

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3246/2016. (XI. 28.) 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 Kfv.III.38.136/2015/25. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság – jogi képviselője útján – 2016. augusztus 4-én az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Kúria Kfv.III.38.136/2015/25. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, ezen belül is a jogállamisághoz tartozó jogbiztonság elve részének minősülő visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával; az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével (a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, ezen belül is konkrétan az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való joggal és a fegyveregyenlőség elvével); az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, vagyis a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal és a jogorvoslathoz való joggal; továbbá az Alaptörvény E) cikk (2) és (3) bekezdésével, valamint az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdésével.
- [2] 2. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárás felperese, egy gyógyszer-nagykereskedelemmel foglalkozó kft.; az alapul fekvő jogvita alapja a következő tényállás volt. A panaszos jogi személy székhelyén, illetve telephelyén a perbeli alperes, az Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet (a továbbiakban: OGYÉI) jogelődje, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (a továbbiakban: GYEMSZI) Országos Gyógyszerészeti Intézet (a továbbiakban az alperes vonatkozásában együtt: gyógyszerhatóság) 2013. január 15–17. napján helyszíni ellenőrzéseket folytatott. Az alperes a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94. § (1) bekezdésének *b*) pontja és (2) bekezdésének *b*) pontja alapján a hatósági helyszíni ellenőrzést lezárta, és 2013. január 21-én hivatalból eljárást indított a felperes gyógyszer-nagykereskedelmi tevékenységének ellenőrzése iránt. Az alperes az eljárás megindításának napján, 2013. január 21-én hozott OGYI/2792-2/2013. számú végzésével a végzésben tételesen meghatározott hiányosságok megszüntetéséig elrendelte a felperes gyógyszer-nagykereskedelmi engedélyének határozatlan ideig történő felfüggesztését. A felperes nem élt jogorvoslattal, hanem a hiányosságok elismerése mellett vállalta azok megszüntetését, 2013. január 25-én pedig arról tájékoztatta az alperest, hogy a felfüggesztő végzésben foglalt hiányosságokat megszüntette, ezért kérte a felfüggesztés megszüntetését. Ennek a gyógyszerhatóság egy újabb, 2013. január 28-án tartott helyszíni ellenőrzést követően, a 2013. február 28-i keltezésű, OGYI/2792-26/2013. számú végzésével eleget is tett, és a későbbi indítványozó gyógyszer-nagykereskedelmi engedélyének felfüggesztését megszüntette azzal, hogy a panaszos a gyógyszer-nagykereskedelmi tevékenységet a gyógyszerhatóság által meghatározott, a számítógépes és a papír alapú gyógyszer-nyilvántartásra vonatkozó előírások betartása esetén végezheti. Eközben, 2013. február 11-én a MabThera nevű, életmentő rákellenes gyógyszerek gyártását végző gazdasági társaság (a továbbiakban: Kft.) arról tájékoztatta a gyógyszerhatóságot, hogy a raktárából közel 1300 doboz ilyen készítmény eltűnt, és mivel a hatóság a 2013. januári helyszíni ellenőrzések során a Kft. raktárából eltűntekkel azonos gyártási számú, ugyanilyen márkájú készítményekre utaló nyomokat talált, a lehetséges közegészségügyi kockázatokra tekintettel 2013. március 14-i, OGYI/7526-5/2013. és OGYI/7526-6/2013. számú határozataival kivonta azokat a forgalomból. A gyógyszerhatóság 2013. március 19–20. és 2013. március 26–29. között ismét helyszíni ellenőrzést végzett a felperes székhelyén, immáron kifejezetten a MabThera készítményekkel kapcsolatban, mivel felmerült a gyanú, hogy a panaszos kft. illegális, ellenőrizetlen forrásból szerzett be ilyen készítményeket, melyek azonosok lehetnek a Roche Kft. raktárából eltűnt készítményekkel. A hatóság feltárta,

hogy a gyógyszerek beszerzésével kapcsolatos bizományosi szerződés (később fiktívnek bizonyult) adatai szerint a gyógyszereket a panaszos cég egy romániai cégtől szerezte be, annak két képviselőjén, K.J.-n és F.Gy.-n keresztül, azonban a romániai gyógyszerhatóság megkeresése folytán, annak válaszából kiderült, hogy a valóságban e két személy semmilyen kapcsolatban nem állt a romániai céggel. Így annak ellenére, hogy a panaszosnak kötelezettsége lett volna ellenőriznie, hogy a gyógyszereket arra jogosulttól szerzi-e be, e kötelezettségét elmulasztotta, és nem legális forrásból szerezte be azokat, megsértve ezzel a a gyógyszerekkel folytatott nagykereskedelmi és párhuzamos import tevékenységről szóló 53/2004. (VI. 2.) ESZCSM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 2013. január 2. napjától hatályos 3. § (1a) bekezdését.

