

## Alkotmánybíróság

1015 Budapest

Donáti u. 35-45.

Tárgy: hiánypótlás

Hivatkozás: IV/422-4/2016

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/422-6/2016
Érkezett:	2016 MÁJ 06.
Felelős:	1
Melléklet:	2 db
Kezelő:roda:	H

### Tisztelt Alkotmánybíróság!

Alulírott

Társaság

meghat

alábbi

### hiánypótlást

nyújtom be a Tisztelt Alkotmánybíróság 2016. április 4. napján kelt, 2016. április 11. napján, postai úton kézbesített, IV/422-4/2016 iktatószámú hiánypótlási felhívására.

A hiánypótlási felhívásban kért ügyvédi meghatalmazást, cégkivonatot, aláírási címpéldányt és adatkezelésre vonatkozó nyilatkozatot a IV/358/2016 számú ügy irataihoz csatoltam hiánypótlás keretében. Mind a meghatalmazás, mind a nyilatkozat hatálya kiterjed mindkét, a [REDACTED] Kft. kezdeményezése alapján a Tisztelt Alkotmánybíróság előtt folyamatban levő eljárásra (IV/358/2016 és IV/422/2016).

- 1. Hiánypótlás: Az indítvány nem tartalmaz kellő alkotmányossági szempontú indokolást arra nézve, hogy a támadott határozat az ügyfélnek az Alapörvényben biztosított jogait mennyiben és miért sérti. Az indoklásnak célszerű kiterjednie az Alaptörvénynek az alkotmányjogi panaszban hivatkozott valamennyi rendelkezésére.**

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata:

„[34] Az Alkotmánybíróság ennek során figyelemmel volt az Alaptörvény negyedik módosításában (2013. március 25.), valamint a 13/2013. (VI. 7.) AB határozatában a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglalt felhasználhatóságát illetően rögzített szempontokra. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor – az Alkotmánnyal fennálló tartalmi és kontextuális egyezés okán – a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban az Alkotmánybíróság irányadónak tekintette a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}, a jelen ügy kapcsán is arra a

megállapításra jutott, hogy a korábbi határozataiban szereplő érvek és megállapítások alkalmazhatóságának nincs akadálya.

[35] Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze. Az itt megfogalmazott megállapításokat az Alkotmánybíróság utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.; 34/2014. (XI. 14.) AB határozat; 8/2015. (IV. 17.) AB határozat] is megerősítette és gyakorlattá formálta. A kimunkált alkotmányos mérce értelmében a tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az eljárásjogi garanciák érvényesülését is felöleli, és egy olyan minőséget jelent, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével lehet csupán megítélni. Ebből következően egyes részletszabályok hiánya miatt éppúgy, mint valamennyi részletszabály megalkotásának dacára lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül." 19/2015. (VI. 15.) AB határozat

\*\*\*

[19] A tisztességes eljárásra vonatkozóan az Alkotmánybíróság így már korábban megállapította, hogy az olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. A tisztességes eljárás követelménye magában foglalja a bírósággal és az eljárással szemben megkövetelt tulajdonságokat, és egyben biztosítja az Alkotmány 57. §-ában meghatározott valamennyi eljárási garancia teljesedését [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy az eljárás tisztessége az eljárás törvényes kereteit, az eljárási jogok érvényesülését biztosítja. Az Alkotmány az anyagi igazság érvényre juttatásához szükséges – és az esetek többségében alkalmas – eljárásra ad jogot, de nem biztosít alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.].

[20] Az Emberi Jogok Európai Egyezményének szövegéből és az ahhoz kapcsolódó joggyakorlatból is az állapítható meg, hogy a számos részjogosítványból álló tisztességes eljáráshoz való jognak a bírósági eljárás egészét áthatóan kell érvényesülnie.

[21] Az Alkotmánybíróság akkor tud az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasznak helyt adni, ha a bírósági jogértelmezés és jogalkalmazás az Alaptörvényben biztosított valamely jog sérelmét idézte elő. A bíróság valamely vélt, a döntés lényegére kiható jogi tévedése azonban nem jelenti egyúttal azt, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog sérült.

