



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

### TARTALOM

Szám	Tárgy	Oldal
83/2011. (XI. 10.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 61. § (3) bekezdésével összefüggésben .....	991
84/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 255/2010. (III. 31.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1001
85/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 44/2011. (V. 6.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1002
86/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 127/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1005
87/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 126/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1006
88/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 125/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1007
89/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 123/2011. (VII. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1008
90/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 122/2011. (VI. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1009
91/2011. (XI. 10.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 121/2011. (VI. 26.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1010
93/2011. (XI. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 50/2009. (II. 18.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1011
94/2011. (XI. 17.) AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításáról a tekintetben, hogy a törvényhozó nem teremtette meg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvényben előírt tulajdoni korlátozásokkal összefüggésben a tulajdonhoz való jog védelmének garanciáit, nem alkotta meg a kártalanítási igények érvényesítésének speciális szabályait .....	1015
95/2011. (XI. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 254/2010. (III. 31.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1024
96/2011. (XI. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 376/2010. (V. 19.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1027

97/2011. (XI. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 377/2010. (V. 19.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1028
98/2011. (XI. 17.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 138/2011. (VIII. 9.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1030
100/2011. (XI. 24.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 150/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1032
101/2011. (XI. 24.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 151/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1035
102/2011. (XI. 24.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 156/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1037
104/2011. (XI. 24.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 75/2009. (II. 27.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1039
105/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 33/2011. (IV. 12.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1042
106/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 65/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1043
107/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 67/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1045
108/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 69/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1046
109/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 73/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1049
110/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 80/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1050
111/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 84/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1051
112/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 91/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1053
113/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 90/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1054
114/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 98/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1055
115/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 97/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1057
116/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 95/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1058
117/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 94/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1059
118/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 96/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1061
119/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 92/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1063
120/2011. (XII. 2.) AB határozat	A Országos Választási Bizottság 93/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1065

121/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 83/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1066
122/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 66/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1069
123/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 68/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1071
124/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 71/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1073
125/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 70/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1074
126/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 74/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1076
127/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 82/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1078
128/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 81/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1079
129/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 85/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1081
130/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 87/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1082
131/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 86/2011. (VI. 24.) OVB határozatának megsemmisítéséről és az Országos Választási Bizottság új eljárásra utasításáról .....	1084
132/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 89/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1085
133/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 88/2011. (VI. 24.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1087
134/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1088
135/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 144/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1089
136/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 145/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1091
137/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 149/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1092
138/2011. (XII. 2.) AB határozat	Az Országos Választási Bizottság 163/2011. (IX. 9.) OVB határozatának helybenhagyásáról .....	1094
99/2011. (XI. 17.) AB határozat	Pécel Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2010. (XII. 16.) önkormányzati rendelet 8. §-a alkotmányellenességéről .....	1097
139/2011. (XII. 2.) AB határozat	Balatonszepezd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a háztartási hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 14/2010. (XII. 20.) számú önkormányzati rendelet 4. § (2) bekezdésének negyedik mondata alkotmányellenességéről .....	1100

140/2011. (XII. 2.) AB határozat	Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésének az érvényes szabályozási tervvel nem érintett városrészekben folyó építési tevékenység szabályozásáról szóló 4/2006. (I. 27.) számú rendelete alkotmányellenességéről.....	1105
141/2011. (XII. 2.) AB határozat	Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testületének a természeti környezet és a fák védelméről, valamint a városkép esztétikus kialakításáról szóló 22/2001. (X. 31.) számú rendelete alkotmányellenességéről .....	1107
142/2011. (XII. 2.) AB határozat	Mikepércs Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a közterület használat és igénybevétel szabályozására alkotott 3/2006. (I. 13.) KT rendelet 4. § n) pontjába és 1. számú mellékletének 14. pontjába foglalt rendelkezések alkotmányellenességéről.....	1110
143/2011. (XII. 2.) AB határozat	Annak megállapításáról, hogy Pomáz Város Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és helyiségek bérletéről szóló 7/2002. (III. 21.) számú rendelete 40. § (7) bekezdése, valamint annak 2. számú melléklete 2004. október 1. napjától 2006. április 12. napjáig alkotmányellenes volt, ezért ezen rendelkezések a Pest Megyei Bíróság 23.G.23.118/2008. számú ügyében nem alkalmazhatóak.....	1112
144/2011. (XII. 2.) AB határozat	Annak megállapításáról, hogy Siófok Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 42/2009. (XII. 15.) számú rendeletével módosított 45/2007. (XII. 14.) számú rendelete – 2011. január 1. napjáig hatályos – 6. § b) pontja alkotmányellenes volt, ezért az a Somogy Megyei Bíróság előtt 20.K. 21. 185/2010. szám alatt indult perben nem alkalmazható.....	1115
145/2011. (XII. 2.) AB határozat	Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 18/2004. (IV. 29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 15/2011. (IV. 14.) önkormányzati rendelete és Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének Esztergom város reorganizációs programjáról szóló 16/2011. (IV. 15.) önkormányzati rendelete alkotmányellenességéről.....	1117
146/2011. (XII. 2.) AB határozat	Isaszeg Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének az állattartásra szolgáló melléképületek elhelyezésénél betartandó védőtávolságokról és az állattartással kapcsolatos egyéb feltételekről szóló 3/2003. (III. 26.) rendeletének 9. § (6) bekezdése, és 10. § (1) bekezdése alkotmányellenességéről.....	1121
92/2011. (XI. 10.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 336/2010. (IV. 23.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról.....	1125
103/2011. (XI. 24.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 410/2009. (X. 8.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról.....	1126
147/2011. (XII. 2.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 52/2011. (V. 6.) OVB határozata ellen benyújtott fellebbezés visszautasításáról.....	1127
148/2011. (XII. 2.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 83/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról.....	1129
149/2011. (XII. 2.) AB végzés	Az Országos Választási Bizottság 72/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen benyújtott kifogás érdemi vizsgálat nélkül visszautasításáról.....	1131
121/D/2002. AB határozat	A Fővárosi Bíróság 53.Pf.24.623/2002/7. számú jogerős ítéletével összefüggésben benyújtott alkotmányjogi panasz alapján a lakóépületek és a bérbeadás útján hasznosított más épületek központi fűtéséről és melegvíz-ellátásáról szóló 2/1966. (III. 31.) ÉM rendelet 11. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1133

436/D/2004. AB határozat	A Csongrád Megyei Bíróság 4.Pf.20.164/2004/2. számú ítélete ellen benyújtott alkotmányjogi panasz alapján a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlésének a távhőszolgáltatás legmagasabb díjáról és a díjal-kalmazás feltételeiről szóló 17/1999. (VI. 10.) önkormányzati rendelet 7. § (3) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1136
232/E/2009. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Polgá-ri Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 528. § (3) bekezdésével összefüggésben.....	1138
518/D/2009. AB határozat	A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításá-ról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény 45. § (2) bekezdése alkotmányelle-nességének vizsgálatáról.....	1140
723/B/2009. AB határozat	Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 3. mellék-let II. rész 1. pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1144
983/B/2009. AB határozat	A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 232. § (2) bekez-dése, valamint 301. § (2) bekezdése alkotmányellenességének utólagos vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes-ség vizsgálatáról e rendelkezésekkel összefüggésben.....	1149
395/D/2010. AB határozat	A csodeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. tör-vény 6. § (1) bekezdésének „nemperes” és (3) bekezdésének „a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból” szövegrésze, valamint 27. § (2) bekez-dése, továbbá a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény ha-tálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában kibocsátott 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet 13. § (2) bekezdése második fordulata alkotmányellenességének utólagos vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról, mert az Országgyűlés nem szabályozta törvényben a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő azon eltéréseket, amelyek feljogosítják az eljáró bíróságokat, hogy eltérjenek a polgári eljárásban irányadó peres eljárás garanciális rendel-kezéseitől.....	1153
503/B/2010. AB határozat	Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 121/D. § (6) be-kezdés a) pontja, (9) bekezdése „és külön jogszabályban előírt esetekben vizsgát tenni” szövegrésze, továbbá (10) bekezdése, továbbá a költségveté-si szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vez-etőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú tovább-képzéséről szóló 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet alkotmányellenessé-gének vizsgálatáról.....	1160
710/B/2010. AB határozat	A tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 1. § (1) bekezdése alkotmányellenességé-nek vizsgálatáról.....	1164
58/B/2011. AB határozat	Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 20. § (5) bekezdése alkot-mányellenességének vizsgálatáról.....	1167
149/B/2011. AB határozat	A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 4. § a) pontja „bele-értve a védett természeti értéket is” szövegrésze alkotmányellenességé-nek utólagos vizsgálatáról, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkot-mányellenesség vizsgálatáról a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfa-jok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelettel összefüggésben	1170
570/D/2011. AB határozat	A Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 307. §-ának alkot-mányellenességének vizsgálatáról.....	1173
1245/B/2011. AB határozat	A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 224/A. § a) pont első fordulata alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1176

510/B/2007. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a Budavári Önkormányzat Képviselő-testülete 16/2000. (VIII. 15.) Kt. számú önkormányzati rendeletével jóváhagyott Budapest I. kerületi Építési Szabályzat 52. § 42. pontjával összefüggésben.....	1180
435/B/2008. AB határozat	A védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés a) pontja alkotmányellenességének vizsgálatáról ....	1182
1187/E/2008. AB határozat	Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatáról a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelettel összefüggésben ..	1184
292/B/2009. AB határozat	A Kámoni arborétum természetvédelmi terület védettségének fenntartásáról szóló 162/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1187
108/B/2010. AB határozat	A körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése, 2. § 6. pontja, 3. § (1) bekezdése 7. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	1188
758/B/2010. AB határozat	Pilisjászfalu község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 10/2010. (XI. 12.) önkormányzati rendelete 8. §-a, 12. § (2) bekezdése és 13. § (1) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatáról.....	1191
605/B/2011. AB határozat	A Magyar Méhészeti Nemzeti Program alapján a 2010-2013 közötti végrehajtási időszakokban a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételeinek szabályairól szóló 47/2010. (XII. 31.) VM rendelet egésze alkotmányellenességének vizsgálatáról .....	1199
1140/D/2004. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1202
667/B/2006. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1204
216/B/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1208
357/B/2008. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1209
633/B/2009. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1212
111/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1215
444/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1216
988/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1218
1331/B/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról és az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1219
1450/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1221
1839/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1223
1840/D/2010. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1226
660/B/2011. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1230
364/D/2007. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1231
671/B/2007. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról és az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1232
100/B/2008. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1234
1282/B/2009. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1235
605/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1236
719/B/2010. AB végzés	Az alkotmánybírósági eljárás megszüntetéséről.....	1236
1275/B/2011. AB végzés	Az indítvány visszautasításáról .....	1237

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 83/2011. (XI. 10.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *dr. Bragyova András* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Balsai István*, *dr. Holló András*, *dr. Lévay Miklós* és *dr. Pokol Béla* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 61. § (3) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság azt az indítványt, amely a Magyar Biztosítók Szövetsége joggyakorlata alkotmányellenességének megállapítására irányul, visszautasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet egészével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

4. Az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a 2010. január 1-je előtt felszámolás alá került biztosítóval kötött kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésen alapuló kártérítési igényeknek a kockázatközösség elvén alapuló érvényesíthetőségét.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói feladatának 2012. június 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvénnyel (a továbbiakban: Kgfbtv.) összefüggésben mulasztás megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. Indokolásában arra hivatkozott, hogy a törvény Kártalanítási Alap létrehozását előírta ugyan, azonban arról nem rendelkezett, hogy az Alap visszaható hatállyal nyújtson fedezetet az Alap létrehozá-

sát indokoló – felszámolási eljárás alá került – MÁV Általános Biztosító Egyesület (a továbbiakban: MÁV ÁBE) ügyfelei által okozott károkra.

Emellett a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 190/2004. (VI. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) egésze alkotmányellenességének megállapítását kérte utólagos normakontroll indítvány keretében. Az R. megsemmisítését azért nem indítványozta, mert észlelte, hogy azt időközben a jogalkotó hatályon kívül helyezte. Az R.-rel összefüggésben felhozott indokok azonban szintén mulasztás megállapítására irányultak, hiszen az indítványozó azt sérelmezte, hogy a jogszabály nem rendelkezett a felszámolás alatt álló biztosító esetében a károk megtérítésének fedezéséről, valamint nem írta elő viszontbiztosítás megkötésének a kötelezettségét. Az indítványozó szerint az, hogy a károsult vagy biztosítója a MÁV ÁBE helytállási kötelezettsége híján másodlagosan, közvetlenül a károkozót perli, a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelményét sérti. Ennek indokát az indítványozó abban látta, hogy az állam mulasztott: nem hozott létre olyan külön szervezetet vagy pénzügyi alapot, amely a biztosító helyett (annak nem teljesítése esetén) helytállni köteles. A biztosított ugyanis a biztosítás konstrukcióját ismerve joggal várhatja el, hogy a biztosító – ellenérték fejében vállalt kötelezettsége alapján – helytálljon az okozott kárért.

Az indítványozó végül azt a jogalkalmazási gyakorlatot is alkotmányellenesnek tartotta [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés], hogy a MÁV ÁBE-nél nyilvántartott külföldi károkat a Magyar Biztosítók Szövetsége (a továbbiakban: MABISZ) kifizette a felszámolás alá került biztosító helyett, míg a „magyar károsultaknak okozott károkat nem vállalta fel, így azt a biztosítottaknak maguknak kell megfizetni a biztosító helyett”. Ezzel összefüggésben azonban az indítványozó nem jelölte meg a Kgfbtv. támadott rendelkezését, sőt arra utalt, hogy a „gyakorlat indokolatlanul megkülönbözteti” a biztosítottakat.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a közigazgatási és igazságügyi miniszter, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének, valamint a Magyar Biztosítók Szövetsége elnökének véleményét.

II.

Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, ne-

vezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági kérdés megválaszolását megelőzően áttekintette a konkrét jogviszony jogrendszerbeli elhelyezkedését, illetve jogi minősítését.

A kötelező gépjármű felelősségbiztosítás a polgári jogon belül, a vagyonjog részeként a kötelmi jogban helyezkedik el. Ez az egyik kártelepítési mód (kárelosztás), melynek alapja a károkozó és a károsult közötti kárkötelelem. A felelősségbiztosítás egyaránt védi a károkozó és a károsult vagyoni érdekét. A biztosító szolgáltatása tipikus *praestare* (készenléti, helytállási) kötelezettségnek minősül. A biztosítási esemény bekövetkezése esetén olyan kár megtérítése alól mentesíti a biztosítottat, melyért jogszabály szerint a biztosított (azaz a károkozó) felelős. A kötelező felelősségbiztosítás tehát a károkozóra nehezedő kártérítési terhet (a kár megfizetését) telepíti át a biztosítóra. A biztosító a kárkötelemben nem lép a károkozó helyébe, hanem pusztán a kár megtérítését (az anyagi terhet) vállalja át az üzemben tartóktól. Ennek a tehernek az átvállalása sem teljes, hiszen a biztosítót a törvényben meghatározott esetekben a károkozóval szemben is viszontkereseti jog illeti meg, továbbá az üzemben tartó az okozott és a biztosító teljesítési kötelezettségét kiváltó káresemények számához igazodó díjtöbblet (*malus*) fizetésére köteles. A biztosítási szerződés lényege tehát a kártelepítés módja: a kár szétterítése, elosztása a biztosítottak között. A biztosító helytállása egyfelől kiküszöböli a károsultaknak a károkozók anyagi helyzetétől való függését, másfelől meggyorsítja a károsultnak a kártérítési összeghez való hozzájutását, és végül a károkozót is megóvjaa attól, hogy – magas, egyösszegű, vagy járadék jellegű kártérítés kifizetése esetén – anyagilag ellehetetlenüljön.

A kötelező felelősségbiztosítás – kártelepítő feladatán túl – tehát veszély- és kockázatközösség is. Funkciója elsősorban a károsultak személyi és vagyoni jogainak a védelme, kárigényeik biztonságos kielégítése, másodsorban pedig a károkozók vagyoni érdekeinek a védelme, a kockázatok és terhek elviselhető mértékre (a biztosítási díjra) redukálásával.

Gépjárművek esetén a veszélyes üzem működésében rejlő fokozott kockázatok miatt döntött úgy a jogalkotó, hogy a szerződés megkötését kötelezővé teszi. A *kogencia* azonban nem változtat azon, hogy továbbra is kárkötelmi igények szerződéses rendezéséről van szó, aminek lényege az azonos kárveszélyek okozói és (egyre gyakrabban) elszenvedői között egy – az érintettek kölcsönös és kiegyensúlyozott érdekein alapuló – kockázat- és kárközösség létrehozása. A felelősségbiztosítás tehát egy, a károkozó fe-

lelősségét meg nem szüntető, a károkozó és a károsult közötti kárkötelmet lebonyolító, törvényi alapú szerződéses megállapodás.

A szerződéskötési kötelezettség, azaz a *kogencia* folytán lényeges kötelező elemei vannak e szerződéstípusnak, azonban annak helye továbbra is a magánjogban található, így az egész rendszernek – az alkotmányossági követelményeknek való megfelelés mellett – a magánjog követelményeit (érdekegyensúly fenntartása, a károkozó felelősség érvényesítése, a károsult közrehatás figyelembevétele stb.) is ki kell elégítenie.

2. Az Alkotmánybíróság áttekintette a biztosítókra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket is.

A közrendészeti biztosítási jogot szabályozó 1923. évi VIII. törvénycikk, és az ennek alapján kibocsátott rendeletek lehetővé tették, hogy a biztosítók kereskedelmi társaságok és egyesületek formájában is működhessenek. Az állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény (a továbbiakban: Ápt.) fenntartotta azt, hogy a törvény hatálybalépésekor működő biztosító egyesületek tovább folytathassák ilyen jellegű tevékenységüket. Az Ápt. 1986. évi módosítása emellett lehetővé tette biztosító szövetkezetek alapítását is.

A biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény, majd a jelenleg is hatályos 2003. évi LX. törvény (a továbbiakban: Bit.) meghatározza, hogy biztosítási tevékenység milyen szervezeti formákban végezhető. Eszerint biztosító: részvénytársaság, szövetkezet vagy egyesület (illetve harmadik országbeli biztosító magyarországi fióktelepe) formájában létesíthető. Az egyes szervezeti formákra mögöttes jogként a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.), a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (a továbbiakban: Szvt.), valamint az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvény (a továbbiakban: Et.) irányadó.

A Gt. szerint a zártkörűen működő részvénytársaság alaptőkéje nem lehet kevesebb ötmillió forintnál, a nyilvánosan működő részvénytársaság alaptőkéje pedig húszmillió forintnál.

A szövetkezetekre vonatkozóan a Szvt.-ben, az egyesületekre vonatkozóan pedig az Et.-ben tőkeminimum nincs kikötve.

Ugyanakkor a Bit. 66. § (1) bekezdése kimondja, hogy a biztosító tevékenységének megkezdésekor a biztosító részvénytársaságnak legalább olyan nagyságú jegyzett tőkével, a szövetkezetnek részjegytőkével, az egyesületnek induló tőkével kell rendelkeznie, amely elegendő

a) a működés megkezdéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítására, valamint

b) a tevékenység megkezdésekor felvállalt kockázatokból adódó kötelezettségek teljesítésére (minimális biztonsági tőkerész).

Az értelmező rendelkezések 46. pontja szerint a minimális biztonsági tőke: a tevékenység megkezdésekor és folytatásakor felvállalt kockázatokból adódó kötelezettségek teljesítésére szolgáló tőkerész.



A Bit. 3. § (1) bekezdés 53. pontja meghatározza a szavatoló tőke fogalmát is, mely szerint az a biztosító rendelkezésre álló, e törvény szabályai szerint megállapított tőkeösszeg, amely a biztosítóval szemben fennálló követelések kielégítésébe tőkeként azonnal, harmadik fél hozzájárulása nélkül bevonható, és amely arra szolgál, hogy a biztosító akkor is teljesíteni tudja kötelezettségeit, ha erre a beszedett díjak, illetve a biztosítástechnikai tartalékok nem nyújtanak fedezetet.

Ezzel párhuzamosan a Bit. 125. §-a szerint a minimális szavatoló tőke szükséglet egyharmada képezi a biztosító biztonsági tőkéjét akkor, ha ez nagyobb, mint a 126. §-ban meghatározott minimális biztonsági tőke értéke. Egyébként a biztosító biztonsági tőkéje megegyezik a 126. § szerinti minimális biztonsági tőkével.

A Bit. 126. § (1) bekezdése szerint a részvénytársaság, a szövetkezet és a harmadik országbeli biztosító fióktelepének minimális biztonsági tőkéje a nem életbiztosítási ág esetén a 10. ágazat (kötelező gépjármű felelősségbiztosítás) művelésére vonatkozó engedéllyel rendelkező biztosító esetén 3 500 000 euró. A Bit. 126. § (2) bekezdése szerint egyesületnél a minimális biztonsági tőke az (1) bekezdésben meghatározott értékek 75 százaléka.

A Bit. 66. § (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy az adminisztratív szolgáltatások és a szervezet felállításának költségeire (a működés megkezdésére) vonatkozó minimális érték részvénytársaságnál 100 millió, szövetkezetnél 50 millió, egyesületnél 1 millió forint.

További különbség, hogy a részvénytársaság: alapvetően a részvényes befektetők nyereségorientált gazdasági társasága, a szövetkezet: az alapszabályban meghatározott összegű részjegytőkével alapított, a nyitott tagság és a változó tőke elvei szerint működő, jogi személyiséggel rendelkező szervezet, amelynek célja a tagjai gazdasági, valamint más társadalmi (kulturális, oktatási, szociális, egészségügyi) szükségletei kielégítésének elősegítése, az egyesület pedig: olyan önkéntesen létrehozott, önkormányzattal rendelkező szervezet, amely az alapszabályban meghatározott célra alakul, nyilvántartott tagsággal rendelkezik, és céljának elérésére szervezi tagjai tevékenységét. Az egyesület non-profit jellegű jogi személy.

Emellett lényeges különbség van a fenti jogi személyek belső ellenőrzése, felügyelete terén is.

Nyilvánvaló a fenti tényekből, hogy mind az alkalmazandó jog, mind a részletszabályok vonatkozásában különbségek mutathatók ki a felelősségbiztosítással foglalkozó részvénytársaságok, a szövetkezetek és az egyesületek között.

3. A biztosítási jogviszony és a biztosítókra vonatkozó szabályok fenti bemutatását követően az Alkotmánybíróság azt tekintette át, hogy mi volt a Kártalanítási Alap létrehozásának indoka, mely események vezettek ennek a pénzalapnak a létrehozásához.

3.1. A Kártalanítási Alap létrehozásának közvetlen indoka a MÁV ÁBE 2008-ban bekövetkezett fizetésekre

lensége volt, mely csupán végső állomása volt az egyesület 2003 óta tartó tartalék-, eszköz- és szavatoló tőkehiánynak.

A mintegy 5 éven át tartó időszakban a MÁV ÁBE-vel szemben a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (a továbbiakban: PSZÁF) 15 alkalommal intézkedett határozattal annak érdekében, hogy megteremtse, illetve fenntartsa a jogszabályszerű működés feltételeit. A 2008. áprilisában kirendelt felügyeleti biztos kísérletet tett a MÁV ÁBE állományának átruházására, azonban átvevő biztosító hiányában ez meghiúsult. E folyamat vezetett végül a MÁV ÁBE tevékenységi engedélyének 2008. augusztus 5-i hatállyal történő PSZÁF általi visszavonásához.

3.2. Az Alkotmánybíróság emellett áttekintette a MÁV ÁBE szerződő partnereinek (a károkozóknak) mint egyesületi tagoknak a speciális jogállását is.

A MÁV ÁBE egyesület alapszabálya (4.1. pont és 5.1.2. pont) szerint a tag jogosult és köteles az alapszabályban meghatározott módon, annak előírásait megtartva, az egyesület tevékenységében részt venni. Az egyesület legfőbb szerveként működő közgyűlés kizárólagos hatáskörébe tartozik az Intéző Bizottság és az Ellenőrző Bizottság két közgyűlés közötti munkájáról szóló beszámoló elfogadása is.

Azt, hogy a tagoknak – a részvénytársasági formában működő biztosítókkal ellentétben – ilyen jellegű kötelezettségük is van, a belépési nyilatkozatot tevő, és ezzel együtt az alapszabályt is birtokló személyeknek (egyesületi tagoknak) ismerniük kellett. A PSZÁF a fentiekben kifejtettek értelmében számos alkalommal felhívta az egyesületet a jogszabályi előírásoknak megfelelő működésre, azonban a nyilvánosan közzétett határozatok ellenére a tagok passzívok maradtak, sőt a PSZÁF kifejezett elvárása ellenére a 2008. június 6-i és július 24-i közgyűléseken az egyesület tagsága nem szavazta meg a pótlólagos befizetés lehetőségének az egyesület alapszabályába való visszamemelését, így pótlólagos befizetés előírására nem kerülhetett sor.

Itt kell megjegyezni, hogy a biztosítás – mint alapvetően magánjogi jogintézmény – esetében a jóhiszeműség és elvárhatóság követelménye a biztosítottak oldalán nem tehető félre és nem is kerülhető meg.

Az sem lényegtelen, hogy az egyesület tagjai (mintegy 160 ezren) – akikkel szemben mintegy 7 milliárd forintnyi kárigényt jelentettek be a károsultak –, a kellő, azaz minden belépéskori és később bekövetkező körülményre is kiterjedő körütekintés helyett kizárólag az olcsóbb díjat vették figyelembe (*culpa in contrahendo*).

A fentiekre figyelemmel a MÁV ÁBE biztosítottai a biztosító egyesületnek nem „ügyfelei”, hanem egyesületi tagjai voltak, így a MÁV ÁBE-re nem úgy kellett volna tekinteniük, mint rajtuk kívül álló független, piaci alapon működő szolgáltatóra, hanem mint egy, az önkéntes tagság elve alapján létrejött non-profit szervezetre, melynek tevékenységében részt kellett volna vállalniuk (döntéshozatal, ellenőrzés stb.).

3.3. A PSZÁF-nak a fizetéképtelen MÁV ÁBE esetében 2008-ban – azon kívül, hogy a jogszabályban biztosított lehetőségeit maradéktalanul kihasználva mintegy 15 alkalommal kötelezte az egyesületet a törvényes működés helyreállítására – kevés eszköz állt rendelkezésére.

Nem volt ugyanis lehetősége arra, hogy a megszűnést megelőző felszámolási eljárást lefolytassa, hiszen a biztosító egyesületekre nem terjedt ki a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény hatálya. A Felügyelet visszavonhatta volna az egyesület alapítási, illetve tevékenységi engedélyét, azonban ez az egyesület azonnali megszűnésének kockázatát hordozta.

Ebben a korlátozott mozgástérben került sor a felügyeleti biztos kirendelésére, végül pedig a tevékenységi engedély visszavonására.

4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban a Kgfbtv.-vel összefüggésben azt vizsgálta meg, hogy a jogalkotó mulasztott-e azzal, hogy a Kártalanítási Alap nem visszaható hatállyal nyújt fedezetet az okozott károkra, így a MÁV ÁBE ügyfelei az Alaptól a károk fedezésére nem számíthatnak.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza, mely szerint – hivatalból vagy indítvány alapján – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204–206.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepcióban belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jog-

szabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítható akkor is, ha az adott kérdés tekintetében van ugyan szabályozás, de az Alkotmány által megkívánt jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.], és akkor is, ha a jogalkotó nem megfelelő tartalommal szabályozott és ezáltal alkotmányellenes helyzet állt elő [15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138–139.].

Mivel a jogalkotó a Kgfbtv.-ben a jövőre nézve létrehozta a Kártalanítási Alapot, ezért az alkotmányossági kérdés egyrészt akként merül fel, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét az, hogy maga az alap – a törvény 61. § (3) bekezdése értelmében – a káreseményekre nem visszamenőlegesen (a létesítését megelőző időre) nyújt fedezetet. Másrészt, ha a Kártalanítási Alap szabályainak nem kell kiterjednie a 2010. január 1-je előtti esetekre, van-e az államnak kötelezettsége arra, hogy ezeket az eseteket más módon, külön szabályozza. A két kérdést az Alkotmánybíróság külön vizsgálta (az elsőt az indítvány alapján, a másodikat hivatalból).

4.1. Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a gépjármű-felelősségbiztosításról és a biztosítási kötelezettség ellenőrzéséről szóló 2009. szeptember 16-i 2009/103/EK Irányelve 10. cikke arról rendelkezik, hogy az azonosítatlan (ismeretlen) gépjármű és a biztosítási kötelezettségnek eleget nem tevő (azaz a nem biztosított) gépjárművek által okozott károk rendezésére szolgáló intézményt kell létrehozniuk a tagállamoknak. Ezen kötelezettségének a jogalkotó már jóval az irányelv előtt, a gépjármű üzemben tartójának kötelező felelősségbiztosításáról szóló 58/1991. (IV. 13.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdésével eleget tett, és az R.-rel létrehozta a MABISZ által kezelt Kártalanítási Számlát (garanciaalapot). Ezen az irányelvi kötelezettségen felül más alap létrehozását egyetlen közösségi vagy hazai jogszabály sem írta elő a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás terén.

4.2. A MÁV ÁBE fizetéképtelensége viszont számos változtatást indukált a jogrendszerben.

Egyfelől a Kgfbtv. 2010. január 1-vel azzal a céllal hozta létre a Kártalanítási Alapot mint pénzalapot – melynek kezelője szintén a MABISZ –, hogy ahelyett a fizetéképtelen biztosító helyett, amellyel szemben felszámolási eljárás indult és így a felmerült károkat megtéríteni képtelen, a károsult kárát fedezze, ha a károkozás időpontjában a károkozó üzemben tartó biztosítási fedezettel rendelkezett.

Másfelől a Bit. 22. § (1) bekezdésének *i*) pontja 2009. január 1-vel előírta, hogy a biztosító egyesület alapszabályában rendelkezni kell a szolgáltatás csökkentéséről, illetve a tagok által teljesítendő kötelező pótlólagos befizetésről arra az esetre, ha más források nem elégségesek az egyesület tárgyévi kötelezettségeinek teljesítésére. A biz-

tosító egyesület legfelsőbb szerve állapítja meg a 22. § (1) bekezdés *i*) pontjában meghatározott szolgáltatáscsökkentést, illetve a pótlólagos befizetési kötelezettséget, beleértve azok mértékét is [Bit. 24. § (1) bekezdés]. Ha a biztosító egyesület a Bit.-ben meghatározottak szerinti szűk-ség helyzetbe került, a Felügyelet maga is jogosult a pótlólagos befizetési kötelezettség megállapítására, feltéve, ha a Felügyelet erre irányuló felhívásának a biztosító egyesület legfelsőbb szerve nem tett eleget [Bit. 24. § (2) bekezdés].

Harmadrészt a Bit. 2009. december 26-i hatállyal előírta, hogy a biztosító részvénytársaság, szövetkezet elleni felszámolási eljárásra, továbbá a biztosító egyesület vagyongelszámolási eljárására a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni [Bit. 217. § (1) bekezdés]. A Bit. kimondja továbbá, hogy a biztosító részvénytársaság, szövetkezet felszámolójának vagy végelszámolójának, továbbá a biztosító egyesület e törvény szerinti felszámolójának kizárólag a PSZÁF-ról szóló törvényben meghatározott szervezetek felszámolását végző, a Felügyelet által létrehozott nonprofit gazdasági társaság rendelhető ki [Bit. 220. § (1) bekezdés].

4.3. A fenti jogszabályi változtatások kapcsán az indítványozó által felvetett alkotmányossági kérdés tehát arra szűkül, hogy megállapítható-e a jogalkotó mulasztása, azaz e jogszabályi rendelkezéseknek már a MÁV ÁBE fizetésképtelenségének bekövetkezése előtt hatályban kellett volna-e lenniük, illetve ezek hiánya miatt kényszerítően következik-e az Alkotmány valamely rendelkezéséből az, hogy a jogalkotónak visszamenőlegesen kellett volna rendelkeznie a Kártalanítási Alap létrejöttét megelőzően keletkezett kárigények megtérítéséről.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában mondta ki, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (ABH 1992, 59, 65.).

A jogbiztonság követelményének ezen értelmezése a konkrét esetben azt jelenti, hogy a biztosítás rendszerének kiszámíthatónak és előre láthatónak kell lennie.

Kétségtelen, hogy a magánszemély károkozónak nem mindig van elegendő vagyona a bekövetkezett károk elhárítására. Éppen ennek kiküszöbölésére született a veszélyes üzemek működése körében – ahol kismértékű gondatlansággal, figyelmen kívül hagyással aránytalanul nagy károk idézhetőek elő – a kötelező biztosítás intézménye. Tekintettel arra, hogy a jogszabály a gépjármű-felelősségbiztosítás

terén szerződéskötési kötelezettséget ír elő az üzembentartó részére, a piaci szereplők állami felügyeletének (biztosítá felügyelet) – lényegében tehát a piacsabályozás egyik eszközének – kiemelt és különös jelentősége van. A jogbiztonság követelménye az egyes jogintézmények kiszámítható működését követeli meg. Ennek érdekében az állam a biztosítókra vonatkozó szabályok megalkotásával magatartási szabályokat állapít meg e szervezetek *prudens* működésére, a rendszerbeli kockázatok minimálisra csökkentése érdekében, és ennek előmozdítására intézkedési jogosítványokkal ruházza fel a jogszabályok betartására hivatott, hatósági feladatokat ellátó szervezeteket.

Az tehát mindenképpen megállapítható – figyelembe véve a fent bemutatott, a biztosítókra vonatkozó jogszabályi háttérrel, valamint a PSZÁF-nak a MÁV ÁBE-vel szemben kifejtett felügyeleti tevékenységét – hogy a jogalkotó megteremtette a piaci keretek között működő biztosítási rendszer jogbiztonság követelményéhez igazodó pénzügyi igazgatását és felügyeletét.

Önmagában az, hogy a rendelkezésre álló, jogszabály által biztosított eszközök – részben a MÁV ÁBE és tagjainak a passzivitása miatt – nem voltak elégségesek a fizetésképtelen helyzet elkerüléséhez, nem minősíthető alkotmányellenes súlyú mulasztásnak. Különösen azért nem, mert a szabad piacgazdaság rendszerében működő bármely biztosító fizetésképtelenségének esetleges bekövetkezése jogszabályi eszközökkel teljes mértékben nem zárható ki. Az ilyen „nem várt” esetekre a jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelményéből nem következik a jogalkotó „objektív” (azaz feltétlen) felelőssége. Különösen nem lehet a jogalkotót önmagában felelőssé tenni azért, mert egy később esetlegesen bekövetkező körülményt (szerződések lehetetlenülését) nem látott előre.

A jogalkotó általában a társadalmi változásokra reagál a jog „fejlesztésével”, a jogalkotással és a jogszabályok kiegészítésével, módosításával. Azaz a jogilag már szabályozott életviszonyokban felmerülő problémák orvoslására jellemzően nem *proaktív* módon, hanem utólag alkot jogszabályokat. A „megelőző” jogalkotás nem kizárt, de kivételes jelenség. A jogalkotónak sem lehet azonban a feladata valamennyi előre nem látható veszély „maradék-talan felismerése”, ezek megelőző kezelése.

Önmagában ezért tehát a jogalkotó mulasztása a Kgfbtv. 61. § (3) bekezdésével összefüggésben nem állapítható meg.

4.4. Ugyanígy nem vezethető le az Alkotmányból az sem, hogy a jogalkotónak az utólag létrehozott ezt az alapot akként kellett volna szabályoznia, hogy az a létrehozását megelőzően keletkezett károk fedezetét is biztosítsa. A Kártalanítási Alapot a jogalkotó normatív aktussal hozta létre, azonban a pénzalap feltöltésében nem vett részt, befizetési kötelezettsége kizárólag a biztosítóknak van: a Kgfbtv. 57. § (1) bekezdése értelmében a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításból származó tárgyevi díjbevételeik arányában kötelesek a biztosítók befizetni olyan mértékben, hogy azok fedezetet nyújtsanak e szervezeteket

terhelő kötelezettségek teljesítésére, valamint a működési költségeik fedezetére. A negyedévenkénti befizetés legkisebb összege biztosítónként kétfélmillió forint.

A biztosítottaknak ilyen pénzalap létrehozására és működtetésére nincs az Alkotmányból levezethető alanyi joguk. Az a tény azonban, hogy a törvényhozó az ilyen esetek jövőbeli esetleges előfordulása esetére pénzalap létrehozásáról gondoskodott, kétségtelenül hozzájárul a biztosítási rendszer stabilitásához és elősegíti a felszámolással érintett biztosítók ügyfeleinek kárrendezését.

Ezért az Alkotmánybíróság a rendelkező rész 1. pontja szerint a Kártalanítási Alappal kapcsolatban előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

4.5. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésen alapuló kártérítési igényeknek a kockázatközösség elvén alapuló érvényesíthetőségének egyes kérdéseit hivatalból is megvizsgálta, és a következőket állapította meg.

A kötelező gépjármű felelősségbiztosítás rendszere lényegében zárt rendszer ugyan (minden gépjárművet üzemben tartó a tagja), mégsem minősül azonban össztársadalmi szintűnek, illetve a biztosítást nem egyetlen szolgáltató, hanem piaci alapon szerveződő, egymással *konkuráló* szolgáltatók szervezik meg.

A szerződési szabadság ebben az utóbbi rendszerben több elemében fennmarad. A biztosított személy törvényenél fogva köteles a szerződés megkötésére (enélkül a gépjármű a közúti forgalomban nem vehet részt), viszont meghatározhatja, hogy a törvény által szabályozott kereteken belül melyik biztosítótársasággal kívánja megkötni a szerződést, azaz a partnerválasztás szabadsága nem sérül. Abban a tekintetben is választás illeti meg a biztosítottat, hogy egy nagy tőkeerejű részvénytársaságot, egy szövetkezetet vagy csupán egy egyesületet választ szerződéses partnerének.

A kötelező gépjármű felelősségbiztosítás – ahol a veszélyes üzem működéséből eredő károk speciális kártelepítési, kárelosztási rendszeréről van szó – elsősorban a vagyonban és csak másodsorban a személyben bekövetkezett értékcsökkenést, kárt kompenzálja.

Ugyanakkor a kötelező felelősségbiztosítás rendszerét a kógens szabályozás esetén elvárt garanciákkal kell létrehozni és működtetni. Ez azt is kell jelentse, hogy törvénnyel létrehozott kockázatközösségekben a tagok alapos okkal számíthatnak arra, hogy az okozott károk megtérítése nem közvetlenül rájuk, hanem a kockázatközösség tagjainak összességére (közvetlenül a velük szerződő biztosítóra) hárul. A kockázatközösségnek nemcsak a károkozók, hanem ebben az esetben a lehetséges károsultak jelentős csoportja is részese. Ebben a kockázatközösségekben a károsulttá váló személyek is bízhatnak abban, hogy nem a károkozóval állnak szemben, ha veszélyes üzemmel „találkoznak”, és káruk megtérítése nem függ a konkrét károkozó teljesítőképességétől.

A jelen esetben arról van szó, hogy a felelősségbiztosítás kötelező, ez a forgalomban való részvétel feltétele, mindenkinek egyedi szerződést kell kötnie, díjat kell fizetnie. A kockázatközösség alapján mindenki arra számíthat, hogy károkozóként nem ő, hanem a biztosítója fog fizetni, ha pedig neki okoznak kárt, a károkozó kötelező felelősségbiztosítása terhére a biztosító rendezi azt. Kényszerű kockázatközösség van, aminek az érvényesíthetőségét megtöri, ha nincs olyan szabály, amely alapján nem egyedül a biztosító fizetőképességétől függ a károk megtérülése.

Egy ilyen konstrukció hiánya kiszámíthatatlanná teszi mind a biztosított, mind a károsult helyzetét. Különösen a károsult helyzete nehezülhet el, hiszen a véletlenül műlik, hogy a neki kárt okozó személynek melyik, időközben esetleg fizetéseképtelenné vált biztosítóval áll fenn a biztosítása. Ez olyan körülmény, amelyet sem a károsult, sem a károkozó nem tud érdemben befolyásolni. Mind a károsult, mind a károkozóra előre nem kiszámítható teher hárulhat, ha a biztosító fizetéseképtelen.

A jogintézmények kiszámítható működése a jogállamhoz tartozó jogbiztonságból eredő követelmény. A kötelező biztosítási rendszer esetében a befizetés, vagyis a vagyonelevonás fejében a biztosított személy a rendszer fokozottabb stabilitását várhatja el. A törvénnyel elrendelt kötelező befizetést nagymértékű állami garanciavállalás (a másik oldalról: bizalomvédelem) legitimálhatja.

„Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság alapvető ismérve a jogbiztonság, amely nemcsak »az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is«” (ABH 1992, 59, 65.). A jogintézmények kiszámítható működésének a jogbiztonságból fakadó jogállami követelményét az Alkotmánybíróság más határozataiban is megerősítette [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.; 33/2005. (IX. 29.) AB határozat, ABH 2005, 352, 358.]. Ez a követelmény nemcsak a közhatalommal rendelkező szervekre vonatkozik, hanem az olyan, közjogi elemekkel jelentős mértékben átszőtt egyes magánjogi jogintézményekre is, amelyek szabályozott piacon működnek.

Ha egy ilyen jogintézmény nem tudja rendeltetését betölteni, a biztosítási kárelosztás nem tud megvalósulni a megfelelő jogi részletszabályok – akár eljárási, akár intézményi, akár garanciális stb. szabályok – hiánya okán, akkor az sérti a jogbiztonságot. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ezen az alapon az államnak – az alkotmányjogi következményen túlmutató – kártérítési vagy más felelősségét lehetne megállapítani a joghézagért, az előrelátás hiányáért. Az állam az általa megalkotott jogintézmény esetén – különösen olyankor, amikor az az állampolgárok számára kötelező jellegű jogviszonyokba lépést eredményez – a jogintézmény megfelelő működésének kell érvényt szereznie, részletes szabályozás, és megfelelő garanciák működtetése révén.

Egy kötelező biztosítási jogviszonyban a biztosító fizetéseképtelensége következtében előálló helyzet kezelése nem csupán polgári jogi helytállási kérdés. Jelen esetben

kötelező biztosításról van szó. A közbizalom lényegét adja, hogy a közösség valamennyi tagja annak tudatában vehet részt a közlekedésben, hogy esetleges kára, jogsérelme megfelelő kielégítést nyer. A jogintézmény lényegéből fakad tehát, hogy annak az anyagi és eljárási stb. biztosítékát is meg kell teremteni. Ez a jogintézmény működési kiszámíthatóságának feltétele, szükségszerű eleme.

A 2010. január 1-vel a Kgfbtv.-ben létrehozott Kártalanítási Alap nem visszaható hatállyal nyújt fedezetet az okozott károkra, így a MÁV ÁBE ügyfelei – a biztosítottak és a károsultak – az Alaptól a károk fedezésére nem számíthatnak. Nem következik a jogbiztonság követelményéből, hogy a jogalkotónak visszamenőleges kötelezettsége állna fenn, vagy az államnak magának kellene helytállnia a biztosító helyett, és az sem, hogy a Kártalanítási Alapot kellene használnia. Bár a jogalkotó nem tud minden létező helyzetre előzetes garanciát adni a polgárok felé (ez nem is követelmény), de az szükséges, hogy amikor kötelező jelleggel előírja egy jogviszony létesítését, akkor olyan szabályozást hozzon létre, amely a jogviszony legalább minimális tartalmának megvalósítására alkalmas. Az egyenlőség elve szempontjai is felvethetők azzal, hogy a szabályozás garanciális elemei hiányában az egyesületi formában működő biztosítók ügyfelei hátrányosabb pozícióba kerülhettek.

A jelen esetben a jogi szabályozás 2010. január 1-je előtti hiányosságai következtében a jogintézmény nem nyújt a károsulóknak és károsultaknak kellően hatékony jogvédelmet; a felelősségbiztosítás elemei nem működnek minden esetben. A jogalkotó a biztosító egyesületek működését megengedve egyidejűleg nem reagált kellőképpen a jogintézmény működését biztosító eszközök megfelelő kialakítására.

Az Abtv. 49. §-ában meghatározott mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség állapítható meg akkor, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A „jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel” [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.], és emiatt alkotmányellenes helyzet keletkezett.

A jogalkotó többféle módon is orvosolhatja a mulasztást. Például egy, a felelősségbiztosítók által erre az esetre képzett másik pénzalapból kielégítést lehetővé tevő szabályozással, vagy valamennyi, volt MÁV ÁBE biztosított számára előírt pótbefizetési kötelezettséggel, esetleg az állam saját elhatározása alapján közvetlen helytállása útján. Nem volna tehát alkotmányellenes, ha az állam a MÁV ÁBE tagjait utólag kötelezné a felmerült károkat fedező pótbefizetésre. A Ptk. is lehetőséget teremt a szerződéses viszonyokba történő állami beavatkozásra. Az Alkotmánybíróság már több határozatában utalt arra, hogy az állam sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el. Az állami fellépés ered-

ményeként egyes szerződésekben keveredhetnek a közjogi és a magánjogi elemek. A 813/B/2009. AB határozattal (ABH 2010, 2136.) elbírált gázár-kompenzáció ügyében nem ütközött a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába, s nem találtatott alkotmányellenesnek az, hogy a gáznagykereskedő veszteségét a jogszabály hatályba lépését követő időszakban elhasznált gáz árában a „középfogyasztóknak” kellett utólag megfizetniük. Egy ilyen szabályozás nem valósít meg „valódi” visszaható hatályú jogalkotást. A törvényhozónak egyensúlyt kell teremtenie a károsultak, károkozók, biztosítók érdekei között úgy, hogy – a kötelező biztosítás körében – a kockázatközösség elve érvényesüljön a 2010. január 1-je előtt felszámolás alá került biztosítók esetében is.

Az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel megállapította: az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy nem szabályozta a 2010. január 1-je előtt felszámolás alá került biztosítóval kötött kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésen alapuló kártérítési igényeknek a kockázatközösség elvén alapuló érvényesíthetőségét.

5. Ezt követően az Alkotmánybíróság az indítványnak azt a részét vizsgálta meg, mely szerint a MÁV ÁBE-nél nyilvántartott külföldi károkat a MABISZ kifizette a biztosító helyett, míg a magyar károsultaknak okozott károkat nem fizette meg, amit az indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek tartott. Az utólagos normakontroll indítvány – a sérelmesnek tartott konkrét jogszabály megjelölése nélkül – egyértelműen a MABISZ joggyakorlatának alkotmányellenességét sérelmezi. Az Alkotmánybíróság hatásköre az Abtv. 1. §-ának megfelelően a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára terjed ki. Az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a jogalkalmazói gyakorlat alkotmányosságának vizsgálatára. Mindezekre tekintettel az indítvány ezen részét az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (a továbbiakban: Ügyrend; ABK 2009. január, 3.) 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az alábbiakra mutat rá: az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 1043/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.].

Az 1996. május 31-én, a Biztosító Irodák Tanácsának Közgyűlése által jóváhagyott „Irodák közötti egységes megállapodás (Zöldkártya Egyezmény)” alapján a MABISZ mint Nemzeti Iroda megtérítési kötelezettséggel tar-

tozik minden tagbiztosítója (így a MÁV ÁBE) által biztosított hazai telephelyű gépjárművel valamely tagállamban okozott, az adott tagállam nemzeti irodája által kifizetett kártérítési összegért, amennyiben az adott tagbiztosító (MÁV ÁBE) a megtérítési kötelezettségének nem tesz eleget. A Nemzeti Iroda által teljesített kifizetések visszafizetésére ugyanakkor a MABISZ megállapodásokat kötött a biztosítókkal a megtérítési jogalap megteremtése céljából. A vizsgált esetben tehát a megtérítési kötelezettség viszonyosság és kölcsönösség alapján áll fenn, alapja a Nemzeti Irodák között fennálló egyezményes kötelezettség. Tekintettel arra, hogy a MABISZ helytállási kötelezettségének alapja a külföldi károkozás esetén teljes mértékben különbözik attól az esettől, amikor a károkozás belföldön történt, ezért az érintettek két csoportja nincs összehasonlítható helyzetben, nem tartoznak homogén csoportba.

6. Az R.-t a Kgfbtv. 67. § (1) bekezdésének *b*) pontja 2010. január 1. napjával – az indítvány benyújtását megelőzően – hatályon kívül helyezte. Az R.-t hatályon kívül helyező Kgfbtv.-vel összefüggésben a mulasztás megállapítására irányuló indítványt az Alkotmánybíróság jelen határozat indokolásának III.4. pontjában megvizsgálta. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § *e*) pontja alapján az eljárást az R. vonatkozásában okafogyottság miatt megszüntette.

Az Alkotmánybíróság a határozatnak a Magyar Közlönyben történő közzétételét a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

### **Dr. Bragyova András alkotmánybíró párhuzamos indokolása**

A határozat rendelkező részével egyetértek. Párhuzamos véleményemben a határozat indokolásától eltérő érvelést kívánok bemutatni, amely a többséginél jobban megalapozza (vagy megerősíti) a mulasztás megállapítását.

A többség indokolása a mulasztás megállapítását a jogbiztonság alkotmányos elvére alapozza. Ezzel nem értek egyet, mert a jogbiztonság a jogrendszer folyamatosságának, tartósságának, egyes esetekben megváltoztathatatlanságának alkotmányos biztosítéka (mint a jogerő vagy a szerzett jogok esetében). A határozatban vizsgált alkotmányjogi kérdés azonban nem a jogrendszer folyamatossága vagy változatlanlansága – mely valóban fontos alkotmányos érték –, hanem a jogrendszer egy másik alkotmányosan megkövetelt tulajdonsága: az egyenlőség, pontosabban a jogalanyok egyenlő kezelése (az általános egyenlőségi szabály). Ebben az esetben nem a jog „biztossága” és biztonsága, hanem egyenlő mércéje sérült a hiányos jogi szabályozás következtében.

1. A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás zárt rendszert alkot. A gépjárművek üzemben tartói kötelesek felelősségbiztosítást kötni, a biztosítókat pedig szerződéskötési kötelezettség terheli. A biztosítási szerződések tartalmát is jogszabály határozza meg. [Jelenleg a Kgfbtv. 5. § skk., 2009. december 31-ig az R. 1. számú melléklete]. A rendszer zártságán azt értem, hogy minden Magyarországon forgalomban lévő (illetve közlekedő) gépjárműnek rendelkeznie kell felelősségbiztosítással, és minden gépjárműkárra kell lennie biztosítónak. Mivel a rendszer a biztosítottak magánjogi (deliktualis, illetve veszélyes üzemi, Ptk. 345. §) felelősségéhez igazodik, a biztosítottak megmaradnak a végső felelősnek.

A rendszer zártságát több intézmény biztosítja. Az egyik a biztosítók szerződéskötési kötelezettsége – amely megfelel a gépjármű üzembentartója biztosítási kötelezettségnek –, míg a másik (a károsultak számára fontos) szabály szerint az ismeretlen vagy nem biztosított gépjármű által okozott károkat a biztosítók által fenntartott Kártalanítási Számla téríti meg [Kgfbtv. 35. § skk., R. 3. § (3) bekezdése, 7. §]. Hasonló a helyzet a külföldi gépjárművekkel is.

A rendszer zártsága a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszerének lényeges tulajdonsága. Ez biztosítja, hogy minden gépjármű által okozott kár megtérüljön (akkor is, ha okozója ismeretlen vagy nem biztosított), biztosítja továbbá, hogy a gépjármű-felelősségbiztosítással rendelkezőkkel szemben – a jogszabályban foglalt kivételektől eltekintve – a biztosítási díjon túl további polgári jogi követelések ne legyenek érvényesíthetők. Ez utóbbi valóban a jogbiztonságukat is szolgálja.

2. Az R. szerint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás rendszere nem volt tökéletesen zárt. A MÁV ÁBE – és ha volt ilyen, más biztosítási egyesület – tagjai egyenlőtlen feltételekkel vettek részt a kötelező gépjármű-felelősség-

biztosítási rendszerben, amelynek következtében a károsultak egy része is hátrányos helyzetbe került.

A biztosítási egyesületek tagjai rendelkeztek a jogszabályban megkívánt kötelező gépjármű-felelősségbiztosítással [amelynek egyik feltétele volt, hogy a Magyar Köztársaság területén kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási tevékenység folytatására jogosult biztosítóval szerződjön (R. 3. § 3. pont)]. Ezzel szemben biztosítottként nem illeti meg őket a felelősségbiztosítással járó előny: az, hogy az általuk okozott károkért biztosítójuk álljon helyt. Erre az R. (8., 10., 15. §-ai) és a Bit. szerint nem volt lehetőség. Másrészt az R. alapján a MÁV ABE tagjai által okozott gépjármű-károk károsultjai is hátrányos helyzetbe kerültek, mert a Kártalanítási Számla kezelője (a MABISZ) nem térítette meg kárukat.

Ezzel a MÁV ABE biztosítottjai által okozott károk esetében a károsultak rosszabb helyzetbe kerültek, mintha kárukat nem biztosított vagy ismeretlen gépjármű okozta volna. Hasonlóan, a MÁV ABE által biztosítottak jogi helyzete azonos azokéval, akik a jogszabály ellenére nem is rendelkeztek gépjármű-felelősségbiztosítással. Az ő esetükben ugyanis az R. 15. § (7) bekezdése [hasonlóan a Kgfbtv. 36. § (8) bekezdése] szerint a Kártalanítási Számla kezelője követheti az általa kifizetett kárt (és költségeit). Ezzel tehát egy gépjármű-felelősségbiztosítással rendelkező pontosan abba a helyzetbe került, mintha nem is lett volna biztosítása.

A megkülönböztető kezelés abból fakad, hogy sem az R., sem a Bit. nem rendelkezett arról, mi történjék, ha egy biztosító egyesület fizetésképtelenné válik.

3. A Kgfbtv.-nyel bevezetett, 2010. január 1-jétől érvényes szabályozás létrehozta a Kártalanítási Alapot, így az említett hiányosságokat – fedezetet nyújtva a károsultaknak a felszámolás alatt álló biztosítóval szemben fennálló követelésére nézve – kiküszöbölte, de csak a jövőre nézve. Ezért az R. alapján egyenlőtlenül kezeltek egyenlőtlen helyzete – mivel a Kgfbtv. 59. § (4) bekezdése szerint a törvény hatálybalépése előtt bekövetkezett káresetekre, a helytállási kötelezettség mértékére stb. a káresemény időpontjában hatályos jogszabályokat (tehát az R-t kell alkalmazni) –, vagyis az alkotmányellenes megkülönböztetés továbbra is fennmaradt. Ennek megszüntetésére a megsemmisítés nem alkalmas eszköz, ezért szükséges a mulasztás kimondása.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

### **Dr. Balsai István alkotmánybíró különvéleménye**

Az elfogadott határozat rendelkező részének első három pontjában írtak tekintetében, azok indokaira is kiterjedően, osztom a határozatban kifejtett álláspontot, azonban a negyedik pontban megfogalmazott, az Országgyűlés ter-

hére rótt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondásával nem értek egyet.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdésében előírt szabály értelmében az Alkotmánybíróság a jogalkotó szervet felhívja feladatainak teljesítésére, ha a jogszabályi felhatalmazásból fakadó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság a joggyakorlatában ezen eljárési lehetőségét kiterjesztette olyan alapvető jog érvényesülésének sérelmét eredményező alkotmányellenes helyzetre is, amelynek rendezését alsóbbrendű jogszabály ugyan kifejezetten nem kívánja meg, mégis a jogalkotó Alkotmányból levezethető köteleltsége. Ennek megfelelően a határozat a III. rész 4.5. pontjában a 22/1990. (X. 16.) számú AB határozatban megfogalmazottakra alapítja eljárési lehetőségét, miszerint az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség előidézését jogszabályi felhatalmazás hiányában is megállapíthatja feltéve, hogy az Alkotmányban biztosított jog érvényesítése érdekében az Alkotmányból kényszerítően következik a jogalkotói kötelezettség igénye.

Az Alkotmánybíróság ezen eljárás keretében a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási piac működését az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében követelményként meghatározott jogállamiság alkotmányos elvének szempontjából vizsgálta. Az Alkotmánybíróság a jogállam egyik elemeként határozza meg a jogbiztonság követelményét, melyből fakadóan elsődlegesen a jogalkotó feladata annak biztosítása, hogy az egyes jogszabályok világosak és egyértelműek, működésüket tekintve pedig kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek. Az Alkotmánybíróság – eddigi gyakorlatában – egyrészt a közhatalmi jogkört gyakorló – igazságszolgáltatási, büntető-, valamint közigazgatási feladatokat ellátó – szervek eljárési jogköreire és jogosítványaira [29/1998. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1998, 211, 216.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, ABH 2000, 25, 34.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 114.; 42/2004. (XI. 9.) AB határozat ABH 2004, 551, 578.; 2/2007. (I. 24.) AB határozat, ABH 2007, 65, 87.], másfelől az ilyen szervek működésére [7/2001. (III. 14.) AB határozat, ABH 2001, 114, 117.; 46/2003. (X. 16.) AB határozat, ABH 2003, 488, 499.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 547.; 62/2006. (XI. 23.) AB határozat, ABH 2006, 697, 714.] vonatkoztatja a jogállamiság részét képező jogintézmények kiszámíthatóságának alkotmányjogi követelményét. Ebből következően a jogintézmények kiszámítható működésének alkotmányos elvét az Alkotmánybíróság a jogállam felépítéséhez kapcsolódóan, elsődlegesen az állami intézményrendszer cselekvésének és működésének alkotmányos mércéjeként és egyúttal követelményeként határozta meg.

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény alkalmazási körét kiterjeszti, és e körbe vonja az állam által szabályozott piac(ok) működését is, megszabva a piaci szereplők esetleges deficités működéséből eredő pénzügyi in-

stabilitás kiküszöbölésének jogalkotói kötelezettségét. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség kimondásának okát így arra alapítja, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szabályozás működési kiszámíthatóságának elve azért szenvedett sérelmet, mert a gépjármű balesetekből származó károk kockázatközösség elvén alapuló érvényesíthetősége kizárólag a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítást szolgáltatató biztosító fizetőképességéhez igazodott.

Az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből kibontott, a jogintézmények működési kiszámíthatóságához fűződő alkotmányos követelményből álláspontom szerint azonban nem vezethető le egyik szabályozott piac végső pénzügyi fedezetéről történő, jogalkotót terhelő feltétlen gondoskodási kötelezettség.

A modern államnak nem csak lehetősége, de – versenyképességi, hatékonysági, fogyasztóvédelmi, vagy más egyéb társadalompolitikai és gazdaságirányítási okból – kötelessége is a joghatósága alá tartozó piacok regulálása. Ennek megfelelően ma már nem a szabályozás bevezetésében, hanem a szabályozottság eltérő mértékében lelhető fel az egyes piacok között különbség. E piacsabályozási körben a jogalkotónak az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető kötelezettsége és egyúttal alkotmányjogi felelőssége az, hogy egyértelmű és világos szabályok alkotásával kiszámítható és előrelátható piaci feltételrendszert határozzon meg az adott piacra – akár kínálati akár keresleti oldalon – belépő szereplők számára. A piaci szereplők – legalább részben saját felelősségi körükbe eső – gazdasági sikertelenségük következményeinek elhárítására vagy enyhítésére szolgáló pénzügyi fedezetre azonban az Alkotmány nem biztosít és nem is biztosíthat alanyi jogot. Ennek alkotmányjogi kötelezettsége a piaci szereplők cselekvési autonómiáját és önálló felelősségét, illetőleg a versenyen alapuló piacgazdaságot kérdőjelezheti meg, ami végső soron a köztulajdon és magántulajdon határának elmosódásához vezet. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének követelménye álláspontom szerint így a piacsabályozásnak a jogbiztonság eddig kimunkált mércéjével való megfeleléségre korlátozódik, a szabályozott piacok végső pénzügyi stabilitásának és finanszírozásának állami garانتálása az Alkotmányból kényszerűen következő jogintézmények kiszámítható működéséhez fűződő alkotmányos követelményen már túlmutató kérdés.

Meglátásom szerint, ily módon az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott alkotmányos követelmény körén kívül eső, a jogalkotás feladatához és mérlegelési lehetőségéhez tartozó kérdéskörben rendelkezett, amikor a jogalkotót a 2010. január 1. napját megelőzően felszámolási eljárás alá vont biztosítóval kötött gépjármű-felelősségbiztosítási szerződésből fakadó kártérítési igények kockázatközösségi elven alapuló érvényesíthetőségének szabályozási rendezésére hívta fel.

Budapest, 2011. november 8.

Dr. Balsai István s. k.,  
alkotmánybíró

### Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

1. Egyetértek a többségi határozat rendelkező részének első három pontjával, de a 4. pontot, mely mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg, nem tudom elfogadni. Az Alkotmányból nem vezethető le sem az, hogy A) az államnak akármilyen módon garanciaalapot kellene létrehoznia arra az esetre, ha a piaci feltételekkel (bár jogszabályi előírás alapján) szerződő magánfelek jogviszonyában olyan események következnek be, melyek ezen szerződő felek némelyikére nézve érdeksérelmet (pl. anyagi veszteséget) jelentenek, sem az, hogy B) amennyiben az állam – saját belátása alapján – mégis létrehoz ilyen garanciaalapot, akkor azt nemcsak a jövőre nézve, hanem visszaható hatállyal is meg kellene tennie. A biztosítottak veszélyközösségének tagjaira utólag nem lehet visszaható hatállyal többlet-tökekötelezettséget telepíteni. Megítélésem szerint épp azáltal sérülne az Alkotmány 2. §-ában foglalt, jogállamiság részét képező jogbiztonság, ha a jogalkotó visszamenőlegesen is előírná a magánjogi alapokon létrejött kockázatközösség tagjaira azt a kötelezettséget, hogy más piaci szereplők (magánjogi szerződések alanyai) hibás döntéseinek a következményeit ne ők (a hibás piaci döntéseket hozók), hanem az összes piaci szereplő viselje. Úgy gondolom, hogy a magánjogi szerződéses viszonyokba történt állami beavatkozás A) sem azáltal nem idézett elő alkotmányellenes mulasztást (és nem fosztotta meg az állampolgárok semmilyen csoportját alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől), hogy az állam szerződéskötési kötelezettséget írt elő a gépjármű-üzembentartók részére (mivel a piac megfelelő működéséhez szükséges feltételeket biztosította, és az alkotmányos jogok érvényesítésének a lehetősége is – hasonlóan a többi magánjogi jogviszonyhoz – mindenki számára adott volt, pl. bármely károsult követelhetette és követelheti kárát közvetlenül a károkozótól, a – potenciális – károkozók pedig tisztában kellett, hogy legyenek azzal, hogy amennyiben egyesületi biztosító tagjai lesznek, az alacsonyabb biztosítási díjért cserébe nagyobb kockázatot vállalnak); sem pedig B) azáltal, hogy nem *ex tunc*, csak *ex nunc* rendelkezett a Kártalanítási Alap létrehozásáról.

2. A fentiek mellett fontosnak látom kiemelni, hogy az Alkotmányba foglalt alkotmányos alapelvekből és alapjogokból további alkotmányos követelmények levonását és ezek lehetséges körének bővítését csak nagy körültekintéssel és önmérséklettel szabad megtennie az Alkotmánybíróságnak, mert az alkotmányos mulasztások megállapítása a legtöbb esetben e követelmények folytán jön létre. Látni kell, hogy az alkotmányos követelmények rögzítése – szemben a magánjogi dogmatika piacialapú körülmények bizonytalanságait és változtatásait megengedő, rövidtávú esethez közelebb személtmódjával – a hosszú távú, vagy akár az örökkévalóságra tekintettel levont elvek és érvek merevségét tartalmazza. Így minél extenzívebb módon történik meg e követelmények levonása, és ennek megfelelően a törvényhozó ezekhez kötése az egyes területek szabályozásánál, annál inkább lemerevíti a társadalom re-



akcióképességét. De ugyanígy, ha a jogági dogmatikák és szemléletmódok helyett az alkotmányos követelmények extenzív levonása határozza meg a társadalomban felmerült gondok megoldását nagyon szélesen, akkor a politikai demokrácia rövidebb távú reakciói és ennek alapot adó tanulási mechanizmusai is szükségtelen korlátozás alá esnek, hisz míg a jogági dogmatikai megoldások és szemléletmódok választásában szabad keze van a törvényhozónak, addig az alkotmányos követelmények széles körének létrehozása az Alkotmánybíróság által egyben a törvényhozó gúzsba kötését is jelenti. Ez pedig ismét a lemerevítést fokozza a társadalom szervezésében és az állandóan felbukkanó tömeges problémák törvényhozói orvoslásában. E lemerevítés ellenére bizonyos szűk körben, amikor ténylegesen kardinális elv lényegének megsértése merül fel, szükség van az alkotmányos követelmények kibontására még az alkotmányos szövegen túl is, ám ez a – a társadalmi vezetés rugalmasságának szempontjából – „szükséges rossz” mindig mint „ultima ratio” szerepelhet csak. Az Alkotmánybíróságnak mindig azt kell mérlegelnie, hogy a társadalom szervezésének és irányításának más mechanizmusai nem biztosítanak-e jobb hatást az adott cél elérésére, mint az alkotmányos elvekből dedukált alkotmányos követelmények, melyekre a létrehozásuk után egy sor területen hosszú-hosszú ideig kénytelenek lesznek figyelni a törvényhozók az egyes szabályok kialakításánál.

3. A jelen esetben így szem előtt kell tartani, hogy a kötelező felelősségbiztosítás piacán a MÁV ÁBE 2008-as csődje egy viharos átrendeződést indított meg, és a közvélemény által most már észlelt kockázati elem az egyesületi biztosítási formák esetében a nagyobb tőkeerővel rendelkező részvénytárságok felé vitte el a biztosítottak százezeit. De ugyanígy a szavazatokon orientálódó politikai demokrácia tanulási mechanizmusai is átállíthatják egyes pártok választási programját, és amennyiben e csődnél százezret meghaladó károsult véli a szabályozást hibásnak, vehetik fel e pártok törvényhozási céljaik közé e szabályok megváltoztatását a versengő politika logikáját követve. Vagyis e problémákra az Alkotmánybíróság által nyújtható orvoslás mellett – és az alkotmányos követelmények széleskörű levonása helyett – még két alternatív orvoslási mód és mechanizmusai léteznek, és így a társadalom lemerevítését is magával hozó kiterjesztő alkotmányos követelményi utat csak végső esetben szabad igénybe venni, amennyiben azok nem tudják az orvoslást biztosítani. Az alkotmányos szabályok szintjén való szabályozást és társadalmi probléma-kezelést tehát bizonyos fokig úgy kell tekinteni mint a büntetőjog és a többi jogág szabályozása közötti viszonyt, és csak mint *ultima ratio*-t kell bevetni ezek elégtelensége esetén.

Budapest, 2011. november 8.

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

Pokol Béla alkotmánybíró különvéleményének 1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2011. november 8.

Dr. Holló András s. k.,  
alkotmánybíró

Dr. Lévai Miklós s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 482/E/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

## 84/2011. (XI. 10.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 255/2010. (III. 31.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB).

Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy aki nagy nyilvánosság előtt a Holodomor áldozatának méltóságát azáltal sérti, hogy a Holodomor tényét tagadja, kétségbe vonja, vagy jelentéktelen színben tünteti fel, büntetett követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő?”.

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 255/2010. (III.31.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban:

Nsztv.) 10. § c) pontja alapján megtagadta arra hivatkozva, hogy a népszavazásra feltenni szánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi kritériumoknak.

Az OVB szerint a választópolgároktól nem várható el, hogy tisztában legyenek a „Holodomor” kifejezés pontos jelentésével, ezáltal nem lennének ismereteik azzal kapcsolatban, hogy egy eredményes népszavazás esetén pontosan milyen kérdés támogatásáról vagy elvetéséről döntenének, így a kérdés nem felel meg az egyértelműség követelményének.

Az indítványozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak felülvizsgálatát és az OVB „hibás jogértelmezésének orvoslását”. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában, 2010. március 31-én jelent meg. A kifogást 2010. április 13-án, a törvényes határidőn belül terjesztették elő.

A kifogást tevő álláspontja szerint az OVB jogértelmezése több szempontból is hibás. Az indítványozó utal arra, hogy a kérdés a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) holokauszt-tagadás törvényi tényállásával, pár szót leszámítva, szó szerint megegyezik, azzal a különbséggel, hogy a holokauszt áldozatai helyett a holodomor áldozatairól szól. Ezen kívül az indítványozó szerint az OVBh. azt sugallja, hogy azért nem kell a holodomorral foglalkozni, mert azt kevés ember ismeri hazánkban, azaz különbséget lehet tenni ember és ember között az emberek „ismertsége” alapján, amely tény nem fér össze az Alkotmánnyal.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 666/H/2010.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

## 85/2011. (XI. 10.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya, és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t :

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 44/2011. (V. 6.) OVB határozatát a jelen határozatban foglalt indokolással helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

1. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 44/2011. (V. 6.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményezők – akik azonosak a kifogástevőkkel – 2011. április 14-én országos népi kezdeményezésre irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Kezdeményezzük: az Országgyűlés tárgyalja meg, hogy a köztársasági elnök által kinevezett bírák szolgálati viszonyát a köztársasági elnök a bíró 62. életévének betöltésével – bírói nyugdíjra való jogosultság megszerzése okából – megszüntesse.”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését 2011. április 28-án megtartott ülésén megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 17. §-ában foglaltaknak, mely szerint a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést.

Az OVB álláspontja szerint nem egyértelmű a kérdés, nem állapítható meg ugyanis, hogy a beadványban szereplő kérdés a bírák öregségi nyugdíjkorhatárának, illetve a külön jogszabályban meghatározott legmagasabb életkorának megváltoztatását kívánná-e kezdeményezni. A jelenlegi szabályozás szerint a jogszabályban meghatározott életkor elérésekor a bíró jogviszonya – külön intézkedés nélkül – megszűnik, ezen életkor elérése előtt pedig a kérdésben meghatározott szolgálatijogviszony-megszüntetés intézménye nem értelmezhető. Továbbá az OVB szerint azért sem felel meg a kezdeményezés az egyértelműség követelményének, mert a választópolgár számára azt a látszatot kelti, mintha a kérdésben megfogalmazott „bírói nyugdíj” jelenleg létező jogintézmény lenne.

Végül az országos népi kezdeményezésben felteni kívánt kérdés az OVB álláspontja értelmében azért sem tekinthető egyértelműnek, mivel annak megfogalmazása megtévesztő a választópolgárok számára. Az Alkotmány 28/D. §-a szerint az Országgyűlésnek a kérdés napirendre tűzésére és megtárgyalására van kötelezettsége, döntésének tartalmát a népi kezdeményezés nem kötheti meg, a kezdeményezés nem irányulhat egy kötelező döntés meghozatalára, ezért a népi kezdeményezésnek mindaddig, amíg az alkotmányosság keretében marad, nem kell és nem is szabad konkrét jogalkotási kötelezettséget megfogalmaznia. Az OVB szerint a jelen eljárásban tárgyalt országos népi kezdeményezés nem annak Országgyűlés általi napirendre tűzésére irányul, hanem a törvényalkotó számára konkrét cselekményt kíván meghatározni, mely azonban a hatályos jogszabályok alapján népi kezdeményezés tárgya nem lehet.

Ezenkívül az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés „a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó kérdést tartalmaz, tekintettel a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény 1. § (2) bekezdésére [helyesen: 2. § (2) bekezdésére], mely szerint a bírót a köztársasági elnök nevezi ki, és menti fel”; az Alkotmány 28/D. §-a értelmében viszont országos népi kezdeményezés csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdésekben tűzhető ki.

Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Alkotmány 28/D. §-ára, az 1997. évi LXVII. törvény 1. § (2) bekezdésére [helyesen: 2. § (2) bekezdésére], az Nsztv. 2. §-ára, 17. §-ára és 18. §-ának *a*) és *b*) pontjára – a kérdés hitelesítését megtagadta.

2. A kifogástevők 2011. május 11-én, a Ve. 130. § (1) bekezdésében meghatározott 15 napos jogvesztő határidőn belül kifogást nyújtottak be az OVBh. ellen, kérve az Alkotmánybíróságtól az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogástevők érvelése szerint az országos népi kezdeményezési eljárásra nem irányadó az Nsztv., ugyanis a kezdeményezők az Alkotmány 28/D. §-ában foglaltak szerint meghatározták az Országgyűlés által megtárgyalandó kérdést; álláspontjuk szerint pedig a „kérdés” szóhasználat itt nem a magyar nyelv szabályai, hanem a „megtárgyalandó kérdés” értelemben használandó. A kifogástevők továbbá hivatkoztak arra, hogy a törvényalkotás nem a köztársasági elnök, hanem az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ahogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvényt is az Országgyűlés fogadta el, aminek alapján a köztársasági elnök a bírót kinevezi. Ehhez hasonlóan a népi kezdeményezés is az Országgyűlés jogalkotására vonatkozik, amelynek tekintetében az Országgyűlés szabadon határoz, hogy milyen döntést kíván hozni.

A kifogástevők szerint a bírák mentális és fizikai leterheltsége miatt indokolt egy külön nyugdíjat létrehozni, ami az önálló „bírói nyugdíj” nevű jogintézmény lehetne, amelynek Országgyűlés általi megtárgyalását és az abban való határozathozatalt nem zárja ki az, hogy ez a jogintézmény jelenleg nem létezik, hiszen éppen az annak megalakításában való döntés az Országgyűlés hatásköre. Végül mivel a kérdés szövegértelmezési kérdés, ezért az OVB határozata a kifogástevők véleménye alapján azért is törvénysértő, mert az OVB tagjai – nem lévén kompetenciájuk erre – nem vettek igénybe „magyar nyelv és irodalom szakértőt”. Mivel pedig szerintük az Alkotmánybíróság tagjai sem rendelkeznek ilyen képesítéssel, „ezen a területen szükséges felsőfokú képzettséggel és szakmai jártassággal”, ezért kéri, hogy az Alkotmánybíróság „kérje fel az MTA Nyelvtudományi Intézetét egy felkészült szakértő kijelölésére és szakértői vélemény adására”.

## II.

A kifogás – az alábbi indokok alapján – nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-ára tekintettel a Ve. 131. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megalapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 17. §-ában foglalt egyértelműség követelményének, mely szerint a népi kezdeményezésnek pontosan és egyértelműen tartalmaznia kell a megtárgyalásra javasolt kérdést. Az Alkotmánybíróság egyetért az OVB-vel abban, hogy nem állapítható meg egyértelműen, hogy a beadványban szereplő kérdés a bírák öregségi nyugdíjkorhatárának, illetve a külön jogszabályban meghatározott legmagasabb életkorának megváltoztatását kívánná-e kezdeményezni. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az OVB hitelesítést megtagadó határozatának azon álláspontját, miszerint azért sem felel meg a kezdeményezés az egyértelműség követelményének, mert a választópolgár számára azt a látszatot kelti, mintha a kérdésben megfogalmazott „bírói nyugdíj” jelenleg létező jogintézmény lenne, nem osztja. Az országos népi kezdeményezés intézményének indoka az, hogy a választópolgárok meghatározott köre – legalább 50 000 választópolgár – kezdeményezésére az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést az Országgyűlés tűzze napirendjére és tárgyalja meg, ennek eredményeképpen pedig – akár pozitív, akár negatív módon – döntsön róla. A népi kezdeményezés abban az értelemben azonban nem köti az Országgyűlést, hogy kötelessége lenne a kezdeményezéssel egyetértő, az aláírásgyűjtő ívet aláíró választópolgárok által óhajtott irányban törvényt alkotni az adott tárgyban.

Nem ért egyet továbbá az Alkotmánybíróság azzal az érveléssel sem, hogy a kezdeményezés a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó kérdést tartalmazna azon az alapon, hogy az 1997. évi LXVII. törvény értelmében a bírót a köztársasági elnök nevezi ki, és menti fel. A kezdeményezés ugyanis még abban az esetben sem róna a köztársasági elnökre kötelezettséget, ha az Országgyűlés nem egyszerűen pusztán napirendjére tűzné és megtárgyalná az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdést, hanem döntene is róla oly módon, hogy e döntéssel – egy erre vonatkozó törvény megalkotásával – megváltoztatná a köztársasági elnöknek a bírák kinevezésével és/vagy felmentésével kapcsolatos feladatait. A kérdés tehát egyértelműen az Országgyűlés jogkörét érinti: egyrészt az abban való döntést, hogy történjen-e jogalkotás – egy új jogintézmény létrehozásával, illetve egy jelenleg létező jogintézmény megváltoztatásával – vagy ne; másrészt az előbbi feltételeként az e döntés

alapjául szolgáló kérdésnek a megtárgyalását. Az OVB fenti értelmezése olyan következményekkel járna, hogy minden, országos népi kezdeményezésre irányuló kérdést el kellene utasítani, mivel az Országgyűlés – esetleges, a napirendre tűzést és megtárgyalást követő, jogalkotásra vonatkozó döntése esetén – ezen értelmezés alapján elkerülhetetlenül az Országgyűlésen kívüli állami szervekre, illetve természetes személyekre és más jogalanyokra róna kötelezettséget.

