

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [redacted] meghatalmazott ([redacted])
[redacted] által képviselt [redacted] ([redacted])
felperesnek dr. Peczeli Ildikó kamarai jogtanácsos által képviselt Magyar Államkincstár (1139
Budapest, Váci út 73.) alperes ellen családtámogatási ügyben hozott közigazgatási határozat, mint
közigazgatási cselekménnyel összefüggésben kezdeményezett közigazgatási jogvita elbírálása iránt
indított perében meghozta a következő

V É G Z É S T

A bíróság a per tárgyalását felfüggeszti, és az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi a családok
támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 44. § - 2018. január 1. és 2018. december 31.
között hatályban volt - (3) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása és a Fővárosi
Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 6.K.31.737/2018. számon indult ügyben, továbbá a
folyamatban lévő más ügyekben történő alkalmazási tilalmának elrendelése végett.

A végzés ellen nincs helye fellebbezésnek.

INDOKOLÁS

1. Az irányadó tényállás

Budapest Főváros Kormányhivatala T-BPP-242479-10/2016. iktatószámú határozatával 2016.
november 17. napján a felperest a 2015. 06. 01. és 2016. 08. 31. közötti időszakra nevelési ellátás és
iskoláztatási támogatás (a továbbiakban együttesen: családi pótlék) címén jogalap nélkül felvett
240.000,- Ft visszafizetésére kötelezte. Határozatának jogalapja a családok támogatásáról szóló
1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 7. § (1) bekezdés a) pontja, a 8. § (1) bekezdés
a) pontja, a Cst. 39. §-a és a Cst. 41. §-a.

A felperes a határozattal szemben méltányossági kérelmet terjesztett elő azzal az indokkal, hogy a
jogalap nélkül felvett teljes összeget az arra jogosult személynek átadta. A Magyar Államkincstár (a
továbbiakban: alperes) 63-1/294-2/2017. számú, 2018. február 28. napján kelt határozatával a
felperes kérelmét elutasította. Az alperes döntésében arra hivatkozott, hogy a Cst. 43. § (6)
bekezdése – a jogszabályi feltételek fennállása esetén - lehetőséget biztosít a visszakövetelt összeg
méltányosságból történő elengedésére, azonban a felperes a kérelméhez a Cst. végrehajtására
kiadott 223/1998. (XII. 30.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.) által előírt közös nyilatkozat
formai hiányosságai okán nem nyert teljes körűen bizonyítást az, hogy a visszakövetelt összeg
tényleges átadása megtörtént-e az akkori jogosult részére.

A felperes kereseti kérelmében kérte a jogerős határozat bírósági felülvizsgálatát. Változatlanul
állította, hogy a kiskorú gyermeke után a perbeli időszakra megkapott családi pótlék teljes összegét
havi bontásban átadta a gyermeket azon időszakban nevelő, és ezáltal az összegre jogosult
nagyszülő részére.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	111/293-0/2019
Érkezett:	2019 FEBR 12.
Példány:	1
Melléklet:	5 db
Kezelőiroda:	

Az alperes védiratában a felperes keresetének elutasítását kérte, fenntartotta a határozatában foglaltakat a Cst. 43. § (6) bekezdése és a Vhr. 26. § (5) bekezdése megfeleltetése okán. A perben hivatkozott továbbá arra, hogy a Cst. 44. § (3) bekezdése alapján a méltányossági jogkörben hozott döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehet hivatkozni. A felperes a közigazgatási rendtartásról szóló 2016. törvény (a továbbiakban: **Ákr.**) 123. § (1) bekezdésében felsorolt semmisségi okok egyikére sem hivatkozott, de ilyen ok egyébként sem áll fenn.

2. A vonatkozó jogszabályi rendelkezések

- A Cst. 44. § - 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályban volt - (3) bekezdése:

„A méltányossági jogkörben hozott döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehet hivatkozni.”

- Az Ákr. 123. § (1) bekezdése:

„Az e fejezetben szabályozott eljárások során a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha

a) - az ideiglenes intézkedést kivéve - az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe,

b) azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg,

c) a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány,

d) annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,

e) az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el,

f) a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes,

g) az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye, vagy

h) valamely súlyos eljárási jogszabálysértést törvény semmisségi oknak minősít.