- [3] Egyrészt a helyszíni ellenőrzés, másrészt a nyilvántartási rendszernek a forgalmazott gyógyszerek forrásának, tárolásának és értékesítésének ellenőrzését lehetetlenné tevő hiányosságai, harmadrészt és elsősorban a MabThera készítményekkel kapcsolatos visszasságok miatt a gyógyszerhatóság 2013. szeptember 30. napján kelt OGYI/2792-127/2013. számú határozatában megállapította, hogy a felperes megsértette az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 11. § (3) bekezdését és 17. § (1) bekezdését, továbbá a Rendelet 3. § (1)–(1a) bekezdéseit, az 5. § (1) bekezdés *j*) pontját, a 8. § (2) bekezdés *a*) és *bb*) pontjait, a 9. § (1) bekezdésének *aa*), *b*), *c*), *d*), *e*), *g*) és *h*) pontjait, a 9. § (3) és (4) bekezdését, a 2. számú melléklet 1., 2., 4., 4.1., 7., 8., 9., 10., 10.1. és 15. pontjait, illetve utalt a Rendelet 3. § (1a) bekezdésének alkalmazása során a Helyes Nagykereskedelmi Gyakorlat (a Rendelet megfogalmazásában: „helyes forgalmazási gyakorlat” /GDP/) ajánlásaira is, melynek fogalmát a Rendelet 2. § *m*) pontja határozza meg. A gyógyszerhatóság mindezek alapján megtiltotta a jogsértő magatartás további folytatását, a felperes gyógyszer-nagykereskedelmi engedélyét a Gytv. 20 § (3) bekezdés *e*) pontja alapján ismételt jogsértés miatt visszavonta, és a felperest a Gytv. 20. § (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján, a Gytv. 20. § (4)–(5) bekezdései alkalmazásával 500 000 000 (ötszázmillió) Ft összegű pénzbírsággal sújtotta, majd ezen, az ügy érdemében hozott határozatát 2013. október 1-jei OGYI/2792-129/2013. számú határozatával akként egészítette ki, hogy az érdemi határozatot a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatónak nyilvánította.
- [4] 3. A felperes panaszos keresetet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, melyben az alperes határozatának hatályon kívül helyezését és az alperes új eljárásra utasítását kérte. Szerinte az alperes hatóság által megállapított tényállás valótlan, hiányos, az abban foglalt következtetések okszerűtlenek és logikátlanok, továbbá az részben olyan jogszabályi rendelkezéseken alapult, amelyek a szankcionált tényállás megvalósulásakor, azaz 2011–2012-ben még nem voltak hatályosak. A felperes szerint a helyszíni ellenőrzést követően a hatóságnak ún. inspekciós jelentést kellett volna készítenie, amiből a vizsgálattal érintett kft. megtudhatta volna, milyen hiányosságokat kell kijavítania, és azokat nem az érdemi határozatban kellett volna szankcionálnia, illetve ezzel összefüggésben sérelmezte az észrevételezési joga biztosításának az elmaradását. Továbbá szerinte a 2013. január 21. napján hozott OGYI/2792-2/2013. számú felfüggesztő végzés közigazgatási jogi értelemben határozat volt, így azzal beállt a közigazgatási jogerő, vagyis a bírságot kiszabó és a gyógyszer-nagykereskedelmi tevékenység folytatását megtiltó határozatát a hatóság már nem hozhatta volna meg. A Helyes Nagykereskedelmi Gyakorlat szabályai megsértésével kapcsolatban a felperes arra hivatkozott, hogy ez, a nagykereskedelmi tevékenység folytatása során irányadó nemzetközi szabályrendszerrel szóló 2013. március 7. napján közzétett 2013/C68/01. számú iránymutatás nem minősül kötelező erejű uniós jogi aktusnak, csak ajánlás, melyre hatósági határozatot vagy jogkövetkezményt alapítani nem lehet. A panaszos felperes szerint a gyógyszerhatóság a jogkövetkezményeket is jogellenesen alkalmazta: 500 millió forintig terjedő pénzbírságot nem szabhatott volna ki, mivel az ezen felső határt megállapító 2013. évi CXXVII. törvény 108. §-a csak 2013. július 1-jén lépett hatályba és módosította a Gytv. 20. § (5) bekezdését. A felperesi álláspont szerint a kiszabott bírság aránytalan is, nem áll arányban sem az alperes által megállapított jogsértésekkel, sem pedig a felperes által ténylegesen elkövetett, megfogalmazása szerint „kisebb szabályszegésekkel”. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletében a felperes indítványozó keresetét alaposnak találta, az alperes hatóság határozatát hatályon kívül helyezte és a hatóságot új eljárásra kötelezte.
- [5] A bíróság szerint az alperes megsértette a kétszeres értékelés tilalmát, amikor a felfüggesztő végzés formájában meghozott, de tartalmilag határozatnak tekintendő, az eljárást lezáró végzést követően, a közigazgatási jogerőt áttörve, még egy érdemi döntést hozott. Az inspekciós jelentés készítésének elmaradásával megsértette a felperes észrevételezési jogát is, így nem biztosított lehetőséget a hibák kijavítására. Ezenkívül az alperes az eljárási határidőt jelentősen túllépte, amikor az eredetileg 30 napos, de 2013. július 6-tól hatályosan 90 napos ha-

