

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3295/2023. (VI. 15.) 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.IV.35.400/2020/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó egyesület jogi képviselője (dr. Asztalos Dóra ügyvéd) a Kúria Kfv.IV.35.400/2020/10. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § (1) bekezdése alapján. Az indítványozó szerint a támadott végzés sérti az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdését, 28. cikkét, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdését.
- [2] 2. Az ügy előzménye, hogy az indítványozó, valamint az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) között 2018. május 7-én támogatási szerződés jött létre, amelyben a vonatkozó jogszabályokban, a támogatási szerződésben, valamint az EFOP-1.8.6-17 konstrukcióhoz tartozó felhívásban foglalt projekt megvalósítására vállalt az indítványozó kötelezettséget.
- [3] 2.1. A projekttel kapcsolatban 2019. május 29-én szabálytalansági eljárás indult (EFOP-1.8.6-17-2017-00051 azonosító számon). Az eljárás szabálytalanság történt megállapítással zárult, az irányító hatóság a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 90. § (1) bekezdés *b*) pontja, valamint a felhívás 3.4.2. pontjában foglaltak megsértését állapította meg. A szabálytalansági döntést az Innovációs és Technológiai Minisztérium Fejlesztéspolitikai Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkára 2019. október 9-én kelt döntésével megsemmisítette és az irányító hatóságot új eljárásra utasította. A megismételt eljárás ugyancsak szabálytalanság történt megállapítással zárult. Ebben ismét azt állapította meg az irányító hatóság, hogy nem teljesült a Kr. 90. § (1) bekezdés *b*) pontjában foglalt követelmény, valamint a felhívás 3.4.2. pontjában vállalt kötelezettség. Ez alapján az irányító hatóság a szabálytalanság jogkövetkeményeként a támogatási jogviszony megszüntetését és a projektben kifizetett támogatási összeg visszakövetelését állapította meg jogkövetkezményként (EMMI 0006073-029/2017. iktatószámú döntés). Az indítványozó jogorvoslattal élt, ami alapján az Innovációs és Technológiai Miniszter FJFO/4929-1/2020-ITM iktatószámú döntésével a szabálytalansági döntést helybenhagyta.
- [4] 2.2. Az indítványozó az Innovációs és Technológiai Miniszter FJFO/4929-1/2020-ITM iktatószámú döntésének bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Az első fokon eljáró Pécsi Törvényszék 8.K.700.409/2020/7. számú ítélete a támadott döntést, az EMMI 0006073-029/2017. iktatószámú döntésére kiterjedően, megsemmisítette. Az alperes, valamint annak jogutódjaként eljáró Miniszterelnökséget vezető miniszter a bíróság ítéletével szemben felülvizsgálati eljárást kezdeményezett.
- [5] A Kúria Kfv.IV.35.400/2020/10. számú végzése megállapította az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 48. § (1) bekezdése és 48/A. § (1) bekezdése alapján, hogy a támogatási szerződés polgári jogi és nem hatósági szerződés. Továbbá, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. §-a és az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 7. § (1)–(2) bekezdése, valamint a Kr. 3. § (1) bekezdés 54. pontja alapján a támogatási jogviszonyban hozott döntések nem minősülnek közigazgatási döntésnek, függetlenül attól, hogy a szabálytalansági eljárásban hozott döntést hatóság hozta meg. A Kúria ezért a Kp. 121. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az eljárást megszüntette. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy döntése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az indítványozó, mint a per felperese szerződéses jogviszonyból eredő igényét polgári bíróság előtt érvényesítse.