Végezetül az Alkotmánybíróság nem fogadta el a kifogástevők azon érvét, miszerint az országos népi kezdeményezési eljárásra azért nem irányadó az Nsztv., mert a „kérdés” szóhasználat itt nem a magyar nyelv szabályai, hanem a „megtárgyalandó kérdés” értelemben használandó.

Míndezek alapján az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással részben egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak, ezért a 44/2011. (V. 6.) OVB határozatot a kifejtett indokolással helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 664/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

**86/2011. (XI. 10.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 127/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 127/2011. (VII. 26.) OVB határozatában magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadta.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyet ért-e ön azzal, hogy olyan bérezésre van szükség Magyarországon, amely elismeri a dolgozók munkáit, és keveseket készít hitel felvételre?”

Az OVB határozata indokolásában utalt arra, hogy az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya csak az országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, mely feltételnek a népszavazási kezdeményezés nem tesz eleget. Megállapította az OVB azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB utalt arra, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésnek mind a választópolgár, mind a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. Az OVB álláspontja szerint a kérdés nem egyértelmű, a magyar nyelvtan szabályainak nem felel meg, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg. A kérdés valójában több kérdést von egységbe, amelyek külön-külön is megválaszolhatók. A választópolgárnak nincs lehetősége megkülönböztetést tenni, és részkérdésenként véleményt nyilvánítani a kezdeményezésről.

2. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 88. számában, 2011. július 26-án jelent meg. A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a 127/2011. (VII. 26.) OVB határozatot semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra. Véleménye szerint a határozat jogszabálysértő, és a kérdést hitelesíteni kellett volna, mert az a választópolgárok számára egyértelmű.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 127/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1174/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

**87/2011. (XI. 10.) AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 126/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 126/2011. (VII. 26.) OVB határozatában magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadta.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyet ért e azzal, hogy a homoszexuális magyar honfitársaink az évenkénti egyszeri meleg felvonulásért és ennek elfogadásáért kampányolva nem bűnözők, csak mások?”

Az OVB határozata indokolásában utalt arra, hogy az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, mely feltételnek a népszavazási kezdeményezés nem tesz eleget. Megállapította az OVB azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB utalt arra, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésnek megválaszolhatónak kell lennie, annak pedig az az egyik feltétele, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az OVB határozata továbbá arra is rámutat, hogy a kérdés egyértelműségének megállapításakor azt is vizsgálni kell, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.

Az OVB álláspontja szerint a kérdés nem egyértelmű, egyfajta közvélemény kutatásra irányul, arra, hogy a beadványozó véleményével egyetértenek-e a választópolgárok, azonban nem állapítható meg belőle, hogy egy esetleges eredményes népszavazást követően a jogalkotó milyen tartalmú jogszabály megalkotására lenne köteles.

2. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 88. számában, 2011. július 26-án jelent meg. A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a 126/2011. (VII. 26.) OVB

határozatot semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra. Általánosságban megfogalmazott véleménye szerint a határozat jogszabálysértő, és a kérdést hitelesíteni kellett volna, mert az a választópolgárok számára egyértelmű.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 126/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály*s s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkóvics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1176/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

**88/2011. (XI. 10.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 125/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 125/2011. (VII. 26.) OVB határozatában magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadta.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyet ért e ön azzal, hogy hazánkban Magyarországon szintén legyen elfogadott a homoszexualitás mint sok más európai UNIO-s országnál?”

Az OVB határozata indokolásában utalt arra, hogy az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdése szerint országos népszavazás tárgya csak az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet, mely feltételnek a népszavazási kezdeményezés nem tesz eleget. Megállapította az OVB azt is, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB utalt arra, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésnek megválaszolhatónak kell lennie, annak pedig az az egyik feltétele, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen. Az OVB határozata továbbá arra is rámutat, hogy a kérdés egyértelműségének megállapításakor azt is vizsgálni kell, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles.

Az OVB álláspontja szerint a kérdés nem egyértelmű, mivel a kérdés megfogalmazása a magyar nyelvtan szabályainak nem felel meg, a mondat egyes részei, kifejezései egymással nyelvtani és logikai összefüggésben nincsenek, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg.

2. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 88. számában, 2011. július 26-án jelent meg. A kezdeményező a törvé-

nyes határidőn belül kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a 126/2011. (VII. 26.) OVB határozatot semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra. Általánosságban megfogalmazott véleménye szerint a határozat jogszabálysértő, és a kérdést hitelesíteni kellett volna, mert az a választópolgárok számára egyértelmű.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 125/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s.k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1177/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

**89/2011. (XI. 10.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazási kezdeményezés aláírás-gyűjtő íve mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 123/2011. (VII. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 123/2011. (VII. 26.) OVB határozatában magánszemély által benyújtott országos népszavazási kezdeményezés aláírás-gyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését megtagadta.

Az aláírás-gyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyet ért-e ön azzal, hogy Magyarországon a részmunkaidő csak a kismamákra, rokkantnyugdíjasokra és könnyebb betegségben lévő polgároknak legyen értendő?”

Az OVB határozata indokolásában megállapította, hogy az aláírás-gyűjtő íve mintapéldányán szereplő kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB utalt arra, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésnek mind a választópolgár, mind a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. Az OVB álláspontja szerint a kérdés nem egyértelmű, a magyar nyelvtan szabályainak nem felel meg, ezáltal annak pontos tartalma nem állapítható meg. A kérdés valójában több kérdést von egységbe, amelyek külön-külön is megválaszolhatók. A választópolgárnak nincs lehetősége megkülönböztetést tenni, és részkérdésenként véleményt nyilvánítani a kezdeményezésről.

2. Az OVB határozata a Magyar Közlöny 88. számában, 2011. július 26-án jelent meg. A kezdeményező a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be, melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a 123/2011. (VII. 26.) OVB határozatot semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra. Véleménye szerint a határozat jogszabálysértő, és a kérdést hitelesíteni kellett volna, mert az a választópolgárok számára egyértelmű.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkot-

mánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírás-gyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírás-gyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 123/2011. (VII. 26.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1178/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.



**90/2011. (XI. 10.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 122/2011. (VI. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

1. Az indítványozó országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB).

Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyet ért e ön azzal, hogy a homoszexuális magyar polgárokkal szembeni előítéletet a Kormánynak meg kell szüntetni mihamarabb, hiszen EU tagok vagyunk?”.

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 122/2011. (VI.26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 18. § a) pontja alapján megtagadta arra hivatkozva, hogy a népi kezdeményezésben foglalt kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. Az OVB álláspontja szerint a népi kezdeményezésben az Országgyűléstől eltérő szerv, a Kormány van címzettként megjelölve. A kérdés továbbá nem felel meg az Nsztv. 17. §-ában foglalt egyértelműség követelményének sem, mivel a magyar nyelvtan szabályai nem érvényesülnek, a mondat egyes részei, kifejezései nincsenek egymással nyelvtani, logikai összefüggésben.

Az indítványozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését, és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában, 2011. július 26-án jelent meg. A kifogást 2011. július 28-án, a törvényes határidőn belül terjesztette elő.

A kifogást tevő álláspontja szerint a kérdés megfelel a népi kezdeményezés követelményeinek, nyelvtani és logikai összefüggéseket tartalmaz, amely a választók számára egyértelmű és értelmezhető. A kérdésben nincs „nyelvi értelmetlenség”.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1180/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

**91/2011. (XI. 10.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népi kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 121/2011. (VI. 26.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

1. Az indítványozó országos népi kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB).

Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyet ért e ön azzal, hogy a Kormány 4-6 óra közé rész munkaidőre csökkentette a közmunkára kényszerültek napi óraszámát 8 órától 2011 január hónapban?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 121/2011. (VI.26.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 18. § a) pontja alapján megtagadta arra hivatkozva, hogy a népi kezdeményezésben foglalt kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe. Az OVB álláspontja szerint a népi kezdeményezésben az Országgyűléstől eltérő szerv, a Kormány van címzettként megjelölve. A kérdés valójában nem a kezdeményezés napirendre tűzésére irányul, hanem egyfajta közvélemény-kutatásra.

A kérdés továbbá nem felel meg az Nsztv. 17. §-ában foglalt egyértelműség követelményének sem, mivel a magyar nyelvtan szabályai nem érvényesülnek, a mondat egyes részei, kifejezései nincsenek egymással nyelvtani, logikai összefüggésben.

Az indítványozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését, és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2011. évi 88. számában, 2011. július 26-án jelent meg. A kifogást 2011. július 28-án, a törvényes határidőn belül terjesztette elő.

A kifogást tevő álláspontja szerint a kérdés megfelel a népi kezdeményezés követelményeinek, nyelvtani és logikai összefüggéseket tartalmaz, amely a választók számára egyértelmű és értelmezhető. A kérdésben nincs „nyelvi értelmelhetlenség”.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

Az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t az abban foglalt indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovic Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 1181/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 131. számában.

**93/2011. (XI. 17.) AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitzúzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján – *Dr. Stumpf István, Dr. Pokol Béla és Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 50/2009. (II. 18.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s****I.**

Magánszemély országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e ön azzal, hogy Magyarországon a lakossági ivóvíz szolgáltatás alapdíjának országgyűlés általi megszüntetésével a szolgáltatás rendelkezésre-állásának költségeit a fogyasztott vízmennyiség arányában kelljen megfizetni?”

Az OVB megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formái, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért az 50/2009. (II. 18.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) annak mintapéldányát hitelesítette.

A Magyar Víziközmű Szövetség a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 77. § (1) bekezdése, valamint 130. §-a alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve megsemmisítését, és az OVB új eljárásra utasítását.

A határozat a Magyar Közlöny 2009. évi 19. számában, 2009. február 18-án jelent meg. A kifogást 2009. március 5-én, vagyis törvényes határidőben terjesztették elő az OVB-nél.

Az indítványozó álláspontja szerint a kérdés hitelesítése ellentétes az Alkotmány 28/B. § (1) bekezdésével, amely szerint országos népszavazás tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet. A vízdíjak meghatározása Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Ártv.) 7. § (1) bekezdése értelmében az Ártv. mellékletében feltüntetett miniszter, illetve a

helyi önkormányzat jogosult. Ebből az következik, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés esetében a lakossági ivóvíz szolgáltatás díjának megállapítása nem az Országgyűlés, hanem a helyi önkormányzat, vagy a miniszter jogalkotási hatáskörébe tartozik, így e kérdésben népszavazásra nem kerülhet sor.

A kifogást tevő szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés a diszkrimináció tilalmába is ütközik, indokolatlanul különbözteti meg ugyanis az időszakos fogyasztókat (például a nyaralótulajdonosokat) az állandó jelleggel a településen tartózkodóktól. A rendelkezésre állási díj azon fogyasztók érdekeit sérti elsősorban, akik üdülőterületen lévő ingatlanukban időszakosan tartózkodnak, és idényjelleggel veszik igénybe a szolgáltatást. Az idényfogyasztókat szolgáló ivóvíz rendszer fenntartása nemcsak az üdülési szezonban, hanem az azon kívüli időszakban is költséget eredményez. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés arra irányul, hogy e fogyasztói körnek kizárólag fogyasztása arányában kelljen díjat fizetnie, amivel a többi fogyasztót terhelné a rendszer fenntartási költségeinek jelentős része.

A kifogást tevő véleménye szerint a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. §-ában megfogalmazott egyértelműség követelményének sem. Hivatkozik a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatra, amely szerint minden népszavazásra feltenni kívánt kérdés, amely valamely szolgáltatás kötelező ingyenességére irányul, csak akkor felel meg a jogalkotói egyértelműség követelményének, ha megjelöli, hogy a fogyasztó helyett ki lenne a gazdasági teher viselője. Megjegyzi, hogy a jelen kérdés a szolgáltatás vonatkozásában nem a teljes ingyenességet kéri, hanem a fogyasztás arányában kívánja megfizettetni a szolgáltatás rendelkezésre állásával kapcsolatos költségeket. Ez viszont azt eredményezné, hogy egyes fogyasztók a fenntartási költségek egy részét nem térítenék meg.

A kifogást tevő hivatkozik az Európai Parlament és a Tanács által kibocsátott a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK irányelv (Víz Keretirányelv) 9. cikkére, amely rendelkezés szerint a tagállamoknak úgy kell meghatározniuk a díjakat, hogy a vízszolgáltató rendszerek fenntartásához elegendő bevétel képződjön. A fenntartási költség összege nem függ a fogyasztott víz mennyiségétől, a fogyasztókat egyenlő mértékben terheli, és e tehernek a megállapított díjban egyenlő arányban érvényesülnie kell.

Ezen kívül a kifogást tevő több alkotmánybírósági határozatra hivatkozva kiemeli, hogy az Alkotmánybíróság a kéttényezős díjképzési formát nem találta alkotmányellenesnek.

**II.**

Az Alkotmánybíróság a kifogást az Alkotmány, a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény, (a továbbiakban: Ve.) és az Nsztv. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Az Alkotmány vonatkozó rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

(...)”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

A Ve. alkalmazott rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. (...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, amelynek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)-c) pontjaiban, valamint a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogás megfelel a törvényi feltételeknek, ezért azt a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján érdemben bírálta el.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az ivóvíz szolgáltatásért fizetendő alapidj eltörlésére irányuló népszavazási kérdés az Országgyűlés hatáskörébe tartozónak tekintendő-e.

Az önkormányzati, valamint az állami tulajdonú víziközműből szolgáltatott ivóvíz díjának meghatározását az Ártv. 7. § (1) bekezdése, valamint ugyanezen törvény Melléklete Hatósági áras termékek címen, I. Legmagasabb ár pontjának „B) Szolgáltatások” fejezete a települési önkormányzat – a fővárosban a Fővárosi Önkormányzat – képviselő-testületének, valamint a vízgazdálkodásért felelős miniszternek a hatáskörébe utalja. A díjat a képviselő-testület, illetve a miniszter rendeletben állapítja meg.

Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a Kormány és a Kormány tagjainak jogalkotási jogkörével kapcsolatban megállapította, hogy „az Országgyűlés Alkotmányban biztosított jogalkotói hatásköre teljes, és mind a Kormány, mind a Kormány tagjai irányába nyitott” [53/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 414, 417.; 46/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 567, 571.].

Mindezekre figyelemmel az, hogy az ivóvíz szolgáltatási díjról szóló, népszavazásra bocsátandó kérdés tárgya jelenleg részben törvényi, részben önkormányzati, illetve miniszteri rendeleti szinten van szabályozva, nem zárja ki – legalábbis azon az alapon, hogy a feltenni kívánt kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe [Alkotmány 28/B. § (1) bekezdés] –, hogy a törvényben előírt feltételek teljesülése esetén e tárgyban népszavazásra kerülhessen sor.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében rögzített diszkrimináció tilalmába ütközik-e a népszavazásra feltenni kívánt kérdés.

Az Alkotmánybíróság 14/2007. (III. 9.) AB határozatban már rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag akkor mondhatja ki, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés népszavazásra nem bocsátható, ha az alapján a törvényalkotó valamely alapjogot nyilvánvaló módon súlyosan sértő vagy tömeges egyéni jogsérelmet okozó jogszabály megalkotására volna köteles (ABH 2007, 251, 255.).

A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelv. Alkotmányellenes megkülönböztetés csak akkor valósulhat meg, ha a jogszabályok egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. E megkülönböztetés csak akkor alkotmányellenes, ha alapjogsérelmet okoz, illetve az alanyi jogok tekintetében, az egyenlő méltóság követelményét sérti. Az Alkotmánybíróság gyakor-

lata szerint „a diszkriminációnak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt tilalma azonban nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát”. [1441/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 590–591.]

A fentebb vázoltak alapján az ivóvíz szolgáltatás ellátása közüzemi szerződés keretében történik. E szerződés egyik lényeges sajátossága, hogy a szolgáltatás díját nem a felek határozzák meg.

Az ivóvíz szolgáltatási díj megállapításáról szóló rendeletek megalkotása során a képviselő-testület, valamint a miniszter csak az Ártv. keretei között élhet jogosultságai-val. Az önkormányzat képviselő testülete az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés b) pontjában meghatározott önkormányzati tulajdonosi jogokat is csak a törvény keretei közt gyakorolhatja.

Az Ártv. 8. § (1) és (3) bekezdései alapján – összhangban a Víz Keretirányelv 9. cikkével – „a legmagasabb árat (...) úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is (...) a legalacsonyabb árat úgy kell megállapítani, hogy az legalább a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és támogatásokra is”.

A hatósági ár megállapítása során tekintettel kell lenni arra, hogy a szolgáltató ne tanúsíthasson tisztességtelen piaci magatartást és gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, ugyanakkor figyelemmel kell lennie a szolgáltatást végző szervezet gazdaságos működésének biztosítására is. Ezért a diszkrimináció tilalmáról szóló alkotmányi rendelkezés és a népszavazásra feltett kérdés között nincs alkotmányjogi összefüggés, így ez nem is zárja ki a kérdéstről népszavazás tartását.

4. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, megfelel-e a kérdés az Nsztv. 13. §-a szerint megkívánt egyértelműségi mércéjének.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH, 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 362.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülése alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Ebből

következően a túl bonyolult, érthetetlen, félreérthető vagy félrevezető kérdés nem tekinthető egyértelműnek.

A választópolgári egyértelműség része, hogy a választópolgárok egyértelműen lássák a népszavazásra bocsátott kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit.

A fogyasztó által fizetendő ivóvíz szolgáltatási díj szolgáltatás ellenértéke, amelynek meghatározása során az Ártv. értelmében számtalan tényezőt kell figyelembe venni; ezek különböznek is, aszerint, hogy önkormányzati tulajdonú, vagy állami tulajdonú víziközmű-e a szolgáltató. A fogyasztástól független alapdíj – a kérdés ennek eltörlését kívánja elérni – csak egyik tényezője a szolgáltatás árának. Megállapítható, hogy a hitelesítésre benyújtott kérdés alapján a választópolgárok nem állapíthatnák meg egyértelműen, hogy a fogyasztók díjfizetési kötelezettségét az alapdíj eltörlése hogyan befolyásolná.

A kérdés ezért félrevezető, és ebben az értelemben nem elégíti ki az Nsztv. 13. §-a szerinti egyértelműség követelményét, a kérdésre igennel válaszoló választópolgárok gondolhatnak pusztán a kérdés alapján, hogy az alapdíj, vagyis a tényleges ivóvízfogyasztástól független díjtétel eltörlésével csökkenne az ivóvíz ára. Ezzel szemben valójában az érvényes és eredményes népszavazás esetén sem csökkennének az ivóvíz szolgáltatási díjak, hiszen a karbantartási, előállítási, szállítási, valamint az átadással összefüggésben keletkező költségek (ráfordítások) ellenértékét valamilyen módon a jövőben is meg kellene fizetniük. A kérdésben népszavazás így csak az árképzés módjáról szólhatna. Az Alkotmánybíróság 26/2007. (IV. 25.) AB határozatában megállapította, hogy „a jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének” [ABH 2007, 332, 336.]. A választópolgároknak a kérdés alapján úgy kellene döntésüket meghozni, hogy nem lenne egyértelmű számukra a kezdeményezés sikere esetén kinek és milyen mértékben kellene megtérítenie az ivóvíz szolgáltatási alapdíjat; döntésük meghozatalakor nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek.

A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt választópolgári egyértelműség követelményének.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság az 50/2009. (II. 18.) OVB határozatot – a Ve. 130. § (3) bekezdésében foglalt jogkörében eljárva – megsemmisítette, és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

### **Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye**

Nem értek egyet a határozat rendelkező részével és részben az indokolásával.

1. A többségi határozat indokolása az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítő OVB határozat megsemmisítését – a kifogásban megfogalmazott több ok közül – kizárólag az választópolgári egyértelműség hiányára alapította, lényegében a következő indokollással: „[a] választópolgároknak a kérdés alapján úgy kellene döntésüket meghozni, hogy nem lenne egyértelmű számukra a kezdeményezés sikere esetén kinek és milyen mértékben kellene megtérítenie az ivóvíz szolgáltatási alapdíjat; döntésük meghozatalakor nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek.”

A fenti megállapítás alátámasztásaként az indokolás hivatkozik a 26/2007. (IV. 25.) AB határozatra (ún. „ingyen sör-ügy”, a továbbiakban: ABh.) is, amelyben az Alkotmánybíróság megfogalmazta, hogy „a jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság

álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének” [ABH 2007, 332, 336.].

Véleményem szerint a párhuzam az ABh.-val nem áll fenn, a népszavazásra szánt kérdés egyértelműségét pedig a többségi határozat indokolásának érvei nem cáfolják meggyőzően.

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdése szerint „[a] népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni”. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság következetesen alkalmazott ésszerű gyakorlatot alakított ki:

„Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [...] [előszőr: 51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.]” [20/2008. (III. 12.) AB határozat]

A jelen határozat többségi indokolása ehhez képest az ABh.-ra hivatkozik, amely tulajdonképpen egy fordított (de helyes) logikát alkalmazott, amikor kimondta, hogy a választópolgári egyértelműség és a jogalkotói egyértelműség között fennáll egy olyan összefüggés, hogy ha a kérdés a jogalkotó szempontjából nem egyértelmű, akkor nem tekinthető a választópolgár számára sem egyértelműnek (ti. hogy milyen jogalkotási kötelezettség következne az eredményes népszavazásból a jogalkotóra nézve):

„A jogalkotói egyértelműséggel szorosan összefüggő választópolgári egyértelműség követelményének része, hogy a választópolgárok a kérdés megválaszolásának lehetséges következményeit világosan lássák. Következésképpen az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a választópolgárokat félrevezető, félreérthető kérdések nem felelnek meg az egyértelműség követelményének. A választó-

polgároknak jelen esetben a kérdés alapján úgy kellene döntésüket meghozni, hogy nem lenne egyértelmű számukra: a kezdeményezés sikere esetén kinek kellene megtérítenie a vendéglátó üzletekben a vendégek által ingyenesen elfogyasztott sör ellenértékét, továbbá azt sem tudhatnák, a sört nem fogyasztókat terhelné-e többletkötelezettség a vendéglátó üzletek vendégei által elfogyasztott sör ellenértékének fedezésével kapcsolatban. A választópolgárok tehát döntésük meghozatalakor a kérdés alapján nem lehetnének tisztában azzal, miről döntenek.” [ABH 2007, 332, 336.]

Az „ingyen sör-ügyben” éppen az okozta az értelmezési problémát, hogy a sör előállításának, beszerzésének stb. költségeit valakinek nyilvánvalóan fedeznie kell, az nem tud *általában* ingyenessé válni úgy, hogy ez valaki más számára ne jelentsen egyben többletterhet. A hitelesítésre benyújtott kérdés erre az el nem hanyagolható összefüggésre nem nyújtott választ, ezért nem bizonyult egyértelműnek.

3. Az ABh.-tól eltérően ítéendő meg a jelen ügybeli kérdés. A népszavazási kérdést, azaz, hogy „[e]gyértelmű ön azzal, hogy Magyarországon a lakossági ivóvíz szolgáltatás alapdíjának országgyűlés általi megszüntetésével a szolgáltatás rendelkezésre-állásának költségeit a fogyasztott vízmennyiség arányában kelljen megfizetni?”, a többségi indoklás azért tekinti a választópolgári egyértelműséget sértőnek, mert „nem lenne egyértelmű számukra a kezdeményezés sikere esetén kinek és milyen mértékben kellene megtérítenie az ivóvíz szolgáltatási alapdíjat”. Véleményem szerint a kérdés az említett mindkét felvetésre választ ad.

Ebben az esetben ugyanis – az „ingyen sör-ügytől” eltérően – nem válik bizonytalanná, hogy ki a költségviselő, „kinek kellene megtérítenie”: az a tényleges fogyasztói kör lenne (mivel a fogyasztott vízmennyiség arányában kell fizetni, aki tehát semmit nem fogyaszt, arra arányosan semennyi díj nem jut). Az is egyértelmű továbbá, hogy az előbbieknél „milyen mértékben kellene megtérítenie” az ivóvíz szolgáltatási alapdíjat: azt nyilvánvalóan be kellene építeni a víz árába, és – ahogy a kérdésben is szerepel – a „fogyasztott vízmennyiség arányában” kellene a fogyasztókra telepíteni.

Ez mind a jogalkotó, mind a választópolgárok szempontjából világosnak és félreérthetetlennek tűnik; a többségi indoklás nem hozott fel olyan ellenérvet, amely a kérdés egyértelműségét meggyőzően cáfolná.

4. Az egyértelműség problémájától különálló kérdés, hogy a kezdeményezéssel elérni kívánt vízszolgáltatási modell szakpolitikai, szolgáltatói szempontból előnyös-e, illetve, hogy az adott területen időszakosan tartózkodó és a szolgáltatást idején jelleggel igénybe vevő fogyasztók, avagy az állandó lakos fogyasztók érdekeit részesítse-e inkább előnyben a szabályozás. Ezeket a szempontokat azonban az Alkotmánybíróságnak nem kell és nem is lehet figyelembe vennie a döntés meghozatalakor. Véleményem

szerint az esetlegesen célszerűtlennek tartott népszavazási kezdeményezések aláírásgyűjtési kampányaitól és társadalmi vitájától nem alkotmánybírósági aktivizmussal kell megóvni az állampolgárokat és a politikai pártokat.

Mindezek alapján – a határozat rendelkező részében foglalt megsemmisítő és az OVB-t új eljárásra utasító döntés helyett – az Alkotmánybíróságnak az érintett OVB határozatot helyben kellett volna hagynia.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

A különvéleményhez csatlakozom.

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 299/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában.

## 94/2011. (XI. 17.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására és jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján – *Dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 13. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a törvényhozó nem teremtette meg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvényben előírt tulajdoni korlátozásokkal összefüggésben a tulajdonhoz való jog védelmének garanciáit, nem alkotta meg a kártalanítási igények érvényesítésének speciális szabályait.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy szabályozási kötelezettségének 2012. április 30-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 6. § *d)* és *f)* pontjai alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közönlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett, amelyben az indítványozók a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Btv.) tulajdonkorlátozó rendelkezéseivel összefüggésben az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való jog védelmét biztosító garanciális szabályok hiánya miatt kérik az alkotmányellenesség megállapítását. Tekintettel arra, hogy az indítványozók ugyanazon jogszabály rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányossági problémát vetnek fel azonos alkotmányossági indokok alapján, az Alkotmánybíróság az ügyeket – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü határozat (ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján – egyesítette és az indítványokat egy eljárásban bírálta el.

2. Az egyik indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri amiatt, mert a jogalkotó elmulasztotta megalkotni azokat a szabályokat, amelyek a Btv. tulajdonhoz való jogot korlátozó rendelkezéseinek hatályba lépésével összefüggésben a tulajdonosok, vállalkozók kártalanítását szolgálják.

Az indítványozó álláspontja szerint a szabályozás hiánya miatt sérül a tulajdoni korlátozással érintett ingatlan tulajdonosoknak az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való joga és a tulajdonhoz fűződő alapjog sérelmének közvetítésével sérelmet szenved az Alkotmány 9. § (2) bekezdésén alapuló vállalkozáshoz fűződő alapjog is.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatának elemzése alapján az indítványozó arra a következtetésre jut, hogy a jogalkotó nem mérlegelte kellő gondossággal és tárgyyszerűen a Btv. által védeni kívánt közérdekekkel szemben a tulajdonosok, vállalkozók jog által védett érdekeit, ennek következtében az érintettek tulajdonhoz való jogát aránytalanul, tehát alkotmányellenesen korlátozza. Álláspontja szerint az alkotmányos jogalkotás megköveteli a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogsérelme közötti arányosság alapján a kiegyenlítést, a tulajdonos kártalanítását.

Az indítványozó álláspontja szerint a Btv. által okozott károkhoz kapcsolódó kártalanítási eljárások jogalapjának tekintett, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 30. §-ában szabályozott kártalanítási szabályok nem alkalmazásuk a tulajdonhoz való jog érvényesülésének garantálására. Ezen álláspontjának alátámasztására az indítványozó három érvet sorol fel: Az Étv. 30. §-a a településrendezési tervekben és a helyi építési szabályzatokból származó károk megtérítését szabályozza, a Btv.-ben szabályozott tulajdoni korlátozások esetén a tulajdoni korlátozás alapja a Btv., a településrendezési tervek és a helyi építési szabályzatok ebben az esetben nem a helyi közérdeket, hanem a Btv. végrehajtását szolgálják. Az Étv. kártalanítási szabályai nem nyújtanak teljes kártérítést a károsult számára. Tekintettel arra, hogy a Btv. alapján elrendelt tulajdoni korlátozások esetén a korlátozás nem helyi közérdeket szolgál, a kártalanítási kötelezettség az Étv. 30. § (6) bekezdése alapján nem hárítható a települési önkormányzatra, a jogi szabályozás pedig más kötelezettet nem jelöl meg.

Ezen indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében szabályozott jogállamiságból folyó jogbiztonság követelményét is sérti az a jogi helyzet, miszerint a Btv. speciális korlátozó szabályaihoz nem kapcsolódnak speciális, a Btv.-ben rögzített kártalanítási szabályok, mert az magában hordozza az önkényes, a törvény céljaival ellentétes, diszkriminatív és az ingatlan tulajdonosok tulajdonhoz való jogát a törvényen túl korlátozó jogalkalmazás lehetőségét, és kiszámíthatatlanná teszi a jogalanyok számára a szabályozott jogintézmények működését.

3. A másik indítvány, amelyet 21 indítványozó írt alá a Btv. 6. § *d)* és *f)* pontjainak alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte. Az indítványozók álláspontja szerint, a Btv. 6. §-ának az a rendelkezése, amely előírja, hogy a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben, illetve első felülvizsgálatát követően a vízpart-rehabilitációs tervben, továbbá a településrendezési tervben zöldterületi terület-felhasználási egységbe sorolt területen ingatlan tulajdonjogát kizárólag a Magyar Állam és helyi önkormányzat szerezheti meg közfeladat ellátása céljából, és a terület közcélú használata – a létesítmények vagyónvédelme érdekében tett legszükségesebb intézkedések kivételével – a közterületi jelleg megőrzése érdekében nem korlátozható, alkotmányellenes. A vitatott szabályozás sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, mert aránytalanul korlátozza az érintett ingatlan tulajdonosok tulajdonhoz való jogát.

Az indítványozók szerint a közhasználatú zöldterületek kialakítása során a „területrendezési terv” előírta települések központi területéhez kapcsolódó belterületi parthossz 30%-án a parti sétány kialakítása érdekében változó szélességű zöldterület kialakítását, ezzel a jogalkotó többségében magántulajdonban levő ingatlanokat „minősít közterületnek”, ami egy jogállamban nem megengedhető, ezért a vitatott szabályok sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.



Az indítványozók kifogásolják a Btv. 6. §-ával kapcsolatosan azt is, hogy a vízpart-rehabilitációs tanulmányterv elfogadására miniszteri rendeletben és nem önkormányzati rendeletben került sor, ezért olyan döntésben írtak elő tulajdoni korlátozást, amely ellen az érintett ingatlanok tulajdonosai nem élhetnek jogorvoslattal, ezért a vitatott szabályok sértik az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jogot is.

## II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak az indítványozók által felhívott rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„9. § (2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„57. § (5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

2. A Btv.-nek az indítványozók által vitatott szabályai:

„6. § A vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben, illetve első felülvizsgálatát követően a vízpart-rehabilitációs tervben (a továbbiakban együtt: vízpart-rehabilitációs terv), továbbá a településrendezési tervben zöldterületi területfelhasználási egységbe sorolt, vagy az ingatlan-nyilvántartás szerint önkormányzati tulajdonban lévő parkként, díszkertként, közkertként, illetve közparkként bejegyzett területen

(...)

d) ingatlan tulajdonjogát kizárólag a Magyar Állam és helyi önkormányzat szerezheti meg közfeladat ellátása céljából;

(...)

f) a terület közcélú használata – a létesítmények vagyónvédelme érdekében tett legszükségesebb intézkedések kivételével – a közterületi jelleg megőrzése érdekében nem korlátozható.”

3. Az Étv.-nek a kártalanításra vonatkozó szabályai:

„30. § (1) Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv

másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, haszonélvezőnek kára származik, a tulajdonost, haszonélvezőt kártalanítás illeti meg.

(2) A kártalanítás összege az ingatlanok a korábbi rendeltetése alapján megállapítható régi és az új szabályozás eredményeként megállapítható új forgalmi értéke közötti különbözet.

(3) Ha az ingatlanhoz fűződő korábbi, a 13. § (1) bekezdése szerinti építési jogok keletkezésétől számított 7 éven belül kerül sor e jogok megváltoztatására vagy megszüntetésére, a tulajdonosnak – kérelmére – a (2) bekezdés szerinti kártalanítás jár. A 7 év eltelte után csak a használat gyakorlásába való beavatkozásért és csak akkor jár kártalanítás, ha a változtatás a korábbi használatot megnehezíti vagy ellehetetleníti. A hét év a korábban hatályba léptetett helyi építési szabályzat, szabályozási terv esetében 2000. március 1-jétől számítandó.

(4) Ha az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat valamely később megvalósítandó – jogszabályban megállapított – olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonosi és építési jogokat korlátozza, a tulajdonos attól követelheti az ingatlan megvételét, akinek érdekében állt a közérdekű célt szolgáló korlátozás előírása (a továbbiakban: érdekelt). Ha az érdekelt nem állapítható meg, vagy jogutód nélkül megszűnt, a tulajdonos a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha az ingatlan megvételére vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemtől számított öt éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani.

(5) Nem jár kártalanítás a természeti veszélyeztetettségből eredő kár megelőzésére, a tulajdonos érdekeinek védelme céljából elrendelt tilalom, továbbá a 21. § szerinti változtatási tilalom, valamint a szabálytalan építmény, építményrész és használat esetében. Védett terület, építmény vagy egyedi érték védelme érdekében elrendelt tilalom esetén a fizetési kötelezettségre az erre vonatkozó külön jogszabályok az irányadók.

(6) A kártalanítást az köteles megfizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt. Ha nem határozzák meg azt, akinek az érdekében a korlátozás történt, a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli. A fővárosban a kártalanítás a fővárosi, illetőleg a kerületi önkormányzatot érdekeltységük arányában terheli. Ha az, akinek az érdekében a kártalanítási kötelezettséggel járó előírás szükségessé vált, a tilalom vagy a korlátozás elrendelése után jogutód nélkül megszűnt, és a települési önkormányzat az előírást fenntartja, a kártalanítási kötelezettség szintén az önkormányzatot terheli.

(7) A kártalanítási igény a vagyoni hátrány keletkezésekor válik esedékessé. Ez az időpont a helyi építési szabályzat, szabályozási terv hatálybalépésének, illetőleg az e törvény 20. § (4) bekezdésében foglaltak szerinti tilalmat, korlátozást elrendelő határozat jogerőre emelkedésének a napja. A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya. A főváros esetében a megállapodás megkötésére irányuló

kérelmet a fővárosi önkormányzatnak a területileg illetékes kerületi önkormányzathoz, a területileg illetékes kerületi önkormányzatnak a fővárosi önkormányzathoz nyolc napon belül írásban továbbítani kell. Ebben az esetben úgy kell tekinteni, mintha a kérelmező a kérelmét mindkét önkormányzathoz beadta volna. Ha a szerződő felek között – a kérelem benyújtásától számított egy éven belül – nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárást kell lefolytatni, amelyet a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve folytat le a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint, az e törvényben meghatározott eltérésekkel.

(8) A kártalanítás tárgyában hozott közigazgatási határozat ellen fellebbezésnek nincs helye. A határozat bírósági felülvizsgálata során a polgári perrendtartásról szóló törvénynek a közigazgatási perekre vonatkozó rendelkezéseit azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy

a) a pert a kártalanítás megfizetésére kötelezett ellen is meg kell indítani, és

b) a bíróság a kártalanítási ügyben hozott határozatot megváltoztathatja.

(9) A tulajdonost, haszonélvezőt a (4) bekezdésben foglalt eljárás lefolytatása esetén megilleti a (7) bekezdés szerinti kártalanítás. A (4) bekezdésben szabályozott ingatlan megvételének követelése a (7) bekezdés szerinti kérelem benyújtásának minősül. Az adásvétellel, kisajátítással történő kártalanítás esetében a vételárba az addig kifizetett kártalanítást be kell számítani.”

### III.

1. Az indítványok alapján az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy megállapítható-e mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség amiatt, mert a törvényhozó nem állapította meg a Btv.-ben előírt tulajdoni korlátozásokkal összefüggő kártalanítási igények érvényesítésének speciális szabályait.

Az indítvány megalapozott.

1.1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében szabályozott tulajdonhoz való jogot. E határozataiban rámutatott arra, hogy a tulajdonhoz való jogot alapvető jogként részesíti védelemben az Alkotmány, amely azonban nem korlátozhatatlan, törvény a köz érdekében a közérdekkel arányos módon korlátozhatja.

Az Alkotmánybíróság összefoglalóan először a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában (ABH 1993, 373.; a továbbiakban: Abh.) fejtette ki álláspontját az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságairól, és elvi éllel meghatározta a tulajdonkorlátozás vizsgálata során alkalmazandó szempontokat.

„Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre tehát nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványai, sem pedig negatív és abszolút jogként való

meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgytól és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.

Az Alkotmány a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre). A másik oldalról viszont, a tulajdon szociális kötöttségei a tulajdonosi autonómia messzemenő korlátozását alkotmányosan lehetővé teszik. Az alkotmányos védelem módját meghatározza a tulajdonnak az a – más alapjogoknál fel nem lelhető – sajátossága, hogy alkotmányosan védett szerepét tekintve általában helyettesíthető. Az alkotmányos védelem tárgya elsősorban a tulajdoni tárgy, azaz a tulajdon állaga. Maga az Alkotmány teszi azonban lehetővé közérdekből a kisajátítást, jelezve ezzel, hogy a tulajdon alkotmányos garanciájának határa a tulajdon értékének biztosítása.” (ABH 1993, 373, 380.)

„Az alapjogi tulajdonvédelem sajátosságai miatt az állami beavatkozás alkotmányossága megítélésének súlypontja, az alkotmánybírósági értékelés voltaképpeni tere a cél és az eszköz, a közérdek és a tulajdonkorlátozás arányosságának megítélése lett. Az alapjog-korlátozás szükségessége, illetve elkerülhetetlensége vizsgálatánál itt eleve figyelembe kell venni, hogy az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátításhoz csupán a közérdeket kívánja meg, azaz, ha az értékgarancia érvényesül, ennél szigorúbb szükségesség nem alkotmányos követelmény. (...) A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata ezért nem a törvényhozó választásának feltétlen szükségességére irányul, hanem – még ha formálisan nem is a közérdek fennállására irányul, hanem a szükségesség-arányosság ismerveit alkalmazza – arra kell szorítkoznia, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot (például a hátrányos megkülönböztetés tilalmát). (...) A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál viszont az Alkotmánybíróság általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ezzel ellensúlyozhatja azt a kényszerű veszteséget, amelyet a jogbiztonság a közérdek szükségességének korlátozott felülvizsgálata miatt szenved. Aránytalannak tekinti például az Alkotmánybíróság a tulajdonkorlátozást, ha annak időtartama nem kiszámítható. (...) Más esetekben a tulajdonkorlátozás arányosságához szükséges lehet a kártalanítás. Az Alkotmány a 13. § (2) bekezdés szerinti kisajátításhoz azonnali, feltét-

len és teljes kártalanítást követel meg. Az Alkotmánybíróság azonban megállapíthatja a tulajdonkorlátozás más esetekben is, hogy az arányosság csak adott kártalanítás mellett áll fenn.” (ABH 1993, 373, 381–382.)

1.2. A Btv. a Balaton vízminőségének, a környezet, a táj és a természet védelme érdekében számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek a korábbi jogi szabályozástól eltérő, annál szigorúbb terület-felhasználási, építési előírásokat állapítanak meg, amelyek korlátozzák az ingatlan tulajdonosok tulajdonhoz való jogát. Annak eldöntése, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásának arányossága mely esetekben kívánja meg a kártalanítás szabályozását, a kártalanítási jogcímeknek, a kártalanításra jogosultak és kötelezettek körének, valamint a kártalanítás mértékének meghatározása – a fent idézett alkotmányossági szempontok figyelembevételével – a törvényhozó döntési jogkörébe tartozik.

A Btv. – mivel annak funkciója a Balaton üdülőkörzet területrendezési tervének elfogadása, valamint a területrendezési tervhez kapcsolódó területrendezési szabályok meghatározása volt – nem tartalmaz kártalanítást szabályozó rendelkezéseket. A Btv. indokolása alapján megállapítható, hogy ugyanakkor a törvény előkészítése során felmerült a kártalanítási igények szabályozásának szükségessége.

A Btv. indokolásában a törvényjavaslatot előterjesztő miniszter kifejtette:

„A kártalanítási igények meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy

– a korlátozások elrendelésére nem csak a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervét jóváhagyó törvény teremti meg a jogi alapot, hanem a korlátozások elrendelése – túlnyomó többségben – más törvényekben megfogalmazott általános érvényű kötelezések, előírások területre alkalmazása révén is lehetséges;

– közvetlenül a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervét jóváhagyó törvényből származtatható, korlátozásokra vonatkozó kártalanítási igényt, illetve kártalanítási költséget csak ott lehet megállapítani, ahol a területrendezési terv alapján pontosan lehatárolható területre vonatkozik az igény, ahol a területrendezési terv pontos helymeghatározásra nem képes (például a települések egykori belterületén), ott a kártalanítási igény csak a tervhierarchia figyelembevételével elkészült településrendezési terv szabályozási terve és a helyi építési szabályzata elfogadását követően és ezekre alapozottan lesz érvényesíthető.”

A területrendezés, a területrendezési tervezés általános szabályait a területfejlesztésről és településrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tftv.) határozza meg. Az indítvány elbírálása során így az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett, hogy a Tftv. tartalmaz-e a területrendezési tervekben megállapított tulajdoni korlátozásokkal összefüggésben kártalanítási szabályokat.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2006. évi

L. törvény 2006. május 1-jei hatállyal két új rendelkezéssel egészítette ki a Tftv.-t. A Tftv. 23. § (5) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a jóváhagyott országos és térségi területrendezési tervek kapcsán felmerülő kártalanítások tekintetében a külön jogszabályban előírtak szerinti eljárásban a Magyar Államot a regionális fejlesztésért és felzárkóztatásért felelős miniszter képviseli. A Tftv. 27. § (1) bekezdésének új *q*) pontjában pedig felhatalmazta a Kormányt arra, hogy rendeletben állapítsa meg a területrendezéssel kapcsolatos kártalanítás szabályait. A Tftv. 27. § (1) bekezdésének *q*) pontját hatályon kívül helyezte a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény módosításáról szóló 2008. évi LVII. törvény. A hatályon kívül helyezést a törvényjavaslat előterjesztője a következőképpen indokolta:

„A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény hatályon kívül helyezett szakasza kormányrendelet megalkotására irányuló felhatalmazásról rendelkezik. Azonban a területrendezési tervek visszavezethető kártalanítás szabályozási koncepciójának kidolgozása során nyilvánvalóvá vált, hogy az alapvető szabályokat – a kártalanítás jogcímét, mértékét, a kártalanításra jogosultak és kötelezettek körét – törvényi szinten kell szabályozni. A kártalanítási eljárás kormányrendeleti szinten történő részletszabályozása, ezáltal okafogyottá vált.”

A Tftv. 23. § (5) bekezdését pedig 2010. augusztus 28-tól hatályon kívül helyezte az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény.

A Tftv. hatályos szövege egyetlen kártalanításra vonatkozó rendelkezést tartalmaz. A 23/E. § (1) bekezdésében kimondja, hogy „a (...) kiemelt térségek területrendezési terveinek előkészítő fázisát követően a külön jogszabályban meghatározott döntéstől a területrendezési terv elfogadásáig – de legfeljebb 2 évig – az érintett települések, településrendezési tevékenységük során (beleértve a korábbi tervek módosítását és elfogadását is) a beépítésre szánt területük kiterjedését a hatályos településrendezési eszközökben rögzítettekhez képest nem növelhetik.” A (2) bekezdésében pedig úgy rendelkezik, hogy e tilalom megsértése miatt felmerülő kártalanítási ügyekben a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli.

A területrendezési tervek visszavezethető kártalanítási igényeket szabályozó törvényi szabályozás a mai napig nem született meg.

1.3. A Btv. területrendezési előírásokat tartalmaz, amelyek többsége csak közvetetten hat ki az egyes ingatlanok tulajdonosaira. A Btv. szabályai alapvetően a települési önkormányzatokra hárítják azt a kötelezettséget, hogy azok a településrendezési tervekben, és a helyi építési szabályzatokban szerezzék érvényt a területrendezési terv és szabályzat előírásainak. A Btv. keretei között a települési önkormányzatok határozzák meg a település területén belül a településrendezési tervekben és a helyi építési sza-

bályzatokban az egyes terület-felhasználási kategóriák, egységek területét, az övezeti beosztást, egyúttal azt is, hogy a Btv. előírásai mely konkrét ingatlanok tekintetében, miként alkalmazandók.

A helyi építési szabályzatról és a szabályozási tervek-ből eredő tulajdoni korlátozások okozta károk megtérítését szolgáló kártalanítási szabályokat az Étv. 30. §-a szabályozza.

Az Étv. a településrendezési döntéseknek a tulajdonosi jogokra gyakorolt hatásától függően a kártalanításnak két módját szabályozza:

a) Kártalanításra tarthat igényt az ingatlan tulajdonosa (haszonélvezője), ha a helyi építési szabályzat vagy a szabályozási terv az ingatlan korábbi rendeltetését, használati módját a korábitól eltérően állapítja meg, vagy korlátozza, és ebből kára származik. Ebben az esetben a kártalanítás összege az ingatlan a korábbi rendeltetése szerint megállapítható értéke és a rendeltetésmódosítás eredményeként az ingatlan új forgalmi értéke közötti különbözet. Ha az építési jogok korlátozására az építési jogok keletkezésétől számított hét éven túl kerül sor, akkor csak az ingatlan használatába való beavatkozásért jár kártalanítás és csak akkor, ha a változtatás a korábbi használatot megnehezíti, vagy ellehetetleníti. [Étv. 30. § (1)–(3) bekezdés]

A kártalanítást az köteles megfizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt. Ha ez nem állapítható meg, akkor a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli. [Étv. 30. § (6) bekezdés]

A kártalanítás a felek megállapodásának tárgya. Ha a felek között – a kérelem benyújtásától számított egy éven belül – nem jön létre megállapodás, akkor kártalanítási eljárást kell lefolytatni, amely az ingatlan fekvése szerint illetékes megyei (fővárosi) kormányhivatal hatáskörébe tartozik, a kormányhivatal a kisajátítási kártalanítás szabályai szerint dönt a kártalanítás mértékéről. A kártalanítás tárgyában hozott határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, az elsőfokú határozat bíróság előtt támadható meg. [Étv. 30. § (7)–(8) bekezdés]

b) A kártalanítás másik esete az, amikor az ingatlan rendeltetését a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv valamely később megvalósítandó olyan közérdekű célban határozza meg, amelynek megvalósítása a tulajdonostól nem várható el, és ez a tulajdonos jogait korlátozza. Ebben az esetben a tulajdonos a közérdekű cél kedvezményezettjétől, illetőleg ennek hiányában a települési önkormányzattól követelheti az ingatlan megvételét. Ha a megvételre vonatkozó megállapodás az erre irányuló kérelemről számított öt éven belül nem jön létre, az ingatlant ki kell sajátítani. [Étv. 30. § (4) bekezdés és a kisajátításról szóló 2007. évi CXXIII. törvény 5. §]

A tulajdonos ebben az esetben is igényt tarthat az ismeretett szabályok szerint pénzbeli kártalanításra. A kifizetett kártalanítás összegét a vételárba, illetőleg a kisajátítási kártalanításba be kell számítani. [Étv. 30. § (9) bekezdés]

Azokban az esetekben, amikor a Btv. keretei között megalkotott településrendezési tervek és helyi építési szabályok az ingatlantulajdonos tulajdonhoz való jogának sú-

lyos korlátozását eredményezik, az ingatlantulajdonos az Étv. e szabályai alapján élhet kártalanítási igényével.

A fentieket figyelembe véve megállapítható, hogy vannak a jogrendszerben a Btv. előírásaival érintett ingatlantulajdonosok tulajdonhoz való jogának érvényesülését szolgáló kártalanítási szabályok. Azonban az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján vizsgálnia kellett azt is, hogy a kártalanítás szabályozásának ez a módja megfelel-e a jogbiztonság és ezzel szoros összefüggésben az arányos tulajdonkorlátozás alkotmányos követelményeinek.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Elsőként a törvényességi óvás alkotmányosságának vizsgálata során hozott 9/1992. (I. 30.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (ABH 1992, 59, 65.)

A törvényhozó nem alkotta meg a kiemelt térségekre elfogadott területrendezési tervekben előírt tulajdoni korlátozások által okozott kár megtérítésére vonatkozó speciális szabályokat, ez az Alkotmánybíróság megítélése szerint kiszámíthatatlanná teszi a kártalanítás intézményének működését.

Az Étv. kártalanítási szabályai arra a helyzetre megállapított szabályok, amikor a települési önkormányzat a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv megalkotása során szabadon dönt a terület-felhasználási és építési szabályok megalkotásáról, s e szabályok elfogadásakor azt is módjában áll mérlegelni, hogy a törvényben előírt kártalanítási kötelezettség mellett is vállalni tudja-e a szabályok megváltoztatását, tulajdoni korlátozások előírását. Tehát az önkormányzat helytállási kötelezettsége a saját döntésén alapul. A Btv. hatálya alá tartozó területen működő települési önkormányzatoknak ez a döntési szabadsága a Btv. által erőteljesen korlátozott.

Az Étv. – mivel a közérdekű cél kedvezményezettje nem állapítható meg, és törvény más kártalanításra kötelezettet nem jelöl meg – a települési önkormányzatokra hárítja a Btv. által szabályozott korlátozásokkal okozott károk kompenzálásának kötelezettségét, anélkül, hogy e kötelezettségük teljesítéséhez szükséges anyagi eszközöket a helyi önkormányzatok számára biztosítaná. Holott a Btv. tulajdonosi jogokat korlátozó rendelkezéseinek jelentős része alapvetően nem helyi közérdeket, hanem szélesebb társadalmi érdeket szolgál. A kártalanításra kötelezett települési önkormányzatok anyagi eszközeinek hiánya, fizetésképtelensége ebben az esetben nem pusztán egy önkormányzati feladat alacsonyabb minőségi szinten történő ellátását, hanem a korlátozással érintett ingatlantulajdonosok alkotmányban szabályozott alapjogának sérelmét eredményezi.

Tartalmaz a Btv. olyan, az ingatlantulajdonosok tulajdonhoz való jogát érintő korlátozó szabályokat is, amikor a Btv., vagy az annak alapján megalkotott jogszabály (pl.: miniszteri rendelettel elfogadott vízpart-rehabilitációs tanulmányterv) konkrét jogviszonyokat, meghatározott tulajdonosok jogait érintő korlátozást pontosan körülhatárolt területre ír elő. Ez utóbbi előírásokat a tervhierarchiának megfelelően a településrendezési tervekben meg kell jeleníteni, a korlátozás azonban nem a helyi építési szabályzatból, illetőleg szabályozási tervből fakad, hanem közvetlenül a Btv., illetőleg az annak felhatalmazása alapján alkotott jogszabály előírásából.

A szabályozás hiányosságai miatt nem állapítható meg egyértelműen, hogy ezekben az ügyekben is alkalmazandók-e, s ha igen miként az Étv. 30. §-ában foglalt kártalanítási szabályok.

A szabályozás egyértelműségének hiányában kétséges a kártalanítás jogalapja, módja és mértéke, folyamatosan vitatható, hogy a károsultnak mely szervhez kell kártalanítási igényével fordulnia és csak hosszas jogviták eredményeként juthat hozzá a károsult az őt megillető kártalanításhoz.

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban kihangsúlyozta, hogy a közérdek és a tulajdoni korlátozás arányosságának vizsgálatánál általában is meghatározhatja azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás alkotmányosságát eldöntik. Ilyen alkotmányossági ismérv lehet a kártalanítás, nevezetesen az, hogy adott tulajdoni korlátozás „csak adott kártalanítás mellett áll fenn”. (ABH 1993, 373, 382.)

A Btv.-nek az érintett ingatlantulajdonosok tulajdonjogát erőteljesen korlátozó szigorú területrendezési előírásait nem ellensúlyozta megfelelő, speciális kártalanítási szabályokkal. Az Abh. idézett megállapítására utalva: az adott korlátozást nem követte az ezt ellensúlyozó – a korlátozás arányosságát biztosító – kártalanítás. Ugyanakkor a jogalkotó elismerte a szabályozás elégtelenségét azzal, hogy éveken keresztül napirenden tartotta a területrendezési tervekkel összefüggő kártalanítási szabályok megállapításának kötelezettségét.

Az Abtv. 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez

szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.].

Az Abtv. hivatkozott szabálya és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a jogi szabályozás hiányosságai miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha a jogi szabályozás hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett. A jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 13. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a törvényhozó nem állapította meg a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvényben előírt tulajdoni korlátozásokkal összefüggő kártalanítási igények érvényesítésének sajátos szabályait.

Az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2012. április 30-ig tegyen eleget.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, valamint a 13. § (1) bekezdése alapján megállapította – állandó gyakorlatának megfelelően – a jogalkotói mulasztás következményeit az Alkotmány 9. § (2) bekezdésével összefüggésben nem vizsgálta [97/2007. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2007, 784, 791.].

2. Indítvány alapján az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett a Btv. 6. § *d)* és *f)* pontjaiba foglalt rendelkezések alkotmányosságát is.

Az indítvány részben megalapozott.

2.1. A Btv. előírásainak végrehajtása során a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek és a településrendezési tervek által zöldterületi terület-felhasználási egységbe sorolt magántulajdonban álló – korábban más terület-felhasználási egységbe tartozó – ingatlanok esetében kétirányú tulajdoni korlátozás történt. Egyrészt a jogi szabályozás megváltoztatta ezeknek az ingatlanoknak a rendeltetését. A vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek és a településrendezési tervek – azáltal, hogy zöldterületi terület-felhasználási egységbe sorolták ezeket az ingatlanokat, valamint a Btv. 6. §-a azzal, hogy az *a)* pontjában megtiltja ezeken a területeken más terület-felhasználási egységek

kialakítását, *c)* pontjában meghatározza az e területeken létrehozható létesítményeket, és *f)* pontjában előírja a korlátozástól mentes közcélú használat biztosítását – a korábbi rendeltetésétől eltérően határozták meg az ingatlanok jövőbeni használati módját, korlátozva minden olyan használatot, amely e jövőbeni rendeltetés megvalósítását megghiúsítaná. Másrészt a Btv. 6. §-ának *d)* pontja korlátozza az ingatlantulajdonos rendelkezési jogát azzal, hogy kimondja: ezeknek az ingatlanoknak a tulajdonjogát kizárólag a Magyar Állam és helyi önkormányzat szerezheti meg közfeladat ellátására.

Az Alkotmánybíróságnak e tulajdoni korlátozásokkal összefüggésben azt kellett vizsgálnia, hogy van-e azoknak törvényben szabályozott közérdekű indoka. A Btv. 16–22. §-okhoz fűzött indokolás rámutat arra, hogy a területrendezési tervezés egyik célkitűzése volt a parti településeken a vízparttal közvetlen térkapcsolatot teremtő, közhasználatú zöldterületek növelésének előírása. „A vízparti üdülőhelyeken az üdülési komfort megteremtésének egyik nem mellőzhető formája a vízfelülettel vizuális és fizikai kapcsolat biztosítása. A passzív rekreációs tevékenységek körébe sorolható tevékenységekhez, a természeti elemek zavartalan szemléléséhez, a parti sétányról feltáruló tájkép látványának térélményt jelentő megéléséhez helyet kell biztosítani. Az aktív rekreációs tevékenységek között a vízisportok és a strandolás olyan tevékenységek, amelyek csak a vízparthoz köthetők. A két rekreációs tevékenység-típus intenzitásában, létesítményigényében eltérő, ezért közöttük az átmenetet is biztosítani kell. Ezeknek a terület-használati igényeknek a kielégítésére – terület-felhasználási sajátosságaik révén – leginkább a zöldterületek alkalmasak.”

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a közhasználatú zöldterületek megnövelésének ez az igénye tekinthető olyan közérdeknek, amely indokolja, hogy azokon a területeken, – ahol az köztulajdonban álló területen nem biztosítható – érvényesítése érdekében a törvény tulajdoni korlátozást írjon elő.

A Btv. 6. §-ában foglalt tulajdoni korlátozás alkotmányosságának megítélése során vizsgálendő kérdés az is, hogy a korlátozás arányban áll-e a megvalósítandó közérdekű céllal.

A vitatott szabályozás a tulajdonosnak az ingatlanral való rendelkezési jogát korlátozza, aminek következtében – az állam, illetőleg az önkormányzat vásárlási szándékának hiányában – az ingatlan meghatározatlan ideig forgalomképtelenné válik. A rendelkezési jog korlátozása az ingatlan értékének csökkenésével jár. Az ilyen szabályozás súlyos – már-már a kisajátításhoz hasonló súlyú – beavatkozást jelent a tulajdonosi autonómiába.

Az Alkotmánybíróság már több határozatában kimondta, hogy az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított alapvető jog korlátozása alkotmányos célok szolgálatában csak akkor tekinthető maradéktalanul alkotmányosnak, ha a korlátozás ideiglenességét, átmenetiségét a törvényi rendezés pontosan, kiszámíthatóan és ellenőrizhetően biztosítja [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 26–27.;

13/1992. (III. 25.) AB határozat, ABH 1992, 98.; 13/1998. (IV. 30) AB határozat, ABH 1998, 429, 434.].

Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elvi érveléssel rámutatott:

„Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése a kisajátítást csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett engedi meg. Ez a szabály a kisajátításnak arra a hagyományos fogalmára vonatkozik, amikor a tulajdont teljes egészében elvonják. A tulajdon súlyos megterhelése is megkövetelheti azonban az Alkotmány alapján a kisajátításhoz hasonló védelmet. A közérdekből szükséges korlátozás esetében is szólhat valamely más alkotmányosan figyelembe veendő szempont amellett, hogy a tulajdonos veszteségét mégis ki kell egyenlíteni, vagy legalábbis mérsékelni. Ilyen szempont lehet például a korlátozás súlya vagy az, ha a törvény csak a tulajdonosok egy csoportját kényszeríti a teherviselésre, összehasonlítható más tulajdonosokat azonban nem. Ezekben az esetekben a beavatkozást igazoló közérdek és a tulajdonos kényszerű jogsérelme közötti arányosság követeli meg a kiegyenlítést.” (ABH 1993, 373, 381.)

A közhasználatú zöldterületek kialakítása érdekében a Btv. 6. §-ában megállapított tulajdoni korlátozás terhét nem minden, a partmenti településen ingatlanral rendelkező tulajdonos köteles viselni, hanem csak a tulajdonosok egy csoportját – a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben, s annak alapján településrendezési tervben zöldterületi terület-felhasználási egységbe sorolt ingatlanok tulajdonosait – kötelezi a törvény a korlátozás tűrésére.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogalkotó szándékai szerint átmenetinek szánt, más összehasonlítható tulajdonosokhoz képest a tulajdonosoknak csak egy csoportját terhelő korlátozás határozatlan időtartamú fenntartása, kártalanítás nélkül, a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményezi.

A Btv. vitatott rendelkezése a vízpart rehabilitációs tanulmánytervben, illetőleg a településrendezési tervben zöldterületi terület-felhasználási egységbe sorolt területekre vonatkozik.

A Btv. megalkotása során a jogalkotó úgy ítélte meg, hogy a vízparti területek rehabilitációját szolgáló településrendezési feladatok nem telepíthetők kizárólag a települési önkormányzatokra. A miniszteri hatáskörbe utalt vízpart-rehabilitációs tanulmányterv elkészítését az indokolás szerint az teszi szükségessé:

„A többféle, olykor egymást is zavaró funkció elhelyezése a partmenti területeken kellő körültekintést igényel. E területek rendezése meghatározó lehet a Balaton parthasználatának rendezése és a minőségi turizmus fejlesztési lehetőségei szempontjából. Ugyanakkor a települések egykori külterületi partszakaszai mellett természetes vegetációjú, megtartandó, helyenként védendő élőhelyek találhatóak. A sokféle érdek által megfogalmazott területigény kielégítése, a közöttük lévő összhang megteremtése országos érdek. Ezért a törvény e területek rehabilitációs tanulmánytervének elkészítését a központi államigazgatási szervek feladatává teszi.”

Ennek megfelelően a Btv. 58. § (1) bekezdés *a*) pontjában a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletben megállapítsa a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeit. E felhatalmazás alapján fogadta el a Kormány a balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII. 21.) Korm. rendeletet.

A Btv. 58. § (2) bekezdésében pedig a településrendezési tervek felülvizsgálatához szükséges vízpart-rehabilitációs tanulmányterv elfogadását a területfejlesztésért és a területrendezésért felelős miniszter hatáskörébe utalta. Ennek alapján fogadta el a területrendezésért felelős tárca nélküli miniszter a 2004 és 2006 közötti időszakban a parti települések vízpart-rehabilitációs tanulmányterveit. A Btv. 37. § *a*) pontja kimondja, hogy a települési terület övezetén belül a vízpart-rehabilitációs szabályozási követelményekkel érintett területekre készült tanulmányterveket a helyi építési szabályzatban kötelezően figyelembe kell venni.

E szabályok alapján megállapítható, hogy a tulajdonosokat terhelő korlátozás alapvetően a szélesebb közérdeket érvényesítő vízpart-rehabilitációs terven, s nem az annak rendelkezéseit átvevő helyi építési szabályzaton alapul.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a tulajdoni korlátozás arányosságát biztosító kártalanítással kapcsolatosan a rendelkező rész 1. pontjában megállapított mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség a Btv. 6. §-ával összefüggésben is fennáll, az értékgarancia alkotmányos szabályozásának hiányában sérelmet szenved az érintett tulajdonosoknak az Alkotmány 13. §-ában szabályozott tulajdonhoz való joga.

Az Alkotmánybíróság, tekintettel arra, hogy a Btv.-be foglalt tulajdoni korlátozásokkal – így a Btv. 6. §-ával is – összefüggő kártalanítási igények érvényesítését szolgáló jogi szabályozás hiányosságai miatt a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította, nem látott indokot a vitatott szabályok megsemmisítésére. Ezért az indítványt elutasította.

2.2. Az indítványozók az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében szabályozott jogorvoslathoz való jog sérelme miatt is vitatják a Btv. 6. §-ának alkotmányosságát. Álláspontjuk szerint sérti a jogorvoslathoz való jogot az, hogy a miniszteri rendeletben megállapított vízpart-rehabilitációs tanulmánytervek ellen az érintett ingatlanok tulajdonosai nem élhetnek jogorvoslattal. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btv. 6. §-a a vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben zöldterületté nyilvánított területekkel összefüggő magatartási szabályokat állapít meg, nem ezen a rendelkezésen alapul a miniszter felhatalmazása a rendeletalkotásra, így alkotmányjogilag értékelhető összefüggés az Alkotmány 57. § (5) bekezdése és a Btv. 6. §-a között nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523–524.; 19/2004.

(V. 26.) AB határozat, ABH 2004, 321, 343.], ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására, valamint az érintettek széles körére tekintettel tette közzé a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

### **Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye**

1. Nem értek egyet a többségi határozattal, mert az abban jelzett alkotmányossági problémák megoldására nem alkotmányos mulasztást kellett volna megállapítani – és határidő tűzésével felszólítani a törvényhozót annak orvoslására –, hanem az indítványokkal támadott törvényi rendelkezés alkotmányellenességét, és ezeket határidő tűzésével megsemmisíteni. Ezzel a törvényhozó ugyanúgy megkapja a lehetőséget az alkotmányellenes helyzet orvoslására, mint a határozat is célozza, ám ezzel a megoldással az Alkotmánybíróság hatékonyabban tudta volna elérni a célzott hatást. Ezért a rendelkező rész általam támogatott szövege a következő lenne:

„Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, valamint 13. § (1) bekezdését sértő alkotmányellenes helyzet keletkezett azáltal, hogy a törvényhozó nem állapított meg határidőt, melyen belül a balatoni vízparti ingatlanok közcélra kisajátítását és erre a kártalanítási eljárást a Magyar Államnak vagy a helyi önkormányzatoknak le kell bonyolítani, ezért a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadá-

sáról, és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény 6. § d) és f) pontjai alkotmányellenességét megállapítja, és e rendelkezéseket 2012. április 30. hatállyal megsemmisíti.”

Az igazi alkotmányos gond az indítványozók által felhozott érvek közül csak abban áll, hogy miközben a balatoni vízparti ingatlanok parti sétány céljából kisajátítása méltánylandó közcélú jelent – és így támogatandók a törvény e célból létrehozott rendelkezései –, addig a helyi önkormányzatok pénzhiánya miatti patthelyzet ténylegesen csak azt hozta létre, hogy az érintett telkek eladhatatlanná váltak, és így mintegy forgalomképtelenné lettek. Mivel a helyi önkormányzatok pénzhiánya az ország gazdasági helyzete és borús kilátásai miatt perspektivikusan még hosszú ideig fenn fog állni, ez a helyzet a vízparti ingatlanok quasi forgalomképtelenségét a jövőben is még hosszú-hosszú ideig fenntartja. Ez már aránytalanul sérti a tulajdoni jogokat – a jelzett közcél minden jogossága ellenére is –, így az eladhatóság határidő nélkül az állam és az önkormányzatok számára rögzítése alkotmányellenesen korlátozza a tulajdonosok jogát.

Az általam javasolt megsemmisítés tehát a következő rendelkezéseket érintené szövegszerűen:

„6. § A vízpart-rehabilitációs tanulmánytervben, illetve első felülvizsgálatát követően a vízpart-rehabilitációs tervben (a továbbiakban együtt: vízpart-rehabilitációs terv), továbbá a településrendezési tervben zöldterületi területfelhasználási egységbe sorolt, vagy az ingatlan-nyilvántartás szerint önkormányzati tulajdonban lévő parkként, díszkertként, közkertként, illetve közparkként bejegyzett területen (...)

d) ingatlan tulajdonjogát kizárólag a Magyar Állam és helyi önkormányzat szerezheti meg közfeladat ellátása céljából; (...)

f) a terület közcélú használata – a létesítmények vagyoni védelme érdekében tett legszükségesebb intézkedések kivételével – a közterületi jelleg megőrzése érdekében nem korlátozható.”

2. A többségi határozat által választott megoldás a probléma orvoslására azért is kifogásolható, mert az Alkotmánybíróság a jelenleg hatályos alkotmánybírósági törvény szerint csak akkor élhet az alkotmányos mulasztás megállapításával, ha „a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő” (Abtv. 49. §). Az Alkotmánybíróság ugyan túllépett e korláton, illetve több határozatban kitágította ezt a jogkörét, és ez a jogos kritika ellenére néha – egy-egy alkotmányos elv elérése céljából mint kisebbik rossz – elfogadható, ám ha egy adott esetben a törvény korlátja közötti hatáskörnyakorlás is elegendő az alkotmányos cél elérésére, akkor az Alkotmánybíróság köteles ezt a megoldást választani. A jelen esetben tehát nemcsak hatásosabban lehetett volna a különvéleményemben leírt megoldással elérni az alkot-

mányellenesség orvoslását, hanem ez egyben jobban megfelelt volna az alkotmánybírósági törvény idézett rendelkezésének is.

Budapest, 2011. november 15.

Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 339/E/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában.

## 95/2011. (XI. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 254/2010. (III. 31.) OVB határozatát a jelen határozatban foglalt indokolással helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB).

Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy aki nagy nyilvánosság előtt a náciizmus és/vagy kommunizmus áldozatának méltóságát azáltal sérti, hogy a náci és/vagy kommunista diktatúrák által elkövetett bűncselekmények tényét tagadja, kétségbe vonja, vagy jelentéktelen színben tünteti fel, büntetést követ el és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő?”.

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 254/2010. (III. 31.) számú határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontja alapján megtagadta arra hivatkozva,



hogy a népszavazásra feltenni szánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműségi kritériumoknak.

Az OVB megítélése szerint a népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés több, egymással tartalmilag össze nem függő kérdést tartalmaz, amelyek egy kérdésben való szerepeltetése által a választópolgárnak az aláírásgyűjtés és szavazás alkalmával nincs lehetősége külön-külön véleményt nyilvánítani és azokról dönteni. A kérdés nem egyértelmű továbbá sem a választópolgárok, sem a jogalkotó számára, mert nem állapítható meg pontosan, hogy mit jelent a kérdésben az „és/vagy” fordulat.

Az indítványozó a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak felülvizsgálatát és az OVB „hibás jogértelmezésének orvoslását”. A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 47. számában, 2010. március 31-én jelent meg. A kifogást 2010. április 13-án, a törvényes határidőn belül terjesztették elő.

A kifogást tevő szerint az OVB jogértelmezése több szempontból is hibás. Álláspontja szerint a náci és kommunista eszmerendszer között rengeteg a hasonlóság, ezért egy kérdésben való szerepeltetésük nem összeegyeztethetetlen. Ezen kívül az indítványozó előadja, hogy az „és/vagy” logikai fordulat alkalmazásával azt kívánta elérni, hogy a kérdés a náci és kommunista diktatúrák által közösen és külön-külön elkövetett bűnökre is vonatkozzon. Végül arra is utal, hogy a kérdés a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban Btk.) holokausztagadás törvényi tényállásával pár szót leszámítva szó szerint megegyezik, azzal a különbséggel, hogy a holokausztagadás helyett a náci és/vagy kommunista diktatúra áldozatairól szól.

## II.

Az Alkotmánybíróság a kifogást az alábbi jogszabályok alapján vizsgálta meg:

Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

A Ve. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.].

Az Alkotmánybíróság 130/2008. (XI. 3.) AB határozatában – hivatkozással a 40/2004. (X. 27.) AB határozatra (ABH 2004, 512, 520.) – kifejtette, hogy az Alkotmánybíróság népszavazási ügyekben nemcsak jogorvoslati fórumként jár el, hanem alkotmányvédelmi szerepkörében is, azaz: „(...) alkotmányos feladatára, az állampolgárok által kezdeményezett népszavazási eljárásban betöltött szerepére tekintettel” hozza meg döntéseit. (ABH 2008, 1052, 1061.) Ennek egyik részét képezi a népszavazási kérdés tárgyát érintő jogszabály módosítások hatásának vizsgálata a népszavazási kérdés hitelesíthetőségére.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Országgyűlés elfogadta a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2010. évi LVI. törvényt (a továbbiakban: Módtv.), amely érintette a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tárgyát. A Módtv. 2010. VII. 23-tól hatályos, 7. §-a megállapította a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása tényállását, amelynek értelmében „aki nagy nyilvánosság előtt a nemzeti szocialista vagy kommunista rendszerek által elkövetett népirtás és más, emberiség elleni cselekmények tényét tagadja, kétségbe vonja vagy jelentéktelen színben tünteti fel, büntetett követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő”. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően vizsgálnia kellett, hogy a Módtv. elfogadása tekinthető-e olyan – a jogi szabályozásban bekövetkezett – jelentős változásnak, amely a kérdés népszavazásra bocsátását érdemben befolyásolja. A Btk. a Módtv. által megállapított tényállás alapján azonos mércé-

vel méri a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneit, nem tesz tehát különbséget a náciizmus és a kommunizmus áldozatainak emberi méltóságát, kegyeleti jogait sértő megnyilvánulások büntetőjogi megítélésében.

3. A kérdés népszavazásra bocsáthatóságának egyik feltétele a kérdés egyértelműségének követelménye. Az Alkotmánybíróságnak tehát vizsgálnia kellett, hogy a Btk. módosítása után megfelel-e a kérdés az egyértelműség követelményének. Az Alkotmánybíróság már több határozatában foglalkozott az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt a népszavazásra feltenni kívánt kérdésekkel szemben támasztott egyértelműség követelményével [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH, 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 362.; 26/2007. (IV. 25.) AB határozat, ABH 2007, 332, 342.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata az egyértelműség követelményét a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciájaként értelmezi. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség követelménye szerint a népszavazásra feltett kérdésnek egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen”-nel vagy „nem”-mel kell tudnia válaszolni. Ebből következően a túl bonyolult, érthetetlen, értelmezhetetlen, félreérthető vagy félrevezető kérdés nem tekinthető egyértelműnek. Az eredményes ügydöntő népszavazással hozott döntés az Országgyűlés hatáskörének – az Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes ügydöntő népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.]

A Módtv. olyan új tényállással egészítette ki a Btk. szövegét, amelynek következtében – az új szabályozás tükrében – a népszavazásra feltenni kívánt kérdés már nem felel meg sem a választópolgári egyértelműség, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének.

A népszavazás alkalmával a választópolgárok nem tudnak megítélni, hogy milyen tartalmú jogalkotást támogatnának szavazataikkal, valamint az Országgyűlés számára sem lenne világos, hogy a népszavazás eredménye alapján lenne-e jogalkotási kötelezettsége.

Az Alkotmánybíróság a 130/2008. (XI. 3.) AB határozatában kifejtette, hogy a népszavazásnak az Alkotmány

2. § (2) bekezdésében megfogalmazott alkotmányos rendeltetéséből és a népszavazásnak az Alkotmány 2. § (2) bekezdéséből a 2/1993. (I. 22.) AB határozatban (ABH 1993, 33, 37.) levezetett kivételes és komplementer jellegéből következően a törvényhozást igénylő társadalmi kérdések eldöntése alapvetően a képviselő, az Országgyűlés hatásköre. Az ügydöntő népszavazás elsődleges célja az, hogy döntési, törvényhozási – valamely tárgyban törvény megalkotására, vagy törvény hatályon kívül helyezésére irányuló – kötelezettséget határozzon meg az Országgyűlés számára. (ABH 2008, 1052, 1064–1065.) A népszavazás kivételes, komplementer jellegéből következően, a rendeltetését betölti akkor is, ha az Országgyűlés – a népszavazási kezdeményezésben megnyilvánuló választópolgári akaratot figyelembe véve, azzal lényegében megegyezően – törvényt alkot a népszavazás tárgyát képező kérdésben, ha a népszavazásnak az Országgyűlés döntését befolyásoló funkciója a népszavazás lebonyolítását megelőzően teljesül.

A népszavazásra bocsátani kívánt kérdés arra irányul, hogy a törvényhozó büntetni rendelje „aki nagy nyilvánosság előtt a náciizmus és/vagy kommunizmus áldozatának méltóságát azáltal sérti, hogy a náci és/vagy kommunista diktatúrák által elkövetett bűncselekmények tényét tagadja, kétségbe vonja, vagy jelentéktelen színben tünteti fel”. Az Országgyűlés a Módtv. elfogadásával a kezdeményezésben foglaltaknak megfelelő törvényt alkotott azzal, hogy büntetni rendelte a nemzeti szocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadását. Ennek következtében a kérdés a továbbiakban nem értelmezhető, nem állapítható meg egyértelműen milyen további jogalkotásra irányul. Az Alkotmánybíróság 82/2009. (VII. 15.) AB határozatában [ABH 2009, 779, 788, 789.] kimondta, hogy „a népszavazás rendeltetésével összeegyeztethetetlen, és a választópolgárokat az Alkotmány 70. § (1) bekezdése alapján megillető népszavazáshoz való jogot is sértene olyan kérdés népszavazásra bocsátása, amely az egyértelműség hiánya miatt, sem a választói akarat kifejezésére, sem az Országgyűlést terhelő jogalkotási kötelezettség tartalmának megítélésére nem alkalmas”.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. elfogadása olyan jelentős változásnak tekinthető, amely érdemben befolyásolja a kérdés népszavazásra bocsáthatóságát.

Ezért az Alkotmánybíróság jelen határozatában foglalt indokolása szerint megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés immár nem felel meg sem választópolgári, sem pedig a jogalkotói egyértelműség követelményének.

A fentiek szerint az Alkotmánybíróság az OVB 254/2010. (III. 31.) határozatának rendelkező részét hely-

benhagyta, az Alkotmánybíróság jelen határozatában kifejtett indokolással.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: 665/H/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában

## 96/2011. (XI. 17.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 376/2010. (V. 19.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

1. Magánszemélyek országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 54. §-a alapján – alkosson elvi állásfoglalást arról, hogy az Alkotmány 29/C. § (5) bekezdés *d)* pontjában foglalt népszavazás-kezdeményezési tilalom csak az Országgyűlés által létrehozott saját szervezetére és az Országgyűlés által választandó személyekre vonatkozik és az említetteken túlmenően alkotmányos lehetőség van országos népszavazás kezdeményezésére az Alkotmányban nem szabályozott, személyi és szervezetalakítási (-átalakítási, -megszüntési) kérdésekben?”

