

Kúria
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv.IV.35.568/2019/3.

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: III/ 0 1 6 7 9 - 0 / 2019	
Érkezett: 2019 OKT 18. <i>kezelővel</i>	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 2 db	<i>ju'</i>

A Kúria [redacted] ügyvéd által képviselt Galvács Község Önkormányzata (3752 Galvács Bereg utca 10.) felperesnek a [redacted] kamarai jogtanácsos által képviselt Magyar Államkincstár (1054 Budapest, Hold u. 4.) ellen indított közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti perben, a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 13.K.27.394/2019/7. számú ítélete ellen az alperes által benyújtott felülvizsgálati kérelem tárgyában, az alulírott napon, tárgyaláson kívül meghozta az alábbi

végzést

A Kúria felülvizsgálati tanácsa a Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben az eljárást, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (1) bekezdés b) pontja alapján hivatalból felfüggeszti és a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. § b) pontja alapján kezdeményezi, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontjában és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 25. § (1) bekezdésében meghatározott hatáskörében eljárva vizsgálja meg az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 60/A. § (1a) bekezdésének alkotmányosságát, állapítsa meg annak alaptörvény-ellenességét és azt kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal semmisítse meg.

A Kúria kezdeményezi továbbá, hogy az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (2) és (4) bekezdése alapján – mondja ki, hogy az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 60/A. § (1a) bekezdése nem alkalmazható a Kúria előtt folyamatban lévő Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben, valamint valamennyi, a megsemmisítés időpontjában valamely bíróság előtt folyamatban lévő egyedi ügyben.

Indokolás

I. [A normakontroll szempontjából releváns tényállás]

- [1] A Kúria a falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatáshoz kapcsolódó állami támogatás visszakövetelése tárgyában 2019. január 22-én – mint a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 33. §-a szerinti mintaper első ügyében – a Kfv.IV.35.496/2018/12. számon hozott ítélet. Ezt követően és jelenleg is folyamatosan érkeznek további felülvizsgálati kérelmek – immár a megismételt eljárásban is meghozott – hatósági döntések bírósági vizsgálata kapcsán született elsőfokú ítéletek ellen. A Kúria már több mint harminc ilyen ügyben hozott döntést. Jelen per tárgyát képező ügy is ebbe a sorba tartozik.
- [2] Az ügyek tényállásai szerint a helyi önkormányzatok a szociális igazgatásról és szociális

ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.) 57. § (1) bekezdés a) pontja és 60. §-a szerint ellátták az ingyenes falugondnoki szolgáltatást, s ezért Magyarország 2015. évi központi költségvetéséről szóló 2014. évi C. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) alapján igénybe vették a Kvtv. 2. számú melléklete szerinti maximum 2.500.000 Ft állami támogatást. A Kvtv. 2. számú melléklet III. 3. e.) pontja értelmében a falugondnoki vagy tanyagondnoki szolgáltatásra az a település jogosult, amely a szolgáltatást a Szoc.tv. 60. §-a és a külön jogszabályban foglalt szakmai szabályoknak megfelelően tartja fenn. A Kvtv. 2. számú melléklet V. kiegészítő szabályok 5. pont h) pontja szerint a III. 3. és III. 4. pontokban szereplő támogatások teljes összege akkor jár, ha a szolgáltatás, intézmény a tárgyév egészében szerepel a szolgáltatói nyilvántartásban.

