

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3049/2018. (II. 13.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.28.268/2016/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján, melyben a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.28.268/2016/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló eljárás során megállapított tényállás szerint az indítványozó 2012. augusztus 16. napján az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a fiatal mezőgazdasági termelők indulásához a 2012. évben igényelhető támogatások részletes feltételéről szóló 57/2012. (VI. 21.) VM rendelet (a továbbiakban: VM rendelet) alapján fiatal mezőgazdasági termelők számára nyújtandó támogatás iránti kérelmet nyújtott be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Közvetlen Támogatások Igazgatóságához, melynek az 2012. november 16. napján kelt határozatával helyt adott. A támogatás iránti kérelemben az indítványozó vállalta, hogy életvitelszerű tartózkodási helyként tanyára, vagy 1000 fő alatti lakosságú településre költözik a működtetési időszak első évének végére és ezt fenntartja a működtetési időszak végéig, valamint, hogy 82 % mértékben ökológiai gazdálkodást fog folytatni, továbbá úgy nyilatkozott, hogy a vállalt mezőgazdasági tevékenységével releváns termelői csoport tagja kíván lenni. Az indítványozó a kérelméhez csatolta az egyik kft.-vel (a továbbiakban: kft.) 2012. augusztus 2. napján kötött szándéknyilatkozatot a szerződésről, valamint egy szövetkezet (a továbbiakban: szövetkezet1.) 2012. augusztus 7. napján kiállított szándéknyilatkozatát a tagfelvételtől.
- [3] Az indítványozó kérelmére a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Közvetlen Támogatások Osztálya 2013. január 29. napján a támogatási összeg 90 %-ának kifizetéséről határozott, és összesen 10 522 800 Ft támogatási összeget állapított meg az indítványozó részére. Ezt követően az indítványozó 2015. május 29. napján a megítélt támogatási összeg fennmaradó 10 %-os mértékére vonatkozóan kifizetés iránti kérelmet nyújtott be. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal az indítványozót hiánypótlásra hívta fel, melyet követően 2015. december 18. napján kelt határozatával az indítványozó 10 %-os kifizetési kérelmének helyt adott és 1 262 160 Ft támogatási összeget állapított meg. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal azonban ezzel egyidejűleg azt is megállapította, hogy az indítványozó nem teljesítette a VM rendelet 4. § (1) bekezdés d) pontjában, és a 4. § (8)–(9) bekezdéseiben foglaltakat, és az ily módon jogosulatlanul igénybe vett támogatás összegét 2 630 700 Ft-ban határozta meg. Mindezek alapján a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal az indítványozót 1 368 540 Ft jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezte.
- [4] A támogatás egy része visszafizetését a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal az alábbiakra tekintettel rendelte el. Az indítványozó a támogatási szerződés aláírásával vállalta, hogy legkésőbb a működtetési időszak első évének végétől, 2013. december 31. napjától életvitelszerűen tanyára vagy 1000 fő alatti lakosságú településre költözik, ehhez képest az indítványozó csak 2014 áprilisában jelentette be a K. településen levő lakcímét a hatósági nyilvántartásba. A határozat azt is megállapította, hogy az indítványozó ugyan 2013. május 24. napjától tulajdonosa egy másik településen található, 0,39 ha területű, szántó művelési ágú ingatlanak, azonban a földhasználati jog bejelentésére nem került sor, a kft. igazolása pedig kizárólag ezen szántó ellenőrzésére vonatkozott, ezáltal az indítványozó nem igazolta az ökológiai gazdálkodását. A határozat azt is rögzítette, hogy az indítványozó tagsága a szövetkezet1.-nél 2012. december 20. napjától 2014. december 29. nap-

- jáig állt fenn, 2014. december 30. napjától pedig egy másik szövetkezetben tag, mely szövetkezet azonban állami elismeréssel nem rendelkezett,
- [5] Az indítványozó fellebbezését követően a Miniszterelnökséget vezető miniszter 2016. április 18. napján kelt határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helybenhagyta.
- [6] 1.2. Az indítványozó a határozattal szemben keresetet terjesztett elő, kérve annak hatályon kívül helyezését és az alperes miniszter új eljárás lefolytatására való kötelezését. Arra hivatkozott, hogy a határozat sérti az Alaptörvény T) cikkét, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. §-ában, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. §-ában foglalt rendelkezéseket. Álláspontja szerint súlyosan jogsértő az a hatósági gyakorlat, mely szerint kizárólag a lakcímet igazoló hatósági igazolványból állapítják meg az életvitelszerű tartózkodási helyet, mert az ezt előíró, a határozatban hivatkozott 52/2015. (IV. 21.) MVH Közlemény nem jogszabály, és a Ket. 50. § (4) bekezdése alapján csak törvény előírása alapján alapíthatja határozatát bizonyítási eszközre a hatóság.
