

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3297/2023. (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 Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú végzése, valamint a Kúria Kpkf. VI.41.146/2021/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó önkormányzat jogi képviselője (dr. Sziptner Attila ügyvéd) útján a Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú végzése, valamint a Kúria Kpkf.VI.41.146/2021/3. 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 Nemzetgazdasági Minisztérium között 2017. június 6-án támogatási szerződés jött létre, amelyben a TOP-3.2.1-15 azonosítószámú projekt megvalósítására vállalt az indítványozó kötelezettséget. A támogatási összeg – mint vissza nem térítendő támogatás – felhasználására közbeszerzési eljárás keretében volt lehetőség.
- [3] 2.1. A projekttel kapcsolatban a Pénzügyminisztérium RFP Jogi és Felülvizsgálati Osztálya mint irányító hatóság 2017. június 6-án szabálytalansági eljárást kezdeményezett (a TOP-3.2.1-15-TL1-2016-00018 azonosító számon). Az eljárás szabálytalanság történt megállapítással zárult (PM/10341/12/2019. számú döntés) 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.) 164. § (2) bekezdés a) pontja megsértését állapította meg, és jogkövetkezményként a szabálytalansággal érintett vállalkozási szerződés 25%-os pénzügyi korrekcióját rendelte el. Az indítványozó jogorvoslati kérelme alapján a Miniszterelnökség RRF Terv Végrehajtásért és Fejlesztéspolitikai Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkársága az irányító hatóság döntését helybenhagyta [2021. július 20-án kelt FJF/1072/2(2021) számú döntés]. A döntés indokolása szerint a Kr. 173. § (6) bekezdése alapján további jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye.
- [4] 2.2. Az indítványozó a Miniszterelnökség RRF Terv Végrehajtásért és Fejlesztéspolitikai Jogi Ügyekért Felelős Helyettes Államtitkársága FJF/1072/2(2021)iktatószámú döntésének bírósági felülvizsgálatát kezdeményezte. Az első fokon eljáró Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú végzése keresetlevelet a Kp. 48. § (1) bekezdés b) pontja alapján visszautasította. Indokolása szerint az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 48. § (1) bekezdése és 48/A. § (1) bekezdése alapján a támogatási szerződés polgári jogi és nem hatósági szerződés. Hivatkozott arra, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 4. § (1) bekezdése és a Kr. 3. § (1) bekezdés 54. és 55. pontja alapján a támogatási jogviszonyban hozott döntések nem minősülnek közigazgatási döntésnek, függetlenül attól, hogy a szabálytalansági eljárásban hozott döntést hatóság hozta meg. Utalt arra, hogy a támogatói okirattal létrejövő szerződéses jogviszonyban mögöttes szabályként az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezései nem alkalmazhatók. Hivatkozott végül arra is, hogy a hatósági és közigazgatási bíróság 2018. január 1-jétől hatályos új szabályozása semmiben nem érintette a támogatási szerződéseken alapuló jogviszonyokat és a szabálytalansági eljárásokban hozott döntésekkel szembeni jogorvoslat és bírósági út rendjét. A bíróság hivatkozott az alkotmánybíróság és a Kúria vonatkozó gyakorlatára is [3385/2018. (XII. 14.) AB határozat, Kfv.IV.35400/2020/10., Kpkf.V.39.273/2020/6.].

