

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3089/2020. (IV. 23.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.V.35.678/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A dr. Baffia Gergely Gábor és dr. Szomolai Csaba jogtanácsosok által képviselt Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.V.35.678/2017/7. számú és a Fővárosi és Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.33.168/2016/25. számú ítéletei ellen, és kérte a fenti ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. A panasz a támadott bírói döntéseket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével, C) cikk (1) bekezdésével, R) cikk (2) bekezdésével, XXVIII. cikk (1) bekezdésével, XXVIII. cikk (7) bekezdésével és 28. cikkével tartotta ellentétesnek.
- [3] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az ügy háttereként előadta, hogy a 2013. október 1-jén hatályba lépett a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB tv.) 2014. február 25. napjától hatályos 13. § (11) bekezdése lehetővé tette a kiadmányozási jog átruházását az MNB által alkalmazott vezetői megbízással rendelkező személyre. Az ügyrend a kiadmányozás fogalma körében rögzítette a döntés jogát és meghatározta, hogy a különböző döntéseket milyen szinten kell meghozni. Az indítványozó 2014. február 25. napjától kezdődően ezen ügyrendben foglaltak szerint járt el.
- [4] Az indítványozó az MNB tv. 62. §-ában, 64. § (1) bekezdés *b)* pontjában, 64. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – ellenőrzési eljárás keretében célvizsgálatot indított egy befektetési és értékpapír-kereskedelmi zártkörűen működő részvénytársaság (a továbbiakban: Társaság) egyik igazgatósági tagjával szemben. A vizsgálatot követően meghozott a H-JÉ-III-B-89/2016. számú határozat (a továbbiakban: Határozat) az igazgatósági tagot 20 000 000 Ft felügyeleti bírság megfizetésére kötelezte. Az érdemi döntés az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) felhatalmazása alapján került meghozatalra. A határozatot dr. Windisch László alelnök írta alá és MNB alelnöki pecséttel látta el.
- [5] Az igazgatósági tag keresetében az indítványozó határozatának hatályon kívül helyezését kérte, azzal az indokkal, hogy az indítványozó érdemi döntését „nem tisztességes eljárás eredményeként hozta meg”, ezért az semmisnek tekintendő. Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletében a Határozatot hatályon kívül helyezte. Érdemi döntését azzal indokolta, hogy a Határozat semmis, mert az érdemi döntést a jogszabály testületi hatáskörbe, azaz a PST hatáskörébe utalja, illetve megállapította azt is, hogy sérült az igazgatósági tag tisztességes eljáráshoz való joga. Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében elsődlegesen a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, a kereset elutasítását, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat meghozatalára utasítását kérte.
- [6] A Kúria a jogerős ítéletet Kfv.V.35.678/2017/7. számú ítéletében hatályában fenntartotta és az indítványozót új eljárás lefolytatására utasította. A Kúria döntésének lényegét a kiadmányozás fogalmának értelmezése képezi, álláspontja szerint a kiadmányozási jogkörben eljáró személynek csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, csupán tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal az eredeti példánnyal, amelyet a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A Kúria kiemelte, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény „egyértelmű szabályozására” tekintettel nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására.
- [7] Az indítványozó álláspontja szerint a Kúria kifogásolt ítéletében figyelmen kívül hagyta az MNB tv. 13. § (11) bekezdésével kapcsolatos jogalkotói célt, ezzel a megsértette az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdésében

és 28. cikkében foglaltakat, továbbá az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében és (7) bekezdésében foglalt jogait, valamint érdemben ellehetetlenítették az indítványozónak az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében foglalt feladata teljesítését, amely sérti az indítványozó sarkalatos törvény garantálta függetlenségét és feladatkörét. Az indítványozó kérte továbbá annak megállapítását, hogy az MNB tv. 13. § (11) bekezdésével összefüggésben a kiadmányozás kizárólag aláírásként történő értelmezése a jogalkotói céllal ellentétes.