táridő helyett több mint 250 napon át folytatta az eljárást, ezzel a döntés érdemére is kiható eljárási jogsérelmet idézve elő. E körben megjegyezte a bíróság, hogy a román gyógyszerhatóság megkeresésétől az általa adott válasz megérkezéséig eltelt idő ugyan a határidőbe nem számít bele, ám a hatóság enélkül sem tartotta be a határidőt, az azon túl meghozott határozat pedig jogsértő. Azt is megállapította a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság, hogy bizonyos, a hatóság által meghallgatott tanúk meghallgatása nélkülözhető volt, mert nem adtak az ügy megítélésére szempontjából releváns információt, más, releváns információval bíró tanúk, például a kérdéses cselekmények elkövetése után ügyvezetővé váló személyek meghallgatása viszont elmaradt, ennek okán a megállapított tényállás nem teljeskörű. A Helyes Nagykereskedelmi Gyakorlat továbbá nem jogi norma, kötelező ereje nincs, így a határozat mikénti meghozatalának indokául szolgáló, erre történő hivatkozás jogsértő.

- [6] 4. A jogerős ítélet ellen az alperes hatóság felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyben kérte annak hatályon kívül helyezését és a jogszabályoknak megfelelő új határozat hozatalát, azaz a felperes keresetének elutasítását; másodlagosan pedig a hatályon kívül helyezés mellett az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását. A felperes pedig csatlakozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő, amelyben előadta, hogy a bíróság ugyan helyesen állapította meg az alperes által elkövetett jogsértéseket, azonban az új eljárás lefolytatására kötelezésre jogszabálysértő módon került sor, mivel az alperes az új eljárás lefolytatása esetén sem tud az eljárás megszüntetésén kívül más jogszzerű eljárást befejező döntést hozni, ugyanis több, az ügy érdemére kiható szabálysértést nem tud már az új eljárásban kiküszöbölni. Emellett a felperes az alperes felülvizsgálati kérelmére válaszul felülvizsgálati ellenkérelmében kérte a felülvizsgálati kérelem elutasítását.
- [7] A Kúria az alperes felülvizsgálati kérelmének helyt adott, így a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletét hatályon kívül helyezte és a felperes keresetét elutasította; a felperes panaszos csatlakozó felülvizsgálati kérelmét pedig elutasította. A Kúria szerint az elsőfokú bíróság ítéletének indokolásában megfelelő módon feltárta és rögzítette az ügyben irányadó tényállást, abból azonban a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkalmazásával téves jogkövetkeztetést vont le, továbbá a jogerős ítélet indokolása ellentmondásos, okszerűtlen, és logikátlan érvelést tartalmaz.
- [8] A Kúria megállapította, hogy az alperes hatóság az eljárása során a tényállást a releváns tények vonatkozásában kimerítő módon feltárta, abból pedig helytálló jogi következtetésre jutott. Az alperesi határozat rendelkező része pontosan rögzítette azon jogszabályi rendelkezéseket, amelyeket a felperes megsértett, ezt az alperes helyszíni szemléiről készült jegyzőkönyvek egyértelműen bizonyítják, e megállapításokat pedig a felperes érdemben cáfolni, annak ellenkezőjét, a rá vonatkozó jogszabályi előírások betartását sem a közigazgatási eljárás során, sem a perben bizonyítani nem tudta.