Az OVB az Nsztv. 10. § *b)* és *c)* pontja alapján az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítését megtagadta, mert a kezdeményezés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott egyértelműség követelményének, megállapította továbbá, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmányban nem szereplő rendelkezésre utal, tekintettel arra, hogy az Alkotmányban nincs 29/C. § (5) bekezdés. A kérdés ezért nem értelmezhető sem a választópolgár, sem a jogalkotó számára.

Az OVB határozatában utalt arra is, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmánybíróság által a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatában alkotmányellenesnek minősített elvi állásfoglalás kiadására kötelezné az Országgyűlést. Az Alkotmánybíróság e határozatában alkotmányellenesnek minősítette és 2010. december 31. napjával megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (a továbbiakban: régi Jat.), így a régi Jat.-ban rögzített elvi állásfoglalás jogi eszközét is. Az Alkotmánybíróság az elvi állásfoglalás intézményével kapcsolatban kifejtette, hogy az „összeegyeztethetetlen az alkotmányos demokrácia meghatározó elvével, a hatalmi ágak elválasztásával”. Fentiekre tekintettel a kérdésben tartott eredményes népszavazás alkotmányellenes eljárásra kötelezné az Országgyűlést, így a kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az OVB hivatkozott az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatára is, amelynek megfelelően az Alkotmány nem módosítható választópolgári kezdeményezésre induló népszavazással, alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] történhet.

2. A kezdeményezők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a alapján kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését és az OVB új eljárásra

utasítását. Érvelésük szerint az OVB határozata meghozatalánál megsértette a Ve. 3. § d) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlást, mert a szövegben lévő elírásról a kérelmezőket tájékoztatnia kellett volna a kérdés hitelesítésének elbírálása előtt.

Álláspontjuk szerint az Alkotmánynak az Országgyűlés által elvi állásfoglalással történő értelmezése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért nem jelent burkolt alkotmánymódosítást. Hivatkoznak emellett arra is, hogy az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) határozata „nem lépett hatályba”, ezért az alkotmányellenesnek nyilvánított norma még törvényes és alkalmazható.

Kéri továbbá, hogy az Alkotmánybíróság szerezzé be a Magyar Tudományos Akadémia Nyelvtudományi Intézetének szakvéleményét, mert az OVB az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak való meg nem felelést nem indokolta.

A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 82. számában, 2010. május 19-én jelent meg; a kifogás 2010. június 2-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.]. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

4. Az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t helyes indokai alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alkotmánybíróság – ahogy az OVB is említi a kifogásolt határozatában – a 121/2009. (XII. 17.) határozattal 2010. december 31. napjával megsemmisítette a régi Jat.-ot. Időközben az Országgyűlés megalkotta a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: új Jat.), amely – néhány, a 32. § (2) bekezdésben felsorolt rendelkezés kivételével – 2011. január 1-jén lépett hatályba.

Az új Jat. a korábbtól eltérően nem ismeri az elvi állásfoglalást. Ennek következtében elvi állásfoglalás kibocsátására az Országgyűlésnek már nincs hatásköre, így a kérdésben tartott eredményes népszavazás lehetetlen eljárásra kötelezné az Országgyűlést.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 950/H/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában.

## 97/2011. (XI. 17.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 377/2010. (V. 19.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

1. Magánszemélyek országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkotson a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) 54. §-a alapján elvi állásfoglalást arról, hogy az Alkotmány, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (Itv.), valamint a választási eljárásról szóló 1997. évi C. (Ve.) törvény rendelkezései alapján a választópolgárt nem terheli és nem is terhelte illetékfizetési kötelezettség a Ve-ben nevesített jogorvoslati eljárásokban?”

Az OVB megállapította, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmánybíróság által a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatban alkotmányellenesnek minősített elvi állásfoglalás kiadására kötelezné az Országgyűlést. Az Alkotmánybíróság e határozatában alkotmányellenesnek minősítette és 2010. december 31. napjával megsemmisítette a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt (a továbbiakban: régi Jat.), így a régi Jat.-ban rögzített elvi állásfoglalás jogi eszközét is. Az Alkotmánybíróság az elvi állásfoglalás intézményével kapcsolatban kifejtette, hogy az „összeegyeztethetetlen az alkotmányos demokrácia meghatározó elvével, a hatalmi ágak elválasztásával”. Fentiekre tekintettel a kérdésben tartott eredményes népszavazás alkotmányellenes eljárásra kötelezné az Országgyűlést, így a kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul. Az OVB hivatkozott az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban kifejtett következetes gyakorlatára is, amelynek megfelelően az Alkotmány nem módosítható választópolgári kezdeményezésre induló népszavazással, alkotmánymódosítás csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben [Alkotmány 24. § (3) bekezdés] történhet.

A fentiekre tekintettel az OVB az Nsztv. 10. § b) pontja alapján az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya hitelesítését megtagadta.

2. A kifogást tevők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a alapján kifogást nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen, kérve annak megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

Álláspontjuk szerint az Alkotmány Országgyűlés által elvi állásfoglalással történő értelmezése az Országgyűlés hatáskörébe tartozik, ezért nem jelent burkolt alkotmánymódosítást. Hivatkoznak emellett arra is, hogy az Alkotmánybíróság 121/2009. (XII. 17.) határozata még nem lépett hatályba, ezért az alkotmányellenesnek nyilvánított norma még alkotmányosnak minősül, így alkalmazható. Úgy vélik, a „burkolt alkotmánymódosítás”-t, mint elutasítási indokot az OVB nem tudja jogszabállyal alátámasztani, így nem lehet erre hivatkozva a hitelesítést megtagadni.

A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2010. évi 82. számában, 2010. május 19-én jelent meg; a kifogás 2010. június 2-án, vagyis a törvényes határidőn belül érkezett az OVB-hez.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342.]. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

4. Az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t helyes indokai alapján helyben hagyta.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi: az Alkotmánybíróság – ahogy az OVB is említi a kifogásolt határozatában – a 121/2009. (XII. 17.) határozattal 2010. december 31. napjával megsemmisítette a régi Jat.-ot. Időközben az Országgyűlés megalkotta a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: új Jat.), amely – néhány, a 32. § (2) bekezdésben felsorolt rendelkezés kivételével – 2011. január 1-jén lépett hatályba.

Az új Jat. a korábitól eltérően nem ismeri az elvi állásfoglalást. Ennek következtében elvi állásfoglalás kibocsátására az Országgyűlésnek már nincs hatásköre, így a kérdésben tartott eredményes népszavazás lehetetlen eljárásra kötelezné az Országgyűlést.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke,  
az aláírásban akadályozott  
*Dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 951/H/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában

## 98/2011. (XI. 17.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 138/2011. (VIII. 9.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 138/2011. (VIII. 9.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező 2011. július 7-én az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a szabadságvesztését töltő elítélt számára kötelező legyen a munkavégzés?”

Az OVB 2011. augusztus 1-jén megtartott ülésén megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvényben (továbbiakban: Ve.) meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, így az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát – az Nsztv. 2. §-ára, illetve a Ve. 117. § (1) bekezdésére tekintettel – hitelesítette.

A kifogástevők 2011. augusztus 22-én, a Ve. 130. § (1) bekezdésében meghatározott 15 napos jogvesztő határidőn belül kifogást nyújtottak be az OVBh. ellen, kérve az Alkotmánybíróságtól az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. A kifogástevők álláspontja szerint a kérdés sérti az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés *a)* és *b)* pontjait, ellentétes az Alkotmány 55. §-ban fogalmazott munkavégzés szabadságával, továbbá a fogalmazása nem egyértelmű, ezért az OVB-nek a hitelesítést az Nsztv. 10. § *b)* és *c)* pontjai alapján meg kellett volna tagadni.

### II.

Az Alkotmánybíróság a következő jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Alkotmánynak a kifogást tevők által hivatkozott rendelkezései:

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

*a)* a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról,

*b)* hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről, illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról,”

„55. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra, senkit sem le-

het szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.

(2) A bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. A bíró köteles az elé állított személyt meghallgatni és írásbeli indokolással ellátott határozatban szabadlábra helyezéséről vagy letartóztatásáról haladéktalanul dönten.

(3) Az, aki törvénytelen letartóztatás vagy fogvatartás áldozata volt, kártérítésre jogosult.”

2. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

3. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó, jelen ügyben alkalmazott szabályai:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás.

Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.].

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megalapította, hogy a kérdés a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek megfelel.

3. Az Alkotmánybíróság a kifogást részben találta megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során számos határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igen-nel vagy nem-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés (...) el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 895.]

Az a kérdés, miszerint „Egyetért-e Ön azzal, hogy a szabadságvesztését töltő elítélt számára kötelező legyen a munkavégzés?” sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felel meg. Sem a választópolgár, sem a jogalkotó nem tudja ugyanis eldönteni, hogy a „szabadságvesztését töltő elítélt” fogalma pontosan kikre, azaz milyen személyi körre vonatkozik, például bármely végrehajtási fokozatban szabadságvesztését töltő elítélre vonatkozik-e, vagy csak egyes fokozatokban (fog-

házban, börtönben vagy fegyházban) szabadságvesztésüket töltő elítéltekre, valamint hogy vonatkozik-e a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bv.tvr.) 42. § (1) bekezdés *f*) pontja szerinti magánelzárás fenyítés alatt álló elítéltre vagy sem. Továbbá azért sem egyértelmű a kérdés, mert sem a választópolgár, sem a jogalkotó által nem dönthető el egyértelműen, hogy a „munkavégzés” pontosan milyen munkákra terjed ki, például csak a Bv.tvr. 33. § (1) bekezdés *d*) pontjában foglalt, a büntetés-végrehajtási intézet által kijelölt, díjazás ellenében végzett munkára, esetleg csak a Bv.tvr. 33. § (1) bekezdés *e*) pontjában foglalt, a büntetés-végrehajtási intézet tisztántartását és ellátását szolgáló, díjazás nélkül végzett munkára, esetleg ezen kategóriák valamelyikén belül csak egyes, meghatározott típusú munkákra, netalán a két munkatípus bármelyikébe tartozó munkák teljes spektrumára.

Ezenkívül mivel az elítéltek munkavégzésére vonatkozóan már a hatályos jog is tartalmaz szabályokat, ezért nem egyértelmű, hogy a jogalkotónak a népszavazásra feltenni kívánt ezen kérdés igennel történő megválaszolása esetén a hatályos jogi megoldás megerősítésére, hatályon kívül helyezése vagy módosítása vonatkozásában milyen jogalkotási kötelezettsége keletkezne. Az Alkotmánybíróság korábban megállapította, hogy az Nsztv. 13. § (1) bekezdése ugyan nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402–403.; 68/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 615, 619.], de a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás [99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2007, 815, 818.]. Mivel a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem foglalja magába egyértelműen, hogy a kérdés igennel történő megválaszolása a Bv.tvr. 33. § (1) bekezdés *d*) és *e*) pontja, 36. § (1) bekezdés *d*) és *l*) pontja, illetve (5) bekezdés *b*) pontja, 44. és 45. §-a, továbbá a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet II. fejezet IV. címe (101–134. §§) vonatkozásában a jogalkotóra milyen kötelezettséget telepítene, ezért az Alkotmánybíróság erre tekintettel is megállapította, hogy a kérdés az Nsztv. 13. § (1) bekezdésben foglalt egyértelműség követelményének nem felel meg.

Mindezekre tekintettel – az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműség hiánya miatt – az Alkotmánybíróság a 138/2011. (VIII. 9.) OVB határozatot megsemmisítette, és az Országos Választási Bizottságot a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján új eljárásra utasította. Az Alkot-

mánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám. 1257/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában.

## 100/2011. (XI. 24.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 150/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.



## I n d o k o l á s

## I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 150/2011. (IX. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívének a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató továbbra is köteles legyen a rendes felmondást megindokolni?” Az OVB szerint a benyújtott aláírásgyűjtő ív a törvényekben foglalt formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek megfelel.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen. Ebben az indítványozók egyrészt azért kérték az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, mert álláspontjuk szerint a felvetett kérdést a hatályos jogszabályok rendezik, de ez a körülmény a kérdésből nem derül ki, így az megtéveszti a választópolgárokat. Másrészt arra hivatkoztak, hogy a „rendes felmondás” és a „továbbra is” fordulat tartalma a választópolgárok számára nem egyértelmű. Végül előadták, hogy az OVB határozatképessége a jegyzőkönyv hiánya miatt aggálymentesen nem állapítható meg.

## II.

1. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) vonatkozó rendelkezése:

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

2. A Ve. érintett rendelkezései:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. A kifogást tevők alapvetően arra hivatkoztak, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdéséből eredő egyértelműség követelményének.

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdését. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogköre – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Or-

szágyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.]

Az Alkotmánybíróság – az Nsztv. 8. § (4) bekezdésével összefüggésben – azt is kifejtette, hogy az Nsztv. nem zárja ki, hogy a hatályos jogszabályi környezetre, így akár több jogszabály összességére vonatkozó kérdés az OVB hitelesítése alapján népszavazás tárgya lehessen [84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 701.; 4/2009. (II. 4.) AB határozat, ABH 2009, 87, 92.]. Más határozataiban pedig rámutatott: az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 896.]. Az Alkotmánybíróság a 74/2008. (V. 22.) AB határozatában külön kiemelte: „a kérdéssel szemben nem alkotmányos követelmény, hogy a kezdeményező pontosan megjelölje, hogy az adott fogalmat mely jogszabály tartalmazza”. Utalt továbbá arra, hogy a kérdésben szereplő „továbbra is” fordulatból a választópolgár egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatja, mire (milyen tartalmú törvényi szabályozás fenntartására) irányul a kérdés (ABH 2008, 646, 650.).

2.2. A jelen vizsgálat tárgyát képező kérdés a munkáltatói rendes felmondás indokolásával függ össze. A kifogást tevők szerint a kérdés egyrészt – figyelemmel a hatályos szabályozásra – megtévesztő, másrészt nem lehet tudni, mit jelent a „rendes felmondás”, illetve a „továbbra is” fordulat.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 87. § (1) bekezdése sorolja fel a munkaviszony megszüntetésének eseteit. A *b)* pont értelmében a munkaviszony megszüntethető rendes felmondással. Az erre vonatkozó további szabályokat az Mt. a „Rendes felmondás” cím alatt foglalja össze (87–94. §). A 89. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a „határozatlan idejű munkaviszonyt mind a munkavállaló, mind a munkáltató felmondással megszüntetheti, ettől érvényesen eltérni nem lehet.” A rendes felmondás tehát a határozat-

lan idejű munkaviszony egyoldalú jognyilatkozattal történő megszüntetését jelenti. Ehhez kapcsolódóan az Mt. 89. § (2) bekezdése előírja, hogy a munkáltató – kivéve, ha a munkavállaló az Mt. szerinti nyugdíjasnak minősül – köteles felmondását megindokolni. Az indokolásból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie.

Az Mt. említett szabályai – a nyugdíjas munkavállalókra vonatkozó, 2000-ben beiktatott kivételtől eltekintve – hatályba lépésüktől kezdve változatlan tartalommal élnek.

A fentiekből következik, hogy a munkáltató jelenleg is köteles a rendes felmondását indokolni. Azonban önmagában emiatt, illetve azért, mert „igen” válasszal a választópolgárok a hatályos szabályok fenntartását támogatják, a kérdés nem tekinthető megtévesztőnek. Az indítványozók által kifogásolt „továbbra is” fordulat valójában épp azt juttatja kifejezésre, hogy a kérdésre adott „igen” válasszal szavazók a hatályos rendszer fenntartását, míg a „nem”-mel annak megváltoztatását, a munkáltatói indokolási kötelezettség megszüntetését támogatják. Ezzel együtt az is egyértelmű, hogy eredményes népszavazás nyomán a jogalkotót terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen tartalommal.

Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi: a kérdés megfogalmazására olyan körülmények között került sor, amikor nyilvánosságot kapott, hogy folynak az új Munka Törvénykönyvének előkészületei. Társadalmi vita folyik a tervezett változtatásokról, így a munkaviszony munkáltató által történő megszüntetésének feltételeiről. A népszavazási kezdeményezés ebben a társadalmi vitában való állásfoglalásra irányul. Miután a kérdés tartalmát képező rendelkezés az Mt. elfogadása óta változatlan, széles körben, mind a munkáltatók, mind a munkavállalók körében ismert szabály. Így e körülményekre figyelemmel sem helytálló a kérdés megtévesztő, illetve félrevezető jellegére alapított érvelés.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az Nsztv. 13. § (1) bekezdésének sérelmére alapozott kifogást.

3. A kifogást tevők az OVB eljárását is sérelmezték annyiban, hogy a jegyzőkönyv hiánya miatt kétséges volt az OVB határozatképessége. Az Alkotmánybíróság – jogorvoslati jogkörében eljárva – megállapította, hogy az OVB-nek a jelen ügyben vizsgált kérdés hitelesítésével foglalkozó üléséről készült jegyzőkönyv, s ebből, valamint a jelenléti ívből kiderül, hogy az OVB a kifogás tárgyává tett határozat meghozatalakor határozatképes volt. Így az indítványozók hivatkozása e vonatkozásban sem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság ezért az OVBh.-t a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történő megjelentetésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1366/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 138. számában.

## 101/2011. (XI. 24.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak országos népszavazás kitzzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 151/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 150/2011. (IX. 9.) OVB határozatával (a továbbiak-

ban: OVBh.) hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívének a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyet-ért-e Ön azzal, hogy a munkáltató továbbra is köteles legyen a rendkívüli felmondást megindokolni?” Az OVB szerint a benyújtott aláírásgyűjtő ív a törvényekben foglalt formái, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek megfelel.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a törvényes határidőn belül kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen. Ebben az indítványozók egyrészt azért kérték az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását, mert álláspontjuk szerint a felvetett kérdést a hatályos jogszabályok rendezik, de ez a körülmény a kérdésből nem derül ki, így az megtéveszti a választópolgárokat. Másrészt arra hivatkoztak, hogy a „rendkívüli felmondás” és a „továbbra is” fordulat tartalma a választópolgárok számára nem egyértelmű. Végül előadták, hogy az OVB határozatképessége a jegyzőkönyv hiánya miatt agálymentesen nem állapítható meg.

##### II.

1. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (Nsztv.) vonatkozó rendelkezése:

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

2. A Ve. érintett rendelkezései:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a

népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a közársasági elnököt is.

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. A kifogást tevők alapvetően arra hivatkoztak, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdéséből eredő egyértelműség követelményének.

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdését. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltejtett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogköre – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.;

24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

Az Alkotmánybíróság – az Nsztv. 8. § (4) bekezdésével összefüggésben – azt is kifejtette, hogy az Nsztv. nem zárja ki, hogy a hatályos jogszabályi környezetre, így akár több jogszabály összességére vonatkozó kérdés az OVB hitelesítése alapján népszavazás tárgya lehessen [84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 701.; 4/2009. (II. 4.) AB határozat, ABH 2009, 87, 92.]. Más határozataiban pedig rámutatott: az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 896.]. Az Alkotmánybíróság a 74/2008. (V. 22.) AB határozatában külön kiemelte: „a kérdéssel szemben nem alkotmányos követelmény, hogy a kezdeményező pontosan megjelölje, hogy az adott fogalmat mely jogszabály tartalmazza”. Utalt továbbá arra, hogy a kérdésben szereplő „továbbra is” fordulatból a választópolgár egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatja, mire (milyen tartalmú törvényi szabályozás fenntartására) irányul a kérdés (ABH 2008, 646, 650.).

2.2. A jelen vizsgálat tárgyát képező kérdés a munkáltatói rendkívüli felmondás indokolásával függ össze. A kifogást tevők szerint a kérdés egyrészt – figyelemmel a hatályos szabályozásra – megtevesztő, másrészt nem lehet tudni, mit jelent a „rendkívüli felmondás”, illetve a „továbbra is” fordulat.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 87. § (1) bekezdése sorolja fel a munkaviszony megszüntetésének eseteit. A c) pont értelmében a munkaviszony megszüntethető rendkívüli felmondással. Az erre vonatkozó további szabályokat az Mt. a „Rendkívüli felmondás” cím alatt foglalja össze (96. §). A 96. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a „munkáltató, illetve a munkavállaló a munkaviszonyt rendkívüli felmondással megszüntetheti, ha a másik fél

a) a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettséget szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy

b) egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi. Ettől érvényesen eltérni nem lehet.” A rendkívüli felmondás tehát a munkaviszony azonnali hatályú megszüntetését jelenti egyoldalú jognyilatkozattal abban az esetben, ha a munkavállaló vagy a munkáltató a törvényben meghatározott súlyos kötelezettségszegést követ el vagy magatartása egyébként erősen kifogásolható. Az Mt. 96. § (2) bekezdése értelmében a rendkívüli felmondás indoka tekintetében a 89. §

(2) bekezdését kell megfelelően alkalmazni. E hivatkozott – egyébként a rendes felmondásra vonatkozó szabályok között szereplő – rendelkezés előírja, hogy a munkáltató – kivéve, ha a munkavállaló az Mt. szerinti nyugdíjasként minősül – köteles felmondását megindokolni. Az indoklásból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie. Vita esetén a felmondás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania. Az Mt. azt is előírja, hogy a munkáltatói rendkívüli felmondás közlése előtt lehetőséget kell adni a munkavállalónak a tervezett intézkedés indokainak megismerésére és a vele szemben felhozott kifogások elleni védekezésre, kivéve, ha az eset összes körülményeiből következően ez a munkáltatótól nem várható el.

A fentiekből következik, hogy a munkáltató jelenleg is köteles a rendkívüli felmondását indokolni. Azonban önmagában emiatt, illetve azért, mert „igen” válasszal a választópolgárok a hatályos szabályok fenntartását támogatják, a kérdés nem tekinthető megtévesztőnek. Az indítványozók által kifogásolt „továbbra is” fordulat valójában épp azt juttatja kifejezésre, hogy a kérdésre adott „igen” válasszal a szavazók a hatályos rendszer fenntartását, míg a „nem”-mel annak megváltoztatását, a munkáltatói indoklási kötelezettség megszüntetését támogatják. Ezzel együtt az is egyértelmű, hogy eredményes népszavazás nyomán a jogalkotót terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen tartalommal.

Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi: a kérdés megfogalmazására olyan körülmények között került sor, amikor nyilvánosságot kapott, hogy folynak az új Munka Törvénykönyvének előkészületei. Társadalmi vita folyik a tervezett változtatásokról, így a munkaviszony munkáltató által történő megszüntetésének feltételeiről. A népszavazási kezdeményezés ebben a társadalmi vitában való állásfoglalásra irányul. Mivel a kérdés tartalmát képező rendelkezés az Mt. elfogadása óta változatlan, széles körben, mind a munkáltatók, mind a munkavállalók körében ismert szabály. Így e körülményekre figyelemmel sem helytálló a kérdés megtévesztő, illetve félrevezető jellegére alapított érvelés.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az Nsztv. 13. § (1) bekezdésének sérelmére alapozott kifogást.

3. A kifogást tevők az OVB eljárását is sérelmezték annyiban, hogy a jegyzőkönyv hiánya miatt kétséges volt az OVB határozatképessége. Az Alkotmánybíróság – jogorvoslati jogkörében eljárva – megállapította, hogy az OVB-nek a jelen ügyben vizsgált kérdés hitelesítésével foglalkozó üléséről készült jegyzőkönyv, s ebből, valamint a jelenléti ívből kiderül, hogy az OVB a kifogás tárgyává tett határozat meghozatalakor határozatképes volt. Így az indítványozók hivatkozása e vonatkozásban sem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság ezért az OVBh.-t a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történő megjelentetésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1367/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 138. számában.

## 102/2011. (XI. 24.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 156/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Magánszemély 2011. augusztus 2-án országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív minta-

példányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató a munkaviszonyt rendkívüli felmondással továbbra is csak akkor szüntesse meg, ha a munkavállaló a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi?”

Az OVB a 156/2011. (IX. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívét hitelesítette.

Határozatát azzal indokolta, hogy a beadványozó által beadott aláírásgyűjtő ív a törvényben meghatározott formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért hitelesítésének akadályja nincs.

A 156/2011. (IX. 9.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2011. évi 104. számában, 2011. szeptember 9-én jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2011. szeptember 16-án – határidőben – érkezett két magánszemélytől kifogás. A kifogást tevők szerint az OVBh. jogszabálysértő, mert a kérdés több alkérdést is tartalmaz, amelyre külön is válaszolni lehetne és a szövegezés nem egyértelmű. Mindezekre tekintettel kérték az OVBh. megsemmisítését, valamint az OVB új eljárásra utasítását.

## II.

Az Alkotmánybíróság a 163/2011. (IX. 9.) OVB határozat ellen benyújtott kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv. és a Ve. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány: „2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

Nsztv.: „10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Ve.: „130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével

kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Alkotmánybíróság a kifogás kapcsán azt vizsgálta, hogy a hitelesítésre benyújtott aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés megfelel-e az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség kritériumának.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során többször megállapította, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének alkotmányos garanciája. A népszavazásra bocsátott kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára is egyértelműnek kell lennie. A népszavazásra feltett kérdésnek egyrészt a választópolgári egyértelműség követelménye szerint egyértelműen eldönthetőnek kell lennie, arra a választópolgárnak „igen” vagy „nem” válasszal kell tudnia felelni. A jogalkotói egyértelműség másrészt megkívánja, hogy az Országgyűlés el tudja dönteni, a népszavazás eredményeként milyen tartalmú jogalkotási kötelezettség terheli.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vizsgált esetben a kérdés nem sérti a választópolgári egyértelműség követelményét. A kezdeményezésben szereplő eldönthető kérdés „igen”-rel, illetve „nem”-mel egyértelműen megválaszolható. A kérdés tartalma világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, a választópolgár előre fel tudja mérni döntésének a várható következményeit. A kérdésben szereplő „továbbra is csak” fordulatból a választópolgár egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatja, hogy a kérdés mire (milyen tartalmú törvényi szabályozás fenntartására) irányul.

A választópolgári egyértelműség körében az Alkotmánybíróság a kifogás alapján azt is vizsgálta, hogy az alá-

írásgyűjtő ív mintapéldányán szereplő kérdés nem áll-e több, különálló kérdésből. Az először az 52/2001. (XI. 29.) AB határozatban megfogalmazott követelmények szerint: „Önmagában az, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több tagmondatból áll, nem sérti az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményét. Ha azonban a kérdés több olyan alkérdésből áll, amelyek el- lentmondanak egymásnak, amelyek egymáshoz való vi- szonya nem egyértelmű, vagy amelyek nem következnek egymásból, illetve amelyek tartalmilag egymáshoz nem kapcsolódnak, nemcsak az Nsztv. 13. § (1) bekezdése sérül, hanem csorbul az Alkotmány 2. § (2) bekezdésén alapuló népszavazáshoz való jog is.” (ABH 2001, 399, 405.)

A vizsgált kérdés elemei jelen esetben egymással tartal- mi kapcsolatban állnak, és nem mondanak ellent egymás- nak, ezért az Alkotmánybíróság e tekintetben sem állapí- totta meg azt, hogy a kérdés ellentétes az Nsztv. 13. § (1) bekezdésével.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVB 156/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1371/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 138. számában.

## 104/2011. (XI. 24.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 75/2009. (II. 27.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz- lönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 75/2009. (II. 27.) OVB határozatával (a továbbiak- ban: OVBh.) úgy döntött, hogy az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesíti. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2002. június 15-ei állapot szerint hatályos termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szerinti – családi gazdálkodót első helyen illesse meg elő- vásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén?”

Az OVBh. indoklásában utalt arra, hogy az OVB egy korábbi [170/2007. (VII. 18.) OVB határozat] határozatá- val a jelen eljárás tárgyát képező kezdeményezéssel azo- nos tartalmú kérdést már hitelesített, melyet az Alkot- mánybíróság 126/2008. (X. 22.) AB határozatával hely- benhagyott. A 170/2007. (VII. 18.) OVB határozatban hi- telesített kérdésben 2009. február 22-én járt le a kezdemé- nyezők részére az aláírások összegyűjtésére rendelkezésre álló, az Alkotmány 28/E. §-ában meghatározott négy hó- napos határidő. Az országos népszavazásról és népi kezde- ményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 12. § c) pontja szerint, ha az OVB az aláírásgyűjtő ívet hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határ- idő eredménytelen elteltéig. 2007. augusztus 24-én újból, a jelen eljárás tárgyát képező kezdeményezéssel azonos tartalmú kérdés hitelesítését nyújtották be, amelyet a 352/2007. (IX. 12.) OVB határozatában hitelesített, majd az Alkotmánybíróság a 9/2009. (II. 13.) AB határozatával – a kérdés védettsége okán – azt megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az OVBh. indoklása szerint jelenleg nincs olyan kezde- ményezés, amely azonos tárgya miatt az Nsztv. 12. §-a szerinti védettséget élvezne. Mindezek alapján az OVB a kezdeményezést hitelesítette.

A kifogással érintett határozat a Magyar Közlöny 2009. évi 24. számában, 2009. február 27-én jelent meg. A kifogást 2009. március 13-án – határidőben – terjesztették elő az OVB-nél.

A kifogást benyújtó szerint az OVB-nek meg kellett volna tagadnia a hitelesítést. Álláspontja szerint a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. §-ában megfogalmazott egyértelműség követelményének, mert a választópolgár nem ismeri az elővásárlási jog természetét, nem érti, miképp illetheti meg a családi gazdálkodót az első helyen. A kérdés azért sem világos, mert nem határozza meg, hogy melyik családi gazdálkodóra vonatkozik. Véleménye szerint a népszavazás jogával való visszaélés történik, mivel ugyanezen a kérdésben már több alkalommal is hitelesítésre került az aláírásgyűjtő ív, azonban az aláírások összegyűjtésére mégsem került sor. A rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás elve sérül azáltal, hogy ugyanazon kérdésben sorozatosan hitelesítésre kerülnek a kezdeményezések, melynek következtében kikerülhetővé, többszörösen meghosszabbíthatóvá válik az Nsztv. által az aláírások összegyűjtésére előírt négy hónapos határidő.

## II.

### 1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/E. § Országos népszavazás elrendelésére irányuló állampolgári kezdeményezés esetén négy hónapig, országos népi kezdeményezés esetén két hónapig lehet aláírást gyűjteni.”

### 2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„12. § Ha az Országos Választási Bizottság az aláírásgyűjtő ívet, illetőleg a kérdést hitelesítette, ugyanazon tartalmú kérdésben nem nyújtható be aláírásgyűjtő ívek újabb mintapéldánya (2. §), illetőleg népszavazás elrendelésére irányuló újabb kezdeményezés (9. §)

(...)

c) az aláírásgyűjtő ívek benyújtására rendelkezésre álló határidő eredménytelen elteltéig.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

### 3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) érintett rendelkezése:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (1), valamint (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az Alkotmánybíróság elsőként a kérdés egyértelműségével kapcsolatos kifogásokat vizsgálta.

2.1. Az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatban (ABH 2003, 208.) valamint a 14/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABH 2007, 251, 254–255.) a jelen ügyben vizsgált kérdésről megállapította, hogy az abban szereplő (szak)kifejezések a kérdés egészének értelmezhetőségét nem zavarják. A népszavazást kezdeményezők változatlanul ahhoz kérik a választópolgárok támogatását, hogy a 2002. június 15-én hatályos, a termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény szerinti családi gazdálkodót az első helyen illesse meg elővásárlási jog termőföld vagy tanya vásárlása esetén.

2.2. Az Alkotmánybíróság a népszavazást kezdeményezők szándékát nem vizsgálhatja, ezért a kérdés egyértelműségi vizsgálatok nem értékelheti, hogy a kérdésbeli közbevetés beillesztése miatt a kezdeményezők ahhoz kérik a választópolgárok támogatását, hogy az Országgyűlés Magyarország valamennyi családi gazdálkodója számára első helyen biztosítsa az elővásárlási jogot, és nem csupán az eladásra kerülő föld vagy tanya közvetlen szomszédságában földet vagy tanyát birtokló családi gazdálkodó számára.

2.3. Az OVB és az Alkotmánybíróság „kizárólag csak azt vizsgálhatja, hogy a konkrét kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi feltételeknek. Az azonos tárgykörben benyújtott népszavazási kezdeményezések kezdemé-



nyezőinek felelőssége, hogy a népszavazási kampányidőszakban felhívják az állampolgárok figyelmét döntéseik esetleges következményeire” [101/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 840, 847.; 102/2007. (XII. 12.) AB határozat, ABH 2007, 855, 862.]. A termőföldre vonatkozó elővásárlási joggal kapcsolatban népszavazásra bocsátandó kérdések egymásra gyakorolt hatását az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja.

3. Az Alkotmánybíróság a rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás elvének sérelmét is vizsgálta. A jelen határozattal érintett kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát a 131/2002. (VII. 11.) OVB, 571/2006. (XI. 21.) OVB valamint a 170/2007. (VII. 18.) OVB határozataiban már hitelesítette, és azokat az Alkotmánybíróság a 15/2003. (IV. 18.) AB határozatban (ABH 2003, 208.), 14/2007. (III. 9.) AB határozatban (ABH 2007, 251.), valamint a 126/2008. (X. 22.) AB határozatban (ABH 2008, 1012.) népszavazásra bocsáthatónak találta. Ezt követően a Ve. 118. § (1) bekezdése alapján az Országos Választási Iroda hitelesítési záradékkal látta el az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtést a záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolataival lehetett volna megkezdeni. „A népszavazáshoz való jog, mint alanyi jog kiterjed a népszavazás kezdeményezésére, támogatására (beleértve az aláírást és aláírások gyűjtését), illetve a szavazásban való részvételre.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.] A népszavazást kezdeményezők tehát jogot szereztek arra, hogy megkezdjék az aláírásgyűjtést, az aláírásgyűjtést viszont mégsem kezdték meg. A Ve. 3. § d) pontjában foglalt, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlásra vonatkozó alapelvből nem következik, hogy a népszavazást kezdeményező köteles elkezdni az aláírások gyűjtését. A választási szervek által jogerősen hitelesített aláírásgyűjtési ív mintapéldánya csak feljogosít az aláírások gyűjtésére. Az Alkotmánybíróság az azonos helyzetet korábban elbíráló 102/2007. (XII. 12.) AB határozatban már kifejtette, hogy „[s]em az OVB, sem az Alkotmánybíróság nem vizsgálhatja a népszavazási kezdeményezések mögött álló vélt, vagy valós politikai szándékot; csak arról dönthet, hogy az adott kérdés megfelel-e az alkotmányi és törvényi követelményeknek. A hatályos szabályozás alapján a népszavazás kezdeményezőjének nincs olyan, az Alkotmányon vagy valamely törvényen alapuló jogi kötelezettsége, hogy az aláírásgyűjtő ív hitelesítését követően meg is kezdje az aláírásgyűjtést, illetve a gyűjtött aláírásokat az Alkotmány 28/E. §-a szerinti határidőn belül benyújtsa az OVB-hez.” (ABH 2007, 855, 863.)

4. Az Alkotmánybíróság vizsgálta továbbá, hogy joggal való visszaélésnek minősül-e az, hogy az Alkotmány 28/E. §-ában meghatározott négy hónapos aláírásgyűjtési időszak meghosszabbodik azáltal, hogy az aláírásgyűjtésre jogot szerzett személyek nem gyűjtenek aláírást, hanem az időszak lejártakor az adott kérdésre vonatkozóan ismételten országos népszavazási kezdeményezést nyújtanak be. A 102/2007. (XII. 12.) AB határozatban az Alkot-

mánybíróság megállapította, hogy „az újra benyújtott kérdés új népszavazási kezdeményezésnek minősül. Így bár a »kampányidőszak« meghosszabbodik, a vitatott téma hosszabb ideig marad a közérdeklődés, közbeszéd középpontjában, ez az aláírások gyűjtésének határidejét nem hosszabbítja meg. Az elsőként benyújtott kezdeményezés aláírási ívein gyűjtött aláírások nem használhatóak ugyanis fel a későbbiekben benyújtott kezdeményezés során. Ez többek között a Ve. 118. § (1) bekezdéséből is következik, mely szerint az »aláírásgyűjtést a hitelesítési záradékkal ellátott aláírásgyűjtő ív másolatával lehet megkezdeni.«” (ABH 2007, 855, 862.)

5. Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy az OVBh. által hitelesített kérdés az Nsztv. 13. §-ában foglalt egyértelműség követelményének megfelel, illetve annak kapcsán nem állapítható meg a rendeltetésszerű és jóhiszemű joggyakorlás elvének sérelme sem.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az OVBh.-ban foglalt döntést helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k., *Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k., *Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 331/H/2009.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 138. számában.

**105/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 33/2011. (IV. 12.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 33/2011. (IV. 12.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kifogást tevők 2011. március 7-én országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: »Egyetért-e azzal, hogy az Országgyűlés alkotson törvényt arra, hogy a „KÉRDÉSEK AZ ÚJ ALKOTMÁNYRÓL” kérdőíven visszaküldött válaszokat a Magyar Országos Közjegyzői Kamara Elnöksége, mint közjegyzőkből álló testület összesítse és az így kapott eredményről állítson ki tanúsítványt, majd e tanúsítványt küldje meg az új Alkotmány elfogadása előtt valamennyi országgyűlési képviselőnek.«

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mely szerint „[a] népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Az OVB érvelése szerint »[n]em tekinthető egyértelműnek az a kezdeményezés, amely több kérdést tartalmaz, amelyekről a választópolgárnak nincs módja külön-külön véleményt nyilvánítani. Jelen esetben az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés több alkérdésből tevődik össze, így a kérdésre (kérdésekre) nem lehet egy „igen”-nel vagy „nem”-mel felelni.«

Az OVB ezen túlmenően megállapította, „a népszavazási eljárás jogszabályokban meghatározott időtartamára és folyamatára tekintettel a népszavazásra feltenni kívánt kérdés lehetetlen célra irányul, ezáltal a kérdés a Testület

álláspontja szerint értelmezhetetlen, nem egyértelmű. A kérdés hitelesítése esetén az aláírásgyűjtésre rendelkezésre álló határidő a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tárgyán több hónappal túlmutatna, a választópolgároknak pedig egy, már idejélmúlt kérdés támogatásáról kellene dönteniük.”

Az OVB megállapította, hogy mindezekre tekintettel „a kérdés nem felel meg sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének, (...) nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe és megfogalmazása sem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek”, ezért az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését az Nsztv. 10. §-ának a) és c) pontjára, valamint 13. § (1) bekezdésére tekintettel megtagadta. Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 38. számában, 2011. április 12-én került közzétételre. A kezdeményezők 2011. április 20-án – a törvényes határidőn belül – kifogást nyújtottak be melyben kérték, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az OVB kifogással támadott határozatát, és utasítsa új eljárásra az OVB-t.

A kifogást tevők szerint az OVBh. indokolása jogszállásértő. Álláspontjuk szerint a kezdeményezésben szereplő kérdés megfelel mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének, mivel arra egyetlen „igen” vagy „nem” szavazattal lehet válaszolni. Hozzátették: »az OVB tagjai nyelvész, illetve magyar nyelv és irodalom szakterületen bölcsész diplomával nem rendelkeznek, ezért a kérdés nyelvi „érthetősége” olyan szakkérdés, amelyben – szakértő bevonása nélkül – nem dönthettek volna, egyszerű többségi szavazás útján.«

A kifogást tevők vitatták azt is, hogy a kérdés lehetetlen célra irányulna. »Indítványozók álláspontja szerint a kérdés mindaddig, amíg ezeknek az adatoknak a számbavétele és hitelesítése nem történik meg, nem tekinthető okafo-gyottnak. A kérdés ugyanis nem tartalmazza, hogy mely új Alkotmányról van szó. Az Országgyűlés által 2011. április 18-án elfogadott dokumentum, ugyanis nem Alkotmány, hanem Alaptörvényként került elfogadásra. A népszavazási kérdést megfogalmazó választópolgárok célja az volt, hogy „az emberek” által a kérdőívekre adott válaszokat (mintegy az emberek nyilatkozatait összesítő eredményként) a jövőbeni új Alkotmány elfogadása előtt ismerjék meg az országgyűlési képviselők. Az Országgyűlés által elfogadott „Alaptörvény” ugyanis nem tekinthető a népszavazási kérdésben foglalt „új Alkotmány” szövegrésszel azonosnak.«

Az indítványozók kifejtették továbbá: „a kérdés megfogalmazása kizárólag a választópolgárokra tartozik. Nincs olyan jogszabály, amely tiltaná a bővített mondatból álló kérdés megfogalmazását, vagy a kérdés megfogalmazására meghatározott betűhelyszámot írta elő.”

A kifogást tevők mindezekon túlmenően az OVB eljárását jogsértőnek találták egyrészt amiatt, hogy nem előbb hozott határozatot, másrészt amiatt, hogy az OVB 2011. április 4-ei üléséről készült jegyzőkönyvet nem tették közzé.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg a választópolgári egyértelműség követelményének [Nsztv. 13. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 33/2011. (IV. 12.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 620/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**106/2011. (XII. 2.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 65/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 65/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § *c*) pontja alapján megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának időtartama az álláskeresővé válást megelőzően folyamatosan munkaviszonyban töltött idő egyötödénél, de legfeljebb 270 napnál kevesebb ne lehessen?”

Az OVB a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek.

Az OVB úgy ítélte meg, hogy „a népszavazásra feltenni kívánt kérdés megtévesztő, ugyanis a ’legfeljebb’ és a ’kevesebb’ szavak egyidejű alkalmazása nyelvtanilag nem értelmezhető, értelemzavaró kapcsolat áll fenn a mondatban.”

A kifogás tevő álláspontja szerint az OVBh. nem megalapozott, az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megfelel mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének. Álláspontja szerint a „legfeljebb” és a „kevesebb” szavak a kérdésben nem állnak szemantikai ellentétben. A kérdésből egyértelműen következik, hogy az álláskeresői járadék folyósításának időtartama – igen válasz esetén – a jogszerző idő egyötöde, de az

eredményes népszavazás alapján 270 napnál hosszabb folyósítási idő megállapítására a törvényhozónak jogalkotási kötelezettsége. A kérdésben szereplő megfogalmazás a jogi nyelvben és a köznyelvben is gyakran alkalmazott fordulat, amelynek egyértelműségét vitatva a jogrendszer számos rendelkezését lehetne megkérdőjelezni. Hangsúlyozza, hogy a leghosszabb jogosultsági időre utaló megfogalmazás az álláskeresői járadék hagyományos szabályain alapuló pontos és világos követelményt jelenít meg.

## II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„3. § (1) Népszavazás kitzűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

2. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét

lét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § *h*) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A kifogás megalapozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.]

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a „legfeljebb” és „kevesebb” szavak egyidejű alkalmazása nem teszi nyelvtanilag értelmezhetetlenné a kérdést.

A kérdés nem megtévesztő, tartalma egyértelműen megállapítható: a jogalkotó úgy határozza meg az álláskezesési járadék folyósításának időtartamát, hogy az ne legyen az álláskeresővé válást megelőzően folyamatos munkaviszonyban töltött idő egyötödénél kevesebb, azonban ha a jogszerző idő egyötöde meghaladja a 270 napot, 270 napnál ne legyen kevesebb.

A kérdés mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményeit kielégíti.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés hitelesítése – az OVBh. indoklásában felsorakoztatott indokok alapján – az Nsztv. 13. §-ában szabályozott egyértelműség hiányára hivatkozással nem tagadható meg. Ezért az Alkotmánybíróság a Ve. 130. § (3) bekezdése alapján az OVBh.-t megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 977/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 107/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 67/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 67/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri. Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a tankötelezettség annak a tanévnek a végéig tartson, amelyben az érintett személy a 18. életévét betöltötte?”

Az OVB a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműség követelménynek. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni. Az OVB álláspontja szerint a népszavazására feltenni kívánt kérdés a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza, és azt sugallja a választópolgároknak, hogy „igen” szavazatukkal a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaznak, valójában azonban a mai jogi szabályozást erősítenék meg, a „nem” válasz pedig értelmetlen lenne. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogás benyújtója szerint az OVBh.-ban kifejtett indokok megalapozatlanok. A kifogás hivatkozik az Alkot-

mánybíróság népszavazási kérdések egyértelműségének megítélésben kialakított gyakorlatára. Álláspontja szerint a kérdés maradéktalanul eleget tesz, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség Alkotmánybíróság által kialakított követelményének. A választópolgári egyértelműségnek – a kifogástevő szerint – önmagában a kérdés tartalma tekintetében kell fennállnia, ugyanis a választópolgár a kívánt szabályozás tartalmáról dönt, s nem arról, hogy az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás alapján milyen szabályozási megoldást kell választania. A kifogásban előadottak szerint nem sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményét sem. A jogalkotói egyértelműségnek az eredményes népszavazást követően kell fennállnia. Tekintettel arra, hogy a népszavazási eljárás során a szabályozási környezet megváltozhat, a parlamentnek a népszavazás eredményének ismeretében kell eldöntenie azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésből milyen – szabályozási, vagy a szabályozástól való tartózkodás – kötelezettsége származik. A kifogás rámutat arra, hogy a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan az OVB által felhozott kifogás alaptalan. A kérdés kötőereje – a választópolgárok és a jogalkotó számára is egyértelműen – arra terjed ki, hogy a tankötelezettség felső korhatára a 18. életév betöltéséig tartson.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2011. július 8-án nyújtották be az OVB-hez.

## II.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 67/2011. (VI. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 978/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 108/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 69/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 69/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában – az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontja alapján – megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaviszony egyoldalú megszüntetésére irányadó szabályok a 2011. január 1-jén hatályos szabályok szerint legyenek?”

Az OVB a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek.

Az OVB álláspontja szerint a kérdés nem felel meg sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének, mert nem egyértelműen meghatározott, hogy egy eredményes népszavazást követő jogalkotás milyen jogszabályokat, milyen módon és mértékben érintene.

A jogalkotó számára sem lenne egyértelmű, hogy ha egy eredményes ügydöntő népszavazáson a „nem” szavazatok lesznek többségben, terheli-e, s ha igen milyen jogalkotási kötelezettség.

A kifogás benyújtója szerint az OVBh.-ban kifejtett indokok megalapozatlanok. A kifogás hivatkozik az Alkotmánybíróság népszavazási kérdések egyértelműségének megítélésben kialakított gyakorlatára.

Alláspontja szerint a kérdés maradéktalanul eleget tesz, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség Alkotmánybíróság által kialakított követelményének. A választópolgári egyértelműségnek – a kifogástevő szerint – önmagában a kérdés tartalma tekintetében kell fennállnia, ugyanis a választópolgár a kívánt szabályozás tartalmáról dönt, s nem arról, hogy az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás alapján – az akkor hatályos jogszabályokkal összefüggésben – milyen szabályozási megoldást kell választania.

A kifogásban előadottak szerint nem sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményét sem. A jogalkotói egyértelműségnek az eredményes népszavazást követően kell fennállnia. Tekintettel arra, hogy a népszavazási eljárás során a szabályozási környezet megváltozhat, a parlamentnek a népszavazás eredményének ismeretében kell eldöntenie azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésből milyen – szabályozási, vagy a szabályozástól való tartózkodás – kötelezettség származik.

Az OVB álláspontja – a kifogásban kifejtettek szerint – alapvetően ellentétes a jogállamisággal és a népszavazás

intézményével. A kérdés valóban a hatályos norma szövegét idézi. „Azaz az állam elvárja az állampolgároktól, hogy megismerjék, megértsék a rendelkezést és aszerint alakítsák jogviszonyaikat. Lehetetlen tehát, hogy ezzel az elvárással egyidejűleg azt állítsa az állam, hogy a választópolgárok számára nem egyértelmű annyira, hogy eldönthessék, egyetértenek-e a szabály fenntartásával vagy hasonló tartalmú szabály ismételt megállapításával.” – indokolja álláspontját a kifogás tevő.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2011. július 8-án nyújtották be az OVB-hez.

## II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„3. § (1) Népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

2. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos

határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címmezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § *h*) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói

egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.]

A választópolgárok számára a kérdés alapján abban kell állást foglalniuk, hogy egyetértenek-e azzal, hogy a munkaviszony egyoldalú megszüntetésére a 2011. január 1-jén hatályos szabályok legyenek az irányadók.

Az Mt. 2011. január 1-jén hatályos szövege a munkaviszony egyoldalú megszüntetésének több módját, anyagi és eljárási garanciákkal körülbástyázva szabályozza, ennek megfelelően egy szerteágazó szabályrendszert tartalmaz. Bár a kérdés – megfogalmazása alapján – látszólag egyszerű, „igen”-nel vagy „nem”-mel megválaszolható, a választópolgárok számára egy sok elemből álló, összetett kérdést jelent. A választópolgárok nem tudják egyértelműen kinyilvánítani az akaratukat, mert nem tehetnek különbséget az egyes rendelkezések között aszerint, hogy melyek fenntartásával értenek egyet és melyekkel nem.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az OVB határozata megalapozott, az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének, így az OVB jogszerűen tagadta meg az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés hitelesítését. Ezért a kifogást elutasította, és az OVBh.-t helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 979/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.



**109/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 73/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-  
lönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 73/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a Munka Törvénykönyve szerinti alapszabadság mértéke a 2011. január 1-jén hatályos szabályokhoz képest ne csökkenjen?”

Az OVB a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni. Az OVB szerint a választópolgárok számára nem egyértelmű, hogy mi értendő a kérdésben meghatározott „2011. január 1-jén hatályos szabályok” alatt. A választópolgároktól ugyanis nem várható el, hogy a jogszabályok részletes tartalmával tisztában legyenek. Az OVB álláspontja szerint magából a népszavazási kérdésből ki kell derülnie, hogy a választópolgár aláírásával illetve szavazatával milyen kérdést támogat. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogás benyújtója szerint az OVBh.-ban kifejtett indokok megalapozatlanok. A kifogás hivatkozik az Alkotmánybíróság népszavazási kérdések egyértelműségének megítélésben kialakított gyakorlatára. Álláspontja szerint a kérdés maradéktalanul eleget tesz, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség Alkotmánybíróság által kialakított követelményének. A választópolgári egyértelműségnek – a kifogástevő szerint – önmagában a kérdés tartalma tekintetében kell fennállnia, ugyanis a választópolgár a kívánt szabályozás tartalmáról dönt, s nem arról, hogy az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás alapján milyen szabályozási megoldást kell választania. A kifogásban előadottak szerint nem sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményét sem. A jogalkotói egyértelműségnek az eredményes népszavazást követően kell fennállnia. Tekintettel arra, hogy a népszavazási eljárás során a szabályozási környezet megváltozhat, a parlamentnek a népszavazás eredményének ismeretében kell eldöntenie azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésből milyen – szabályozási, vagy a szabályozástól való tartózkodás – kötelezettsége származik. A kifogás rámutat arra, hogy a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan az OVB által felhozott kifogások is alaptalanok. A kérdés kötőereje – a választópolgárok és a jogalkotó számára is egyértelműen – arra terjed ki, hogy a munkavállalók alapszabadság mértéke ne csökkenjen a 2011. január 1-jén hatályos jogszabályokban biztosított mértékhez képest.

Az OVB határozata a Magyar Köz-  
löny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2011. július 8-án nyújtották be az OVB-hez.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az in-

dokok helyességére tekintettel a 73/2011. (VI. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 980/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 110/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 80/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 80/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az általános öregségi nyugdíjkorhatár előtt jogszerűen folyósított nyugdíj összege ne csökkenjen?”

Határozatában az OVB azzal érvelt, hogy a feltenni kívánt kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha magát az Alkotmányt, pontosabban annak 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmány módosítására azonban csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Így „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”.

Az országos népszavazás kezdeményezőinek egyike – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, s kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

A kifogástevő azt állította, hogy a népszavazási kérdés az OVB álláspontjától eltérően nem irányul alkotmánymódosításra. Az Alkotmány 70/E. §-ának hivatkozott (3) bekezdése alapján ugyanis az Országgyűlés számos szabályozási megoldás közül választhat, s egyáltalán nem köteles a nyugdíjrendszer, a nyugellátás módosítására. Amennyiben a kérdés eredményes népszavazáson támogatást kap, akkor az Országgyűlésnek pusztán tartózkodnia kellene az Alkotmány által lehetővé tett számos szabályozási megoldás egyikétől, jelen esetben: az általános öregségi nyugdíjkorhatár előtt jogszerűen folyósított nyugdíj összegének csökkentésétől.

A kifogástevő megjegyezte, hogy a népszavazás eredményéből következő módosítási moratórium alkalmazhatatlanná sem tenné az Alkotmány említett rendelkezését, mert jelen esetben a kérdés csak az ellátások egy részhalmozására: az általános öregségi nyugdíjkorhatár előtt jogszerűen folyósított nyugdíj összegének csökkentésétől való tartózkodásra vonatkozik.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

### II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.”

„70/E. § (3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...).”

3. A Ve. érintett rendelkezése:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás megalapozott.

1. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az OVB az Nsztv. 10. § b) pontjára hivatkozva tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az OVBh. indoklása szerint az adott kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – az OVB álláspontjával ellentétesen – úgy ítélte meg, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésnek nem tárgya az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének módosítása. A kérdés eredményes népszavazáson történő támogatása esetén egyáltalán nem lenne szükség az Alkotmány hivatkozott 70/E. § (3) bekezdésének megváltoztatására. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megalapozatlannak találta, azt megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 981/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 111/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tár-

gyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 84/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 84/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevével – országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaviszonyban járó szabadság kiadására vonatkozó szabályok a 2011. január 1-jén hatályos szabályok szerint legyenek?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, mert a választópolgárok számára nem egyértelmű mi értendő a „2011. január 1-jén hatályos szabályok” alatt. A választópolgároktól ugyanis nem várható el, hogy a jogszabályok részletes tartalmával tisztában legyenek. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevé álláspontja szerint az OVBh. nem megalapozott, mert a népszavazási kérdésnek nem kell a döntéssel összefüggő valamennyi részletet tartalmaznia, elegendő, ha a kérdésre egyértelműen lehet igen-nel vagy nem-mel válaszolni. Véleménye szerint a kérdés alapján a választópolgár egyértelműen tud dönteni, nem szükséges, hogy a kérdésből kiderüljenek a szabadság kiadásának részletszabályai, valamint azok a választópolgár számára megismerhetőek. Véleménye szerint helytelen az OVB arra vonatkozó álláspontja, hogy a választópolgároktól nem várható el a jogszabályok részletes ismerete, mert a jogállam jogrendje arra épül, hogy a választópolgárok tudatos és tájékozott döntéshozók, akik ismerik a rájuk vonatkozó szabályokat. Mindezekre tekintettel a kifogástevé az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra való utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

##### II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 84/2011. (VI. 24.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 982/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**112/2011. (XII. 2.) AB határozat****A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 91/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s****I.**

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 91/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevével – országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató rendes felmondása esetén a felmondási idő legalább 30 nap legyen?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek. Határozatában utalt arra, hogy a Munka Törvénykönyvről szóló 1992. évi XXII. törvény 92. § (1) bekezdése szerint „[a] felmondási idő legalább harminc nap, az egy évet azonban nem haladhatja meg, ettől érvényesen eltérni nem lehet”. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza, és azt sugallja a választópolgárnak, hogy „igen” szavazatával a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaz, valójában azonban a mai jogi szabályozást erősítené meg, a „nem” válasz pedig értelmetlen lenne. Mindezekre tekintettel az OVB – hivat-

kozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevő álláspontja szerint az OVBh. nem megalapozott, mert a kérdés mind a jogalkotói, mind a választópolgári egyértelműség kritériumának megfelel. Kifejti, hogy a választópolgári egyértelműségnek önmagában a kérdés tekintetében kell fennállnia, nem pedig a hatályos jogszabályokkal való összefüggésben; emellett a jogalkotói egyértelműség követelményét is teljesíti a kérdés. Az „igen” válaszok többsége esetén az Országgyűlést jogalkotási kötelezettség terheli, ha a munkáltatói rendes felmondás esetén a felmondási idő nem éri el a harminc napot, és az ezzel ellentétes jogalkotástól való tartózkodásra köteles, ha a munkáltatói rendes felmondás esetén a felmondási idő legalább harminc nap. A kifogástevő a fenti indokok alapján kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

**II.**

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 91/2011. (VI. 24.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 984/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 113/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 90/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 90/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevével – országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató rendes felmondásának indoka csak a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő ok lehet?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek. Határozatában utal rá, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 89. § (3) bekezdése értelmében „[a] felmondás indoka csak a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnyal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő ok lehet”. A népszavazásra feltenni kívánt kérdés a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza, és azt sugallja a választópolgárnak, hogy „igen” szavazatával a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaz, valójában azonban a mai jogi szabályozást erősítené meg, a „nem” válasz pedig értelmetlen lenne. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevé álláspontja szerint az OVBh. nem megalapozott, mert a kérdés mind a jogalkotói, mind a választópolgári egyértelműség kritériumának megfelel. Kifejti, hogy a választópolgári egyértelműségnek önmagában a kérdés tekintetében kell fennállnia, nem pedig a hatályos jogszabályokkal való összefüggésben; emellett a jogalkotói egyértelműség követelményeit is teljesíti a kérdés. Véleménye szerint az „igen” válaszok többsége esetén az Országgyűlést jogalkotási kötelezettség terheli, ha a munkáltatói rendes felmondás a fent említett indokok nélkül is közölhető, és az ezzel ellentétes jogalkotástól való tartózkodásra köteles, ha a felmondás indokai csak a fent megnevezett okok lehetnek. A kifogástevé mindezen indokok alapján az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 90/2011. (VI. 24.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovich Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 985/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**114/2011. (XII. 2.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 98/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 98/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevővel – országos népszavazás kezdeményezésére irányulóan aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”

Az OVB az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § *b*) pontja alapján megtagadta az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, mert véleménye szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének módosítására irányul.

A kifogást tevő álláspontja szerint az OVBh. nem megalapozott, mert az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdése nem kötelezi arra az Országgyűlést, hogy bármilyen változtatást eszközöljön a nyugdíjrendszerben. Véleménye szerint igenlő népszavazási eredmény esetén az Országgyűlésnek törvényalkotóként az Alkotmány által lehetővé tett számos szabályozási megoldás egyikére, jelen esetben a nyugdíjak egy csoportja tekintetében azok elvonásától való tartózkodásra lenne kötelezett. Megjegyzi továbbá, hogy a népszavazás eredményéből esetleg következő módosítási moratórium nem tenné alkalmazhatatlanná az Alkotmány említett rendelkezését, mert jelen esetben a kérdés csak az ellátások egy részhalmozára, a jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságokra vonatkozik. A kifogástevő a fenti indokok alapján kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

## II.

Az Alkotmánybíróság az OVB határozata ellen benyújtott kifogást az alábbi rendelkezések alapján vizsgálta meg:

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„70/E. § (3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”

### 2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.

10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...).”

### 3. A Ve. érintett rendelkezései:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás.

Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az Alkotmánybíróság – az OVB álláspontjával ellentétesen – úgy ítélte meg, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő konkrét kérdésnek nem az a tárgya, hogy az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdését módosítsa. Egy eredményes és kötelező népszavazásból nem következik, hogy az Országgyűlésnek az Alkotmány OVB által hivatkozott rendelkezését módosítani kellene. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság a fent kifejtettek alapján a rendelkező részben foglaltak szerint határozott.

Az Alkotmánybíróság határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 986/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.



**115/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 97/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-  
lönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 97/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevével – országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaviszonyban járó fizetett éves szabadság legalacsonyabb mértéke ne legyen kevesebb húsz napnál?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, mert nem állapítható meg, hogy a kezdeményező mit ért „fizetett éves szabadság” kifejezés alatt. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 131. § (1) bekezdése szerint „[a]z alapszabadság mértéke húsz munkanap”. Az Mt. több különböző szabadság típust nevesít, így rendes szabadságot, mely alap- és pótszabadságból áll, valamint betegszabadságot és szülési szabadságot stb. Nem egyértelmű, hogy a népszavazásra feltenni kívánt kérdés mely szabadság típus vonatkozásában kíván jogalkotást kezdeményezni. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az

Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevő álláspontja szerint az OVBh. nem megalapozott, mert a „fizetett éves szabadság” fogalma mind jogilag, mind a köztudatban egyértelmű jelentéssel bír. Azt az időtartamot jelenti, amelyre a munkavállaló rendkívüli események (szülés, betegség stb.) bekövetkezése nélkül is jogosult, amelynek ideje alatt nem köteles munkát végezni, de fizetésre jogosult. A kérdés arra irányul, hogy ennek a legalacsonyabb idejét évi legalább húsz napban állapítsa meg a jogalkotó. Véleménye szerint az „igen” válaszok többsége esetén az Országgyűlést jogalkotási kötelezettség terheli, ha van olyan munkavállaló, akit nem illet meg legalább évi húsz nap fizetett szabadság, és az ezzel ellentétes jogalkotástól való tartózkodásra köteles, ha minden munkavállalónak jár legalább évi húsz fizetett szabadság. A kifogástevő mindezen indokok alapján az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Köz-  
löny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 97/2011. (VI. 24.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 987/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 116/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 95/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 95/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A kezdeményező – aki azonos a kifogástevővel – országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaidőkereten felül végzett munkáért járó bérpótléokra vonatkozó szabályok a 2011. január 1-jén hatályos szabályok szerint legyenek?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Megállapította, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt követelménynek, mert a választópolgárok számára nem egyértelmű mi értendő a „munkaidőkereten felül végzett munkáért járó bérpótlékra vonatkozó szabályok” alatt. Nem egyértelmű ugyanis, hogy egy eredményes népszavazást követő jogalkotás pontosan milyen jogszabályokat, milyen módon és mértékben érintene. Nem egyértelmű továbbá, hogy mi értendő a kérdésben meghatározott „2011. január 1-jén hatályos szabályok” alatt. A választópolgároktól ugyanis nem várható el, hogy a jogszabályok részletes tartalmával tisztában legyenek. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogástevő szerint a választópolgári egyértelműségnek önmagában a kérdés tekintetében kell fennállnia, nem pedig a hatályos jogszabályokkal való összefüggésben. A választópolgár a kívánt szabályozásról dönt, nem pedig arról, hogy az Országgyűlés ez alapján milyen döntést kell, hogy hozzon. Véleménye szerint a kérdés megfelel a jogalkotói egyértelműség követelményének is, mert az Országgyűlés eredményes népszavazás esetén el fogja tudni dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen. Kifejti, szerinte a kérdésben használt „munkaidőkereten felülvégzett munkáért járó bérpótléokra vonatkozó szabályok” megfogalmazás egyértelműen lehatárolja a választópolgár számára a szabályozási területet, amelynek tekintetében kifejtethetik azon akaratukat, hogy azok meggyezzenek a 2011. január 1-jén hatályos szabályokkal. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata egyértelműséget követel meg és nem azt, hogy a kérdésben szerepeljen a döntés valamennyi következménye és hatása. Hivatkozik továbbá arra is, hogy a 2011. január 1-jén hatályos szabályok részleteiben is megismerhetőek a Magyar Közlönyből és a jogtárakból. Mindezekre tekintettel a kifogástevő az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra való utasítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az OVB kifogással támadott határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

2. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért a 95/2011. (VI. 24.) OVB határozatot az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragvova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 988/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**117/2011. (XII. 2.) AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 94/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 94/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § *c*) pontja alapján megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató a munkaviszonyt rendkívüli felmondással csak akkor szüntethesse meg, ha a munkavállaló a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi?”

Az Országos Választási Bizottság a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az Nsztv.13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek.

Az OVB szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalmilag megegyezik a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 93. § (1) bekezdésében foglaltakkal, tehát a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza. „A kérdés az átlagos választópolgárnak azt sugallja, hogy 'igen' szavazatával a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaz. Valójában azonban a kérdésre adott 'igen' válasszal a mai jogi szabályozást erősítenék meg, míg a 'nem' válasz értelmetlen lenne.”

Az OVBh. indokolása szerint az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés nem egyértelmű azért sem, mert – bár a hatályos norma szövegét ismétli meg – túlságosan összetett és a választópolgárok számára nem egyértelmű kifejezéseket tartalmaz, így nem lennének tisztában azzal, hogy pontosan milyen tartalmú népszavazási kezdeményezést támogatnak.

A kifogás benyújtója szerint az OVBh.-ban kifejtett indokok megalapozatlanok. A kifogás hivatkozik az Alkotmánybíróság népszavazási kérdések egyértelműségének megítélésben kialakított gyakorlatára.

Álláspontja szerint a kérdés maradéktalanul eleget tesz, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség Alkotmánybíróság által kialakított követelményének. A választópolgári egyértelműségnek – a kifogástevő szerint – önmagában a kérdés tartalma tekintetében kell fennállnia, ugyanis a választópolgár a kívánt szabályozás tartalmáról dönt, s nem arról, hogy az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás alapján – az akkor hatályos jogszabályokkal összefüggésben – milyen szabályozási megoldást kell választania.

A kifogásban előadottak szerint nem sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményét sem. A jogalkotói egyértelműségnek az eredményes népszavazást követően kell fennállnia. Tekintettel arra, hogy a népszavazási eljárás során a szabályozási környezet megváltozhat, a parlamentnek a népszavazás eredményének ismeretében kell eldöntenie azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésből milyen – szabályozási, vagy a szabályozástól való tartózkodás – kötelezettsége származik.

Az OVB álláspontja – a kifogásban kifejtettek szerint – alapvetően ellentétes a jogállamisággal és a népszavazás intézményével. A kérdés valóban a hatályos norma szövegét idézi. „Azaz az állam elvárja az állampolgároktól, hogy megismerjék, megértsék a rendelkezést és aszerint alakítsák jogviszonyaikat. Lehetetlen tehát, hogy ezzel az elvárással egyidejűleg azt állítsa az állam, hogy a választópolgárok számára nem egyértelmű annyira, hogy eldönthessék, egyetértenek-e a szabály fenntartásával vagy hasonló tartalmú szabály ismételt megállapításával.” – indokolja álláspontját a kifogás tevő.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2011. július 8-án nyújtották be az OVB-hez.

## II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„3. § (1) Népszavazás kitézésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,

e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

2. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének

megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A kifogás megalapozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok szerint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.]

Az Mt. 96. § (1) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„A munkáltató, illetve a munkavállaló a munkaviszonyt rendkívüli felmondással megszüntetheti, ha a másik fél

a) a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy

b) egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi. Ettől érvényesen eltérni nem lehet.”

Megállapítható tehát, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés tartalmát tekintve megegyezik az Mt. hatályos szabályával.

Az OVB helytállóan állapította meg, hogy a választópolgárok számára a kérdés alapján nem nyilvánvaló, hogy az általuk támogatott népszavazási kezdeményezés nem a hatályos jog megváltoztatására, hanem annak fenntartására irányul. Erre tekintettel az OVB jogszerűen döntött úgy, hogy a kérdés megfogalmazása nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. Ezért az Alkotmánybíróság az OVB 94/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság eljárása során figyelemmel volt arra is, hogy az OVB a jelen ügy tárgyát képező aláírásgyűjtő íven szereplő kérdéshez hasonló tartalmú – az egyértelműség követelményének megfelelően megfogalmazott – kérdést 156/2011. (IX. 9.) OVB határozatában hitelesített, és az OVB-nek azt a határozatát az Alkotmánybíróság 1371/H/2011. AB határozatában helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 989/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 117. számában.

## 118/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 96/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 96/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaidő-beosztás szerinti pihenőnapon végzett munkáért járó bérpótlékra vonatkozó szabályok a 2011. január 1-jén hatályos szabályok szerint legyenek?”

Az OVB a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni. Az OVB szerint a választópolgárok számára nem egyértelmű, hogy mi értendő a kérdésben meghatározott „munkaidő-beosztás szerinti pihenőnapon végzett munkáért bérpótlékra vonatkozó”, illetve a „2011. január 1-jén hatályos szabályok” alatt. A választópolgároktól ugyanis nem várható el, hogy a jogszabályok részletes tartalmával tisztában legyenek. Az OVB álláspontja szerint magából a népszavazási kérdésből ki kell derülnie, hogy a választópolgár aláírásával illetve szavazatával milyen kérdést támogat. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogás benyújtója szerint az OVBh.-ban kifejtett indokok megalapozatlanok. A kifogás hivatkozik az Alkotmánybíróság népszavazási kérdések egyértelműségének megítélésben kialakított gyakorlatára. Álláspontja szerint a kérdés maradéktalanul eleget tesz, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség Alkotmánybíróság által kialakított követelményének. A választópolgári egyértelműségnek – a kifogástevő szerint – önmagában a kérdés tartalma tekintetében kell fennállnia, ugyanis a választópolgár a kívánt szabályozás tartalmáról dönt, s nem arról,

hogy az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás alapján milyen szabályozási megoldást kell választania. Másrészt a 2011. január 1-jén hatályos szabályok bárki által megismerhetőek a Magyar Közlönyből és jogtárakból. A kifogásban előadottak szerint nem sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményét sem. A jogalkotói egyértelműségnek az eredményes népszavazást követően kell fennállnia. Tekintettel arra, hogy a népszavazási eljárás során a szabályozási környezet megváltozhat, a parlamentnek a népszavazás eredményének ismeretében kell eldöntenie azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésből milyen – szabályozási, vagy a szabályozástól való tartózkodás – kötelezettsége származik. A kifogás rámutat arra, hogy a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan az OVB által felhozott kifogások is alaptalanok. A kérdés kötőereje – a választópolgárok és a jogalkotó számára is egyértelműen – arra terjed ki, hogy a munkaidőkereten felül végzett munkáért járó bérpótlék mértéke a munkavállalók számára ne változzon a 2011. január 1-jén hatályos szabályokhoz képest.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2011. július 8-án nyújtották be az OVB-hez.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 96/2011. (VI. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 990/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 119/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 92/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 92/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 10. § c) pontja alapján megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató rendes felmondása esetén a felmondási idő legalább fele alatt a munkáltató a munkavállalót a munkavégzés alól felmentse?”

Az Országos Választási Bizottság a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműségi követelménynek.

Nem egyértelmű a kérdés, mert nem állapítható meg pontosan, hogy mi értendő a „legalább fele alatt” kifejezésen és hogy a kérdés a munkavégzés alóli felmentés kötelező vagy lehetséges voltára utal-e.

Az Országos Választási Bizottság szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés tartalmilag megegyezik a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 93. § (1) bekezdésében foglaltakkal, tehát a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza. „A kérdés az átlagos választópolgárnak azt sugallja, hogy ’igen’ szavazatával a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaz. Valójában azonban a kérdésre adott ’igen’ válasszal a mai jogi szabályozást erősítenék meg, míg a ’nem’ válasz értelmetlen lenne.”

A kifogás benyújtója szerint az OVBh.-ban kifejtett indokok megalapozatlanok. A kifogás hivatkozik az Alkotmánybíróság népszavazási kérdések egyértelműségének megítélésben kialakított gyakorlatára.

Álláspontja szerint a kérdés maradéktalanul eleget tesz, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség Alkotmánybíróság által kialakított követelményének. A választópolgári egyértelműségnek – a kifogástevő szerint – önmagában a kérdés tartalma tekintetében kell fennállnia, ugyanis a választópolgár a kívánt szabályozás tartalmáról dönt, s nem arról, hogy a az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás alapján milyen szabályozási megoldást kell választani.

A kifogásban előadottak szerint nem sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményét sem. A jogalkotói egyértelműségnek az eredményes népszavazást követően kell fennállnia. Tekintettel arra, hogy a népszavazási eljárás során a szabályozási környezet megváltozhat, a

parlamentnek a népszavazás eredményének ismeretében kell eldöntenie azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésből milyen – szabályozási, vagy a szabályozástól való tartózkodás – kötelezettsége származik.

A kifogás rámutat arra, hogy a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan az OVB által felhozott kifogások is alaptalanok. A kérdés kötőereje – a választópolgárok és a jogalkotó számára is egyértelműen – arra terjed ki, hogy a jogi szabályozás ne engedje meg, hogy rendes felmondás esetén a munkáltató ne mentse fel a munkavállalót a munkavégzés alól legalább a felmondási idő fele idejében.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2011. július 8-án nyújtották be az OVB-hez.

## II.

A kifogás elbírálása során az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg döntését:

1. Az Nsztv.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„3. § (1) Népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés, illetőleg népi kezdeményezés támogatására a hitelesített mintapéldánnyal megegyező aláírásgyűjtő íveken lehet aláírást gyűjteni.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

2. A Ve.-nek az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív hitelesítésére vonatkozó szabályai:

„117. § (1) Az Országos Választási Bizottság a jogszabályi feltételeknek megfelelő aláírásgyűjtő ívet, illetőleg kérdést a benyújtástól számított harminc napon belül hitelesíti.

(2) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos határozatát nyolc napon belül a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § *h*) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

A kifogás megalapozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lenni. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés – az akkor hatályban lévő jogszabályok sze-



rint – el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotási kötelező (jogalkotói egyértelműség). [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.]

Az Mt. 93. § (1) bekezdése a következő rendelkezést tartalmazza:

„A munkáltató rendes felmondása esetén köteles a munkavállalót a munkavégzés alól felmenteni. Ennek mértéke a felmondási idő fele. A töredéknapot egész napként kell figyelembe venni.”

Megállapítható tehát, hogy az aláírásgyűjtő íven megfogalmazott kérdés megegyezik az Mt. hatályos szabályával.

Az OVB helytállóan állapította meg, hogy a választópolgárok számára a kérdés alapján nem nyilvánvaló, hogy az általuk támogatott népszavazási kezdeményezés nem a hatályos jogi szabályozás megváltoztatására, hanem annak fenntartására irányul. Erre tekintettel az OVB helytállóan döntött úgy, hogy a kérdés megfogalmazása nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének. Ezért az Alkotmánybíróság az OVB 92/2011. (VI. 24.) OVB. határozatát helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 991/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 120/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 93/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a hitelesítési eljárás kezdeményezője kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 93/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen, amelyben az OVB határozatának megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását kéri.

Az OVB vitatott határozatában megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívnek a hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató rendes felmondása esetén a felmondási idő alatt a munkavégzés alól felmentett munkavállalót átlagkeresete illesse meg?”

Az OVB a kérdés hitelesítését azért tagadta meg, mert az nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében előírt egyértelműség követelménynek. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni. Az OVB álláspontja szerint a népszavazására feltenni kívánt kérdés a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza, és azt sugallja a választópolgároknak, hogy „igen” szavazatukkal a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaznak, valójában azonban a mai jogi szabályozást erősítenék meg, a „nem” válasz pedig értelmetlen lenne. Mindezekre tekintettel az OVB – hivatkozással az Nsztv. 10. § c) pontjára és 13. § (1) bekezdésére – a kérdés hitelesítését megtagadta.

A kifogás benyújtója szerint az OVBh.-ban kifejtett indokok megalapozatlanok. A kifogás hivatkozik az Alkot-

mánybíróság népszavazási kérdések egyértelműségének megítélésben kialakított gyakorlatára. Álláspontja szerint a kérdés maradéktalanul eleget tesz, mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség Alkotmánybíróság által kialakított követelményének. A választópolgári egyértelműségnek – a kifogástevő szerint – önmagában a kérdés tartalma tekintetében kell fennállnia, ugyanis a választópolgár a kívánt szabályozás tartalmáról dönt, s nem arról, hogy az Országgyűlésnek az eredményes népszavazás alapján milyen szabályozási megoldást kell választania. A kifogásban előadottak szerint nem sérti a kérdés a jogalkotói egyértelműség követelményét sem. A jogalkotói egyértelműségnek az eredményes népszavazást követően kell fennállnia. Tekintettel arra, hogy a népszavazási eljárás során a szabályozási környezet megváltozhat, a parlamentnek a népszavazás eredményének ismeretében kell eldöntenie azt, hogy a népszavazásra bocsátott kérdésből milyen – szabályozási, vagy a szabályozástól való tartózkodás – kötelezettsége származik. A kifogás rámutat arra, hogy a kérdés megfogalmazásával kapcsolatosan az OVB által felhozott kifogás alaptalan. A kérdés kötőereje – a választópolgárok és a jogalkotó számára is egyértelműen – arra terjed ki, hogy a munkáltató rendes felmondása esetén a felmentési idő tartama alatt a munkavégzés alól felmentett munkavállalót törvényben meghatározott mértékű járandóság illesse meg.