- [3] A mintaperben – és minden további falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatással felmerült Kúria előtt volt, vagy folyamatban lévő ügyekben – a közös probléma, hogy a helyi önkormányzatok által ellátott falugondnoki szolgáltatási tevékenység a Magyar Államkincstár által vizsgált időszak egészében be volt jegyezve a szolgáltatói nyilvántartásba, azonban a szolgáltatást egy meghatározott időszakban más forgalmi rendszámú (de a szolgáltatásra alkalmas) gépjárművel látták el, mint amelyet korábban bejelentettek (pályázati pénzből a gépjárművet kicserélték). Ezt a hiányosságot a helyi önkormányzatok később rendre pótolták, az új gépjárművek adatait bejelentették.
- [4] A fenti tényállás alapján a Magyar Államkincstár arra az időszakra, amelyben a nyilvántartásban még nem az új gépjárművek adatai szerepeltek, az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 60/A. § (1) bekezdése, valamint a szociális, gyermekjóléti és a gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről szóló 369/2013. (X.24.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Korm.rend.) 5. számú melléklete és a 27. § (1) és 8. § (2) bekezdése alapján az állami támogatás egészét visszakövetelte, azaz a kincstár az összes támogatás visszafizetésére kötelezte az önkormányzatokat arra az időszakra, amikor nem azon gépjármű adatai szerepeltek a nyilvántartásban, amelyekkel a szolgáltatást ellátták. Minden ügyben hasonló tényállási elem, hogy a vitatott időszakban a helyi önkormányzatok ugyan úgy nyújtották a falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatást, mint azelőtt, továbbá a tevékenység, illetve a szolgáltatás a szolgáltatói nyilvántartásba egész évben be volt jegyezve, és a – gépjármű adatainak késedelmes bejelentésén túl – valamennyi további jogszabályi feltételt teljesítették.
- [5] A fenti azonos tényállások alapján az elsőfokú bíróságok különböző döntéseket hoztak: voltak olyan bíróságok, amelyek vitatták, hogy a Magyar Államkincstárnak az Áht. alapján van hatásköre eljárni és a támogatást visszakövetelni. Ezen vélemény alapján a szolgáltatói nyilvántartásba való bejegyzés a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés szerint a megyei kormányhivatal hatáskörébe tartozik. Voltak olyan bíróságok, amelyek szerint a Kvtv. 2. melléklet III. 3. e) pontja alapján csak a Szoc.tv. 60. §-ának és a külön jogszabályban foglalt szakmai szabályoknak kell megfelelni, a Korm.rend.-ben meghatározott gépjármű-bejelentés nem tekinthető a Kvtv. szerinti szakmai szabálynak. Voltak azonban olyan bíróságok is, amelyek úgy helyezték hatályon kívül a hatóság döntését és kötelezték új eljárásra, hogy a támogatás teljes összegének visszakövetelése az Áht. és a Szoc.tv. alapján nem jogszerű, de voltak olyanok is, amelyek az Áht. és a Korm. rendelet alapján jogszerűnek tartották a támogatás egészének visszafizettetését.
- [6] A Kúria a Kfv.IV.35.496/2018/12. számú ítéletében a következőképpen egységesítette a bírói gyakorlatot:

- [7] 1) Megállapította, hogy a kincstár vizsgálhatta a falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatás jogszabályi feltételeinek megtartását. A falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás vonatkozásában a kincstár ellenőrzési hatáskörét az Áht. 57. § (2) bekezdése és 59. § (1) bekezdése teremti meg, a hatóság ellenőrzési jogköre kiterjed az önkormányzatok éves költségvetési beszámolója alapján az állami támogatások elszámolására, felhasználására és a beszámoló alapjául szolgáló dokumentumok ellenőrzésére is. A kincstár ellenőrzési hatásköre ezen túlmenően nem csak a szakmai szabályok megsértésére terjed ki, hanem az Áht. 60/A. § (1) bekezdése értelmében a nyilvántartás vezetésére vonatkozó szabályok megtartásának ellenőrzésére is.
- [8] A Kúria ezen értelmezése megfelel az Alaptörvény N) cikk (1) és (3) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amely elvet – többek között – a bíróságok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani. Amennyiben a Kúria a kincstár hatáskörét érintően – egyes alsóbb fokú bírósági döntésekkel egyezően – ellenkező következtetésre jut, úgy valamennyi ilyen típusú ügyben a Magyar Államkincstár teljes egészében elvesztette volna a pert.
- 2) A Kúria a falugondnoki, tanyagondnoki döntéseiben kimondta továbbá, hogy mivel jogszabály, azaz a Korm. rendelet 1. melléklet 3.1.1. pontja írja elő, hogy a szolgáltatáshoz használt gépjármű gyártmányának, típusának és rendszámának is szerepelni kell a szolgáltatói nyilvántartásban, ezért a változás megfelelő időben történő bejelentésének elmulasztása jogszabálysértést valósít meg. Tehát a Kúria e vonatkozásban is helyt adott a Magyar Államkincstár álláspontjának.
- [9] 3) Mindezek mellett a Kúria döntései szerint aránytalan az adott időszakra vonatkozó támogatás egészének visszakövetelése pusztán a miatt, hogy a helyi önkormányzatok az új gépjármű adatait késve jelentették be. A Kúria az Áht. 60/A. § (1) bekezdésére hivatkozott, amely nemcsak a támogatás egésze, hanem a jogosulatlanul igénybe vett rész (azaz egy rész) vonatkozásában is lehetővé teszi a támogatás visszafizettetését.
- [10] A falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatás általában kis településeket érint, és általában idősek, fogyatékosok (azaz magukról nehezen gondoskodni tudó személyek) részére nyújtott szolgáltatásokat foglal magában (egészségügyi intézménybe szállítás, bevásárlás stb.). Az ezzel kapcsolatos állami támogatás egészének visszakövetelése – a mellett, hogy az érintettek a szolgáltatást maradéktalanul megkapták, s a szolgáltató egyébként a többi jogszabályi feltételt teljesítette – a Kúria szerint aránytalan. A támogatás egészének visszafizetése ezen kistelepüléseknek komoly anyagi gondot okoz, s a tényállásokhoz hozzátartozik, hogy az érintett önkormányzatok nem többletbevételből, hanem e célra irányuló állami pályázati forrásból vásároltak új gépjárművet, cserélték le a régit (ezért is jelentkezik tömegesen ezen ügycsoport).
- [11] A Kúria a Kfv.IV.35.496/2018/12. számú ítéletében, illetve az ezt követő döntéseiben azonban nem csak az Áht. 60/A. § (1) bekezdésére hivatkozott, hanem az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes ügyintézéshez való jogra is. A Kúria az Alaptörvény 28. cikke alapján értelmezte az Áht. 60/A. § (1) bekezdését, s megállapította, hogy a Magyar Államkincstár alperes eljárása – az ügy tárgyát képező arányosítás hiánya – nincs összhangban az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő tisztességes ügyintézéshez való joggal.

