

„Az irat elektronikus iratról készített papír alapú másolat”

PÉCSI TÖRVÉNYSZÉK	
2021 MÁRC 18	
ÜGYSZÁM: 8.K.700.409/2020	

PÉCSI TÖRVÉNYSZÉK  
Első fokú ügyszám: 8.K.700.409/2020  
útján az Abtv. 53. §. (2) bekezdése alapján  
7621 Pécs  
Jókai u. 10.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG  
részére  
1015 Budapest  
Donáti u. 35-45.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: IV/ 00 6 9 5 - 0 / 2021	ÜGYSZÁM: 8.K.700.409/2020
Érkezett: 2021 MÁRC 29.	Kezelőiroda:
Példány: 1	ab
Melléklet:	9

Zalaegerszeg, 2021. március 18.

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott dr. Asztalos Dénes

Sportegyesület (székhely: 76

ap: email:  
ügyfelem a Kicsi a Bors

Panaszos nevében aláíró elnök képviseleti jogosultságát megalapozó dokumentumok (aláírási minta, illetve szervezeti adatlap) másolata **1., 2. és 3. számú mellékletként** csatolva - az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény („Abtv.”) 27. §. (1) bekezdése alapján - az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt határidőn belül - az alábbi

#### alkotmányjogi panaszt

terjesztem elő:

Panaszos kéri a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy állapítsa meg a Kúria 2021. január hó 19. napján kelt Kfv.IV.35.400/2020/10. számú végzése Alaptörvény-ellenességét és az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján semmisítse meg azt.

Panaszos kéri annak megállapítását, hogy a panaszolt döntés az Alaptörvény XVIII. cikk (7) bekezdésébe, illetve a 25. cikk (2) bekezdésébe és 28. cikkébe ütközik.

#### NYILATKOZATOK

Nyilatkozom, hogy Panaszos eljárási jogosultságát az alapozza meg, hogy a bírósági eljárásban félként (felperes) vett részt.

Nyilatkozom, hogy adataink Alkotmánybíróság általi kezeléséhez teljes körűen hozzájárulunk. Személyes adataink nyilvánosságra hozatalához hozzájárulunk.

Panaszos a peres eljárást lezáró Kúria Kfv.IV.35.400/2020/10. számú végzését 2021. február hó 11. napján vette át elektronikus kézbesítés útján. A végzést **4. számú mellékletként** csatolom. Nyilatkozom arról, hogy az Abtv. 30. §. (1) bekezdése szerinti határidő (az alkotmányjogi panasz benyújtására alapjául szolgáló bírói döntés közlésétől számított 60 nap) fentiek szerint megtartásra került. A panaszolt végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye. Nyilatkozom továbbá, hogy az ügyben sem perújítás sem felülvizsgálati eljárás nincs folyamatban.

A Kúria által felülbírált Pécsi Törvényszék 8.K.700.409/2020/7. számú ítéletét **5. számú mellékletként** csatolom. A panasz ezen ítéletre nem terjed ki, mivel az nem Alaptörvény-sértő. Az azt megváltoztató Kúriai végzés az, amire a panasz irányul.

Az eredeti keresetlevelet **6. számú, a felülvizsgálati védíratot 7. számú** mellékletként csatolom.

Panaszos az eljárásban meghatalmazott jogi képviselőt vesz igénybe. A képviseleti jogosultságot az **1. sz. mellékletben** csatolt meghatalmazással igazoltuk.

Megsértett Alaptörvényi rendelkezés:

Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése:

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

Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése:

„(2) A bíróság dönt büntetőügyben, magánjogi jogvitában, a közigazgatási határozatok törvényességéről, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról és törvényben meghatározott egyéb ügyben.”