3. A bírói kezdeményezés jogosultsága

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: **Abtv.**) 25. § (1) bekezdése szerint, ha a bírónak az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította, - a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál kezdeményezi a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását.

4. Az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései

- XXVIII. cikk (1) bekezdése:

„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

- XXVIII. cikk (7) bekezdése:

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

5. A korábban hatályban volt jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközése

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvény 164. § (6) bekezdése által beiktatott Cst. 44. § (3) bekezdése 2018. január 1. és 2018. december 31. között kizárólag semmisségi okra hivatkozással tette lehetővé az egyfokú közigazgatási hatósági eljárásban, méltányossági jogkörben hozott határozat közigazgatási perben történő megtámadását. A bíróság a 2018. évben hatályban volt, és alkalmazott rendelkezés alapján hozott döntés vizsgálatakor kizárólag a semmisségi ok fennállását vizsgálhatja, s ennek eredményeképpen hozhatja meg az ítéletét. A felperesnek nincs lehetősége a határozatot érdemben vitatni. Amennyiben semmisségi okra nem hivatkozik, illetve ilyen ok nincs, a bíróság ítéletének tartalma előre determinált. A felperes számára érdemi, hatékony és tényleges jogorvoslat nem áll a rendelkezésére, a bíróság gyakorlatilag csak formális vizsgálatot végezhet, a bírói út kiüresedik.

6. A bíróság részletes álláspontja

Az Alkotmánybíróság számos döntésében kimondta a jogorvoslati jog alkotmányos, alaptörvényi követelménye biztosításának fontosságát:

- A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat megállapította, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.

- A 7/2013. (III. 1.) AB határozat kifejti, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot, kifejezetten hivatkozva a fenti döntésére.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog magában foglalja az alkotmányszövegben kifejezetten nem nevesített bírósághoz való jog valamennyi feltételét is. 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 nem elegendő az eljárási garanciák érvényesüléséhez, 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 mit vizsgálhat felül.

- A 22/2013. (VII. 19.) AB határozatában – visszautalva az előbbi döntésre – kimondta az Alkotmánybíróság, hogy a testület állandósult gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. A jogorvoslat jogának hatékony érvényesülését számos tényező befolyásolhatja, így többek között a felülbírálati lehetőség terjedelme, a jogorvoslat elintézésére megadott határidő, vagy a sérelmezett határozat kézbesítésének szabályai és megismerhetőségének tényleges lehetősége. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a jogorvoslati jog hatékony gyakorlásával függ össze a sérelmezett határozat indokainak teljes bemutatása, illetve a határozat alapjául szolgáló iratok és bizonyítékok megismerésének a lehetősége is. A jogorvoslati

jog hatékony gyakorlására kizárólag a bíróság vagy hatóság döntését alátámasztó indokok ismeretében nyílik valódi lehetőség.

- A 35/2013. (XI. 22.) AB határozat rögzíti, hogy a jogorvoslathoz fűződő jog lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni. Elsődlegesen eldöntendő kérdés, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata, továbbá, hogy hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása. Vizsgálat tárgyává kell tenni azt is, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor, valamint azt, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozásával járó alapjog korlátozás arányosnak tekinthető-e.

- A 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, a 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozat visszautalva az Alkotmánybíróság korábbi, azonos körben hozott döntéseire, a jogorvoslati jog tényleges érvényesülésének alapvető fontosságát, hatékonysága szükségességét emelte ki.

Legutóbbi, hasonló ügyekben az Alkotmánybíróság ismételten a jogorvoslati jog érvényesíthetőségének lényegi követelményét fogalmazta meg:

- A 14/2018. (IX. 27.) AB határozat a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 95/A. (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét és megsemmisítését mondta ki.

- A 25/2018. (XII. 28.) AB határozat a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét és megsemmisítését mondta ki.