- [9] A Kúria szerint az elsőfokú bíróság tévesen határozta meg az ügy érdemét, és ebből következően jutott arra a téves következtetésre, hogy az alperes az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértéseket követett el. Az elsőfokú bíróság ítéletében helyesen állapította ugyan meg, hogy az alperes 2013. január 21-én indított hatósági eljárást a felperes gyógyszer-nagykereskedelmi tevékenységének ellenőrzése iránt, és hogy a bírósági felülvizsgálat tárgyát ez alapján kizárólag a hatósági eljárás eredményeként hozott OGYI/2792-127/2013. számú határozat jogszerűségi felülvizsgálata képezhetné volna, az azt megelőző helyszíni ellenőrzéseket és az azokból következő hatósági intézkedést pedig a bíróság a jelen perben már nem vizsgálhatta volna, mivel a határozat meghozatala előtti időszakra vonatkozó alperesi intézkedések tekintetében nincs jogszabályi lehetőség a felülvizsgálatra; ennek ellenére azt az ítélete meghozatala során többször is megtette: eljárási és anyagi szempontból is értékelte a keresettel támadott határozat meghozatalát megelőző alperesi ellenőrzéseket, intézkedéseket, erre azonban jogszabályi lehetősége nem volt. Az alperes eljárásának érdemi mivolta a határozat indokolásából egyértelműen kiderült: a gyógyszerhatósági határozat a MabThera készítmények beszerzésével, továbbértékesítésével, tárolásával és nyilvántartásával kapcsolatos jogsértéseken alapult, minden más, a gyógyszerforgalmazásra vonatkozó rendelkezés megsértése az illegális módon beszerzett, tárolt és forgalmazott, életmentő gyógyszerek létének felkutatathatóságának megnehezítésével összefüggő, másodlagos jellegű szabályszegés volt.
- [10] A Kúria szerint a gyógyszerhatóság által kiszabott bírság kapcsán a MabThera készítmények értékének, valamint annak volt jelentősége, hogy milyen közegészségügyi kockázatot okozott a felperes azzal, hogy ezen nagy értékű gyógyszereknek a beszerzését és értékesítését ellenőrizetlenül végezte, ezzel pedig emberi életet, egészséget veszélyeztető kockázatot okozott; ehhez képest a 2013. július 1-jén hatályba lépett szabályozás alapján kiszabott 500 000 000 millió forintos bírság nem tekinthető eltúlzottnak. Ezen összeg bírsággénti kiszabásával

konkrét jogszabálysértés nem történt, az összecszerúséget indokoló mérlegelési szempontokról pedig a határozat indokolása számot ad. Visszaható hatályú jogalkalmazás sem valósult meg, mert igaz ugyan, hogy az ötszázmilliós felső határ a felperessel szembeni hatósági eljárás megindítása, azaz 2013. január 21-e után lépett hatályba, előtte azonban ilyen felső határ nem szerepelt a Gytv.-ben, vagyis az eljárás megindulásakor hatályos szabályozás alapján – ha elfogadjuk a felperesi érvelést – még ennél nagyobb összegű bírság is jogszerűen kiszabható lett volna.