Alaptörvény 28. cikk:

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

### Tényállás

Panaszos pályázat keretében uniós támogatást nyert el 2017. június hó 02. napján benyújtott kérelme alapján. Támogató döntés időpontja: 2017. december hó 06. napja. Projekt címe: „*Mozaikkal az egészségesebb életért a Dél-dunántúli régióban*”. Azonosító szám: EFOP-1.8.6-17-2017-00051. A támogatási szerződés hatálybalépése időpontja 2018. május hó 7. napja.

Panaszossal szemben az irányító hatóság a projekt teljesítése közben szabálytalansági eljárást kezdett. Az eljárásban több döntés született, de végül 0006073-029/2017 számú határozattal első fokon az Emberi Erőforrások Minisztériuma Európai Unió Fejlesztések Végrehajtásáért Felelős Helyettes Államtitkár irányító hatóságként, majd az Innovációs és Technológiai Minisztérium Fejlesztéspolitikai Tervezésért és Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkár FJFO/4929-1/2020-ITM számú határozatával másodfokon is szabálytalanságot állapított meg.

Panaszos a Kp. alapján az Innovációs és Technológiai Minisztérium Fejlesztéspolitikai Tervezésért és Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkár FJFO/4929-1/2020-ITM számú határozatával szemben terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet. (Az eljárás során alperesi pozícióban a bíróság jogutódlást állapított meg.)

A Pécsi Törvényszék 8.K.700.409/2020/7. számú ítélete Panaszos keresetének helyt adott:

„A bíróság az alperes FJFO/4929-1/2020-ITM iktatószámú döntését az Emberi Erőforrások Minisztériuma 0006073-029/2017 iktatószámú döntésére kiterjedően – azok közlésre visszamenőlegesen hatálytalanná – megsemmisíti.”

A per alperese felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Kúriára. A peres eljárás, így a Kúriai felülvizsgálat alapkérdése is az a kérdés volt, van-e helye a szabálytalansági döntés ellen közigazgatási bírósági útnak. A Pécsi Törvényszék szerint volt.

A Kúria szerint azonban nem.

A Kúria panaszolt határozata a következőként rendelkezett: „a Pécsi Törvényszék 8.K.700.409/2020/7. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az eljárást megszünteti”.

Panaszos azt állítja, az alsóbb fokú bíróság még helyesen, az Alaptörvénynek megfelelően járt el, majd határozata után a Kúria eljárásában, illetve döntésében következett be a jogsértés, az ami Alaptörvény ellenes.

A panaszolt döntés álláspontja szerint nincs helye közigazgatási pernek illetve közigazgatási bírósághoz való fordulásnak a szabálytalansági eljárásban szabálytalanságot megállapító döntéssel szemben. A támadott végzés ezért az eljárást megszüntette.

**Panaszos álláspontja szerint a szabálytalansági döntés egy önálló közigazgatási határozat, mely ellen a jogorvoslat lehetőségét, a törvényességi felülvizsgálatát, mint közigazgatási bírósági út igénybevételét az Alaptörvény biztosítja.**

## Indokolás

(A) A tényállás szempontjából releváns körülmény, ezért még az Alaptörvényt értést tárgyaló jogi álláspont kifejtése előtt álláspontunk szerint szükséges a panaszolt döntés tényállása és értékelése körében az alábbiakat tisztázni:

I. A panaszolt döntés érdemi problémája – mely közvetetten az abban meghivatkozott korábbi Kúriai döntés indokolásának átvételében jelenik meg -, hogy nem vette figyelembe a jogi környezet változását („új” Kp., és „új” Ákr.), így azt a lényeges körülményt, hogy Ket. 13. §. (4) bekezdése támasztotta eljárási akadály kikerült a jogrendszerből (Ket. helyett Ákr.), és azt ezen közvetett – Kúriai korábbi döntés meghivatkozásán keresztül - módon továbbra is indokolása alapjaként alkalmazta.

II. A panaszolt döntés egyértelműen keveri a szabálytalansági eljárás, az abban való döntés és jogkövetkezményei, a kifizetési kérelem és kifogásolási eljárás, valamint a szerződéses jogviszony alapján történt igényérvényesítés egymástól teljesen eltérő kategóriáit.