- [5] Az indítványozó az elsőfokú bíróság végzésével szemben fellebbezést nyújtott be. A Kúria Kpkf.VI.41.146/2021/3. számú végzése az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta. Megvizsgálta, hogy a fellebbezés kapcsán fennálltak-e az áttétel alkalmazásának feltételei, és megállapította, hogy a keresetlevél alapján nem volt megállapítható, hogy milyen jogalapon, milyen jogcímen, milyen összegben és kinek a marasztalását kéri, ezért a bíróság nem dönthetett megalapozottan az áttételről, így a Kp. 47. § (1) bekezdésének alkalmazása nem merülhetett fel az ügyben. Hangsúlyozta továbbá, hogy döntése nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az indítványozó, mint a per felperese szerződéses jogviszonyból eredő igényét polgári bíróság előtt érvényesítse. A Kúria álláspontja szerint a polgári bíróság nem állapíthatta meg hatásköre hiányát egy olyan kereset tekintetében, amit az indítványozó még elő sem terjesztett. A döntés elvi tartalmaként emelte ki a Kúria, hogy „[a]z áttétel alkalmazására csak akkor kerülhet sor, ha kétséget kizáróan megállapítható mind a kérelem tartalma, mind az annak elbírálására hatáskörrel, illetékességgel rendelkező bíróság”.
- [6] 2.3. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt a Pécsi Törvényszék 6.K.701.196/2021/2. számú végzése, valamint a Kúria Kpkf.VI.41.146/2021/3. számú végzése ellen. Az indítványozó állítása szerint nem tud bírósághoz fordulni, mert az ügyét egyik bíróság sem akarja befogadni, egymásnak ellentmondóan értelmezik a Kp. és a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény szabályait. Ezzel összefüggésben hivatkozott a Szekszárdi Járásbíróság 22.G.40.034/2021/2. számú végzésére, ami a keresetlevél áttételét rendelte el a Pécsi Törvényszékhez. Az indítványozó álláspontja szerint alkotmányossági problémát vet fel az azzal kapcsolatos jogbizonytalanság, hogy ha a fél kizárólag a szabálytalansági döntés ellen kíván fellépni, minden más igény nélkül, akkor azt milyen eljárásban teheti meg. Az indítványozó utalt arra, hogy az eljárás bíróságok tévesen vették át a korábbi döntéseikben megjelölt hivatkozást, ami kizárólag a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 13. § (4) bekezdésére jelölt meg eljárási akadályként. Azonban a Ket. hatályon kívül helyezésével ez az eljárási akadály elhárult, amit a Pécsi törvényszék és a Kúria a döntésében nem vett figyelembe.
- [7] Az indítványozó szerint az Alaptörvény 28. cikkével ellentétes jogértelmezés alapján jutott a két támadott bírósági végzés a benne foglalt döntésre. Álláspontja szerint a támadott végzések azon megállapítása, miszerint az ügyében nincs helye közigazgatási peres útnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdését és 25. cikk (2) bekezdését sérti, mivel alaptörvény-ellenesen értelmezte a vonatkozó jogszabályok alapján az indítványozó által felvetett kérdést, miszerint a szabálytalanságot megállapító döntés közigazgatási döntés-e. 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. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből következően arra van alapjoga, hogy a szabálytalansági vizsgálat tárgyában hozott döntés törvényességéről közigazgatási perekben eljáró bíróság döntsön. A Kúria végzésében foglalt jogértelmezés ellentmond az Alaptörvény 28. cikkének. Álláspontja szerint ugyanis 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).
- [8] 3. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-ára alapított indítványi kérelmek megfelelnek-e az Abtv. és az Ügyrend szerinti befogadási feltételeknek.
- [9] 3.1. Az indítványozói jogosultság [Abtv. 51. § (1) bekezdés] vizsgálata körében az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 27. § (1) bekezdése értelmében a helyi közhatalmat gyakorló szervezet jogosult az Abtv. 27. §-ában foglalt alkotmányjogi panasz előterjesztésre. Az indítványozó nem csak jogosult, hanem érintett is, mert felperese volt a polgári pernek [Abtv. 27. § (2) bekezdés a) pont]. Az indítványozó a Kúria döntése ellen az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül nyújtotta be és a jogorvoslati lehetőségét kimerítette.

- [10] 3.2. 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.
- [11] 3.3. Az indítványozó a támadott bírósági döntés kapcsán az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése, 28. cikke, valamint XXVIII. cikk (7) bekezdése sérelmét állította.
- [12] 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.
- [13] 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.
- [14] 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]}.
- [15] 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.
- [16] 3.4. 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.
- [17] 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.
- [18] 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]}.
- [19] 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 felletti »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 küszöbölhető ki, azokat az igazságszolgáltatás ma ismert rendszere magában hordozza.” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}
- [20] 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. Azt is hangsúlyozta a Kúria, hogy eredeti keresete nem volt alkalmas a polgári bíróság eljárásának kezdeményezésére (áttételre). Mindezek alapján megállapítható, hogy 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]}.

[21] 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.

[22] 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. Hörchneré dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/379/2022.