- [11] A Kúria szerint a jogerős ítélet a felperes ügyféli jogosultságainak gyakorlása körében ugyancsak ellentmondó megállapításokat tartalmaz: egyrészt kimondja, hogy a felperes nyilatkozattételhez fűződő jogának megsértése nem volt megállapítható, és azt is rögzíti, hogy a felperes az eljárás során tízszer tett nyilatkozatot, másrészt az ügy érdemére kiható eljárási jogszabálysértésnek tekinti, hogy az alperes megállapításaival kapcsolatosan a felperes nem fejthette ki az eljárás során az érveit. Ezen kívül azt is jogszabálysértően állapította meg a közigazgatási és munkaügyi bíróság, hogy az alperesnek a helyszíni ellenőrzéskor inspekciós jelentést kellett volna készítenie, ugyanis a hatóság csak abban az esetben köteles inspekciós jelentést készíteni és azt az ellenőrzéssel érintettel közölni, ha valamely tagállami hatóság harmadik országban végez ellenőrzést. Ha az ellenőrzés nem így történik, erre nincs szükség, mivel a hatósági eljárásban az ellenőrzött nagykereskedőt ügyféli jogok illetik meg. A felperesi hivatkozással ellentétben a feltárt jogsértések orvoslására való felhívás elmaradása sem értékelhető a hatóság terhére, e jogsértések ugyanis olyan súlyúak voltak, melyek lehetetlenné tették a gyógyszerkezelésre vonatkozó előírások betartásának ellenőrzését.
- [12] A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság következtetésével ellentétben nem valósult meg a kétszeres értékelés tilalmának a sérelme sem, így a közigazgatási jogerő áttörésére sem került sor, mivel a korábbi, a tevékenységet felfüggesztő végzés nem érdemi határozat, hanem közbenső intézkedés volt, mellyel a hatóság a helyszíni ellenőrzés során feltárt jogsértések folytatását kívánta megakadályozni, de az mint végzés nem rendelkezett, és nem is rendelkezhetett az ügy érdeméről, a jogvitát sem ideiglenesen, sem véglegesen nem döntötte és nem dönthette el. Mivel tehát a helyszíni hatósági ellenőrzés és az ezt követően indított hatósági eljárás tárgya eltért egymástól, így a hatósági ellenőrzés eredményeként hozott döntés nem minősült érdemi határozatnak.
- [13] Az eljárási határidő megsértésének a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság általi megállapítására is tévesen került sor, a jogerős döntést hozó bíróság ugyanis nem vizsgálta és nem bizonyította, hogy akár a 90, akár a 30 napos ügyintézési határidő eltelt volna. A közigazgatási és munkaügyi bíróság megállapításával ellentétben ugyanis nemcsak a román gyógyszerhatóság megkeresésének időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe, hanem a hiánypótlásra történő felhívástól a hiánypótlás tényleges megtörténteig eltelt idő, a tényállás megállapításához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az adatok közléséig eltelt idő, valamint a nyilatkozattételre biztosított idő sem, mely időtartamokról alapvetően éppen a vizsgálattal érintett, illetve eljárás alá vont ügyfél rendelkezhet. Megjegyezte továbbá a Kúria, hogy még ha le is telt volna az ügyintézési határidő, az is csak eljárási jogszabálysértés lett volna, mely önmagában az ügy érdemére, a közigazgatási szankció alkalmazásának jogszerűségére nem hatott volna ki, azaz nem eredményezett volna érdemi jogszabálysértést. Végül a hatóság által felvett bizonyítással kapcsolatban a Kúria megállapította, hogy a tanúk kihallgatása megfelelő volt, a tanúvallomások alapján a jogkövetkezmények alkalmazásához szükséges tényállást a hatóság kellő mértékben feltárta, a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ezzel kapcsolatos elmarasztalása alaptalan.
- [14] Összességében a Kúria azt állapította meg, hogy az elsőfokú bíróság okszerűtlenül és logikátlanul, az ügy szempontjából irrelevánsan értékelte és mérlegelte a rendelkezésére állt bizonyítékokat. Az alperes hatóság felülvizsgálati kérelmében megalapozottan hivatkozott arra, hogy az ügy érdemét a MabThera készítményekkel kapcsolatos kereskedelmi gyakorlat képezte, az ezzel kapcsolatban általa megállapított tényállás pedig teljeskörű és helytálló volt, és az alkalmazott közigazgatási szankciók kiszabására is jogszerűen, az alkalmazott mérlegelési szempontok bemutatásával került sor; a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az ítéletét mégis az ügy érdemére hatással nem bíró kérdésekre és megállapításokra alapította, helytelenül súlyozta a rendelkezésére állt adatokat, tényeket, körülményeket és bizonyítékokat, a jogszabályokat tévesen értelmezte, és azokból helytelen jogi következtetéseket vont le. Mindezek alapján a Kúria megállapította, hogy az alperes felülvizsgálati kérelme alapos; mivel pedig az ezzel tartalmilag ellentétes kérelmet tartalmazó csatlakozó felülvizsgálati kérelemnek logikailag lehetetlen helyt adni, ha a felülvizsgálati kérelemnek a Kúria már helyt adott, ezért a Kúria sommás indokolással kimondta, hogy „fenti indokolásból következően a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelme nem volt alapos, az annak történő helyt adás – külön indokolás nélkül is – értelmezhetetlen és teljesít-

hetetlen lenne a felülvizsgálati döntés értelmében”, vagyis a felperes csatlakozó felülvizsgálati kérelmét elutasította.