[22] Az Alkotmánybíróság a saját korábbi gyakorlatára és az európai joggyakorlatra is figyelemmel az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog az anyagi igazság érvényesülését hivatott szolgálni, azonban az, hogy a bíróság döntése igazságos vagy igazságtalan, nem hozható összefüggésbe ezen alapjog sérelmével. Nem sérül a tisztességes eljáráshoz való jog tehát olyan esetekben, amikor a bíróság a tisztességes eljárás követelményeinek eleget téve helytelen következtetésekre jut döntésében.

[23] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban tehát az indítványozónak általában nem elégséges a bírói döntés alaptörvény-ellenességét a tisztességes eljáráshoz való jogának sérelmével alátámasztania, indítványa megalapozásához elsősorban valamely más alapjoga sérelmét kell állítania. 2014/1186

A jogsértés lényege, hogy a közigazgatási hatóság az eljárás során a Ket. illetve az MVH törvény által előírt, egyértelmű kötelezettségeket megállapító rendelkezések alkalmazását mellőzi, és ezeknek a rendelkezéseknek az alkalmazására a bíróság sem kötelezte a hatóságot.

A megsértett tételes jogi rendelkezések:

### **1.) Ket. 109.§ (4) bekezdés**

A Kúria a vitatott döntésében az alábbi megállapításokat tette:

- Nem kétségesen van tartalmi kapcsolat a két eljárásban meghozott közigazgatási határozat között.
- A bírósági felülvizsgálat csak az adott eljárásban meghozott közigazgatási határozat jogsértésének kiküszöbölésére alkalmas, de nem törheti fel más közigazgatási eljárásban meghozott határozat alaki és anyagi jogerejét.
- Az sem kétséges, hogy a perbeli esetben felülvizsgált határozatok tartalmára is kihatott volna az, ha a felperes sikeresen élt volna jogorvoslati jogával a 2085889497 számú határozattal szemben – de nem élt vele.

- A vitatott jegyzőkönyv megállapításainak értékelése a jelen perben csak látszólagos, amelyet a közigazgatási határozat jogerejének tisztelete mindenképpen feloldott.

Az alapvető kérdés az ügyben az, hogy az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogsértést megállapító ítéletének anyagi jogereje miben köti a megismételt eljárás során eljáró elsőfokú hatóságot. Ebből a szempontból a releváns tények:

- A konkrét ügyben a két határozat tartalmi összefüggését a Kúria az indoklásban megállapította. A két döntés általános jogi összefüggésével kapcsolatban az MVH álláspontja is egyértelmű: a [REDACTED] Kft. tulajdonosai, [REDACTED] 2012-től a [REDACTED] Kft-n keresztül nyújtották be támogatás iránti igényüket. A [REDACTED] 2012. évi támogatási kérelmének elbírálására irányuló eljárást – változatlan szabályozás mellett – az MVH felfüggesztette a 2012. évi KMF határozat jogerős elbírálásáig. Ugyanezt tette az MVH a 2013. évi támogatási kérelem alapján indult eljárásban is (a 2012. évi KMF ellenőrzés jogerős lezárására utalva). Azaz a KMF ellenőrzés eredményét mind a Kúria, mind az MVH a támogatási kérelmet érdemben elbíráló hatósági eljárás tényállásának részeként kezeli.
- A felek személye minden esetben ugyanaz: a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal és a [REDACTED] Kft.
- Az eljárások ténybeli alapja ugyanaz: a 36/2009 (IV.3.) FVM rendelet alapján benyújtott egységes területalapú támogatási kérelem és az annak elbírálására indult hatósági eljárás és az ennek keretében született jegyzőkönyv. A rendelet 14.§ (1) bekezdés a) pontja értelmében az egységes kérelemben foglaltak, valamint a támogatási feltételek adminisztratív és fizikai ellenőrzésére a 73/2009/EK tanácsi rendelet 20. és 22. cikkében foglaltak szerint kerül sor. A 20. cikk szerinti ellenőrzés a jogosultsági feltételek ellenőrzése, a 22. cikk szerinti ellenőrzés pedig a KMF ellenőrzés. A 20. cikk (2) bekezdése szerint az igazgatási ellenőrzést a támogatási jogosultság ellenőrzésére szolgáló helyszíni ellenőrzési rendszer egészíti ki.
- A 20. és 22. cikk szerinti ellenőrzéseket ugyanaz a hatóság végzi, és egy helyszíni ellenőrzési jegyzőkönyv készül az ellenőrzésekről.
- Bár a Kúria is a tényállás részévé tette azt a tényt, hogy a [REDACTED] Kft. nem nyújtott be fellebbezést, sem a Kúria, sem a korábban eljáró hatóságok nem vizsgálták annak a körülményeit, hogy miért maradt el a fellebbezés benyújtása (módjában állt-e a benyújtása, ha nem, akkor miért nem).