A panaszolt döntés indokolása 26. pontja teljes egészében támogatási összeg kifizetése iránti polgári jogi igényként azonosította a per tárgyát, ahol kifogást lehet előterjeszteni, mely után polgári perben érvényesíthető az igény. A kormányrendeletben szabályozott kifogás elutasítása pedig nem lehet közigazgatási jogvita tárgya. Csakhogy a per tárgya nem ez volt. A perben nem kifogás elutasítása tárgyában hozott döntés volt a közigazgatási jogvita tárgya. Ez iratellenes állítás, illetve kiindulási pont.

A per nem támogatási összeg kifizetésére vonatkozó igény érvényesítésére irányul, hanem szabálytalansági eljárásban – 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet XXI. fejezet - hozott döntés elleni felülvizsgálatra, mely eljárási formában nincs is helye a panaszolt döntésben hivatkozott kifogás – 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet XX. fejezet - előterjesztésének. A panaszolt döntés jogi tévedésben van az eljárásfajta tekintetében is, és a közigazgatási jogvita alapjául szolgáló döntés fajtája tekintetében is. A 272/2014. (XI.5.) kormányrendelet két külön jogintézményéről van szó.

Panaszos tisztában van azzal, hogy „A bíró bármely ténybeli vagy jogi tévedése nem teszi automatikusan tisztességtelenné az egész eljárást, mivel az ilyen tévedések teljesen soha nem kúszóbbíthatók ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” (3325/2012. (XI. 12.) AB végzés) ezért kifejezetten rögzíti, hogy a panasz tárgya nem a nevezett bírói tárgyi/jogi tévedések megállapítása. Az itt nevezett tévedéseket az előadott panasz megítéléséhez, értékeléséhez adtuk elő. Ugyanígy az alábbi pontokban is ez a célja a tárgyi és jogi tévedések bemutatásának.

III. Félrevezető a panaszolt végzés indokolása 24. pont azon megállapítása is, miszerint a perbeli jogviszony alapja egy támogatási szerződés. Valóban jött létre támogatási szerződés, de az nem a perben felperes Panaszos és a per alperese között jött létre, az ő jogviszonyuknak nem ez az alapja. A perbeli jogviszonyt az alperes hatósági vizsgálata hozta létre, mely egy közigazgatási döntéssel zárult. A per alperese a támogatási szerződésen alapuló jogviszonyban felekhez képest egy harmadik, külső szereplő.

IV. A panaszolt végzés az indokolásából kiderülően nem tett különbséget a szabálytalanság megállapítása és a szabálytalanság megállapítása miatt alkalmazott jogkövetkezmény között, sem az ehhez képest szerződéses fél akarata alapján alkalmazható szerződéses jogkövetkezmények között.

A 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet 164. §. (3) bekezdése szerint:

„(3) Szabálytalanság megállapítása esetén az irányító hatóság a következő jogkövetkezményeket alkalmazhatja:

a) a projekt támogatás terhére elszámolható költségeinek csökkentése és ezzel együttesen a jogosulatlanul igénybe vett támogatás visszafizetésére kötelezés,

b) a támogatási szerződéstől történő elállás, vagy pénzügyi eszköz esetén a végső kedvezményezettel kötött szerződés felmondása,

c) pénzügyi eszközök esetén a finanszírozási megállapodás felmondása vagy a végső kedvezményezettel kötött szerződés felmondása,

d) az alapok alapját végrehajtó szervezet vagy a pénzügyi közvetítő esetében az irányítási díj csökkentése,

e) e rendelet hatálya alá tartozó támogatások igénybevételéből történő kizárás határozott időre, legfeljebb öt évre, vagy  
f) uniós jogi aktusban meghatározott egyéb jogkövetkezmény.”