Tisztességes eljárás mellett, önmagában a késedelmes adatközlés – azon túl, hogy a támogatás célja megvalósult, és a felperes valamennyi más jogszabályi feltételnek eleget tett, illetve maga a tevékenység a szolgáltatói nyilvántartásban egész évben szerepelt – nyilvánvaló, hogy nem járhat a támogatás egészének visszavonásával.

II. [A megtámadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességéről]

- [12] Mindezeket követően Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 95. §-a kiegészítette az Áht. 60/A. §-át az (1a) bekezdéssel. E szerint „(1a) Ha a jogosulatlan igénybevétel a kincstár az 59. § szerinti felülvizsgálati eljárásban állapítja meg, a visszafizetési kötelezettséget megállapító határozat meghozatala során mérlegelési jogkör gyakorlásának helye nincs.” A vonatkozó indokolás szerint „A javaslat a jogtalanul igénybe vett állami támogatások kapcsán hozott kúriai ítéletekre figyelemmel szűkíti a Kincstár felülvizsgálati hatáskörét, és ehhez kapcsolódóan pontosítja a visszafizetési jogkörének kereteit. A Kúria ítéletei szerint a jogtalanul igénybe vett állami támogatás Kincstár általi visszavonása vonatkozásában az arányosítás, mérlegelés irányába mozdítaná el a Kincstár jogkörét.”
- [13] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa szerint a **Mód.tv. által megállapított Áht. 60/A. § (1a) bekezdése az Áht. 60/A. § (1) bekezdése Alaptörvénnyel összhangban értelmezett tartalmának negligálására irányul, ezáltal sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, a bírósági eljárás vonatkozásában sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését, továbbá a vonatkozó ügycsoportban a bírósági felülvizsgálat tartalmát kiüresíti, amely az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 27. b) pontjába ütközik.**
- [14] 1. Az Alaptörvény hatálybalépését követően a tisztességes ügyintézéshez, vagy tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot az Alkotmánybíróság több döntésében értelmezte. A 3265/2014. (XI. 4.) AB határozat szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése a közigazgatási hatósági eljárás vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét {Indokolás [23]}. Az Alkotmánybíróság a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog számos aspektusát bontotta ki. Visszatérő megállapítás, hogy „az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjog alanya [...] az ügyfél [...]. E jog kötelezettje a közigazgatási hatóság [...]. Az alapjog rendeltetése, hogy ügyfélközpontú megközelítésben biztosítsa a közérdek és a szubjektív jogvédelem közötti egyensúlyt, az anyagi jog érvényesülését, végső fokon a hatóság jogszerű működését. Tartalmát tekintve a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja azokat a részjogosítványokat, amelyek az ügyfél részvételi jogainak biztosítása megkövetel. Összetevői közé tartozik ezért egyebek mellett a nyilatkozattétel és a szankció-megállapítással végződő közigazgatási eljárásokban a hatékony védekezéshez való jog” {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [57]}.
- [15] A Kúria megítélése szerint az Alkotmánybíróság által állított fenti – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésből fakadó – követelménynek nem tesz eleget az Áht. azon módosítása, amely kategorikusan tiltja a visszafizetési kötelezettséget megállapító határozat meghozatala során a mérlegelési jogkör gyakorlását. Ez a szabály az eltárgyasult hatósági ügyintézésnek ágyaz meg, amelyben a döntések nem a tényállás teljes körű feltárásán és figyelembe vételén, továbbá nem a jogszabályok méltányos (igazságos) alkalmazásán alapulnak. A Kúria eljáró tanácsának álláspontja szerint az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben meghatározott tisztességes ügyintézéshez való jogot, ezen alapjog sérelmével