A fentieket összegezve az állapítható meg, hogy egyetlen közigazgatási eljárás keretében hozott két határozatról van szó, ahol a KMF határozat tartalma közvetlenül befolyásolja a támogatási kérelemtől érdemben döntő határozat tartalmát és ahol az eljárás során végig ugyanazok a felek vesznek részt az eljárásban. Továbbra is azt gondoljuk, hogy az Egri

Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság döntésének értelmében a jegyzőkönyv tartalmának további felhasználására a KMF döntések jogereje önmagában nem ad lehetőséget:

*A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási **határozatok törvényessége és a jogbiztonság követelményének érvényesülését egyaránt biztosítania kell.** [2/2000. (II. 25.) AB határozat]*

A döntések tartalma továbbra is a jogsértő jegyzőkönyvek tartalmára épül, az érdemi határozat tartalma pedig – a jogsértő KMF határozatban megállapított szankció alkalmazásán keresztül – továbbra is jogsértő. A szankciót megállapító határozat jogereje értelemszerűen szintén releváns tény, de nem mellőzhető annak vizsgálata, hogy a Ket. 121.§-ban és 115.§-ban hivatkozott intézkedések alkalmazásának jogi korlátai fennállnak-e vagy sem anélkül, hogy a Kúria által megállapított tényállás ne lenne hiányos, a mérlegelési jogkörben meghozott döntés pedig okszerűtlen.

Másképpen megfogalmazva a problémát: ha az MVH a folyamatban levő eljárásban észleli, hogy **saját**, az eljárás során korábban meghozott – az érdemi döntés tartalmát befolyásoló – döntése jogsértő, köteles-e intézkedni a törvényes állapot helyreállítása érdekében vagy a mérlegelési jogköre odáig terjed, hogy pusztán a határozatok jogerejére tekintettel a törvényesség követelményének érvényesítésétől eltekintsen annak ellenére, hogy a reparáció jogi lehetősége adott. Ha erre kötelezettsége van, akkor értelemszerűen nem lehet azt mondani, hogy az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletének tartalmát nem hagyja figyelmen kívül az MVH a megismételt eljárásban, amikor alkalmazza a jogsértő jegyzőkönyv megállapításaira alapozott KMF szankciót.

Fontosnak tartjuk hangsúlyozni azt is, hogy a konkrét ügyben a kérelmező nem a jogerős határozatok „végtelenített tartalmi felülvizsgálatát” kívánja alkalmazandó jogelvként érvényesíteni:

*„Az Alkotmány 70/K. §-ából nem vezethető le olyan követelmény, amely a megfelelő eljárásban született jogerős bírósági határozatok újabb- és újabb jogcímeken vagy más típusú eljárásokban történő, ismételt (végtelenített) tartalmi felülvizsgálatát, s ennek folytán a bizonyítási eljárás korlátlan számú megismétlését jelentené. Ez ellentétben állna lezárt jogviszonyok védelmét is jelentő jogbiztonság követelményével.” [részletesen: először: 11/1992. (III.) 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.]*

A fent leírtak alapján a kérelmezők ügye ugyanis arról szól, hogy

- i. beadtak egy kérelmet, és
- ii. a kérelem alapján indult eljárásban a hatóság a jogosultsági ellenőrzés során jegyzőkönyvet készített, és

- iii. a jegyzőkönyv alapján két határozat született az eljárásban, és
- iv. a bíróság az egyik határozat felülvizsgálata során megállapította, hogy a jegyzőkönyv nem felel meg a jogszabályi követelményeknek, és
- v. a hatóság csak az egyik határozat ügyében intézkedett.