Az OVB határozata a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg. A kifogást a Ve. 130. § (1) bekezdésében előírt módon és határidőn belül, 2011. július 8-án nyújtották be az OVB-hez.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (Abtv.) 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indoklással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 93/2011. (VI. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 992/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 121/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottságnak az országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 83/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján magánszemély kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 83/2011. (VI. 24.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen. Az OVB vitatott határozatában hitelesítette annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ívének a mintapéldányát, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaviszonyban járó szabadságot kettőnél több részletben változatlanul csak a munkavállaló kérésére lehessen kiadni?” Az OVBh. indokolása megállapította, hogy a kezdeményezés megfelel a törvényben előírt formai és tartalmi követelményeknek, ezért a mintapéldány hitelesíthető.

A kifogást tevő álláspontja szerint az OVBh. jogszabálysértő, mert a felteni kívánt kérdés nem egyértelmű. Egyrészt a hatályos Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 134. § (4) bekezdése a felteni kívánt kérdéssel azonos módon írja elő a szabadság kiadásának rendjét, ezért az Országgyűlést nem terhelné jogalkotási feladat az eredményes népszavazás esetén. A kérdésben szereplő „változatlanul” fordulat pedig véleménye szerint alkalmas a választópolgárok megtévesztésére. Mindezek alapján a kifogást tevő kéri az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárás lefolytatására való kötelezését.

## II.

1. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) szerint:

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.

(2) A konkrét kérdést a kezdeményezésben megfogalmazott formában kell népszavazásra bocsátani.”

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény így rendelkezik:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

c) a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcímétől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét,

d) a kifogás benyújtójának választása szerint telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét, illetőleg kézbesítési megbízottjának nevét és telefaxszámát vagy elektronikus levélcímét.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kap-

csolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(2) Az Országgyűlés népszavazást elrendelő, valamint kötelezően elrendelendő népszavazás elrendelését elutasító határozata elleni kifogást a határozat közzétételét követő nyolc napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani. Az Országos Választási Bizottság a kifogás benyújtásáról haladéktalanul tájékoztatja az Országgyűlés elnökét, a népszavazást elrendelő határozat elleni kifogásról a köztársasági elnököt is.

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

3. Az Mt. felhívott rendelkezése szerint:

„134. § (4) A szabadságot kettőnél több részletben csak a munkavállaló kérésére lehet kiadni. Kivételesen fontos gazdasági érdek, illetve a munkáltató működési körét közvetlenül és súlyosan érintő ok miatt a munkáltató kettőnél több részletben is kiadhatja a szabadságot, azonban – a felek eltérő megállapodása hiányában – ebben az esetben is megilleti a munkavállalót naptári évenként legalább egyszer legalább tizennégy összefüggő naptári nap távolléteit biztosító szabadság.”

## III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Alkotmánybíróság megvizsgálta a kifogást és megállapította, hogy azt határidőben nyújtották be, ezért a kifogást a továbbiakban érdemben vizsgálta.

2. A kifogást tevők alapvetően arra hivatkoztak, hogy a népszavazásra felteni kívánt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdéséből eredő egyértelműség követelményének.

2.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdését. E határozat-

taiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogköre – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

Az Alkotmánybíróság – az Nsztv. 8. § (4) bekezdésével összefüggésben – azt is kifejtette, hogy az Nsztv. nem zárja ki, hogy a hatályos jogszabályi környezetre, így akár több jogszabály összességére vonatkozó kérdés az OVB hitelesítése alapján népszavazás tárgya lehessen [84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 701.; 4/2009. (II. 4.) AB határozat, ABH 2009, 87, 92.]. Más határozataiban pedig rámutatott: az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját, illetőleg pontosan meghatározzák azt, hogy a népszavazási kezdeményezés mely jogszabályok módosítására, hatályon kívül helyezésére, vagy változatlan állapotban való fenntartására irányul [43/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 571, 575.; 105/2007. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2007, 891, 896.]. Az Alkotmánybíróság a 74/2008. (V. 22.) AB határozatában külön kiemelte: „a kérdéssel szemben nem alkotmányos követelmény, hogy a kezdeményező pontosan megjelölje, hogy az adott fogalmat mely jogszabály tartalmazza”. Utalt továbbá arra, hogy a kérdésben szereplő „továbbra is” fordulatból a választópolgár egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatja, mire (milyen tartalmú törvényi szabályozás fenntartására) irányul a kérdés (ABH 2008, 646, 650.).

2.2. A jelen vizsgálat tárgyát képező kérdés a munkaviszonyban járó szabadság kettőnél több részletben való kiadásával függ össze. A kifogást tevők szerint a kérdés – figyelemmel a hatályos szabályozásra – megtevesztő, mert nem lehet tudni, mit jelent a „változatlanul” fordulat.

Az Alkotmánybíróság figyelembe vette, hogy az Mt. jelenleg hatályos 134. § (4) bekezdése – kivétellel enyhített főszabályként – tartalmazza azt az előírást, amelynek jogrend-

szerben való megtartását a népszavazást kezdeményezők kívánják; eszerint a munkáltató kettőnél több részletben jelenleg a munkavállaló hozzájárulásával adhatja ki a szabadságot. Azonban önmagában emiatt, illetve azért, mert „igen” válasszal a választópolgárok a hatályos szabályok fenntartását támogatják, a kérdés nem tekinthető megtevesztőnek. Az indítványozók által kifogásolt „változatlanul” fordulat valójában épp azt juttatja kifejezésre, hogy a kérdésre adott „igen” válasszal a szavazók a hatályos rendszer fenntartását, míg a „nem”-mel annak megváltoztatását támogatják. Ezzel együtt az is egyértelmű, hogy eredményes népszavazás nyomán a jogalkotót terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, milyen tartalommal.

Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi: a kérdés megfogalmazására olyan körülmények között került sor, amikor nyilvánosságot kapott, hogy folynak az új Munka Törvénykönyvének előkészületei. Társadalmi vita folyik a tervezett változtatásokról, így a munkaviszony munkáltató által történő megszüntetésének feltételeiről. A népszavazási kezdeményezés ebben a társadalmi vitában való állásfoglalásra irányul. Mivel a kérdés tartalmát képező rendelkezés az Mt. elfogadása óta lényegében változatlan, széles körben, mind a munkáltatók, mind a munkavállalók körében ismert szabály. Így e körülményekre figyelemmel sem helytálló a kérdés megtevesztő, illetve félrevezető jellegré alapított érvelés.

Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az Nsztv. 13. § (1) bekezdésének sérelmére alapozott kifogást.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 994/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**122/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kítűzésére irányuló aláírás-gyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 66/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárás lefolytatására utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-lönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 66/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírás-gyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék összege ne lehessen alacsonyabb az álláskeresővé válást megelőző 12 havi átlagkereset 80%-ánál?”

Az OVB szerint a kérdés azért nem bocsátható népszavazásra, mert az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában foglalt tilalomba ütközik. Az indokolás utal arra, hogy a költségvetési törvényre vonatkozó kizáró ok alapján valamely kérdés akkor nem bocsátható népszavazásra, ha a kérdés a költségvetési törvény módosítását tartalmazza, vagy a kérdésből okszerűen következik a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása, illetve ha a kérdés arra irányul, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat. Ebből következően az OVB úgy véli, hogy a kérdést támogató eredményes népszavazás esetén az Országgyűlés csak a költségvetési törvény módosításával tehetne eleget a népszavazási döntésnek.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás előterjesztője szerint az OVB döntése nem megalapozott, az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítésnek lett volna helye.

Indokolásában hangsúlyozta, hogy a járadékmérték meghatározásából nem következne a költségvetési kiadások emelkedése, hiszen a tényleges kiadások mértéke számos más egyedi tényezőtől is függ. Ebből szerinte nem várható a költségvetési kiadások mértékének feltétlen megváltoztatása, és egyébként is a jogalkotónak számos lehetősége maradna arra, hogy a költségvetési törvény módosítása nélkül hajtsa végre a népszavazási döntést. Utalt arra is, hogy a kifogás benyújtásának időpontjában zárószavazás előtt álló törvényjavaslat a juttatás feltételrendszerének átfogó szigorítását hajtja végre.

## II.

## 1. Az Alkotmány rendelkezése:

„28/C. § (5) Nem lehet országos népszavazást tartani:

a) a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról, (...)

## 2. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„2. § Az aláírás-gyűjtő ívek mintapéldányát az aláírás-gyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírás-gyűjtő ív hitelesítését, ha

[...]

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...)

## 3. A Ve. alkalmazott szabályai:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírás-gyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3.1. A tiltott népszavazási tárgykörökről, ezen belül is különösen a költségvetési törvénnyel való összefüggésekről az 51/2001. (XI. 29.) AB határozat szól részletesen. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésére utalva kifejtette: „[a]z alkotmányi felsorolásból következik, hogy az alkotmányi szabályozás kiemelkedő jelentőségével a tiltott tárgykörök zárt, szoros értelmezése áll összhangban. Az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő rendelkezés konkrét törvények, többek között a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény tartalmát vonja ki a népszavazás jogintézménye alól. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról szóló törvény az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megjelenő törvényhozási tárgykört jelenti. Az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontjában, valamint a 32/C. § (1) bekezdésében szereplő költségvetés és annak végrehajtása (zárszámadás) fordulat teljes egészében megegyezik az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés a) pontjában szereplő kifejezésekkel. A költségvetésről szóló törvény fogalmába semmiképpen sem tartozhat bele az összes olyan jogszabály, amelynek pénzügyi-költségvetési vonzata van.” (ABH 2001, 392, 394–395.)

A hivatkozott határozatban a nyugdíjmelés számítása módjának megváltoztatására irányuló kérdéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság hangsúlyozta: „[ö]nmagában az, hogy a népszavazás eredménye esetlegesen érinti az Országgyűlés mozgásterét a következő költségvetési törvény megalkotásakor, nem teszi tiltottá a népszavazást. Jelen esetben a népszavazásra bocsátandó kérdés nem tartalmazza sem a költségvetési, sem a zárszámadási törvény

módosítását, okszerűen nem következik a kérdésből a tiltott tárgykörként megjelölt törvények megváltoztatása; a kérdés nem irányul arra, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat.

A népszavazásra szánt kérdésből egyébként eredményes népszavazás esetén sem következik szükségszerűen a nyugdíjak emelése.” (ABH 2001, 392, 395.)

Az Alkotmánybíróság összegzésül, elvi élel leszögezte: „[ö]nmagában az, hogy a népszavazásra szánt kérdés távoli, közvetett összefüggésben áll valamely tiltott népszavazási tárgykörrel, nem eredményezi a kérdés tiltott tárgykörűvé válását.” (ABH 2001, 392, 395.)

3.2. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben előterjesztett kifogás elbírálása során megállapította, hogy a népszavazási kérdés nem tartalmazza a költségvetési törvény módosítását, illetőleg nem is irányul ilyen tartalmú törvény elfogadására.

Megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy a kérdésből okszerűen nem következik egyetlen tiltott tárgykörbe tartozó törvény módosítása sem. Ezzel kapcsolatban utal az 59/2004. (XII. 14.) AB határozatban kifejtettekre, konkrétan arra, hogy az okszerű következmény valamely kiadási főösszeg szükségképpen megváltoztatásában nyilvánul meg. (ABH 2004, 834, 837.) Az álláskeresői járadék a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvényben nem szerepel kiadási főösszegeként.

A kérdés továbbá nem irányul arra, hogy a választópolgárok pontosan határozzanak meg jövőbeli költségvetési törvényben szereplő valamely kiadást. A ténylegesen kifizetendő egyes álláskeresői járadékösszegek mértékének megállapítását számos tényező befolyásolja, így pontos jövőbeni kiadás nem prognosztizálható. Amint azt a 33/2007. (VI. 6.) AB határozat (ún. első kórházi napidíjas határozat) tartalmazza: „[a]z Alkotmánybíróság szerint valamely költségvetésben (vagy a kiadások tekintetében jövőbeli költségvetésben) szereplő nem minden előirányzat módosulása vagy módosítása vonja maga után szükségszerűen magának a költségvetési törvénynek a módosítását. Ha a népszavazás eredményes, és a választópolgárok úgy döntenek, hogy a feltett kérdéssel egyetértenek, akkor a kórházi napidíjról szóló népszavazás szükségszerű következménye az lehet, hogy a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 18/A. §-át, s nem a költségvetési törvény kell az Országgyűlésnek módosítania. Nem az Egészségbiztosítási Alap költségvetésének egyik sora, hanem ez a törvényi szabály vonatkozik arra a kérdésre, hogy kell-e kórházi napidíjat fizetni. Ez a törvényi szabály az, amelynek következménye a költségvetésben a kórházi napidíjra vonatkozó előirányzat megjelenése. Önmagában a kórházi napidíjjal összefüggő bevétel – vagy, mint az OVB határozatában szerepel, tétel – elmaradása, az Alap költségvetésének ez a módosulása az Ebtv. módosítása következtében, a költségvetésről szóló törvényt nem érinti közvet-

nül és jelentős módon. Eredményes népszavazásból sem következne okszerűen a költségvetési törvény módosítása. Ezért az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdésének a) pontjával nem ellentétes.” (ABH 2007, 394, 401.)

Az idézett értelmezést erősíti meg az 59/2007. (X. 17.) AB határozat (az ún. második kórházi napidíjas határozat), amiben az Alkotmánybíróság kimondta: „[ö]nmagában az Ebtv. 18/A. §-ában előírt fizetési kötelezettség esetleges megszűnéséből nem lehet jövőbeli költségvetési törvényben szereplő valamely kiadás pontos meghatározására következtetni.

Így a népszavazási kezdeményezés nem irányul arra, hogy a választópolgárok jövőbeli költségvetési törvényben szereplő egyes kiadásokat pontosan határozzanak meg.”

3.3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVBh-t, és az OVB-t új eljárásra utasított.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkócs Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 995/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 123/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitzúzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 68/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárás lefolytatására utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 68/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy 3 hónapnál hosszabb próbaidőt munkaviszony esetében ne lehessen kikötni?”

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az országos népszavazáson feltenni kívánt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB ezzel összefüggésben arra hivatkozott, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 81. § (2) bekezdésben foglaltak szerint: „[a] próbaidő tartama harminc nap. Kollektív szerződés, illetve a felek ennél rövidebb vagy hosszabb, de legfeljebb három hónapig terjedő próbaidőt is megállapíthatnak. A próbaidő meghosszabbítása tilos, ettől érvényesen eltérni nem lehet.” Az OVB megállapította, hogy a kérdés az akkor hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza. A kérdés ugyanakkor a választópolgárnak azt sugallja, hogy „igen” szavazatával a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaz.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás szerint az OVB döntése nem megalapozott; az Nsztv. 2. §-a szerinti hitelesítésnek lett volna helye, mert a kérdés tartalma megfelel mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének.

## II.

## 1. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

## 2. A Ve. alkalmazott szabályai:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)-c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatkor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés b) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

3.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2011. évi CV. törvény 7. §-a 2011. augusztus 1. napjával módosította az Mt. 82. § (2) bekezdését. A rendelkezés hatályos szövege a következő: „[a] próbaidő tartama harminc nap. Harminc napnál rövidebb próbaidőt kollektív szerződés vagy a felek is megállapíthatnak. Harminc napnál hosszabb, de legfeljebb három hónapig terjedő próbaidőt a felek, legfeljebb hat hónapig terjedő próbaidőt kollektív szerződés állapíthat meg. A próbaidő meghosszabbítása tilos, ettől érvényesen eltérni nem lehet.” A korábban 3 hónapos időtartamban maximalizált próbaidő leghosszabb időtartama jelenleg akár már 6 hónap is lehet.

A módosítás következtében a népszavazási kérdésben, illetőleg a hatályos szabályozásban írt időtartam (a három hónap) egyezősége megszűnt, vagyis az OVB által kifejtett egyértelműségi probléma már nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során bekövetkező változásokat nem hagyhatja figyelmen kívül. Az



59/2007. (X. 17.) AB határozatában megállapította: „[a]z Alkotmánybíróság megalapozottnak tartja az OVB-határozatnak azt az álláspontját, hogy a hitelesítésről szóló döntése során mind az OVB, mind jogorvoslati eljárásában az Alkotmánybíróság igazodik a fennálló helyzethez, vagyis ezt alapul véve dönt a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítéséről, illetve annak megtagadásáról.” (ABH 2007, 689, 695.)

3.3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVBh-t, és az OVB-t új eljárásra utasított.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 996/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 124/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés

hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 71/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 71/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaidő-beosztás szerinti pihenőnapon végzett munkáért járó bérpótlék mértéke, abban az esetben, ha a munkavállaló nem kap másik pihenőnapot, ne lehessen alacsonyabb a személyi alapbér száz százalékánál?”

Az OVB határozatában azzal érvelt, hogy a feltenni kívánt kérdés azért nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, mert az a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza. Ezzel pedig megtevészené az átlagos választópolgárt, hiszen az „igen” szavazat leadásakor valójában a fennálló helyzetet erősítené meg.

A kifogást tevő szerint a feltenni kívánt kérdés az Alkotmánybíróság által állított mindkét feltételt teljesíti: egyrészt világos és kizárólag egyféleképpen érthető, illetve annak alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, akkor milyen. A kifogást tevő szerint a kérdés egyértelműségének önmagában kell fennállnia, nem a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján. A jogalkotói egyértelműség követelményének álláspontja szerint az a lényege, hogy „a jogrendszer későbbi esetleges változásaitól függetlenül az Országgyűlés egyértelműen el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség vagy sem.” A kifogást tevő szerint, ha az egyértelműség mércéje a jogszabályi környezet lenne, akkor a jogalkotó a jogszabályi rendelkezések módosításával könnyen befolyásolni tudná a népszavazási kérdések hitelesítését.

##### II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.”

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) érintett rendelkezése:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a

kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az indokok helyességére tekintettel a 71/2011. (VI. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 997/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 125/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 70/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 70/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaidőkereten felül végzett munkáért járó bérpótlék mértéke ne lehessen alacsonyabb a személyi alapbér ötven százalékánál?”

Az OVB határozatában azzal érvelt, hogy a feltenni kívánt kérdés azért nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének, mert az a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza. Ezzel pedig megtevesztené az átlagos választópolgárt, hiszen az „igen” szavazat leadásakor valójában a fennálló helyzetet erősítené meg.

A kifogást tevő szerint a feltenni kívánt kérdés az Alkotmánybíróság által állított mindkét feltételt teljesíti: egyrészt világos és kizárólag egyféleképpen érthető, illetve annak alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, s ha igen, akkor milyen. A kifogást tevő szerint a kérdés egyértelműségének önmagában kell fennállnia, nem a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján. A jogalkotói egyértelműség követelményének álláspontja szerint az a lényege, hogy „a jogrendszer későbbi esetleges változásaitól függetlenül az Országgyűlés egyértelműen el tudja dönteni, terheli-e jogalkotási kötelezettség vagy sem.” A kifogást tevő szerint, ha az egyértelműség mércéje egyedül a jogszabályi környezet lenne, akkor a jogalkotó a jogszabályi rendelkezések módosításával könnyen befolyásolni tudná a népszavazási kérdések hitelesítését.

### II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/B. § (1) Országos népszavazás és népi kezdeményezés tárgya az Országgyűlés hatáskörébe tartozó kérdés lehet.”

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.”

2. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

3. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) érintett rendelkezése:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás nem megalapozott.

1. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az Alkotmánybíróság a határozattal szemben benyújtott kifogás érveit nem találta megalapozottnak. Az OVB a kifogásolt határozatban az aláírásgyűjtő ív hitelesítését jogszerűen tagadta meg, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatában foglalt indokolással egyetértve, az in-

dokok helyességére tekintettel a 70/2011. (VI. 24.) OVB határozatot helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 998/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 126/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 74/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 74/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a 2011. január 1-ig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultságot az Országgyűlés ne vonja el?”

Határozatában az OVB azzal érvelt, hogy a feltenni kívánt kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha magát az Alkotmányt, pontosabban annak 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmány módosítására azonban csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Így „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”.

Az országos népszavazás kezdeményezőinek egyike – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, s kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

A kifogástevő azt állította, hogy a népszavazási kérdés az OVB álláspontjától eltérően nem irányul alkotmánymódosításra. Az Alkotmány 70/E. §-ának hivatkozott (3) bekezdése alapján ugyanis az Országgyűlés számos szabályozási megoldás közül választhat, s egyáltalán nem köteles a nyugdíjrendszer módosítására. Amennyiben a kérdés eredményes népszavazáson támogatást kap, akkor az Országgyűlésnek pusztán tartózkodnia kellene az Alkotmány által lehetővé tett számos szabályozási megoldás egyikétől, jelen esetben: a 2011. január 1-jéig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultság elvonásától.

A kifogástevő megjegyezte, hogy a népszavazás eredményéből következő módosítási moratórium alkalmazhatatlanná sem tenné az Alkotmány említett rendelkezését, mert jelen esetben a kérdés csak az ellátások egy részszáma: a 2011. január 1-ig jogszerűen megszerzett nyugdíjjogosultság elvonásától való tartózkodásra vonatkozik.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

### II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.”

„70/E. § (3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátással alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...).”

3. A Ve. érintett rendelkezése:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás megalapozott.

1. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)-c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárási is alkotmányos jogállásával és rendel-

tetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az OVB az Nsztv. 10. § b) pontjára hivatkozva tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az OVBh. indoklása szerint az adott kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – az OVB álláspontjával ellentétesen – úgy ítélte meg, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésnek nem tárgya az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének módosítása. A kérdés eredményes népszavazáson történő támogatása esetén egyáltalán nem lenne szükség az Alkotmány hivatkozott 70/E. § (3) bekezdésének megváltoztatására. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megalapozatlannak találta, azt megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1000/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**127/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 82/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 82/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személy számára 2011. január 1-jén jogszerűen folyósított nyugdíj összege csak a 2011. január 1-jén hatályos jogszabályok szerinti okból csökkenjen?”

Határozatában az OVB azzal érvelt, hogy a feltenni kívánt kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha magát az Alkotmányt, pontosabban annak 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmány módosítására azonban csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Így „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”.

Az országos népszavazás kezdeményezőinek egyike – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, s kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

A kifogástevő azt állította, hogy a népszavazási kérdés az OVB álláspontjától eltérően nem irányul alkotmánymódosításra. Az Alkotmány 70/E. §-ának hivatkozott (3) bekezdése alapján ugyanis az Országgyűlés számos szabályozási megoldás közül választhat, s egyáltalán nem köteles a nyugdíjrendszer, a nyugellátás módosítására.

Amennyiben a kérdés eredményes népszavazáson támogatást kap, akkor az Országgyűlésnek pusztán tartózkodnia kellene az Alkotmány által lehetővé tett számos szabályozási megoldás egyikétől, jelen esetben: a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személy számára 2011. január 1-jén jogszerűen folyósított nyugdíj összegének a 2011. január 1-jén hatályos jogszabályokban foglaltaktól eltérő okból történő csökkentésétől.

A kifogástevő megjegyezte, hogy a népszavazás eredményéből következő módosítási moratórium alkalmazhatatlanná sem tenné az Alkotmány említett rendelkezését, mert jelen esetben a kérdés csak az ellátások egy részhalmozására: a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személy számára 2011. január 1-jén jogszerűen folyósított nyugdíj összegének a 2011. január 1-jén hatályos jogszabályokban foglaltaktól eltérő okból történő csökkentésére vonatkozik.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

## II.

## 1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.”

„70/E. § (3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...).”

## 3. A Ve. érintett rendelkezése:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételé-

lét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címelve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás megalapozott.

1. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelelő-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)–c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az OVB az Nsztv. 10. § b) pontjára hivatkozva tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az OVBh. indokolása szerint az adott kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – az OVB álláspontjával ellentétesen – úgy ítélte meg, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésnek nem tárgya az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének módosítása. A kérdés eredményes népszavazáson történő támogatása esetén egyáltalán nem lenne szükség az Alkotmány hivatkozott 70/E. § (3) bekezdésének megváltoztatására. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megalapozatlannak találta, azt megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1001/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 128/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 81/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárásra utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-  
lönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 81/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személy számára járó nyugdíj összege ne csökkenjen?”

Határozatában az OVB azzal érvelt, hogy a feltenni kívánt kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha magát az Alkotmányt, pontosabban annak 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmány módosítására azonban csak az Alkotmányban előírt eljárási rendben, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által kerülhet sor. Így „az Alkotmány módosítására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye”.

Az országos népszavazás kezdeményezőinek egyike – a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján – kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, s kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását.

A kifogástevő azt állította, hogy a népszavazási kérdés az OVB álláspontjától eltérően nem irányul alkotmánymódosításra. Az Alkotmány 70/E. §-ának hivatkozott (3) bekezdése alapján ugyanis az Országgyűlés számos szabályozási megoldás közül választhat, s egyáltalán nem köteles a nyugdíjrendszer, a nyugellátás módosítására. Amennyiben a kérdés eredményes népszavazáson támogatást kap, akkor az Országgyűlésnek pusztán tartózkodnia kellene az Alkotmány által lehetővé tett számos szabályozási megoldás egyikétől, jelen esetben: az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személy számára járó nyugdíj összegének csökkentésétől.

A kifogástevő megjegyezte, hogy a népszavazás eredményéből következő módosítási moratórium alkalmazhatatlanná sem tenné az Alkotmány említett rendelkezését, mert jelen esetben a kérdés csak az ellátások egy részhez tartozik: az öregségi nyugdíjkorhatárt el nem érő személy számára járó nyugdíj összegének csökkentésétől való tartózkodásra vonatkozik.

Az OVBh. a Magyar Közöny 2011. évi 69. számában 2011. június 24-én jelent meg, a kifogást 2011. július 8-án – a törvényi határidőn belül – terjesztették elő az OVB-nél.

### II.

1. Az Alkotmány érintett rendelkezései:

„28/C. § (1) Országos népszavazást döntéshozatal vagy véleménynyilvánítás céljából lehet tartani, a népszavazás elrendelésére kötelezően vagy mérlegelés alapján kerül sor.”

„70/E. § (3) Az ellátáshoz való jog a nyugellátás tekintetében az általános öregségi nyugdíjkorhatárt betöltött, a nyugellátás törvényi feltételeinek megfelelő személyre terjed ki. Törvény az e korhatárt be nem töltött személynek is nyugellátást állapíthat meg. Az általános öregségi nyugdíjkorhatár betöltését megelőzően folyósított nyugellátás törvényben meghatározottak szerint csökkenthető és szociális ellátássá alakítható, munkavégzésre való képesség esetén megszüntethető.”

2. Az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) érintett rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

(...)

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani, (...)

3. A Ve. érintett rendelkezése:

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helyben hagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogás megalapozott.

1. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdése a)-c) pontjaiban, illetve a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint,



hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az OVB az Nsztv. 10. § b) pontjára hivatkozva tagadta meg az aláírásgyűjtő ív hitelesítését. Az OVBh. indoklása szerint az adott kérdésben megtartásra kerülő országos népszavazás eredményének az Országgyűlés csak úgy tudna eleget tenni, ha az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdését módosítaná. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor – az OVB álláspontjával ellentétesen – úgy ítélte meg, hogy a népszavazási kezdeményezésben szereplő kérdésnek nem tárgya az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének módosítása. A kérdés eredményes népszavazáson történő támogatása esetén egyáltalán nem lenne szükség az Alkotmány hivatkozott 70/E. § (3) bekezdésének megváltoztatására. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az OVBh.-t megalapozatlannak találta, azt megsemmisítette és az OVB-t új eljárásra utasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1002/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 129/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapédányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 85/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 85/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapédányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresési járadék folyósításának feltételei és összege a 2011. január 1-jén hatályos szabályok szerint legyenek?”

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az országos népszavazáson feltenni kívánt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az OVB szerint a választópolgárok számára nem egyértelmű, hogy mi értendő a kérdésben meghatározott „az álláskeresési járadék folyósításának feltételei és összege” alatt, ugyanis nem egyértelműen meghatározott, hogy egy eredményes népszavazást követő jogalkotás pontosan milyen jogszabályokat, milyen módon és mértékben érintene.

Az OVB szerint a választópolgárok számára az sem egyértelmű, hogy mi értendő a kérdésben meghatározott „2011. január 1-jén hatályos szabályok” alatt. A választópolgároktól ugyanis nem várható el, hogy a jogszabályok részletes tartalmával tisztában legyenek. Az OVB álláspontja szerint magából a népszavazási kérdésből ki kell derülnie, hogy a választópolgár aláírásával, illetve szavazatával milyen kérdést támogat.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a nép-

szavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás előterjesztője szerint az OVB döntése nem megalapozott, mert a kérdés tartalma megfelel a választópolgári egyértelműség követelményének. Részletezésében előadta, hogy a választópolgárok jelentős része ismeri az álláskeresői járadék legfontosabb, a kérdés által is érintett szabályait. Kifejtette továbbá, hogy az érintett jogszabályi rendelkezések köre pontosan meghatározható, a fogalmak értelmezésében bizonytalanság nem jelentkezhet.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVBh. indokolásával egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért az OVBh.-t az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovich Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1003/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 130/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitézésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 87/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 87/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresési járadék összegének 2011. január 1-jén hatályos számítási szabályai az álláskereső hátrányára ne változzanak meg?”

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az országos népszavazáson felteni kívánt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az OVB szerint a választópolgárok számára nem egyértelmű, hogy mi értendő a kérdésben meghatározott „2011. január 1-jén hatályos szabályok” alatt. A választópolgároktól ugyanis nem várható el, hogy a jogszabályok részletes tartalmával tisztában legyenek. Az OVB álláspontja szerint magából a népszavazási kérdésből ki kell derülnie, hogy a választópolgár aláírásával, illetve szavazatával milyen kérdést támogat.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás előterjesztője szerint az OVB döntése nem megalapozott, mert a kérdés tartalma megfelel a választópolgári egyértelműség követelményének. Részletezésében előadta, hogy a választópolgárok jelentős része ismeri az álláskeresési járadék legfontosabb, a kérdés által is érintett szabályait.

### II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság fel-

adatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVBh. indokolásával egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért az OVBh.-t az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1004/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**131/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 86/2011. (VI. 24.) OVB határozatát megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot új eljárás lefolytatására utasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 86/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 9 hónap legyen?”

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az országos népszavazáson feltenni kívánt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB ezzel összefüggésben arra hivatkozott, hogy a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) 27. § (3) bekezdése szerint az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 270 nap. Az OVB megállapította, hogy a kérdés az akkor hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza. A kérdés ugyanakkor a választópolgárnak azt sugallja, hogy „igen” szavazatával a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaz.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás szerint az OVB döntése nem megalapozott, mert a kérdés tartalma megfelel mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének.

## II.

1. Az Nsztv. vonatkozó rendelkezései:

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

2. A Ve. alkalmazott szabályai:

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

a) a jogszabálysértés megjelölését,

b) a jogszabálysértés bizonyítékait,

[...]

(5) Ha a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés a)–c) pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani. Ha a kifogás áttételére kerül sor, a kifogás határidőben történt benyújtásának vizsgálatakor azt az időpontot kell figyelembe venni, amikor az első választási bizottsághoz beérkezett.”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás megfelel-e a törvényi

feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3.1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során több határozatban értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. E határozataiban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az egyértelműség követelménye a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája. Az egyértelműség követelménye ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni (választópolgári egyértelműség). Az eredményes népszavazással hozott döntés az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogkörének – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor vizsgálni kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, ha igen, milyen jogalkotásra köteles (jogalkotói egyértelműség) [51/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 392, 396.; 25/2004. (VII. 7.) AB határozat, ABH 2004, 381, 386.; 24/2006. (VI. 15.) AB határozat, ABH 2006, 358, 360–361.; 84/2008. (VI. 13.) AB határozat, ABH 2008, 695, 703.].

3.2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 8. § 2011. szeptember 1. napjával módosította az Ft. 27. § (3) bekezdését. A rendelkezés hatályos szövege a következő: „[a]z álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 90 nap.” A korábban 270 napos időtartam 90 napra csökkent.

A módosítás következtében a népszavazási kérdésben, illetőleg a hatályos szabályozásban írt időtartam (a 9 hónap, illetőleg a 270 nap) egyezősége megszűnt, vagyis az OVB által kifejtett egyértelműségi probléma már nem áll fenn.

Az Alkotmánybíróság a kifogás elbírálása során bekövetkező változásokat nem hagyhatja figyelmen kívül. Az 59/2007. (X. 17.) AB határozatában megállapította: „[a]z Alkotmánybíróság megalapozottnak tartja az OVB-határozatnak azt az álláspontját, hogy a hitelesítésről szóló döntése során mind az OVB, mind jogorvoslati eljárásában az Alkotmánybíróság igazodik a fennálló helyzethez, vagyis ezt alapul véve dönt a népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítéséről, illetve annak megtagadásáról.” (ABH 2007, 689, 695.)

3.3. A fentiekben kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megsemmisítette az OVBh-t, és az OVB-t új eljárásra utasított.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1005/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 132/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitézésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 89/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 89/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkáltató köteles legyen a felmondást megindokolni?”

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az országos népszavazáson feltenni kívánt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az OVB ezzel összefüggésben arra hivatkozott, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 89. § (2) bekezdésben foglaltak szerint: „[a] munkáltató – a (6) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles felmondását megindokolni. Az indokolásból a felmondás okának világosan ki kell tűnnie. Vita esetén a felmondás indokának valóságát és okszerűségét a munkáltatónak kell bizonyítania.”

Az OVB megállapította, hogy a kérdés a hatályos jogi szabályozással megegyező szabályozás kialakítását célozza. A kérdés ugyanakkor a választópolgárnak azt sugallja, hogy „igen” szavazatával a fennálló jogszabályi helyzet megváltoztatására szavaz, míg a „nem” válasz értelmetlen lenne.

Az OVB utalt továbbá arra is, hogy a „felmondás” kifejezés nem egyértelmű, mert nem állapítható meg, hogy kizárólag a rendes felmondásra, vagy kizárólag a rendkívüli felmondásra, esetleg mindkettőre vonatkozik.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás előterjesztője szerint az OVB döntése nem megalapozott, mert a kérdés tartalma megfelel mind a választópolgári, mind a jogalkotói egyértelműség követelményének. Részletezésében előadta, hogy a választópolgár a kívánt szabályozásról dönt, s nem arról, hogy az Országgyűlés ennek alapján milyen döntést lesz köteles hozni. Hangsúlyozta, hogy az „igen” válaszok többsége esetén az Országgyűlést jogalkotási kötelezettség terheli, ha a munkáltató nem köteles minden felmondást megindokolni, és az ellentétes tartalmú jogalkotástól tartózkodni köte-

les, ha a munkáltató minden felmondást köteles megindokolni. A „nem” válaszok többsége esetén az Országgyűlést jogalkotási kötelezettség nem terheli. Ellentétben az OVB-vel, úgy véli, hogy a „nem” válasz értelmes alternatíva: ilyenkor a választópolgár elutasítja az Országgyűlésre háruló szabályozási vagy a szabályozástól való tartózkodási kötelezettség kimondását.

Kifejtette, hogy a „felmondás” kifejezés nyilvánvalóan mindkét jogintézményre, a rendes és a rendkívüli felmondásra egyaránt vonatkozik, hiszen a kérdés megszorító (megkülönböztető) jelzöt nem tartalmaz.

## II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az Alkotmánybíróság – az OVBh. indokolásával egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért az OVBh.-t az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1006/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 133/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kitzűzésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 88/2011. (VI. 24.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 88/2011. (VI. 24.) OVB határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta annak az országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését, amelyen a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a tankötelezettség korhatárára vonatkozó szabályok megegyezzenek a 2011. január 1-jén hatályosakkal?”

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy az országos népszavazáson felteni kívánt kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének.

Az OVB szerint a választópolgárok számára nem egyértelmű, hogy mi értendő a kérdésben meghatározott „2011. január 1-jén hatályos szabályok” alatt. A választópolgároktól ugyanis nem várható el, hogy a jogszabályok részletes tartalmával tisztában legyenek. Az OVB álláspontja szerint magából a népszavazási kérdésből ki kell derülnie, hogy a választópolgár aláírásával, illetve szavazatával milyen kérdést támogat.

2. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján a népszavazás kezdeményezőjétől kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az OVBh. ellen.

A kifogás előterjesztője szerint az OVB döntése nem megalapozott, mert a kérdés tartalma megfelel a választópolgári egyértelműség követelményének. Részletezésében előadta, hogy a választópolgárok jelentős része ismeri a tankötelezettség időtartamára vonatkozó legfontosabb, a kérdés által is érintett szabályait.

### II.

A kifogás nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve.-ben és az Nsztv.-ben foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

2. Az Alkotmánybíróság előzetesen megvizsgálta, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás megfelel-e a törvényi feltételeknek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogást a törvényes határidőn belül [Ve. 130. § (1) bekezdés], és a kifogásra előírt tartalmi követelményeknek [Ve. 77. § (2) bekezdés] megfelelően nyújtották be. Ebből következően a kifogás érdemi elbírálásra alkalmas.

3. Az OVB a kifogással támadott határozatában megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményeknek.

Az Alkotmánybíróság – az OVBh. indokolásával egyetértve – a kifogást nem találta megalapozottnak. Ezért az OVBh.-t az abban foglalt indokok helyességére tekintettel, azonos indokok alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság e határozatának közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben történt közzétételére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkócs Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1007/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 134/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Beadványozók 2011. július 14-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtották be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy új jogszabálynak az érintettekre nézve hátrányos rendelkezését a jogszabály hatálybalépését megelőző időszakra vonatkozóan ne lehessen alkalmazni?”

Az OVB a 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Határozatát egyrészt azzal indokolta, hogy a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) módosítására, illetve az Alkotmány egyes rendelkezéseinek a jövőbeni megváltoztathatóságának kizárására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye.

Az OVB megjegyezte továbbá, hogy a kezdeményezés összhangban van az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság követelményével, valamint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdésekben meghatározott rendelkezésekkel.

A fenti általános rendelkezéseken túl idézte az Alkotmány 70/E. § (3) és a 70/I. § (2) bekezdéseit, melyek kapcsán kifejtette, hogy ezen rendelkezésekhez kapcsolódóan egy esetleges eredményes országos ügydöntő népszavazás meghatározná az Országgyűlés mérlegelési jogkörébe tartozó (normatív) döntés tartalmát, mellyel az alkotmányos szabályozás lehetséges értelmezési keretét is szűkítené, módosítaná.



Az OVB kimondta másrészt, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra felteht kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni. Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem egyértelmű, mivel nem állapítható meg, hogy a beadványozó mit ért „hátrányos rendelkezés” fogalma alatt. A „hátrány” szubjektív érzenen is alapulhat, ami eltérő lehet az egyes polgárok esetében, így a kérdés megfogalmazása nem felel meg a Nsztv. 10. § c) pontjában meghatározott követelménynek.

A 139/2011. (VIII. 9.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2011. évi 93. számában, 2011. augusztus 9-én jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2011. augusztus 22-én – határidőben – érkezett a népszavazás kezdeményezőitől kifogás.

A kifogást tevők szerint az OVBh. jogszabálysértő, hiszen az csak azt vizsgálhatta volna, hogy az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdése alapján az indítványozott kérdésben lehet-e népszavazást tartani. Az OVB alaptalanul tekintette a kérdést olyanak, mint amely az Alkotmány megváltoztatására irányul, így hatáskörét meghaladta. Megjegyezte továbbá, hogy a népszavazási kérdőívet aláíró választópolgár véleménye határozza meg a „hátrány” fogalmát, és nem a kérdést feltevő értelmezése. Mindezekre tekintettel kérik az OVBh. megsemmisítését, valamint az OVB új eljárásra utasítását.

## II.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az OVB határozatával egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t helyes indokai alapján helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1254/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 135/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 144/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Magánszemély 2011. augusztus 2-án aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy a tankötelezettség továbbra is annak a tanévnek a végéig tartson, amelyben az érintett személy a 18. életévét betöltötte?”

Az OVB 2011. szeptember 1-jén megtartott ülésén meghozott 144/2011. (IX. 9.) határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya a törvényben foglalt formai, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért azt hitelesítette.

Az OVB a 144/2011. (IX. 9.) határozatát a Magyar Közlöny 2011. évi 104. számában, 2011. szeptember 9-én tette a közzé, mely ellen magánszemélyek 2011. szeptember 16-án – a törvényes határidőn belül – kifogást terjesztettek elő. A kifogást tevők álláspontja szerint az OVBh. jogszabálysértő. Az OVB nem hitelesíthette volna az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, mivel az egyrészt „több kérdést tartalmaz, ezért nem érthetőek, rájuk egyértelmű válasz nem adható”. Másrészt a megjelölt kérdéseket jelenleg hatályos jogszabályok rendezik, és ez a tény a kérdésekből nem derül ki, ezért a kérdések megtevesztik a választópolgárokat. Harmadrészt a kérdésben megjelölt tankötelezettség fogalma a választópolgárok számára nem egyértelmű. A kifogást tevők utaltak az OVB által korábban alkalmazott ún. „egyértelműségi tesztre”, melynek értelmében a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel, vagy „nem”-mel lehessen felelni. A kifogást tevők szerint az OVB-nek az Nsztv. 10. § c) pontja és 13. § (1) bekezdése alapján a kérdések hitelesítését meg kellett volna tagadnia. Ezen túlmenően kifogásolták, hogy az OVB határozatképessége jegyzőkönyv hiányában aggálymentesen nem állapítható meg, az egyes kérdéseknél nem ugyanazok a személyek voltak jelen az ülésen, illetve „a határozatok meghozatalánál, azok szövegezéséből kitűnik, hogy az OVB egyes tagjainál a szükséges és kellő körültekintés, illetve figyelem – az idő múlására tekintettel – már lankadt vagy hiányzott, amelynek ellenkezője – jegyzőkönyv hiányában – nem cáfolható”.

Erre tekintettel a kifogást tevők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (3) bekezdése alapján kérték az Alkotmánybíróságot, hogy az OVBh-t semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra.

## II.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjára tekintettel a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek keretében annak vizsgálatára kerül sor, hogy a kifogás megfelel-e Ve. rendelkezéseinek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256., 63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

Az Alkotmánybíróság a kifogást megvizsgálva, azt az OVB határozatával, valamint az OVB ülésén készült jegyzőkönyvvel összevetve, arra a megállapításra jutott, hogy annak érvei nem megalapozottak. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát jogszerűen hitelesítette, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1362/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

**136/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 145/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Köz-  
lönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Magánszemély 2011. augusztus 2-án aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e Ön azzal, hogy 100 napnál hosszabb próbaidőt a munkaviszony esetében ne lehessen kikötni?”

Az OVB 2011. szeptember 1-jén megtartott ülésén meghozott 145/2011. (IX. 9.) határozatában (a továbbiakban: OVBh.) megállapította, hogy az aláírásgyűjtő ív mintapéldánya a törvényben foglalt formái, valamint a népszavazásra feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tesz, ezért azt hitelesítette.

Az OVB a 145/2011. (IX. 9.) határozatát a Magyar Köz-  
löny 2011. évi 104. számában, 2011. szeptember 9-én tette a közzé, mely ellen magánszemélyek 2011. szeptember 16-án – a törvényes határidőn belül – kifogást terjesztettek elő. A kifogást tevők álláspontja szerint az OVBh. jogszabálysértő. Az OVB nem hitelesíthette volna az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, mivel az egyrészt „több kérdés tartalmaz, ezért nem érthetőek, rájuk egyértelmű válasz nem adható”. Másrészt a megjelölt kérdéseket jelenleg hatályos jogszabályok rendezik, és ez a tény a kérdésekből nem derül ki, ezért a kérdések megtévesztik a választópolgárokat.

Harmadrészt a kérdésben megjelölt fogalmak a választópolgárok számára nem egyértelműek, többek között a „100 nap alatt” munkanapot vagy naptári napot kell-e érteni, mivel a naptári napok egy részében nincs munkavégzési kötelezettség. A kifogást tevők utaltak az OVB által korábban alkalmazott ún. „egyértelműségi tesztre”, melynek értelmében a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel, vagy „nem”-mel lehessen felelni. A kifogást tevők szerint az OVB-nek az Nsztv. 10. § c) pontja és 13. § (1) bekezdése alapján a kérdések hitelesítését meg kellett volna tagadnia. Ezen túlmenően kifogásolták, hogy az OVB határozatképessége jegyzőkönyv hiányában aggálymentesen nem állapítható meg, az egyes kérdéseknél nem ugyanazok a személyek voltak jelen az ülésen, illetve „a határozatok meghozatalánál, azok szövegezéséből kitűnik, hogy az OVB egyes tagjainál a szükséges és kellő körültekintés, illetve figyelem – az idő múlására tekintettel – már lankadt vagy hiányzott, amelynek ellenkezője – jegyzőkönyv hiányában – nem cáfolható”.

Erre tekintettel a kifogást tevők a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (3) bekezdése alapján kérték az Alkotmánybíróságot, hogy az OVBh-t semmisítse meg, és az OVB-t utasítsa új eljárásra.

## II.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontjára tekintettel a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak a kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, melynek keretében annak vizsgálatára kerül sor, hogy a kifogás megfelel-e Ve. rendelkezéseinek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256., 63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

Az Alkotmánybíróság a kifogást megvizsgálva, azt az OVB határozatával, valamint az OVB ülésén készült jegyzőkönyvvel összevetve, arra a megállapításra jutott, hogy annak érvei nem megalapozottak. Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát jogszerűen hitelesítette, ezért az Alkotmánybíróság az OVB határozatát helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke*

*Dr. Balogh Elemér s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Balsai István s. k.,  
előadó alkotmánybíró*

*Dr. Bihari Mihály s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Bragyova András s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Holló András s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Kiss László s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Kovács Péter s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Lévay Miklós s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Pokol Béla s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Stumpf István s. k.,  
alkotmánybíró*

*Dr. Szívós Mária s. k.,  
alkotmánybíró*

Alkotmánybírósági ügyszám: 1363/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 137/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népszavazás kitűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítése tárgyában hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 149/2011. (IX. 9.) OVB határozatát helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

### I.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése alapján két kifogás érkezett az Alkotmánybírósághoz az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 149/2011. (IX. 9.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

Az OVB vitatott határozatában az országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát hitelesítette. Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepel: „Egyetért-e Ön azzal, hogy az álláskeresői járadék folyósításának leghosszabb időtartama 260 nap legyen?”

Az OVBh. indokolása szerint az aláírásgyűjtő ív, illetve a népszavazásra feltenni kívánt kérdés a törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek egyaránt eleget tesz, így a hitelesítésnek nem volt akadálya.

Az egyik kifogás előterjesztői szerint az OVBh. jogszabálysértő, egyrészt mivel a kérdést hatályos jogszabály rendezi, ami a kérdésből nem derül ki, ezért az megtevesztő; másrészt mivel az „álláskeresői járadék” szövegrészből nem állapítható meg, hogy azt a munkavállaló vagy a munkáltató fizeti-e, ezért a kérdés nem egyértelmű. A kifogástevők hivatkoztak arra is, hogy az OVB üléséről jegyzőkönyv nem készült, s így a határozatképessége „nem állapítható meg aggálymentesen”.

A másik kifogás előterjesztője szerint a kérdés nem felel meg a népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében szabályozott egyértelműség követelményének, mivel a választópolgár döntése meghozatalakor nem lenne tisztában azzal, hogy a kérdésre igennel vagy nemmel szavazás esetén döntésének milyen pénzügyi vagy egyéb következményei lennének”, nem tudnák, hogy a népszavazás eredménye „milyen változást okozna az álláskeresői járadék rendszerében”. Nem egyértelmű a kérdés azért sem, mert a kérdés alapján nem válaszolható meg egyértelműen, hogy az álláskeresői járadék folyósítási tartamának 260 napra történő emelése mely jogviszonyokra vonatkozna, illetve szűkítené-e a jogosultak körét. Így a kérdés sem a választópolgári, sem a jogalkotói egyértelműség követelményének nem felel meg.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 104. számában, 2011. szeptember 9-én jelent meg, az egyik kifogást 2011. szeptember 16-án, míg a másikat 2011. szeptember 21-én, határidőben terjesztették elő.

### II.

Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala során a következő jogszabályokat vette alapul:

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:
- „2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.

(2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

2. Az Nsztv. rendelkezései:

„2. § Az aláírásgyűjtő ívek mintapéldányát az aláírásgyűjtés megkezdése előtt – hitelesítés céljából – be kell nyújtani az Országos Választási Bizottsághoz.”

„10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

- a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,
- b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,
- c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,
- d) ugyanazon tartalmú kérdésben három éven belül eredményes országos népszavazást tartottak,
- e) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

„77. § (2) A kifogásnak tartalmaznia kell

- a) a jogszabálysértés megjelölését,
- b) a jogszabálysértés bizonyítékait, (...)”

„130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

(...)

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

### III.

A kifogások az alábbiak szerint nem megalapozottak.

1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § *h*) pontjában foglaltaknak megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatai ellen benyújtott kifogások elbírálása során kialakította következetes gyakorlatát. Az Alkotmánybíróság a kifogás alapján lefolytatott jogorvoslati eljárásban azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdésének *a*)-*c*) pontjaiban, illetve 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, és az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

2. Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt, a népszavazásra bocsátandó kérdéssel szemben támasztott egyértelműség követelményét. A népszavazásra szánt kérdés egyértelműségével kapcsolatban az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy ezen követelmény a népszavazáshoz való jog érvényesülésének garanciája, mely e tekintetben azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyrészt a választópolgár, másrészt a jogalkotó számára is egyértelműnek kell lennie. A választópolgári egyértelműség azt követeli meg, hogy a kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre igennel vagy nemmel lehessen felelni.

Az eredményes népszavazással hozott döntés azonban az Országgyűlésnek az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *b*) pontjában foglalt jogköre – Alkotmányban szabályozott – korlátozása: az Országgyűlés köteles az eredményes népszavazásból következő döntéseket meghozni. Ezért a kérdés egyértelműségének megállapításakor – a jogalkotói egyértelműség körében – az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt is, hogy a népszavazás eredménye alapján az Országgyűlés el tudja-e dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen jogalkotásra köteles. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy az Nsztv. 13. § (1) bekezdése nem támaszt olyan követelményt a népszavazás kezdeményezőivel szemben, hogy a kérdés megfogalmazásakor pontosan használják a hatályos jogszabályok terminológiáját [52/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 399, 402–403.; 68/2008. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2008, 615, 619.], de a kérdésből mind a választópolgárok, mind az Országgyűlés számára ki kell derülnie, hogy milyen lehetséges következményekkel járhat a népszavazás [99/2007. (XII. 6.) AB határozat, ABH 2007, 815, 818.].

A jelen ügyben a népszavazásra bocsátani kívánt kérdés egy adott jogszabályi rendelkezés módosítására irányul, amely rendelkezés – a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban Femtv.) 27. §-a által szabályozott – álláskeresési járadék folyósítási tartamát szabályozza, pontosabban a 2011. szeptember 1-jétől hatályos folyósítási időtartam maximumának megemelését (közelítve a 2011. szeptember 1. előtti legfeljebb 270 napos folyósítási tartamhoz) célozza. A kérdés tehát világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető, a kérdésre igennel vagy nemmel lehet felelni, a választópolgároknak arra kell választ adniuk a kérdés alapján, hogy kívánják-e, hogy az álláskeresési járadék tartama maximum 260 nap legyen. A népszavazás eredménye alapján pedig az Országgyűlés el tudja dönteni, hogy terheli-e jogalkotási kötelezettség, és ha igen, milyen tartalmú jogalkotásra köteles: eredményes népszavazás esetén ugyanis a fent hivatkozott Femtv.-t érintő jogalkotási kötelezettsége keletkezik az Országgyűlésnek.

Mindezek alapján az egyértelműség követelményének sérelmét állító kifogásokat – egyetértve az OVB határozatában foglalt indokolással – az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak.

3. A kifogást tevők az OVB eljárását is sérelmezték annyiban, hogy a jegyzőkönyv hiánya miatt kétséges volt az OVB határozatképessége. Az Alkotmánybíróság – jogorvoslati jogkörében eljárva – megállapította, hogy az OVB-nek a jelen ügyben vizsgált kérdés hitelesítésével foglalkozó üléséről készült jegyzőkönyv, s ebből, valamint a jelenléti ívből kiderül, hogy az OVB a kifogás tárgyává tett határozat meghozatalakor határozatképes volt. Így az indítványozók hivatkozása e vonatkozásban sem megalapozott.

4. A fent kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az OVBh. megsemmisítésére és az OVB új eljárásra kötelezésére irányuló kifogást elutasította, és a 149/2011. (IX. 9.) OVB határozatát, az abban foglalt kérdést tartalmazó aláírásgyűjtő ív hitelesítését helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1365/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 138/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 163/2011. (IX. 9.) OVB határozatát a jelen határozatban foglalt indokolással kiegészítve helybenhagyja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Magánszemély 2011. augusztus 19-én országos népszavazási kezdeményezés tárgyában aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB) az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-a szerinti hitelesítés céljából.

Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt: „Egyetért-e azzal, hogy a kellő felkészülés érdekében – az Országgyűlés alkosson törvényt arról, hogy az Alaptörvény hatálybalépésének napja (2012. január 1.) helyett az Alaptörvényben nevesített, időben legutoljára kihirdetett sarkalatos törvény kihirdetése napját követő hatodik hónap első napja legyen?”

Az OVB a 163/2011. (IX. 9.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének hitelesítését megtagadta.

Határozatát egyrészt azzal indokolta, hogy Alkotmány módosítására, illetve az Alkotmány egyes rendelkezéseinek a jövőbeni megváltoztathatóságának kizárására irányuló kérdésben választópolgárok által kezdeményezett népszavazásnak nincs helye. Az OVB megállapította, hogy Magyarország Alaptörvénye záró rendelkezése 1. pontja szerint Magyarország Alaptörvénye 2012. január 1-jén lép hatályba. Az Országgyűlés Magyarország Alaptörvényét a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 19. § (3) bekezdés a) pontja és a 24. § (3) bekezdése alapján fogadta el. Az Országos Választási Bizottság álláspontja szerint mind az Alkotmány, mind a későbbiekben az Alaptörvény módosítására csak az Alkotmány illetve az Alaptörvény rendelkezéseinek megtartásával kerülhet sor.

Az OVB megjegyezte továbbá, hogy az Alaptörvény rendelkezése szerint a későbbiekben egyébként sem lehet országos népszavazást tartani az Alaptörvény módosításáról.

Az OVB kimondta másrészt, hogy a kezdeményezésben foglalt kérdés nem felel meg az Nsztv. 13. § (1) bekezdésében foglalt egyértelműség követelményének. Az egyértelműség követelménye azt jelenti, hogy a népszavazásra szánt kérdésnek egyértelműen megválaszolhatónak kell lennie. Ahhoz, hogy a választópolgár a népszavazásra feltett kérdésre egyértelműen tudjon válaszolni, az szükséges, hogy a kérdés világos és kizárólag egyféleképpen értelmezhető legyen, a kérdésre „igen”-nel vagy „nem”-mel lehessen felelni. Az OVB álláspontja szerint a népszavazásra feltenni kívánt kérdés nem egyértelmű, mivel a kérdés egésze nyelvtanilag és logikailag sem egyértelmű, továbbá nem állapítható meg az sem, hogy a kérdés utolsó tagmondata pontosan milyen időpontot jelöl meg az Alaptörvény hatálybalépésének időpontjaként.

A 163/2011. (IX. 9.) OVB határozat a Magyar Közlöny 2011. évi 104. számában, 2011. szeptember 9-én jelent meg. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése szerint az OVB-nek az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet benyújtani. A határozat ellen 2011. szeptember 16-án – határidőben – érkezett a népszavazás kezdeményezőjétől és egy másik magánszemélytől kifogás. A kifogást tevők szerint az OVBh. jogszabálysértő, mert sem az Alkotmány, sem a Nsztv. nem tiltja az Alaptörvénnyel szembeni népszavazás lehetőségét, ezért álláspontjuk szerint a még hatályba nem lépett Alaptörvénynek nem lehet népszavazást korlátozó hatása. Mindezekre tekintettel kéri az OVBh. megsemmisítését, valamint az OVB új eljárásra utasítását.

## II.

Az Alkotmánybíróság a 163/2011. (IX. 9.) OVB határozat ellen benyújtott kifogásokat az Alkotmány, az Nsztv. és a Ve. alábbi rendelkezései alapján vizsgálta meg:

Alkotmány: „2. § (2) A Magyar Köztársaságban minden hatalom a népé, amely a népszuverenitást választott képviselői útján, valamint közvetlenül gyakorolja.”

„19. § (1) A Magyar Köztársaság legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerve az Országgyűlés.

(2) Az Országgyűlés a népszuverenitásból eredő jogait gyakorolva biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit.

(3) E jogkörében az Országgyűlés

a) megalkotja a Magyar Köztársaság Alkotmányát;”

„24. § (3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint az Alkotmányban meghatározott egyes döntések meghozatalához az országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges.”

Nsztv.: „10. § Az Országos Választási Bizottság megtagadja az aláírásgyűjtő ív hitelesítését, ha

a) a kérdés nem tartozik az Országgyűlés hatáskörébe,

b) a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani,

c) a kérdés megfogalmazása nem felel meg a törvényben foglalt követelményeknek,

d) az aláírásgyűjtő ív nem felel meg a választási eljárásról szóló törvényben foglalt követelményeknek.”

„13. § (1) A népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni.”

Ve.: „130. § (1) Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.

[...]

(3) Az Alkotmánybíróság a kifogást soron kívül bírálja el. Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

## III.

A kifogás nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Ennek során az Alkotmánybíróság – alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban – a beérkezett kifogás keretei között azt vizsgálja, hogy az aláírásgyűjtő ív és a népszavazásra szánt kérdés megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, és hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. Eljárása során az Alkotmánybíróság e feladatát alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.].

Az Alkotmánybíróság – tekintettel arra, hogy az eddigi, kapcsolódó döntéseiben a jelenleg hatályos Alkotmány megváltoztatásával összefüggésben mondta ki az arra irányuló népszavazási kezdeményezés tilalmát, jelen ügy pedig az érvényes, 2012. január 1-jén hatályba lépő Alaptörvény módosítására irányul – fontosnak tartja a kifogás kapcsán felidézni a következőket:

„Az Alkotmány mint alaptörvény, amely az állami be rendezkedés alapját, az állam és polgárainak viszonyát szabályozza, csak az Alkotmány rendszerén belül, az Alkotmány által feljogosított alkotmányozó hatalom által, az Alkotmányban meghatározott eljárás szerint módosítható. Az Alkotmány az Országgyűlés hatáskörén belül különönböztetetten szabályozza az alkotmányozást. Az Alkotmánybíróság több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány megalkotása és megváltoztatása kizárólag az Országgyűlés jogkörébe tartozik, és az Országgyűlés e jogkörében alkotmányosan az alkotmánymódosításra

irányadó eljárási és határozathozatali követelmények betartásával, alkotmánymódosításra irányuló közvetlen és kifejezett alkotmányozó hatalmi rendelkezés alapján járhat el [1260/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 816, 819.; 30/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 220, 234.]”

„A szervezeti azonosság ellenére az Alkotmány rendelkezései alapján különbséget kell tenni az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom között. Amikor az Országgyűlés az Alkotmány 19. § (3) bekezdés *a*) pontjában rögzített hatáskörében jár el, alkotmányozó hatalmat gyakorol az Alkotmány 24. § (3) bekezdésében szabályozott eljárás szerint. Az Alkotmány e rendelkezései egyértelműen az Országgyűlés hatáskörébe utalják az Alkotmány elfogadásáról és módosításáról való döntést. Ebből az következik, hogy az Alkotmány – választópolgári kezdeményezésre – népszavazással nem módosítható.

Az alkotmányozási eljárás nemzetközi áttekintése alapján is azt állapíthatta meg az Alkotmánybíróság, hogy a népszavazás általában kiegészítő alkotmányozó hatalomként van jelen az alkotmányozás folyamatában; a népszavazás funkciója csaknem kizárólag a képviselőlet által elfogadott alkotmányos szöveg megerősítése vagy elvetése. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 261–262.]”

Az Országgyűlés az Alaptörvény megalkotásával tehát alkotmányozó hatalmat gyakorolt, ahogyan azt az Alaptörvény Záró Rendelkezéseinek 2. pontja is kimondja. Az Alaptörvény hatályba lépésének dátumaként a Záró Rendelkezések 1. pontja rögzíti 2012. január 1-jét. A hatályba lépés dátumának megváltoztatására tehát csak az Országgyűlés alkotmányozó hatalmának gyakorlásával van lehetőség, azonban az alkotmányozó hatalom gyakorlása a fentiekben ismertetett indokok alapján népszavazással nem kezdeményezhető.

Az OVB határozatával egyetértve az Alkotmánybíróság a kifogást nem találta megalapozottnak, és az OVBh.-t helybenhagyta.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkócs Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1372/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 99/2011. (XI. 17.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pécel Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2010. (XII. 16.) önkormányzati rendelete 8. §-a sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért azt 2011. december 31. napjával megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság a Pécel Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2010. (XII. 16.) önkormányzati rendelete egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Pécel Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2010. (XII. 16.) önkormányzati rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 19. §-ának sérelmére alapított – indítványt, illetve a Pécel Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2010. (XII. 16.) önkormányzati rendelete módosításáról szóló 1/2011. (I. 28.) önkormányzati rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz benyújtott kérelmében az indítványozó Pécel Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 28/2010. (XII. 16.) önkormányzati rendeletét (a továbbiakban: Ör.) támadta. Elsődleges kérelmében az Ör. egészének keletkezésére visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítését kérte. Indokolása szerint az Ör. megalkotása, konkrétan a telekadó bevezetése – illetve az 1/2011. (I. 28.) önkormányzati rendelettel (a továbbiakban: Ör.Mód.) végrehajtott módosítása – során nem tettek eleget a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (1) bekezdésében és 19–20. §-aiban – illetve a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: új Jat.) 17–18. §-aiban –

írt követelményeknek, ezáltal sérült az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése, mely szerint a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, de az nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Másodlagos kérelmében az indítványozó az Ör.-nek a telekadó mértékét meghatározó 8. §-a megsemmisítését kérte. Indoklásában a következőkre mutatott rá: az Ör. – mely a telekadót Pécelen 2011. január 1. napjával bevezette – eredetileg mindenfajta differenciálás nélkül 280 Ft/m<sup>2</sup>/év telekadó megfizetését rendelte el, ami majdnem elérte a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) alapján kivethető adómaximum mértékét (mely 2011-ben 287 Ft/m<sup>2</sup>/év). Ezt követően a képviselő-testület Ör.Mód. elfogadásával – visszamenőleges hatállyal – akként módosította a szabályozást, hogy az adómértéket az adóalany tulajdonában álló összes telek alapterülete szerint sávosan meghatározottá tette. E differenciálás mellett egyidejűleg adómentességi szabályokat is bevezettek (Ör.Mód. 2. §).

Az indítványozó – utalva a Hatv.-nek a telekadóra vonatkozó szabályaira [17. § adótárgy; 21. § adóalap; 22. § adómérték] – azt kifogásolja, hogy az adót az adóalany tulajdonában álló összes telek alapterülete szerint kell megfizetni, ami szerinte arra vezet, hogy a több telekkel rendelkező tulajdonosok esetében valójában más adómértéket alkalmaz az önkormányzat. E körben az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmére is hivatkozik.

Emellett azzal is érvel az indítványozó, hogy a rá kirótt adó olyan magas (több, mint 7 millió forint évente), hogy annak megfizetését jövedelmi helyzete nem teszi lehetővé. Úgy véli, az önkormányzat nyilvánvalóan nem vette figyelembe a Hatv. 6. § c) pontjában írt követelményt (mely szerint a helyi adókat az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítani), megsértve egyúttal az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében foglaltakat is. Különösen sérelmesnek tartja e körben, hogy az önkormányzat által tervezett összes telekadó-bevétel közel egyhatedét neki kellene kifizetnie, amiből azt a következtetést vonja le, hogy a szabályozásnak nem adópolitikai indokai voltak. Végezetül méltánytalannak, diszkriminatívnak tartja a telekadó és a kommunális adó mértéke közötti különbséget: míg a telekadónak az Ör.-ben meghatározott mértéke majdnem eléri a törvényi maximumot, addig a kommunális adó esetében csupán a törvényi maximum kétharmadának megfelelő adómértéket kell fizetni – hangzik az érvelés.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

#### 2. A Jat. érintett rendelkezései:

„18. § (1) A jogszabály megalkotása előtt – a tudomány eredményeire támaszkodva – elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és köteleességek érvényesülését, az érdekösszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell.”

„19. § Az állampolgárok – közvetlenül, illetőleg képvisleti szerveik útján – közreműködnek és életviszonyaikat érintő jogszabályok előkészítésében és megalkotásában.”

„20. § A jogalkalmazó szerveket, a társadalmi szervezeteket és az érdekképviselői szerveket be kell vonni az olyan jogszabályok tervezetének előkészítésébe, amelyek az általuk képviselt és védett érdekeket, illetőleg társadalmi viszonyokat érintik.”

#### 3. Az Ör. támadott rendelkezése:

„8. § Az adó mértéke:

Az adóalany tulajdonában lévő összes telek alapterülete után az alábbi sávok szerint:

Az összes alapterületből:

2500 négyzetméterig 0 Ft/m<sup>2</sup>

2501–3500 négyzetméterig 75Ft/m<sup>2</sup>

3501–4500 négyzetméterig 125 Ft/m<sup>2</sup>

4500 négyzetméter felett 280 Ft/m<sup>2</sup>”

### III.

Az indítvány az alábbiak szerint részben megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt a közjogi érvenytelenségre vonatkozó indítványozói hivatkozást vizsgálta meg.

Az indítványozó mind az Ör., mind az Ör.Mód. elfogadásával kapcsolatban hivatkozott arra, hogy annak során a jogalkotó elmulasztott eleget tenni bizonyos – a Jat.-ban, illetve az új Jat.-ban írt – jogszabály-előkészítési kötelezettségének. A kérelem azonban csak az Ör. elfogadásával – a telekadó mint új adónem bevezetésével – kapcsolatban tartalmazott indokolást, és ebben a tekintetben is csupán a Jat. 18. § (1) bekezdésének (hatásvizsgálat végzésének követelménye), illetve 20. §-ának (jogalkalmazó szervek, társadalmi szervezetek és az érdekképviselői szervek be-

vonása a jogszabály-tervezetek előkészítésébe) vélt sérelmét támasztotta alá érvekkel.

Emiatt az Alkotmánybíróság az Ör. egészét támadó – a Jat. 19. §-ának sérelmére alapított – indítványt, illetve az Ör.Mód.-ot érintő indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította, és érdemben csak az Ör.-t támadó, a Jat. 18. § (1) bekezdésére és 20. §-ára alapított kérelmet vizsgálta meg.

Mindenekelőtt jelen ügyben is szükséges utalni arra, hogy „[a] Jat. megsértése [Alkotmány 7. § (2) bekezdés] az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint önmagában nem teszi alkotmányellenessé a jogszabályt, csak az Alkotmány valamely rendelkezésével való kapcsolatában” [32/1991. (VI. 6.) AB határozat; ABH 1991, 146, 159.]. Az Alkotmány 7. § (2) bekezdése értelmében ugyan a jogalkotás rendjét törvény szabályozza, ez a rendelkezés azonban nem emelte az Alkotmány szintjére a jogalkotási törvény normáit [ld. először: 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 496.].

Ennek alapján az 54/1996. (XI. 30.) AB határozat kimondta, hogy „a Jat. 18. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés nem alkotmányi szabály. Ennek a szabálynak a megsértése feltehetően a törvény társadalmi hatékonyságának a kárát fogja eredményezni, de közvetlen alkotmányossághoz csak az vezet, ha maga a törvény sérti az Alkotmány valamely rendelkezését. A törvényjavaslat előkészítése körébe tartozó társadalmi-szociológiai követelmények teljesítése, illetve azok elmulasztása az Alkotmány rendelkezéseivel nem hozható közvetlen összefüggésbe, s az nem vezet a jogállamiság és a jobbiztonság sérelméhez.” [ABH 1996, 173, 190.; megerősítette: 38/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 303, 313. és 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, ABH 2008, 886, 902.]

A Jat. 20. §-át érintően az Alkotmánybíróság a legutóbb a 74/2006. (XII. 15.) AB határozatban összegzett álláspontjára utal, mely szerint: „önmagában a Jat. 20. §-a szerinti szervezetek és szervek törvényalkotási folyamatba való bevonásának elmaradása nem teszi az egyébként szabályszerűen megalkotott törvényt alkotmányellenessé. (352/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 228, 229.) A jogalkotó szervek egyeztetési kötelezettségét előíró, a Jat. 20. §-a és 27. § c) pontjában foglalt szabályok megsértése kapcsán az Alkotmánybíróság – áttekintve az Alkotmánybíróság addigi gyakorlatát – a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában (ABH 1999, 325, 349.) leszögezte: A Jat. e rendelkezéseit figyelembe véve megállapítható, ha a jogalkotó a jogszabály előkészítése során nem kéri ki az érintett társadalmi szervek véleményét, megsérti a Jat. e rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogszabályt előkészítő szerveknek a Jat. szerinti vélemények beszerzésével kapcsolatos kötelezettség-szegése önmagában nem érinti a jogszabály érvényességét, vagyis pusztán ez a kötelezettség-szegés nem elégséges ok a kiadott jogszabályok alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére. [352/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 228, 229.; 30/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 421, 422.; 32/1991. (VI. 6.) AB hatá-

rozat, ABH 1991, 146, 159.; 34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 496/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 493, 495.; 7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419–420.; 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173, 195.; 50/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 387, 395–397.] (...) A jogszabályok előkészítésére vonatkozó törvényi előírások megsértése csupán a jogalkotó államigazgatási, esetleg politikai felelősségét alapozhatja meg. [7/1993. (II. 15.) AB határozat, ABH 1993, 418, 419.] Az Alkotmány 7. § (2) bekezdéséből nem láttá levezethetőnek az Alkotmánybíróság a jogalkotó szervek azon kötelezettségét, hogy a jogalkotási eljárás során az érintett társadalmi szervek véleményét kikérje. [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.; 9/2003. (IV. 30.) AB határozat, ABH 2003, 89, 116.]” (ABH 2006, 870, 872–873.)

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az Ör. egészét azon az alapon támadó indítványt, hogy a jogalkotó annak megalkotása során megsértette a Jat. 18. § (1) bekezdésében és 20. §-ában írtakat.

2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítványozónak az Ör. 8. §-át támadó kérelmét vizsgálta meg.

E körben mindenekelőtt arra kell utalni, hogy „[a] helyi önkormányzatok adómegállapítási joga az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontján alapul. Az Alkotmány e rendelkezése a helyi önkormányzati alapjogok között a képviselő-testület alkotmányi védelemben részesített hatásköröként határozza meg azt, hogy a képviselő-testület a törvény keretei között meghatározza a helyi adók fajtáit és mértékét. A helyi önkormányzat adómegállapítási jogának a kereteit a Htv. [a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény] szabályozza. E rendelkezések alapján a helyi önkormányzat széles körű önállósággal rendelkezik a helyi adók szabályozása során. A Htv. [Htv.] keretei között szabadon dönt arról, hogy vezet-e be helyi adót, ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezeti be.” [25/2005. (VI. 24.) AB határozat, ABH 2005, 658, 662–663.] Az önkormányzat a szabályozást később – a helyi tapasztalatok függvényében – bármikor módosíthatja is.

A Htv. a telekadó (mint vagyoni típusú adó) esetében alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét: választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak a tekintetben, hogy a telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak bizonyos %-ában határozza meg az adó mértékét (Htv. 21–22. §). Hangsúlyozni kell ugyanakkor azt is, hogy a Htv. 17. §-a értelmében a telekadónak az önkormányzat illetékességi területén lévő beépítetlen belterületi földrészlet (telek) a tárgya, tehát az ingatlan-nyilvántartás szerinti önálló ingatlan. A Htv. az adó alanyai és az adó tárgya tekintetében kógens rendelkezéseket tartalmaz, azaz nem teszi lehetővé azt, hogy a helyi önkormányzatok a helyi adórendeleteik megalkotása során ezektől a törvényi rendelkezésektől eltérjenek [Vö. 57/1996. (XII. 22.) AB határozat ABH 1996, 339, 340.; 57/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 504, 507.] 1058/H/2006. AB határo-

zat; 1058/H/2006. AB határozat, ABH 2009, 2581, 2584–2585.]. Az adó tehát csak a törvény szerinti adótárgyat terhelheti, az önkormányzat azt nem határozhatja meg a törvényben foglaltaktól eltérő módon, és az adó mértékét is a Htv. szerinti adótárgyak vonatkozásában kell szabályoznia. A telekadót ennek megfelelően – a Htv. eltérő rendelkezése hiányában – adótárgyanként kell megállapítani és kivetni.

A Htv. csak egyetlen esetben ad lehetőséget adótárgyak alapterületének összeadására, mégpedig az építményadó vonatkozásában: a Htv. 15. § a) pontja szerinti tételes adó esetében az 52. § 9. pontja alapján az egy helyrajzi számon lévő, több azonos fajtájú épület, épületrész esetén ezek összesített hasznos alapterületét kell hasznos alapterület alatt érteni. Ugyanakkor az adókötelezettséget ebben az esetben is adótárgyanként külön-külön kell megállapítani, és az adót is így kell kivetni.

Mindezekből következően – mivel a Htv. arról nem rendelkezik – az önkormányzatnak nincs lehetősége arra, hogy a több telekkel rendelkező adózók esetében a külön helyrajzi számon lévő – tehát önálló ingatlanok minősülő – telkek alapterületének összegét tekintse a telekadó alapjának. Ez ugyanis a telekadó törvényben meghatározott tárgyának (beépítetlen belterületi földrészlet mint önálló ingatlan) megváltoztatását eredményezi. Megjegyzendő továbbá, hogy egy ilyen megoldás arra is vezethet (amint az az indítványozó által becsatolt iratok alapján jelen esetben is történt), hogy az adókövetésre nem adótárgyanként kerül sor, hanem adózónként összesítetten (tehát a telkek alapterületét összeszámítva egyetlen határozatban állapítják az adózót terhelő adókötelezettséget), ami azt jelenti, hogy nem lehet egyértelműen megállapítani a Htv. szerinti adótárgyat – az egyes földrészleteket külön-külön – terhelő adót mértékét.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja: az Ör. 8. §-a azáltal, hogy a telekadó mértékének szabályozásakor alapterület-összeszámítást ír elő, s ehhez rendel sávosan differenciált adómértékeket, a Htv.-be ütköző – s ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sértő, alkotmányellenes – előírást tartalmaz. Az Alkotmánybíróság ezért az Ör. 8. §-át az adóévre tekintettel 2011. december 31. napjával megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság az időpont meghatározásakor figyelemmel volt arra, hogy a megsemmisítés veszélyeztetheti az önkormányzat gazdálkodását, az ellátandó feladatok tárgyevi finanszírozását, ezért azt – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdése alkalmazásával – úgy állapította meg, hogy az önkormányzatnak elegendő idő álljon rendelkezésére az új szabályozás megalkotására.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezések esetleges sérelmét a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH

1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 38/2003. (VI. 26.) AB határozat, ABH 2003, 829, 835.] Mindezek alapján az Ör. 8. §-ával kapcsolatban felhozott további kérelmek tekintetében az Alkotmánybíróság az alkotmányossági vizsgálatot már nem folytatta le.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 406/B/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 134. számában.

## 139/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság önkormányzati rendelet törvényellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Balatonszepezd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a háztartási hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 14/2010. (XII. 20.) számú önkormányzati rendelet 4. § (2) bekezdésének negyedik mondata: „Az egységcsomag árán felül a 2. mellékletben szereplő szemétszállítási díjat is meg kell fizetni.” törvénysértő, ezért azt megsemmisíti.

A megsemmisítést követően a rendelet 4. § (2) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:

„4. § (2) A nyaraló, üdülő ingatlan esetén a szabvány hulladéktárolót, zsák egységcsomag megvásárlásával ki lehet váltani. Az egységcsomag a szerződésben rögzített tárolódény méretének megfelelő és a szállítási alkalmakkal megegyező darabszámú, a Szolgáltató emblémájával ellátott zsákot tartalmaz. Az egységcsomag ára 26 szállítási alkalom figyelembe vételével bruttó 1560 Ft, mely a csomag vásárlásakor fizetendő. A zsák egységcsomag beszerezhető a Szolgáltató székhelyén (Balatonfüred, Fürdő u. 20.)”

A megsemmisített rendelkezés e határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét követő napon veszti hatályát.

2. Az Alkotmánybíróság Balatonszepezd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a háztartási hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 14/2010. (XII. 20.) számú önkormányzati rendelet 4. § (1)–(2) bekezdése, 6. § (1), (4) és (6) bekezdése, valamint 2. melléklete, illetve a rendelet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó Balatonszepezd Község Önkormányzat Képviselő-testületének a háztartási hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 10/2006. (V. 30.) KT. rendelet (a továbbiakban: Ör.) 2. § (3)–(4) bekezdéseinek, 4. § (1)–(2), (4) bekezdéseinek, az Ör. 2. számú mellékletének, illetve a rendelet egészének a megsemmisítését kérte.

