

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3249/2016. (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.IV.35.199/2015/8. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben kérte a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.IV.35.199/2015/8. sorszámú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a támadott ítélet sérti az Alaptörvény a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből fakadóan a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményét, illetve a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Indítványának kiegészítésében hivatkozott az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmére is.
- [2] Az indítványozó kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg egy kapcsolódó ügyben hozott, az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 9.K.27.223/2015/7. sorszámú ítéletének alaptörvény-ellenességét is, és azt semmisítse meg. Ez utóbbi indítványt az Alkotmánybíróság elkülönítette, majd a folyamatban lévő kúriai felülvizsgálati eljárásra tekintettel a 3189/2016. (X. 4.) számú végzésével visszautasította.
- [3] 1.1. Az indítványozó előadta, hogy 2009. május 15. napján egységes területalapú támogatási kérelmet nyújtott be a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalhoz (a továbbiakban: MVH), melyben területalapú támogatás (SAPS) és kedvezőtlen adottságú területek területalapú támogatása (KAT) jogcímenek igényelt támogatást. Az MVH helyszíni ellenőrzést végzett, az ott rögzített jegyzőkönyv alapján az MVH Közvetlen Támogatások Igazgatósága a kérelmeket elutasította, melyet az MVH Központi Szerve mint másodfokú hatóság helyben hagyott. Az MVH Közvetlen Támogatások Igazgatósága emellett a KAT támogatás vonatkozásában levonást állapított meg a következő három támogatási évre vonatkozóan, mely döntést a másodfokú hatóság szintén helyben hagyta. Az indítványozó kérte a döntések bírósági felülvizsgálatát. Az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az ügyeket egyesítette, a döntéseket – az azok alapjául szolgáló jegyzőkönyv súlyos alaki és tartalmi hibái miatt – hatályon kívül helyezte, és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte azzal, hogy a jegyzőkönyv tartalmának figyelmen kívül hagyásával kell a megismételt eljárások során a döntéseket meghozni.
- [4] A helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv alapján 2010. február 3. napján az indítványozót kiválasztották KMF (a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó követelmények teljesítésének) ellenőrzésre. A KMF feltételek megsértését megállapító határozat 2010. október 19. napján „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza az MVH-hoz, majd jogerőre emelkedett. Az MVH külön határozatban szankciót – az elkövetkező három évben megállapított támogatások 40%-os csökkentését – is megállapított. Az indítványozó fellebbezése folytán megismételt eljárásra került sor, az itt meghozott döntéssel szembeni fellebbezést a másodfokú hatóság elutasította arra való hivatkozással, hogy valamennyi, a fellebbezésben hivatkozott körülmény az első, át nem vett és jogerőre emelkedett határozat tartalmára vonatkozik, így a 40%-os mértékű támogatáscsökkentésről szóló döntés is jogerőre emelkedett. Az indítványozó hangsúlyozza, hogy az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által súlyosan jogszabálysértőnek minősített jegyzőkönyv volt az alapja minden további döntésnek.
- [5] A KAT támogatással kapcsolatos megismételt eljárásban az MVH Közvetlen Támogatások Igazgatósága határozatában a támogatás iránti kérelemnek helyt adott, egyben érvényesítette a 40%-os támogatáscsökkentést. Az indítványozó fellebbezését követően az MVH Központi Szerve az elsőfokú határozatot helyben hagyta. A határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló perben az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.27.142/2014/7. sorszámú ítéletében az indítványozó keresetét elutasította. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett

elő. A Kúria a 2015. november 17. napján kelt Kfv.IV.35.199/2015/8. sorszámú ítéletében a támadott ítéletet hatályában fenntartotta. A Kúria az ítéletet azzal indokolta, hogy az ügyet érdemben elbíráló elsőfokú közigazgatási határozat – az indítványozó fellebbezésének hiányában – a közléssel jogerőssé vált. A jogerős közigazgatási határozat tartalma szerint végleges, az abban foglaltak jogalakító hatása „ítélt dolognak” minősül, ezáltal a jogbiztonság alaptörvényi garanciájának érvényesülése folytán az adott közigazgatási ügyben új eljárás nem folytatható le. Az egyik közigazgatási eljárásban meghozott hatósági határozat jogerőre emelkedését továbbá nem érintheti egy másik közigazgatási határozat felülvizsgálata kapcsán meghozott bírósági döntés, az ugyanis csak az adott közigazgatási határozat jogsértésének kiküszöbölése alkalmas és nem törheti fel a más közigazgatási eljárásban meghozott hatósági határozat alaki és anyagi jogerejét. A Kúria kiemelte, hogy a perben felülvizsgált közigazgatási határozatok tartalmára is kihatott volna, ha az indítványozó sikeresen él jogorvoslati jogával – de nem élt.