Arra is felhívjuk a figyelmet, hogy az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság által hatályon kívül helyezett határozat kiadmányozásának időpontjában (2010. július 2. napja) a KMF határozatok még meg sem születtek – azaz a megismételt eljárásban a hatóság olyan okirat tartalmát vette figyelembe, amely az alapeljárásban még nem létezett és egyébként az ügyintézési határidő (2010. június 30.) után keletkezett.

\*\*\*

Annak megítéléséhez, hogy a hatóság eljárása mennyiben volt a szó jogi értelmében tisztességes, hozzátartozik az is, hogy a kérelmező a panasz benyújtását megelőzően ebben az ügyben is megkereste az MVH KAT ügyekben illetékes felügyeleti szervét, a Miniszterelnökséget annak érdekében, hogy az a KMF határozatok felülvizsgálata ügyében intézkedjen – innen azt a választ kapta kérelmező, hogy az eljárásban jogsértést nem látott a hatóság, ezért intézkedést nem tesz. Tájékoztatta még a kérelmezőt arról, hogy felügyeleti intézkedés elrendelésére akkor van lehetőség, ha jogszabálysértést észlel a hatóság, továbbá a Miniszterelnökség is hivatkozott a fellebbezés benyújtásának elmaradására. Ismét hivatkozunk itt az Alkotmánybíróság álláspontjára a hivatalból indított jogorvoslati eljárásokkal kapcsolatban:

*„Ezért a közigazgatási eljárásjog az ügyfelek jogorvoslathoz való jogának érvényesülését szolgáló jogorvoslati eszközök mellett szabályoz olyan jogorvoslati módokat, amelyek a közigazgatási szakban lezárult ügyekben lehetőséget adnak a törvénysértő közigazgatási döntések felülvizsgálatára, amelyek a közigazgatási döntések törvényességét, az objektív jogvédelmet hivatottak biztosítani akkor is, ha a döntés bíróság előtti megtámadása az ügyfélnek nem állt érdekében, illetőleg módjában (a döntés módosítása, visszavonása, felügyeleti eljárás).” [83/2009. (IX. 3.) AB határozat]*

Azt is hangsúlyozzuk – egy olyan jegyzőkönyv alapján született határozatot tart anyagi jogi értelemben jogszerűnek a Miniszterelnökség, **amelyről az MVH a bíróság előtt azt sem tudta bebizonyítani, hogy a fényképek az ügyfél területét mutatják (a 2012. év vonatkozásában egyértelműen bebizonyosodott, hogy az MVH olyan fényképeket is csatol a jegyzőkönyvhöz, amelyek nem az ügyfél területét mutatják).** Azt is igazolta a kérelmező az eljárásban, hogy a hivatalból induló eljárás lefolytatásának kikényszerítésére nincs lehetősége az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság szerint. Ezen a ponton úgy gondoljuk, hogy elfogytak az ügyfél eszközei arra, hogy a törvénysértő tartalmú jogerős

határozatok felülvizsgálatát kikényszerítse. Szintén fontos szempontnak tartjuk azt is, hogy az ügyben nincs ellenérdekű fél, a KMF határozatok hatályon kívül helyezése jóhiszeműen szerzett jogot nem sértene.

\*\*\*

Hivatkozunk a kérelemben már előadott alkotmánybíróági álláspontra: **Nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal, végső fokon a jogállamiság elvével az, ha a törvényalkotó a hatékonyság szempontját úgy érvényesíti, hogy eközben a hatósági eljárás ügyfele személyként vagy hivatása, tevékenysége gyakorlásában kiszolgáltatottá, lényegében eszköztelenné válik a közhatalom fellépésével szemben.** [165/2011. (XII. 20.) AB határozat]

A vitatott bírósági döntésben és az annak alapjául szolgáló közigazgatási eljárásban a döntések úgy születtek meg, hogy a döntések törvényességének érvényesülését elősegítő eljárásjogi garanciák – kifejezett kérés ellenére – nem érvényesülnek, pusztán azzal az indokkal, hogy a megsemmisíteni kért döntések jogerősek.