Az indítványozó szerint az Ör. támadott rendelkezései, amelyek a közszolgáltatás kötelező igénybevételére, a hulladékszállítási díj számításának módjára, a legkisebb méretű gyűjtődény kötelező igénybevételére és a zsákos hulladékszállítás díjtételére vonatkoznak, sértik a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvénynek (a továbbiakban: Ptk.) a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségére irányuló szabályát, az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény legmagasabb árra vonatkozó rendelkezését, a hulladékgyűjtéséről szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.), települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr1.), valamint a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr2.) hulladékkezeléssel kapcsolatos kogens szabályait. Az Ör. támadott rendelkezései tehát más jogszabályba ütköznek, ami az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését sérti, ezáltal alkotmányellenességet eredményez.

Az indítvány benyújtását követően Balatonszepezd Község Önkormányzat Képviselő-testületének 14/2010. (XII. 20.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) – 2010. január 1. napjával – hatályon kívül helyezte az Ör-t.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontrollra irányuló vizsgálatát a régi helyébe lépő új szabályozás tekintetében akkor folytatja le, ha az tartalmilag a korábbival azonos és ezáltal azonos a vizsgálandó alkotmányossági probléma. [1314/B/1997. AB végzés, ABH 2000, 1049.; 4/1999. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1999, 396, 399.; 1425/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 844, 845.;

163/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 544, 545.; 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.] A jelen esetben azt lehet megállapítani, hogy az indítványozó által felvetett alkotmányossági probléma az Ör2. rendelkezései tekintetében lényegében változatlanul fennáll.

A Kr1.-et 2008. március 31. napjával hatályon kívül helyezte a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr3.), azonban az indítványozó által hivatkozott rendelkezések lényegében változatlan tartalommal fellelhetők a Kr3.-ban.

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel az alkotmányossági vizsgálatot Ör2. és a Kr3. hatályos rendelkezéseire tekintettel folytatta le.

## II.

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

### 2. A Ptk. vizsgálatba bevont rendelkezése:

„201. § (1) A szerződéssel kötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár.”

### 3. Az Ártv. vizsgálatba bevont rendelkezése:

„8. § (1) A legmagasabb árat [...] úgy kell megállapítani, hogy a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereségre fedezetet biztosítson, tekintettel az elvonásokra és a támogatásokra is.”

### 4. A Hgt. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„4. § A hulladékgazdálkodási célok elérése érdekében a következő alapelveket kell érvényesíteni:

g) a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelési költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is;”

„12. § (1) A felhasználó köteles a szervezett hulladékbegyűjtést – ideértve a szelektív hulladékbegyűjtési rendszereket is – igénybe venni.”

„20. § (1) Az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlantulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló (közműpótló) létesítmények, berendezések üritéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett települési folyékony hulladékot, valamint a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint

gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.”

„25. § (1) A közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, külön jogszabályban meghatározottak szerint figyelembe véve a következőket:

b) a kezelt hulladék mennyisége és minősége,

(3) Az üdülőingatlan, valamint az időlegesen használt ingatlanal rendelkező tulajdonosok esetében a közszolgáltatás díját az állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan, a település és az ingatlan jellegére tekintettel, az (1) bekezdés szerint kell meghatározni.”

### 5. A Kr2. érintett rendelkezései:

„3. § E rendelet alkalmazásában:

1) *Fajlagos hulladékmennyiség*: a háztartásokban lakosonként évente átlagosan keletkező települési szilárd hulladék mennyisége (mértékegysége: kg/fő/év).”

„5. § (2) A települési szilárd hulladék vegyesen történő gyűjtéséhez vagy szelektív hulladékgyűjtés bevezetése esetén a maradék hulladék ingatlanon belüli gyűjtéséhez biztosítani kell az ingatlantulajdonos számára, hogy az ürítési gyakoriság egyidejű meghatározása mellett, különböző ürméretű gyűjtőedények közül választhasson. A választható edényméreteket és ürítési gyakoriságot úgy kell meghatározni, hogy az háztartásonként közelítse a fajlagos hulladékmennyiségnek és a közszolgáltatást igénybe vevőknek a szorzatát a külön rendeletben meghatározott szállítási gyakoriság figyelembevételével.”

### 6. A Kr3. érintett rendelkezései:

„3. § (1) A közszolgáltatási díjat úgy kell meghatározni, hogy

b) ösztönözzön a közszolgáltatás biztonságos és legkisebb költségű ellátására, a közszolgáltató kapacitásának hatékony kihasználására, valamint a hulladékkezelés csökkentésére és a hatékony hulladékgazdálkodásra.”

„4. § (1) A közszolgáltatási díjat az általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek alapján kell meghatározni.

(2) Az egységnyi díjtételek – elkülönítve – tartalmazzák:

a) a települési szilárd hulladék esetében a hulladék begyűjtésének, szállításának, szelektív gyűjtésének és az utógondozásra, illetve monitorozásra is kiterjedő ártalmatlanításának, [...] költségeit.”

„5. § A közszolgáltató köteles a közszolgáltatási díj megállapítása érdekében díjkalkulációt készíteni. Ha a közszolgáltató a közszolgáltatás körébe tartozó tevékenység mellett más gazdasági tevékenységet is folytat, a költségtervben a költségek szigorú elkülönítésének módszerét is alkalmaznia kell.

6. § (1) A települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgálta-

tónak való átadására kötelezett, kivéve, ha a Hgt. 23. § f) pontja alapján az önkormányzat mentességet állapított meg, vagy a közszolgáltatás ingyenes.

(2) Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közszolgáltató

- a) a közszolgáltatást felajánlja, illetve
- b) a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll.

(4) A települési szilárd hulladék begyűjtésére szolgáló zsáknak a közszolgáltatótól való megvásárlása egyidejűleg jelenti a hulladékmennyiség kezelési költségének megfizetését is.”

„7. § (4) Az ürített hulladékmennyiség az edényszám, az ürítési szám és a tömegben vagy térfogatban meghatározott hulladékmennyiség szorzata.”

„8. § (1) A települési szilárd hulladék kezelésére irányuló kéttényezős közszolgáltatási díj esetében az egységnyi díjtételt a 3. § (2) bekezdés a)-b) pontjában meghatározott költségek és ráfordítások, és a várható szolgáltatási mennyiség hányadosaként kell megállapítani.

(2) A fizetendő közszolgáltatási díj az egységnyi díjtételek alapján számított ürítési díj és alapdíj (rendelkezésre állási díj) összege.

(3) Az ürítési díj az egységnyi díjtétel és a díjfizetési időszakban ürített hulladékmennyiség szorzata. Az ürített hulladékmennyiséget a 7. § (4) bekezdése szerint kell meghatározni.

(4) Az alapdíj (rendelkezésre állási díj) a 3. § (2) bekezdés c)-e) pontja szerinti költségek éves összegének az ingatlanra számított része.

(5) Az alapdíj (rendelkezésre állási díj) legfeljebb a közszolgáltatási díjnak 40%-a lehet.”

„9. § (1) Üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt ingatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezont kell megállapítani.

(2) Az időlegesen használt ingatlan esetében a fizetendő közszolgáltatási díj megállapításánál a díjfizetési időszak helyett a használati szezont időtartamát kell alapul venni.”

7. Az Ör2. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„4. § (1) Az ingatlan tulajdonosa (használója) köteles ingatlanonként a rendszeresen keletkező hulladék térfogatának megfelelő, de minimum 50 liter mennyiségre a szállítási és ártalmatlanítási szerződést megkötni, és a választott hulladékmennyiségnek megfelelő méretű legalább 1 db szabványos edényt (kuka) saját költségen beszerezni, használni.

(2) A nyaraló, üdülő ingatlan esetén a szabvány hulladéktárolót, zsák egységcsomag megvásárlásával ki lehet váltani. Az egységcsomag a szerződésben rögzített tárolóedény méretének megfelelő és a szállítási alkalmakkal megegyező darabszámú, a Szolgáltató emblémájával ellátott zsákot tartalmaz. Az egységcsomag ára 26 szállítási alkalom figyelembe vételével bruttó 1560 Ft, mely a csomag vásárlásakor fizetendő. Az egységcsomag árán felül a

2. mellékletben szereplő szemétszállítási díjat is meg kell fizetni. A zsák egységcsomag beszerezhető a Szolgáltató székhelyén (Balatonfüred, Fürdő u. 20.)”

„6. § (1) A háztartási hulladék rendszeres gyűjtésével, elszállításával, valamint ártalmatlanításával kapcsolatos kötelező közszolgáltatásért a tulajdonos kéttényezős közszolgáltatási díjat köteles fizetni.

(4) A közszolgáltatási díjat egész évre heti egyszeri szállítási alkalom figyelembevételével 52 héten keresztül kell megfizetni, kivéve a nyaraló-tulajdonosokat, akik minden év április 15-től október 15-ig 26 alkalomra kötelesek megfizetni.

(6) A közszolgáltatás díját az időnyellegű szolgáltatást igénybe vevő évente két alkalommal, júniusban és októberben köteles a Szolgáltató által kibocsátott számlában szereplő határidőben kiegyenlíteni. Fizetési késedelem esetén a Szolgáltató törvényes mértékű késedelmi kamat, valamint a fizetési felszólítással kapcsolatos ügyleti költségek felszámítására jogosult.”

„2. melléklet

a 14/2010. (XII. 20.) önkormányzati rendelethez

Balatonszepetzd községben  
a hulladékkezelési közszolgáltatásért  
2011. évben fizetendő díjak

	A	B	C	D	E
1		Állandó		Nyaraló	
2	Mennyiség (liter)	Alkalom	Éves díj (nettó) Ft-ban	Alkalom	Éves díj (nettó) Ft-ban
3	50	52	14 820	26	8 398
4	80	52	16 800	26	9 520
5	110	52	19 320	26	10 948
6	160	52	28 020	26	15 878
7	220	52	38 340	26	21 726

A díjak a 25% ÁFA-t nem tartalmazzák!”

### III.

Az indítvány részben megalapozott.

1. Az indítványozó azért kérte megsemmisíteni az Ör. 4. § (2) bekezdését – az első mondat kivételével –, mert a szerint a szabvány hulladéktárolót csak úgy lehet kiváltani zsákokat tartalmazó egységcsomag vásárlásával, hogy csomag árán felül a szemétszállítási díjat is meg kell fizetni. Ez a rendelkezés ellentétben áll a Kr3. 6. § (4) bekezdésével, amely kimondja, hogy a települési szilárd hulladék begyűjtésére szolgáló zsáknak a közszolgáltatótól való megvásárlása egyidejűleg a hulladékmennyiség kezelési költségének a megfizetését is jelenti.

Az Alkotmánybíróság végzésével megkereste Balatonszepetzd Község polgármesterét, tájékoztatást kérve arról,

hogy az Ör. 2. § (5) bekezdésében szereplő egységcsomag a Kr3. 6. § (4) bekezdésében szabályozott zsákos hulladék-szállításnak minősül-e, és ha igen, akkor az egységcsomag ára milyen költségelemeket tartalmaz. A polgármester válaszelevelében egyrészt arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy Balatonszepezd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a háztartási hulladékszállítással kapcsolatos 14/2010. (XII. 20.) önkormányzati rendelete 2010. január 1. napjával lépett hatályba és ezzel egyidejűleg a 10/2006. (V. 30.) önkormányzati rendelet hatályát veszítette. Másrészt – érdemben reagálva a feltett kérdésekre – előadta, hogy az önkormányzat a vitatott zsákos egységcsomagot a formatartó edényt (kuka) kiváltó alternatívának tekinti. A nyaraló, üdülő tulajdonosa tehát nem köteles szabványos edényt vásárolni, helyette zsákos egységcsomagot is vásárolhat. Mindkét esetben – edény vagy zsák megvásárlása esetén – külön fizetendő a hulladék-szállítás díja. A zsák egységcsomag ára tehát csak a zsák anyagköltségét és előállítás díját tartalmazza. A polgármester álláspontja szerint az indítványozó által sérelmezett zsákos hulladékszállítás nem feleltethető meg a Kr3. 6. § (4) bekezdésében szabályozott zsákos egységcsomagnak. Előadása szerint a Kr3. szerinti zsákos egységcsomagot az önkormányzat is alkalmazza, ám az csak a szokásos mennyiségen felül keletkező hulladékmennyiség eseti gyűjtésére és elszállításra szolgál.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány 44/A. §-a, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. §-a határozza meg. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, a 44/A. § (2) bekezdés kimondja, hogy az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a képviselő-testület önkormányzati rendeletet alkot törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására.

A települési hulladékkezelés a Hgt. 21. § (1) bekezdése alapján helyi közszolgáltatás. Így, mint minden közüzemi szolgáltatásra, a hulladékkezelésre is irányadók a polgári jognak a közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó általános érvényű jogszabályi előírásai, és a hulladékgazdálkodás sajátosságaira tekintettel külön törvény, a Hgt. határozza meg a hulladékkezelés speciális szabályait. A hulladék-szállítás biztosítása tehát olyan helyi közfeladat, amely törvényi szabályozás alatt áll. Erre tekintettel az önkormányzat rendeletalkotási szabadsága korlátozott, a képviselő-testületet csak a törvény felhatalmazása alapján, a törvények keretei között illeti meg a szabályozás joga.

A települési önkormányzat rendeletalkotási hatáskörébe tartozó szabályozási tárgyköröket a Hgt. 23. § (1) bekezdése határozza meg, a 24. § szerint pedig a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási feladatainak végrehajtása érdekében hozott önkormányzati rendeleteiben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jog-

szabályokban előírtaknál szigorúbb hulladékgazdálkodási előírásokat is meghatározhat.

A Kr3. 6. § (4) bekezdése szerint a hulladék begyűjtésére szolgáló zsák árának tartalmaznia kell a hulladékmennyiség kezelési költségét is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Kr3. fenti rendelkezése kogens előírásokat tartalmaz, attól az önkormányzat nem térhet el, azaz a zsákos egységcsomag megvásárlásával a helyi ingatlan-tulajdonosok nemcsak a zsákot magát vásárolják meg, hanem a hulladékszállítás díját is kifizetik. Az önkormányzat tehát nem állapíthatott volna meg a Kr3.-ban foglaltaktól eltérő szabályokat a zsákos hulladékszállítás tekintetében.

Az Ör2. 4. § (1) bekezdésének támadott rendelkezése – a fenteiekben foglaltak alapján – ellentétes a Kr3. 6. § (4) bekezdésével, mivel a hulladék begyűjtésére szolgáló zsákos egységcsomag árán felül szállítási díj fizetésére is kötelezi az ingatlantulajdonosokat.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör2. 4. § (1) bekezdésének negyedik mondata – „Az egységcsomag itt meghatározott árán felül a 2. mellékletben szereplő szemétszállítási díjat is meg kell fizetni.” – ellentétes a Kr3. szabályaival, így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, ezért az Ör. e rendelkezését megsemmisítette.

2. Az indítványozó kérte az Ör2. 4. § (1) bekezdésének, illetve a rendelet egészének a megsemmisítését, mert általánosan kötelezővé teszik a közszolgáltatás igénybevételét és a szolgáltatási díj megfizetését, tekintet nélkül arra, hogy az adott esetben egyáltalán nem keletkezik hulladék, így egyáltalán nem vesz igénybe közszolgáltatást a tulajdonos.

Az Alkotmánybíróság a közszolgáltatás kötelező igénybevételével kapcsolatban korábban már többször állást foglalt és „kifejtette, hogy a települési szilárd és folyékony hulladék elszállítása és ártalmatlanítása közüzemi szerződés keretében megvalósuló közszolgáltatás, melynek igénybevétele az ellátott területen az önkormányzati rendeletben meghatározott módon az ingatlan tulajdonosa, használója részére kötelező. [52/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 483, 487.] A Hgt.-ben foglalt alapvető jelentőségű célok maradéktalan érvényesülése érdekében a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást (a továbbiakban: közszolgáltatás) szervez, és tart fenn.” (649/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1258, 1263.)

„A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében a településsztaság biztosítása. A települési szilárd és folyékony hulladék kezelésére vonatkozó részletes szabályokat a Hgt. IV. fejezete tartalmazza, a törvény 21. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn. A Hgt. 23. §-a állapítja meg az e tárgykörben al-

kotott önkormányzati rendelet szabályozási tárgyát, továbbá a 25. § a hulladékkezelési közszolgáltatás díjmegállapításának szabályait rögzíti. A Hgt. 13. § (1) bekezdése értelmében: »A hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.«; ugyanezen § (3) bekezdése pedig előírja: »Törvény, kormányrendelet vagy – települési hulladék esetében – önkormányzati rendelet kötelezheti a hulladék termelőjét, birtokosát a hulladék meghatározott anyagminőség szerinti elkülönített gyűjtésére, valamint a hulladék jellegének megfelelő csomagolására és megjelölésére, továbbá az így előkészített hulladék átadására a begyűjtést végző szervezetnek, illetőleg hulladékkezelőnek.« A Hgt. 20. § (1) bekezdése a települési szilárd és folyékony hulladékok tekintetében állapít meg különös szabályokat, ebben a körben az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban: ingatlantulajdonos) számára kötelezően előírja a hulladék gyűjtésének kötelezettségét.» [35/B/2008. AB határozat, ABH 2010, 2382. 2385.]

Mindezek alapján megállapítható, hogy az Ör2. a Hgt. és a Kr. szabályainak megfelelően – annak keretei között – rendelkezik a közszolgáltatási kötelezettség kötelező igénybevételéről és az ellenszolgáltatás kötelező megfizetéséről. Az Alkotmánybíróság – a fentiek figyelembevételével – rámutat arra, hogy a közszolgáltatás kötelező igénybevételét a Hgt. írja elő, így az Ör. ezzel azonos rendelkezése nem törvényt sért. Ezért az Alkotmánybíróság az Ör2. 4. § (1) bekezdésének, illetve a rendelet egészének a megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2.1. Az indítványozó azért is sérelmezte az Ör2. 4. § (1) bekezdését, mivel az szerinte ellentétes az Ártv. 8. § (1) bekezdésével, amely kimondja, hogy a legmagasabb hatósági árnak tartalmaznia kell a hatékonyan működő vállalkozó ráfordításaira és a működéséhez szükséges nyereséget is.

Az Ártv. 1. § (2) bekezdése határozza meg, hogy mely szolgáltatások – illetve azok díjai – nem tartoznak a törvény hatálya alá, a *b)* pont szerint ilyen a külön törvény felhatalmazása alapján szabályozott szolgáltatás (díja). A Hgt. 25. §-a rendelkezik a hulladékkezelési közszolgáltatás díjáról, így az Ártv. hatálya erre a közszolgáltatásra nem terjed ki. Az indítványozó által vélt normakollízió tehát fel sem merülhet, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében elutasította.

3. Az indítványozó álláspontja szerint az Ör2.-nek azok a rendelkezései, amelyek az ingatlantulajdonosok számára kötelezővé teszik a legalább 50 literes hulladékgyűjtő edény beszerzését [Ör2. 4. § (1) bekezdés], és az üdülőtulajdonosok esetében évi 26 alkalommal számolva írják elő a díjfizetést [Ör2. 4. § (2) bekezdés] évi kétszeri számlázással [Ör2. 6. § (6) bekezdés], sértik a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének Ptk.-ban és Hgt.-ben, valamint a Kr3.-ban foglalt követelményét, mivel nem ve-

szik figyelembe a ténylegesen kibocsátott hulladékmennyiséget, illetve nem ösztönözik a „hulladékeletkeztetés” csökkentésére.

Az Alkotmánybíróság már a 26/1997. (IV. 25.) AB határozatában – a Hgt. megalkotását megelőzően – kimondta, hogy az önkormányzati rendeletalkotással szembeni lényeges követelményként fogalmazható meg – más kritériumok mellett – hogy a közszolgáltatás díja az átalányjellegtől a ténylegesen ellátott szolgáltatás értékéhez közelítsen (ABH 1997, 482, 486.). Az Alkotmánybíróság a 48/2000. (XII. 18.) AB határozatában a közszolgáltatási díj megállapításával kapcsolatban leszögezte: e követelménynek nem felel meg az, ha a jogalkotó a szeméttároló edények ürítésének díját kizárólag a lakásban élő személyek számára köti, a közszolgáltatást igénybevevőt megfosztja attól a lehetőségtől, hogy a tényleges szemétkibocsátás mértékéhez igazodva fizessék az elvégzett szolgáltatás díját, ez pedig sérti a Ptk. 201. §-ában foglalt – szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűségének elvét – ezáltal közvetetten az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. E határozatában az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „a szerződött ürtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet.” (ABH 2000, 484, 489.)

A Kr3. 2. § (2) bekezdése szerint a települési szilárd hulladék kezelésére irányuló közszolgáltatási díj egytényezős vagy kéttényezős díjként határozható meg. A kéttényezős közszolgáltatási díj az egységnyi díjtételek alapján számított ürítési díj és alapdíj (rendelkezésre állási díj) összege. Az ürítési díj – a Kr3. 8. § (3) bekezdése alapján – az egységnyi díjtétel és a díjfizetési időszakban ürített hulladékmennyiség szorzata. Az ürített hulladékmennyiséget pedig a Kr3. az edényszám, az ürítési szám és a tömegben vagy térfogatban meghatározott hulladékmennyiség szorzataként határozza meg.

A támadott Ör2. 6. § (1) bekezdése rendelkezik az ingatlantulajdonosok közszolgáltatási díjfizetési kötelezettségéről, a 4. § (1) bekezdése pedig a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételéről. Az ingatlantulajdonosok a közszolgáltatási díj ellenében évente 52 alkalommal, az üdülőegység tulajdonosai esetén április 15-e és október 15-e között 26 alkalommal jogosultak egy darab – minimum 50 literes – gyűjtőedény ürítésére, vagy annak méretével megegyező ürtartalmú zsák elszállítására. Az Ör2. tehát pontosan meghatározza a szeméttároló edények ürtartalmát, az ürítés gyakoriságát, így a díjmegállapítás megfelel annak a követelménynek, hogy a közszolgáltatás díja arányos legyen a közszolgáltatással.

Mivel a közszolgáltatást igénybe vevők számára ebben az esetben is az elszállított szemét mennyisége és a szolgáltatás gyakorisága határozza meg a közszolgáltatási díjat, nem állapítható meg a Ptk. 201. § (2) bekezdésének, a Hgt. 25. § (1) bekezdésének, valamint a Kr3. 8. § (2)–(3) bekezdésének sérelme, így az Alkotmánybíróság az Ör2. § 4. § (1)–(2) bekezdése, 6. § (6) bekezdése, az



Ör2. 2. melléklete, valamint a rendelet egésze alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.

3.1. Az Alkotmánybíróság az Ör2. 4. § (1)–(2) bekezdése indítványozó által kifogásolt szövegrészeinek a Hgt. 25. § (1) bekezdésébe, valamint a Kr2. 5. § (2) bekezdésébe foglalt arányosság követelményével összefüggő vizsgálata kapcsán a következőkre mutat rá. Az Alkotmánybíróság 506/B/2001. AB határozatában megállapította, hogy a legkisebb méretű gyűjtődény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége elvének sérelmét nem idézi elő (ABH 2002, 1541, 1545.). „Mindezzel nem ellentétes, ha a tulajdonos a rendelkezésre álló edény űrtartalmát nem teljes mértékig használja ki, míg mások azt teljes mértékig megtöltik. (1109/B/2001. AB határozat, ABH 2004, 1924, 1927.; 570/B/2002. AB határozat, ABH 2004, 1932, 1937.; 1213/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1525, 1532.) Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában azt is megállapította, hogy „az esetenként előforduló, a szerződött mennyiségnél kevesebb szemét kibocsátása miatt, vagy «üres» gyűjtődény alapján kifizetett szolgáltatási díj a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránytalanságát nem vonja maga után, mivel a szolgáltató ilyen esetekben is megjelenik, és költségei merülnek fel. Figyelembe kell venni azt is, hogy az egyedi mérések alapján történő szemétszállítás technikailag nem megoldható vagy csak magas költségráfordítással biztosítható”. (ABH 2002, 1541, 1545.)

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Ör2. eleget tett annak a követelménynek, hogy a közszolgáltatás díja arányos legyen az elvégzett közszolgáltatással. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy döntött, hogy az Ör2. 4 § (1)–(2) bekezdése nem ellentétes sem a Hgt. 25. § (1) bekezdésével, sem a Kr2. felhívott rendelkezéseivel, ezért az indítványt ebben a részében elutasította.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 41. §-a alapján rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 292/B/2006.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 140/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésének az érvényes szabályozási tervvel nem érintett városrészekben folyó építési tevékenység szabályozásáról szóló 4/2006. (I. 27.) számú rendeletét megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

I.

A Heves Megyei Közigazgatási Hivatal vezetője (a továbbiakban: indítványozó) a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján kérte Eger Megyei Jogú Város Közgyűlésének az érvényes szabályozási tervvel nem érintett városrészekben folyó építési tevékenység szabályozásáról szóló 4/2006. (I. 27.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését. Az Ör. Eger Megyei Jogú Város közigazgatási területén esetlegesen alkalmazni rendeli a korábbi – már hatályban nem lévő – Részletes Rendezési Tervet (a továbbiakban: RRT), amennyiben az adott területre vonatkozóan nincs hatályos szabályozási terv és helyi építési szabályzat. Az indítványozó véleménye szerint az Ör. tehát egy már hatályon kívül helyezett jogszabály alkalmazását rendeli el, ami ellentétes az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) előírásaival, így sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Fentiekre hivatkozva az indítványozó törvényességi észrevételt tett a rendeletre, kérve annak hatályon kívül helyezését. Eger Megyei Jogú Város Közgyűlése – a törvényességi észrevételt megtárgyalva – a 199/2006. (IV. 27.) számú határozatában úgy döntött, hogy a kifogásolt rendeletet hatályában fenntartja. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz kérve az Ör. alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését.

II.

1. Az Ör. hatálya Eger Megyei Jogú Város közigazgatási területén belül azokra a városrészekre terjed ki, ahol nincs hatályos szabályozási terv és helyi építési szabályzat. Ezeken a területeken az illeszkedés szabályainak meg-

határozása esetről esetre történik, oly módon, hogy meg kell vizsgálni a helyi településszerkezeti terv, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK), illetve az adott területre vonatkozó korábban hatályos részletes rendezési terv közül a beépítési paraméterek tekintetében melyik tartalmazza a legszigorúbb szabályokat, és azt kell kötelezően alkalmazni. A hivatalvezető indítványában hivatkozott az Étv. 60. § (3) bekezdésére, amelynek értelmében a törvény hatálybalépésekor a korábbi jogszabályoknak megfelelően megalkotott érvényes településrendezési terveket a módosításukig, illetve a megyei jogú városok esetében legfeljebb 2003. december 31-ig lehet alkalmazni. Felhívta továbbá az Étv. 18. § (2) bekezdését is, amely úgy rendelkezik, hogy ha egy adott területen nincs építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv, építési munkát végezni csak az Étv., valamint az egyéb – hatályos – jogszabályok megtartásával lehet. Az Ör. azonban az Étv. idézett rendelkezései ellenére is a már hatályát veszített régi RRT alkalmazására ad lehetőséget, ami ellentétes az Étv. fenti rendelkezéseivel, ezáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

2. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében meghatározott alkotmányos korlát szerint a helyi önkormányzat feladatkörében rendeletet alkothat, amely azonban nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzat feladatai közé sorolja a településfejlesztést, a településrendezést, valamint az épített környezet védelmét. Az Étv. 7. § (1) bekezdése szerint a településrendezés céljai közé tartozik az építési helyi rendjének szabályozása, a (3) bekezdés pedig tételesen meghatározza ennek eszközeit, úgymint a településfejlesztési koncepció, a településszerkezeti terv, valamint a helyi építési szabályzat és szabályozási terv. Az Étv. 18. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy ha egy adott területen nincs építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv, építési munkát végezni csak az Étv., valamint az egyéb – hatályos – jogszabályok megtartásával lehet.

Az Étv. 60. § (3) bekezdése szerint a törvény hatálybalépésekor a korábbi jogszabályok rendelkezései szerinti tartalmi követelményeknek megfelelően készített érvényes településrendezési terveket a módosításukig, de legfeljebb 2003. december 31-ig változatlanul alkalmazni kell a megyei jogú városok, a városok, a főváros, valamint a fővárosi kerületek (a továbbiakban: városi önkormányzatok) esetében. Az Étv. hatálybalépését megelőzően elfogadott rendezési terv megyei jogú városok esetében tehát csak abban az esetben volt alkalmazható 2003. december 31-ig, ha az abban foglalt szabályozás nem kerül módosításra. A 47/2005. (XII. 14.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) szerint az Étv. 60. § (3) bekezdéséből fakadóan az önkormányzat: „a korábbi rendezési tervet nem módosíthatja, ha

a település területének vagy annak egy részének felhasználására, beépítésére vonatkozó helyi szabályokon változtatni kíván, hanem csak az Étv. és az OTÉK rendelkezéseinek megfelelő új településszerkezeti tervet fogadhat el határozattal, valamint az erre épülő új szabályozási tervet és helyi építési szabályzatot alkothat önkormányzati rendelettel.” (ABH 2007, 704, 711.)

A fentiek szerint, amennyiben a megyei jogú városok – 2003. december 31-ig – az Étv. hatálybalépése előtt elfogadott rendezési terveiken változtatni kívántak, akkor nem tekinthettek el az Étv., valamint az OTÉK településrendezéssel kapcsolatos előírásaitól. 2003. december 31-ét követően pedig már nem alkalmazhatják az Étv. hatálybalépését megelőzően elfogadott rendezési terveket, azaz a fenti időpontig új – az Étv. előírásainak megfelelő – rendezési tervet kellett készíteniük.

Az Étv. 60. § (3) bekezdése tehát nemcsak a hatálybalépése előtt alkotott rendezési tervek módosítását korlátozta, hanem *expressis verbis* megtiltotta azok alkalmazását 2003. december 31-ét követően.

Az 1998. január 1-jén hatályba lépett Étv. átalakította a településrendezés korábbi szabályait, számos feladatot róva az önkormányzatok számára is, így – többek között – településszerkezeti, szabályozási tervet kellett kidolgozniuk, új helyi építési szabályzatot kellett alkotniuk az Étv.-nek megfelelő tartalommal. Ugyanakkor a jogalkotó az Étv. 60. § (3) bekezdésében jelentős – a törvény hatálybalépésétől 2003. december 31-ig tartó – átmeneti időt biztosított a városi önkormányzatoknak arra, hogy az új törvényi előírásokat alkalmazva, megalkossák és elfogadják az új – az Étv. szabályainak megfelelő – rendezési terveket. Az Étv. lehetőséget biztosított arra is, hogy a korábbi rendezési terveket módosítsák az új rendezési terv elfogadásáig, de legkésőbb az átmeneti időszak végéig, ám a módosítás során figyelemmel kellett lenni az Étv. és az egyéb építési tárgyú jogszabályok hatályos előírásaira is.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Étv. 60. § (3) bekezdése 2009. október 1. napjával hatályát veszítette. Bár a 2009. évi LVII. törvény 46. § (7) bekezdésének 24. pontja valóban hatályon kívül helyezte az átmeneti időszakra vonatkozó törvényi rendelkezést, ez nem jelent azt, hogy a városi önkormányzatok ennek következtében eltérhetnének az Étv. településrendezésre vonatkozó szabályaitól. Épp ellenkezőleg, az Étv. 60. § (3) bekezdésében szabályozott átmeneti időszak lezárultával a városi önkormányzatoknak már rendelkezniük kell az Étv. szabályainak megfelelő településszerkezeti tervvel, helyi építési szabályzattal. A jogalkotó erre tekintettel döntött a határidő lejártát követően az átmenetet biztosító rendelkezés deregulációjáról.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Eger Megyei Jogú Város Közgyűlése 2006. évben – a törvényi határidő lejárta után – kifejezett törvényi tiltás ellenére alkotta meg az érvényes szabályozási tervvel nem érintett városrészekben folyó építési tevékenység szabályozásáról szóló rendeletét. Az Ör. azzal, hogy az Étv. hatálybalépése előtt alkotott, így már hatályban nem lévő

rendezési terv (RRT) alkalmazását rendeli alkalmazni, el-  
tér az Étv. kogens szabályaitól. Az Alkotmánybíróság a  
fentiek alapján megállapítja, hogy az Ör. az Étv. 18. §  
(2) bekezdésébe ütközik, így sérti az Alkotmány 44/A. §  
(2) bekezdésében foglaltakat, ezért megsemmisíti azt.

Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Köz-  
lönyben történő közzétételét az Alkotmánybíróságról  
szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.)  
41. §-a alapján rendelte el. Az Abtv. 42. §-a alapján az Ör.  
a megsemmisítésről szóló alkotmánybírósági határozat  
közzétételét követő napon veszti hatályát.

Budapest, 2011. november 30.

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 559/H/2006.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 141/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessé-  
gének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában  
meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Budapest Fő-  
város IV. kerület Újpest Önkormányzat Képviselő-testüle-  
tének a természeti környezet és a fák védelméről, vala-  
mint a városkép esztétikus kialakításáról szóló 22/2001.  
(X. 31.) sz. rendelete alkotmányellenes, ezért azt e határo-  
zat közzétételét követő nappal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság a határozatát a Magyar Közlöny-  
ben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

A Közép-magyarországi Regionális Közigazgatási Hi-  
vatal vezetője (a továbbiakban: hivatalvezető) – 2008. de-  
cember 30-án kelt és 2008. december 31-én postára adott  
indítványában – kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál  
Budapest Főváros IV. kerület Újpest Önkormányzat Kép-

viselő-testületének a természeti környezet és a fák védel-  
méről, valamint a városkép esztétikus kialakításáról szóló  
22/2001. (X. 31.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) felül-  
vizsgálatát és megsemmisítését. A hivatalvezető az Ör.  
kapcsán törvényességi észrevétellel élt Budapest Főváros  
IV. kerület Újpest Önkormányzata Képviselő-testületéhez  
(a továbbiakban: Képviselő-testület), amelyet az nem fo-  
gadott el. A hivatalvezető ezt követően fordult a helyi ön-  
kormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továb-  
biakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontja alapján indítvá-  
nyával az Alkotmánybírósághoz.

A hivatalvezető álláspontja szerint az Ör. területi hatá-  
lyát megállapító 6. § (1) bekezdésből kifolyóan a meglévő  
szabályozási tervek módosításakor az Ör.-t alkalmazni  
kell, amiből következően a meglévő szabályozási terveket  
kívánta a Képviselő-testület kiegészíteni. Azonban az épít-  
tett környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi  
LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) nem ad felhatal-  
mazást a települési önkormányzatnak, hogy az Ét. 9. §-a  
alapján megalkotott szabályozási terv végrehajtására ön-  
kormányzati rendeletet alkossanak, és ez a szabályozás el-  
lentétes a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a to-  
vábbiakban: Jat.) 18. § (3) bekezdésével a párhuzamos  
szabályozásra tekintette. A hivatalvezető az Ét. 9. §-ában  
szabályozott egyeztetési eljárás hiányára is hivatkozott,  
amely a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatból következően a  
rendezési tervek módosításának megsemmisítését vonja  
maga után. Megítélése szerint az egyeztetési eljárás hiá-  
nyán túl az Ör. 2. §-a az országos településrendezési és  
építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.)  
Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 40. §-ába ütkö-  
zik, ugyanis a terepszint feletti eltérés szabályozására a he-  
lyi önkormányzatnak nincs lehetősége. A hivatalvezető  
szerint – hivatkozva a 45/1993. (VII. 2.) AB határozatra –  
az Ör. 3. §-a elvonja a jegyzőnek az Ét. 52. § (1) bekezdé-  
sében biztosított jogkörét, amikor a Városfejlesztési és  
Környezetvédelmi Bizottságnak egyedi felmentés meg-  
adására hatáskört biztosít. Végül az indítványozó az Ör.  
5. § (1) bekezdése kapcsán arra is hivatkozott, hogy az Ör.  
nincs összhangban a kivágott fák és a zöldfelület pótlásá-  
ról szóló 17/1999. (VII. 01.) sz. önkormányzati rendelet-  
tel, ami a Jat. 18. § (3) bekezdésének sérelmével súlyosan  
sérti a jogbiztonságot is, ugyanis nem egyértelmű, hogy az  
adott ügyben a két önkormányzati rendeletből melyiket  
fognak alkalmazni. Ezért az Alkotmány 2. § (1) bekezdésé-  
nek és 44/A. § (2) bekezdésének sérelme miatt kérte az Ör.  
megsemmisítését.

##### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokra-  
tikus jogállam.”  
„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében  
rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogsza-  
bállyal.”

2. Az Ötv. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.”

3. Az Ét. indítvánnyal érintett – az Ör. megalkotásakor hatályos – rendelkezései:

„6. § (3) A települési önkormányzat és szervei – a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzatok a külön jogszabályban meghatározott hatáskörük szerint – a településrendezési feladatokat

a) a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészíttetésével és azok elfogadásával, továbbá

b) a 17. § szerinti sajátos jogintézmények alkalmazásával látják el.”

„9. § (1) A helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket az országos településrendezési szakmai előírások figyelembevételével, továbbá a külön jogszabályban meghatározott fogalmak és jelkölcsök alkalmazásával kell elkészíteni.

(2) A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek kidolgozása során:

a) az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét biztosítani kell, ennek érdekében a helyben szokásos módon az érintettek tudomására kell hozni kidolgozásuk elhatározását, amelynek keretében

aa) meg kell határozni a rendezés alá vont területet,

ab) ki kell nyilvánítani általános célját és várható hatását, hogy az érintettek azzal kapcsolatban javaslatokat és észrevételeket teheszenek;

b) az államigazgatási szerveket, valamint az érintett települési önkormányzati szerveket az előkészítésbe be kell vonni úgy, hogy azok a megkeresés kézhezvételétől számított 15 napon belül írásos állásfoglalásukban ismertesék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek várható időbeli lefolyását, továbbá a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelményeket;

c) az érintett terület lakosságának életkörülményeiben bekövetkező hátrányos következmények elhárítása vagy csökkentése érdekében figyelemmel kell lenni az érintettek értékrendjére, szociális helyzetére, ezek várható változására, továbbá vizsgálni kell a lakosság életkörülményeit és igényeit.

(3) A helyi építési szabályzatot és a településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott államigazgatási, az érintett települési önkormányzati és érdek-képviselői szervekkel, valamint társadalmi szervezetekkel, amelyek 21 napon belül adhatnak írásos véleményt. Kivéve azok a

külön jogszabályban meghatározott államigazgatási szervek, amelyek a településrendezési eljárás során az eljárásban szakhatóságként vesznek részt.

(4) Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.

(5) Azt az érdekeltet, aki a véleményezési eljárás során írásbeli véleményt nem adott, és az egyeztető tárgyaláson sem vett részt, kifogást nem emelő véleményezőnek kell tekinteni.

(6) A véleményezési eljárás befejezése után a szabályzatot, illetőleg a terveket az elfogadásuk előtt – a (3)–(4) bekezdés alapján beérkezett, de el nem fogadott véleményekkel és azok indokolásával együtt – a polgármesternek (főpolgármesternek) legalább egy hónapra a helyben szokásos módon közzé kell tennie azzal, hogy az érintettek a közzététel ideje alatt azokkal kapcsolatban észrevételt tehetnek, továbbá meg kell küldenie szakmai véleményezés céljából:

a) a főváros, a fővárosi kerület, a megyei jogú város igazgatási területének egészére egyszerre készített szabályzatot és terveket az illetékes területi főépítészeti iroda útján a miniszternek,

b) egyéb szabályzatot és terveket a területi főépítésznek.

A miniszter 90, a területi főépítész 30 napon belül adhat véleményt; ha e határidőn belül nem nyilatkozik, úgy véleményét egyetértőnek kell tekinteni. A véleményt a döntésre jogosult testülettel ismertetni kell, továbbá törvényszerűsre alapozott egyet nem értő vélemény esetén a szabályzat és a tervek elfogadásra nem terjeszthetők elő.

(7) A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)–(6) bekezdésben előírt véleményeztetési és szakhatósági eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el.

(8) Az elfogadott helyi építési szabályzatot, valamint településrendezési terveket vagy azok vonatkozó részét, illetőleg kivonatát a polgármesternek (főpolgármesternek) meg kell küldenie az azok véleményezésében résztvetteknek, továbbá a dokumentációt a külön jogszabályban meghatározott Országos Dokumentációs Központnak.

(9) A megállapított helyi építési szabályzatban és a jóváhagyott szabályozási tervben foglaltakat az érintett közigazgatási szerveknek a hatáskörüket érintő ügyekben eljárásaik során érvényesíteniük kell. Az (1)–(8) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a helyi építési szabályzat, a településrendezési tervek változtatása esetén is alkalmazni kell.

(10) A helyi építési szabályzat, a településrendezési tervek készítése során a települést érintő jóváhagyott országos és térségi területrendezési terv rendelkezéseit figyelembe kell venni.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörének kereteit az Alkotmány, valamint az Ötv. szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *a*) pontja alapján az önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz, a 44/A. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése az önkormányzat rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan a következő rendelkezést tartalmazza: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkothat.”

A helyi önkormányzat az Alkotmány és az Ötv. idézett rendelkezései alapján a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében elsődleges, eredeti jogalkotási jogkörrel rendelkezik, rendeletet alkothat olyan helyi közügyek szabályozására, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott. A törvény által szabályozott társadalmi viszonyok körében az Ötv. felhatalmazása alapján, a felhatalmazás keretei között végrehajtási rendelet alkotásának a joga illeti meg.

Az Alkotmánybíróság határozataiban már többször kifejtette, hogy „a helyi önkormányzathoz való alapjogok körébe tartozik a helyi társadalmi viszonyok helyi jogi szabályozása, az önkormányzati rendeletalkotás. Ezek egyik típusa, amikor az önkormányzat törvény végrehajtására a törvény felhatalmazása alapján, a törvény keretei között alkot rendeletet” [11/2004. (IV. 7.) AB határozat, ABH 2004, 853, 856.; 48/2004. (XII. 1.) AB határozat, ABH 2004, 956, 960.; 7/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 753, 756.].

Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben, a helyi építési szabályzatok vonatkozásában a 11/2004. (IV. 7.) AB határozatában a következőkre mutatott rá: „A helyi társadalmi viszonyok között fontos szerepet töltenek be az Ét. felhatalmazása alapján alkotott helyi építésügyi szabályzatok és a településrendezési tervek, miután ezek az adott település és környezete fejlődését, a településen élők, ott-tartózkodók életkörülményeit hosszabb időszakra döntően befolyásolják. Ebből is következik, hogy a helyi építésügyi előírásoknak több követelménynek kell eleget tenniük: az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdéséből adódóan az e tárgyban alkotott önkormányzati rendelet sem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, a helyi építésügyi szabályzatnak és a települési rendezési tervnek figyelembe kell venni az országos településrendezési szakmai előírásokat, a település társadalmának igényét. Mindezekre tekintettel az Ét. részletesen szabályozza az építésügyi szabályzatok, a településrendezési tervek előkészítésének, egyeztetésének és elfogadásának a rendjét. Az Ét. 9. §-a részletezi tehát a helyi építésügyi szabályzat és a te-

lepülésrendezési tervek kidolgozása során érvényesítendő eljárási szabályokat, rendezi, hogy az érintett állampolgárokat, szervezeteiket, államigazgatási szerveket, települési önkormányzatokat milyen tartalommal, milyen módon, határidőben kell tájékoztatni, véleményüket kérni, véleményeltérés esetén egyeztető tárgyalást tartani, az el nem fogadott véleményekről tájékoztatást adni” (ABH 2004, 853, 857.). Az Ét. 9. § (7) bekezdése szerint a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek a (2)–(6) bekezdésben előírt véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el, és az Ét. 9. § (9) bekezdése előírja, hogy az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendet érvényesíteni kell a rendezési tervek módosításánál is.

Ahogy az Alkotmánybíróság a 7/2003. (III. 13.) AB határozatában megállapította, az Ötv. 16. § (1) bekezdéséből, az Ét. 9. § (7) bekezdéséből és 13. § (1) bekezdéséből kitűnik, hogy „az önkormányzatok városrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket állapít meg az Ét. fentiekben említett 9. §-a is, amikor a helyi építési szabályzat elfogadásához a közérdek érvényesítése érdekében számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, és az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít” (ABH 2003, 753, 756.). Az érdekelt államigazgatási szervekkel való egyeztetés kötelezettsége és a lakosság bevonása az eljárásba olyan garanciális jellegű eljárási követelményeket jelent, amelyeket a jogi szabályozás nem ír elő más önkormányzati rendelet megalkotása során.

E rendelkezések alapján megállapítható, hogy az önkormányzat képviselő-testületének nincs szabad döntési lehetősége abban a tekintetben, hogy a helyi építési előírások megállapításáról az Ét.-ben szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban, vagy ezen eljárási kötöttségek nélkül elfogadott önkormányzati rendeletben rendelkezik-e. A helyi építési előírásokat a képviselő-testületnek az Ét. 9. §-ában szabályozott eljárási rendben elfogadott helyi építési szabályzatban kell megállapítania.

A településeken az életviszonyok a helyi sajátosságokhoz igazodnak, amelyek így helyi speciális szabályozást igényelnek. Az Ét. 6. § (3) bekezdése meghatározza, hogy a települési önkormányzatok az Ét. végrehajtására milyen tárgykörökben alkothatnak rendeletet. Az Ör. a megjelölésében meghatározott tárgya szerint nem, de rendelkezéseinek tartalmából és a 6. § (1) bekezdésének rendelkezéséből („E rendelet előírásait a rendezési tervek alkalmazása során – mind a beépítési előírások kiadásakor, mind az építési hatóság döntéseinek meghozatala során – figyelembe kell venni.”) következően a meglévő szabályozása tervek kiegészítésére irányul, oly módon, hogy az Ét. 9. §-ában szabályozott egyeztetési eljárást előzetesen nem folytatták le.

Az Ét. 9. § (7) bekezdése értelmében a településrendezési eszköz a (2)–(6) bekezdésben előírt véleményezési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el. Az Ét. 9. § (9) bekezdése kimondja továbbá, hogy az (1)–(8) bekezdésben foglalt rendelkezéseket a településrendezési eszköz módosítása esetén is alkalmazni kell. Tekintettel arra, hogy az Ét.-nek az Ör. elfogadásakor hatályos szabálya nem sorolt fel olyan kivételes eseteket, amikor a véleményezési eljárás lefolytatása mellőzhető lett volna, ezért – az Ör. tartalmából következően – a véleményezési eljárás lefolytatása az Ör. megalkotásakor kötelező lett volna.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az Ör. – az elfogadása során alkalmazott törvénysértő eljárásra tekintettel – sérti az Ét. 9. § (4)–(9) bekezdésének rendelkezéseit, és ezáltal más jogszabályba, jelen esetben törvénybe ütközik, emiatt ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. Mivel az Ör. alkotmányellenes módon, az Ét. garanciális szabályainak megsértésével jött létre, az Alkotmánybíróság az Ör.-t alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette.

2. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361,364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 342–343.]

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör.-t formai okból alkotmánysértőnek minősítette, ezért azoknak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével való esetleges sérelmét már nem vizsgálta.

A határozatnak a Magyar Közlönyben való közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-án alapul.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 12/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 142/2011. (XII. 2.) AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Mikepércs Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a közterület használat és igénybevétel szabályozására alkotott 3/2006. (I. 13.) KT rendelet 4. § *n.* pontjába és 1. számú mellékletének 14. pontjába foglalt rendelkezések alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

**I n d o k o l á s**

**I.**

Az indítványozó a Mikepércs Község Önkormányzatának Képviselő-testülete által a közterület használat és igénybevétel szabályozására alkotott 3/2006. (I. 13.) KT rendelet (a továbbiakban: Ör.) 1. számú mellékletének 14. pontjába foglalt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmánybíróságnál. Az Ör. vitatott szabálya – amelynek alapján a közterület-használati díj a politikai párt, vagy ahhoz kapcsolódó szervezet által szervezett, rendezett vagy tartott rendezvény, műsor, reklám, bemutató és egyéb tevékenység esetén 250 000 Ft/m<sup>2</sup>/nap – az indítványban kifejtett álláspont szerint sérti az Alkotmány 62. § (1) bekezdését, 70/A. § (1) bekezdését, valamint a 71. § (1) és (3) bekezdésével összefüggésben a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 3. § (1) bekezdés *d*) pontját. Az indítványozó szerint – mivel a pártok az Ör.-ben szabályozott kirívóan magas összegű közterület-használati díjat nem tudják megfizetni – az Ör. gyakorlatilag kizárja, hogy a pártok a gyülekezési szabadsággal élve közterületen gyűlést szervezzenek. A vitatott szabály hátrányos megkülönböztetést is alkalmaz a pártokkal és a hozzájuk kapcsolódó szervezetekkel szemben, mert a közterület-használat más eseteiben lényegesen alacsonyabb összegű díjat állapít meg. A közterület-használati díj magas összege a választási kampányok időszakában is jelentősen korlátozza a pártok tevékenységét, így az sérti a Ve. 3. § (1) bekezdés *d*) pontjában szabályozott jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvét.

**II.**

Az Alkotmánybíróság az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján hozta meg határozatát:

1. Az Alkotmánynak az indítványozó által felhívott szabályai:

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„62. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát és biztosítja annak szabad gyakorlását.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„71. § (1) Az országgyűlési képviselőket, az Európai Parlament képviselőit, a helyi önkormányzati képviselőket, valamint a polgármestert és a fővárosi főpolgármestert a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással választják.

(...)

(3) Az országgyűlési képviselők, az Európai Parlament képviselői, továbbá a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról külön törvények rendelkeznek, amelyek elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

2. A Ve.-nek az indítványozó által hivatkozott szabálya:

„3. § A választási eljárás szabályainak alkalmazása során a választásban érintett résztvevőknek érvényre kell juttatniuk az alábbi alapelveket:

(...)

d) jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás,”

3. Az Ör.-nek az Alkotmánybíróság által felülvizsgált rendelkezései:

„4. § Közterület használati engedélyt kell beszerezni:

(...)

n. Politikai párt, vagy ahhoz kapcsolódó szervezet által szervezett, rendezett, vagy tartott rendezvény, műsor, reklám, bemutató és egyéb tevékenység esetére.”

„1. számú melléklet: A közterület használat díjairól:

(...)

14. Politikai párt, vagy ahhoz kapcsolódó szervezet által szervezett, rendezett, vagy tartott rendezvény, műsor, reklám, bemutató és egyéb tevékenység esetére: 250 000 Ft/m<sup>2</sup>/nap”

### III.

Az indítvány megalapozott.

Bár az indítványozó kifejezetten nem támadta, azonban, mivel a az Ör. alapján a közterület-használati díj fizetési kötelezettség az engedélyhez kötött közterület-használat-

hoz kapcsolódik, az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően – a szoros tárgyi összefüggés okán az alkotmányossági vizsgálatot kiterjesztette az Ör.-nek a politikai pártok rendezvényeit közterület-használati engedélyhez kötött tevékenységgé nyilvánító 4. § n. pontjára is. [3/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 329, 330.; 26/1995. (V. 15.) AB határozat, ABH 1995, 123, 124.; 2/1998. (II. 4.) AB határozat, ABH 1998, 41, 46.; 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140, 153.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 77.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 978.; 51/2010. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2010, 328, 343.].

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként azt vizsgálta, hogy az Ör. 4. § n. pontja és 1. számú mellékletének 14. pontja alapján sérelmet szenved-e az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében szabályozott alapvető jog.

Az Alkotmány 62. § (1) bekezdése szabadságjogként szabályozza a békés gyülekezéshez való jogot. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kommunikációs jogok egyikeként fogja fel a gyülekezéshez való jogot, amely az egyéneknek azt a jogát védi, hogy a közügyekben másokkal együtt kinyilváníthassák véleményüket. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 171.; 55/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 442, 449.; 4/2007. (II. 13.) AB határozat, ABH 911, 914.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008, 651, 662–663.]

A pártok által közterületen szervezett rendezvények a közügyek megvitatásának olyan fórumai, amelyek lehetőséget nyújtanak a részt vevő polgárok számára a párt közügyekben kialakított álláspontjának megismerésére, azzal kapcsolatos nézeteik kifejtésére, közös vélemény kialakítására, s így a gyülekezéshez való jog gyakorlása körébe tartoznak. Az Ör. 4. § n. pontja, valamint mellékletének 14. pontja – azzal, hogy közterület-használati engedélyhez és díjhoz kötik az ilyen rendezvényeket – olyan szabályokat tartalmaznak, amelyek az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében szabályozott gyülekezéshez való jogot érintik, azt korlátozzák.

Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani, alapvető jog lényeges tartalmát törvény sem korlátozhatja. Az Alkotmány 62. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a gyülekezési jogról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy az önkormányzatnak volt-e hatásköre a vizsgált szabályok megalkotására.

A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörét az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 16. §-a szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján az önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében alkothat rendeletet, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. 16. §-a alapján a képviselő-testület törvény által nem szabályozott helyi társadalmi

viszonyok rendezésére, és törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására alkothat rendeletet.

A gyülekezési jog gyakorlásának részletes szabályait a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) tartalmazza, amely meghatározza a közterületi rendezvények szervezésének, megtartásának feltételeit. Tekintettel arra, hogy az Alkotmány 8. § (2) bekezdése és 62. § (2) bekezdése alapján a gyülekezési jog szabályozása kizárólagos törvényhozási tárgy, a helyi önkormányzat a Gytv.-ben meghatározott feltételrendszer nem módosíthatja, nem egészítheti ki.

A törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok körében a közterület-használat szabályozása az Alkotmány és az Ötv. idézett rendelkezései alapján az önkormányzat jogalkotó hatáskörébe tartozik, azonban ez a jogkör nem terjed ki arra, hogy a közterület-használat szabályozása során Alkotmányban szabályozott alapvető jogok gyakorlását érintő, azokat korlátozó szabályokat állapítsanak meg.

Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy Mikepércs Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az Ör. 4. § *n.* pontjába és mellékletének 14. pontjába foglalt rendelkezések megalkotásával túllépte a hatáskörét. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. e szabályai alkotmányellenesek, ezért azokat megsemmisítette.

Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság Ör. 4. § *n.* pontjába és mellékletének 14. pontjába foglalt rendelkezések alkotmányellenességét – az képviselő-testület szabályozási jogkörének hiánya miatt – megállapította, e szabályoknak az indítványban felhívott további alkotmányi rendelkezésekkel fennálló ellentétét – állandó gyakorlatának megfelelően – már nem vizsgálta. [61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 56/2001. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 478, 482.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 213.; 4/2004. (II. 20.) AB határozat, ABH 2004, 66, 72.; 9/2005. (III. 31.) AB határozat, ABH 2005, 627, 636.]

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 517/B/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 143/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Pomáz Város Önkormányzatának az Önkormányzat tulajdonában álló lakások és helyiségek bérletéről szóló 7/2002. (III. 21.) számú rendelete 40. § (7) bekezdése, valamint annak 2. számú melléklete 2004. október 1. napjától 2006. április 12. napjáig alkotmányellenes volt, ezért ezen rendelkezések a Pest Megyei Bíróság 23.G.23.118/2008. számú ügyében nem alkalmazhatóak.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. A Pest Megyei Bíróság bírása az előtte folyamatban lévő 23.G.23.118/2008. számú ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. §-a alapján az előtte lévő per tárgyalását felfüggesztette és kezdeményezte „az önkormányzat tulajdonában álló lakások és helyiségek bérletéről szóló, Pomáz Város Önkormányzat 15/2003. (V. 08.) számú, 11/2006. (IV. 13.) számú, 20/2009. (VI. 26.) számú rendeletekkel módosított 7/2002. (III. 21.) számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 40. § (7) bekezdése és a 2-es számú melléklete” alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését.

Az Ör. 37. § (1) bekezdése értelmében a nem lakás céljára szolgáló helyiség (a továbbiakban: helyiség) bérletének létrejöttére, a felek jogaira és kötelezettségeire, a bérlet megszüntetésére a lakásbérlet szabályait kell alkalmazni az alábbi eltérésekkel: az Ör. 40. § (7) bekezdése értelmében a helyiség bérleti díja mértékét a rendelet 2. számú melléklete tartalmazza.

Az indítványozó bíró álláspontja szerint az Ör. 40. § (7) bekezdése, valamint annak 2. számú melléklete ellentétes az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésével. A lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2005. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban: Ltv.mód.) 15. §-ával módosított, a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) 36. § (2) bekezdésének a 2006. március 31-étől hatályos rendelkezése értelmében



az önkormányzat tulajdonában lévő helyiség (a továbbiakban: önkormányzati helyiség) bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának feltételeit az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával önkormányzati rendelet határozza meg, azonban a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja. Ezért az indítványozó bíró nézete szerint az Ltv. 36. § (2) bekezdése alapján 2006. március 31-ét követően az önkormányzat képviselő-testülete nem rendelkezik hatáskörrel a tulajdonában lévő nem lakás céljára szolgáló helyiség bérleti díja mértékének rendelettel történő meghatározására.

Az indítványozó bíró kiegészített indítványában az Ör. 40. § (7) bekezdése, valamint annak 2. számú melléklete alkotmányellenességét 2004. október 1 napjától kérte.

2. Az Ör. 40. § (7) bekezdését, valamint az Ör. 2. számú mellékletét Pomáz Város Önkormányzata Képviselő-testületének 11/2006. (IV. 13.) számú rendeletének 24. §-a 2006. április 13-ával hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság – főszabályként – hatályos jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja. Módosult, eredeti tartalmában már nem hatályos jogszabályi rendelkezés csak a konkrét normakontroll eseteiben, akkor képezheti alkotmánybírói eljárás tárgyát, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés, azaz ha az eljárás az Abtv. 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.). Mivel a jelen ügy bírói kezdeményezésre folyik, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a folyamatban lévő ügyben alkalmazott, normatartalmát tekintve már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezésre nézve folytatta le.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett, 2010. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint:

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal.”

2.1. Az Ltv. 2006. március 30-ig hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:

„36. § (2) Az önkormányzat tulajdonában lévő helyiség (a továbbiakban: önkormányzati helyiség) bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg. Az önkormányzati helyiség bérleti díjának mértékét nem kell önkormányzati rendeletben meghatározni.”

2.2. Az Ltv. 2006. március 31. napjától hatályos, indítvánnyal érintett rendelkezése:

„36. § (2) Az önkormányzat tulajdonában lévő helyiség (a továbbiakban: önkormányzati helyiség) bérbeadásának

és a bérbeadó hozzájárulásának a feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg; a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja.”

3.1. Az Ör. indítvánnyal támadott, 2006. április 12-ig hatályos rendelkezései szerint:

„40. § (7) A helyiségbérleti díjak mértékét a rendelet 2. sz. melléklete tartalmazza.”

3.2. Az Ör. 2. számú melléklete a nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díjának mértékéről:

„Pomáz Város Önkormányzata az önkormányzat tulajdonában álló nem lakás célú helyiségek, valamint be nem épített ingatlanok bérleti díja megállapítására az alábbi helyi rendeletet alkotta meg.

1. A rendelet hatálya kiterjed minden önkormányzati tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló épületben lévő helyiségre.

2. A helyiségbérleti díjakat egységesen, az épületben lévő különböző helyiségek rendeltetésétől függetlenül (üzlethelyiség, raktárhelyiség, kiszolgáló helyiség) kell megállapítani.

3. A helyiségbérleti díjakat övezetek szerint a következő módon kell megállapítani:

I. sz. övezet:	Minimális bérleti díj:
A város útvonalának mindkét oldala	950 Ft/m <sup>2</sup> /hó+25% áfa
(Lévai u., Árpádfejedelem u., József A., Hősök tere, Kossuth L.u., Szabadság tér, Szerb u., Községház u., Beniczky, Dobogókői u., Margitliget u.)	
Szelistye, HÉV állomás, szolgáltató házak környéke. Vörösmarty lakótelep (Rákóczi u., Árpádfejedelem u. által határolt terület.) Ravatalozó u.	

II. sz. övezet:	
A város többi belterülete	450 Ft/m <sup>2</sup> /hó + 25% áfa

4. A bérleti díj legfeljebb 50%-kal csökkenthető a következő esetekben:

a) élelmiszerüzlet, gyógyszertár, egészségügyi ellátás, orvosi rendelő, posta, cipész, könyvesbolt,

b) a költségvetésből gazdálkodó intézmény bérlete esetén,

c) múzeum, kiállítóterem, galéria,

d) a bérlő egészségügyi, illetve szociális körülményeire tekintettel a jegyző – az egészségügyi szociális bizottság javaslata alapján – 50% kedvezményt engedélyezhet.

e) az a)–c) pontokban foglaltak esetén a Vagyongazdálkodási és Vállalkozási Bizottság véleményét ki kell kérni.

5. A polgármesteri hivatal a helyiségek bérbeadása során a minimális bérleti díjnál magasabb bérleti díjban is megállapodhat.

6. Az önkormányzat tulajdonában lévő be nem épített ingatlanok bérleti díját 60 Ft/m<sup>2</sup>/hó áron kell megállapítani.”

## III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként – az Ltv. hatályba lépését megelőzően hatályban volt jogszabályokkal összefüggésben – a 20/1992. (IV. 7.) AB határozatában (ABH 1992, 120–121.) alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt az önkormányzati rendeletet, amely az önkormányzat tulajdonában levő üdülőtellek bérleti díjának megállapításáról rendelkezett és egyidejűleg módosítani rendelte a korábbi bérleti megállapodásokat. Ezen határozat megállapította, hogy a 34/1985. (VII. 1.) MT rendelet, valamint a 12/1985. (VII. 1.) ÉVM rendelet rendelkezései folytán az önkormányzat tulajdonában álló üdülőtellek bérbeadása olyan polgári jogügylet, amelyre a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései az irányadók. E jogügyletben az önkormányzat tulajdonosként, azaz a bérlővel mellérendeltségi pozícióban álló jogalanyként vesz részt. A Ptk. 226. § (1) bekezdése ugyan lehetővé teszi, hogy egyes esetekben jogszabály meghatározza a szerződés bizonyos tartalmi elemeit, ám e rendelkezés alkalmazása szempontjából – a Ptk 685. §-ának a) pontja értelmében – az önkormányzati rendelet nem tartozik a „jogszabály” fogalmi körébe. Ebből eredően az önkormányzati képviselő-testület megteheti, hogy az irányítása alá tartozó szervekre kötelező határozatban rendelkezzen a bérleti szerződések megkötésével kapcsolatos feladatokról, de arra nincs törvényi felhatalmazása, hogy önkormányzati rendeletben az állampolgárokra is kötelező érvénnyel állapítsa meg a bérleti szerződések tartalmi elemeit.

Az Alkotmánybíróság a 17/1995. (III. 13.) AB határozatában azt is megállapította – a Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatának a nem lakás céljára szolgáló helyiségek igénybevételi és bérleti díjának megállapításáról és az ezzel kapcsolatos kedvezményekről szóló, a 15/1991. (VI. 28.) rendeletével módosított 11/1991. (V. 31.) rendelete alkotmányellenességének vizsgálata során –, hogy „[a]z önkormányzat, mint polgári jogi bérleti szerződések alanya, mint a tulajdonában álló nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérbeadója, a mellérendeltségi jogviszonyban nem jogosult jogszabállyal – önkormányzati rendelettel – egyoldalúan a szerződés tartalmi elemeit módosítani, a bérleti díjakat emelni. Törvényi felhatalmazás hiányában a támadott önkormányzati rendelet alkotmányellenes. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal” (ABH 1995, 467, 469.).

2. Az Ltv. – 1994. január 1-jétől 2006. március 30-ig hatályos eredeti – 36. § (2) bekezdése értelmében „[a]z önkormányzat tulajdonában lévő helyiség (a továbbiakban: önkormányzati helyiség) bérbeadásának és a bérbeadó hozzájárulásának a feltételeit – az önkormányzati lakásokra vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával – önkormányzati rendelet határozza meg. Az önkormányzati

helyiség bérleti díjának mértékét nem kell önkormányzati rendeletben meghatározni.” (Azaz nem tette kötelezővé a helyiség bérleti díjának önkormányzati rendeletben történő meghatározását, de kifejezett tilalmat sem állapított meg.)

Ezzel szemben az Ltv.mód. 15. §-a az Ltv. 36. § (2) bekezdését módosította – az Alkotmánybíróság idézett határozataival egyezően – akként, hogy „a helyiségbér mértékét az önkormányzati rendelet nem szabályozhatja”. Ez a módosítás – az Ltv.mód. indokolása szerint – egyértelművé tette, hogy az önkormányzati helyiségbér mértékét nem lehet önkormányzati rendeletben meghatározni, mivel a helyiségbér mértékében a felek megállapodása az irányadó (így a pályáztatott helyiségnél lehet licitáltatni).

3. Az Alkotmánybíróság legutóbb a 195/2010. (XII. 17.) AB határozatában – a Ferencvárosi Önkormányzat Képviselő-testülete által alkotott, a lakások és helyiségek bérlétére és elidegenítésére vonatkozó egyes szabályokról szóló 7/2006. (III. 10.) számú önkormányzati rendelet egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálata során – hangsúlyozta, hogy az Ltv. 36. § (2) bekezdése kifejezett tilalmat állapít meg a nem lakás céljára szolgáló, önkormányzati tulajdonban álló helyiségek bérleti díjának önkormányzati rendeletben történő szabályozására. Egyben kifejtette, hogy az önkormányzat tulajdonában álló, nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérleti díja szabad áras szolgáltatásnak minősül, így annak meghatározása a felek szabad megállapodásának tárgya. Ezt az Ltv. 38. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti azzal, hogy a felek a helyiségbér összegében szabadon állapodnak meg (ABK 2010. december, 1342, 1345.). Ezen megállapításokat az Alkotmánybíróság jelen határozatában is irányadónak tekinti.

4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az Ör. 40. § (7) bekezdése, valamint annak 2. számú melléklete a helyiségbér mértékének konkrét meghatározásával alkotmányellenességet eredményezett-e az indítványozó bíró által megjelölt időszakban.

Az Ör. indítványozó bíró által támadott, 2004. október 1. napjától 2006. április 12. napjáig hatályos 40. § (7) bekezdése rögzítette, hogy a helyiségbérleti díjak mértékét az Ör. 2. számú melléklete tartalmazza, amely összességében, a város övezeteire vonatkozóan konkrét mértékben meghatározta a helyiségbérleti díjakat.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. az Alkotmánybíróság fentebb a III.1. pontjában idézett 17/1995. (III. 13.) AB határozata (ABH 1995, 467, 469.) alapján már elfogadásakor is alkotmányellenes volt. Ezen felül, 2006. március 30. és április 12. között törvénybe is ütközött: az Ltv.mód. 15. §-ával megállapított Ltv. 36. § (2) bekezdésébe, mivel az Ltv. tiltó rendelkezései ellenére a konkrét helyiségbérleti díjak önkormányzati rendeletben kerültek meghatározásra.

Az Alkotmány – az Ör. elfogadásakor – 2010. december 31-ig hatályos 44/A. § (2) bekezdése értelmében a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat,

amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal. A helyiségbérleti jogviszonyt a bérbeadó és a bérlő szerződése hozza létre, amely szerződés a Ptk. 205. § (1) bekezdése szerint a felek akaratának kölcsönös és egybehangzó kifejezésével jön létre; ennek része a bérleti díj mértékében történő megállapodás is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azzal, hogy a képviselő-testület rendeletben, a másik szerződő félre kötelező érvénnyel állapította meg a nem lakás céljára szolgáló helyiség bérleti díját, az Ör. említett rendelkezései 2006. március 30. és április 12. között az Lt. 36. § (2) bekezdésébe ütközésével sértették az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 40. § (7) bekezdése, valamint annak 2. számú melléklete 2004. október 1. napjától 2006. április 12-ig – az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére tekintettel – alkotmányellenes volt; így az Ör. vizsgált rendelkezései a Pest Megyei Bíróság 23.G. 23.118/2008. számú ügyében nem alkalmazhatók.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az alkotmányellenesség megállapítása miatt rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2011. november 30.

*Dr. Balogh Elemér* s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 360/B/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 144/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Siófok Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 42/2009. (XII. 15.) számú rendeletével módosított 45/2007. (XII. 14.) számú rendelete – 2011. január 1. napjáig hatályos – 6. § *b)* pontja alkotmányellenes volt, ezért

az a Somogy Megyei Bíróság előtt 20.K. 21. 185/2010. szám alatt indult perben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó bíró az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján az előtte folyamatban lévő eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezte Siófok Város Önkormányzat Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 42/2009. (XII. 15.) számú rendeletével módosított 45/2007. (XII. 14.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) – időközben hatályon kívül helyezett – 6. § *b)* pontja alkotmányellenességének megállapítását, és annak kimondását, hogy ez a rendelkezés a Somogy Megyei Bíróság előtt 20.K. 21. 185/2010. szám alatt indult perben nem alkalmazható.

Az indítványozó bíró indítványában kifejtette, hogy a bíróság által vizsgálendő időpontban a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) 30. § (1) bekezdés *b)* pontja szerint adókötelezettség terhelte a magán-személy üdülésre alkalmas épületét, ha az nem minősült lakásnak. Az adó alapja az építmény hasznos alapterülete, az adó mértékének felső határa az épület után évente 900Ft/m<sup>2</sup>.

Az Ör. kifogásolt 6. § *b)* pontja az építmény után fizetendő idegenforgalmi adó mértékét 1200Ft/m<sup>2</sup>-ben állapította meg. Az indítványozó bíró szerint az építményalapú idegenforgalmi adó törvényben megállapított mértékét a képviselő-testület nem emelhetette, nem indexálhatta volna, mert erre a Htv. 6. § *c)* pontja nem adott felhatalmazást. Ezért a bíró kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság az Ör. 6. § *b)* pontja jogszabályba ütközését, ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésének sérelmét állapítsa meg, és mondja ki, hogy ez a rendelkezés jelen ügyben nem alkalmazható. A rendelkezés megsemmisítését a hatályon kívül helyezésre tekintettel nem indítványozta.

##### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. A Htv. indítványban hivatkozott rendelkezései:  
„6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy:

*a)* az 5. §-ban meghatározott adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, illetőleg módosítsa, azonban az évközi módosítás

naptári éven belül nem súlyosbíthatja az adóalanyok adóterheit,

*b)* az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza,

*c)* az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § *a)* pontjában, a 22. § *a)* pontjában, a 26. §-ában, a 29. §-ának (1) bekezdésében, a 33. §-ának *a)* pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa.”

„30. § (1) Adókötelezettség terheli azt a magánszemélyt

*a)* aki nem állandó lakosként az önkormányzat illetékeségi területén legalább egy vendégéjszakát eltölt,

*b)* aki az önkormányzat illetékeségi területén olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épületnek – a 12. §-ban meghatározottak szerinti – tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak.”

„32. § Az adó alapja

*a)* (...)

*b)* a 30. § (1) bekezdésének *b)* pontja szerinti adókötelezettség esetén az építmény hasznos alapterülete.”

„33. Az adó mértékének felső határa:

*a)* (...)

*b)* (...)

*c)* a 32. § *b)* pontja alapján: épület után évente 900Ft/m<sup>2</sup>.”

3. Az Ör. kifogásolt rendelkezése:

„6. § Az adó mértéke:

*a)* (...)

*b)* A 3. § (1) bekezdésének *b)* pontja alapján épület után évenként 1200Ft/m<sup>2</sup>.”

### III.

Az indítvány megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kifogásolt rendelkezés az indítványban foglaltak szerint már nem hatályos, mert azt a képviselő-testület 26/2010. (XII. 17.) számú rendeletével 2011. január 1. napjával hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok, jogszabályi rendelkezések alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) Az Alkotmánybíróság a konkrét norma-

kontroll két esetében, az Abtv. 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján a nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja, mert ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség.

Mivel jelen ügy bírói kezdeményezésre folyik, az Alkotmánybíróság a vizsgálatot a folyamatban lévő ügyben alkalmazott, már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés tekintetében lefolytatta.

2. A helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatáskörét az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) határozza meg. Az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal. Az Ötv. 16. § (1) bekezdése szerint a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkothat.

Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján a helyi képviselő-testület törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét. A helyi adók megállapítása rendelettel történik.

Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy a törvényben megállapított adókat, vagy azok valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót hatályon kívül helyezze, az adó bevezetésének időpontját és időtartamát meghatározza, az adómértéket a törvényben megállapított határokon belül állapítsa meg. A Htv. 6. § *c)* pontja arra hatalmazza fel az önkormányzatokat, hogy az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez, és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan a Htv.-ben meghatározott felső határookra, illetőleg néhány adó tekintetében a törvényben meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére figyelemmel állapítsa meg.

A Htv. meghatározza az idegenforgalmi adó megállapításának kereteit. A 30. § (1) bekezdésének *b)* pontja alapján idegenforgalmi adófizetési kötelezettség terheli azt, aki az önkormányzat illetékeségi területén olyan üdülésre, pihenésre alkalmas épületnek tulajdonosa, amely nem minősül lakásnak. E rendelkezés szerinti adókötelezettség esetén az adó alapja a 32. § (1) bekezdésének *b)* pontja szerint az építmény hasznos alapterülete, az adó mértéke pedig ebben az esetben a 33. § *c)* pontja alapján évente 900 Ft/m<sup>2</sup>.

3. Siófok Város Önkormányzatának képviselő-testülete az Ör. kifogásolt 6. § *b)* pontjában az épület után évenként 1200 Ft/m<sup>2</sup>-ben határozta meg az idegenforgalmi adó mértékét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület az adómérték szabályozásánál túllépte a Htv.

33. § c) pontjában meghatározott 900Ft/m<sup>2</sup> felső határt. A Htv. 6. § c) pontja az érintett időszakban csak a 16. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 29. § (1) bekezdésében, és a 33. § a) pontjában meghatározott helyi adók felső határai növelésére (indexálására) adott felhatalmazást. Az épület utáni adómérték felső határát a jogalkotó a 33. § c) pontjában határozta meg. A felhatalmazó rendelkezés nem tartalmazta a 33. § c) pontját, az építményalapú idegenforgalmi adónemet nem nevesítette, ezért annak törvényben meghatározott felső határa emelésére nem adott lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület nem a törvényben meghatározott keretek között járt el, a Htv.-ben meghatározott felső határt túllépve állapította meg az épület utáni idegenforgalmi adó mértékét, ezért az Ör. 6. § b) pontja alkotmányellenes volt, sértette az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

4. A kifogásolt rendelkezés alkotmányellenességének megállapítása miatt – az Abtv. 43. § (4) bekezdésében foglaltak alapján – az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésnek az alkalmazási tilalom tekintetében is helyt adott, és megállapította, hogy az alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés a Somogy Megyei Bíróság előtt 20.K. 21. 185/2010. szám alatt indult perben nem alkalmazható.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét a támadott jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességének megállapítására tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 751/B/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 145/2011. (XII. 2.) AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-

testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 18/2004. (IV. 29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 15/2011. (IV. 14.) önkormányzati rendelete és Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének Esztergom város reorganizációs programjáról szóló 16/2011. (IV. 15.) önkormányzati rendelete alkotmányellenes, ezért azokat kihirdetésük napjára visszamenőleges hatállyal megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az első indítványozó, a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal vezetője (a továbbiakban: kormány megbízott) eredménytelen törvényességi felhívását követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 99. § (2) bekezdés a) pontjában biztosított jogkörében eljárva az Alkotmánybírósághoz fordult, és indítványozta Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 18/2004. (IV. 29.) önkormányzati rendelet módosításáról szóló 15/2011. (IV. 14.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.1.) és Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének Esztergom város reorganizációs programjáról szóló 16/2011. (IV. 15.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) felülvizsgálatát és megsemmisítését. Indítványa indokolásul előadta, hogy Esztergom Város Polgármestere (a továbbiakban: Polgármester) az általa Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) 2011. április 12-ére összehívott ülését 2011. április 11-én hivatali elfoglaltsága miatt lemondta, amelyről a Képviselő-testület tagjait és a polgármesteri hivatal dolgozóit írásban értesítette. Ennek ellenére 2011. április 12-én a megjelent önkormányzati képviselők az ülést megtartották, amelyen elfogadták az indítványozó által kifogásolt önkormányzati rendeleteket. Az indítványozó kormány megbízott álláspontja szerint a 2011. április 12-én megtartott ülés a Polgármester képviselő-testületi ülést lemondó intézkedés miatt nem tekinthető szabályszerűen összehívott képviselő-testületi ülésnek, azon a Polgármester és az önkormányzati képviselők egy része nem is jelent meg. Az Ötv. és Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének a Képviselő-testület és szervei Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 18/2004. (IV. 29.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: SZMSZ) előírásai alapján az ülés összehívására és levezetésére, valamint az elfogadott rendeletek aláírására kizárólag a Polgármester – nem pedig a korelnök – lett volna jogosult. Az indítványozó rámutatott arra is, hogy az álláspontja szerint törvényellenes képviselő-testületi ülés következtében sérelmet szenvedett a választópolgárok helyi önkormányzathoz való joga, va-

lamint a jogállamiság elve, így az elfogadott döntések közjogi érvényességének feltételei sem állnak fenn. Az indítványozó indítványban kifejtett véleménye szerint az Ör1. és az Ör2. elfogadásakor sérült a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (4) bekezdése, az Ötv. 12. § (2) bekezdése és 16. § (3) bekezdése, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdése, 42. §-a, 44/A. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése.