- [8] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult 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.
- [9] A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [10] A befogadhatóság feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság tanácsa az alábbiakat állapította meg.
- [11] Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján nincs helye alkotmányjogi panasz benyújtásának a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, mert az eljárás ebben az esetben még folyamatban van. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.
- [12] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalás 3. pontja értelmében „[e]z alól kivételt jelent, tehát nem kell visszautasítani az ilyen döntést támadó alkotmányjogi panaszt, ha az abban állított alapjogsérelem magával a hatályon kívül helyező és a hatóságot vagy bíróságot új eljárásra utasító határozattal függ össze. Ilyen eset, ha éppen a jogerős döntés hatályon kívül helyezése és az új eljárásra utasítás okoz az indítványozónak alapjogsérelemet, miként az is, ha a Kúria döntése nem enged mérlegelést az alsóbb fokú bíróság, illetve az eljáró hatóság számára a meghozandó új határozat tekintetében, vagyis tartalma szerint a hatályon kívül helyező végzést az eljárást lezáró döntésnek kell tekinteni.”
- [13] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a fent körülírt kivételes körülmények a jelen ügyben nem állnak fenn. A 23/2018. (XII. 28.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.) ugyanis mindenkire kötelező érvénnyel [vö. Abtv. 39. § (1) bekezdés] kimondta, hogy „az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását.” (Abh1., Indokolás [31]) Így az a körülmény, amely az Abh1.-ben az alkotmányjogi panasz kivételes befogadását megalapozta, a jelen ügyben már nem áll fenn, hiszen az alkotmányjogi panaszban kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem a jelen ügyben folyamatban lévő, új eljárás során nem ismétlődhet meg, tekintettel az Abh1.-ben kifejtett, mindenkire, így a jelen ügyben folyamatban lévő új eljárásban eljáró bíróságokra is kötelező alkotmányos jogértelmezésre.
- [14] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi-Polgári Jogegységi Tanácsa a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának vezetője által indítványozott, a közigazgatási határozatok semmisségével kapcsolatos egyes kérdésekről szóló jogegységi eljárásban 2019. január 15-én meghozta az 1/2019. KMPJE jogegységi határozatát (a továbbiakban: jogegységi határozat). Ennek III.5.3. pontjában a jogegységi tanács rögzíti, hogy „[a] kiadmányozási jog gyakorlása tehát az egyedi döntés meghozatalát és természetesen aláírását jelenti, [...] amely jelentés eltér a kiadmányozás iratkezelési fogalmától [vö.: 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet 52–54. §], mert ez utóbbi értelemben az az aláírt döntés további példányainak hitelesítését és a hatóságon kívülre szóló, ügyfelekkel, eljárásban résztvevő harmadik személyekkel, stb. való közlést, az irat részükre történő továbbítását, lényegében az irat kiadását jelenti (iratkezelési fogalom).” Az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdése értelmében „[a] rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét, a rendes bíróságokra kötelező jogegységi határozatot hoz.”

- [15] 3. Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2020. április 7.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Horváth Attila
alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Sulyok Tamás
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Szalay Péter
alkotmánybíró helyett

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [16] Egyetértek az alkotmányjogi panasz visszautasításával, ugyanakkor részben eltérő indokok miatt.
- [17] Az Alkotmánybíróság végzésének indokolásában utalt az Abtv. 26. § (1) bekezdésének és 27. §-ának, valamint az Alkotmánybíróság Ügyrendje 32. §-ának egységes értelmezéséről szóló 1/2019. (XI. 25.) AB Tü. állásfoglalása 3. pontjára.
- [18] Ennek értelmében „nem kell visszautasítani az [...] alkotmányjogi panaszt, ha az abban állított alapjogsérelem magával a hatályon kívül helyező és a hatóságot vagy bíróságot új eljárásra utasító határozattal függ össze. Ilyen eset, ha éppen a jogerős döntés hatályon kívül helyezése és az új eljárásra utasítás okoz az indítványozónak alapjogsérelemet, miként az is, ha a Kúria döntése nem enged mérlegelést az alsóbb fokú bíróság, illetve az eljáró hatóság számára a meghozandó új határozat tekintetében, vagyis tartalma szerint a hatályon kívül helyező végzést az eljárást lezáró döntésnek kell tekinteni.”
- [19] Az adott eljárásban még irányadó polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 212. § (1) bekezdése értelmében „[a] bíróság a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben – ideértve a per megszüntetését is – végzéssel határoz”. Megjegyzem, hogy ezzel egyező rendelkezést tartalmaz a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 84. § (1) bekezdése.
- [20] A jelen esetben a Kúria – mint ahogy az alsóbb fokú bíróság is – ítélettel döntött. Ebből tehát az következik, hogy a Kúria a keresetben érvényesített igényt érdemben bírálta el, vagyis a közigazgatási per jogerős és végrehajtható határozattal lezárult. A Kúria támadott döntése ezért az ügy érdemében hozott döntés, amely az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában – a fenti korlátok vizsgálata nélkül – az Abtv. 27. §-a alapján megtámadható bírói döntésnek minősült.
- [21] A fentiek alapján úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasz visszautasítását arra kellett volna alapítani, hogy az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez azonban nem adhat alapot az Alkotmánybíróság számára minden olyan esetben történő beavatkozásra, amikor vélt, vagy esetleg valós jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}.

- [22] Az Alkotmánybíróság vizsgálata tehát nem terjedhet ki jelen ügyben sem arra, hogy a felmerült – véleményem szerint – törvényértelmezési kérdéseket hogyan kellett volna a bíróságoknak megítélniük.

Budapest, 2020. április 7.

Dr. Juhász Imre s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró
az aláírásban akadályozott
dr. Czine Ágnes
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/833/2018.

• • •