A 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet 164. §. (3) bekezdése szerint ugyanakkor:

„(3) Az irányító hatóság az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által működtetett honlapon közzéteszi - a személyes adatok kivételével - a szabálytalansági eljárásban az irányító hatóság, EMVA forrás esetén az 57/B. § (3) bekezdésében foglaltakra figyelemmel a kifizető ügynökség által hozott szabálytalanság megtörténtét megállapító jogerős döntéseket, a jogerőre emelkedést követő tíz napon belül a kedvezményezett nevének, a projekt címének, a szabálytalanság elkövetése módjának, a szabálytalanság következményének, és a szabálytalansággal érintett összegnek a feltüntetésével.”

A panaszolt végzés hozzáállásával szemben, a szabálytalanság megállapítása önmagában súlyos joghátrány, majd ahhoz sokféle jogkövetkezmény társulhat, melyek közül csak az egyik a szerződéstől való ellátás vagy a kifizetés megtagadása. Önmagában a szabálytalanság megállapítása és annak szabálytalansági rendszerben való rögzítése Felperest a jövőbeni támogatások igénybevételének lehetőségéből kizárja. Magát a döntést ráadásul a pályázatkezelési honlapon a 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet 165. §. (3) bekezdése szerinti közzé is kell tenni.

A szabálytalansági döntés önmagában egy egyedi közigazgatási/hatósági döntés, mellyel szemben a bírósághoz való fordulását jogát az Alaptörvény alapjogként – jogorvoslati jogként - biztosítja. Az ügy érdemében hozott, a szabálytalansági eljárást lezáró döntésről van szó.

A jogszabály téves figyelembe vételén alapul a panaszolt végzés azon kiindulási pontja, mely szerint ne lenne önmagában érdemi jogsérelem a szabálytalanság pusztá megállapítása. 272/2014 (XI.5.) kormányrendelet alapján egyértelműen elválik egymástól a szabálytalanság megállapítása mint önálló jogsérelem, és annak lehetséges következményei, melyek sokfélék lehetnek. Ráadásul a szabálytalanság ténye megállapítása, és az esetlegesen alkalmazott jogszabályban lehetővé tett jogkövetkezményektől teljesen elválik az, hogy a szerződéses jogviszonyban az adott fél a szabálytalanság megállapítása miatt milyen, a szabálytalansági döntéshez társított jogkövetkezményeken túlmenő/eltérő szerződéses jogkövetkezményeket alkalmaz.

A tárgyi perben Panaszos nem a szabálytalansági döntés szerződéses jogkövetkezményeit vitatta, nem az ellen nyújtott be keresetet, hanem magával a szabálytalansági döntéssel szemben, kifejezetten jogsértést állító joggalapon. Ez iratellenes állítása a végzésnek.

Valótlan, iratellenes a végzés azon állítása is (végzés 25. pontjában), miszerint a Panaszos arra vállalt volna kötelezettséget, hogy a szabálytalansági döntést nem vitathatja, hogy lemondott volna a közigazgatási bírósági útról vele szemben: „Ennek keretében azt is vállalta, hogy a Rendeleten alapuló ellenőrzés megállapításait önállóan nem, de az azon alapuló és rá nézve kedvezőtlen szerződéses következményeit (pl. elállás) jogszerűségét perben – a bírósági eljárás biztosította garanciák mellett – vitathatja.”

Ez már csak fogalmilag is kizárt, mert előre nem mondhatott le olyan jogáról a Panaszos, amit a támogatási szerződés megkötésekor hatályos Ket. 13. §. (4) bekezdése elzárt előle, majd aztán majd csak az Ákr. és a Kp. új szabályozása biztosított.

(B) Álláspontunk szerint a panasz elbírálásánál Alaptörvénytől szemponjtábjól a következőket kell figyelembe venni:

Az Alkotmánybíróság a 272/B/2006. számú AB határozatában pedig rögzítette:

„A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendeltetését az Alkotmány 50. § (2) bekezdése határozza meg, mely szerint a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét. Az Alkotmánynak ez a szabálya a közigazgatás törvényes működésének legfontosabb alkotmányos garanciája, amely a közigazgatástól független, igazságszolgáltatási hatalmat gyakorló bíróság hatáskörébe utalja a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzését.”