szűkíti a kincstár felülvizsgálati hatáskörét. A modern és ügyfélközpontú közigazgatással épp ellentétes tendenciát testesít meg a megtámadott törvény-kiegészítés, a közigazgatás működését mechanikus jogalkalmazássá degradálva.

- [16] 2. A Kúria megítélése szerint az Áht. vizsgálni kért rendelkezése az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésén kívül sérti a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes eljáráshoz való jogot is. Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V.11.) AB határozata (Indokolás [40]-[41]) és a 13/2013. (VI. 17.) AB határozata (Indokolás [30]-[32]) szerint az ott meghatározott feltételek esetén az Alkotmánybíróság az új határozatai meghozatala során figyelembe veszi az Alaptörvény hatályba lépése előtti alkotmánybírói határozatokat is. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor irányadónak tekinti a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírói gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) foglalta össze. Ezen a bázison kialakult alkotmánybírói gyakorlat szerint 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 eljárési 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 eljárési szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül. [8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 80-81.] Figyelembe veendő még – az alább idézésre is kerülő – 39/1997. (VII. 1.) AB határozat¹ megállapításai is, amelynek egyik lényegi megállapítása szerint a tisztességes eljáráshoz való jog elválaszthatatlan része, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa.
- [17] Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése a közigazgatási határozatot felülvizsgáló bíróságot arra kényszeríti, hogy a tisztességes eljárás részét képező hatékony jogvédelemről „lemondjon”, s értékelési tartományát leszűkítve – adott esetben – meggyőződésével ellentétes döntést hozzon. A tisztességesség követelménye ez esetben felülírja a vizsgálni kért törvénykiegészítést.
- [18] 3. A fentieket is figyelembe véve, s a gondolatsort továbbvive, a Kúria álláspontja szerint az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése ellentétes az Alaptörvény – ezen indítvány megfogalmazásakor hatályos – Záró és egyes rendelkezések 27. b. pontjával is. E szabály értelmében a közigazgatási bírósági szervezet felállításáról szóló sarkalatos törvény hatálybalépéséig a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. Ezen alaptörvényi szabállyal való ellentét a miatt áll fenn, mert az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése értelemszerűen szűkíti a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatának terjedelmét is. Ha törvény szól arról, hogy az adott ügycsoportban a közigazgatási hatóság döntésének meghozatalakor mérlegelésnek egyáltalán nincs helye, s ha az adott ügycsoportban korábban ezt a mérlegelési kötelezettséget épp a bíróság írta elő a közigazgatási hatóság számára, akkor ez a törvényi rendelkezés nyilvánvaló, hogy a bíróságot is köti. A törvény alá rendelt közigazgatási bíróság nem tud már olyan döntést hozni, amivel korábban egységesítette a bírósági gyakorlatot (azaz, hogy a jogsértés súlyához kell arányosítani az állami támogatás visszafizetését ebben az

¹ Az Alaptörvény hatálya alatt megerősítette a 14/2018. (IX. 27.) AB határozat, Indokolás [16]-[19], 25/2018. (XII. 28.) AB határozat, Indokolás [16]-[17]), 11/2019. (III. 29.) AB határozat, Indokolás [12]

ügycsoportban). A Kúria szerint az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatát pusztán a formális jogszerűség ellenőrzésére korlátozza, s nem engedi, hogy mind a tényállást, mind a bizonyítékok és a méltányossági szempontok mérlegelésének jogszerűségét felülvizsgálja. Ez sérti az Alaptörvény azon rendelkezését, amely a bíróságok (közigazgatási bíróságok) feladatává teszi a közigazgatási határozatok törvényességéről való döntést.