A határozatok egyértelműen kimondták, hogy a bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, amelyek megkövetelik a jogorvoslat ténylegességét, érdemi jellegét. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása bírósági kontroll alatt áll a Közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. I. törvény (a továbbiakban: **Kp.**) 85. § (5) bekezdése értelmében. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Az adott ügyekben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy ugyan ezek a juttatások ex gratia juttatások, ez azonban nem jelenti azt, hogy ha hatósági jogalkalmazás útján rendelte érvényesíteni a jogalkotó, a jogalkalmazó mindennemű kötöttség nélkül, szabadon dönthet e tárgykörben.

Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy a közigazgatás joghoz kötöttsége olyan abszolút követelmény, amelyből egyenesen következik annak számonkérhetősége, hatósági eljárások esetén bíróság általi vizsgálata. A méltányosság ugyan széleskörű mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára, de ez nem jelentheti azt, hogy annak vizsgálata, hogy a jogszabályi keretek között maradt-e ez a mérlegelés, vagy sem, bírósági kontroll nélkül maradhat.

7. Az Alkotmánybíróság döntési gyakorlata jelen perbeli ügyre vonatkoztatva

A bíróság álláspontja szerint a - 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályban volt, és jelen peres ügyben alkalmazandó - Cst. 44. § (3) bekezdése a hatékony jogvédelem követelményének nem felel meg, a jogszabályi rendelkezés által biztosított bírói út csupán formális

jogorvoslat. A bíróság a közigazgatási perben kizárólag az Ákr. 123. § (1) bekezdésében tételesen megjelölt semmisségi okok meglétét vizsgálhatja, ha erre a felperes hivatkozik. Amennyiben a felperes ilyen okra nem hivatkozik, vagy ilyen ok nincs, a bíróságnak érdemi vizsgálat nélkül el kell a keresetet utasítania. A bíróság tehát nem a mérlegelés útján hozott méltányossági szempontokat, okokat vizsgálhatja, hanem csakis és kizárólag a semmisségi okok meglétét. Ezáltal a bíróság érdemben nem vizsgálhatja a felperes keresetét, a támadott közigazgatási határozat jogszerűségét, ezáltal a felperes jogorvoslathoz való joga ténylegesen nem érvényesül. A közigazgatási per, a közigazgatási jogvita ezáltal nem jelent valódi és tényleges jogvédelmet, a hatékony és érdemi jogorvoslat nem jut érvényre. A bíróságnak nincs lehetősége a hatóság döntése által okozott esetleges jogsértést orvosolnia.

A hatóság számára biztosított mérlegelési, méltányossági jogkörnek ugyanúgy bírói kontroll alatt kell állnia, mint az egyéb (szankcionáló, megállapító, stb.) jogkörben hozott döntéseknek. A jogorvoslatnak meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglaltaknak, az Alkotmánybíróság következetes és egységes gyakorlatára is figyelemmel.

A támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét nyilvánvalóan maga a jogalkotó is felismerte, ugyanis a Cst. 44. § (3) bekezdését az egyes családtámogatási és nyugdíjbiztosítási tárgyú törvények módosításáról szóló 2018. évi CXIX. törvény 22. § a) bekezdése hatályon kívül helyezte, így az hatálytalan 2019. január 1. napjától.

Jelen ügyben azonban a bíróságnak egy 2018. évben hozott méltányossági döntést kell vizsgálnia, és a perben az alperes kifejezetten hivatkozott a Cst. 44. § (3) bekezdésének alkalmazására.

Mindezekre figyelemmel a bíróság álláspontja szerint a Cst. 44. § - a perbeli időszakban hatályban volt – (3) bekezdése szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot.

8. A bíróság indítványa

A bíróság a fentiek alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdése és az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, továbbá a Kp. 34. § b) pontja alapján indítványozza, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a 2018. január 1. és 2018. december 31. között hatályban volt Cst. 44. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességét, és mondja ki annak perbeli, továbbá a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazhatóságát.

A bíróság a per tárgyalásának felfüggesztéséről az Abtv. 25. § (1) bekezdése és a Kp. 34. § b) pontja alapján alkalmazandó Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján rendelkezett.

A végzés ellen a Pp. 128. § (5) bekezdése alapján nincs helye fellebbezésnek.

Budapest, 2019. február 5.

A kiadmány hiteléül:



dr. Nagy Anita s.k.
bíró