„Az Alkotmánybíróság nyomatékosítja, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét jogállami követelménynek tekinti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíróságoknak kell biztosítaniuk. »Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiság egyik elemének tekinti a közigazgatás törvény alá rendeltségét [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz köztetés követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.« [8/2001. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79.]. Ez következik közvetlenül az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének b) pontja alapján is, amely a közigazgatási határozatok törvényességének ellenőrzését a bíróság feladataként határozza meg.” {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [20]}

Panaszos álláspontja szerint a Kp. 1. §. (1) bekezdése szerint a Kp.-t kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A (2) bekezdés kimondja, hogy a Kp. hatálya nem terjed ki azon közigazgatási jogviták elbírálására, amelyekre törvény más bírósági eljárási szabályok alkalmazását rendeli.

A Kp. 4. §. (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező, Kp. 4. §. (3) bekezdés szerinti cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. A generálklauzula jellegű szabályozás alapján a közigazgatási jogalanyok közigazgatási jog által szabályozott működése, döntései, és azok elmulasztása egyaránt bírói ellenőrzés alá vonandók a hatékony – azaz hízagmentes – jogvédelem biztosítása érdekében.

A kapcsolódó Kommentár alapján a közigazgatási tevékenységnek három fogalmi eleme van. Az első az, hogy a tevékenységet közigazgatási szerv végzi. A második fogalmi elem a tevékenység közigazgatási jog által szabályozottsága, ezt teszi egyértelművé, hogy a közigazgatási szervek más jogágak (pl. a polgári jog, a büntető eljárási jog, vagy büntetésvégrehajtási jog, nemzetközi jog) területére tartozó cselekményei nem tartoznak e körbe. A harmadik fogalmi elem, hogy a közigazgatási tevékenység – amely lehet egyrészt tevőleges, de megvalósulhat mulasztással is, amikor a közigazgatási szerv a jogszabály által előírt cselekmény megvalósításáról nem gondoskodik – fontos jellemzője, hogy joghatást vált ki.

A Kp. 4. §. szerinti fogalmi elemek vizsgálata során álláspontunk szerint egyrészt az válhat vitássá, hogy az elsőfokú határozatot hozó irányító hatóság, valamint a másodfokú döntést hozó perbeli alperes közigazgatási szervnek minősül-e, másrészt pedig az, hogy az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság, valamint az alperes másodfokú döntései közigazgatási cselekménynek minősülnek-e.

A közigazgatási szerv fogalmát a Kp. 4. §. (7) bekezdése határozza meg, amelynek a) pontja szerint közigazgatási szerv az államigazgatási szerv és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege. A Kp. 4. §. (7) bekezdés e) pontja szerint pedig a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy is közigazgatási szervnek minősül. A perben először abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság, illetve az alperes közigazgatási szervnek minősülnek-e a Kp. 4. §. (7) bekezdés szerint.

Az állami pénzügyek és az állami, valamint uniós forrásokból nyújtandó támogatások szabályrendszere rendkívül összetett. A támogatási kérelmek elbírálása, valamint a támogatási szerződések megkötését követően létrejövő jogviszonyok különböző jogági jellemzőket felmutató elemeket tartalmaznak. A felmerülő jogvitákat a létrejött konkrét jogviszony vizsgálata alapján kell eldönteni, ahogy arra a Kúriának A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlatát vizsgáló joggyakorlat-elemző csoportjának 2012. évi összefoglaló véleménye is utal [17-22. oldal].