2. A második indítványozó önálló indítványában az Alkotmánybíróságnál az Ör1. hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkozással. Az indítványozó véleménye szerint az Ör1. elfogadására jogszabályellenesen összeült képviselő-testületi ülésen került sor és ez álláspontja szerint az Ör1. közjogi érvénytelenségére vezet, mert azt nem a jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv hozta meg, továbbá eljárásával megsértette az Ötv. 12. § (2) bekezdésének és az SZMSZ 11. § (1) bekezdésének és 15. § (1) bekezdésének előírásait. Előadta, hogy a Polgármester 2011. április 6-án az Ötv. 12. § (2) bekezdése alapján 2011. április 12-én 18 órára összehívta a Képviselő-testület ülését, majd ezt követően 2011. április 11-én arról tájékoztatta a meghívottakat, hogy az ülés a Polgármester akadályoztatása miatt elmarad. Ennek ellenére 2011. április 12-én 18 órakor tizenegy önkormányzati képviselő megjelent az ülésteremben és az ülést megtartották. Az önkormányzat honlapján közzétett jegyzőkönyv szerint az ülés levezetésével a jelenlévő önkormányzati képviselők a korelnököt bízták meg, ezt követően elfogadták a napirendet, illetve döntéseket is hoztak, köztük a támadott önkormányzati rendeletet is. A Képviselő-testület 2010. október 17-én megtartott alakuló ülése óta nem választott alpolgármestert, így a Polgármester akadályoztatása esetén nincs olyan személy, aki a képviselő-testületi ülést az Ötv. és az SZMSZ alapján összehívhatta és vezethette volna. Az indítványozó álláspontja szerint szabályosan megtartott képviselő-testületi ülés nem volt, így a meghozott döntéseket nem a jogalkotási hatáskörrel rendelkező szerv hozta meg, így az Ör1. érvényesen emiatt sem jöhetett létre.

3. A második indítványozó egy másik indítványában az Alkotmánybíróságnál az Ör2. hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kezdeményezte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének és 44/A. § (2) bekezdésének sérelmére hivatkozással az Ör1. megsemmisítésére irányuló indítványában kifejtett azonos tartalommal.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat tartalmi azonosságuk miatt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egységes eljárásban bírálta el.

## II.

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:  
 „42. § A község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.”

„44/A. § (1) A helyi képviselőtestület:

a) önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül,

(...)

e) törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét, (...).”

„44/A. § (2) A helyi képviselőtestület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2. Az Ötv. indítványokkal érintett rendelkezései:

„12. § (2) A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését. Ha a képviselő-testület ülését a 98. § (2) bekezdés f) pontja alapján a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv hívja össze, az ülés levezetésére a képviselő-testület által a tagjai sorából egyszerű többséggel megválasztott levezető elnök köteles.”

„16. § (1) A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot.

(...)

(3) Az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző, ha pedig a képviselő-testület ülését a 12. § (2) bekezdése szerinti esetben a levezető elnök vezeti, a levezető elnök és a jegyző írja alá. Az önkormányzati rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.”

„18. § (1) A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.”

3. Az Ötv. indítványokkal érintett – 2011. április 12-én – hatályos rendelkezései:

„12. § (2) A képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését.”

„16. § (3) Az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá. Kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.”

4. A Jat. indítványokkal érintett hatályos rendelkezései:

„2. § (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály

a) megfeleljen az Alkotmányból eredő tartalmi és formai követelményeknek,

b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,

c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és

d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.”

5. Az SZMSZ indítványokkal érintett – 2011. április 12-én – hatályos rendelkezése:

„11. § (1) A Képviselő-testület ülését a polgármester, akadályoztatása esetén az általános helyettesítési jogkörrel megbízott főállású alpolgármester, mindkettejük akadályoztatása esetén a polgármester és az alpolgármesterek feladatmegosztásáról szóló polgármesteri utasításban meghatározottak szerinti alpolgármester hívja össze.”

„15. § (1) Az ülés elnöke a polgármester, akadályoztatása esetén az általános helyettesítési jogkörrel megbízott főállású alpolgármester, mindkettejük akadályoztatása esetén a polgármester és az alpolgármesterek feladatmegosztásáról szóló polgármesteri utasításban meghatározottak szerinti polgármester.”

„37. § (2) A polgármester tagja a Képviselő-testületnek.”

(...)

(5) A polgármesternek a Képviselő-testület működésével kapcsolatos feladatai különösen:

(...)

b) összehívja és vezeti a testületi üléseket; (...)

### III.

Az indítványok megalapozottak.

1. A helyi önkormányzat rendeletalkotási jogkörének kereteit az Alkotmány, valamint az Ötv. szabályozza. Az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja alapján az önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és az e) pont alapján törvény keretei között önállóan alakítja ki a szervezetét és működési rendjét, a 44/A. § (2) bekezdése pedig kimondja, hogy az önkormányzat képviselő-testülete feladatkörében rendeletet alkot, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.

Az Ötv. 16. § (1) bekezdése az önkormányzat rendeletalkotási jogkörével kapcsolatosan a következő rendelkezést tartalmazza: „A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkothat.”

Az Ötv. – 2011. április 12-én hatályos – 12. § (2) bekezdése alapján a képviselő-testület elnöke a polgármester, aki összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését. A polgármester helyettesítésére az Ötv. 34. § (1) bekezdése alapján alpolgármestert választhat, továbbá a 31. §-a alapján a polgármesteri és az alpolgármesteri tisztség egyidejű betöltetlensége, illetőleg tartós akadályoztatásuk esetére a szervezeti és működési szabályzat rendelkezik a képviselő-testület összehívásának, vezetésének a módjáról. A Képviselő-testület 2010. október 17-én megtartott ala-

kuló ülése óta 2011. április 12-ig nem választott alpolgármestert, és a polgármester akadályoztatása esetén történő helyettesítéséről az SZMSZ 11. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Képviselő-testület ülését a Polgármester, akadályoztatása esetén az általános helyettesítési jogkörrel megbízott főállású alpolgármester, mindkettejük akadályoztatása esetén a polgármester és az alpolgármesterek feladatmegosztásáról szóló polgármesteri utasításban meghatározottak szerinti alpolgármester hívja össze. E rendelkezésekből következően a Képviselő-testület ülésének összehívására, vezetésére a Polgármesteren kívül kizárólag az alpolgármester, illetve az SZMSZ-ben megjelölt személy – valamelyik alpolgármester – jogosult.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Polgármester 2011. április 11-i intézkedését követően a Képviselő-testület tizenöt tagjából (Polgármester és tizenegy önkormányzati képviselő) megjelent tizenegy önkormányzati képviselő által megtartott ülés összehívása nem az Ötv. 12. § (2) bekezdésében és az SZMSZ 11. § (1) bekezdésében meghatározott módon került sor. A Képviselő-testület ülését kizárólag a Polgármester hívhatta volna össze, más erre jogszerűen nem volt jogosult, mivel a Polgármester helyettesítésére a Képviselő-testület alpolgármestert nem választott, és a Polgármester akadályoztatása esetén a helyettesítésére az SZMSZ egyéb rendelkezést nem tartalmazott. Ebből következően a 2011. április 12-én tizenegy önkormányzati képviselő által megtartott ülés képviselő-testületi ülésként való megtartása törvénytörő volt.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az Ötv. 12. § (2) bekezdése és az SZMSZ 15. § (1) bekezdése alapján a Képviselő-testület üléseit – alpolgármester megválasztásának hiányában – a Polgármestert volt jogosult vezetni, ezért törvénytörő működést jelentett, hogy a törvénytörő képviselő-testületi ülés levezetésére a jelenlévő tizenegy önkormányzati képviselő a korelnököt jelölte ki, mivel a korelnöknek az Ötv. 30. § (1) bekezdése alapján kizárólag a Képviselő-testület alakuló ülésének vezetésére lett volna lehetősége.

2. A helyi önkormányzat az Alkotmány és az Ötv. idézett rendelkezései alapján a helyi társadalmi viszonyok szabályozása körében elsődleges, eredeti jogalkotási jogkörrel rendelkezik, rendeletet alkothat olyan helyi közügyek szabályozására, amelyeket magasabb szintű jogszabály még nem szabályozott. A törvény által szabályozott társadalmi viszonyok körében az Ötv. felhatalmazása alapján, a felhatalmazás keretei között végrehajtási rendelet alkotásának a joga illeti meg.

A jogszabály akkor érvényes – és határolható el más, nem jogi normáktól – ha megfelel az ún. érvényességi kritériumoknak: e nélkül ugyanis érvényességről nem lehet beszélni. A közjogi érvényességi kritériumok (érvényességi kellékek) a következők:

a) A jogszabálynak a létrehozására feljogosított szervtől kell származnia, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult.

b) A jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie.

c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb fokozatú jogszabállyal, végső fokon az Alkotmánnyal (érvényesülnie kell a jogforrási hierarchiának).

d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni.

Az a) pont tulajdonképpen a jogalkotói hatáskör kérdése, vagyis annak vizsgálata, hogy az adott szervnek van-e felhatalmazása (autoritása) a jogalkotásra. A jogszabály érvényessége szempontjából ez azért jelentős, mert az érvényesség feltételezi a jogszabály kötelező erejét. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette: „A jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. (...) Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály (...)” (ABH 1992, 77, 85.) Az Alkotmánybíróság a 29/1997. (IV. 29.) AB határozatában kifejtette, hogy a „formai hibás törvényhozási eljárás (...) a jövőben alapot ad a törvény kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére”. (ABH 1997, 122.) A határozat indokolása szerint „[a] megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata”. (ABH 1997, 122, 128.) Az 52/1997. (X. 14.) AB határozat rendelkező részében az Alkotmánybíróság megismételte azt a korábbi határozatában foglalt tételt, melynek megfelelően a jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmányértés önmagában megalapozza a törvény megsemmisíthetőségét. (ABH 1997, 331, 332.) Az Alkotmánybíróság a 39/1999. (XII. 21.) AB határozatában leszögezte, hogy „a törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye.” (ABH 1999, 325, 349.) E határozatból következően az alacsonyabb szintű jogszabályok megalkotásánál is érvényes az, hogy az egyes eljárási szabályok be nem tartása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütköző alkotmányellenességet eredményez.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Képviselő-testület működése, döntéshozatala akkor törvényes, ha az önkormányzati képviselők a jogszabályok által meghatározott eljárási rendet betartják. Az Ör1. és Ör2. megalkotásakor és kihirdetésekor a 2011. április 12-én tanácskozással összeült tizenegy önkormányzati képviselőnek nem volt felhatalmazása a jogalkotásra, mert a tizenegy önkormányzati képviselő által megtartott ülés összehívására és vezetésére nem az Ötv.-ben és az SZMSZ-ben meghatározott jogszabályi előírások alapján került sor, és a jogszabályokkal ellentétes képviselő-testületi működés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvét és a jogszabályokkal ellentétes képviselő-testületi működés során végzett jogalkotás sérti a Jat. 2. § (4) bekezdés a) pontjában meghatározott, az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő formai követelményeket. Eből következően az Ör1. és Ör2. esetében közjogi érvény-

telenség áll fenn, és ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör1. és Ör2. formai okból alkotmányértő (érvénytelen), és azt annak kihirdetése napjára visszamenőleges hatállyal az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelme miatt megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a tizenegy önkormányzati képviselő által megtartott törvényszertő ülésen megalkotott Ör1. és Ör2. további formai okból is törvényszertő, mivel az Ötv. – 2011. április 12-én hatályos – 16. § (3) bekezdése alapján az önkormányzati rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, és az Ör.1-et és Ör2.-t az ülést vezető korelnök és jegyző írta alá. A polgármester akadályoztatása esetén az önkormányzati rendelet aláírójaként a polgármestert csak az alpolgármester helyettesíthette volna.

3. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak részét az Alkotmány valamely rendelkezésébe ütközőnek minősíti, és ezért azt megsemmisíti, akkor a további alkotmányi rendelkezés esetleges sérelmét – a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben – érdemben nem vizsgálja. [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361,364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 420, 423.; 16/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 342–343.]

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör1.-et és az Ör2.-t formai okból alkotmányértőnek minősítette, ezért azoknak az Alkotmány 42. §-ával és 44/A. § (2) bekezdésével való esetleges sérelmét már nem vizsgálta.

A határozat közzététele az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 41. §-ának rendelkezésén alapul.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 790/H/2011.

Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.



**146/2011. (XII. 2.) AB határozat**

## A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

## h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy Isaszeg Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének az állattartásra szolgáló melléképületek elhelyezésénél betartandó védőtávolságokról és az állattartással kapcsolatos egyéb feltételekről szóló 3/2003. (III. 26.) rendeletének 9. § (6) bekezdése, és 10. § (1) bekezdése alkotmányellenes, ezért azokat megsemmisíti.

A megsemmisített rendelkezések e határozat közzétételét követő napon vesztek hatályukat.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó ügyvéd Isaszeg Nagyközség Önkormányzati Képviselő-testületének az állattartásra szolgáló melléképületek elhelyezésénél betartandó védőtávolságokról és az állattartással kapcsolatos egyéb feltételekről szóló 3/2003. (III. 26.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 9. § (6) bekezdése, valamint 10. § (1) bekezdése alkotmányellenességének utólagos megállapítása és megsemmisítése céljából kezdeményezte az Alkotmánybíróság eljárását.

Az indítványozó álláspontja szerint az Ör. 9. § (6) bekezdése az élelmiszerláncról és a hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: Tv.) 2. § (2) bekezdés e) pontjával, a 6. § (5) bekezdésével, valamint a kedvtelésből tartott állatok tartásáról és forgalmazásáról szóló 41/2010. (II. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet1) 14. § (2), (6) és (8) bekezdéseivel ellentétes módon határozza meg a kedvtelésből tartott állatok tartásának feltételeit, ezzel sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. Kifejti az indítványozó, hogy a Korm. rendelet1 a csoportosan tartható ebek tartásának módját nem az egy helyrajzi szám alatt található ingatlanra eső darabszámban határozza meg, hanem egyenként akadálytalanul biztosítandó szabad terület szerint. Az ettől eltérő rendelkezés – az indítványozó szerint – „aránytalan tulajdoni korlátozást” jelent, és így sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdését is. Megfogalmazza, hogy az önkormányzat rendeletében csak a Korm. rendelet1-ben

leírt okból és módon korlátozhatja a tartható állatok számát.

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 191. § (1) bekezdésére, 100. §-ára, valamint 106. §-ára hivatkozva kifejti, hogy a Korm. rendelet1 által meghatározott állattartási módon kívül „csak az állat érdekében történhet korlátozás”. E körben hangsúlyozza, hogy helyi rendeletben a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjének tartós és szükségtelen zavarásán túl akkor lehet az állattartást korlátozni, ha az állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvénybe (a továbbiakban: Ávtv.), illetve a Korm. rendelet1-be ütközik. Kiemeli, hogy a települési önkormányzat jegyzőjének az állatok védelmével, valamint az állatok nyilvántartásával kapcsolatos egyes feladat- és hatásköreiből szóló 245/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet2) 7. § (1) bekezdése alapján az állattartás korlátozására, megtiltására a jegyző jogosult.

Az indítványozó az Ör. 10. § (1) bekezdéséről kifejti, hogy a Korm. rendelet1 16. § (3) bekezdésében meghatározott korlátokon kívül az Ör. e rendelkezése további feltételeket állapít meg az eb- és macskatenyészet létesítésére, amivel sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében foglaltakat. Az indítványozó az Alkotmánybíróság gyakorlatára hivatkozva előadja, hogy az Ör. 10. § (1) bekezdésében előírt „közvetlen szomszédok hozzájárulása” aránytalan tulajdoni korlátozást jelent, sértve ezzel az Alkotmány 13. § (1) bekezdését.

## II.

Az Alkotmány vizsgált rendelkezései:

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„9. § Eb és macskatartás szabályai

(...)

(6) A település belterületén önálló helyrajzi számmal rendelkező ingatlanon háromnál több[et] nem tartható, kivéve a szaporodást követően az elválasztásig, legkésőbb az eb két hónapos koráig.”

„10. § Eb- és macskatenyészet létesítésének szabályai

(1) Eb- és macskatenyészetet belterületen kizárólag családi házban a polgármester külön engedélyével és a közvetlen szomszédok hozzájárulásával szabad létesíteni. Az engedély kiadása előtt ki kell kérni az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, a hatósági állatorvos, valamint a magyar Ebtenyésztők Országos Egyesületének szakvéleményét.”

## III.

Az indítvány az alábbiak szerint megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először az Ör. 9. § (6) bekezdésének jogszabályba ütközését vizsgálta.

Az Alkotmánybíróság 17/1998. (V. 13.) AB határozatában már megállapította, hogy „a helyi önkormányzat a helyi közügyek szabályozása érdekében, külön törvényi felhatalmazás hiányában, országos érvényű jogszabály által szabályozott társadalmi viszonyt a magasabb szintű jogszabállyal nem ellentétesen, azt kiegészítő jelleggel szabályozzon” [ABH 1998, 155.]. „Következetes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban, hogy helyi közügy esetén a képviselő-testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű helyi jogalkotáásra.” [1113/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 3044.] A 37/2004. (X. 15.) AB határozat kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az önkormányzat dönthet úgy, hogy a lakosság békés együttélése és a későbbi jogviták elkerülése érdekében szabályozza az állattartás helyi kérdéseit.” [ABH 2004, 908, 913.]

2. Az állatok tartásának általános szabályait az Ávtv. tartalmazza. Az Ávtv. 49. § (3) bekezdésének *f*) pontján alapszik a Korm. rendelet1, amely a kedvtelésből tartott állatok tartására és az állatokkal való bánásmódra vonatkozóan állapít meg az Ávtv.-hez képest speciális szabályokat.

A kedvtelésből tartott állat fogalmát a Korm. rendelet1 1. § (2) bekezdés *a*) pontja határozza meg, amelyet (negatív) így definiál: „kedvtelésből tartott állat a rendszertani besorolásától függetlenül minden olyan állat, amelyet nem kizárólag tudományos kutatás, állati eredetű termék előállítás, igavonás, teherhordás, természetvédelem, géntartálék-védelem és – eb és macska kivételével – közcélú bemutatás céljából tartanak, tenyésztnek, forgalmazznak, továbbá az az állat, amelyet más kedvtelésből tartott állat táplálása céljából tartanak és szaporítanak, valamint a nem gazdasági céllal tartott haszonállat, és a vadászatra használt állat”. Az élelmiszerláncról szóló Tv. szabályozza a Korm. rendelet1 tárgyi hatálya alá nem tartozó állatok tartásának, forgalmazásának, forgalomba hozatalának szabályait. Ennek mellékletében a „Fogalom-meghatározások” 21. pontja definiálja a Tv. címében is feltüntetett élelmiszerlánc fogalmát, amelynek értelmében „élelmiszerlánc: azon folyamatok összessége, melyek szereplői közvetlen vagy közvetett hatással vannak az élelmiszerre a talajvédelem, agrár-környezetvédelem, növénytermesztés, növényegészségügy, növényvédelem, az engedélyköteles termék és az állatgyógyászati termék előállítás, forgalomba hozatala és felhasználása, az élelmiszer- és takarmány-előállítás, szállítás, tárolás és forgalomba hozatal, felhasználás, az állat tartása, szállítása, forgalomba hozatala, az állat-egészségügy, a növényi és állati eredetű mel-

léktermék kezelés, tárolás, szállítás, forgalomba hozatal és felhasználás során”. Az élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszerbiztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete 2. cikkében határozza meg az élelmiszer fogalmát, amelynek értelmében „nem minősülnek élelmiszernek a következők: (...) *b*) élőállat, kivéve a forgalomba hozatalra előkészített, emberi fogyasztásra szánt állatok”. Mindezek alapján megállapítható, hogy a kedvtelésből tartott állatok tartására nem a Tv., hanem a Korm. rendelet1 szabályai vonatkoznak. Megállapítható tehát, hogy az Ör. 9–10. §-ainak a kutya- és macskatartásról, illetve tenyésztésről szóló rendelkezései a Korm. rendelet1 szerinti kedvtelésből tartott állattartást szabályozzák.

A Korm. rendelet1 14. §-a a kedvtelésből tartott állatok tartásának részletszabályait tartalmazza, köztük a kedvtelésből tartott állatok tartási helyének méretét is meghatározza. A Korm. rendelet1 14. § (4) bekezdése alapján „a kedvtelésből tartott állat tartási helyének olyan méretűnek kell lennie, hogy az állat fajára jellemző mozgási igényét ki tudja elégíteni. Ezen túl a Korm. rendelet1 a tartási hely területét m<sup>2</sup>-ben is meghatározza, hiszen a 14. § (5) bekezdése alapján „tilos ebet tartósan 10 m<sup>2</sup>-nél kisebb területen tartani”. A csoportosan tartott ebek esetében az akadálytalanul használható terület a Korm. rendelet1 14. § (6) bekezdése alapján minimum 6 m<sup>2</sup>.

A már idézett 17/1998. (V. 13.) AB határozatban megfogalmazottak alapján az Alkotmány 44. § (2) bekezdése értelmében az önkormányzat kiegészítő szabályokat alkothat, amelyek más jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek. Arra azonban nem jogosult, hogy magasabb szintű jogszabállyal ellentétes módon szabályozzon ugyanazon jogviszony tekintetében [ABH 1998, 155.]. Az Alkotmánybíróság 23/2000. (VI. 28.) AB határozatában arra is rámutatott, hogy „a helyi önkormányzatnak – az állattartást szabályozó rendelete megalkotásakor – tehát figyelemmel kell lennie jogalkotói hatáskörét korlátozó törvényi rendelkezésekre (...), továbbá a lakóépületek sajátosságaira, a lakások nagyságára (...)”.

E határozat elfogadása óta a 2010-es Korm. rendelet1 megalkotásával a jogi helyzet alapvetően megváltozott, mivel addig nem volt a kedvtelésből tartott állatok tartásáról országos szintű jogi szabályozás, amelyhez az önkormányzatoknak igazodniuk kellett volna. 2010 óta már van ilyen, így a továbbiakban a kedvtelésből tartott állatok tartásának szabályozása nem lehet a helyi önkormányzatok képviselő testületének biztosított jogalkotási tárgy.

Isaszeg Nagyközség Önkormányzatának Képviselő-testülete a Korm. rendelet1 14. § (5)–(6) bekezdéseiben alkalmazott módszert figyelmen kívül hagyva határozta meg az Ör. 9. § (6) bekezdésében az ebtartás szabályait. Az Ör. a Korm. rendelet1 14. § (2), valamint (8) bekezdéseiben meghatározott tartási szabályokon túl nem állapíthat meg azoktól eltérő rendelkezéseket.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzati rendeletalkotás jogforrási hierarchiába illesztésének értelmezése során a 8/2006. (II. 22.) AB határozatában – korábbi döntéseit összegezve – kifejtette, hogy az „Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés a) pontja kimondja, hogy a helyi képviselő-testület önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz, a 44/A. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy a helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeleteket alkothat, amely nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. Az Alkotmány e tételei az önkormányzat rendeletalkotási szabadságát rögzítik (amely így az Alkotmány által védett önkormányzati alapjog), de egyben meghatározzák a rendeletalkotási szabadság korlátait is: az önkormányzati rendelet nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.” [ABH 2006, 909-910.] Következtes az Alkotmánybíróság gyakorlata abban is, hogy „helyi közügy esetén a képviselő-testület közvetlenül az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében – külön törvényi felhatalmazás hiányában is – jogosult az országos szintű szabályozással nem ellentétes, ahhoz képest kiegészítő jellegű jogalkotásra.” [1113/B/2004. AB határozat, ABH 2008, 3044.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 9. § (6) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik, és ezért megsemmisítette.

3. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. rendelet1 szabályai szerint tartható állatok száma, valamint a Korm. rendelet1-ben meghatározott darabszám kizárólag akkor korlátozható, ha az állattartás a Ptk.-ban meghatározott szomszédjogokat sértő módon valósul meg. Az indítványozó szerint ezért az Ör. 9. § (6) bekezdése aránytalan tulajdoni korlátozást tartalmaz, így az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe is ütközik.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 9. § (6) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmány 44/A § (2) bekezdésébe ütközés miatt megállapította, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelmére alapított vizsgálatára az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] már nem volt szükség [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 342–343.].

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a Korm. rendelet1 14. § (2) bekezdése – a Ptk. 100. §-ával összhangban – úgy határozza meg az állattartás módját, hogy az állat természetes viselkedésének biztosítása mellett e tevékenység tartósan és szükségtelenül ne zavarja a környező lakóközösség kialakult élet- és szokásrendjét. Az állatok tartása tehát a Ptk., az Ávtv., valamint a Korm. rendelet1 szabályainak betartásával történhet. Az állattartó és az állattartással érintett személyek (környező lakóközösség) jogosultságaira és kötelezettségeire is vonatkoznak az előbb említett szabályok, tehát ha az állattartással érintett szemé-

lyeket tartósan és szükségtelenül zavarja tulajdonjoguk gyakorlásában az állattartás, akkor a Ptk. 191. §-a alapján a jegyzőhöz és bírósághoz fordulhatnak birtokvédelmi igényük érvényesítésére. Az Ávtv. szabályozza az állattartó kötelezettségeit az állattartás körülményeivel kapcsolatban is, felhatalmazására született a Korm. rendelet2, valamint az állatvédelmi bírságról szóló 244/1998. (XII. 31.) Korm. rendelet. E jogszabályok alapján a jegyző hatósági jogkörben eljárva az állatvédelmi és állattartási szabályok megsértése esetén meghatározott cselekmény végzésére, tűrésére, vagy abbahagyására kötelezheti az állattartót, az állattartást korlátozhatja, megtilthatja, továbbá bírságot szabhat ki. Ebben természetesen kötvé van a Korm. rendelet1 szabályaihoz is.

#### IV.

1. Az indítványozó az Ör. állattartásra vonatkozó szabályán kívül a kutya- és macskatenyészet létesítésének szabályát – Ör. 10. § (1) bekezdését – is alkotmányellenesnek véli.

Az indítványozó egyrészt arra hivatkozik, hogy az Ör. 10. § (1) bekezdése a Korm. rendelet1 16. § (3) bekezdésében meghatározottakon túlterjeszkedett, és azzal ellentétesen állapította meg a tenyészet létrehozásának feltételeit, miáltal sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését. Az indítványozó szerint az állattartásra vonatkozó szabályanyagot a tenyésztésre is alkalmazni kell; ezen kívül a tenyésztés tekintetében a Korm. rendelet1 16. § (3) bekezdése kiegészítő szabályt is tartalmaz, miszerint „a kedvtelésből tartott állat tartójának meg kell akadályozni azon állatok szaporodását, amelyeken olyan küllemi, illetve viselkedésszerű hibák fordulnak elő, melyek szenvedést okoznának az utódaiknak, vagy káros egészségügyi hatással lennének rájuk nézve”. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. rendelet1 idézett szabályán kívül a tenyészet létrehozásának korlátozására önkormányzati rendeletben nincs lehetőség, kizárólag akkor, ha létrehozását magasabb szintű jogszabály hatósági engedélyhez kötné.

Ezen kívül az indítványozó szerint az Ör. 10. § (1) bekezdésében a tenyésztési engedély kiadásához megkövetelt „közvetlen szomszédok hozzájárulása” aránytalan tulajdoni korlátozást jelent, amely az Alkotmány 13. §-ába is ütközik.

2. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Ör. 10. § (1) bekezdése jogszabályba ütközik-e.

Az állattenyésztésről szóló 1993. évi CXIV. törvény (a továbbiakban: Átt.) az általa definiált állattenyésztés szabályozására tartalmaz rendelkezéseket. Az Átt. hatálya alá tartozik a gazdasági céllal állatfajok, fajták, hibridek tenyésztésének, előállításának, forgalmazásának, felhasználásának céljából végzett tenyésztés, illetve a szaporítóanyag előállítása, forgalmazása és felhasználása. Az Átt. IV. fejezete „Engedélyköteles tevékenységek” címmel sorolja fel az engedélyhez, hozzájáruláshoz kötött tenyészté-

si tevékenységeket. E tenyésztési tevékenységfajták esetén a „tenyésztési hatóság” engedélyét kell beszerezni. Az Ör.-ben szabályozott kutya- és macskatenyésztési tevékenység azonban nem szerepel az Átt.-ben felsoroltak között.

Egy tevékenység – itt a kutya- és macskatenyésztés – hatósági engedélyhez kötése a tevékenység feltételes tiltásával egyenlő, mivel ilyen esetben a tevékenység engedély nélküli folytatása tiltott. Az önkormányzati hatósági engedélyhez kötés alkotmányjogi feltétele ezért az, hogy az önkormányzatnak egyáltalán joga legyen az engedélyhez kötött tevékenységet megtiltani.

Ez a feltétel adott esetben nem teljesült. A Korm. rendelet1 meghatározza, milyen feltételekkel lehet állatokat kedvtelésből tartani (illetve velük kereskedni), ami a Korm. rendelet1 szerint a tenyésztést is magába foglalja. E szabályok szerint nem kell hatósági engedély egyik tevékenységhez sem. Az Ávtv. egyes esetekben – állatkert, állatkereskedés létesítése – engedélyhez köti az állattartást, de ezek között a kedvtelésből tartott állatok, mint a kutya és a macska tenyésztése nem fordul elő. Az Ávtv. meghatározza az önkormányzatok állatvédelmi feladatait (48/A. §), amelyek között a kedvtelésből tartott állatok tenyésztésének engedélyezése egyáltalán nem szerepel. Az önkormányzat hatósági jogkörei az Ávtv. 49. § (3) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján kibocsátott Korm. rendelet2 szerint állatvédelmi jellegűek. A felsorolt jogszabályok tehát meghatározták az önkormányzatok hatósági tevékenységét a kedvtelésből tartott állatokkal kapcsolatban is. Az önkormányzat hatósági tevékenységében az engedélyezés nem szerepel, viszont a jegyző számos hatósági intézkedést tehet, ám ezek feltétele mindig az állatvédelemre vagy állattartásra vonatkozó szabályok megsértése (az itt nem releváns veszélyes állatok kivételével). Előzetes engedélyezésről sehol nincs szó.

Az önkormányzat tehát rendeletben sem írhatja elő a kutya- és macskatenyésztés engedélyhez kötését, mert egyáltalán nem tilthatja meg a jogszabályoknak megfelelően tartott állatok tartását. Egyedül a jogszabályok megsértése esetén jogosult (akkor is államigazgatási hatáskörben) az állattartóval szemben (aki lehet tenyésztő is) hatósági eszközökkel fellépni. Ennek következtében a kutya- és macskatartás, vagy tenyésztés nem köthető hatósági engedélyhez. Ugyanakkor az önkormányzat állatvédelmi hatósági jogkörében köteles ellenőrizni, hogy az állatokat a jogszabályok szerint előírt feltételek között tartják-e.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ör. 10. § (1) bekezdése az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközik, és ezért megsemmisítette.

## V.

Az Alkotmánybíróság a továbbiakban az aránytalan tulajdonkorlátozással kapcsolatos indítványelemet vizsgálta.

Mivel az Alkotmánybíróság az Ör. 10. § (1) bekezdésének alkotmányellenességét az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe ütközés miatt megállapította, az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelmére alapított vizsgálatára az eddigi gyakorlatát követve [31/1991. (VI. 5.) AB határozat, ABH 1991, 133, 136.] már nem volt szükség [44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 203, 205.; 4/1996. (II. 23.) AB határozat, ABH 1996, 37, 44.; 61/1997. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1997, 361, 364.; 15/2000. (V. 24.) AB határozat, ABH 2000, 425, 429.; 29/2000. (X. 11.) AB határozat, ABH 2000, 193, 200.; 32/2005. (IX. 15.) AB határozat, ABH 2005, 329, 342–343.].

Megjegyzi az Alkotmánybíróság, ha a kutya- és macskatenyésztés végzése a szomszédok szükségtelen zavarásával jár – az állattartáshoz hasonlóan – a Ptk. 191. §-a alapján birtokvédelmi eljárást lehet a jegyzőnél kezdeményezni. Ezen túl, ha az eb- és macskatenyésztés az állatvédelemre vonatkozó szabályok megszegésével valósul meg, úgy szintén a települési önkormányzat jegyzője rendelkezik ezúttal államigazgatási hatósági jogkörrel a Korm. rendelet2 alapján.

Az Abtv. 43. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesnek minősített és megsemmisített jogszabályt az erről szóló határozat hivatalos lapban történő közzétételét követő naptól nem lehet alkalmazni.

A határozat Magyar Közlönyben történő közzététele az Abtv. 41. §-án alapul.

Budapest, 2011. november 30.

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,      *Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1244/B/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

### 92/2011. (XI. 10.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság országos népszavazás kitzűzésére irányuló kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának, illetve az azon szereplő kérdés hitelesítésével kapcsolatban hozott határozata ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 336/2010. (IV. 23.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzést a Magyar Közlönyben közzéteszi.

#### I n d o k o l á s

1. A kifogás előterjesztője országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ívének mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az aláírásgyűjtő íven a következő kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy Magyarország területén a paksi atomerőmű 100 kilométeres körzetén belül lévő és később létesülő atomreaktorok együttes összteljesítménye ne haladhatta meg a 2 GW-ot?” Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését a 336/2010. (IV. 23.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta.

Az OVB döntését azzal indokolta, hogy a feltett kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 13. § (1) bekezdésében meghatározott egyértelműség követelményének. Az OVB álláspontja szerint a kezdeményezés feltételezi, hogy a választópolgárok pontosan tisztában vannak azzal, hogy jelenleg mennyi a paksi atomerőmű teljesítménye. A Paksi Atomerőmű Zrt. honlapjának adata szerint az atomerőmű névleges teljesítménye eléri a 2 GW-ot. A testület álláspontja szerint a választópolgároktól nem várható el a paksi atomerőművel kapcsolatos valamennyi, így többek között a fenti információ pontos és naprakész ismerete sem. A kezdeményezés az OVB álláspontja szerint megtévesztő is, mivel az szinte minden meglévő és létesítendő atomreaktor bővítését és építését megtiltaná, tekintettel arra, hogy a paksi atomerőmű jelenlegi teljesítménye 2 GW.

A kifogástevő az előírt határidőn belül terjesztett elő kifogást az OVB határozatával szemben. Indokolás nélkül kifejtett álláspontja szerint a kérdés megfelel a népszavazási kezdeményezés követelményeinek, az aláírásgyűjtő ív hitelesíthető; a kérdés egyértelmű, a választópolgárok

felkészültségének megítélése nem tartozik az OVB hatáskörébe. A kifogástevő az OVB határozatának megsemmisítését, valamint az OVB új eljárásra utasítását kéri az Alkotmánybíróságtól.

2. Az Alkotmánybíróság hatáskörét jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h*) pontjának megfelelően a Ve. 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság kifogás alapján lefolytatott eljárása jogorvoslati eljárás, amelynek során az Alkotmánybíróság azt vizsgálja, hogy a beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (2) bekezdés *a*–*c*) pontjaiban; a 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítési eljárásában az Alkotmánynak és az irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el.

A kifogás előterjesztője nem állította, hogy az OVBh. rendelkező része jogszabálysértő lenne, csupán álláspontját közli az általa megfogalmazott és népszavazásra bocsátani kívánt kérdéssel kapcsolatban. Az Alkotmánybíróság 7/2010. (I. 21.) AB határozatában [ABK 2010. január, 39, 40.] kifejtette, hogy „népszavazási kezdeményezés tárgyában hozott döntés elleni kifogást csak az OVB határozatának rendelkező része ellen lehet előterjeszteni, annak megsemmisítését, és az OVB új eljárásra utasítását kérve”. A kifogástevő azonban csak az OVBh. indokolását, vagyis azokat a megállapításokat sérelmezte, amelyek alapján az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta.

A Ve. 77. § (2) bekezdés *a*) és *b*) pontja alapján az OVB határozata ellen előterjesztett kifogásnak tartalmaznia kell a jogszabálysértés megjelölését és annak bizonyítékait. A Ve. 77. § (5) bekezdése alapján a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésett, vagy nem tartalmazza a 77. § (2) bekezdés *a*–*b*) pontjaiban foglaltakat. [85/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABH 2008, 1553, 1554.; 13/2009. (II. 13.) AB végzés, ABK 2009. február, 154.]

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az előterjesztett kifogás nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek, így érdemben nem bírálható el. Az Alkotmánybíróság a tartalmi feltételeknek meg nem felelő kifogást az Abtv. 22. § (2) bekezdésében, a Ve. 116. §-ában, 77. § (5) bekezdésében foglaltak, valamint az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat [ABK 2009. január, 3.] 29. § *b*) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása következtében az OVBh. hatályban marad.

Az Alkotmánybíróság végzésének közzétételét az OVB határozatnak a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 725/H/2010.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi. 131. számában.

## 103/2011. (XI. 24.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 410/2009. (X. 8.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Közlönyben közzéteszi.

I n d o k o l á s

1. A népszavazást kezdeményező személy (a továbbiakban: indítványozó) 2009. szeptember 15-ei keltezéssel országos népszavazás kezdeményezésre irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be hitelesítés céljából az Országos Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: OVB). Az Országos Választási Bizottság 410/2009. (X. 8.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) megtagadta az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy magyar termőföld csak a Magyar Állam és intézményei-, a magyar önkormányzatok és intézményei-, a magyarországi székhellyel rendelkező egyházak és intézményei-, állandó jelleggel Magyarországon élő magyar állampolgár-, vagy olyan külföldi állampolgár tulajdonában lehessen, aki legalább 15 év óta megszakítás nélkül Magyarországon él, és ugyanezen idő óta megszakítás nélkül agrár tevékenységgel foglalkozik, e tevékenységből legalább 15 éve itt adózik, és az agrár tevékenységhez képesítéssel rendelkezik?”

Az OVB határozatában azzal érvelt, hogy a feltenni kívánt kérdés burkolt alkotmánymódosításra irányul, mert eredményes népszavazás esetén mindazokat meg kellene termőföld tulajdonjoguktól fosztani, akik nem felelnek meg a kérdésben foglalt kritériumoknak. Ez pedig az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog olyan mértékű korlátozása, mely csak az Alkotmányban szabályozható.

Az OVB továbbá megállapította, hogy a kérdés nem felel meg az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény 13. § (1) bekezdésében megfogalmazott követelményeknek, amely szerint a népszavazásra feltett konkrét kérdést úgy kell megfogalmazni, hogy arra egyértelműen lehessen válaszolni. Az indítványozó által feltenni kívánt kérdés azonban nem felelt meg ennek a követelménynek, hiszen nem határozta meg, hogy a termőföld tulajdonjogának megszerzéséhez feltételül szabott agrárképesítés mit jelent.

A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. § (1) bekezdése értelmében: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.”

Az indítványozó ennek megfelelően kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, s kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. Álláspontja szerint a kérdés feltevése nem irányult burkolt alkotmánymódosításra, mert azok esetében, akik a kérdés alapján nem rendelkezhetnének termőfölddel, vagy akik a későbbiek során esetleg örökléssel szereznék meg a termőföldet, a leendő törvényi rendelkezés által meghatározott időn belül kötelesek lennének a termőföldjüket elidegeníteni, illetve annak elmaradása esetén a törvényben meghatározott eljárást követni. Véleménye szerint továbbá a kérdés egyértelmű, mert a képzéssel kapcsolatos oktatási jogszabályok pontosan előírják a képesítés feltételeit.

2. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a Ve. 130. §-a határozza meg.

Az OVB kifogásolt határozatának közzétételére a Magyar Közlöny 2009. évi 143. számában, 2009. október 8-án került sor. A Ve. 4. § (3) bekezdése alapján – a törvényben szabályozott más határidőkhöz hasonlóan – az OVB határozata elleni kifogás benyújtására megállapított határidő is „jogvesztő”, és „a határidő utolsó napján 16 órakor” jár le. A Ve. 4. § (4) bekezdése szerint továbbá a „napokban megállapított határidőket a naptári napok szerint kell számítani.” Ebből következően a Ve. 116. §-ának valamint 130. §-ának együttes alkalmazásával megállapítható, hogy a kifogás megérkezése számít a benyújtás időpontjának. Mindezek alapján az OVBh. elleni kifogás legkésőbb 2009. október 23-án érkeztethető volna meg határidőben az OVB-hez.

Az OVB a kifogással támadott határozatában tájékoztatta az indítványozót a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségről, illetve annak határidejéről. Az indítványozók 2009. október 19-ei keltezésű kifogása azonban csak október 26. napján érkezett meg az OVB-hez, illetve október 27. napján az Alkotmánybíróságra.

A jelen ügyben tehát az OVBh. ellen benyújtott kifogás a törvényben meghatározott határidő lejártá után érkezett meg. A Ve. 77. § (5) bekezdésének első fordulata értelmében a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani, ha az elkésztett. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az elkésztett kifogást – a korábbi döntéseivel azonos elvi alapon eljárva – érdemi vizsgálat nélkül visszautasította [86/2008. (VI. 13.) AB végzés, ABH 2008, 1555.; 28/1998. (VI. 16.) AB határozat, ABH 1998, 523.; 2/1999. (III. 3.) AB határozat, ABH 1999, 441.; 36/2004. (X. 6.) AB végzés, ABH 2004, 1015.].

Az Alkotmánybíróság – figyelemmel az OVBh. Magyar Közlönyben való megjelenésére – elrendelte e végzésének a Magyar Közlönyben való közzétételét.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 1134/H/2009.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 138. számában.

## 147/2011. (XII. 2.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott fellebbezés alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 52/2011. (V. 6.) OVB határozata ellen benyújtott fellebbezést visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a határozatát a Magyar Közlönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz „fellebbezés” megjelöléssel beadvány érkezett az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 52/2011. (V. 6.) OVB határozata (a továbbiakban: OVBh.) ellen.

A beadványozó 2011. április 18-án országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldányát nyújtotta be, amelyen az alábbi kérdés szerepelt: „Megerősíti-e Ön a Magyar Országgyűlés által 2011. április 18-án elfogadott Magyarország Alaptörvényét?”

Az OVB az aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését megtagadta. Döntését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (a továbbiakban: Alkotmány) 2. § (2) bekezdésére és 26. § (6) bekezdésére, valamint az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 2. §-ára és 10. § b) pontjára alapította.

Az OVB érvelése szerint „törvény – így az Alaptörvény – kihirdetését követően, annak utólagos, választópolgári kezdeményezés alapján tartott népszavazás útján történő megerősítésére nincsen elvi lehetőség. Az Alkotmánybíróság több határozatában – így például a 64/2009. (VI. 18.) AB határozatában – leszögezte, hogy mind [... az Alkotmány], mind az Nsztv. rendelkezéseiből az következik, hogy a választópolgárok közösségének nincs joga arra, hogy a törvényt megerősítő népszavazás elrendelésére kötelezze az Országgyűlést. A törvény kihirdetését követően a megerősítő népszavazás okafogyottá válik.”

Az OVB ezen túlmenően megállapította: „[a]z Alkotmány 2. § (2) bekezdése és a 26. § (6) bekezdése biztosítja a közvetlen demokrácia igénybevételét akkor, amikor az Országgyűlés (mint a közvetett demokrácia intézménye) törvényhozó munkáját már befejezte. Ezért a törvényt megerősítő népszavazás az utólagos legitimitáció eszköze, melynek igénybevétele minden esetben az Országgyűlés mérlegelésén múlik.”

Az OVB – tekintettel arra, hogy a kérdésben nem lehet országos népszavazást tartani – az aláírásgyűjtő ív hitelesítését az Nsztv. 10. § *b)* pontja értelmében megtagadta.

Az OVBh. a Magyar Közlöny 2011. évi 48. számában, 2011. május 6-án került közzétételre. A kezdeményező 2011. május 16-án – a törvényes határidőn belül – „fellebbezést” nyújtott be melyben kérte, hogy az Alkotmánybíróság változtassa meg az OVB kifogással támadott határozatát, adjon helyt a népszavazási kezdeményezésnek és hitelesítse az aláírásgyűjtő ívet.

A kifogást tevő kifejtette: »[k]ezdeményezésünk nem irányul sem nyílt, s e burkolt Alaptörvény-módosításra, hanem csupán az Országgyűlés által elfogadott Alaptörvény társadalmi támogatottságát, legitimitását szeretnénk lemérni.

A megfogalmazott kérdés álláspontunk szerint egyértelmű és „Igen”-nel vagy „Nem”-mel megválaszolható. Ha a feltett kérdésre az „Igen”-ek kerülnek többségbe, úgy a társadalom közvetlenül is elfogadja (megerősíti) az Alaptörvényt; amennyiben eredményes népszavazás során a „Nem”-ek lesznek túlsúlyban, úgy a népszavazás eredménye nem kötelezi az Országgyűlést az Alaptörvény módosítására vagy új Alaptörvény elfogadására, mivel a megerősítésre adott nemleges válasz nem jelent egyértelmű elutasítást.

Mivel a jelenleg hatályos Alkotmány szerint az Országgyűlésnek joga van az új Alaptörvény hatályba lépéséig azt módosítani vagy helyette másikat elfogadni, ezért az új Alaptörvényt megerősítő országos népszavazás releváns lehet.”

## 2. A beadvány érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben irányadó hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § *h)* pontjában foglaltaknak megfelelően a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. A Ve. 130. § (1) bekezdése szerint: „Az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.” A Ve. 130. § (3) bekezdése alapján: „(...) Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság, illetőleg az Országgyűlés határozatát helybenhagyja, vagy azt megsemmisíti, és az Országos Választási Bizottságot, illetőleg az Országgyűlést új eljárásra utasítja.”

A Ve. 77.-78. §-a rendelkezik a kifogásra vonatkozó általános szabályokról. Eszerint: „77. § (1) Kifogást a választásra irányadó jogszabály, illetőleg a választás és a választási eljárás alapelveinek (3. §) megsértésére (a továbbiakban együtt: jogszabálysértés) hivatkozással bárki benyújthat. (...)” A Ve. 77. § (2) bekezdése alapján a kifogásnak tartalmaznia kell: „*a)* a jogszabálysértés megjelölését, *b)* a jogszabálysértés bizonyítékait, *c)* a kifogás benyújtójának nevét, lakcímét (székhelyét) és – ha a lakcí-

métől (székhelyétől) eltér – postai értesítési címét, (...)”. A 77. § (5) bekezdése szerint „[h]a a kifogás elkésett, vagy nem tartalmazza a (2) bekezdés *a)–c)* pontjában foglaltakat, a kifogást érdemi vizsgálat nélkül el kell utasítani.”

Tekintettel arra, hogy a jelen beadvány egyrészt formai megnevezését tekintve nem kifogás, hanem fellebbezés, másrészt nem utal arra, hogy az OVB eljárása során jogszabályt sértett volna és nem mutatja be annak bizonyítékait, hanem csak az Alaptörvényt megerősítő népszavazás mellett érvel, harmadrészt pedig az Alkotmánybíróságtól nem a Ve. 130. § (3) bekezdése szerinti jogkövetkezmények alkalmazását, hanem az OVB döntés megváltoztatását és az aláírásgyűjtő ív hitelesítést kérte, ezért a beadvány nem felel meg a Ve.-ben szabályozott „kifogás” formai és tartalmi feltételeinek, így érdemi elbírálásra alkalmatlan.

Az Alkotmánybíróság a fentiekből következően a beadványt az Abtv. 22. § (2) bekezdésében, valamint a Ve. 116. §-ában, 77. § (5) bekezdésében foglaltak alapján, illetőleg az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b)* pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Az Alkotmánybíróság a határozat közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 694/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.



## 148/2011. (XII. 2.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

### v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 83/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Köz-lönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 83/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányának hitelesítését. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy a munkaviszonyban járó szabadságot kettőnél több részletben változatlanul csak a munkavállaló kérésére lehessen kiadni?”

Az OVB határozatában megállapította, hogy a beadványozók által benyújtott aláírásgyűjtő ív az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) foglalt formai, valamint a felteni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tett, ezért a hitelesítésnek nem látta akadályát.

Az indítványozó – egyike azoknak, akik az aláírásgyűjtő ívet hitelesítés céljából az OVB-hez benyújtották – a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, s kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. Álláspontja szerint az Nsztv. 2. §-a szerinti hitelesítésnek nem lett volna helye, hogyha az OVB következetesen érvényesíti a 89/2011. OVB határozatban foglalt, a választópolgári egyértelműség követelményére vonatkozó saját érvelését.

2. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (1) illetve (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban és a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az

irányadó törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.] Az Alkotmánybíróság a kifogás megalapozottságának alkotmányossági felülvizsgálata során nem tekinthetett el a Ve. 3. § d) pontjában foglalt eljárási alapelv érvényesülésének vizsgálatától sem. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

3. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával összhangban a kifogás vizsgálata kapcsán figyelemmel volt az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének körülményeire.

3.1. A kifogást tevő másokkal együttesen 2011 májusában alapvetően a munkavállalói jogokkal összefüggésben több kérdésben is népszavazási kezdeményezést nyújtott be az OVB-hez. E kezdeményezések közül a jelen határozat alapjául szolgáló kérdés volt az egyik, amelyet leszámítva az OVB az összes népszavazásra szánt kérdés hitelesítését megtagadta. Ezt követően a kifogást tevő az OVB határozatait – köztük a kérdést hitelesítő OVBh.-t – az Alkotmánybíróság előtt megtámadta.

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve döntött elsőként abban, hogy az országos népszavazás Alkotmányban biztosított intézményének rendeltetésével összeegyeztethető-e az eljárás kezdeményezőjének joggyakorlása.

3.2. Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott a következőkre:

„Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében szabályozott kötelező népszavazás egyik fontos intézményi garanciája az Nsztv. és a Ve. rendszerében a népszavazás kezdeményezésének alapjául szolgáló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő, népszavazásra bocsátani kívánt kérdés hitelesítése. Az Abh.-ban [52/1997. (X. 14.) AB határozat] alkotmányos követelményként megfogalmazott funkciójának megfelelően a hitelesítési eljárás az aláírásgyűjtés megkezdése előtt nyújt garanciát arra, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható és eredményes népszavazás esetén országgyűlési döntéshozatalra alkalmas legyen, valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét, az aláírások hitelességének ellenőrzését. Az Nsztv. és a Ve. a hitelesítési eljárásnak ezt a garanciális szerepét oly módon biztosítja, hogy meghatározza azokat az eljárási, tartalmi és formai követelményeket, amelyeket az OVB-nek a hitelesítési eljárás és az Alkotmánybíróságnak a jogorvoslat során érvényesítenie kell.” [18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 212, 219.] Az Alkotmánybíróság 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában arra is rámutatott, hogy „[a] jogalkotó célja a hitelesítési eljárás megeremítésével egyértelműen az volt, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére te-

kintettel konkrét jogi garanciákkal stabilizálja az alkotmányos demokráciát.” (ABH 2001, 287, 294.)

A fentieknek megfelelően, közvetlenül az Alkotmányból származó követelmény a népszavazás eljárási garanciáinak megteremtése, amelyeket az Nsztv. és – kiegészítő jelleggel – a Ve. tartalmaz. Az Alkotmánybíróságnak tehát vizsgálnia kellett azt is, hogy az e törvényekben foglalt garanciák az eljárás során érvényesültek-e, kiváltképp pedig azt, hogy az eljárási jogok gyakorlása összhangban volt-e ezekkel, s így közvetve a népszavazás intézményével, illetve a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás alkotmányos rendeltetésével.

„A kötelező népszavazás alkotmányi szabályozásának megfelelően ezek a garanciák tehát elsősorban eljárási jellegűek, s azt kell biztosítaniuk, hogy a népszavazás kezdeményezésétől eljuthasson a megtartásig, s ezt kizárólag az érintett választópolgárok akarata befolyásolhassa.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.] „A választópolgárokat a hitelesítési eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése tekintetében megillető alanyi jogosultság célja, rendeltetése a népszavazási eljárás elindítása.” [18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 212, 224.]

A Ve. 130. §-a szabályozza az országos népszavazás kapcsán az OVB határozatával szemben kérhető jogorvoslatot. A 130. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.” A Ve. szövegszerűen tehát nem zárja ki, hogy az OVB hitelesítő határozatát az támadja meg, aki eredetileg a hitelesítés iránt kérelemmel élt.

Az OVB hitelesítő határozata megtámadására vonatkozó jogosultság azonban nem korlátlan, hiszen annak gyakorlása során is érvényesülnie kell a Ve. 3. § d) pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvének. Az országos népszavazás kezdeményezése nem az eljárást kezdeményező egyéni jogainak és érdekeinek érvényesítésére irányul. A népszavazási eljárás célja a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen eszközének alkalmazása. Ahogy a 987/B/1990. AB határozat is utal rá, „a népszavazás az állampolgároknak, illetve az állampolgárok közösségének alkotmányos joga”. (ABH 1991, 527, 529.) A népszavazási eljárás megindítása tehát nem lehet öncélú, az eljárási szabályok alkotmányos rendeltetése az, hogy a nép akarata kinyilvánításának garanciális keretét szolgáljon. Ugyanannak az állampolgárnak a népszavazás kezdeményezésére, s ezzel az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére irányuló kérelme, majd annak hitelesítése után az OVB határozatának a megtámadása egymással szemben álló szándékokat fejez ki. Mindez az aláírásgyűjtő ív hitelesítését késlelteti, valamint a népszavazás alkotmányos rendeltetésén túlmutató célok megvalósítására lehet alkalmas. Amennyiben az eljárást kezdeményező a kérdés hitelesítését követően mégsem kíván népszavazást kezdeményezni,

nem köteles megkezdeni az aláírásgyűjtést, hiszen erre vonatkozó törvényi kötelezettség nincs.

Az eljárási jogosultságok ilyen gyakorlása rendeltetésellenes.

4. Jelen esetben a népszavazás kezdeményezője által hitelesítés céljából benyújtott kérdést az OVB hitelesítette. Ezt követően a népszavazást kezdeményezők egyike az OVB számukra kedvező döntését kifogásával megtámadta.

A fentiek alapján a népszavazás kezdeményezésére irányuló kérdés hitelesítése ellen ugyanazon kezdeményező benyújtója által emelt kifogás ellentétes a Ve. 3. § d) pontjában foglalt alapelvvel és ezen keresztül a népszavazás alkotmányos rendeltetésével is.

Ebből következően az Alkotmánybíróság a Ve. 3. § d) pontjának, illetve 130. § (1) bekezdésének együttes értelmezésével megállapította, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek. Az Alkotmánybíróság ezért a kifogást visszautasította.

A kifogás visszautasítása következtében az OVBh. hatályban marad.

Az Alkotmánybíróság végzésének közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 983/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## 149/2011. (XII. 2.) AB végzés

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság által országos népszavazás kezdeményezésére irányuló aláírásgyűjtő ív mintapéldánya és az azon szereplő kérdés hitelesítése tárgyában hozott határozat ellen benyújtott kifogás alapján meghozta a következő

### v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az Országos Választási Bizottság 72/2011. (VI. 24.) OVB határozata ellen benyújtott kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság ezt a végzését a Magyar Köz-lönyben közzéteszi.

### I n d o k o l á s

1. Az Országos Választási Bizottság (a továbbiakban: OVB) 72/2011. (VI. 24.) OVB határozatával (a továbbiakban: OVBh.) hitelesítette az országos népszavazási kezdeményezés aláírásgyűjtő ív mintapéldányát. Az aláírásgyűjtő íven az alábbi kérdés szerepelt:

„Egyetért-e Ön azzal, hogy az alapszabadság kétharmadát a munkáltató a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban legyen köteles kiadni?”

Az OVB határozatában megállapította, hogy a beadványozók által benyújtott aláírásgyűjtő ív az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvényben (a továbbiakban: Nsztv.) foglalt formai, valamint a feltenni kívánt kérdésre vonatkozó tartalmi követelményeknek eleget tett, ezért a hitelesítésnek nem látta akadályát.

Az indítványozó – egyike azoknak, akik az aláírásgyűjtő ívet hitelesítés céljából az OVB-hez benyújtották – a törvényes határidőn belül kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, s kérte az OVBh. megsemmisítését és az OVB új eljárásra utasítását. Álláspontja szerint „az Nsztv. 2. §-a szerinti hitelesítésnek nem lett volna helye, hogyha az OVB következetesen érvényesíti a 70/2011. OVB határozatban foglalt, a választópolgári egyértelműség követelményére vonatkozó saját érvelését.”

2. Alkotmánybíróság hatáskörét a jelen ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 1. § h) pontja alapján a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) 130. §-a határozza meg. Az Alkotmánybíróság eljárása ebben a hatáskörben jogorvoslati természetű. Az Alkotmánybíróság az OVB határozatában, valamint a kifogásban foglaltak alapján azt vizsgálja, hogy az OVB határozata ellen beérkezett kifogás megfelel-e a Ve. 77. § (1) illetve (2) bekezdésének a)–c) pontjaiban és a Ve. 130. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek, valamint, hogy az OVB az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének megtagadása során az Alkotmánynak és az irányadó

törvényeknek megfelelően járt-e el. [63/2002. (XII. 3.) AB határozat, ABH 2002, 342, 344.]

Az Alkotmánybíróság a kifogás megalapozottságának alkotmányossági felülvizsgálata során nem tekinthetett el a Ve. 3. § d) pontjában foglalt eljárási alapelv érvényesülésének vizsgálatától sem. Az Alkotmánybíróság feladatát e hatáskörben eljárva is alkotmányos jogállásával és rendeltetésével összhangban látja el. [25/1999. (VII. 7.) AB határozat, ABH 1999, 251, 256.]

3. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi funkciójával összhangban a kifogás vizsgálata kapcsán figyelemmel volt az aláírásgyűjtő ív hitelesítésének körülményeire.

3.1. A kifogást tevő másokkal együttesen 2011. májusában alapvetően a munkavállalói jogokkal összefüggésben több kérdésben is népszavazási kezdeményezést nyújtott be az OVB-hez. E kezdeményezések közül a jelen határozat alapjául szolgáló kérdés volt az egyik, amelyet leszámítva az OVB az összes népszavazásra szánt kérdés hitelesítését megtagadta. Ezt követően a kifogást tevő az OVB határozatait – köztük a kérdést hitelesítő OVBh.-t – az Alkotmánybíróság előtt megtámadta.

Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve döntött elsőként abban, hogy az országos népszavazás Alkotmányban biztosított intézményének rendeltetésével összeegyeztethető-e az eljárás kezdeményezőjének joggyakorlása.

3.2. Az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott a következőkre:

„Az Alkotmány 28/C. § (2) bekezdésében szabályozott kötelező népszavazás egyik fontos intézményi garanciája az Nsztv. és a Ve. rendszerében a népszavazás kezdeményezésének alapjául szolgáló aláírásgyűjtő ív és az azon szereplő, népszavazásra bocsátani kívánt kérdés hitelesítése. Az Abh.-ban [52/1997. (X. 14.) AB határozat] alkotmányos követelményként megfogalmazott funkciójának megfelelően a hitelesítési eljárás az aláírásgyűjtés megkezdése előtt nyújt garanciát arra, hogy az aláírásgyűjtés kezdeményezői, illetőleg a kérdés népszavazásra bocsátását aláírásukkal támogató választópolgárok népszavazáshoz való joga ne sérüljön, a megfogalmazott kérdés eredményes aláírásgyűjtés esetén népszavazásra bocsátható és eredményes népszavazás esetén országgyűlési döntéshozatalra alkalmas legyen, valamint arra, hogy az aláírásgyűjtő ív technikailag biztosítsa a választópolgári akarat egyértelmű kifejezésének lehetőségét, az aláírások hiteleségének ellenőrzését. Az Nsztv. és a Ve. a hitelesítési eljárásnak ezt a garanciális szerepét oly módon biztosítja, hogy meghatározza azokat az eljárási, tartalmi és formai követelményeket, amelyeket az OVB-nek a hitelesítési eljárás és az Alkotmánybíróságnak a jogorvoslat során érvényesítenie kell.” [18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 212, 219.] Az Alkotmánybíróság 32/2001. (VII. 11.) AB határozatában arra is rámutatott, hogy „[a] jogalkotó célja a hitelesítési eljárás megeremelésével egyértelműen

az volt, hogy az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdésére tekintettel konkrét jogi garanciákkal stabilizálja az alkotmányos demokráciát.” (ABH 2001, 287, 294.)

A fentieknek megfelelően, közvetlenül az Alkotmányból származó követelmény a népszavazás eljárási garanciáinak megteremtése, amelyeket az Nsztv. és – kiegészítő jelleggel – a Ve. tartalmaz. Az Alkotmánybíróságnak tehát vizsgálnia kellett azt is, hogy az e törvényekben foglalt garanciák az eljárás során érvényesültek-e, kiváltképp pedig azt, hogy az eljárási jogok gyakorlása összhangban volt-e ezekkel, s így közvetve a népszavazás intézményével, illetve a népszavazás kezdeményezésére irányuló eljárás alkotmányos rendeltetésével.

„A kötelező népszavazás alkotmányi szabályozásának megfelelően ezek a garanciák tehát elsősorban eljárási jellegűek, s azt kell biztosítaniuk, hogy a népszavazás kezdeményezésétől eljuthasson a megtartásig, s ezt kizárólag az érintett választópolgárok akarata befolyásolhassa.” [52/1997. (X. 14.) AB határozat, ABH 1997, 331, 344.]

„A választópolgárokat a hitelesítési eljárás, az aláírásgyűjtés kezdeményezése tekintetében megillető alanyi jogosultság célja, rendeltetése a népszavazási eljárás elindítása.” [18/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 2008, 212, 224.]

A Ve. 130. §-a szabályozza az országos népszavazás kapcsán az OVB határozatával szemben kérhető jogorvoslatot. A 130. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az Országos Választási Bizottságnak az aláírásgyűjtő ív, illetőleg a konkrét kérdés hitelesítésével kapcsolatos döntése elleni kifogást a határozat közzétételét követő tizenöt napon belül lehet – az Alkotmánybírósághoz címezve – az Országos Választási Bizottsághoz benyújtani.” A Ve. szövegszerűen tehát nem zárja ki, hogy az OVB hitelesítő határozatát az támadja meg, aki eredetileg a hitelesítés iránt kérelemmel élt.

Az OVB hitelesítő határozata megtámadására vonatkozó jogosultság azonban nem korlátlan, hiszen annak gyakorlása során is érvényesülnie kell a Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás elvének. Az országos népszavazás kezdeményezése nem az eljárást kezdeményező egyéni jogainak és érdekeinek érvényesítésére irányul. A népszavazási eljárás célja a demokratikus hatalomgyakorlás közvetlen eszközének alkalmazása. Ahogy a 987/B/1990. AB határozat is utal rá, „a népszavazás az állampolgároknak, illetve az állampolgárok közösségének alkotmányos joga”. (ABH 1991, 527, 529.) A népszavazási eljárás megindítása tehát nem öncélú, az eljárási szabályok alkotmányos rendeltetése éppen az, hogy a nép akarata kinyilvánításának garanciális keretét szolgáljon. Ugyanannak az állampolgárnak a népszavazás kezdeményezésére, s ezzel az aláírásgyűjtő ív hitelesítésére irányuló kérelme, illetve másrésről az OVB hitelesítő határozatának a megtámadása azonban egymással élesen és nyíltan szemben állnak.

Rendeltetésellenes éppen ezért az eljárási jogosultságok olyan gyakorlása, amely nyilvánvalóan nem az eljárás céljának elérésére irányul, hanem attól egyértelműen eltérő, vagyis öncélú joggyakorlást valósít meg.

4. Jelen esetben a népszavazás kezdeményezője által hitelesítés céljából benyújtott kérdést az OVB hitelesítette. Ezt követően a népszavazást kezdeményezők egyike az OVB számukra kedvező döntését kifogásával megtámadta.

A fentiek alapján a népszavazás kezdeményezésére irányuló kérdés hitelesítése ellen ugyanazon kezdeményező benyújtója által emelt kifogás ellentétes a Ve. 3. § *d)* pontjában foglalt alapelvvel és ezen keresztül a népszavazás alkotmányos rendeltetésével is.

Ebből következően az Alkotmánybíróság a Ve. 3. § *d)* pontjának, illetve 130. § (1) bekezdésének együttes értelmezésével megállapította, hogy a jelen ügyben előterjesztett kifogás nem tekinthető érdemben elbírálnak, mivel nem felel meg a törvényben előírt követelményeknek. Az Alkotmánybíróság ezért az előírásoknak meg nem felelő kifogást érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

A kifogás érdemi vizsgálat nélküli visszautasítása következtében az OVBh. hatályban marad.

Az Alkotmánybíróság végzésének közzétételét az OVB határozatának a Magyar Közlönyben való megjelenésére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: 999/H/2011.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2011. évi 143. számában.

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 121/D/2002. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 53.Pf.24.623/2002/7. számú jogerős ítéletével összefüggésben benyújtott, a lakóépületek és a bérbeadás útján hasznosított más épületek központi fűtéséről és melegvíz-ellátásáról szóló 2/1966. (III. 31.) ÉM rendelet 11. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó egy, a hőellátását központi fűtő és melegvíz-szolgáltató berendezés segítségével biztosító társasházban lévő lakás tulajdonosaként az 1993–1994. évi fűtési idénytől kezdődően társasházi lakásának fűtését egyedileg oldotta meg. Az indítványozó ezt követően, 1997-től a fűtés mellett lakásának melegvíz-ellátását is egyedileg biztosította, mellyel egyidejűleg teljes egészében levált a társasház központi hőellátási (fűtő és melegvíz-szolgáltatást biztosító) rendszeréről. A központi hőellátási szolgáltatást üzemeltető társasház az indítványozó tulajdonát képező lakásnak a szolgáltatásból történő kikapcsoláshoz nem járult hozzá, ezért a fűtési és melegvíz-szolgáltatási díj megfizetése érdekében pert indított az indítványozó ellen. A perben az első fokon eljárt Pesti Központi Kerületi Bíróság ítéletét megváltoztatva, a másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság az 53.Pf.24.623/2002/7. számú jogerős ítéletében az alperes indítványozót a felperes kereseti kérelmének vonatkozásában nagyobbbrészt marasztalta. Ítéletét a lakóépületek és a bérbeadás útján hasznosított más épületek központi fűtéséről és melegvíz-ellátásáról szóló 2/1966. (III. 31.) ÉM rendelet (továbbiakban: Rendelet) 11. § (1) bekezdésére alapította, mely jogszabályi rendelkezés értelmében a fogyasztó nem igényelheti a központi fűtéssel vagy melegvízzel ellátott lakásnak a szolgáltatásból történő kikapcsolását. Az indítványozó a jogerős bírósági ítéletben alkalmazott e jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét nyilvánította, valamint a perben történő alkalmazhatóságának kizárását kérte. Alkotmányjogi panaszának indokálta, hogy a Ren-

delet e szabálya sérti az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának alkotmányos elvét. Az indítványozó e körben kifejtette, hogy a Rendelet a rendszerváltozást megelőző társadalmi és gazdasági környezetben született, melynek tulajdonosi szerkezete alapvetően különbözött a perbeli időszak tulajdonosi szerkezetéhez képest. Álláspontja szerint a korábbi társadalmi tulajdon viszonyai között az energetikai tárgyú jogalkotás során gazdaságossági és hatékonysági szempontokat nem vettek figyelembe, így a demokratikus átrendeződést követően a Rendelet e szabálya összeegyeztethetetlen az Alkotmány felhívott rendelkezésével. Az indítványozó ezen kívül az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmére is hivatkozott. Álláspontja szerint a Rendelet 11. §-a hátrányosan különböztet nem lakás céljára szolgáló helyiségek, illetőleg lakások között, amikor az előbbiek vonatkozásában megengedi, az utóbbiak tekintetében viszont kizárja a központi hőellátási szolgáltatásból történő kikapcsolás igénylésének lehetőségét. Mindezen kívül az indítványozó megnevezte az Alkotmány 12. § (1) bekezdésének sérelmét is, és előadta, hogy az Alkotmány e bekezdése alapján megalkotott társasházi alapító okirat a társasház központi fűtés és melegvíz-szolgáltatásáról történő kikapcsolási igénnyel kapcsolatban nem fogalmazott meg tiltó szabályt.

II.

1. Az Alkotmány felhívott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

„12. § (1) Az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”

2. A Rendelet indítvány által érintett szabályai:

„11. § (1) Központi fűtéssel vagy melegvízzel ellátott lakásnak a szolgáltatásból történő kikapcsolását a fogyasztó nem igényelheti.

(...)

(4) Ha a fogyasztó a nem lakás céljára szolgáló helyiségek fűtését, illetőleg melegvíz-ellátását a tulajdonos hozzájárulásával más módon biztosítja, a helyiségeknek a szolgáltatásból történő kikapcsolását igényelheti.”

### III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság elsőként azt a kérdést vonta vizsgálatára alá, hogy az alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben támasztott formai és tartalmi feltételeket kimeríti-e. Az Abtv. e rendelkezései szerint:

„(1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló, a felhívott bekezdésben megállapított határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslati lehetőségeket – feltéve, hogy a jogsérelem nem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban valósult meg – figyelmen kívül kell hagyni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 312.]. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben megállapította, hogy az indítványozó alkotmányjogi panaszát még a másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság ítéletének meghozatalát megelőzően, 2002. január 29. napján nyújtotta be az Alkotmánybírósághoz, amelyet a Fővárosi Bíróság ítéletének kézhezvételét követően ismételtelen előterjesztett. A tértivevény másolatának tanúsága szerint a panaszos a másodfokon eljáró Fővárosi Bíróság 2002. szeptember 13. napján kelt, 53.Pf.24623/2002/7. számú jogerős ítéletének kiadmányát 2002. november 18. napján vette kézhez. Az indítványozó a jogerős ítélet meghozatalát követően előterjesztett alkotmányjogi panasz az Alkotmánybíróságoz 2002. december 20. napján érkezett, így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 48. § (2) bekezdésében megszabott hatvan napos határidő megtartottnak tekinthető.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdésében írtak szerint alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha a panaszos Alkotmányban biztosított jogát a jogalkalmazás (alkotmányellenes jogszabály alkalmazása) során sértették meg. Az Alkotmánybíróság e törvényi követelmény teljesülésének eldöntéséhez az Alkotmányban biztosított jog sérelmét, illetőleg az indítványozó e sérelemmel összefüggő, egyéni érintettségét vizsgálja [65/1992. (XII. 17.) AB határozat,

ABH 1992, 291.; 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 585.]. Ebből következően a panasz érdemi vizsgálatára abban az esetben nyílik lehetőség, ha az indítványozó megjelöli, hogy az alkotmánysértőnek tartott jogszabály alkalmazása pontosan mely Alkotmányban biztosított jog sérelmével járt. Jelen ügyben az indítványozó egyfelől az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságának érvényesülésére és az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében írt szövetkezetek gazdasági-szervezeti autonómiájára, másfelől az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében biztosított hátrányos megkülönböztetés tilalmára és jogegyenlőség elvére alapította indítványát.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az alkotmányjogi panaszban támadott jogszabályi rendelkezést a központi fűtésről és melegvíz-szolgáltatásról szóló 189/1998. (XI. 23.) Korm. rendelet 1998. december 31. napjától kezdődően hatályon kívül helyezte. Következésképpen az Alkotmánybíróság az érdemi elbírálhatóság előfeltételeként végül azt vizsgálta, hogy a hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányjogi panaszban támadható-e. E körben az Alkotmánybíróság, korábbi gyakorlatára utalva megállapítja, hogy az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabály rendelkezésének alkotmányosságát abban az esetben vizsgálhatja, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. [335/D/1990. AB végzés ABH 1990, 261, 262.; 52/1992. (X. 27.) AB határozat ABH 1992, 257, 259.] Az indítványozó jelen ügyben a Rendelet éppen azon szabályának alkotmányosságát és egyúttal annak alkalmazhatóságát támadta, melyen a jogerős ítélet alapszik, így a Rendelet későbbi hatályon kívül helyezése az érdemi elbírálásnak nem képezhet akadályt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a benyújtott alkotmányjogi panaszt érdemben szükséges elbírálnia.

### IV.

A Rendelet a hőellátást biztosító központi berendezések üzemeltetési és üzemen tartási feltételeit, illetőleg a szolgáltatás díjszabásának elveit határozta meg azon épületekre vonatkozóan, amelyeknek hőellátását központi fűtő és melegvíz-szolgáltató berendezés segítségével biztosítják. A Rendelet támadott szabálya tiltotta, hogy az ilyen típusú hőellátással rendelkező épületekben lévő lakásokat e központi szolgáltatásból kikapcsolják. A Rendelet ehhez képest eltérő szabályokat állapított meg a nem lakás céljára szolgáló helyiségek tekintetében, amikor azok központi szolgáltatásból történő kikapcsolásának igényelhetőségére lehetőséget teremtett. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a jelenleg hatályos, központi fűtésről és melegvíz-szolgáltatásról szóló 189/1998. (XI. 23.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdése a Rendelet alkotmányjogi panaszban támadott szabályát megváltoztatta és a lakások vonatkozásában is megteremtette a központi hőellátási rendszertől történő kiválás lehetőségét.

Az indítványozó álláspontja szerint a Rendelet támadott szabálya a rendszerváltozást megelőző társadalmi és gazdasági berendezkedés korában született, melyben az állami tulajdon többségi szerepet kapott. A tulajdonszerkezet átalakulása, így az állami tulajdon arányának csökkenése következtében azonban a Rendelet támadott szabálya az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének sérelmét idézte elő. Az Alkotmánybíróság több, korábbi határozatában kimunkálta az Alkotmány 9. §-át értelmező alkotmányos gyakorlatot. „Az Alkotmány 9. §-a rögzíti, hogy Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Ezekből a rendelkezésekből következik, hogy a piacgazdaság plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaság, amely a különböző tulajdonformák egyenrangúságának, valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik. A piacgazdaság körülményei között a versenyszférában következetesen el kell határolni egymástól az állam közhatalmi s tulajdonosi minőségét, illetve az állami (államigazgatási) és a vállalkozói-gazdálkodási szférát. (...) Ebben a körben az államot a gazdaság egyik szereplőjeként és nem a közhatalmi funkciót gyakorló szervezatként kell értékelni, és egyúttal el kell különíteni az állam, mint a gazdálkodás alanya jogait és kötelességeit a gazdálkodás állami befolyásának eszközeit jelentő ( közhatalmi ) jogosítványoktól. [59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991, 294-295.] A piacgazdaság alkotmányos feladat, amely a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggésén kívül irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, reá alapjogsérelem nem alapítható. Ebből következően egyes jogszabályi rendelkezések közvetlenül a piacgazdaság alkotmányos elvét nem sérthetik, reá közvetlenül alkotmányossági kifogás nem alapítható.” (1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 655.) Mindezekből következően az Alkotmány 9. §-a a piacgazdaság egy elemeként tételezi a köztulajdon és magántulajdon egyenjogúságát, mely azonban az alkotmányjogi panaszban előadott kifogást nem érinti. A kifogásolt szabályozás ugyanis tulajdonosok vonatkozásában nem határoz meg eltérő rendelkezéseket, következésképpen az Alkotmány 9. §-val nem hozható érdemi összefüggésbe. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Rendeletet hatályon kívül helyező, a központi fűtésről és melegvíz-szolgáltatásról szóló 189/1998. (XI. 23.) Korm. rendelet a Rendelet szabályaitól eltérően, bizonyos feltételek teljesülése esetén a fogyasztó számára lehetőséget biztosít a központi hőellátási rendszerből történő kiválásra. Az Alkotmánybíróság azonban megállapítja, hogy annak megítélése, hogy a központi hőellátási rendszer üzemeltetése mely feltételek kiépítése mellett működhet hatékonyabban vagy takarékosabban, az Alkotmánybíróság Alkotmányban és törvényben meghatározott cselekvési lehetőségein túlmutató kérdés, melynek értékelése és eldöntése a jogalkotó energia-szakpolitikai mérlegelési körébe esik. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt e körben nem találta megalapozottnak.

