ki. Kétségtelen ugyanakkor, hogy a kifizetett kamatnak a végrehajtási eljárás útján történő érvényesítése a GVH és az indítványozó közötti viszony végleges rendezését szolgálta abból a hatósági és bírói feltevésekből kiindulva,

hogy a jogerős másodfokú ítélet kúriai hatályon kívül helyezése és a kereset elutasítása miatt az indítványozó a kamatra nem volt jogosult.

- [49] Az indítványozó egyrészt arra hivatkozott, hogy a bírói végzés azért sérti a B) cikk (1) bekezdését, mert a bíróság olyan tartalmat tulajdonított a Tptv. 83. § (5) bekezdésében foglalt kógens rendelkezésnek, amelyet az semmilyen értelmezés szerint nem tartalmaz. A jogállamiság és jogbiztonság elvének sérelmére az alkotmánybírósági gyakorlat szerint alkotmányjogi panasz csak kivételesen, a B) cikk (1) bekezdéséből fakadó visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás tilalmára, illetve a kellő felkészülési idő követelményére alapozható [3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [86]]. Az indítványozó azonban a jogbiztonság sérelme alapján kizárólag a GVH és a bíróság törvényértelmezésének helyes mivoltát vitatta, ez pedig – Alaptörvényben biztosított jog sérelmének mint az Abtv. 27. §-ában foglalt feltételnek a hiányában – alkotmányjogi panasz alapját nem képezheti.
- [50] Az Alkotmánybíróság egyúttal ugyanakkor utal arra is, hogy a testület a jogállamiság elvéből vezette le a közigazgatás jog alá rendeltségének követelményét. Kimondta, hogy „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.” [56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456.; megerősítette: 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [80]; 2/2015. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [20]] „A jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket.” [38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]]
- [51] A jogállamiság elvét megfogalmazó B) cikk (1) bekezdéséből tehát az az elvárás következik, hogy a GVH a törvényi keretek között, jogszabályi felhatalmazás alapján lássa el feladatait, az e feladatok ellátására rendelt hatásköreit azok céljával összhangban gyakorolja. Annak vizsgálatára, hogy a közigazgatás a jogszabályi kereteken belül, azoknak megfelelően látja-e el feladatait, a bíróságok kaptak felhatalmazást [Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontja], mely jellemzően a jogában vagy jogos érdekében sértett ügyfél kérelmére indult közigazgatási peres és nemperes eljárás keretében valósul meg. A bíróságok feladata tehát annak ellenőrzése, hogy a közigazgatási szervek valóban a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben

az anyagi jog alapján hozzák-e meg döntéseiket. Alkotmányjogi panasz eljárásban az Alkotmánybíróság csak akkor avatkozhat be ebbe a bírói jogalkalmazásba és jogértelmezésbe, ha valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelme is felmerül annak kapcsán, hogy a hatóságok a törvényi kereteket túllépték.

- [52] A jelen ügyben az indítványozó a kifizetett kamat közigazgatási végrehajtás körében történt érvényesítésével összefüggésben a tisztességes eljáráshoz való jogának, illetve a jogorvoslathoz való jogának a sérelmét is állította, kiemelve, hogy a tulajdonát alapvetően érintő kérdést nem vihetett bíróság elé. A közigazgatási nemperes eljárást nem tekintette hatékony jogvédelemnek. Az indítványozó szerint a tulajdonától nem a törvényben meghatározott esetben és módon (eljárás keretében) fosztották meg, ezért a bírói végzés az Alaptörvény XIII. cikkével is ellentétes.
- [53] A tulajdonhoz való jog kapcsán az Alkotmánybíróság arra jutott, hogy bár formálisan a GVH a végrehajtás megindításával egy meghatározott pénzösszeget, vagyis az indítványozó tulajdonát vonta el az állam javára, tartalmában arról van szó, hogy az indítványozó vitatta a kamat visszakövetelésének jogalapját (visszajár-e az államnak a kifizetett kamat valamilyen törvényi alapon), illetve annak érvényesítési módját (közigazgatási végrehajtás). Arra a kérdésre, hogy jogszerű volt-e az elvonás, a vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmezésével és alkalmazásával adható válasz, s mint ilyen az nem áll közvetlen összefüggésben az alkotmányos tulajdonjoggal. Ennek megítélése tehát nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe, erről a bíróságoknak kell döntenüik. Annak megítélése viszont, hogy a jelen esetben sérült-e a tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a jogorvoslathoz való jog a közigazgatási nemperes eljárási út biztosításával, már az Alkotmánybíróság feladata.
- [54] Az indítványozó a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben azt sérelmezte, hogy a bírósági végzés elzárta őt attól, hogy bírói fórumhoz forduljon és hatékony jogorvoslattal éljen. Megítélése szerint a jogvitáról (polgári) peres eljárásban kellett volna döntenie a bíróságnak, ez lehetett volna – a tulajdonát érintő – a hatékony bírói jogvédelem útja.
- [55] E tekintetben az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy mivel a GVH alaphatározata kamatfizetési kötelezettségről nem rendelkezett, a végrehajtás megindítása lényegében abban a kérdésben érdemi döntésnek minősül, hogy jogosult-e a kifizetett kamatra az állam. A GVH szerint a kamat a Tptv. alapján járt vissza az állam javára, míg az indítványozó szerint a megjelölt törvényi rendelkezés alapján nem lehetett volna visszakövetelni tőle a kamatot. A bíróság a GVH felfogását tette magáévá. Az Alkotmánybíróságnak a tisztességes eljáráshoz való jog kapcsán sem feladata, hogy állást foglaljon abban a kérdésben, helyes-e

ez a jogértelmezés, illetve jogalkalmazás. Csupán abban kell döntenie, hogy a jogvita eldöntése során a közigazgatási nemperes eljárásban biztosított volt-e az indítványozó számára a tisztességes eljáráshoz való jog.