- [7] A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével az indítványozó kereseti kérelmét elutasította. A bíróság álláspontja szerint a VM rendelet 1. § 16. pontja egyértelműen rögzíti, hogy életvitelszerű tartózkodási hely „az ügyfél azon – bejelentett és a lakcímet igazoló hatósági igazolványban szereplő – állandó vagy ideiglenes tartózkodási helye, ahol az év nagyobb részét tölti, és rendszerint elérhető, amelyet életkörülményei is alátámasztanak.” A bíróság álláspontja szerint ez alapján a hatóság az életvitelszerű tartózkodási helyet a lakcímet igazoló hatósági igazolvány alapján ellenőrzi, márpedig az indítványozó sem vitatta, hogy az 1000 fő alatti településen levő tartózkodási helyét csak 2014. áprilisában jelentette be. Éppen ezért a bíróság szerint alaptalan az indítványozó azon hivatkozása, miszerint a hatóság nem tett eleget a Ket. 50. §-ában foglalt tényállás-tisztázási kötelezettségének. A bíróság szerint ugyancsak alaptalan az indítványozó azon érvelése is, miszerint az alperes miniszter határozata sérti az Alaptörvény T) cikkét és a Jat. 2. §-ában foglaltakat, tekintettel arra, hogy a VM rendelet szabályai egyértelműek, a VM rendelet pedig egy jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megállapított jogszabály.
- [8] Mindezekre tekintettel a bíróság azt állapította meg, hogy az indítványozó keresete megalapozatlan, a keresetben megjelölt okokból az alperes miniszter határozata nem jogszabálysértő, a vonatkozó anyagi és eljárásjogi jogszabályoknak maradéktalanul megfelel.
- [9] 1.3. Az ítélettel szemben az indítványozó terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Abtv. 27. §-ára alapítva, kérve a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Kérte továbbá a Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/1412/2(2016) számú határozata, mint másodfokú közigazgatási határozat, valamint a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 153056955 számú (helyesen: 1753281067 számú) határozata, mint elsőfokú közigazgatási határozat alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is. Álláspontja szerint az ítélet, illetőleg a határozatok sértik az Alaptörvény T) cikk (1) és (3) bekezdéseit, XXIV. cikkét és 18. cikkét. Az indítványozó az Alkotmánybíróság főtárgyára felhívására alkotmányjogi panaszát kiegészítette az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) cikkének sérelmére vonatkozó hivatkozással is.
- [10] Az indítványozó érvelése szerint a támadott bírói döntés nem biztosította számára a jogai és kötelezettségei tisztességes tárgyaláson való elbírálását. Álláspontja szerint a bíróság annak ellenére nem nyújtott számára jogvédelmet, hogy a közigazgatási hatóság által megállapított kötelezettségzegését nem általánosan kötelező magatartási szabályból, hanem az 52/2015. (IV. 21.) MVH Közleményből vezette le, mely közlemény ráadásul a támogatási szerződés megkötését követően három évvel került elfogadásra. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Ket. 50. § (5) bekezdése kizárólag törvényi felhatalmazás esetén teszi lehetővé egy bizonyos bizonyítási eszköz igénybevételét adott közigazgatási eljárásban úgy, hogy a többi bizonyítási eszközt abból kizárja, ebből következően az eljáró hatóságok nem alapozhatták volna a határozatukat kizárólag egy bizonyos bizonyítási eszközre. A hatóságok és az eljáró bíróság ezen túlmenően a jogalkotói akarattal ellentétesen értelmezték a VM rendelet „életvitelszerű tartózkodási hely” definícióját, melyek együttesen a támadott ítélet alaptörvény-ellenességhez vezettek. Az indítvány szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény T) cikk (1) és (3) bekezdései, valamint 18. cikk (3) bekezdése sérelmére tekintettel sérült.

- [11] 2. Az Alkotmánybíróság tanácsa, az alkotmányjogi panasz törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek való megfelelését vizsgáló előzetes eljárásában, 2017. június 20-án az alkotmányjogi panasz befogadása mellett döntött, mert az ügy körülményeire tekintettel csak az alkotmányjogi panasz érdemi vizsgálata alapján tartotta megállapíthatónak, hogy az eljárás során felmerült-e az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme a bírósági, illetőleg a XXIV. cikk (1) bekezdésének sérelme a hatósági eljárás során. Ennek során az Alkotmánybíróság beszerezte a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól az alapügy iratait. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi, tartalmi vizsgálata során az alábbi következtetésekre jutott.