- [6] 1.2. Az indítványozó álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való joga azért sérül, mert a hatóság és a bíróságok két olyan – kétségtelenül jogerőre emelkedett – határozat alkalmazásával állapítottak meg szankciót, amelyek a bíróság megállapításai alapján jogsértő jegyzőkönyvön alapulnak. A törvényes állapot helyreállításának lehetősége és feltételei felügyeleti eljárás lefolytatásával fennálltak, ennek elmaradása pedig sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot és a jogállamiság követelményéből eredő törvényesség alapelvét is.
- [7] A jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltsége, vagyis hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket. A közigazgatási jogalkalmazás során az eljárásjog intézményrendszerének a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítania kell. Az anyagi jogerő a közigazgatási határozatok tekintetében csak akkor áll be, ha a bíróság annak törvényességét felülvizsgálta és az ügy érdemében döntött. Abban az esetben, ha a határozat törvényt sértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Ezért a közigazgatási eljárásjog szabályoz olyan jogorvoslati módokat is, amelyek a közigazgatási szakaszban lezárult ügyekben lehetőséget adnak a törvényt sértő határozatok felülvizsgálatára akkor is, ha a döntés bíróság előtti megtámadása az ügyfélnek nem állt érdekében, illetőleg módjában.
- [8] Álláspontja szerint sérti a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az is, hogy az ügyintézési határidők túllépésével kapcsolatos információk határozatban történő rögzítésére nem kötelezte a hatóságot a bíróság, illetve az ügyintézési határidőt dátumszerűen sem a hatósági határozat, sem a bíróság nem tartalmazza. Mivel az indítványozó egy 2010. június 30. napján esedékes támogatási összeghez 2014. május 26-át követően jutott hozzá, a kamatkövetelés érvényesítése – és ezáltal az Alaptörvény XXIV. cikk (2) bekezdésében biztosított jog – is sérülhet.
- [9] Az indítványozó azt is kifogásolja, hogy sem a Kúria, sem az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság nem tulajdonított jelentőséget annak, hogy az indítványozónak nem volt tudomása a jogsértést megállapító döntésről, noha ezt a tényt fellebbezésében is jelezte, és kérte a határozat ismételt megküldését. A jogi képviselő nélkül eljáró indítványozónak ezt a nyilatkozatát a hatóság sem a kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelemnek, sem a fellebbezés késedelmes benyújtása miatt előadott igazolási kérelemnek nem tekintette, és ezen eljárások kezdeményezésének lehetőségéről sem tájékoztatta az indítványozót. Nem vizsgálták továbbá az átvétel elmaradásának körülményeit sem.
- [10] Nem vizsgálta a Kúria azt sem, hogy a törvényt sértő állapot helyreállítására van-e jogi lehetőség, noha álláspontja szerint volt olyan eljárás, amely lehetőséget adott volna a jogsértés korrekciójára. Mindemellett a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény 57. § (1) bekezdése is lehetővé teszi a jogsértő határozat visszavonását. Az, hogy ezt figyelmen kívül hagyták a hatóságok, szintén ellentétes a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményével, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jog követelményeivel.
- [11] 2. Az Abtv. 27. §-a alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az in-

dítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

- [12] Jelen esetben az indítványozó a Kúria előtti felülvizsgálati eljárásban felperesként szerepelt, így az egyedi ügyben érintett személynek minősül. A támadott ítélet az ügy érdemében hozott döntés, mellyel szemben jogorvoslatnak helye nincs. Az indítványozó a Kúria határozatát 2016. január 4-én vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt pedig 2016. február 16-án – határidőben – terjesztette elő. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítvány határozott kérelmet is tartalmazott, ugyanis megjelölte az Alaptörvényben biztosított jog sérelmét és indokolást arra nézve, miért sértette azt a sérelmezett bírói döntés.
- [13] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz nem fogadható be, nem vet fel ugyanis sem a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet, sem pedig alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést.
- [14] 2.1. Az indítványozó alapvetően azt kifogásolta, hogy egyik eljáró bíróság sem értékelte megfelelően, hogy a megismételt eljárásban úgy érvényesítettek vele szemben szankciót, hogy a szankciót megállapító döntés alapjául egy olyan helyszíni ellenőrzés során készült jegyzőkönyv szolgált, amelyről a támogatás iránti kérelmet elbíráló alapeljárásban bebizonyosodott, hogy jogszabálysértő. Az indítványozó álláspontja szerint ugyan a szankcionáló döntés jogerős, de a jogerő ilyen módon való felfogása ellentétes a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelményével, illetve a tisztességes hatósági és bírósági eljáráshoz fűződő alapvető jogokkal is. Mindemellett kifogásolta, hogy ügyében nem került sor felügyeleti eljárásra, továbbá az eljárás indokolatlanul elhúzódott.
- [15] A jogerő intézménye a jogállamiság része, abban a jogorvoslathoz való jog és a jogbiztonság követelménye nyert egyensúlyt. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogerős határozat – az eldöntött kérdés személyi és tárgyi keretei között – irányadóvá váljék az eljárásban résztvevőkre és a később eljáró bíróságra egyaránt, illetőleg más hatóságra is, egyszersmind ez szolgálja a jogrendszer egészének biztonságát is. A jogbiztonsághoz kiemelkedő alkotmányossági érdek fűződik, azt csak szigorúan körülhatárolt esetekben, a közigazgatási eljárásjog mindenkor, törvényben meghatározott szabályai szerint lehet áttörni. Ha a jogerő beálltához előírt feltételek teljesültek, akkor annak hatálya a határozat tartalmi helyességétől függetlenül beáll. Az alaki jogerő áttörésére nagyobb mozgástér áll rendelkezésre, lehetőség van a döntés visszavonására, ha utóbb kiderül, hogy a döntés jogszabálysértő volt és az igazságtalan eredményre vezetett az ügyfél számára, de ez sem korlátlan lehetőség. Ennek kereteit a jogalkotó határozza meg, a jogerő szabályainak kialakításával.
- [16] A konkrét ügyre vonatkoztatva figyelembe kellett venni, hogy az egyes eljárások nem képeztek egységet. Az indítványozó támogatás iránti kérelmére indult eljárástól elkülönült a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó követelmények teljesítésének vizsgálatára irányuló eljárás, hasonlóképpen elkülönült az egyik eljárásban lefolytatott helyszíni ellenőrzés és az annak eredményeként induló másik hatósági eljárás is. Mindezeket túl a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó követelmények teljesítésének ellenőrzésére indult eljárásban meghozott döntés kézbesítési vélelem folytán vált jogerőssé. A kézbesítési vélelem megdöntésére van jogszabályi lehetőség, a vélelem beálltától számított hat hónapon belül, ezzel azonban az indítványozó nem élt. Az ezt követően meghozott, a szankciót megállapító külön döntés esetében pedig a bírósági felülvizsgálat lehetőségével nem élt az indítványozó.
- [17] Az indítványozó tehát a hivatalból folytatott ellenőrzési eljárásban nem merítette ki az általa hibásnak vélt döntések felülvizsgálatára rendelkezésre álló eszközöket (igazolási kérelem, bírósági felülvizsgálat), érdemben azokat először a másik, kérelemre folytatott, a támogatás megállapítása iránti megismételt eljárásban kifogásolta.
- [18] 2.2. Az indítványozó kifogásolta továbbá, hogy a hatóság nem élt döntése visszavonásának lehetőségével, ezt pedig nem vizsgálták a bíróságok. A bírósági eljárásoknak ez a kérdés nem volt tárgya, a bíróságoknak ezért csak megismételt eljárás törvényességét kellett vizsgálniuk. A megismételt eljárással pedig nem alkot egységet a kölcsönös megfeleltetésre vonatkozó követelmények ellenőrzésére irányuló eljárás, így a fentieknek megfelelően arra sem volt lehetőség, hogy e körülményt vizsgálják az eljáró bíróságok.

- [19] 2.3. Az indítványozó végül azt is kifogásolta, hogy a 2010-ben benyújtott kérelmére a területalapú támogatáshoz végül 2014-ben jutott hozzá, vagyis az eljárás indokolatlanul elhúzódott. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapítja, hogy még ha sérül is az észszerű időben való elbírálás követelménye a hatóság hallgatása, az eljárás megismétlése, illetve a jogorvoslati eljárások miatt, az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre arra, hogy egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzódásából eredő következményeket enyhítse vagy orvosolja [ld. pl. 3024/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [16]–[20]].
- [20] Az Alkotmánybíróság ezért az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2016. november 21.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/422/2016.