- [6] 2.3. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt a Kúria Kfv.IV.35.400/2020/10. számú végzése ellen. Álláspontja szerint az Alaptörvény 28. cikkével ellentétes jogértelmezés alapján jutott a Kúria a végzésében foglalt döntésre. Álláspontja szerint a Kúria döntése, miszerint az ügyben nincs helye közigazgatási peres útnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését és 25. cikk (2) bekezdését sérti, mivel alaptörvényellenesen értelmezte a Kúria a vonatkozó jogszabályok alapján az indítványozó által felvetett kérdést, miszerint a szabálytalanságot megállapító döntés közigazgatási döntés-e, s a Kúria helytelen következtetése sérti az Alaptörvényt. Az indítványozó szerint a szabálytalansági megállapítás, illetve az ahhoz fűződő jogkövetkezmények megállapítása, nem eshet azonos megítélés alá. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy nem a szabálytalansági döntés jogkövetkezményeit, hanem a szabálytalanság megállapítását vitatta keresetében. A Kúria ezen megállapítását, illetve azt is iratellenesnek tartja, hogy a támadott végzés szerint az indítványozó a támogatási szerződés aláírásával azt a kötelezettséget is vállalta, hogy a szabálytalansági döntést nem vitathatja közigazgatási peres úton. Hangsúlyozta, hogy a Kr. alapján az irányító hatóság részben hatósági jogköröket is gyakorol, ezért annak tevékenysége semmiképpen nem minősülhet magánjogi jogalanyak, tevékenysége pedig kötelmi joginak. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből következően arra van alapja, hogy a szabálytalansági vizsgálat tárgyában hozott döntés törvényességéről közigazgatási bíróság döntsön. A Kúria döntésében foglalt jogértelmezés ellentmond az Alaptörvény 28. cikkének. Álláspontja szerint a Kúria jogértelmezése oda vezet, hogy a szabálytalansági döntés önmagában – vagyis ha jogkövetkezmény alkalmazásáról nem rendelkezik - nem vitatható bíróság előtt. Az indítványozó szerint a szabálytalansági megállapítás önmagában súlyos joghátrány, akkor is, ha jogkövetkezmény alkalmazására nem kerül sor. Az indítványozó utalt arra, hogy a Kúria korábbi döntéseiben kizárólag a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 13. § (4) bekezdésére hivatkozott eljárási akadályként, azonban a Ket. hatályon kívül helyezésével ez az eljárási akadály elhárult, amit a Kúria a döntésében nem vett figyelembe. Az indítványozó hivatkozott még az Európai Bíróság 2014. szeptember 17-i C-562/12. számú ítéletére (ECLI:EU:C:2014:2229).
- [7] 3. Az Alkotmánybíróság eljárása során azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-ára alapított indítványi kérelmek megfelelnek-e az Abtv. és az Ügyrend szerinti befogadási feltételeknek.
- [8] 3.1. Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítése után, a törvény által biztosított hatvan napos határidőn belül terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. A közigazgatási perben, amely az alkotmányjogi panasz alapjául szolgál, az indítványozó felperes volt, így érintettsége megállapítható.
- [9] 3.2. Az indítványozó a támadott bírósági döntés kapcsán az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése, 28. cikke, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmét állította.
- [10] Az Abtv. 27. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasz előterjesztésére Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozással van lehetőség. Az Alaptörvény indítványozó által hivatkozott 25. cikk (2) bekezdése és 28. cikke ennek a követelménynek nem felel meg.
- [11] Az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el, és a legfőbb bírósági szerv a Kúria, azonban alapjogot nem tartalmaz, egyedi érintett vonatkozásában fennálló sérelme önmagában nem valósulhat meg, így arra alkotmányjogi panasz szintén nem alapítható.
- [12] Az Alaptörvény 28. cikke sem tartalmaz alapjogot, hanem a bíróságok felé fogalmaz meg működésüket érintő elvárásokat, ezért rá alkotmányjogi panasz nem alapítható {pl. 3257/2016. (XII. 6.) AB végzés, Indokolás [13]; 3550/2021. (XII. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [13] Erre tekintettel ezen indítványi elemek nem felelnek meg az Abtv. 27. § (1) bekezdés a) pontja követelményének, így az utalt alaptörvényi rendelkezésekkel összefüggésben érdemi vizsgálat lefolytatásának nem volt helye.
- [14] 3.3. Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [15] Az alkotmányjogi panasz a Kúria döntését azzal az indokkal támadja, hogy tévesen értelmezte a Kp., Ákr. és Kr. rendelkezéseit. Ennek következtében sérült álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése, mivel a Kúria döntése nem tette lehetővé, hogy az indítványozó közigazgatási per keretében fordulhasson bírósághoz az alperes, illetve alperesi jogutód döntésével szemben.
- [16] Az indítvány a Kúria döntését az abban foglalt jogértelmezés miatt támadja. Az Alkotmánybíróság az indítványban felvetettek összefüggésben hangsúlyozza, hogy nem foglalhat állást a bíróság döntési jogkörébe tartozó

- szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésben {3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]; 3114/2023. (III. 14.) AB végzés [24]}
- [17] A „bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének” {3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]}. Az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. „A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti »szuperbíró» szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el. [...] A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem küszöbölhetők ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [18] Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Kúria jogértelmezése nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az indítványozó bírósághoz forduljon a szabálytalansági eljárásban hozott döntéssel szemben: a támadott végzés kifejezetten hangsúlyozza, hogy arra polgári bíróság előtt lehetősége van az indítványozónak. Ezért az indítványozó által felvetett probléma valójában nem következik a Kúria támadott végzéséből. Az a körülmény, hogy az indítványozó szerint nem peres, hanem közigazgatási peres eljárásban kellene kifogásait elbírálni, nem veti fel alapjoga sérelmét. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal egy korábbi, hasonló tárgyú ügyben hozott határozatában tett megállapítására. Eszerint „[az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.)] a szabálytalansági eljárásban a lebonyolításban résztvevő szervezet által tett megállapítással szemben egyszeri jogorvoslatot tesz lehetővé [Korm.r. 92. § (1) bekezdés, 99. § (4) bekezdés], amely a Korm.r. által bevezetett szabálytalansági eljáráson belüli jogorvoslatra utal. Ez azonban nem jelenti és nem is jelentheti a polgári perrendtartás alkalmazásának kizárását az ügyben: erről ugyanis a Korm.r. nem rendelkezik. A támogatási szerződéstől mint polgári jogi szerződéstől való elállás esetén a szerződésszegéssel kapcsolatban tett megállapítások a polgári bíróság előtt vitathatók” {3385/2018. (XII. 14.) AB határozat, Indokolás [29]–[30]}.
- [19] A kifejtettekből következően az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdésének, 28. cikkének és XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét állító indítványi kérelem nem felel meg az Abtv. 27. § (1) bekezdésében, 29. §-ában, valamint 52. § (1b) bekezdés *b* és *e* pontjában foglalt feltételeknek.
- [20] 4. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az indítványt az Abtv. 27. § (1) bekezdése, 29. §-a, 52. § (1b) bekezdés *b* és *e* pontja, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a* és *h* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2023. május 16.

Dr. Salamon László s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/695/2021.