A jelen eljárás tárgyát képező ügyben álláspontunk szerint megállapítható, hogy a Panaszos az Európai Regionális Fejlesztési Alapból és Magyarország költségvetéséből származó vissza nem térítendő támogatásban részesült illetve részesül. E támogatások nyújtására vonatkozóan az 1303/2013/EU rendelet tartalmaz keretszabályokat, amely meghatározza azt is, hogy milyen uniós célok elérésére biztosítják e forrásokat. A magyar szabályozásra vonatkozóan többek között az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) tartalmaz rendelkezéseket, tekintettel arra, hogy a pályázat keretében nyújtott támogatásokra érvényesülnie kell a közpénzekkel való áttekinthető, hatékony, ellenőrizhető gazdálkodás garanciáinak. Az Áht. felhatalmazó rendelkezései alapján alkotta meg a kormány 272/2014. (XI.5.)

kormányrendelet, amely kialakította a támogatások felhasználásának intézményrendszerét. Az irányító hatóság kormányrendeletben meghatározott feladatai ellátása során részben hatósági jogköröket is gyakorol. A közhatalmi közigazgatási cselekmények egyik legfontosabb ismérve a kikényszeríthetőség, a döntés érvényesítése, amely mögött állami kényszer áll. **A közhatalom gyakorlása azt jelenti, hogy a hatóságok jogszabályokban meghatározott hatáskörükben illetékességi területükön kötelező döntést hoznak, és e döntéseknek állami kényszerítő eszközökkel érvényt szereznek. Az irányító hatóság tevékenysége (szabálytalansági gyanú kivizsgálása, szabálytalanság megállapítása és jogkövetkezmények alkalmazásának a lehetősége) semmiképpen sem minősíthető egy magánjogi jogalany Ptk-n alapuló, tisztán a kötelmi jog körébe sorolható tevékenységének.**

E tevékenység közjogi-hatósági jellegét erősíti – a kihelyezett támogatások közpénz-jellegén túl – többek között az is, hogy az irányító hatóság az Emberi Erőforrások Minisztériuma nevezett helyettes államtitkára, azaz egy központi kormányzati igazgatási szerv szervezeti egysége, akinek a vezetője vezető beosztású köztisztviselő/kormánytisztviselő, akinek kinevezéséért és felmentéséért a miniszter a felelős. A Kp. 4. §. (7) bekezdés 1. pontjának a) alpontja értelmében közigazgatási szerv az államigazgatási szerv, és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege.

E körülmények mérlegelése alapján – figyelemmel az Alaptörvény 28. cikk követelményére - álláspontunk szerint az állapítható meg, hogy az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság, valamint a másodfokú döntést hozó Alperes közigazgatási szervnek minősül a Kp. 4. §. (7) bekezdés 1. pont a) pont szerint. A panaszolt végzés indokolása 22. pontja is egyetértett ezzel

Álláspontunk szerint ezután azt kell vizsgálnia, hogy az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság, valamint a perbeli alperes másodfokú döntése közigazgatási tevékenységnek, egyedi döntésként közigazgatási cselekménynek minősül-e. A Kp. 4. §-ához fűzött Kommentár szerint az egyedi döntés általános kategóriájába a közigazgatás bármilyen típusú döntése beleérthető: lehet alakszerű és alakszerűtlen, lehet explicit és implicit (hallgatólagos), lehet szóbeli és írásbeli, hatósági és nem hatósági. A Kp. 4. §. (3) bekezdés a) pontja alkalmazandó, ha megállapítható a közigazgatásnak döntéstartalmú akaratkinyilvánítása, vagyis az, hogy a közigazgatás valamilyen módon rendezni kívánja az elé vitt ügyet. A Kp. 4. §-ához fűzött Kommentár kimondja, hogy a közigazgatási jogvita fogalma tudatosan nem utal a döntések, működés közhatalmi jellegére, sem azok egyedi jellegére, ugyanis az túlságosan szűkre szabná a bírósági ellenőrzés kereteit.