- [19] Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatának rendelkező részében általános érvénnyel mondta ki, hogy a közigazgatási határozatok törvényessége bírói ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja (ABH 1997, 263, 272.). Ezt a követelményt az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálya alatt is érvényesíti. Legutóbb a 11/2019. (III. 29.) AB határozat meg is erősítette, hozzátéve, hogy a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. Alaptörvény-ellenes az a jogszabály, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk {Indokolás [12]}. Jelen ügyben nem az a probléma, hogy nincsenek meg a mérlegelés szempontjai, hanem épp ellenkezőleg, nincs tere a mérlegelésnek. Ez utóbbi ugyan úgy a bírói felülvizsgálat alaptörvény-ellenes szűkítéséhez vezet, mind amikor nincsenek meg a mérlegelés fogódzói. Az Alkotmánybíróság korábban és most is a bírói felülvizsgálat alkotmányellenes sérelmét állapította meg akkor, amikor a törvény a közigazgatási döntés felülvizsgálatával szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk.

- [20] Mindezek alapján a Kúria kéri, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg, hogy az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése sérti az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, XXVIII. cikk (1) bekezdését, továbbá a Záró és egyes rendelkezések 27. b) pontját. A Kúria kéri az Alkotmánybíróságot, hogy az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 41. § (1) bekezdése és 45. § (4) bekezdése alapján kihirdetésére visszamenő hatállyal semmisítse meg. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (4) bekezdése lehetővé teszi az ex tunc hatályú megsemmisítést, ha ezt az Alaptörvény védelme, a jogbiztonság vagy az eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke indokolja. Jelen probléma kapcsán mindhárom feltétel fennáll: az Alaptörvény védelmével összefüggésben a Kúria utal a közigazgatási bírói felülvizsgálat terjedelmének alkotmányos indokára; a jogbiztonság kapcsán utal arra, hogy az Áht. 60/A. § (1a) pontját konkrét ügyben alkalmazó kúriai ítélet még nem született (jelen végzéssel felfüggesztett ügy lenne az első), e rendelkezés alkalmazásával a már kialakult egységes ítélkezési gyakorlat törne meg; míg ha az eljárást kezdeményező alatt a bíróság eljárást kezdeményező felperest értjük, akkor ahhoz nem férhet kétség, hogy az alacsony költségvetésű önkormányzatnak különös érdeke fűződik ahhoz, hogy a hatóság arányosítsa a visszafizetési kötelezettség mértékét.

III. [A konkrét ügyekben való alkalmazásról]

- [21] 1. Az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény 95. §-a állapította meg. E törvény 102. § (2)

bekezdése szerint „(36) E törvénynek a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2019. évi LXVI. törvény 94. §-ával megállapított 54. § (1b) bekezdését, és 95. §-ával megállapított 60/A. § (1a) bekezdését a folyamatban lévő hatósági eljárásokban is alkalmazni kell.”