- [15] 5. A panaszos 2016. augusztus 4-én a Kúria ítélete ellen alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte ezen ítélet alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mivel az véleménye szerint ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, XXIV. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével, E) cikk (2) és (3) bekezdésével és T) cikk (1) bekezdésével.
- [16] Az indítványozó az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy a közigazgatási döntést hozó szerv az érdemi határozatát csak az eljárás megindítását követően több mint 250 nappal hozta meg, e jogsértést pedig a Kúria – ellentétben a közigazgatási és munkaügyi bírósággal – nem ismerte el és nem értékelte az ügy érdemére kihatónak, ezzel pedig megsértette az észszerű határidőn belüli ügyintézéshez való jogot, illetve a fegyveregyenlőség elvét. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének, vagyis a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jognak mint generális alaptörvényben biztosított jognak, valamint ennek részeként a külön is nevesített jogorvoslathoz való jognak a sérelme azáltal valósult meg, hogy a Kúria érdemben felülbírált a jogerős elsőfokú bírósági döntésnek azt a megállapítását, mely szerint a hatósági felfüggesztő végzés ügydöntő határozatnak minősült, és az ezt követően meghozott újabb érdemi döntésével a hatóság áttörte a közigazgatási jogerőt, megsértve a kétszeres eljárás tilalmát. Úgyszintén a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon alaptörvény-ellenes az, hogy a Kúria – az ügy érdemére kiható jelleggel – nem tett eleget indokolási kötelezettségének, mivel a panaszos véleménye szerint a kúriai ítéletből nem állapítható meg, hogy a Kúria milyen jogi indokok alapján helyezte hatályon kívül a jogerős döntést és hagyta helyben az alperes hatóság határozatát; továbbá az sem, hogy az indítványozó felperesként benyújtott csatlakozó felülvizsgálati kérelmét miért nem találta alaposnak. A jogállamiság részét képező jogbiztonság elvének megsértése az indítványozó szerint azon visszaható hatályú jogalkalmazással valósult meg, melynek során a hatóság – a Kúria által jogszerűnek elismerve – olyan bírságot szabott ki, mely a panaszos véleménye szerint nem volt a jogsértés megállapítása idején jogszabályban szabályozva. Ezzel kapcsolatban a panaszos azt is indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, miszerint az Országgyűlés, valamint a Kormány elmulasztották a Gytv. 20. § (5) bekezdése szerinti bírság mértéke maximumának meghatározását, ezzel mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet elkövetve, továbbá kérte az Alkotmánybíróságtól azt, hogy hívja fel az Országgyűlést, valamint a Kormányt e mulasztás megszüntetésére. Az indítványozó szerint az Alaptörvény T) cikk (1), valamint E) cikk (2) és (3) bekezdését is megsértette a kúriai ítélet, mivel a Kúria a döntését részben a helyes forgalmazási gyakorlatra alapította, mely azonban nem „általánosan kötelező magatartási szabály”, és nem is kötelező erejű uniós normatív jogi aktus, hanem csak egy ajánlás.
- [17] 6. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt azt kellett vizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz alkalmas-e az érdemi elbírálásra, azaz megfelel-e a befogadási feltételeknek. Ennek alapján a következő megállapításokra jutott.
- [18] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírósági döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvénynek az indítványozó véleménye szerint megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány tartalmaz érdemi indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont]. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Ügyrend 30. § (2) bekezdés c) pont].
- [19] Nem fogadható be azonban a panasz, ha az nem veti fel annak a lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt volna, illetve hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésről volna szó [Abtv. 29. §]. Jelen esetben megállapítható, hogy az indítványozó a Kúria jogértelmezését támadja, érvelése pedig a kúriai ítélet tartalmi kritikáját foglalja magában. A tényállás megállapítása és az ehhez vezető

bizonyítékok felvétele és értékelése, valamint a jogszabályok értelmezése azonban a bíróságok, ezen belül is elsősorban a Kúria, nem pedig az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó kérdés. Az Alkotmánybíróság továbbá már a 3325/2012. (XI. 12.) AB végzésben kifejtette, ezzel kapcsolatos gyakorlata pedig azóta is töretlen, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] [A]z Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszon keresztül is az Alaptörvényt, az abban biztosított jogokat védi. Önmagukban [...] a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.

- [20] 7. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.III.38.136/2015/25. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2016. november 21.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1393/2016.