Az elsőfokú döntést hozó irányító hatóság és a másodfokú döntést hozó alperes eredeti keresetünkben felülvizsgálni kért döntései közpénzekből folyósított támogatások felhasználásának az ellenőrzésére vonatkoznak, amelyek szükségszerűen a Panaszos jogi helyzetének megváltoztatását eredményezik. Maga közpénzfelhasználást szabályozó kormányrendelet is arra utal, hogy a szabálytalansági döntés a kedvezményezettre jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, módosít, illetve megszüntet. A fenti körülmények alapján megállapítható, hogy az irányító hatóságnak a támogatási kérelem felhasználásának az ellenőrzése tárgyban hozott döntése – ekként a szabálytalanságot megállapító döntése is –, valamint az alperes másodfokú döntése is közigazgatási cselekménynek minősülő egyedi döntés.

A bírói gyakorlat is különbséget tesz a között, hogy a támogatási kérelemmel kapcsolatos jogvita a támogatási szerződés megkötése előtti szakaszban, vagy a támogatási szerződés megkötését követően, revízió eredményeként keletkezik, és jelentőséget tulajdonít annak is, hogy a jogvita konkrétan milyen jogviszonyra, egyedi jellemzőkre vonatkozik stb.. A bírósági eljárási lehetőség fajtáját, így közigazgatási vagy polgári is ez határozza meg.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy a közigazgatási határozatok törvényességéről bíróság dönt. **Az Alaptörvény fenti rendelkezései alapján a Panaszosnak joga van arra, hogy a szabálytalansági vizsgálat tárgyában hozott döntés törvényességéről közigazgatási perekben eljáró bíróság döntsön.**

*„Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék”* (7/2013. (III. 1.) Alkotmánybírósági határozat)

„Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgásteret keretein belül azonosítania kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, azt, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmát érvényre juttatta-e. Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a megbozított bírói döntés alaptörvény-ellenes.” (3/2015. (II. 2.) Alkotmánybírósági határozat)

A Kúria döntése, és a döntésben kifejtett jogértelmezése ellentmond az Alaptörvény 28. cikk követelményének, hiszen a Kúria úgy értelmezi a Kp., az Ákr. és az Alaptörvény rendelkezéseit, ami ahhoz vezetett, hogy elzárta a szabálytalansági döntés elleni bírósági jogorvoslatot, és azt csak egy majdani szerződés keretében alkalmazott esetleges jogkövetkezmény esetében tenné polgári bíróság előtt – közvetett módon - lehetővé. Szerződéses jogkövetkezmény nélkül azonban pusztán a közigazgatási döntés ellen a Kúria a bírósági utat nem biztosítaná. Ez az értelmezés tehát oda vezetne, hogy ha a szerződéses fél a saját döntése alapján a szerződés keretében szankciót nem alkalmaz, akkor önmagában a szabálytalansági döntés nem is lenne bíróság előtt támadható. Ez az értelmezés ellentmond az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében, illetve 25. cikk (2) bekezdésében kifejezetten rögzített előírásnak, ekként ellentmond a józan észnek és a közjónak.

Panaszos álláspontját támasztja alá egy hasonló ügyben – bár ott nem kifejezett szabálytalansági döntés volt, mert az ebben a formájában magyar jogintézmény - az Európai Unió Bírósága által az EUMSZ 267. cikk alapján – közigazgatási perben eljáró tagállami bíróság előtt uniós támogatási kérelmet elutasító, nem formális határozatként hozott közigazgatási döntés felülvizsgálatára irányuló perben – előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában a C-562/12. sz. ügyben hozott ítélete (a továbbiakban: EUB ítélet) is. Az EUB ítélet a hatékony bírói jogvédelem elvét illetően az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének első bekezdésére hivatkozva kimondja, hogy mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslatához.

A hatékony jogorvoslatához való jog Unión belüli tiszteletben tartásának biztosítása érdekében az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése értelmében a tagállamok megteremtik azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek. Az EUB ítélet szerint az olyan ügyben, mint amely az alapeljárás tárgya volt, a döntés azzal a következménnyel jár, hogy a kérelmezőt végképp kizárják az Unió által társfinanszírozott támogatások odaítélési eljárásából, anélkül, hogy később közölnének vele bármely határozatot. A jelen esetben a szabálytalansági döntést megállapító határozatot további határozat már nem követi.