- [22] Mivel az Áht. 60/A. § (1a) pontját a folyamatban lévő hatósági eljárásban is alkalmazni kell, így annak figyelembevétele és alkalmazása nem mellőzhető a hatósági határozatokat felülvizsgáló bírósági eljárásokban sem, illetve azokban a felülvizsgálati eljárásokban sem, amelyek tárgya olyan alperesi döntés, amely a Kúria által előírt arányosítást nem végezte el, továbbra is a támogatás egészének visszaköveteléséről szól. E folyamatban lévő bírósági eljárásokban való alkalmazást igazolja az Áht. 60/A. § (1a) bekezdéshez fűzött – fentebb már idézett – indoklás, amely nyomatékosítja, hogy a kúriai ítéletekre figyelemmel egészíti ki az Áht.-t. Nyilvánvaló, hogy a korábbi bírósági ítéletek felülírása céljából megalkotott jogszabályi rendelkezés a bírósági eljárásra is irányadó.
- [23] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme az alkotmánybírósági eljárásban akkor alkalmazható, ha a bírósági eljárás közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt zajlott [5/2017. (III.10.) AB határozat]. A Kúria előtt jelen ügyben folyamatban lévő eljárás ilyen eljárás. Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy ha a bíróság helybenhagy (hatályában fenntart) egy törvényt, vagy alaptörvénysértő közigazgatási határozatot, akkor quasi elfogadja az alaptörvény-ellenességet {3071/2017. (IV.19.) AB végzés, Indoklás 12}}. Álláspontunk szerint jelen ügyben ez is megvalósulni látszik (az alperes által jelen ügyben kért ítélet hatályon kívül helyezésével és a kereset elutasításával), ha az Áht. 60/A § (1a) bekezdésére tekintettel kell a Kúriának meghozni a döntéseit.
- [24] 2. A felfüggesztés alapjául szolgáló Kfv.IV.35.568/2019. számú ügy tényállása szerint első fokon a Magyar Államkincstár Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazgatósága, másodfokon – az elsőfokú határozatot helybenhagyva – a Magyar Államkincstár, Galvács Község Önkormányzatát a 2016. évre vonatkozó² összes falugondnoki támogatás, azaz 2.500.000. Ft visszafizetésére kötelezte, mert a bejelentett [REDACTED] frsz-ú, Volkswagen Crafter típusú gépjármű helyett a [REDACTED] Volkswagen T6. típusú gépjárművet használta a falugondnoki szolgáltatás ellátására. Galvács Község Önkormányzata az új gépjárművet erre a célra kiírt pályázati forrásból vásárolta, ezért került sor a gépjárműcserére. A gépjárműcserét azonban az önkormányzat csak később jelentette be, a [REDACTED] frsz-ú Volkswagen T6. típusú gépjármű 2017. február 15-én került bejegyzésre a szolgáltatói nyilvántartásba, azaz 2016. év egészében a korábbi gépjármű adatai szerepeltek a nyilvántartásban.
- [25] Galvács Község Önkormányzata a Magyar Államkincstár határozata ellen keresettel élt. Az ügyben eljáró Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 13.K.27.394/2019/7. számú ítéletével – „a Falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás” jogcímhez kapcsolódóan – az alperes határozatát az elsőfokú határozatra kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. A bíróság az új eljárásra vonatkozó iránymutatásában – hivatkozva a Kúria egy mintaperes ügyben hozott korábbi Kfv.IV.35.017/2019/8. számú ítéletére – az arányosítást írta elő a hatóság számára (lényegében

2 Galvács község képviselő testületének az önkormányzat 2016. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 5/2017 (V.30.) számú önkormányzati rendelete 5.§ (1) bekezdése szerint a 2016. évi összes pénzmaradvány összege: 9 956 521 Ft.

megismételte a Kúria ezen ítéleteibe foglalt iránymutatást).