Az indítványozó az Alkotmány 9. §-ával összefüggésben utalt az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében írt jogegyenlőségi elv sérelmére is. Az Alkotmánybíróság korábbi tevékenysége során már kifejtette e két alkotmányos rendelkezés kapcsolatát. „A határozat gondolati tartalma szerint – amelyet az Alkotmánybíróság több más határozatában is továbbfejlesztett – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szerinti jogegyenlőségi tétel az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján a tulajdonhoz való jogra és az abból folyó egyéb vagyoni jogokra is vonatkozik. Így a polgári jogi jogalanyok (a társasági jogban a társaságok) között a vagyoni viszonyok körében tett megkülönböztetés – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában – alkotmányosan megengedhetetlen. Mindebből az következik, hogy a polgári jogi (társasági jogi) szabályozás során a jogviszonyok alanyait (beleértve az államot is) – az azonos szabályozási koncepción belül, tekintettel az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének és 70/A. § (1) bekezdésének összefüggésére – egyenlőnek kell tekinteni.” [33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 250.] Jelen ügyben megállapítható azonban, hogy az alkotmányossági vizsgálat alá vont szabály nem tesz különbséget lakástulajdonosok, azaz a tulajdonjogviszony alanyai között. A Rendelet támadott szabálya a nem lakás céljára szolgáló helyiségek vonatkozásában, a tulajdonos személyétől függetlenül tartalmaz eltérő szabályt. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatára visszautalva megállapítja: „a diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. (...) Az egyenlőként való kezelés kérdése tehát az egészen különböző jogi helyzeteket illetően fel sem merül. (...) Ahogy erre az Alkotmánybíróság már több határozatában is rámutatott, a megengedett megkülönböztetés alkotmányos tilalma csak az azonos szabályozási koncepción belüli diszkrimináció esetében merül fel.” [32/1990 (VI. 26.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 70/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 668, 681–682.] Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy az indítvány e körben sem foghatott helyt, mivel jelen ügyben a jogalkotó a lakás és nem lakás céljára szolgáló egyéb helyiségek központi hőellátási rendszerből való kikapcsolásának igénylésére alkalmazott eltérő szabályozási koncepciót, mely azonban nem érinti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogegyenlőség elvét. Figyelemmel arra, hogy a Rendelet támadott szabálya személyek közötti megkülönböztetésről nem rendelkezik, így az Alkotmánybíróság az indítványt a jogegyenlőség alkotmányos elvének vonatkozásában sem találta megalapozottnak.

Az indítványozó végül a rendszerváltozást követő tulajdoni szerkezet átalakulásával összefüggésben hivatkozott az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében rögzített szövetkezetek gazdasági-szervezeti önállóságának sérelmére. Az Alkotmánybíróság e körben is a korábbi döntéseire támaszkodva megállapította, hogy „a szövetkezetek önállóságának elismerésével és alkotmányos védelmével az al-

kormányos jogszabályoknak megfelelően garantálniuk is kell ezt az önállóságot. Az indítványokban sérelmezett törvényhely ennek a jognak a lényeges korlátozását jelenti.” [7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 27, 28.]. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy „a szövetkezetek önállósága így önmagában irrelevánsnak tekinthető minden alkotmányossági vizsgálatban, önmagában ennek sérelmére jogszabály alkotmányellenessége nem dönthető el, hanem az alábbiakban is alkalmazottak szerint csak más alapjogok sérelmén keresztül állapítható meg esetlegesen alkotmányellenesség.” [595/B/1992. AB határozat, ABH 1996, 383, 387–388.]. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította, hogy jelen ügyben a támadott jogszabályi rendelkezés nem érinti a szövetkezetek gazdasági és döntéshozatali autonómiáját, és e kérdéskörrel a korábban vizsgált, alkotmányban biztosított jogok sérelmén keresztül sem hozható érdemi összefüggésbe. Az Alkotmánybíróság egyebekben megjegyzi, hogy a perbeli esetben a Fővárosi Bíróság a támadott jogszabályi rendelkezést nem lakásszövetkezet, hanem társasházi lakás vonatkozásában alkalmazta, mely azonban nem tartozik az Alkotmány 12. § (1) bekezdésében megfogalmazott szabály körébe. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 1187/D/2004/7. AB határozat, ABK 2010. október, 1187.]. Következésképpen az Alkotmánybíróság az indítványt e hivatkozás tekintetében sem találta megalapozottnak.

Az Alkotmánybíróság a kifejtett indokok alapján, a rendelkező részben foglaltak szerint az alkotmányjogi panasz elutasításáról döntött.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 436/D/2004. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Csongrád Megyei Bíróság 4.Pf.20.164/2004/2. számú ítélete ellen benyújtott, a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a távhőszolgáltatás legmagasabb díjáról és a díjalkalmazás feltételeiről szóló 17/1999. (VI. 10.) önkormányzati rendeletének 7. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Csongrád Megyei Bíróság 4.Pf.20.164/2004/2. számú ítélete ellen benyújtott, a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a távhőszolgáltatás legmagasabb díjáról és a díjalkalmazás feltételeiről szóló 17/1999. (VI. 10.) önkormányzati rendeletének 1. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

1. Az indítványozó – képviselője útján, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőben – alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Csongrád Megyei Bíróság 4.Pf.20.164/2004/2. számú ítélete ellen, melyben a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a távhőszolgáltatás legmagasabb díjáról és a díjalkalmazás feltételeiről szóló 17/1999. (VI. 10.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 1. § (5) bekezdése, illetve 7. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Állítása szerint az Ör. e rendelkezései ellentétesek a távhőszolgáltatásról szóló 1998. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Tszt.) 3. § (1) bekezdés *p*) pontjával, és ezáltal sértik az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését.

2. Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet alapján szolgáló tényállás szerint a Hódmezővásárhelyi TÁVFÜTŐ Kft. felperesként azt kérte a Hódmezővásárhelyi Városi Bíróságtól, hogy az kötelezze az indítványozót mint alperest távhőszolgáltatási díj megfizetésére, mivel az indítványozó tulajdonában álló garázsban ún. csökígyó húzódik, mely téli időszakban is mintegy 12–13 °C-ra fűti fel a garázst. A kereseti kérelemnek helytadó ítélet ellen az indítványozó fellebbezett, amit a Csongrád Megyei Bíróság



4.Pf.20.164/2004/2. számú jogerős ítéletében elutasított. Ebben a másodfokú bíróság megállapította, hogy a fogyasztói vezetékhalózat – így az indítványozó garázsában található csőrendszer – fogyasztói berendezésnek minősül, melyen keresztül hőleadás történik, így ennek a részleges távhőszolgáltatásnak az igénybevitelével mint ráutaló magatartással létrejött a közüzemi szerződés, mely alapján az indítványozó díj fizetésére volt köteles.

Az indítványozó szerint viszont a bíróság által alkalmazott jogszabály, az Ör., annak is 1. § (5) bekezdése és 7. § (3) bekezdése ellenkezik a Tszt. 3. § (1) bekezdés *p*) pontjával, mivel véleménye szerint a csőkígyó nem fogyasztói berendezés, mert az nem csatlakozik felszerelt fűtési mérőeszközhöz.

## II.

Az alkotmányjogi panasszal érintett jogszabályi rendelkezések:

### 1. Az Alkotmány érintett rendelkezése:

„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

### 2. A Tszt. érintett rendelkezése:

„3. § (1) E törvény alkalmazásában

...

*p*) fogyasztói berendezés: a fogyasztói hőközpont, hőfogyadó állomás, a fogyasztói vezetékhalózat, a felhasználó berendezés és a fogyasztó által felszerelt fűtési és használati melegvíz-mérők, költségmegosztók.”

### 3. Az Ör. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„1. § (5) A (2) bekezdés szerinti fogyasztók közül

*a*) lakossági díj fizetésére köteles a lakóépületben és a vegyes célra használt épületben a távhőszolgáltatást igénybe vevő lakossági fogyasztó, az épület lakásai, rendeltetésszerűen használt gépkocsitárolói, valamint a közös használatban lévő helyiségek és területek vonatkozásában (a továbbiakban: lakossági fogyasztó)

*b*) közületi díj fizetésére az *a*) pontban nem említett fogyasztó köteles, ideértve a lakóépület vagy a vegyes célra használt épület távhőszolgáltatást igénybe vevő fogyasztóját az épületben levő nem lakás céljára szolgáló helyiségek, valamint a nem lakás céljára szolgáló épületek vonatkozásában (a továbbiakban együtt: közületi fogyasztó).

Ör. 7. § (3) Az (1) bekezdésben foglalt

– fűtési díjtételek egy napra jutó arányos részét kell alkalmazni a pótűtési időszak fűtött napjaira átalánydíjas elszámolás esetében,

– a lakossági díjtétel 75%-át kell alkalmazni a lakóépületek és vegyes célra használt épületek közös használatára szolgáló helyiségek és területei,

– a lakossági díjtételek 65%-át a garázsok vonatkozásában.”

## III.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

1. Az indítványt határidőben nyújtották be; a jogerős ítélet átvételének napját igazoló tértivevényt ugyan az indítványozó nem mellékelte, de a jogerős ítélet 2004. március 1-jén született, amihez képest az indítványnak az Alkotmánybíróságra történő, 2004. április 29-i érkezése kétségtelenül a jogerős ítélet kézhezvételétől számított hatvan napon belül történt meg.

Az alkotmányjogi panasz elbírálásának időpontjában ugyan sem az Ör., sem a Tszt. már nem hatályos, ezek helyett a kérdéses jogviszonyokat – a korábbi szabályozástól eltérő módon – Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése a távhőszolgáltatásról, a távhőszolgáltatás legmagasabb hatósági díjáról és a díjalkalmazás feltételeiről szóló 42/2005. (X. 5.) Kgy. rendelete, illetve a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvény szabályozza, ez azonban az alkotmányjogi panasz elbírálásának nem akadály, mivel az adott jogszabályok időbeli hatályának tartama alatt keletkezett jogviszonyokra továbbra is e jogszabályokat kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét fő szabály szerint az Abtv. 38. §-ában foglalt bírói kezdeményezés és az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.]; mivel jelen ügyben az indítvány alkotmányjogi panasz, ezért az Alkotmánybíróság a vizsgálatot az indítvány alapját képező ítéletben alkalmazott normaszöveg tekintetében végezte el.

2. Mind az Ör. 1. § (5) bekezdése, mind az Ör. 7. § (3) bekezdése vonatkozásában az indítványozó arra hivatkozott, hogy azok ellentétesek a Tszt. 3. § (1) bekezdés *p*) pontjával. Az indítványozó véleménye szerint a csőkígyó nem fogyasztói berendezés, mert az nem csatlakozik felszerelt fűtési mérőeszközhöz, ennek alapján pedig sérti az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdését, mivel a Hódmezővásárhely Megyei Jogú Város Közgyűlése által a feladatkörében alkotott önkormányzati rendelet e rendelkezései ellentétesek egy másik, náluk magasabb szintű jogszabállyal.

3. Az Ör. 7. § (3) bekezdés tekintetében a Tszt. egyszerű nyelvtani értelmezésével megállapítható, hogy a „fogyasztói berendezés” Tszt. szerinti fogalma alá tartozik egyrészt a fogyasztói hőközpont, másrészt a (fogyasztói) hőfogyadó állomás, harmadrészt a fogyasztói vezetékhalózat, negyedrész a felhasználó berendezés, ötödrész pedig a fogyasztó által felszerelt fűtési és használati melegvíz-mérők, költségmegosztók. Vagyis az indítványozó értelmezésével ellentétben a Tszt. szerint egy berendezésnek nem kell, illetve a támadott jogerős bírói ítélet meghozatalának időpontjában nem kellett „felszerelt fűtési mérőeszközhöz” csatlakoznia ahhoz, hogy „fogyasztói berendezésnek” minősüljön; a „felszerelt fűtési mérőeszköz” a „fogyasztói berendezéseknek” csak egyetlen fajtája, négy másik, attól független fajtája mellett. Mivel pedig az indítvány

nyozó garázsában található „csőkigyó” kétségtelenül a Tsz. 3. § (1) bekezdés *p*) pontjában felsorolt „fogyasztói vezetékhalozatnak” minősül, így tehát az a Tsz. szerint akkor is „fogyasztói berendezés”, ha nem csatlakozik semmilyen mérőműszerhez, de hőleadásra képes. Emiatt az Alkotmánybíróság az Ör. 7. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

4. Az Ör. 1. § (5) bekezdésére a jogerős ítéletben nem történik kifejezett hivatkozás. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése kimondja, hogy az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ezt figyelembe véve az Alkotmánybíróság következetes és töretlen gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró tényező, ha az indítványozó a panaszában olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állítja, amelyet ügyében a jogerős határozatot meghozó bíróság nem alkalmazott [1050/D/1999. AB végzés, ABH 2005, 1581, 1582.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1638.; 177/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1557, 1566.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1626.]. Ennek értelmében az Alkotmánybíróság az Ör. 1. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közétételéről szóló, többször módosított 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 232/E/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 528. § (3) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) hitel- és kölcsönszerződést szabályozó rendelkezésével összefüggésben. Álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe és 13. §-ába ütköző alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy a jogalkotó nem alkotta meg a Ptk. 528. § (3) bekezdésében előírt, a bankhitel- és bankkölcsönszerződés részletes szabályait tartalmazó külön jogszabályt.

Az indítványozó kifejti, hogy 2008 végén a nemzetközi és a hazai pénzügyi rendszer a nagy gazdasági világválság óta nem látott krízisbe került, amely magával sodorja a gazdaság szereplőit és a háztartásokat. Álláspontja szerint a válság elsődleges oka, hogy nemzetközi és hazai szinten sem szabályozták megfelelően a hitelező és az adós közötti kölcsönszerződéses jogviszonyt, amely körülmény a jogbiztonságot és a tulajdonhoz való jogot sértő helyzetet eredményez. Az indítvány példálózó felsorolást ad olyan fogalmakra vonatkozóan, amelyeket a bankok használnak, de a hatályos joganyag nem, vagy nem kellő részletességgel szabályoz. (Pl.: adminisztrációs díj, adóstárs, árbevétel engedményezés, bankgarancia, kamatswap, kezes, közjegyzői tanúsítvány, szerződés módosítás stb.)

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”  
„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.

(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

2. A Ptk. indítvány által felhívott rendelkezése:

„528. § (3) A bankhitel- és bankkölcönszerződés részletes szabályait külön jogszabály tartalmazza.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság számos határozatában – először a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban – a jogalkotással szembeni követelményként határozta meg, hogy „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (ABH 1992, 59, 65–66.)

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Abtv. ezen szabálya és az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján a jogi szabályozás hiányosságai miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha a jogi szabályozás hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett, a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotói kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ez által az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.].

2. Az indítványozó érvelése szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet idézett elő azzal, hogy nem alkotta meg a Ptk. 528. § (3) bekezdésében előírt, a bankhitel- és bankkölcönszerződés részletes szabályait tartalmazó külön jogszabályt.

Ezzel a megállapítással szemben azonban maga az indítvány is hivatkozik a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvénynek (a továbbiakban: Hpt.) az indítvány benyújtásakor hatályban volt 212-214/C. §-aira, amely rendelkezések „Fogyasztási kölcsön” fejezetcím alatt részletes szabályokat tartalmaztak a megjelölt kölcsönszerződésekre vonatkozóan. Ennek alapján tehát nem állítható megalapozottan az, hogy a jogalkotó a Ptk. 528. § (3) bekezdésében előírt jogalkotói kötelezettségének – legalábbis a fogyasztási kölcsönök tekintetében – ne tett volna eleget.

Az indítvány benyújtását követően a fogyasztónak nyújtott hitelről szóló 2009. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Fht.) a Hpt. hivatkozott rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és – címéből is megállapíthatóan – részletes szabályozását adja a fogyasztók részére történő hitelnyújtás gyakorlatának.

A törvény 3. §-a 23 pontban definiálja a benne alkalmazott fogalmakat, és mintegy tizenkét fejezetben rendelkezik a fogyasztóknak nyújtott hitelek részletes szabályairól. (A hitelre vonatkozó kereskedelmi kommunikáció; A hitelszerződést megelőző tájékoztatás; A hitelképesség vizsgálata; A hitelszerződés formai és tartalmi követelményei; A hitel költségeinek módosítására vonatkozó tájékoztatási kötelezettség; Fizetési számlához kapcsolódó hitelre vonatkozó tájékoztatási kötelezettség; Határozatlan idejű hitelszerződés; Elállási jog; Kapcsolt hitelszerződés; Előtörlesztés; Hiteltúllépés; Eljárás a fogyasztónak nyújtott hitelre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén.)

Kétségtelen, hogy az Fht. – meglehetősen részletes – szabályai nem általában a bankhitel- és bankkölcönszerződésekre, hanem kifejezetten a fogyasztónak nyújtott hitelekre vonatkoznak. A Ptk. szerződésekre vonatkozó szabályai diszpozitív rendelkezések, vagyis azoktól a felek egyező megállapodásukkal bármikor eltérhetnek. Az Fht. 27. §-a szerint azonban a törvény és a végrehajtására kiadott jogszabály rendelkezéseinek betartását a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete ellenőrzi, és – ide nem értve a szerződés létrejöttének, érvényességének, joghatásai-

nak és megszűnésének, továbbá a szerződésszegésnek és annak joghatásainak megállapítását, valamint a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel – eljár e rendelkezések megsértése esetén. A (2) bekezdés szerint a törvénynek és a végrehajtására kiadott jogszabálynak a fogyasztókkal szembeni kereskedelmi gyakorlatra, így különösen a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó rendelkezéseinek megsértése esetén a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló [2008. évi XLVII.] törvényben meghatározott hatóság jár el az ott meghatározott szabályok szerint. Az Fht. rendelkezései tehát – nyilvánvalóan a fogyasztónak minősülő szerződő felek védelmében – az általa szabályozott területen a hitelszerződés szabályait kogenssé, elétérést nem tűrővé teszik. Ilyen kogencia előírása azonban a fogyasztónak nem minősülő, vagyis a hitelszerződést gazdasági vagy szakmai tevékenysége körében kötő szerződő felek között már – fogyasztóvédelmi szempontból – nem indokolt, sőt ez éppen a polgári jogi szerződéskötési szabadság alapját képező autonómiával lenne ellentétes.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotót a Ptk. 528. § (3) bekezdésével összefüggésben az indítvány által állított mulasztás nem terheli.

3. A mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogszabályalkotási feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotói mulasztást nem találta megállapíthatónak, az alkotmányellenességre vonatkozó további indítványozói felvetésekkel (a jogbiztonság, illetve a tulajdonhoz való jog sérelme) már nem foglalkozott.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 518/D/2009. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény 45. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az Alkotmánybírósághoz a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) módosításáról szóló 2007. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.m.) 45. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és a hatálybalépés időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panasz érkezett. Az indítványozó kérte konkrét ügyében az alkalmazási tilalom megállapítását is.

A kifogásolt rendelkezés a törvény erejénél fogva megszüntette a rendelkezési állományba helyezett főtisztviselők közszolgálati jogviszonyát. A panaszos szerint ez a szabályozás sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvét, illetve az abból levezethető egyéb követelményeket és jogosultságokat, így különösen a jogbiztonságot, a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő biztosításának követelményét, a visszaható hatályú jogalkotás tilalmát és a szerzett jogok védelmét. Hivatkozott továbbá arra is, hogy az általa alkotmányellenesnek tartott rendelkezés – a normatív jellegű jogviszony-megszüntetés miatt – egyúttal megfosztotta az érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségétől, s ezért a Ktv.m. 45. § (2) bekezdését az Alkotmánynak a bírói felülvizsgálatot biztosító 57. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartja.

Indítványát számos alkotmánybírósági határozatra hivatkozással támasztotta alá, csatolta továbbá a konkrét ügyében eljár bíróságok ítéleteit, valamint a jogviszonya megszűnésével kapcsolatos munkáltatói iratokat.

II.

1. Az Alkotmány felhívott rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy

az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

2. A Ktv. támadott rendelkezése:

„45. § (2) A rendelkezési állományban lévő főtisztviselő közszolgálati jogviszonya e törvény hatálybalépésével megszűnik, a főtisztviselő részére hat havi főtisztviselői alapilletményét és a törvény alapján – a főtisztviselői alapilletménye alapulvételével – járó végkielégítést kell kifizetni.”

### III.

Az Alkotmánybíróság előkérdésként vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt feltételeknek:

„(1) Az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

(2) Az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.”

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételeket együttesen kell értelmezni, és figyelembe venni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]

Az indítványozó a jelen ügyben a rendes jogorvoslati lehetőségét kimerítette. Az alkotmányjogi panasz a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül érkezett az Alkotmánybíróságra. Ennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az alkotmányjogi panasz formai követelményeinek megfelel.

Az Alkotmánybíróság ezek után az alkotmányjogi panasz tartalmi feltételeinek meglétét vizsgálta azzal összefüggésben, hogy az indítványozó a bírósághoz való jogon túlmenően az Alkotmány 2. § (1) bekezdése sérelmére is hivatkozott.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének olyan jogsérelemre kell hivatkoznia, amelyet egy – megítélése szerint – alkotmányellenes jogszabály vele szembeni alkalmazása okozott. Az alkotmányjogi panasz tehát egy konkrét ügyre kell vonatkoznia, melyben az indítványozónak egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelme áll fenn. Az Alkotmánybíróság több határozata is egyértelműen kimondja, hogy az egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelemnek egy, az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell testet öltenie [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272,

281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.].

A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának. Mindemellett az Alkotmánybíróság érdemben vizsgálja meg azokat az alkotmányjogi panaszokat, amelyekben nem közvetlenül valamely Alkotmányban biztosított jogra hivatkoznak, de az indítványban foglaltak közvetlenül érintik valamely alkotmányos jogot, így például a visszaható hatály tilalmával vagy a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő hiányával összefüggő indítványokat. [724/B/1994. AB határozat, ABH 1995, 706, 710.; 540/D/2002. AB határozat, ABH 2004, 1614, 1618.; 255/D/2003. AB határozat, ABH 2004, 1959, 1961–1962.; 986/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 889, 899–890.; 23/2005. AB határozat, ABH 2005, 261, 267–268.; 141/B/2003. AB határozat, ABH 2006, 1444, 1450–1451.; 70/2006. AB határozat, ABH 2006, 786, 787, 797.]

Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben az alkotmányjogi panaszra meghatározott tartalmi követelmények is érvényesülnek, így érdemi elbírálásnak van helye.

### IV.

Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

Az indítványban foglaltakra tekintettel az Alkotmánybíróság vizsgálata a normatív szabályozási jogkörben hozott egyedi döntésre, a „kellő időre”, a visszamenőleges hatályra, a szerzett jogokra és a bírói út igénybevételének lehetőségére terjedt ki.

1.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt utal arra, hogy a vizsgálat tárgyi alapjául szolgáló kiemelt főtisztviselői kar jogintézményét a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2001. évi XXXVI. törvény iktatta be a Ktv. szabályozási rendszerébe 2001. július 1. napjával. Az új intézmény kialakításának célja – a törvényjavaslatához fűzött indokolás szerint – az államigazgatás hatékonyságának javítása, az egyközpontú kormányzati akaratérvényesítés erősítése volt. E személyi körnek a kormányzati munka vitelében játszott kitüntetett szerepköre indokolta, hogy az általánostól eltérő szabályok rendezzék speciális tartalmú közszolgálati jogviszonyukat.

Ezek egyikeként közszolgálati jogviszonyuk nem szűnt meg feladatkörük megváltozása esetén sem, hanem – rendelkezési állományba kerülve – munkáltatójuk a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter lett. A rendelkezési állományba helyezett főtisztviselőt a Kormány által irányított egyéb szervhez munkavégzésre a miniszterelnök beoszthatta, vagy egyéb kormányzati célú feladattal megbízhatta. A rendelkezési állomány lejártát követően a köztisztviselő választhatott: a felajánlott köztisztviselői állást

elfogadta, s így továbbra is a közszolgálatban maradt, vagy felmentését kérte, és ezzel az általános szabályok szerint megszűnt a jogviszonya.

A Ktvm. a kiemelt főtisztviselői kar intézményét – a törvényjavaslat indokolása szerint az intézmény a gyakorlatban nem váltotta be célját – 2007. június 30. napjával megszüntette; a vizsgált szabályozás ennek keretében rendelkezett a rendelkezési állományba helyezett főtisztviselők jogviszonya megszűnéséről. Ennek következtében – amint arra az indítványozó is hivatkozott saját ügyében – az érintettek egyedi aktussal (kinevezés-módosítással) meghatározott jogviszonya lerövidült (a rendelkezési állomány lejártát megelőzően szűnt meg a jogviszony).

1.2. Az Alkotmánybíróság az indítványban, illetőleg a fentiekben kifejtettekkel összefüggésben azt vizsgálta, hogy az egyedi jogviszonyokba történő ilyen jellegű beavatkozás sérti-e az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

Az 5/2007. (II. 27.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elvi élel kimondta: „[a]z állami vezetők határozott tartamú megbízási jogviszonya idejének lerövidítésére csak a törvényben meghatározott objektív vagy szubjektív okok (lemondás, halál, illetőleg összeférhetetlenség megállapítása, továbbá valamely nevesített felmentési jogcím alkalmazása, valamint a megbízáásra közvetlenül kiható egyéb ok, így például szervezet-átalakítás) alapján kerülhet sor.” (ABH 2007, 120, 126.)

A közszolgálati létszámcökkentésre vonatkozó törvényi szabályozás vizsgálata során az Alkotmánybíróság leközölte: „[...] az Országgyűlés szervezetalakítási szabadsága körébe tartozik a közszolgálati rendszer, mint a közigazgatás személyi- személyzeti struktúrája fő szabályainak kialakítása és módosítása.” (833/B/2003. AB határozat, ABH 2004, 1775, 1782.)

Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a kiemelt főtisztviselői kar, mint sajátos közszolgálati jogokkal felruházott jogintézmény megszüntetése egyedi jogviszonyokra szükségképpen kiható szervezetátalakításnak minősül.

Az Országgyűlés és a Kormány szervezetalakítási szabadságára hivatkozással az Alkotmánybíróság nem állapította meg az egyedi döntés alkotmányellenességét a 7/2004. (III. 24.) AB határozatban. Kormányhivatal (Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, a továbbiakban: PSZÁF) vezetőjének egyedi módon történő elmozdítása nem eredményezte a jogbiztonság sérelmét, mert a szervezet-átalakítás következtében maga a tisztség (a PSZÁF elnöki funkciója) szűnt meg. Az Alkotmánybíróság rámutatott: „[a] jogbiztonság követelményeinek az államigazgatási szervek átszervezésére vonatkozó szabályok alkotmányosságának megítélésére való közvetlen kivetítése az Alkotmányból le nem vezethető korlátok közé szorítaná az Országgyűlés és a Kormány szervezetalakítási szabadságát.” (ABH 2004, 98, 111–112.)

A Ktvm. 45. § (2) bekezdésének szabályozási tartalma szervezetalakítás következménye, s a rendelkezés a megszüntetett jogintézménnyel érintett valamennyi sajátos

helyzetű jogalanyra egyaránt vonatkozik. Ennek alapján az Alkotmánybíróság – figyelemmel kialakult gyakorlatára is – azt állapította meg, hogy a kifogásolt rendelkezés nem minősül olyan normatív szabályozási jogkörben hozott egyedi döntésnek, amely a vizsgált összefüggésben a jogbiztonság követelményének sérelmét eredményezi.

2. A következő indítványi elem, amelynek vizsgálatát az Alkotmánybíróság elvégezte, a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megléte volt.

Az indítványozó ezzel kapcsolatban azt kifogásolta, hogy a támadott rendelkezést még el sem fogadták akkor, amikor neki arról kellett döntést hoznia, hogy a köztisztviselőket megillető prémiuméveket, vagy a főtisztviselőknek járó rendelkezési állományba helyezés lehetőségét vegye igénybe. Indítványában hangsúlyozta, hogy ha előbb megismerhette volna a Ktvm. rendelkezését, akkor nem a rendelkezési állományba helyezést, hanem a másik lehetőséget választotta volna.

Az Alkotmánybíróság következetes joggyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogállami követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. [ld. részletesen: 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 155.]

A követelmény lényeges fogalmi eleme a jövőidejűség, vagyis az, hogy a jogalanyok a jövőbeni jogviszonyaikat tudják úgy alakítani, hogy őket az új jogi szabályozás hatálybalépéséből eredően joghátrány ne érje. Ez a jelenleg vizsgált esetben nincs így: a jogalany már adott jogviszonyban állt, amikor a módosítás (az új jogi szabályozás) megjelent, értelemszerűen arra neki a leghosszabb felkészülési idő esetén sem lett volna lehetősége, hogy az adott (a módosítást megelőzően kialakult, már létrejött) helyzetet elkerülje. Amint azt az 55/1994. (XI. 10.) AB határozat is tartalmazza: „[ö]nmagában az, hogy az állampolgárok másként cselekedtek volna, ha előre láthatták volna a jogszabály módosítását, nem ad módot a jogbiztonság címén az alkotmányellenesség megállapítására.” (ABH 1994, 296, 305.)

Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel a konkrét ügyben a Ktvm. 45. § (2) bekezdése vonatkozásában az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó „kellő idő” követelménye sérelmét nem állapította meg.

3. A jogállamiság és a jogbiztonság jelentős sérelmét továbbá abban látta az indítványozó, hogy a támadott rendelkezéssel már fennálló jogviszonyba avatkozott be a jogalkotó, amellyel a közszolgálatban irányadó stabilitás és fokozott védelem követelményének érvényesülését figyelmen kívül hagyva szerzett jogot vont el.

Az indítvány alapján a jogszabály visszamenőleges hatálya tilalmával és a szerzett jogokkal kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbi megállapításokat tette vizsgálat során.

3.1. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében elismert jogállamiság

egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek. A jogbiztonság ezen alapvető követelményével ellentétes jogalkotás az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmét eredményezi. [34/1991. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1991, 170, 172.; 31/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 675, 679.] „Az Alkotmánybíróság gyakorlatában visszaható hatályúnak minősül a szabályozás, ha a jogszabály hatálybaléptetése (...) nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – az erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.” [57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.]

A visszaható hatályú jogalkalmazás tilalma nem értelmezhető akként, hogy a tartós, határozatlan időtartamú jogviszonyok a jövőre nézve nem alakíthatók át, nem változtathatók meg. Ha a jogviszonyok tartalmának megváltoztatása következtében az Alkotmány valamely más rendelkezése (pl.: a diszkrimináció tilalma), vagy valamely alapvető jogsérelmet nem szenved, pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján az alkotmányellenesség nem állapítható meg. (174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 878.)

3.2. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint: „[a] jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását.” [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 81.]

Ugyanakkor az Alkotmánybíróság rámutatott az Alkotmányból levezetett követelmény értelmezési hatáira is: „[a] szerzett jogok védelmének alkotmányos jogállamban szabályként kell érvényesülnie, az azonban nem abszolút érvényű és kivételt nem tűrő követelmény. [...] A szerzett jogokkal azonban a pusztán elvont jogi lehetőségek, amelyek még fennálló konkrét jogviszonyokkal összefüggésben nincsenek, csak távoli, közvetett kapcsolatban vannak. Az alkotmányos védelmet élvező szerzett jogok a már konkrét jogviszonyokban alanyi jogként megjelenő jogsultságok, illetőleg azok a jogszabályi igérvények és várományok, amelyeket a jogalkotó a konkrét jogviszonyok keletkezésének lehetőségével kapcsol össze. A jogszabályok hátrányos megváltoztatása így csak akkor ellentétes a szerzett jogok alkotmányos oltalmával, ha a módosítás a jog által már védett jogviszonyok lefolyásában idéz elő a jogalanyokra nézve kedvezőtlen változtatást. [...] A jog stabilitására, előreláthatóságára vonatkozó alkotmányos szempont nem jelenti a jogszabályok megváltoztathatatlanságát.” (731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 805–806.)

3.3. A visszaható hatályú jogalkalmazás tilalmával és a szerzett jogok védelmével kapcsolatban egyes közszolgálati jogi rendelkezések alkotmányossági felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság több, a jelen ügyre is irányadó megállapítást tett.

A 29/2011. (IV. 7.) AB határozatban kimondta: „[a] meghatározott felmentési időhöz való jog a közszolgálati jogviszonyokat szabályozó törvényeken és nem az Alkotmányon alapuló alanyi jog. Így az arra jogosultaknak a Ktv. szabályai alapján nem keletkezett az Alkotmány védelme alatt álló várománya. A jogalkotó nagy szabadsággal rendelkezik a felmentési idő szabályozására és megváltoztatására is.” (ABK 2011. április, 323, 331.)

A végkielégítés mértékének csökkentésével kapcsolatos 174/B/1999. AB határozat szerint: „[a]z Alkotmánybíróság számos határozatában megállapította, hogy a végkielégítéshez való jog nem része az alapvető jogok katalógusának, ezért a végkielégítés feltételeinek meghatározásánál a jogalkotót széleskörű mérlegelési jog illeti meg, alkotmányellenesség csak egészen szélsőséges esetben állapítható meg. [2180/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 559, 562.; 2264/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 567, 568.; 397/B/1994. AB határozat, ABH 1994, 712, 714–715.; 1399/B/1995. AB határozat, ABH 1996, 589, 590.; 1221/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 610, 611.]

A támadott szabályozás alkotmányellenessége tehát ebben a körben csak akkor lenne megállapítható, ha az ígérvény alanyi joggá válásához szükséges feltételeinek módosítása valamely más alkotmányos rendelkezés (pl. az Alkotmány 70/A. §-a szerinti diszkrimináció-tilalom) sérelmét eredményezné [1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 31, 53.]” ABH 2005, 870, 877–878.)

A jelen ügyben az Alkotmánybíróság megerősíti: egy adott közszolgálati jogviszony létrejötte és fennállása – utalva a szerzett jogokkal kapcsolatos korábbi megállapításokra – sem jelenti az ahhoz kötődő jogok és kötelezettségek megváltoztathatatlanságát, avagy a jogviszony megszüntethetlenségét. A közszolgálati jogviszony stabilitása és a versenyszférában foglalkoztatottakhoz képest a köztisztviselők fokozott védelme a sajátos jogállás jellegeből adódik, amelynek alkotmányos garanciáit meghatározóan a munkához való joggal, valamint a közhivatal viseléséhez való joggal összefüggésben alakította ki az Alkotmánybíróság. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában ilyen alapjogi sérelemre nem hivatkozik, ugyanakkor önmagában az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítvány nyomán – a fentiekben kifejtettek szerint – a Ktv. 45. § (2) bekezdésének alkotmányellenessége nem állapítható meg.

4. Végezetül az Alkotmánybíróság vizsgálta a bírósághoz való fordulás jogának az indítványozó szerinti sérelmét. Lényegében azt kifogásolta, hogy a rendes – az érdeemi orvoslásra alkalmas – jogorvoslati út el volt zárva előle, így a támadott rendelkezés által neki okozott jelentős kár megtérítését nem tudta érvényesíteni.

4.1. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése – az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata értelmében – „(...) mindenkinek alanyi jogosultságot biztosít ahhoz, hogy jogát független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Az alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy a jogok és kötelezettségek (jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson.” (930/B/1994. AB határozat, ABH 1996, 502, 505.)

A bírósághoz fordulás alapjoga – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel – azonban nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra. [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.] Így ez az alapjog – hasonlóan az Alkotmány által deklarált többi alapjoghoz – nem abszolút jellegű jogosultság, hanem a jogállamiság elemeként megjelenő jogbiztonság korlátai között juthat csak érvényre. [51/2009. (IV. 28.) AB határozat, ABH 2009, 374, 380–381.]

4.2. A vizsgált ügyben a törvény erejénél fogva szűnt meg valamennyi, a törvényt módosítás alapjául szolgáló szervezetalakítással érintett köztisztviselő (főtisztviselő) közszolgálati jogviszonya. A Ktv. vizsgált rendelkezése ezen túlmenően a főtisztviselő részére hat havi főtisztviselői alapilletmény és a törvény alapján – a főtisztviselői alapilletménye alapulvételével – járó végkielégítés kifizetését írta elő. A jogalkotó ezáltal olyan helyzetet teremtett a megszüntetett intézményhez tartozó, a kiemelt főtisztviselői kar rendelkezési állományában lévő személyek részére, mintha – a Ktv. általános szabályai szerinti – felmentéssel szűnt volna meg a jogviszonyuk.

Mindezen közszolgálati jogi juttatások, ideértve még az időarányosan járó tizenharmadik havi illetményt is, továbbá az igénybe nem vett szabadság pénzbeli megváltása részét képezte a közszolgálati jogviszony megszüntetéséről szóló okiratnak, amely ellen megnyílt a közszolgálati jogvita kezdeményezésének lehetősége a munkaügyi bíróságon.

A fentiekből következően az érintett jogalanyok, köztük az alkotmányjogi panaszos számára biztosított volt a bírósághoz való fordulás joga, amelynek révén minden olyan igényét érvényesíthette a munkaügyi bíróság, illetőleg a másodfokú bíróság előtt, amely a törvény alapján megillette. A jogviszony megszűnésének jogszerűsége kétségkívül nem lehetett a közszolgálati jogvita tárgya, hiszen a megszűnésre nem munkáltatói jognyilatkozat következtében, hanem a törvény erejénél fogva került sor. Valamely jogviszony ilyen – tehát közvetlenül a jogalkotó általi – megszüntetésének kizárólagos felülvizsgálati lehetőségét éppen az alkotmányjogi panasz teremti meg.

5. A jelen ügyben előterjesztett alkotmányjogi panasz valamennyi elemét a IV/1–4. pontok alatti részletezés szerint megvizsgálva, az Alkotmánybíróság nem találta megalapozottnak az indítványt, ezért a Ktv. 45. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és meg-

semmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasította.

Mivel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította, az alkalmazási tilalomról nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 723/B/2009. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 3. melléklet II. rész 1. pontjának az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 3. melléklet II. rész 1. pontjának az Alkotmány 9. § (1) és (2) bekezdései, 66. § (1) bekezdése, 70/A. § (2) és (3) bekezdései, továbbá 70/I. §-a sérelmére alapított alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.



## I n d o k o l á s

## I.

Az Alkotmánybírósághoz négy indítvány érkezett, amelyekben az indítványozók a távhőszolgáltatás kedvezményes általános forgalmi adókulcsának az alkotmányellenességét állították, és kérték az erre vonatkozó törvényi rendelkezések megsemmisítését. Az első indítványozó alapindítványában az egyes adótörvények és az azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2009. évi XXXV. törvény (a továbbiakban Tv.) absztrakt utólagos normakontroll keretében történő alkotmányossági vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítvány tartalma alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó nem a Tv. egészét, hanem kizárólag annak 2. mellékletét támadta. A Tv. 2. melléklete az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 3/A. számú mellékletét kiegészítette egy II. résszel, és egyidejűleg a 3/A. számú melléklet alcímének a jelölését „I. rész: termékek”-re változtatta.

A Tv. 2. mellékletének az indítványozó által kifogásolt szabályozása alapján az Áfa tv. 3/A. számú melléklete a „II. rész: szolgáltatások” alcím alatt 1. sorszámmal tüntette fel a távhőszolgáltatást. Mivel az Áfa tv. 3/A. számú melléklete az Áfa tv. 82. § (3) bekezdése körébe tartozó (azaz a kedvezményes, 18%-os mértékű adókulccsal adózó) termékek és szolgáltatások körét határozta meg, így a kifogásolt módosítás eredményeként a távhőszolgáltatás is az említett kedvezményes adókulcs hatálya alá került.

Az indítványozó szerint a Tv. 2. számú mellékletének a támadott szabályozása azzal, hogy az Áfa tv.-ben a távhőszolgáltatást a 18%-os kedvezményes adókulccsal adózó szolgáltatások körébe sorolta „a lakosság fűtési mód szerinti megkülönböztetésre került”, ami sérti az Alkotmány 70. §-t [helyesen: 70/A. § (1) bekezdését]. Az indítványozó az általa kifogásolt megkülönböztetést abban látta, hogy a magasabb adókulccsal adózó energiahordozót felhasználók hátrányos helyzetbe kerülnek az alacsonyabb adókulccsal adózó energia hordozókat felhasználókkal szemben. Érvelése alátámasztásául az indítványozó utalt arra, hogy az Európai Unió átmeneti időszakra engedélyezi ugyan a háztartási energiahordozók kedvezményes általános forgalmi adókulcs alá sorolását, de azt az energiahordozókra egységesen írja elő. Hiánypótlásra történt felhívást követően az indítványozó akként pontosította az indítványát, hogy egyrészt a megsemmisíteni kért törvényi szabályozást a Tv. 3. § (1) [helyesen (2)] bekezdésében foglalt 2. számú mellékletében jelölte meg, másrészt a sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezésként az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését hívta fel. Egyebekben az indítvány kiegészítésben az indítványozó megismételte az általa állított alkotmányellenességet alátámasztó korábbi érveit.

A második indítványozó az Áfa tv. 3/A. mellékletének – a Tv. 3. § (2) bekezdésével módosított – II. részét támadta, és kérte annak az alkotmányellenessége megállapítását

és megsemmisítését. Álláspontja szerint azzal, hogy a törvényalkotó a távhőszolgáltatás adókulcsát a 18%-os kedvezményes adókulcs alá sorolta, indokolatlanul beavatkozott a piaci verseny szabadságába, ami sérti az Alkotmány 9. § (2) bekezdését. Véleménye szerint a kifogásolt módosítás a „gyakorlatban” az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt köz- és magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő védelmét deklaráló alkotmányi rendelkezés sérelmét eredményezi, mivel a távhőszolgáltatók mindegyike „közösségi tulajdonban van”, míg „az egyéb energiaszolgáltatók többsége” magántulajdonban áll.

Az indítványozó szerint az Áfa tv. támadott szabályozása ellentétes az Alkotmány 70/I. §-ában foglaltakkal is, mivel sem az adót ténylegesen megfizető szolgáltatók, sem a szolgáltatást igénybe vevő fogyasztók vagyoni viszonyai nem mutatható ki olyan eltérés, amely a közteherviselésben megmutatkozó eltérést indokolná. Ebből következően nem valósul meg az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt „megfelelés” a vagyoni helyzet és a közteherviselés mértéke között.

A harmadik indítványozó a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Tv1.) 42. §-ának utólagos absztrakt normakontroll keretében történő vizsgálatát és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. A Tv1. 42. § (1) bekezdése a Tv1. 3. számú mellékletében megjelölt termékek és szolgáltatások esetében az adó mértékét az adó alapjának 5%-ában határozta meg. A Tv1. 42. § (2) bekezdése arról rendelkezett, hogy az Áfa tv. 3. számú melléklete a Tv1. 3. számú mellékletében foglaltak szerint módosul. Az indítványozó által kifogásolt – 2010. január 15-ével hatályba lépett – módosítás következtében a távhőszolgáltatás 5%-os mértékű kedvezményes adókulcs alá került besorolásra. Az indítványozó szerint a Tv1. támadott rendelkezése sérti az Alkotmány 79/A. §-át [helyesen: 70/A. §-át], mivel a törvényalkotó egy, a fogyasztón kívüli adottság alapján (az általa felhasznált energia fajtája) biztosít „adó kedvezményt”. A kifogásolt módosítás csak a fogyasztók egy körére, azon fogyasztókra terjed ki, akik a távhőszolgáltató közbeiktatásával használnak fel hőenergiát, amely ugyanúgy elsődleges energiahordozót alakít át, mint a „piac/társadalom egyéb nem kivételezett tagja”. Az indítványozó szerint sérül az Alkotmány 70/I. §-a is, mert nem mindenki szorul támogatásra, aki a módosítással érintett (kedvezményes adókulccsal adózott) távhőszolgáltatást vesz igénybe.

A támadott szabályozással az állam állami piacsabályozást hajt végre nem piaci eszközökkel, ami az indítványozó szerint sérti a piacgazdaság szabályait, ezen keresztül az Alkotmány 9. §-át. Az indítványozó szerint a támadott szabályozás nem az arra rászorultakon segít, hanem a rászorultsággal össze nem függő „igénybevételi formához” köti a támogatást.

Sérül továbbá az Alkotmány 66. § (1) bekezdése [férfit és nők (emberek) „gazdasági egyenjogúsága”] is, mivel az indítványozó szerint csak az emberek egy kiválasztott

köre juthat hozzá az állami támogatáshoz, döntően a műszaki lehetőségtől és a lakóhelytől függően.

A negyedik indítványozó a Tv1. 50. § (10) bekezdése, 42. §-a valamint 3. számú mellékletének 2. pontja alkotmányos normakontroll alá vételét és hatályon kívül helyzését kérte az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint a támadott törvényi rendelkezések sértik az Alkotmány 70/A. § (1) és (2) bekezdését, mivel a távhőszolgáltatás adókulcsának 5%-os mértékre történő csökkentése anyagi hátrányt okozó megkülönböztetést eredményez a távhőszolgáltatást igénybe vevők, illetve a más fűtési módozatot használók között.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – azok szoros tárgyi összefüggésére tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend; ABK 2009. január, 3.) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

## II.

Az Alkotmánybíróság eljárása során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe:

1. Az Alkotmány indítványokkal érintett rendelkezései:

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„66. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a férfiak és a nők egyenjogúságát minden polgári és politikai, valamint gazdasági, szociális és kulturális jog tekintetében. (...)”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

(2) A közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szerveze-

tek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.”

2. A Tv. indítványok benyújtásakor hatályos támadott, illetve vizsgálatba bevont rendelkezései:

„3. § (1) Az Áfa tv. az e törvény 1. melléklete szerinti 3/A. számú melléklettel egészül ki.

(2) Az Áfa tv. – e törvénnyel megállapított – 3/A. számú melléklete az e törvény 2. melléklete szerint módosul.”

### „2. melléklet a 2009. évi XXXV. törvényhez

Az Áfa tv. 3/A. számú melléklete a következő II. részzel egészül ki, egyidejűleg a melléklet jelenlegi alcímének jelölése »I. rész: termékek«-re változik:

»II. rész: szolgáltatások

Sorszám	Megnevezés
1.	Távhőszolgáltatás»

3. A Tv1. támadott, illetve vizsgálatba bevont rendelkezései:

„42. § (1) Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 82. §-ának (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

»(2) A 3. számú mellékletben felsorolt termékek, szolgáltatások esetében az adó mértéke az adó alapjának 5 százaléka.«

(2) Az Áfa tv. 3. számú melléklete az e törvény 3. számú melléklete szerint módosul.”

„50. § (10) E törvény 42. §-a és 3. számú melléklete

a) az azt követő második napon, de legkorábban 2010. január 1. napján lépnek hatályba, amikor az Európai Bizottság olyan határozatot hoz, hogy a 3. számú melléklet 2. pontjában foglalt rendelkezés tekintetében nem áll fenn a verseny torzulásának veszélye, vagy

b) 2010. január 15. napján lépnek hatályba, feltéve, hogy a határozat meghozatalára nyitva álló határidő eltelt anélkül, hogy az Európai Bizottság határozatot hozott volna. (...)”

### „3. számú melléklet a 2009. évi CIX. törvényhez

1. Az Áfa tv. 3. számú melléklete címének helyébe a következő rendelkezés lép:

»A 82. § (2) bekezdésének alkalmazása alá tartozó termékek, szolgáltatások«

2. Az Áfa tv. 3. számú melléklete a következő II. részzel egészül ki, egyidejűleg a melléklet jelenlegi szövegének jelölése »I. rész: termékek«-re változik:

»II. rész: szolgáltatások

Sorszám	Megnevezés
1.	Távhőszolgáltatás, ideértve a villamos energiáról szóló törvény alapján megújuló energiaforrásnak minősülő energiaforráson alapuló hőszolgáltatást»

4. Az Áfa tv.-nek az indítványok elbírálásakor hatályos vizsgált, illetve vizsgálatba bevont rendelkezései:

„82. § (2) A 3. számú mellékletben felsorolt termékek, szolgáltatások esetében az adó mértéke az adó alapjának 5 százaléka. (...)”

„3. számú melléklet a 2007. évi CXXVII. törvényhez

A 82. § (2) bekezdésének alkalmazása alá tartozó termékek, szolgáltatások

Sorszám	Megnevezés
1.	Távhőszolgáltatás, ideértve a villamos energiáról szóló törvény alapján megújuló energiaforrásnak minősülő energiaforráson alapuló hőszolgáltatást
2.	Előadóművész személyes közreműködésével a) vendéglátás keretében, üzletben, b) nem nyilvánosan meghirdetett családi esemény, baráti rendezvény keretében, zárt körben, vagy c) belépődíj nélkül tartott, a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló kormányrendelet hatálya alá nem tartozó, közösségi rendezvényeken nyújtott hangszeres élőzenei szolgáltatás.”

### III.

Az indítványok részben megalapozatlanok, részben tartalmi elbírálásra alkalmatlanok.

1. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a Tv. 3. § (2) bekezdését és 2. számú mellékletét – 2010. január 2-től kezdődő hatállyal – hatályon kívül helyezte a Tv. 55. §-a. Az Áfa tv. – Tv. 3. § (2) bekezdésével módosított – 3/A. melléklete II. rész 1. pontját – 2010. január 15-i hatállyal – hatályon kívül helyezte a Tv1. 51. § (11) bekezdése. A Tv1. indítványokkal támadott rendelkezései az indítványok elbírálásának az időpontjában is hatályban vannak; a távhőszolgáltatás 5%-os mértékű kedvezményes adókulcsát tartalmazó indítványokkal támadott törvényi rendelkezés az Áfa tv. 3. számú melléklet II. rész 1. pontjában található. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az egyesített indítványok alapján nem a Tv., illetve a Tv1. Áfa tv.-t módosító rendelkezéseit, hanem az Áfa tv.-nek az új (módosított) rendelkezéseket magába foglaló törvényi szabályait vizsgálta. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az in-

dítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálandó. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.] Az indítványozók – több alkotmányi rendelkezés sérelmét állítva – azt kifogásolták, hogy az Áfa tv.-nek a Tv., illetve Tv1. támadott rendelkezéseivel módosított támadott szabályai a távhőszolgáltatást kedvezményes adókulcs alá sorolják. Ez az alkotmányossági probléma – a fent hivatkozott jogszabályi változásokra tekintett nélkül – változatlanul fennáll, ezért az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – az indítvány elbírálásának időpontjában hatályos törvényi rendelkezés alapján bírálta el az indítványt.

2. Az Országgyűlés – az indítványok benyújtását követően – 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXIX. törvényt, amelyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXX. törvényt, amely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-a az alábbiak szerint módosult: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendel-

kezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtv mód. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. (A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 40. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontja akként módosította az Abtv. 40. §-át, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegrész helyébe a közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegrészt léptette.)

Az Alkotmánybíróság minden esetben az elbírálás időpontjában hatályos Alkotmány alapján bírálja el az indítványokat. Ebből következően a döntéshozatali eljárása során az Alkotmánybíróságnak folyamatosan vizsgálnia kell, hogy – az indítvány tartalma alapján – hatásköre az adott ügyre kiterjed-e. Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtv mód. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően tehát az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján, az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó

által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b*) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

3. Az indítványozók indítványaikban központi adónevet szabályozó törvény (az Áfa tv.) törvényi rendelkezését támadták, és kérték annak a megsemmisítését. Több alkotmányi rendelkezés sérelmét állítva azt kifogásolták, hogy a távhőszolgáltatás kedvezményes mértékű adókulcs alá került besorolásra (az indítványok elbírálásának időpontjában hatályos szabályozás értelmében az Áfa tv. 3. melléklete II. rész 1. pontja alapján 5%-os mértékű az adókulcs). Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az egyesített indítványok vonatkozásában érvényesül az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás.

A vizsgált esetben az indítványozók olyan alkotmányi rendelkezések sérelmét is állították [Alkotmány 9. § (1) és

(2) bekezdés, 66. § (1) bekezdés, 70/A. § (2) és (3) bekezdés, 70/I. §], amelyek nem tartoznak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt (kivételes) alkotmányi rendelkezések közé. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján – hatáskörének a hiányára tekintettel – a hivatkozott alkotmányi rendelkezések sérelmét állító indítványokat érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Az indítványozók az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is megjelölték az álláspontjuk szerint sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezések között és hivatkoztak a jogegyenlőség sérelmére azzal összefüggésben, hogy a támadott törvényi szabályozás adózási szempontból hátrányos különbséget tesz a távhőszolgáltatást igénybe vevő, és a más fűtési módot alkalmazó magánszemélyek között. Az indítványozók a hátrányos megkülönböztetést abban látták, hogy azok a magánszemélyek, akik nem távhőszolgáltatást vesznek igénybe, az eltérő fűtési mód miatt végfelhasználóként nagyobb mértékű általános forgalmi adót fizetnek meg a távhőszolgáltatást igénybe vevő fogyasztókkal szemben, ami számukra indokolatlanul nagyobb anyagi terhet jelent. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében utólagos normakontroll hatáskörben kivételesen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján is elvégezheti a központi adónevet szabályozó törvény indítvánnyal támadott rendelkezésének az alkotmányossági vizsgálatát, amennyiben az indítványozó természetes személyek közötti, az emberi méltóság alapját sértő megkülönböztetésre hivatkozik. A vizsgált esetben az indítványozó természetes személyek között fennálló különbség-tételt kifogásolt, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét állító indítványt érdemben bírálta el, és megállapította, hogy az Áfa tv. 3. melléklete II. részének 1. pontja – az indítványozók által kifejtett indokok alapján – nem sérti az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését.

Az Alkotmány e rendelkezését az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte és kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom – ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot – kiterjed az egész jogrendszerre. Így abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [elsőször: 9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.].

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon [első ízben: 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146,

161–162.] Az Áfa tv. kifogásolt szabályozása – az indítványozók állításával ellentétben – elsődlegesen nem személyek között, hanem a törvény tárgyi hatálya alá tartozó adóköteles szolgáltatások között különböztet annyiban, hogy a távhőszolgáltatás adókulcsát más szolgáltatásokhoz képest az azokra vonatkozó adókulcstól eltérően, kisebb mértékű adókulccsal határozza meg. A kifejtettek tekintettel személyek közötti, a személyek egyenlő emberi méltóságát sértő különbségtételt az Áfa tv. kifogásolt rendelkezése nem eredményez, ezért az Alkotmánybíróság elutasította az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét állító indítványokat.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 983/B/2009. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 232. § (2) bekezdése, valamint

301. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 232. § (2) bekezdésével, valamint 301. § (2) bekezdésével összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 232. § (2) bekezdése, valamint 301. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a Ptk. támadott rendelkezéseivel kapcsolatban mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. A Ptk. 232. § (2) szerint az államháztartás alrendszereiben harmadik személyekkel szemben vállalt, vagy az alrendszereket egyébként harmadik személyekkel szemben terhelő fizetési kötelezettség esetén a kamatfizetés mellőzésére, vagy a törvényesnél alacsonyabb kamat fizetésére irányuló szerződési kikötés semmis. A Ptk. 301. § (2) bekezdése értelmében a fenti rendelkezések a késedelmi kamat tekintetében is irányadóak.

Az indítványozó álláspontja szerint a támadott rendelkezés nem felel meg a normavilágosság követelményének, mivel a szabályban olyan kifejezések szerepelnek, melyek tartalma nem pontosan tisztázott. Hivatkozik arra, hogy a „törvényes kamat” fogalmát sem a Ptk., sem más jogszabály nem határozza meg. Ezen túlmenően az indítványozó szerint a jogszabályi rendelkezés megfogalmazása illogikus és értelmezhetetlen, mivel a szövegben szereplő, „az alrendszereket egyébként harmadik személyekkel szemben terhelő fizetési kötelezettség” kitétel a nem szerződésen alapuló fizetési kötelezettséget jelenti, amellyel kapcsolatban viszont értelmezhetetlen a kamat fizetésére vonatkozó szerződési kikötés semmisségéről rendelkezni. A támadott rendelkezések alkotmányellenességét illetően az indítvány a jogbiztonságban megnyilvánuló jogállamiság sérelmére hivatkozik.

A szerződési szabadság sérelmét állítva az indítványozó utal arra, hogy a támadott rendelkezést a Ptk.-ba beiktató, a Polgári Törvénykönyv és a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet, valamint ezzel összefüggésben más törvények egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 2009. évi XXXI. törvény javaslatának indokolása a szerződési szabadságba történő állami beavatkozás indokaként „a pénzügyi szféra és a gazdaság jelenlegi helyzetét” jelölte meg. Véleménye szerint ez nem megfelelő indok, tehát nem tekinthető a szerződési szabadság korlátozása alkotmányos alapjának.

Az indítványozó álláspontja szerint a Ptk. támadott rendelkezése a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmába ütköző módon privilegizált helyzetbe hozza a magánszférát az államháztartás alrendszerében gazdálkodó szervezetekhez képest, mivel ez utóbbiak a törvényi kamatminimum kötelező alkalmazásával hátrányosabb helyzetbe kerülnek az előbbiekhöz képest. Nézete szerint a két csoport közötti megkülönböztetés nem tekinthető indokoltnak, ésszerűnek, így vitatja, hogy az ne lenne önkényes. Az indítvány szerint alkotmányossági aggályokat vet fel az a tény, hogy egy lényegesen eltérő alkotmányos helyzetben lévő csoportra, a felsőoktatási intézményekre az államháztartás alrendszerébe tartozó más gazdálkodó szervezetekkel azonos szabály vonatkozik.

A felsőoktatási intézmények autonómiájának sérelmére hivatkozva az indítvány szerint a Ptk. támadott rendelkezései a kamatminimum kötelező alkalmazásának előírásával korlátozzák a hatékony, ésszerű takarékos gazdálkodás eszköztárságát, ez pedig a ténylegesen forráshiánnyal küzdő felsőoktatási intézményekre vonatkoztatva olyan korlátozás, melynek legitim célja – nézete szerint – nem határozható meg.

Ugyancsak a felsőoktatási intézmények autonómiájának sérelmére utalva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kéri az indítványozó arra hivatkozva, hogy a jogalkotó nem szabályozta az államháztartás alrendszerei körébe tartozó szervezetektől eltérő módon a felsőoktatási intézmények vonatkozásában a kamatfizetés szabályait.

Az indítvány – érvelésének alátámasztására – számos alkotmánybíróági határozatra hivatkozik.

## II.

### 1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/F. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja az állampolgárok számára a művelődéshez való jogot.

(2) A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, to-

vábbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.”

„70/G. § (1) A Magyar Köztársaság tiszteletben tartja és támogatja a tudományos és művészeti élet szabadságát, a tanszabadságot és a tanítás szabadságát.

(2) Tudományos igazságok kérdésében dönten, kutatók tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogsultak.”

### 2. A Ptk. indítvány által támadott rendelkezései:

„232. §

(...)

(2) Az államháztartás alrendszerében harmadik személyekkel szemben vállalt vagy az alrendszereket egyébként harmadik személyekkel szemben terhelő fizetési kötelezettség esetén, ide értve a támogatási szerződésekből eredő fizetési kötelezettséget is, a kamatfizetés mellőzésére vagy a törvényesnél alacsonyabb mértékű kamat fizetésére irányuló szerződési kikötés – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – semmis. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni az államháztartás alrendszeréből nyújtott támogatások felhasználására kötött szerződésekből, valamint a jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásával megbízott és e körben olyan szervezetek által vállalt fizetési kötelezettség esetében is, amelyet államháztartási szervezet alapított, vagy amelyben ilyen szervezet többségi befolyással rendelkezik.

(3) A kamat mértéke – ha jogszabály kivételt nem tesz – megegyezik a jegybanki alapkamattal. A fizetendő kamat számításakor az érintett naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes jegybanki alapkamat irányadó az adott naptári félév teljes idejére.”

„301. §

(...)

(2) Az államháztartás alrendszerében harmadik személyekkel szemben vállalt vagy az alrendszereket egyébként harmadik személyekkel szemben terhelő fizetési kötelezettség késedelmes teljesítése esetén a késedelmi kamat tekintetében is alkalmazni kell a kamatfizetés mellőzésére vagy a törvényesnél alacsonyabb mértékű kamatfizetésre irányuló szerződési kikötés semmisségére vonatkozó rendelkezést.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a normavilágosság a jogbiztonság alapvető eleme. A normaszövegnek tehát minden esetben meg kell felelnie a jogbiztonság követelményének. A 26/1992. (IV. 30.) AB határozat idevágóan a következőket tartalmazza: „[a]z Alkotmánybíróság elvi élel mutat rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jog-

államiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.” (ABH 1992, 135, 142.) A 10/2003. (IV. 3.) AB határozatban ezzel kapcsolatban elvégzett összegzés rámutatott, hogy a jogbiztonságnak része a világos, felismerhetően értelmezhető és egyértelmű normatartalom. A normaszöveg értelmezhetetlenségének, avagy eltérő értelmezést engedő voltának az a következménye, hogy kiszámíthatatlan helyzetet teremt a norma címzettjei számára. (ABH 2003, 130, 135.) Alkotmányellenessé nyilvánítható az a szabály, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható és címzettjei számára előre nem látható. [42/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 299. 301.]

Az indítványozó álláspontja szerint a Ptk. támadott rendelkezései a normavilágosság hiánya folytán a jogállamiságot sértik. Ilyen hiányosságnak tartja a „törvényes kamat” kifejezés használatát, melynek fogalmát – nézete szerint – sem a Ptk., sem más jogszabály nem határozza meg. A Ptk. 232. § (3) bekezdése szerint azonban a kamat mértéke – ha jogszabály kivételt nem tesz – megegyezik a jegybanki alapkamattal. Ez a rendelkezés, noha nem tartalmazza a „törvényes kamat” kifejezést, egyértelművé teszi annak tartalmát (ráadásul a kifejezés alatt a jogi köznyelv is a Ptk. ezen rendelkezését érti).

Alkotmányellenességet eredményezően értelmezhetlennek tartja továbbá az indítványozó azt, hogy a támadott jogszabályhely a nem szerződésen alapuló fizetési kötelezettség esetében is szerződési kikötés semmisségéről rendelkezik. A Ptk. hivatkozott rendelkezése „az államháztartás alrendszerében harmadik személyekkel szemben *vállalt* vagy az alrendszereket *egyébként* harmadik személyekkel szemben *terhelő* fizetési kötelezettség”-ről, illetve az ezekhez kapcsolódó kamatfizetési kötelezettség kizárásának semmisségéről beszél. Ebben az összefüggésben (vállalt, illetve a jogalanyt terhelő kötelezettségek) nem lehet a támadott rendelkezés értelmezhetlenségéről beszélni, az mind a jogszabály címzettjei, mindpedig a jogalkalmazó számára egyértelmű, felismerhető normatartalmat hordoz.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét a normavilágosság hiánya miatt nem találta megállapíthatónak.

2. Az indítványozó álláspontja szerint „a pénzügyi szféra és a gazdaság jelenlegi helyzetére” történő hivatkozás nem tekinthető a szerződési szabadságba történő beavatkozás korlátozás alkotmányos indokának, ezért a támadott rendelkezések a szerződéskötési szabadság korlátozása folytán sértik az Alkotmány 9. §-át.

A piacgazdaság lényegi eleme a szerződési szabadság. A szerződési szabadság – amelyet az Alkotmánybíróság önálló alkotmányos jognak tekint – érvényesül abban az általános szabályban, amelyet a Ptk. 200. § (1) bekezdése rögzít. Eszerint a szerződés tartalmát a felek szabadon ál-

lapíthatják meg, és a szerződésektől egyező akarattal térhetnek el. A Ptk. 226. § (1) bekezdése lehetőséget teremt az állami beavatkozásra, amikor úgy rendelkezik, hogy a jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek. [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 55.]

Az Alkotmány nem nevesít szerződési szabadság néven alkotmányos tételként alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság felfogásában a szerződési szabadság az Alkotmány által védett jog, melynek garanciáit a Ptk. tartalmazza [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 153.; 432/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 608.]. Abból a tényből, hogy sem az Alkotmány, sem az Alkotmánybíróság nem ismeri el a szerződési szabadságot alapvető jogként vagy állampolgári jogként, következik az, hogy a szerződési szabadságra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt, alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom. Következik továbbá az is, hogy, bár az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot önálló alkotmányos jognak fogja fel és ezáltal védelemben részesíti, ez a védelem más, az Alkotmány által nevesített alapvető jogokon, alkotmányos intézményeken keresztül jut érvényre. Közvetlenül a szerződési szabadságra, mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem azonban nem alapozható. Alkotmánysértés megállapításához az kell, hogy a szerződési szabadsággal (mint absztrakt joggal) szoros kapcsolatban álló, a szerződési szabadságot megvalósító, magában foglaló alapvető jog vagy alkotmányos intézmény sérelme is megvalósuljon. A szerződési szabadságnak az említettől enyhébb korlátozása közvetlen alkotmánysértést általában nem alapoz meg. (327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 606–607.)

Az indítványozó a szerződési szabadságot megvalósító, magában foglaló alapvető jog vagy alkotmányos intézmény sérelmére nem hivatkozik, csupán a jogalkotó indokainak alkotmányos megfelelőségét vitatja. Ennek alapján azonban az Alkotmánybíróság – hivatkozott gyakorlatának megfelelően – a szerződési szabadság alkotmányellenes korlátozását, így az Alkotmány 9. §-ának sérelmét nem találta megállapíthatónak.

3. A megkülönböztetés tilalmába ütközőnek tartja az indítvány azt, hogy a támadott jogszabály egyrészt hátrányos helyzetbe hozza az államháztartás alrendszerében működő gazdálkodó szervezeteket a magánszféra szervezeteivel szemben, másrészt azt, hogy a lényegesen eltérő alkotmányos helyzetű felsőoktatási intézményekre ugyanazon szabályokat rendeli alkalmazni, mint az államháztartás alrendszerében gazdálkodó egyéb szervezetekre.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. A megkülönböztetés tilalmából az következik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.]. Az alapjognak nem minősülő egyéb jogra

vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés, vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, a tárgyilagos megítélés alapján ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.].

Az indítványozó a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmére a szerződési szabadsággal összefüggésben hivatkozik. Tekintettel arra, hogy a szerződési szabadság nem alapjog, azt kell vizsgálni, hogy a különbségtételnek a tárgyilagos mérlegelés szerint ésszerű oka áll-e fenn.

A támadott rendelkezéseket a Ptk.-ba beiktató, a Polgári Törvénykönyv és a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet, valamint ezzel összefüggésben más törvények egyes rendelkezéseinek módosításáról szóló 2009. évi XXXI. törvény részletes indokolása a következőket tartalmazza:

„A pénzügyi szféra és a gazdaság jelenlegi helyzete teszi méltányossá azt, hogy az államháztartás alrendszereivel pénzügyi, illetve gazdasági viszonyba kerülő magánszemélyek, jogi személyek és más jogalanyok minden esetben hozzájuthassanak a javukra teljesítendő pénzszolgáltatás kamataihoz, akár ügyleti, akár pedig az ügylet késedelmes teljesítéséhez fűződő késedelmi kamatokról van szó. A kamatfizetési kötelezettségre és részben annak mértékére vonatkozó hatályos szabályok – függetlenül attól, hogy e tárgyban jogszabály is eltérően rendelkezhet – diszpozitívak, így nincs akadálya annak, hogy az érintett szervezetek a kamatfizetési kötelezettségüket (akár teljes egészében is) kizárják. Ezért a törvény 1. §-ának (3) és (4) bekezdése a Ptk. kamatra vonatkozó szabályozása körében kimondja az államháztartás alrendszereit az ügyleti és késedelmi kamatfizetési kötelezettség alól teljesen vagy akár csak részlegesen mentesítő megállapodások semmisségét. A rendelkezés indokaival való szoros kapcsolata folytán a törvény azt is előírja, hogy ugyanez a szabály irányadó az államháztartás alrendszereiből nyújtott támogatások felhasználására kötött szerződésekben, valamint a jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásával megbízott olyan szervezetek által e körben (tehát a közfeladat ellátásával összefüggésben) vállalt fizetési kötelezettség esetében is, amelyet államháztartási szervezet alapított, vagy amelyben ilyen szervezet többségi befolyással rendelkezik.”

A szabályozás kifejezett célja az, hogy az államháztartás alrendszereivel gazdasági kapcsolatba kerülő jogalanyok minden esetben hozzájuthassanak a pénzszolgáltatások kamataihoz; ez a cél a jogalkotó kompetenciájába tartozó kérdés. Ebből a célból következik a megkülönböztetés szükségességének is; a szabályozás az államháztartás alrendszereiben gazdálkodó szervekre kíván magatartási szabályt előírni, így értelemszerűen más szabályok vonatkoznak a nem közpénzből gazdálkodó szervezetekre. A rendelkezések hatályából következik az is, hogy a sza-

bályozás homogén csoportként az államháztartás alrendszereiben, közpénzből gazdálkodó szervezeteket kezeli, így nincs alkotmányos indoka annak, hogy – ebben a szabályozási koncepcióban – a felsőoktatási intézményekre más szabályoknak kellene vonatkoznuk.

Mindebből következően az Alkotmánybíróság az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozó indítványozói felvetéseket nem találta megalapozottnak.

4. Az indítványozó az Alkotmány 70/F. § -ának és 70/G. § -ának sérelmét állítja, arra hivatkozva, hogy a Ptk. támadott rendelkezései úgy korlátozzák a felsőoktatási intézmények hatékony, ésszerű és takarékos gazdálkodását, hogy annak legitim célja nem határozható meg.

Az Alkotmány hivatkozott rendelkezései a művelődéshez való jog (többek között) felsőfokú oktatással történő megvalósításáról, valamint a tudomány és művészeti élet szabadságáról és a tanszabadságról szólnak. A Ptk. támadott szabályai ezekkel az alkotmányi rendelkezésekkel összefüggésbe nem hozhatók. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az értékelhető alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi [698/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 716–717.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 720/B/1997. AB határozat, ABH 1998, 1005, 1007.; 380/D/1999. AB határozat, ABH 2004, 1306, 1313–1314.], ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben az összefüggésben is elutasította.

5. Az indítványozó a felsőoktatási intézmények autonómiájának sérelmére hivatkozva mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta az államháztartás alrendszereibe tartozó más szervezetektől eltérő módon a felsőoktatási intézmények vonatkozásában a kamatfizetés szabályait.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 49. § (1) bekezdése szerint hivatalból vagy indítvány alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. A jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatáskörébe és feladat-körébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapvető jog érvényesüléséhez szükséges garanciák hiányoznak, illetve ha a hiányos szabályozás alapvető jog érvényesítését veszélyezteti. [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.; 37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]

Az indítvány jogalkotási feladatra vonatkozó jogszabályi felhatalmazásra nem hivatkozik, alkotmányellenes



helyzetet pedig az Alkotmánybíróság a jelen határozat fenti pontjai szerint nem állapított meg, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt is elutasította.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 395/D/2010. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz, jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában – *Dr. Stumpf István* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 6. § (1) bekezdésének „nemperes” és (3) bekezdésének „a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból” szövegrésze, valamint 27. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában kibocsátott 105/1952.

(XII. 28.) MT rendelet 13. § (2) bekezdése második fordulata alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság azon alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt, mely szerint az Országgyűlés az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, továbbá az 57. § (1) és (5) bekezdését sértő mulasztást követett el azzal, hogy nem szabályozta törvényben a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő azon eltéréseket, amelyek feljogosítják az eljáró bíróságokat, hogy eltérjenek a polgári eljárásban irányadó peres eljárás garanciális rendelkezéseitől – elutasítja.

4. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 24. Fpk. 01-09-001505 számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 12 Fpkf. 44356/2009/2. számú végzése ellen, a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 6. § (1) bekezdésének „nemperes” és (3) bekezdésének „a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból” szövegrésze, valamint, valamint 27. § (2) bekezdése vonatkozásában benyújtott alkotmányjogi panaszt, az Alkotmány 2. § (1) bekezdése esetében visszautasítja.

5. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 24. Fpk. 01-09-001505 számú, illetve a Fővárosi Ítéltábla 12 Fpkf. 44356/2009/2. számú végzése ellen a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában kibocsátott 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet 13. § (2) bekezdése vonatkozásában benyújtott alkotmányjogi panaszt, visszautasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az Alkotmánybírósághoz intézett indítványában a kérelmező ugyanazon jogszabályi rendelkezések tárgyában alkotmányjogi panaszt és alkotmányellenesség megállapítására vonatkozó utólagos normakontrollra irányuló kérelmet is előterjesztett. A konkrét ügyből kiindulva továbbá a polgári nemperes eljárásokkal összefüggésben alkotmányellenes mulasztás megállapítását szintűgy kezdeményezte.

Indítványát az alkotmányjogi panasz és az utólagos normakontroll vonatkozásban arra alapozta, hogy a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Csődtv.) 6. § (1) és (3) bekezdése, valamint 27. § (2) bekezdése sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezett jogbiztonság követelményét, továbbá a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény hatálybaléptetése folytán szükséges rendelkezések tárgyában kibocsátott 105/1952. (XII. 28.) MT rendelet (a továbbiakban: Ppék.) 13. § (2) bekezdése ugyancsak ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, valamint az 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményével és az (5) bekezdésben garantált jogorvoslatihoz való joggal. Határozott kérelmet terjesztett elő arra vonatkozóan, hogy az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alkotmányellenességét visszamenőleges hatállyal

állapítsa meg és semmisítse meg a támadott rendelkezéseket. Az alkotmányjogi panasz keretében indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság – a Fővárosi Bíróság 24. Fpk. 01-09-001505 számú, illetve a Fővárosi Ítélettábla 12 Fpkf. 44356/2009/2. számú végzésével befejezett ügyben mondja ki a megjelölt rendelkezések alkalmazásának tilalmát.

Az alkotmányellenes mulasztás megállapítását – szintűg a már ismertetett alkotmányi rendelkezésekre hivatkozással – azon az alapon kezdeményezte, hogy a jogalkotó elmulasztotta törvényben szabályozni a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból adódó azon eltéréseket, amelyek feljogosítják a bíróságokat a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. tv. (a továbbiakban: Pp.) garanciális rendelkezéseitől való eltérésre.

Az indítványozó – korábbi alkotmánybírói határozatokkal alátámasztott – részletes indokolásában kifejtette, hogy a támadott három rendelkezés együttes hatásaként a joggyakorlatban az a helyzet áll elő (ami a konkrét ügyben is történt), hogy a felszámolással érintett adós a felszámolást elrendelő bírói döntésről szükségképpen csak késve értesül, amelynek súlyos következményei lehetnek. (A jogerős bírói döntés és ennek kézhezvétele közötti időben köthet ugyanis jogügyleteket vagy a felszámolást kezdeményező megállapodhat a hitelezővel.) Ezzel sérül a felek rendelkezési joga. A döntés várható időpontjáról a felek (és mások sem) tudnak, mivel sem a Pp., sem más jogszabály a nemperes eljárásokra vonatkozóan nem rendezi el megfelelően a jogerő kérdését. A bírói gyakorlat a nemperes eljárásokban egységesen a tárgyaláson kívül hozott végzésekre vonatkozó szabályokat alkalmazza, függetlenül attól, hogy érdemi vagy nem érdemi döntésről van szó. A tárgyaláson kívül hozott végzés esetén a jogerő napja a bírói döntés meghozatalának napja, de erről mind a felek, mind mások csak később értesülnek.

A Csődtv. támadott rendelkezései az indítványozó álláspontja szerint végső soron annyiban alkotmányellenesek, hogy a felszámolási eljárást nemperes eljárásnak minősítik, ám nem taglalják azokat az eltéréseket, amelyek – s amelyekre a törvény maga is utal – a Pp. általános, a peres és nemperes szabályaihoz képest szükségesek lennének. Ennél fogva egy, a jogforrási hiererchia szerint alacsonyabb rendű MT rendelet képes felülírni a Pp. és a Csődtv. szabályait, megfosztva ezzel a feleket azoktól a garanciáktól, amelyeket a tisztességes eljárás megkövetel.

## II.

Az Alkotmánybíróság a következő rendelkezéseket vizsgálta.

### 1. Az Alkotmány rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jo-

gait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

(...)

(5) A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. A jogorvoslati jogot – a jogviták ésszerű időn belüli elbírálásának érdekében, azzal arányosan – a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott törvény korlátozhatja.”

### 2. A Csődtv. rendelkezései:

„6. § (1) A csődeljárás és a felszámolási eljárás az adós – eljárás lefolytatására irányuló kérelem benyújtásának napján bejegyzett – székhelye szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróság (a továbbiakban: bíróság) hatáskörébe és kizárólagos illetékességébe tartozó, nemperes eljárás. Ez az illetékességi szabály irányadó akkor is, ha az adós az eljárás alatt, az eljárást befejező végzés jogerőre emelkedéséig a székhelyét más cégbíróság illetékességi területére helyezi át. A más bíróságoknál benyújtott csődeljárások iránti kérelmeket hivatalból el kell utasítani, vagy a már megindult eljárásokat meg kell szüntetni, a felszámolási eljárás iránti kérelmeket pedig az illetékes bírósághoz kell áttenni.

(...)

(3) Azokra az eljárási kérdésekre, amelyeket e törvény külön nem szabályoz, a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) rendelkezései – a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel – megfelelően irányadóak azzal, hogy – a 6/A. § esetén kívül – a csődeljárásban felfüggesztésnek, félbeszakadásnak és szünetelésnek, a felszámolási eljárásban pedig félbeszakadásnak nincs helye.”

„27. § (...)