Mindebből következik az is, hogy az **ilyen döntéssel szembeni kereset hiánya megfosztaná a kérelmezőt a hatékony jogorvoslatához való jogától, ami sérti a Charta 47. cikkét.** Az EUB ítélete kiemeli továbbá, hogy azon elvárás, hogy a nemzeti hatóságok valamennyi döntésével szemben legyen jogorvoslati lehetőség, az uniós jog általános elve. Ezen elv értelmében a nemzeti bíróságoknak kell a sérelmet okozó aktus jogszerűségéről határozni, és az ilyen célból benyújtott keresetet elfogadhatónak nyilvánítani akkor is, ha a nemzeti eljárási szabályok hasonló esetben nem biztosítanak ilyen keresetet (lásd ebben az értelemben: Oleificio Borelli kontra Bizottság ítélet, EU:C:1992:491, 13. és 14. pont).

Az eljárás során a Panaszos ezen érveit nagyrészt meghivatkozta, de a Kúria illetve a panaszolt végzés azokat nem vizsgálta, a tényállásba egyáltalán fel vette, azokra a panaszolt végzés adatot egyáltalán nem tartalmaz.

Korábban a Kúria döntéseiben a korábbi támogatási programidőszak eltérő jogi szabályozásán túl, kizárólag a Ket. 13. §. (4) bekezdése volt, ami eljárási akadályként meghivatkozásra került. Ez az akadály azonban elhárult, a jogi környezet megváltozott. Ez a változás azonban nem jelent meg, nem került értékelésre a Kúria eljárásban, így a megváltozott jogi környezet hatásai sem érvényesülhettek a döntéshozatal során. Ez ráadásul független a végzés eljárási fajtára stb. vonatkozó fentebb tárgyalt tárgyi tévedéseitől.

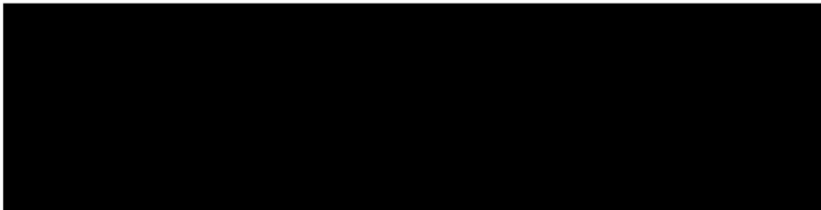
Összefoglalva: álláspontunk szerint az Alaptörvény 28. cikknek megfelelő értelmezés mellett helyesen a panaszolt végzés nem juthatott volna arra az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése és 25. cikk (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes következtetésre, hogy a közigazgatási peres útnak, közigazgatási bírósághoz való fordulásnak nem volt helye a szabálytalansági közigazgatási határozattal szemben. Alaptörvényellenesen értelmezte a jogkérdést a panaszolt végzés, és helytelen következtetésre jutott a közigazgatási bírósági út megtagadásával. A végzés több szempontból is Alaptörvényellenes.

Mellékletek:

- 1. meghatalmazás
- 2. aláírási minta
- 3. szervezeti adatlap
- 4. panaszolt végzés
- 5. elsőfokú döntés
- 6. keresetlevél
- 7. felülvizsgálati védírat

Az Abtv. 52. § (4) bekezdése értelmében az alkotmánybírósági eljárás feltételeinek fennállását a Panaszos megfelelően igazolta, amelynek következtében tisztelettel kérem panaszom tárgyában való eljárásukat.

Tisztelettel:



dr. Asztalos Dóra  
ügyvéd  
dr. Asztalos Dóra Ügyvédi Iroda  
KASZ: 36056591