- [56] Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a XXVIII. cikk (1) bekezdésének alkalmazása szempontjából nem annak van jelentősége, hogy a jogalkotó aktuálisan milyen, vagyis peres vagy nemperes formában szabályoz egy eljárást, illetve a bíróságok ténylegesen milyen eljárásban döntenek egy ügyben. Az ezzel ellentétes felfogás alapján ugyanis a jogalkotó, illetve a jogalkalmazók szabad belátásuk szerint, adott esetben önkényesen alakíthatnák ezen alapjog érvényesülési körét. Márpedig egy alapjog védelmi köre nem függhet a jogalkotói, illetve jogalkalmazói akarattól. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő „valamely perben” fordulat, ezért – hasonlóan az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikk 1. bekezdéséhez fűződő strasbourgi gyakorlathoz [*Le Compte, van Leuven és de Meyere kontra Belgium* (6878/75; 7238/75) 1981. június 23., 45. bekezdés] – valójában a jogvita („*dispute*”) ügyekre utal. A XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményeknek ezért eleget kell tenni olyan eljárásokban is, amelyeket ugyan nemperes eljárásként folytattak le, de abban ténylegesen valamilyen jogvitáról dönt a bíróság.
- [57] A fent kifejtettek szerint a kamat körül a GVH és az indítványozó között kialakult jogvita a XXVIII. cikk (1) bekezdésének védelmi köre alá esik.
- [58] Az adott ügy körülményeit mérlegelve az Alkotmánybíróság egyrészt figyelemmel volt arra, hogy az indítványozó a GVH végzését kérelemmel bíróság előtt támadhatta meg. Ezáltal pedig – formálisan – megvalósult a bírósághoz fordulás a XXVIII. cikk (1) bekezdésének megfelelően. Ez a bírósághoz való fordulás egyben azt is jelentette, hogy az indítványozó a GVH végzésével szemben jogorvoslatot vehetett igénybe, vagyis biztosított volt a XXVIII. cikk (7) bekezdésében megfogalmazott jogorvoslathoz való jogból fakadó elvárás: egy másik fórumhoz való fordulás lehetősége. A testület másrészt azt is szem előtt tartotta, hogy a GVH és az indítványozó közötti vita az alkalmazandó jogot, illetve annak mikénti értelmezését érintette, a tényekre nem terjed ki, mert nem volt vitás a nemperes eljárás során sem az, hogy a kamatot a GVH kifizette, sem az, hogy ennek mekkora az összege. Az adott ügyben tehát az iratok alapján, és csupán jogkérdésben kellett döntenie a bíróságnak, bizonyítás felvételére nem volt szükség. A jogorvoslat és a bírósághoz fordulás ehhez képest nem volt formális: a bíróság érdemben vizsgálta a hatósági döntést a vitára alkalmazandó jog tekintetében, azt kötöttségektől mentesen értelmezhetette és alkalmazhatta. E tekintetben a közigazgatási nemperes eljárás kereteit a felmerült jogvita

nem feszítette túl: a közigazgatási döntés hatékony felülvizsgálatát, a jogvita érdemi eldöntését az eljárási forma nem akadályozta meg.

- [59] Az indítványozó sem a vonatkozó szabályok kapcsán, sem a konkrét eljárást illetően nem hivatkozott ugyanakkor arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joga konkrétan milyen egyéb ok miatt sérült abból kifolyólag, hogy ügyében közigazgatási nemperes eljárást és nem pert folytattak le. Nem jelölte meg, hogy melyek voltak az eljárásnak azok az elemei, amelyek önmagukban, illetve összességükben az eljárást tisztességtelenné tették. Általában az arra való hivatkozás, hogy a kamatról történő döntés peres helyett egy nemperes eljárásban született meg, nem jelenti automatikusan a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét. Márpedig az indítványozó ezt meghaladóan nem adott elő egyéb érvet, és nem is támasztotta alá a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmét.
- [60] Az Alkotmánybíróság ezért a kamattal összefüggésben az alkotmányjogi panaszt a XIII. cikk, valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése vonatkozásában megalapozatlannak találta. Míg a B) cikk (1) bekezdése tekintetében a panasz nem felel meg a törvényi feltételnek. A megalapozatlanság okán az alkotmányjogi panasz elutasításának, a törvényi feltételek hiánya miatt pedig az alkotmányjogi panasz visszautasításának lett volna helye.
- [61] A bírósági végzés azonban egységként kezeli a GVH végzése ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet, azt egyben, egyetlen rendelkezéssel utasítja el. [„A bíróság a felülvizsgálati kérelmet elutasítja.”] Emiatt az Alkotmánybíróság a pótlék kapcsán alaptörvény-ellenesnek talált bírósági döntést (a maga egészében) az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján megsemmisítette. A panasz részbeni elutasításáról, illetve visszautasításáról ezért külön nem rendelkezett.

Budapest, 2015. június 29.

Dr. Szalay Péter s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Lévay Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1021/2014.