- [26] A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős ítéletével szemben a Magyar Államkincstár alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, kérve a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését és a felperesi önkormányzat keresetének elutasítását. A felülvizsgálati kérelem megismétli mindazon az Áht. 60/A. § (1) bekezdésével kapcsolatos érveket, amelyeket az alperes korábbi beadványai tartalmaznak. A felülvizsgálati kérelem szerint az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése „e jogszabályi kiegészítés alkalmazása és figyelembe vétele a Tisztelt Kúria döntésének meghozatala során – a rendelkezés hatálybalépésének időpontjától függetlenül – nem mellőzhető.” Tehát maga a felülvizsgálati kérelem is azzal érvel, hogy a bírói kezdeményezéssel támadott törvényi rendelkezés a felfüggesztett eljárás alapjául szolgáló Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben alkalmazandó jogszabály.
- [27] A Kúria eljáró tanácsa egyetért a Magyar Államkincstár alperes azon érvével, hogy az Áht. 60/A. § (1a) bekezdése Galvács Község Önkormányzatát érintő Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben – és a hasonló falugondnoki, tanyagondnoki szolgáltatással kapcsolatos ügyekben – alkalmazandó jogszabályi rendelkezés. Azzal azonban továbbra sem ért egyet, hogy e rendelkezés nélkül sem arányosíthatna a kincstár a mintaperekben hozott döntéseknek megfelelően. Jelen ügyben ez az alapja a bírói kezdeményezésnek.
- [28] 3. A Kúria a fentebb jelölt Kfv.IV.35.568/2019. számú ügyben függesztette fel az eljárását és fordult az Alkotmánybírósághoz. A Kúria előtt még azonos tárgyban a Kfv.IV.35.284/2019. számon, a Kfv.IV.35.291/2019. számon, a Kfv.IV.35.292/2019. számon, a Kfv.IV.35.294/2019. számon, a Kfv. 35.304/2019. számon, Kfv.IV.35.379/2019. számon, a Kfv.IV.35.453/2019. számon folyamatban vannak ügyek, illetve folyamatosan érkeznek továbbiak. A Kúria jelen bírói kezdeményezést követően – élve a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 34. §-a által alkalmazható polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 126. § (2) bekezdése adta lehetőséggel – az Alkotmánybíróság döntéséig ezen további ügyek elbírálását felfüggeszti. A Kúria jelzi az Alkotmánybíróság felé, hogy az elsőfokú bíróságok előtt is számos hasonló ügy van folyamatban, amelyekben szintén az Áht. 60/A. § (1a) bekezdését kell már alkalmazni. **Mindezek figyelembe vételével kéri a Kúria, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 45. § (2) és (4) bekezdése alapján – alaptörvény-ellenesség megállapítása esetén – általános alkalmazási tilalmat is mondjon ki.**

IV. [Az Alaptörvény 37. cikkével való kapcsolatáról]

- [29] Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdése szerint „Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)–e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.”

- [30] Az Alaptörvény e szabálya konkrétan meghatározott törvényekről szól, amelyben az államháztartásról szóló törvény nem tartozik bele. Az Alkotmánybíróság ezen alkotmányossági felülvizsgálatot szűkítő alaptörvényi rendelkezés hatálya alatt már érdemben vizsgált Áht.-beli rendelkezést például a 3196/2015. (X. 14.) AB határozatában, vagy a 3306/2017. (XI. 24.) AB határozatában, azaz kijelenthető, hogy az államháztartásról szóló törvény nem tartozik az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt tilalom alá. A vizsgálni kért Áht. 60/A. § (1a) bekezdését a Mód.tv. iktatta be, s a Mód.tv. Magyarország 2020. évi központi költségvetésének megalapozásáról szól, azonban ez nem változtat azon, hogy a Kúria által jelen ügyben vizsgálni kért törvényi szabály az államháztartási törvényhez tartozik, az Áht. része, s mint ilyen – az Alkotmánybíróság fentebb jelzett gyakorlata szerint – alkotmányossági vizsgálat tárgya lehet.
- [31] Az Alkotmánybíróság már az Alaptörvény hatálya alatt vizsgált és semmisített meg Áht.-beli rendelkezést a 25/2012. (V.18.) AB határozatában. E döntésben is a bírói út, mint jogorvoslat volt a középpontban. Az Alkotmánybíróság szerint „[m]inden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogsérelem kiküszöbölésének lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. Ennek feltétele az, hogy a jogorvoslati fórum az érvényesített jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa, vagyis az alkalmazandó jogszabálynak az elbírállhatóság szempontjából megfelelő mércét vagy szempontot kell tartalmaznia, melynek alapján a bíróság az állított jogsérelem fennálltát vagy hiányát megállapíthatja. Ennek a követelménynek az Áhtm. támadott rendelkezése pusztán a hatékonyságra való hivatkozás lehetőségével nem tesz eleget. A jogorvoslathoz való jog sérelmét tehát nem csak az államháztartáson kívüli alapítónak és magának az alapítványnak az eljárásból való kizárása eredményezi, hanem a megszüntetésre irányuló kérelem objektív feltételeinek (a jogorvoslat szempontjából értékelhető és figyelembe vehető meghatározásának) hiánya, illetőleg a hatékonyságra alapozott egyoldalú döntés vitathatatlansága is.” (Indokolás III/6. pont)
- [32] Mindezeket figyelembe véve kéri a Kúria, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésnek adjon helyt, s az Áht. 60/A. § (1a) bekezdést semmisítse meg, illetve vonja le az egyedi ügyekben való alkalmazhatóságára a kért jogkövetkezményt.

Budapest, 2019. október 15.