A KMF szankciók hatályban tartása 3 éven keresztül évi 8-10 millió forint levonást jelent az ügyfélnél egy olyan jegyzőkönyv alapján, amelyről az sem állapítható meg, hogy a fényképek az ügyfél területén készültek-e, illetve bizonyos esetben megállapítható, hogy a fénykép nem támasztja alá a jegyzőkönyvi megállapítást.

Megjegyezzük azt is, hogy [REDACTED] ak kb. 8 évig tartott azt elérni, hogy az MVH adja meg az ellenőrzési jegyzőkönyvekben a fényképek készítésének helyét és irányát. Ezt a [REDACTED] vi kérelme alapján indult KMF eljárásban a hatóság 11 fénykép esetében megtette (ez töredéke az összes fényképnek) – ebből 4 fénykép esetén egyértelműen megállapítható, hogy nem az ügyfél területeiről készült, további 1 fénykép esetén nem egyértelműen állapítható meg, hogy az ügyfél területe honnan kezdődik/meddig tart a fényképen.

**Fentiek alapján a hatóság eljárása sérti a tisztességes közigazgatási eljáráshoz való jogot (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés).**

### **Összegezés**

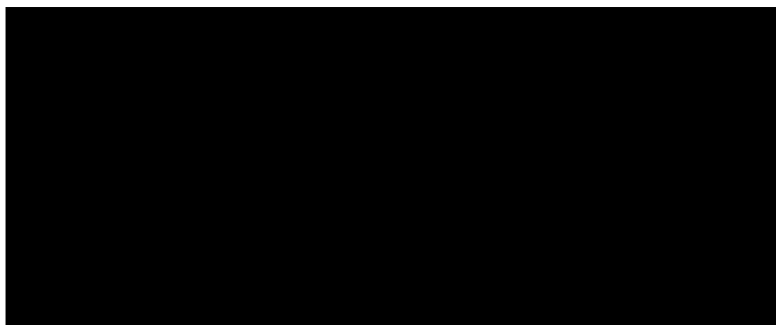
Azt állítjuk hogy a hatóság garanciális jellegű eljárási szabályok alkalmazását mellőzi és ezek alkalmazását a bíróság sem kényszeríti ki a hatóság részéről, továbbá azt, hogy ezek a mulasztások jelentős érdeksérelmet okoznak az ügyfél oldalán. Kimondta az Alkotmánybíróság, hogy nem sérül a tisztességes eljáráshoz való jog olyan esetekben, amikor a bíróság (jelen esetben hatóság) a tisztességes eljárás követelményeinek eleget téve helytelen következtetésekre jut döntésében: jelen ügyben azonban garanciális jogokat biztosító jogintézmények alkalmazásának kikényszerítésére nincs lehetősége az ügyfélnek. Attól

függetlenül, hogy a jogvita az érdemi kérdést tekintve miként zárul (pl. megvannak-e a semmisség megállapításának jogszabályban meghatározott feltételei) nem mellőzhető az, hogy a fent idézett rendelkezések és az abból fakadó – hatóságot terhelő – kötelezettségek értékelése a tényállás rögzítése keretében megtörténjen.

**2. Hiánypótlás: az Egri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az ítéletben nem alkalmazta a 2007. évi XVII. törvény 12.§ (4) bekezdését, ezért a rendelkezés megsemmisítését nem kérheti. Indítványát célszerű az Abtv. 27.§-ra alapoznia.**

Mivel a KAT támogatás EMVA forrásból finanszírozott támogatás, jelen eljárásban a 2007. évi XVII. törvény 12.§ (4) bekezdés alkotmányossági vizsgálatának nincs jogalapja.

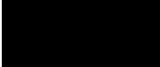
Budapest, 2016. május 3.



képviselőként



Mellékletek:

1.  Kft. 2015. július 6. napján kelt kérelme
2. Miniszterelnökség 2015. november 16. napján kelt válasza a megkeresésre