- [12] 2.1. Az Alaptörvény T) cikk (1) és (3) bekezdése, illetőleg 18. cikk (3) bekezdése nem az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogait tartalmazzák, így azok nem vehetik fel az indítványozó Alaptörvényben garantált jogának sérelmét sem {A T) cikk vonatkozásában lásd: 26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [186], a 18. cikk (3) bekezdése vonatkozásában lásd: 3114/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [13] 2.2. Az indítványozó a XXIV. cikk (1) bekezdése, illetőleg XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmét az alábbiakban jelölte meg. Az indítványozó álláspontja szerint mind a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, mind a Miniszterelnökséget vezető miniszter, mind pedig a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntésüket, melynek tárgya részben az indítványozó számára 2012. november 16. napján kelt, támogatási kérelemnek helyt adó határozat feltételrendszerének értelmezése volt, az 52/2015. (IV. 21.) MVH Közlemény rendelkezéseire alapozták, mely MVH Közlemény egyfelől nem minősül általánosan kötelező magatartási szabálynak, másfelől közel három évvel a támogatást megítélő határozat keltét követően került kibocsátásra. Az indítványozó ezen túlmenően arra is hivatkozott, hogy az eljáró hatóságok, illetőleg bíróság tévesen, szűkítően alkalmazták a VM rendeletben meghatározott „életvitelszerű tartózkodási hely” definícióját annak vizsgálata során, hogy az indítványozó teljesítette-e az „életvitelszerű tanyára vagy 1000 fő alatti településre költözés” feltételét.
- [14] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja alapján a bírói döntéseket azok Alaptörvénnyel való összhangja szempontjából vizsgálja, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik. Ebből következően az Alkotmánybíróság a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel [3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4], legutóbb például: 3205/2017. (VII. 21.) AB végzés, Indokolás [20]]. Az indítványozó azon érve, melyben az „életvitelszerű tartózkodási hely” fogalmának téves értelmezését vitatja, ennek megfelelően valójában az alapügyben eljáró bíróság ítéletének felülbírálatára irányul, melyre az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.
- [15] Az indítványozó azon érvét, mely szerint az eljáró hatóságok, illetőleg bíróság döntésüket a támogatási kérelemnek helyt adó határozat keltéhez képest későbbi MVH Közlemény rendelkezéseire alapozták, az Alkotmánybíróság az alapügy iratanyaga alapján vizsgálta meg. A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 1753281067 számú, 2015. december 18-án kelt elsőfokú határozatát az indítványozó állításával szemben kizárólag az 57/2012. (VI. 21.) VM rendelet rendelkezéseire alapította. A VM rendelet 2012. június 21. napján, azaz az indítványozó 2012. augusztus 16. napján benyújtott támogatási kérelmét megelőzően került elfogadásra, ekként annak alkalmazhatóságával kapcsolatosan kétely nem merül fel. Az indítványozó fellebbezése nyomán a másodfokon eljáró Miniszterelnökséget vezető miniszter JHÁT-JF/1412/2(2016) számú, 2016. április 18-án kelt határozatával az első fokon eljáró hatóság döntését helybenhagyta. A másodfokú határozat, miközben megismételte a VM rendelet vonatkozó rendelkezéseit, annak megítélése során, hogy az indítványozó teljesítette-e az „életvitelszerűen tanyára vagy 1000 fő alatti lakosságszámú településre költözés” feltételét, hivatkozott az 52/2015. (IV. 21.) MVH Közlemény rendelkezéseire is, mely közlemény IV. pontja értelmében a lakcímet igazoló hatósági igazolvány alapján kell megállapítani, hogy az ügyfél tanyára vagy 1000 fő alatti lakosságszámú településre költözött-e. A másodfokú hatóság ettől függetlenül is részletesen indokolta, hogy miért nem tekintette az életvitelszerű tartózkodási hely megállapítására alkalmasnak az indítványozó által becsatolt egyéb bizonyítékokat (adásvételi szerződés, helyi iparüzési adó befizetésének igazolása, három magánszemély nyilatkozata az indítványozó életvitelszerű tartózkodási helyére vonatkozóan), a lakcímet igazoló hatósági igazolvánnyal szemben. A Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az indítványozó fellebbezése nyomán megállapította, hogy a VM rendelet 1. § 16. pontja alapján helyesen járt el mind az elsőfokú, mind a másodfokú hatóság, amikor a lakcímet igazoló hatósági igazolvány rendelkezései alapján vizsgálta az indítványozó tartózkodási helyét.

- [16] 3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.28.268/2016/8. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. február 6.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2004/2016.