(2) A bíróság az adós fizetéseképtelenségét akkor állapítja meg, ha

a) az adós szerződésen alapuló nem vitatott vagy elismert tartozását a teljesítési idő lejártát követő 15 napon belül sem egyenlített ki vagy nem vitatta, és az ezt követő hitelezői írásbeli fizetési felszólítására sem teljesítette, vagy

b) az adós a jogerős bírósági határozatban megállapított teljesítési határidőn belül tartozását nem egyenlített ki, vagy

c) az adóssal szemben lefolytatott végrehajtás eredménytelen volt, vagy

d) az adós a fizetési kötelezettségét a csődeljárásban kötött egyezség ellenére nem teljesítette, vagy

e) a korábbi csődeljárást megszüntette [18. § (3) vagy 21/B. §], vagy

f) az adós, illetve a végelszámoló által indított eljárásban az adós tartozásai meghaladják a vagyonát, illetőleg az adós a tartozását (tartozásait) az esedékességkor nem tudta vagy előreláthatóan nem tudja kielégíteni, és az adós gazdálkodó szervezet tagjai (tulajdonosai) felhívás ellenére

sem nyilatkoznak arról, hogy kötelezettséget vállalnak a tartozások esedékességkor történő kifizetéséhez szükséges források biztosítására.”

3. A Ppék. rendelkezése:

„13. § (...)

(2) A polgári nemperes eljárásokra vonatkozó jogszabályok szerint az első fokú bíróság határozata ellen előterjeszhető felfolyamodás helyett fellebbezésnek van helye; a fellebbezésre a Pp. XII. fejezetének a végzések elleni fellebbezést szabályzó rendelkezései irányadók.”

### III.

1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényi feltételeknek.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelem az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

A bíróság az adós felszámolásának elrendeléséről szóló másodfokú határozatát 2009. december 9-én hozta meg. A Cégekölönybe való feltöltés napja: 2009. december 21. Ez azonban nem a kézbesítést pótló jogintézmény, célja elsősorban harmadik személyek tájékoztatása és ezen keresztül védelme, hogy a felszámolás alatt álló céggel további jogügyleteket ne kössenek.

A bíróság a határozatot a feleknek 2009. december 23-án postázta, amelyet a jogi képviselő – a tértivevény másolata szerint – 2010. január 13-án vett át. Ez utóbbi időponthoz mérten az alkotmányjogi panasz határidőben, 2010. február 22-én érkezett az Alkotmánybírósághoz.

2. Ugyanakkor az alkotmányjogi panasz nem volt alkalmas az érdemi elbírálásra.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „az alkotmányjogi panasz előterjesztőjének olyan jogsérelemre kell hivatkoznia, amelyet egy – megítélése szerint – alkotmányellenes jogszabály vele szembeni alkalmazása okozott. Az alkotmányjogi panasznak tehát egy konkrét ügyre kell vonatkoznia, melyben az indítványozónak egyedileg meghatározható, konkrét jogsérelem áll fenn.” A testület számos döntésében egyértelműen kimondta, hogy az egyedileg azonosítható, konkrét jogsérelemnek az Alkotmányban foglalt alapjog sérelmében kell tetet öltenie [pl. 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 281–284.; 277/D/1995. AB határozat, ABH 2001, 780, 788–790.].

Már a 65/1992. (XII. 17.) AB határozat megállapította, hogy: „Az alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabá-

lyozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” (ABH 1992, 289, 291.)

A Csödtv. és a Ppék. támadott rendelkezései esetében az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére történt hivatkozás nem alapoz meg alapjogi sérelmet, mivel az indítványból csak a jogbiztonság absztrakt sérelmére vonható le következtetés. Az indítvány felvezetőjében ugyan a – a jogi képzettséggel rendelkező – panaszos formálisan felhívta az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdését, azonban ennek indokolását és az alkotmányjogi panasz megalapozása körében a 2. § (1) bekezdésével való összekapcsolását elmulasztotta.

Az 1140/D/2006. AB végzés viszont már egyértelműen leszögezte, hogy: „A jogállamiság részét képező jogbiztonság követelménye önmagában azonban nem minősül az állampolgár Alkotmányban biztosított jogának” (ABH 2008, 3578, 3580.) Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ezen az alapon – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontja alapján – valamennyi támadott rendelkezés esetében visszautasította.

### IV.

Az utólagos absztrakt normakontrollra irányuló kérelem az alábbiak szerint nem megalapozott.

1. Az indítványozó az utólagos normakontroll keretében is a jogbiztonság sérelmére hivatkozással a Csödtv. 6. § (1) és (3) bekezdésének olyan tartalmú mozaikos megsemmisítését kérte, amelynek eredményeképpen a felszámolási eljárás „kikerül” a nemperes eljárás hatálya alól és így kiterjed rá a peres eljárás teljes garanciarendszere.

1.1. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével összefüggésben számos határozatában kifejtette, hogy a jogbiztonság követelménye a jogállam nélkülözhetetlen eleme. Ennek része a világos, érthető és értelmezhető normatartalom, mert a jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell kapniuk, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [pl. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 87.; 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132.; 26/1992. (IV.30.) ABH 1992, 135, 142.]. „A jogbiztonság követelményéből következik az igazságszolgáltatás és az államigazgatás kiszámítható és hatékony működése, de a címzettek joggyakorlásának biztosítása is.” [46/2003. (X. 6.) AB határozat, ABH 2003, 488, 489.]

Rámutatott, arra is, hogy a jogbiztonság meglétének vagy hiányának vizsgálatakor differenciáltan kell eljárni. „Annak megállapítása során, hogy a szabályozás módja, a

normatartalom sérti-e a jogbiztonságot, minden esetben figyelembe kell venni a szabályozás célját és a címzettek körét is.” Más a normavilágosság és jogbiztonság alkotmányossági mércéje akkor, ha a címzettektől elvárható valamilyen speciális, az értelmezéshez szükséges szakértelem és más, ha az általánosságban érinti a jogalanyokat (125/B/2003, ABH 2005., 1137–1138.).

Számos összefüggésben kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy a normához önálló rendszerként tapad a rendszerképző jogalkalmazói jogértelmezés, amely az egységes jogalkalmazás szempontjából nélkülözhetetlen. [összefoglalóan pl.: 40/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 517, 526.]

További határozatokban – az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével szoros összefüggésben – kifejtette az Alkotmánybíróság azt is, hogy az egyes ügyek elintézése nem feltétlenül azonos eljárási rendet kíván meg. A perrendben – az időszerűség követelményére szintűgy figyelemmel – létjogosultsága van az egyszerűsített eljárásoknak, azzal, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák érvényesítéséről ezen eljárások során is gondoskodni kell, azok csupán gazdaságossági és célszerűségi okokból nem mellőzhetők [részletesen pl.: 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84–85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376–377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88–89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.].

1.2. A felszámolási, illetve csődeljárás célja a vonatkozó törvény preambuluma szerint: „a fizetéseképtelenséggel fenyegető helyzetben lévő vagy fizetéseképtelen gazdálkodó szervezetek adósságának csődeljárásban, hitelezőkkel való egyezségkötéssel történő rendezése, ha pedig ez nem lehetséges a fizetéseképtelen gazdálkodó szervezetek felszámolás útján való megszüntetése és a hitelezői érdekek védelme. Az eljárás sajátosságai mindenekelőtt azzal függnek össze, hogy az ilyen eljárások hatálya alatt álló cégekkel harmadik személyek már ne lépjenek (vagy csak saját kockázatukra) jogviszonyba. Az ilyen típusú eljárással szemben alapvető követelmény az időszerűség, a piac stabilitásának megőrzése érdekében a jogalkalmazó részéről is a gyors reagálás, amely leginkább az egyszerűsített, peren kívüli eljárásban biztosítható.

Ugyanakkor az eljárás bírói szakasza nem célozza és nem foglalhatja magában a felek közötti viszonyok anyagi jogi alapjainak részletes vizsgálatát feltételező, közvetlenül kikényszeríthető bírói döntéssel való végleges elrendezését, kizárólag a felszámolási (csőd) eljárás feltételeinek megállapításáról szól. A fennálló viszonyok rendezése a deklaratív bírósági határozatot követően (adott esetben a felszámoló biztos felügyelete alatt és közreműködése mellett) maguknak a feleknek a feladata. Amennyiben ezt önállóan elintézni nem tudják, a vitás kérdésekben joguk van a peres, vagy további nemperes eljárás kezdeményezésére. Ugyanakkor az adós helyzetének nyilvános deklarálásával (Céggközlönyben való kötelező közzététel) harmadik személyek is védelemben részesülnek, mert az adóssal történő

gazdasági kapcsolatba lépés előtt ismerhetik az adós helyzetét, s ez a tény számukra lehetővé teszi a megfontolt döntés meghozatalát.

Önmagában abból a körülményből, hogy a felszámolási (csőd) eljárás lefolytatását a jogalkotó a támadott rendelkezésekben – az egyértelműség követelményének egyébként eleget téve – nemperes eljárás keretében ítélte célszerűnek, a jogbiztonságot érintő alkotmányossági aggály nem következik. A kérdés nem önmagában az eljárás típusának meghatározása, hanem az, hogy ez az eljárás tartalmilag eleget tesz-e az alkotmányossági követelményeknek – jelesül a jogbiztonság elvének. Önmagában ez a támadott (egyébiránt bevezető jellegű) rendelkezések révén nem is vizsgálható. Nem a támadott szabályok adják meg vagy zárják ki ugyanis azokat a peres garanciákat (illetve azok egy részét) sem, amelyeket az eljárás kezdeményezője hiányol, s amelyeket legfeljebb az Alkotmány további rendelkezéseivel összefüggésben lehetne vizsgálni. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésén túlmenően azonban – ebben a tekintetben – az indítvány további alkotmányi alapokra nem hivatkozik.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását vonja maga után [985/B/1991. AB határozat, ABH 1991, 652, 653–654.; 1187/D/2004/7. AB határozat, ABK. 2010. október, 1187.]. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság Csődtv. 6. § (1) és (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

2. A Csődtv. 27. § (2) bekezdését az indítványozó szintűgy a jogbiztonsági klauzulára hivatkozással támadta.

A törvénynek ez a rendelkezése a bíróság számára tartalmaz részletes felsorolást arról, hogy – mérlegelést nem tűrően – mely esetekben kell megállapítani a fizetéseképtelenség tényét, illetve hogy ennek során egyáltalán mit vizsgálhat. A normaszöveg magában foglalja azokat a releváns körülményeket, határidőket, mulasztásokat, nyilvántartásokat, amelyeket a bíróságnak döntése meghozatala előtt ellenőriznie kell, illetve amelyek áttekintésére egyáltalán jogosult. Ezzel a megoldással a jogalkotó éppen a jogbiztonság követelmények érvényesülését szolgálta.

Ezért az Alkotmánybíróság az utólagos normakontrollra vonatkozó indítványt ebben a részében is érdemi összefüggés hiányában elutasította.

3. A Ppék. esetében az indítványozó – az Alkotmány 2. § (1) bekezdése mellett – az 57. § (1) és (5) bekezdés sérelmét is állította.

A támadott rendelkezésnek a megsemmisíteni kért része azt tartalmazza, hogy a nemperes eljárásokban a Pp-nek mely fejezetét kell alkalmazni a végzések elbírálásakor.

Egy korábbi határozatában az Alkotmánybíróság már vizsgálta a Ppék. egy másik, hasonló szabályt tartalmazó rendelkezését [13. § (3) bekezdés]. Ennek során megállapította, miszerint: „Az MT r. kifogásolt rendelkezése pusztán utaló szabály, melynek értelmében egyéb jogszabályi

rendelkezés hiányában a Pp. szabályait kell megfelelően alkalmazni, azaz a rendelkezés tartalma a Pp. valamely konkrét §-ában bontakozik ki. Az ilyen utaló szabály azt szolgálja, hogy a jogalkotó megelőzze a túlszabályozást, és elkerülje az egyes rendelkezések fölösleges megismétlését egy adott szabályozási koncepción belül, hiszen ellenkező esetben mindent törvényben kellene szabályozni.” (233/D/2008. AB határozat)

Jelen esetben is ugyanez a helyzet. A támadott rendelkezés semmilyen jogbizonytalanságot nem okoz, annak tartalma könnyen felismerhető, az alkalmazandó szabályok pedig ténylegesen nem rendeleti, hanem törvényi szinten vannak. Az pedig éppen a jogbiztonság érvényesülését támogatja, hogy adott eljárásra vonatkozóan előzetesen mindenki számára ellenőrizhető és megállapítható legyen a speciális anyagi és az eljárási jog tartalma.

Egy olyan, kizárólag az alkalmazandó jogra utaló, más jogszabályt nevesítő rendelkezés, amelynek tartalmát más, magasabb szintű jogszabályok határozzák meg, önmagában még semmilyen összefüggésbe nem hozható a tisztességes eljárás vagy a jogorvoslat követelményével sem, mert éppen az utaló jelleg miatt e vonatkozásban semmilyen érdemi tartalmat nem hordoz. Alkotmányossági szempontból csak – az adott esetben korlátozó vagy kiterjesztő tartalmú – alkalmazandó (utalt) szabály lenne vizsgálható.

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a részében is érdemi összefüggés hiányában elutasította.

## V.

1. Az indítványozó alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló kérelmet is előterjesztett. Bár érvelését esetben az esetben is döntően a felszámolási eljárásra helyezte ki, az indítvány tartalmából megállapíthatóan kérelme valamennyi polgári nemperes eljárásra vonatkozik.

A kérelem lényege, hogy a törvényhozó elmulasztotta szabályozni azokat a lényeges pontokat, amelyek mentén a jogalkalmazó – garanciális kérdésekben – a polgári nemperes eljárásban eltérhet a Pp-nek a rendes eljárásokra vonatkozó szabályaitól.

2. Az indítvány – az Alkotmány 2. § (1) és 57. § (1) bekezdése tekintetében ebben a részében sem megalapozott.

2.1. Az Alkotmánybíróság a 4/1999. (III. 31.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Abtv. 49. §-a alapján mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor, „ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotói kötelezettségének konkrét felhatalmazás nélkül is kö-

teles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 231.].” (ABH 1999, 52, 56.)

Jelen esetben ezen feltételek egyike sem áll fenn.

2.2. Az Alkotmánybíróság már különböző kontextusokban leszögezte, hogy az Alkotmány keretei között a jogrendszer alakításában a jogalkotónak számos tekintetben széles mérlegelési jogköre van, s ez sem célszerűségi, sem igazságossági alapon nem lehet tárgya az alkotmányossági vizsgálatnak. [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 81.; 1117/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 63, 71, 672.; 6/1993. IV. 29.) AB határozat, ABH 1993, 03.; 1/1995. (II. 8.) AB határozat, ABH 1995, 52.]. Az alapjogokat legközvetlenebbül érintő büntető anyagi vonatkozásában is rámutatott, hogy nem az adott büntetőpolitika által preferált szükségletekről, és indokokról dönt, csak az ennek nyomán testet öltött konkrét normát vizsgálja [1214/B/1990. AB határozat, ABH 1995, 571, 574.; 13/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 99, 101, 102.].

2.3. A nemperes eljárásoknak a magyar jogrendben stabil hagyományai vannak és – bár számuk az utóbbi időben jelentős mértékben megnőtt – a bírói joggyakorlatban részletesen kimunkáltak az eljárási kérdések eltérő kezelésében irányadó szempontok. Ennek oka nem utolsó sorban az, hogy a polgári eljárásról szóló törvények mindig is azt a megoldást követték, miszerint: az egyszerűsített eljárásokra is főszabályként a rendes eljárás szabályai az irányadók, s ehhez képest csupán az adott eljárás tárgyának jellegéből adódó különbségek igényelnek külön szabályozást.

Annak eldöntése – átfogó jogpolitikai koncepció mentén – a jogalkotó feladata, hogy milyen típusú ügyekben ítéli célszerűnek, tarthatja megengedhetőnek, vagy éppen kívánatosnak a peren kívüli eljárást. Úgyszintén törvényhozói feladat annak meghatározása, hogy melyik típusú eljárásban – a rendszer alapját adó – a Pp-hez képest milyen további kiegészítő szabályok mentén kell működnie a konkrét nemperes eljárásoknak, különös tekintettel arra, hogy ezeknek mára szövevényes és bonyolult rendszere alakult ki.

Az egyes eljárásokhoz kapcsolódó külön szabályoknak többek között éppen azokat a garanciákat kell tartalmazniuk, amelyek az eljárás tárgyához, jellegéhez képest – az eltérések mentén is – biztosítják az Alkotmány rendelkezéseinek érvényesülését. A jogbiztonságot és a tisztességes

eljárás követelményeit éppen ez, a differenciált vonulatot jelentő megoldás biztosíthatja. Átfogó, valamennyi nemperes eljárásra irányadó szabályrendszer felállítása tehát – még a Pp.-hez való eltérések tekintetében – sem lehetséges. Éppen erre mutat, hogy a jogalkotó a közelmúltban önálló törvényt alkotott a közigazgatási, a hagyatéki és a (részben) a végrehajtási nemperes eljárásban irányadó szabályokról, s emellett az egyes nemperes eljárásokról szóló törvényekben rendszeresen meghatározza, hogy a Pp.-nek mely rendelkezései alkalmazhatók vagy nem alkalmazhatók.

Az Alkotmánybíróság ezt a jogalkotói, értékelő és differenciáló feladatot nem veheti át, koncepcionális kérdésekben nem dönthet – különösen nem – mindössze az Alkotmány három, az indítványban felhozott rendelkezését vizsgálva. Egy általános jellegű, valamennyi – már ismert és jövőbeni – nemperes eljárást érintő, meghatározott körben való szabályalkotásra szóló mulasztás kimondásával pedig éppen ezt tenné. Az Alkotmánybíróságnak arra van hatásköre, hogy a koncepcionális döntés eredményeként meghatározott egyes normákat konkrét alkotmányossági szempontok alapján vizsgálja.

Figyelemmel az Alkotmánybíróságnak az 1. pontban kifejtett, a jogbiztonság követelményére vonatkozó gyakorlatára, önmagában az pedig még nem okoz jogbizonytalanságot, hogy az „összes” nemperes eljárásra nem született átfogó törvény, ha a szükséges további eltéréseket a külön törvények tartalmazzák.

Nem állapítható meg ezen az alapon a tisztességes eljárás követelményének a sérelme sem.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy az eljárás tisztessége olyan minőség, amely az eljárás egészének figyelembevételével ítéelhető meg. Az Alkotmánybíróság az erre vonatkozó döntéseiben meghatározza a tisztességes eljárás által megkövetelt általános ismérveket. Egyes részletek hiánya ellenére az eljárás lehet tisztességes, és az összes részletszabály betartása ellenére lehet „méltánytalan” vagy „igazságtalan” avagy „nem tisztességes.” [pl. 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.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.]

Az eljárás tisztessége egy adott típusú eljárásra, egy konkrét ügyre lebontva vizsgálható. Elvontan, olyan értelemben ez nem is lehet alkotmányossági megítélés tárgya, hogy a peres eljárás garanciái alól való kivételek egy átfogó törvényben megjelennek-e vagy sem, illetve hogy azokat mennyiben tartalmazza maga a Pp. és mennyiben (az adott eljáráshoz igazítva) más törvények.

2.4. A nemperes eljárás egyszerűsített eljárás, melyre éppen a tárgyalás hiánya miatt nem vonatkozhatnak ugyanazon garanciák, mint a rendes eljárásokra. Megállapítható ugyanakkor az is, hogy a Pp. számos rendelkezést tartalmaz általában véve a nemperes eljárások ügymenetére vonatkozóan, és külön fejezetekben rendelkezik bizonyos típusú egyszerűsített eljárásokról.

Az indítványban a konkrét ügy kapcsán részletesen kifejtett jogorvoslati rendszer vonatkozásában pedig főként nem áll fenn az indítványozó által kifogásolt, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslat-hoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy a magasabb fórumhoz fordulás és az érdemi elbírálás lehetősége [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31.]. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási eljárás jogorvoslati rendszerének alkotmányossági vizsgálata során rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság azt tekinteti a jogorvoslat-hoz való jog tartalmi elemének, hogy törvény teremtsen meg a garanciáit annak, hogy az ügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el a jogorvoslati kérelmet” [90/2007. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2007, 750, 781.]

A Pp.-nek a határozatokra, valamint a fellebbezésre vonatkozó rendelkezései együttes értékeléséből megállapítható, hogy a törvényhozó nem csupán – a kizárólag tárgyaláson hozható – ítélet és végzés között tesz különbséget, hanem az ügy lényegét érintő- a jogtudományban érdeminek tekintett és az eljárás folyamán hozott végzések között is. Az ügyet lezáró végzés általában érdemi döntés, amely indokolási kötelezettség alá esik, s a rá vonatkozó fellebbezés elbírálásakor is az ítélet elleni fellebbezés szabályai az irányadók (Vö: különösen: 212. § 220. § 22. § 233. § 257–259. §, 270. §-ok]. Ebből a szempontból (érdemi-nem érdemi) nincs különbség a peres és a nemperes eljárásban hozott végzések között, pontosabban csupán annyi, hogy a nemperes ügyet lezáró érdemi döntés – az eljárás jellegéből következően – soha nem tárgyaláson születik. Éppen az a szabályozás lényege, hogy az általános szabályokat Pp. tartalmazza, s ehhez képest az egyes nemperes eljárásokat nevesítő törvények határoznak meg eltéréseket.

Megjegyzendő még, hogy a nemperes eljárásban sincs elzárva a bíróság attól, hogy a feleket meghallgassa, egyes esetekben – jelesül éppen a felszámolási eljárás tekintetében – a külön törvény alapján köteles is erre, s noha ezt (általában) nem tárgyalás keretében teszi, ennek során alkalmazza a meghallgatásra vonatkozó általános szabályokat. Nincs olyan kizáró szabály sem, amely a felet megfosztaná attól, hogy írásban észrevételeket, indítványokat tegyen, a fellebbezést pedig az ellenérdekűnek nemperes eljárás esetén is észrevételezés céljából ki kell adni. Ahogyan pedig arra a 651/D/2007. AB határozat részletesen kitért, az már dogmatikai és nem alkotmányossági kérdés, hogy a nemperes eljárásban a fellebbezés általában csak jogorvoslat, de az eljárás lényege miatt nem perorvoslat (ABH 2011. május, 459, 461.).

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányellenes mulasztás megállapítására vonatkozó kérelmet is elutasította.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

### **Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye**

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján köteleznie kellett volna a törvényalkotót arra, hogy szüntesse meg a – felszámolási eljárásban a másodfokú bíróság által hozott, fellebbezéssel nem megtámadható határozatok jogerőre emelkedésének időpontjára irányuló egyértelmű szabályozás hiányából származó – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton beavatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott

tárgykorre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.; 15/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 132, 138.]. Hiányos tartalmú szabályozás esetén is a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítása [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Határozott álláspontom, hogy a felszámolást elrendelő bírósági határozatok jogerőre emelkedésének egyértelmű meghatározása feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdésnek minősül. Egyértelmű szabályozás hiányában nyilvánvaló ugyanis, hogy az érintettek nem tudnak időben tudomást szerezni a felszámolást elrendelő bírói döntés jogerőre emelkedéséről. Emiatt megkötött jogügyleteik legjobb szándékaik ellenére is érvénytelenné válhatnak (BDT 2007. 1558). Ezt maga az indítványozó is sérelmezte a kérelmében.

Jelenleg az irányadó törvényi (Csödtv., Pp.) rendelkezések valóban nem állapítják meg a felszámolási eljárásban másodfokon hozott, fellebbezéssel nem megtámadható határozatok jogerőre emelkedésének időpontját. A Pp. alkalmazandó 228. § (1) bekezdése egyáltalán nem tartalmaz a felszámolási eljárásban kihirdetésre nem kerülő, fellebbezéssel nem megtámadható határozatok jogerőre emelkedésének időpontjára vonatkozó rendelkezést. E szabályozási hiány a jogbiztonság és a tisztességes eljárás alkotmányi követelményei sérelmét jelenti.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményével szorosan összefüggő jogbiztonságra vonatkozó döntéseiben ismételten megállapította, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése nem csupán az „egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.; 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 219.]. Az Alkotmánybíróság a kiszámíthatóság követelményei között első helyen említette a jogalkalmazásnak, különösen a bírósági eljárásnak a kiszámítható és következetes működését, a döntést befolyásoló processzuális szabályoknak félreérthetetlen, a gyakorlatban érvényesülő mérlegelési szempontok határait kijelölő megfogalmazását [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 50, 59, 70.; 20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 219.]. A 47/2003. (X. 27.) AB határozatában továbbá arra mutatott rá, hogy: „[a]z alkotmányosan is elfogadott rendszerképző jogértelmezésnek megvannak a határai: ez nem kerülhet szembe a jogbiztonság követelményével. A jogalkalmazói jogértelmezés ezért csak olyan működőképes jogszabályra épülhet, amely világosan kijelöli az adott jogintézmény célját, alkalmazásának kereteit, szempontjait és rendjét, az alkalmazásával érintettek kö-

rét, azok jogait és kötelezettségeit és az intézménnyel összefüggésben igénybe vehető jogorvoslati rendet” (ABH 2003, 525, 549.).

Az Alkotmánybíróság 20/2005. (V. 26.) AB határozatában hangsúlyozta, hogy „állandó gyakorlata szerint a jogerő intézménye a jogbiztonság szempontjából alapvető fontosságú.” (ABH 2005, 202, 229.) Már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is elvi élel állapította meg, hogy „a jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. Az Alkotmánynak megfelelően biztosított jogorvoslati lehetőségek mellett beállott jogerő tiszteletben tartása a jogrend egészének biztonságát szolgálja.” (ABH 1992, 59, 65–66.) Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – kiváltképpen az eljárásjogban, s különösen a jogerőt érintően – a hiányos, s ekként eltérő értelmezésre lehetőséget kínáló szabályozási mód közvetlenül sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó jogbiztonság követelményét, s így az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárás követelményének sérelmét is eredményezi. [20/2005. (V. 26.) AB határozat, ABH 2005, 202, 219.]

Összességében megállapítható tehát, hogy mivel hiányzik a felszámolási eljárásban másodfokon hozott, fellebbezéssel nem megtámadható határozatok jogerőre emelkedésének időpontjára irányuló egyértelmű szabályozás, a fenti alkotmányos követelmények nem teljesülnek. A jogalkotói kötelezettség elmulasztása ezért alkotmányellenes helyzetet eredményezett. Emiatt az Alkotmánybíróságnak – az Abtv. 49. § (1) bekezdésével kapcsolatos állandó gyakorlata alapján – a határozat rendelkező részében fel kellett volna hívnia a mulasztást elkövető jogalkotó szervet – határidő megjelölésével – e feladatának teljesítésére.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

## 503/B/2010. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 121/D. § (6) bekezdés *a*) pontja, (9) bekezdése „és külön jogszabályban előírt esetekben

vizsgát tenni” szövegrésze, továbbá (10) bekezdése, valamint a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről szóló 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó – hiánypótlási felhívásra adott válaszában pontosított – indítványában az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Áht.) 121/C. § (5) bekezdés *a*) pontja, (10) bekezdése „és külön jogszabályban előírt esetekben vizsgát tenni” szövegrésze és (11) bekezdése és a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről szóló 18/2009. (X. 6.) PM rendelet (a továbbiakban: PMr.) alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Áht. 121/C. § (10) bekezdése alapján belső ellenőrök kötelesek voltak a már megszerzett ismereteiket naprakészen tartani, szakmai továbbképzésen részt venni és a külön jogszabályban előírt esetekben vizsgát tenni. Az Áht. (5) bekezdés *a*) pontja alapján pedig, aki a (10) bekezdés szerinti továbbképzésen nem vett részt, akinek részvételét a továbbképzésben közreműködő szervezet nem igazolta, illetve aki nem tudta kimenteni a továbbképzésben való részvételének hiányát, továbbá a (10) bekezdésben előírt vizsgakötelezettségét nem teljesítette, törölni kell a nyilvántartásból. Az indítványozó szerint utólagosan nem követelhető meg a belső ellenőri tevékenység végzéséhez olyan vizsga, amely eleve nem volt képesítési feltétel, illetve megítélése szerint ez a szabályozás az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonságot sérti és a 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően hátrányosan megkülönbözteti a belső ellenőröket a könyvvizsgálóktól és a számviteli szolgáltatást végzőktől, mivel ez utóbbiakra nem vonatkozik a vizsgatételi kötelezettség, és így nem biztosított a jogegyenlőség. Az indítványozó szerint igazságtalan az Áht. 121/C. § (11) bekezdésének rendelkezése, amely szerint a belső ellenőr természetes személyként a belső ellenőri tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásáért valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítása vagy törlése iránti eljárást igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetnie, mivel alkalmazásának ez nem volt alapfeltétele, és a kötelező nyilvántartásba vételt államigazgatási szerv rendelte el. Ezért sérelmezte a PMr.-t is, kérve annak megsemmisítését az Áht. 121/C. § (10) bekezdésének idézett szövegrésze és (11) bekezdéseivel együtt az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének és a 70/B. § (1) bekezdésében meghatározott foglalkozás szabad megválasztásához való jog sérelme miatt.



Az indítványozó sérelmezte továbbá, hogy a belső ellenőrök az engedélyezési eljárásért, a nyilvántartásba vett adatok módosításáért, törléséért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjon túl a kötelező szakmai képzés finanszírozása a belső ellenőrök számára anyagi hátrányt jelent, amely szintén sérti a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az indítvány benyújtását követően az Áht.-t 2011. január 1-jével módosította a 2010. évi CLIII. törvény (a továbbiakban: Áhtm.) és az indítványozó által támadott 121/C. § (5) bekezdés a) pontjának, (10) és (11) bekezdésének jelölése az Áhtm. 10. § (65) bekezdése alapján 121/D. § (6) bekezdés a) pontjára, (9) és (10) bekezdésére változott, mivel az Áhtm. 10. § (65) bekezdése az Áht.-ba új 121/C. §-t iktatott be, a módosítást követően az 121/D. § (6) bekezdés a) pontja, (9) és (10) bekezdése kisebb módosításokkal továbbra is tartalmazza az indítványozó által kifogásolt rendelkezéseket, illetve a PMr.-t 2011. augusztus 4-ével hatályon kívül helyezte a költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzők nyilvántartásáról és kötelező szakmai továbbképzéséről, valamint a költségvetési szervek vezetőinek és gazdasági vezetőinek belső kontrollrendszer témájú továbbképzéséről szóló 28/2011. (VIII. 3.) NGM rendelet (a továbbiakban: NGMr.) és az NMGr. – módosításokkal, de tartalmilag azonos módon – tartalmazza az indítványozó által a PMr.-ben kifogásolt rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálendő. [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.] Mivel a jelen ügyben vizsgált törvényi és rendeleti rendelkezés az új szabályozásban nem változtatott a sérelmezett rendelkezés alkotmányosságával összefüggésben felvetett kérdésen, az Alkotmánybíróság az érdemi vizsgálatot az elbíráláskor hatályos rendelkezések, az Áht. 121/D. § (6) bekezdés a) pontja, (9) bekezdésének idézett szövegrésze és (10) bekezdése és az NGMr. tekintetében folytatta le.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megkereste a nemzetgazdasági minisztert.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„8. § (2) A Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más

vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

2. Az Áht. indítvánnyal érintett rendelkezései:

„121/D. § (1) A költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenységet csak az államháztartásért felelős miniszter engedélyével rendelkező személy végezhet.

(2) Az államháztartásért felelős miniszter rendeletben szabályozza a kötelező szakmai továbbképzés és a kapcsolódó vizsgáztatás részleteit.

(3) Az (1) bekezdés szerinti tevékenység folytatását az államháztartásért felelős miniszter annak engedélyezi, aki

a) rendelkezik a külön jogszabályban előírt végzettséggel és gyakorlattal;

b) büntetlen előéletű, és nem áll a belső ellenőrzés körébe tartozó tevékenység vonatkozásában a foglalkozástól eltiltás hatálya alatt.

(...)

(6) A nyilvántartásból törölni kell azt a természetes személyt,

a) aki a (9) bekezdés szerinti továbbképzésben nem vesz részt, akinek részvételét a továbbképzésben közreműködő szervezet nem igazolja, illetve aki nem tudja kimentionálni a továbbképzésben való részvételének hiányát, továbbá aki a (9) bekezdésben előírt vizsgakötelezettséget nem teljesíti,

(...)

(9) A belső ellenőrök kötelesek a már megszerzett ismereteket naprakészen tartani, fejleszteni, a változásokból eredő követelményekkel összhangba hozni. Ennek érdekében kötelesek szakmai továbbképzésen részt venni, és külön jogszabályban előírt esetekben vizsgát tenni.

(10) A belső ellenőri tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásért, valamint a nyilvántartásba bejegyzett adatok módosítása vagy törlése iránti eljárásért az államháztartásért felelős miniszter rendeletében meghatározott igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni. A (3) bekezdés szerinti döntéssel kapcsolatos hatósági eljárás ügyintézési határideje hatvan nap.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Áht. 121/D. § (1) bekezdése alapján a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési tevékenységet csak az államháztartásért felelős miniszter engedélyével rendelkező személy végezhet.

Az indítványozó szerint utólagosan nem követelhető meg a belső ellenőri tevékenység végzéséhez olyan vizsga, amely eleve nem volt képesítési feltétel, illetve megítél-

lése szerint ez a szabályozás az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő jogbiztonságot sérti és a 70/A. § (1) bekezdésébe ütközően hátrányosan megkülönbözteti a belső ellenőröket a könyvvizsgálóktól és a számviteli szolgáltatást végzőktől.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában értelmezte az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését. Az Alkotmány e rendelkezését – állandó gyakorlata szerint – a jogegyenlőség általános elvét megfogalmazó alkotmányi követelményként értelmezte. Az Alkotmánybíróság e határozatokban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az emberi vagy az alapvető állampolgári jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során ez utóbbi körben akkor ítélte alkotmányellenesnek a jogalanyok közötti megkülönböztetést, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.; 35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197.; 30/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 130, 138–140. stb.].

Az indítványozó által támadott Áht. és NGMr. rendelkezéseinek személyi hatálya alá tartozó költségvetési szerveknél belső ellenőri tevékenységet végző természetes személyek nem tekinthetők azonos helyzetben lévő személyeknek az indítványozó által hivatkozott könyvvizsgálókkal és a számviteli szolgáltatást végzőkkel. A törvényalkotó éppen a különböző helyzetük (közszféra, magán-szféra) miatt szabályozta önállóan az Áht.-ban és az NGMr.-ben a belső ellenőrzésre és a belső ellenőrökre vonatkozó szabályokat. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában személyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha a jogalkotó valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy embercsoporttal történt összehasonlításban kezel hátrányosabb módon. [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146, 161–162.; 43/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 744, 745.; 397/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 786, 787.; 432/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 789, 792.; 719/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 769, 775.; 17/2000. (V. 26.) AB határozat, ABH 2000, 112, 115.; 624/E/1999. AB határozat, ABH 2002, 1023, 1035. stb.] Ezért az Alkotmánybíróság az Áht. 121/D. § (6) bekezdés a) pontja és a 121/D. § (9) bekezdésének érintett szövegrésze az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütköző alkot-

mányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

Az Áht. 121/B. § (1) bekezdése alapján a belső ellenőrzés a belső kontrollrendszer keretén belül működő független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje. A belső ellenőrzési tevékenység végzéséhez szükséges, naprakész ismeretek megszerzésének egyik feltétele – a költségvetési szerveknél belső ellenőrzési feladatkört ellátó személyek munkakörének összetettsége, feladatkörük jelentősége miatt – a belső ellenőrök továbbképzése és az ehhez kapcsolódó vizsga. A belső ellenőrök kötelező szakmai továbbképzését – az érintettek által kellő időben megismerhető és a felkészülésre lehetőséget adó módon – törvényi felhatalmazás, az Áht. 124. § (4) bekezdés l) pontja alapján az NGMr. szabályozza. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme sem állapítható meg, ezért az Áht. (5) bekezdés a) pontja és a 121/D. § (9) bekezdésének támadott szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e vonatkozásban is elutasította.

2. Az indítványozó szerint az Áht. 121/D. § (9) bekezdése idézett szövegrészében és az NGMr.-ben lévő szabályozás sérti az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésében meghatározott foglalkozás szabad megválasztásához való jogot.

Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a munkához és a foglalkozáshoz való alapjog tartalmát [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282, 285.; stb.] E határozataiban kifejtette, az alapjog tartalmán az egyénnek azt az alanyi jogát kell érteni, hogy az anyagi létét munkával biztosítsa. A munkához való jog azonban nem jelenti azt, hogy bárkinek is joga volna meghatározott foglalkozás gyakorlására. A 40/1997. (VII. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy „indokolt esetben az állam szigoríthatja, akár többször is valamely foglalkozásba kerülés feltételeit”. (ABH 1997, 282, 285.) Ez egyben azt is jelenti, hogy a foglalkozásban maradás feltételeinek szabályai is előre kiszámítható módon módosíthatók. „Bizonyos, az adott szakma jellegéhez szorosan kapcsolódó szintű végzettség, vizsgák, szakmai gyakorlat megkövetelése elvileg mindig szükséges feltétele lehet az egy foglalkozási ágba kerülésnek, illetve valamely szakma gyakorlásának.” (ABH 1997, 282, 285.) Az Alkotmánybíróság a pedagógusok kötelező továbbképzése kapcsán a 1333/B/1996. AB határozatában kifejtette: „A továbbképzésen való részvétel, illetve ezzel összefüggésben a követelményeknek megfelelő szintű teljesítése azt a célt szolgálja, hogy az egyes foglalkozást űzők naprakész, szinten

tartott ismeretekkel rendelkezzenek a saját foglalkozási területükre vonatkozóan, tudomást szerezhessenek és tájékoztatást kaphassanak a szakterületükön elért legújabb tudományos, kutatási eredményekről, új módszerekről stb. Az egyes foglalkozásokkal kapcsolatos ismeretanyag (szakismeret, tudományos ismeret) frissítésére a foglalkozástól, szakterülettől függően eltérő időközönként van szükség, és az elavult ismeretek alkalmazásának is más-más következményei lehetnek.” (ABH 2006, 1027, 1029.) Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság a könyvvizsgálók kötelező továbbképzése kapcsán a 851/B/1998. AB határozatában (ABH 2006, 1136, 1143–1144.) is megerősítette. A korszerű ismeretekkel rendelkező belső ellenőri személyi állomány megteremtése érdekében a magasabb képesítési követelmények előírása önmagában nem jelenti a foglalkozáshoz való jog sérelmét. Az Alkotmánybíróság az 40/1997. (VII. 1.) AB határozatában azt is kifejtette, hogy a képesítési feltételek szigorítása nem állíthat olyan objektív korlátokat, amelyek elzárják a teljesítés lehetőségét az adott foglalkozást választók elől. A feltételek teljesítése elvileg továbbra is nyitva kell, hogy álljon mindenki előtt, a feltételek akkor nem alkotmányosak, ha nem biztosítanak kellő időt az új helyzethez való alkalmazkodásra. „A munkavégzésre létesített jogviszony jellege nem érinti a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, hiszen csupán a foglalkozás gyakorlásának külső kereteit biztosítja, nem jelent a munkavállaló számára semmilyen akadályt a munka, foglalkozás megválasztásában és gyakorlásában (...)” (269/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 751–752.)

Az NGMr. 7. §-a alapján a belső ellenőrök a kötelező szakmai továbbképzésen az engedélykiadás évét követő évben, illetve azt követően két évente kötelesek részt venni. A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzőkre vonatkozó szakmai továbbképzésre vonatkozó szabályozást áttekintve az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az NGMr. – a belső ellenőrök szakmai továbbképzésének szabályait tartalmazó – 7-9. §-aiban meghatározott teljesítési határidő terjedő idő elégségesnek tekinthető az új jogi helyzethez való alkalmazkodáshoz. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Áht. 121/D. § (9) bekezdésének támadott szövegrésze és az NGMr. indítványozó által támadott rendelkezései e vonatkozásban nem sértik az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését.

3. Az indítványozó álláspontja szerint az Áht. 121/D. § (9) bekezdésének indítvánnyal érintett szövegrésze és (10) bekezdése és az NGMr. az Alkotmány 8. § (2) bekezdését is sérti a foglalkozáshoz való alapjog korlátozása miatt. Az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdéséből következően a foglalkozáshoz való jog alkotmányos alapjog. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonat-

kozó szabályokat a törvény állapítja meg, az alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság már több döntésében, így elvi jelleggel a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra is, hogy „nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. Valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához is. Közvetett és távoli összefüggés esetében azonban elegendő a rendeleti szint is.” (ABH 1991, 297, 300.)

Az Áht. 121/D. § (10) bekezdése és az NGMr. arra utal, hogy költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet csak a belső ellenőrök nyilvántartásába felvett személy végezhet. Az Áht. 121/D. § (6) bekezdés a) pontja alapján a nyilvántartásból törölni kell azt, aki az Áht. 121/D. § (9) bekezdés szerinti továbbképzésen nem vesz részt, akinek részvételét a továbbképzésben közreműködő szervezet nem igazolja, illetve aki nem tudja kimenteni a továbbképzésben való részvételének hiányát, továbbá a (9) bekezdésben előírt vizsgakötelezettségét nem teljesíti. Az Alkotmánybíróság a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában már felhívta a figyelmet arra, hogy „a vizsgák megkövetelése elvileg mindig szükséges feltétele egy foglalkozási ágba kerülésnek, hacsak nem tökéletesen szakképzetlen segédmunkásról van szó”. (ABH 1994, 117, 123.) A költségvetési szervnél belső ellenőrzési tevékenységet végzőket érintő képzési és nyilvántartási kötelezettségek garanciális jelentőségű szakmai és célszerűségi szempontokon alapulnak, amelyek a foglalkozáshoz való alkotmányos alapjog lényeges tartalmával csak távoli összefüggésben vannak. Ezért az Alkotmánybíróság az Áht. 121/D. § (9) bekezdésének támadott szövegrésze, (10) bekezdése és az NGMr. rendelkezéseit nem tekintette az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésébe ütközőnek, ezáltal a 8. § (2) bekezdése megsértésének, ezért az alkotmányellenességük megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

4. Az indítványozó kifogásolta továbbá, hogy a belső ellenőrök az engedélyezési eljárásért, a nyilvántartásba vett adatok módosításáért, törléséért igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni, illetve a kötelező szakmai képzés finanszírozása a belső ellenőrök számára anyagi hátrányt jelent, amely szintén sérti a munka és a foglalkozás szabad megválasztásának jogát.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Áht. 121/D. § (10) bekezdése és az 70/B. § (1) bekezdése között alkotmányjogilag értékelhető összefüggés nem állapítható meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya az indítvány elutasítását eredményezi, ezért az Alkotmánybíróság az

Áht. 121/D. § (10) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt e vonatkozásban elutasította.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 710/B/2010. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 1. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény 1. § (1) bekezdésével és a 25. §-ával összefüggésben előterjesztett mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó a tervező- és szakértő mérnökök, valamint építészek szakmai kamaráiról szóló 1996. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 1. § (1) bekezdésnek kérte az alkotmányossági vizsgálatát. Álláspontja szerint az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt jogegyenlőség követelményét sérti, hogy az engedélyhez és névjegyzékbe vételhez kötött önálló mérnöki, illetve építészeti tervezői és műszaki szakértői tevékenység csak kötelező kamarai tagság alapján folytatható.

Az indítványozó által vizsgálni kért Tv. 1. § (1) bekezdése meghatározza azon tevékenységek körét, amelyek csak kamarai tagság keretében folytathatók. A Tv. 25. §-a azonban kinyitja a taggá válás lehetőségét mindazok számára, akik az adott szakterületnek megfelelő szakirányú képzést nyújtó egyetemen vagy főiskolán szerzett oklevéllel, vagy ezzel egyenértékű diplomával rendelkeznek. E személyi kör is a kamara teljes jogú tagja és tisztségviselője lehet, részt vehet a döntések meghozatalában. Így könnyen előáll az a helyzet, hogy pusztán az alapvégzettséggel rendelkezők – akik az adott tevékenységet lehet, hogy nem is gyakorolják – döntenek (illetve részt vesznek a döntésekben) azokat érintően is, akiknek (a megélhetésüket jelentő) munkavégzéséhez elengedhetetlen a kamarai tagság. Ezáltal a mérnöki kamarákba – mint közös érdekképviselői szervezetekbe – egymással ellentétes érdekű személyek kerülnek egy platformra. Az indítványozó kifejtette, hogy pl. egy beruházó mérnök szabadon eldöntheti, hogy belép a kamarába vagy sem, ha viszont belép, akkor részt vehet a kötelező tagságú kollégáját érintő döntéshozatalban is.

A fentiek alapján az indítványozó a Tv. 1. § (1) bekezdésében előírt kötelező tagságot a diszkrimináció tilalmába ütközőnek tartja, véleménye, hogy „[egy] befogadásra ennyire nyitott szervezet mellett a kötelező tagság intézménye ... sérti az Alkotmány 70/A. §-t”.

Az indítványozó másodlagosan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kezdeményezte, mert véleménye szerint a Tv. 1. § (1) bekezdésébe foglalt kötelező tagság és a Tv. 25. §-ában található lehetőség kamarai tagság elérésére, ellentétben áll a kamarai működés lényegét adó öngazgatás elvével. Szabályozási hiány véleménye szerint azért áll fenn, mert a Tv. szerinti kamarák azzal, hogy kötelező és nem kötelező tagok is vannak bennük, más szervezeti formát (pl. egyesülési jog alapján létrejött szervezetet) igényelnek, nem kamarát.

### II.

1. Az Alkotmány indítványozó által felhívott rendelkezése:

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve

az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.

(2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

2. A Tv. jelen ügyben érintett szabályai szerint:

„1. § (1) Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvényben meghatározott építészeti-műszaki tervezési, tervellenőri, településtervezési, valamint építésügyi műszaki szakértői és településrendezési szakértői, továbbá – ha az adott tevékenységet szabályozó külön törvény úgy rendelkezik – más, törvényben vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendeletben engedélyezéshez kötött, építésüggyel összefüggő tevékenységet (a továbbiakban együtt: mérnöki, illetve építészeti tevékenység) – a (3) és (4) bekezdésben, illetve kormányrendeletben foglaltak kivételével – csak az folytathat, aki az e törvényben szabályozott kamarai tagsággal rendelkezik.

(2) A mérnöki, illetve építészeti tevékenységet a kamara tagja az ország egész területén végezheti.

(3) Az érintett személy lakóhelye, illetve az adott szakterület szerint illetékes kamara – külön kormányrendeletben meghatározott feltételekkel – engedélyezheti, hogy az adott tervezési szakterület tekintetében szakirányú felsőfokú végzettséggel és szakmai gyakorlattal rendelkező személy kamarai tagság kötelezettsége nélkül, kivételes esetben saját maga vagy a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozói számára építészeti-műszaki tervet készítsen.

(4) Kamarai tagság nélkül végezhetnek mérnöki, illetve építészeti tevékenységet azok a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerint a szabad szolgáltatásnyújtás jogával rendelkező személyek, akik szakmájukat – a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről szóló törvény rendelkezéseire figyelemmel – határon átnyúló szolgáltatásnyújtás keretében kívánják gyakorolni. Ezen személyekre e törvény etikai-fegyelmi rendelkezéseit a 34. §-ban meghatározott eltéréssel kell alkalmazni.

(...)

25. § (1) A kamarai tag az lehet, aki

a) magyar állampolgár, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, vagy

b) a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény hatálya alá tartozik, és Magyarországon lakóhellyel vagy tartózkodási engedéllyel rendelkezik, vagy

c) az a) és b) pont alá nem tartozó külföldi állampolgár nemzetközi egyezmény vagy viszonyosság alapján, és

d) nem áll büntetőeljárás vagy büntetőügyben hozott ítélet, illetőleg foglalkozástól való eltiltás hatálya alatt, illetve a büntetett előélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól mentesült,

e) a (3) bekezdésben meghatározott szakmai feltétellel rendelkezik,

(2) Az (1) bekezdés c) pontja szerinti viszonyosság fennállásáról a kamara nyilatkozik.

(3) A kamarai felvételre jogosító feltétel a szakterületnek megfelelő szakirányú képzést nyújtó egyetemen vagy főiskolán szerzett oklevél, vagy azzal egyenértékűnek elismert diploma.

(4)

(5) Nem tagadható meg a kamarai felvétele annak, aki az (1)–(3) bekezdésekben meghatározott feltételekkel rendelkezik, és nem esik a (6) bekezdésben foglalt tiltó rendelkezések hatálya alá.

(6) Nem vehető fel a kamarába:

a) akit a kamarából kizártak, a kizárástól számított 3 évig,

b) aki cselekvőképességet korlátozó vagy kizáró gondnokság alatt áll.

(7) A kamarai tag Magyarországon egyidejűleg a lakóhelye szerint illetékes területi mérnöki és területi építész kamara tagja is lehet.

(8) A kamarai tagot a választása szerinti – a szakképesítése, tevékenysége alapján meghatározott – szakmai tagozatba vagy tagozatokba is fel kell venni.”

### III.

Az indítvány az alábbiak miatt nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság már több döntésben foglalkozott a különböző kamarák, mint köztestületek közjogi státuszával [az ügyvédi kamarát a 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127.; a gazdasági kamarát a 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249.; az orvosi kamarát a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263.; a tervező- és szakértő mérnökök, valamint az építészek kamaráit a 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 282.; az állatorvosi kamarát a 21/1998. (V. 27.) AB határozat, ABH 1998, 165.; a magánnyomozói kamarát a 3/2001. (I. 31.) AB határozat, ABH 2001, 68., a vadász kamarát a 41/2002. (X. 11.) AB határozat érintette]. E döntések alapvetően a kötelező kamarai tagság, s tagdíjfizetési kötelezettség kérdéseivel foglalkoztak. A kamarák alkotmányi státuszát érintően az Alkotmánybíróság már az első kamarai határozatában rögzítette, hogy „a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, szakmai kamarát és írhatja elő a kötelező köztestületi tagságot. A köztestületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságból folyó önkéntes csatlakozás jogát.” [22/1994.

(IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 129.] Az Alkotmánybíróság a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában – többek között – rámutatott, hogy „[a] köztestület a helyi önkormányzatok mellett az önkormányzás egy másik, önálló válfaját, a testületi önkormányzatot valósítja meg. Közfeladatnak minősül az is, ha az állam egy adott szakma teljeségét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából hoz létre köztestületet úgy, hogy az e feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan testületi önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja. E két utóbbi feladat megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal él a köztestület; a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek. (...) A szakmai kamarák a hagyományos szabad foglalkozások önkormányzatai. Ezeket a hivatásokat a magas szintű, speciális képesítés, a szolgáltatások személyes teljesítése és az azokat igénybe vevő féllel szembeni bizalmi viszony, a részletesen kidolgozott és a testületi önkormányzat által kikényszerített etikai szabályok jellemzik.” (ABH 1997, 268, 269.)

Jelen ügyben az indítványozó azért kéri a kötelező kamarai tagságot előíró Tv. 1. § (1) bekezdésének a megsemmisítését, mert a mérnöki és építészeti tevékenységgel foglalkozó kamarák (konkrétan: a Magyar Mérnöki Kamara és a Magyar Építész Kamara) tagja lehet az is, aki mérnöki vagy építészeti tevékenységet nem végez, de a szakterületnek megfelelő szakirányú képzést nyújtó egyetemen vagy főiskolán szerzett oklevéllel, vagy azzal egyenértékűnek elismert diplomával rendelkezik. Így a kamarai öngazdálkodás keretében meghozott döntésben nemcsak azok a tagok vehetnek részt, akiknek tagsága kötelező, hanem ezen utóbbi személyi kör is. Az indítványozó szerint a kötelező és nem kötelező tagsággal részt vevők között az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző alkotmányellenes megkülönböztetés valósul meg, amelynek megszüntetését a kötelező tagságot előíró rendelkezés megsemmisítése útján kéri.

2. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány 70/A. §-ába ütköző alkotmányellenes megkülönböztetés nem valósul meg pusztán azért, hogy kamarai tagok lehetnek azok is, akiknek bár a rendszeres kereset biztosító tevékenységéhez nem szükséges a kötelező kamarai tagság, viszont a szakterületnek megfelelő szakirányú képzést nyújtó egyetemen vagy főiskolán szerzett oklevéllel, vagy azzal egyenértékűnek elismert diplomával rendelkeznek. Ez a kötelező tagsággal rendelkezők vonatkozásában nem valósít meg alkotmányellenes megkülönböztetést. A szabályozási koncepció szempontjából a kötelező tagsággal rendelkezők alkotnak önálló csoportot. A Tv. 1. § (1) bekezdése rendelkezik a kötelező kamarai tagságról, s ez felöleli az építési folyamat egészét, nevezetesen az építészeti-műszaki tervezési tevékenységet, a tervellenőrzést, a településtervezést, valamint az ezekhez is kapcsolódó szak-

értői (építésügyi műszaki szakértői és településrendezési szakértői) tevékenységet. Ehhez igazodnak az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvénynek (a továbbiakban: Étv.) a 2009. évi LVII. törvénnyel megállapított 33/A, illetve 38/A.–39/A. §-ai, amelyek alapján az építési folyamat egyéb résztvevőinek (építésügyi igazgatási szakértő, tervellenőr, valamint beruházás lebonyolító, energetikai tanúsító, vállalkozói kivitelező) tevékenységét a névjegyzéket vezető szerv engedélyéhez, vagy a névjegyzéket vezető szervhez történő bejelentéshez köti. A Tv. 3. § (1) bekezdés a) pontja szerint a területi kamara – többek között – vezeti a névjegyzéket, ez a kamarai tevékenység a kamara közfeladatai közé tartozik.

A Tv. mindezekon kívül is lehetővé teszi a kötelező kamarai tagság jogszabályi előírását, a Tv. 1. § (1) bekezdése értelmében – ha az adott tevékenységet szabályozó külön törvény úgy rendelkezik – nemcsak az Étv.-ben, hanem más törvényben vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendeletben engedélyezéshez kötött, építésüggyel összefüggő tevékenység is csak kötelező kamarai tagság mellett folytatható.

Mindezekhez képest a Tv. 25. § (1) bekezdés e) pontja, illetve (3) bekezdése alapján kamarai tag lehet az is (nem kötelező jelleggel), aki a szakterületnek megfelelő szakirányú képzést nyújtó egyetemen vagy főiskolán szerzett oklevéllel, vagy azzal egyenértékűnek elismert diplomával rendelkezik. Ez a személyi kör – azaz, akik a tagságot önként vállalják – nem vehető egy tekintet alá azokkal, akiknek a kamarai tagsága kötelező. Abból következően, hogy az önkéntes tagok eltérő tevékenységet folytatnak (mint amihez a kötelező tagság szükséges), eltérő foglalkozási szabályok alapján is tevékenykednek, ezért e körben a mérnöki, építészeti hivatás sajátos szakmai (a szakma öngazdálkodási) követelményei kevésbé vagy egyáltalán nem érvényesülnek. Az Alkotmánybíróság legutóbb az 51/2011. (VI. 24.) AB határozatában összefoglalóan rámutatott: „[a] diszkrimináció vizsgálatának előkérdése tehát, hogy az alapjoggal, illetőleg az alapjognak nem minősülő egyéb joggal kapcsolatban állított megkülönböztetés egymással összehasonlítható alanyi körre vonatkozik-e. Az Alkotmánybíróság 432/B/1995. AB határozata értelmében ugyanis az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint »[s]zemélyek közötti diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon« (ABH 1990, 78., ABH 1991, 162., ABH 1994, 744.). (ABH 1995, 789, 792.)” (ABK 2011, június, 561, 562.)

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy a Tv. 1. § (1) bekezdése az Alkotmány 70/A. § szempontjából nem vet fel megalapozott alkotmányossági problémát, így az e törvényhely megsemmisítésére irányuló kérelmet elutasította.

Az Alkotmánybíróság végül megjegyzi, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 65. § (3) bekezdés második mondata szerint: „[a] köztestület a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket öngazgatása útján érvényesíti”. Így az öngazgatás körébe tartozó belső szabályozás kérdése, hogy a nem kötelező kamarai tagok milyen jogosítványokkal rendelkeznek a kötelező kamarai tagokat érintő köztestületi döntések meghozatalában.

#### IV.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmány sértés vizsgálatát is kezdeményezte. Kifejtette, hogy ha az Alkotmánybíróság nem semmisíti meg a Tv. 1. § (1) bekezdését akkor e szabály és a Tv. 25. §-ában foglalt rendelkezés ellentétben áll a Tv. preambulumban szereplő öngazgatás elvével. Javasolta, hogy a Tv.-ben szabályozott kamarák az egyesülési jog alapján létrejött érdekképviselőkké alakuljanak át.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság hivatalból vagy bárki indítványára azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta, és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére. Az Alkotmánybíróság e hatáskörét számos szempontból értelmezte, ennek során – többek között – megállapította, hogy az Abtv. alapján a jogi szabályozás hiányosságai miatt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának csak akkor van helye, ha a jogi szabályozás hiánya miatt alkotmányellenes helyzet keletkezett, a jogalkotói mulasztásnak és az alkotmányellenes helyzetnek együttesen kell fennállnia. [35/2004. (X. 6.) AB határozat, ABH 2004, 504, 508.]

Mindezekből következik, hogy az indítványozónak – mint más alkotmánybírói hatáskörben való eljárás esetén is – valószínűsíteni kell az alkotmányellenes helyzet fennállását. Jelen ügyben az indítvány az Abtv. 49. §-ába foglalt mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására vonatkozóan az alkotmány sértés megállapítására határozott kérelmet nem tartalmaz (csupán a törvényen belüli ellentmondásokra utal).

Az indítvány jelen ügyben nem tartalmaz az alkotmány sértésre utalással az Abtv. 22. § (2) bekezdés szerinti határozott kérelmet az Abtv. 49. §-ában foglalt eljárás érdemi lefolytatására. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § d) pontja utolsó fordulata szerint az Alkotmánybíróság az indítványt visszautasítja, ha az érdemben nem bírálható el.

Ennek alapján az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség vizsgálatára irányuló indítványt visszautasította.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

## 58/B/2011. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 20. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 20. § (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítésére kérte. A támadott jogsza-

bály arra az esetre tartalmaz rendelkezést, amennyiben az ügyvéd kamarai tagsága – más okok mellett – a kamarai tagdíj megfizetésének hiánya miatt szűnik meg; ilyen esetben újbóli kamarai felvételre irányuló kérelmet kizárólag a tagság megszűnéséről szóló döntés jogerőre emelkedésétől számított egy éven túl enged benyújtani. Az indítványozó arra hivatkozott, hogy a tagdíj és a felelősségbiztosítás díjának késedelmes megfizetéséhez fűzött szankció szerzett jogokat sért, az esélyegyenlőség sérelmére vezet, továbbá sérti a munkához való jogot, mivel legalább egy évre lehetetlenné teszi, hogy az ügyvédi hivatást válassza a fizetést elmulasztó személy. Ezek miatt kérte a támadott rendelkezés megsemmisítését.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint a Magyar Ügyvédi Kamara álláspontját.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„70/A. § (3) A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

„70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.”

2. Az Ütv. vizsgálatba bevont rendelkezései:

„13. § (1) Ügyvédi tevékenységet az végezhet, aki a kamara tagja, és az ügyvédi esküt letette.

(...)

(3) A kamarába – kérelmére – ügyvédként fel kell venni azt, aki megfelel a következő feltételeknek:

(...)

*e)* a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének tagja, vagy a kamara által elfogadott más felelősségbiztosítása van,

*g)* nem esik a (4) bekezdésben felsorolt kizáró okok alá.

(4) Nem vehető fel a kamarába az,

(...)

*g)* akinek a kamarával vagy a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületével szemben lejárt tagdíjtartozása van.

(5) A (3) bekezdés *e)* pontjában foglalt feltétel az irodai tagként felvételét kérő esetén a 68. § (2) bekezdésének *c)* pontja szerinti felelősségbiztosítással teljesül.

(6) A kamarába fel kell venni azt az európai közösségi jogászt is, aki megfelel a 89/F. § (1) bekezdésében foglalt feltételeknek.

(7) A (3) bekezdés *d)* pontjában foglalt joggyakorlatok időtartamát együttesen kell figyelembe venni.”

„20. § (2) Az ügyvéd kamarai tagságát a kamara megszünteti, ha az ügyvéd

*a)* a 13. § (3) bekezdésében felsorolt feltételeknek nem felel meg,

*b)* a kamarai tagdíjfizetési kötelezettségét felszólítás ellenére nem teljesítette,

*c)* a 6. §-ban foglalt összeférhetlenséget felszólítás ellenére nem szüntette meg,

(...)

(3) A kamara a (2) bekezdés *b)* és *c)* pontja esetén írásban felszólítja az ügyvédet, hogy fizesse be a tagdíjat, illetve a 6. §-ban szabályozott összeférhetlenséget 30 napon belül szüntesse meg. A (2) bekezdés *c)* pontja esetén a kamara összeférhetlenségi bizottságának állásfoglalását be kell szerezni.

(4) A kamarai tagság megszüntetése iránti eljárásra a 15. §-t kell alkalmazni. A megszüntetésről szóló határozat – fellebbezésre tekintet nélkül – előzetesen végrehajtható.

(5) Ha az ügyvéd kamarai tagsága a (2) bekezdés *a)* és *b)* pontjában szabályozott okból szűnt meg, az újbóli kamarai felvételre irányuló kérelem a kamarai tagság megszűnéséről szóló határozat jogerőre emelkedésétől számított 1 év elteltével nyújtható be.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság áttekintette azokat a rendelkezéseket, amelyek azt az esetet szabályozzák, amikor a kamarai tagdíj és az ügyvédi felelősségbiztosítás díjának megfizetésére nem kerül sor. Ennek kapcsán megállapította, hogy az ügyvéd kamarai tagságának létesítéséhez és fenntartásához kamarai tagdíj fizetésére kötelezett, amelynek összegét a területi kamara elnöksége határozza meg [Ütv. 106. § (2) bek. *j)* pont]. Nem vehető fel a kamarába az, akinek a kamarával szemben lejárt tagdíjtartozása van [Ütv. 13. § (4) bek. *g)* pont]. Az ügyvéd kamarai tagsága megszűnik, ha a kamarai tagdíjfizetési kötelezettségét felszólítás ellenére nem teljesítette [Ütv. 20. § (2) bek. *b)* pont]; ilyen esetben a kamara a megszűnésről szóló döntés meghozatala előtt írásban felszólítja az ügyvédet a tagdíj megfizetésére [Ütv. 20. § (3) bek.].

Az ügyvéd kamarai tagfelvétel iránti kérelmében azt is igazolni köteles, hogy a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének tagja, vagy a kamara által elfogadott más felelősségbiztosítása van [Ütv. 13. § (3) bek. *e)* pont; 13/A. § (1) bek. *a)* pont]. Az sem vehető fel a kamarába, akinek a kamarával vagy a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületével szemben lejárt tagdíjtartozása van [Ütv. 13. § (4) bek. *g)* pont]. Továbbá: az ügyvéd kamarai tagságát a kamara megszünteti, ha az ügyvéd a 13. § (3) bekezdésében felsorolt feltételeknek nem felel meg [Ütv. 20. § (2) bek. *a)* pont], ezek között: a Ma-



gyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének nem tagja, vagy a kamara által elfogadott más felelősségbiztosítása nincs [v.ö.: Ütv. 13. § (3) bek. e) pont].

2. Az indítványozó – leghatározottabban – a munkához való jog sérelmét hozta fel, érvelése szerint a „munkához való jog nem csupán alapvető anyagi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a foglalkozás gyakorlásának garantálását is jelenti.” Az indítványozó aránytalanul súlyos szankciónak tekinti, hogy a tagdíj vagy biztosítási díj fizetésének elmaradása legkevesebb egy éves hivatalvesztést eredményez.

„A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően.” [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.]

Az ügyvédi hivatás gyakorlását kamarai tagsághoz kötő előírás kapcsán fejtette ki az Alkotmánybíróság, hogy „az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának szabályai, a foglalkozás gyakorlásának körében az ügyvédre háruló köteleességek és feladatok törvényben szabályozott normatív előírások. Ezek olyan szabályok tehát, amelyek az ügyvédi foglalkozás kereteit határozzák meg és tartalmát érintik. Az ügyvédi foglalkozás megválasztása ezeknek a szabályoknak az elfogadását jelenti. Ha tehát valaki az ügyvédi pályát választja, aláveti magát ezeknek az előírásoknak.” [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 131–132.]

Nem elég kamarai taggá válni, vállalni kell minden ebből folyó kötelezettséget, amelyek az ügyvédi hivatás gyakorlásához szükségesek. Az ügyvéd köteles a reá irányadó hivatási szabályok megtartására, amelynek ellenőrzését a szakmai kamara végzi. A kamarai tagdíj fizetése azt szolgálja, hogy az Alkotmánybíróság által intézményi garanciaként elismert ügyvédi kamara működőképességét, ezáltal az ügyvédség (ön)ellenőrzésének a képességét fenntartsa. A felelősségbiztosítási díj megfizetése, a felelősségbiztosítási jogviszony fenntartása pedig az ügyfelek és az ügyvéd anyagi biztonságát hivatottak garantálni; a minden kamarai tagra kötelezően kiterjedő felelősségbiztosítási jogviszony híján az ügyvédi kamarába vetett közbizalom megrendüléséhez is vezethetne az esetleges fedezethiány adott esetben egy-egy ügyvéddel szemben támasztott kártérítési követelés esetén.

Az indítványozó által támadott azon jogkövetkezmény, mely szerint a tagság megszűnését kimondó határozat meghozatalától számított egy éven túl nyújtható be újabb felvételi kérelem a kamarához, indokoltságát az adja, hogy

ezen terhek kellő rendben történő fizetésének elmulasztása az ügyvédi kamara, mint intézményes garancia – az ügyvédi kar törvényességi önellenőrzési képességének – fenntartását veszélyeztetné. Az ügyvédi felelősségbiztosítás folyamatossága pedig az ügyvéd-ügyfél bizalom anyagi hátterét biztosítja állandó jelleggel, az ügyvéd azon képességét garantálja, hogy saját károkozó magatartása esetén az általa okozott jogsérelem orvoslására képes legyen. Amennyiben a tagdíj meg nem fizetése miatti kizárást nem követné a felvételi időkorlát, úgy kiüresedne a kamarai tagdíjtartozást szankcionáló kizárás intézménye. Ezért az Alkotmánybíróság megítélése szerint alkotmányjogi értelemben szükségesnek tekinthető az a hátrányos jogkövetkezmény, amely szerint a kizárást kimondó határozat meghozatalától számított egy éven túl nyújtható csak be újabb felvételi kérelem az ügyvédi kamarához.

A törvényi rendelkezés nem valósít meg aránytalan jogkorlátozást sem, mivel a jogászi hivatástól nem, csak az ügyvédi kamarai tagságtól, azt is csak átmeneti időre zárja el a tagdíj-, biztosítási díjfizetési fegyelmet elmulasztó ügyvédet. A tagdíjfizetési késedelembe esett ügyvédnek a felszólítást követően – az abban foglalt határidő lejártát követően is – módja van tagdíját megfizetni a soron következő ügyvédi kamarai elnökségi ülésig, ezzel kamarai tagságát fenntartva. Ehhez hasonlóan, az ügyvédi felelősségbiztosítási díj megfizetésének késedelme is elsődlegesen a díj megfizetésére való felszólítással jár, ezt követően tájékoztatják az ügyvédet a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 543. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményekről [ld. a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesülete biztosítási feltételeinek 5.12. pontját; [www.mubse.hu](http://www.mubse.hu)]. Csak ha e második felszólítás ellenére sem fizeti meg az esedékes díjat az ügyvéd, szűnik meg a szerződése a Ptk. 543. § (1) bekezdése alapján, s szűnik meg a kamarai tagság fenntartásának egyik feltétele [Ütv. 13. § (3) bek. e) pont]. A kamara – mint az ügyvédi kar törvényességi önellenőrző szervének – működőképessége a tagdíjak megfizetésének folyamatosságától függ. Ez, valamint az ügyvédi felelősségbiztosítás teljes körűségének a fenntartása – ezáltal az ügyfelek, valamint az ügyvédi karba vetett bizalom védelme – olyan érdek, amely az ügyvédi kamarai felvétel iránti kérelem – de nem a más jogászi hivatás választását – időleges, átmeneti jellegű korlátozását indokolja, és ez az alapjogi korlátozás az elérni kívánt cél fontosságával arányosnak tekinthető.

Mivel az Alkotmánybíróság nem állapította meg az Alkotmány 70/B. §-ának sérelmét, ezért az indítványt e részében elutasította.

3. Az indítványozó az esélyegyenlőség sérelmét is állította: a hivatásukat nehezebb anyagi körülmények között folytató ügyvédek esnek áldozatul az általa támadott jogszabálynak, míg az anyagilag biztos hátterű ügyvédek nem. Az indítványozó azonban nem állított olyan különb-

ségtételt, amely valamely jogszabályi előírásban nyilvánulna meg, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt e részében, valamint a szerzett jogokra vonatkozó részében – érdemi alkotmányos összefüggés hiányában – elutasította.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 149/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára, valamint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

1. Az Alkotmánybíróság a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 4. § a) pontja „beleértve a védett természeti értéket is” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről

szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelettel összefüggésben benyújtott, alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelet alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

1. Az indítványozók mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérték a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- és állatfajok közzétételéről szóló 13/2001. (V. 9.) KöM rendelettel (a továbbiakban: Mr.) összefüggésben, mert álláspontjuk szerint a jogszabály megalkotásakor a miniszter nem tett maradéktalanul eleget a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 22. § a) pontjában, 24. § (2) és (3) bekezdésében, valamint 85. § (2) bekezdés 5. és 7. pontjaiban előírt jogalkotási kötelezettségének. Az indítványozók szerint a mulasztás abban nyilvánul meg, hogy a miniszter nem a Tvt. felhatalmazó és védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelően alkotta meg a rendeletet. Úgy vélik, hogy a védett- és fokozottan védett növény és állatfajok megállapítása – az élőhelyek azonosítása és védetté nyilvánítása nélkül – önmagában nem hozza létre a kiemelt természetvédelmi oltalmat, ugyanis „élőhely” nélkül sem „egyed (példány)”, sem „életközösség (társulás)” nem létezhet. Mivel az Mr. nem rendelkezik az élőhelyek védetté nyilvánításáról, így a szabályozás hiánya téves és önkényes jogértelmezéshez vezethet, ami nem egyeztethető össze az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményével. Az indítványozók rámutatnak arra, hogy a természetvédelmi eljárásokban a „védett növényfaj egyede” kifejezést az Mr. alapján a „védett természeti érték” kifejezéssel azonosítják, és ebből kifolyólag azokon a területeken is korlátozó rendelkezéseket írhatnak elő és természetvédelmi bírságokat is kiszabhatnak, amelyekben természetvédelmi oltalom nem áll fenn. Ezt az érvelésüket az indítványozók által felhozott konkrét példa – szerintük – kellően szemlélteti.

2. Az indítványozók kezdeményezték az Mr. megsemmisítését is. Indoklásul csak annyit hoztak fel, hogy a fentiekben kifejtett alkotmányellenességet előidéző jogalkotói mulasztás miatt az Mr. ellentétes az Alkotmány 2. §

(1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos elvével.

3. Az indítványozók ugyancsak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással a Tvt. 4. § a) pontjában a „beleértve a védett természeti értéket is” szövegrészének megsemmisítését is kérték. Az indítványozók szerint az általuk kifogásolt kifejezés alkalmazása téves jogértelmezéshez vezet, mert a védettség nem a Tvt.-ben meghatározott alapfogalmak alapján fennálló fogalom, hanem a védetté nyilvánítás során létrejövő jogi kategória, azaz „a jogalkotást megelőzően nem létező fogalom”. Ebben a minőségében a „védett természeti érték” nem illeszthető össze a Tvt. 4. § a) pontjában meghatározott természeti érték alapfogalmával, így nem lehet annak része.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezése:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

2. A Tvt. indítvánnyal támadott, illetve az indítvány elbírálásakor figyelembe vett rendelkezései:

„4. § E törvény alkalmazásában:

a) *természeti érték*: a természeti erőforrás [Kt. 4. § c) pont], az élővilág és a fennmaradásához szükséges életelen környezete, valamint más – e törvényben meghatározott –, természeti erőforrásnak nem minősülő környezeti elem [Kt. 4. § a) pont], beleértve a védett természeti értéket is;

b) *természeti terület*: valamennyi olyan földterület, melyet elsősorban természetközeli állapotok jellemeznek;

c) *természetes állapot*: az az élőhely, táj, életközösség, melynek keletkezésében az ember egyáltalán nem, vagy – helyreállításuk kivételével – alig meghatározó módon játszott szerepet, ezért a benne végbemenő folyamatokat többségében az önszabályozás jellemzi;

d) *természetközeli állapot*: az az élőhely, táj, életközösség, amelynek kialakulására az ember csekély mértékben hatott (természeteshez hasonló körülményeket teremtve), de a benne lejátszódó folyamatokat többségükben az önszabályozás jellemzi, de közvetlen emberi beavatkozás nélkül is fennmaradnak;

e) *védett természeti érték (természetvédelmi érték)*: e törvény vagy más jogszabály által védetté, fokozottan védetté nyilvánított – kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő – élő szervezet egyede, fejlődési alakja, szakasza, annak származéka, illetőleg az élő szervezetek életközösségei, továbbá barlang, ásvány, ásványtársulás, ősmaradvány;

f) *élő szervezet (élőlény)*: mikroorganizmusok, gombák, növények és állatok fajai, alfajai, változatai (a továbbiakban együtt: fajok);

g) *védett természeti terület*: e törvény vagy más jogszabály által védetté vagy fokozottan védetté nyilvánított (kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő) földterület; (...)

i) *élőhely*: az a meghatározható térbeli egység, ahol adott élő szervezet és állománya (populáció), vagy élőlények életközössége a természeti rendszerben előfordul és a kialakulásához, fennmaradásához, szaporodásához, tenyészéséhez szükséges környezeti feltételek adottak; (...)

„85. § (2) Felhatalmazást kap a miniszter, hogy rendeletben szabályozza

(...)

5. természeti érték védetté és fokozottan védetté nyilvánítását és a kiemelt oltalom feloldását;

(...)

7. az európai közösségi jogi aktusokban meghatározott védettségi kategóriába, illetve nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó növény- és állatfajok közül azokat, amelyek kiemelt oltalma szükséges, és az e fajokra vonatkozó részletes szabályokat;

(...)

3. A Tvt.-nek a megtámadott Mr. kibocsátásáról szóló felhatalmazó rendelkezésének az Mr. hatályban lépések (2001. május 17.) hatályos szövege:

„85. § Felhatalmazást kap a

(...)

b) miniszter, hogy rendeletben szabályozza a 24. § (1) és (2) bekezdéseiben, 28. § (7) bekezdésében, 29. § (1) és (3) bekezdéseiben, 30. § (2) bekezdésében, 36. § (4) bekezdésében, 44. § (3) bekezdésében, 48. § (2)–(3) és (5) bekezdésében, 49. § (2) bekezdésében, 51. § (4) bekezdésében, 52. § (1) bekezdésében, 53. § (5) bekezdésének első fordulataiban, 57. § (2) bekezdésében, 59. § (4) bekezdésének második mondatában, 66. § (3) bekezdésében, 67. § (3) bekezdésében, 69. § (3) bekezdésében, 78. § (3) bekezdésében,

(...)

foglaltakat.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. § (1) bekezdése szerint mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására akkor kerülhet sor, ha a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. „E törvényi rendelkezés alkalmazása során a két feltételnek – a mulasztásnak és az ennek folytán előidézett alkotmányellenes helyzetnek – együttesen kell fennállnia. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jog-

alkotói feladat elmulasztása akkor állapítható meg, ha a jogalkotó jogalkotási kötelezettsége konkrét jogszabályi felhatalmazásból ered, vagy valamely alapvető jog érvényesüléséhez magából az Alkotmányból szükségszerűen következik a jogszabály megalkotásának kényszere. A jogalkotó szerv jogszabály-alkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles tehát eleget tenni, ha azt észleli, hogy a hatás- és feladatkörébe tartozó területen jogszabályi rendezést igénylő kérdés merült fel, feltéve, hogy a szabályozást valamely alkotmányos jog érvényesülése vagy biztosítása kényszerítően megköveteli [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 86.]. Az állam jogalkotói kötelezettsége – ahogy erre az Alkotmánybíróság a 37/1992. (VI. 10.) AB határozatában (ABH 1992, 227, 231.) rámutatott – következhet az Alkotmányból kifejezett rendelkezés nélkül is, ha valamely alkotmányos alapjog biztosítása ezt feltétlenül szükségessé teszi” [1395/E/1996. AB határozat, ABH 1998, 667, 669.].

2. Az indítványozók állítása szerint az Mr.-rel összefüggésben azért áll fenn az alkotmányellenes jogalkotói mulasztás, mert az nem szabályozza a Tvt. 22. § a) pontjában, 24. § (2) és (3) bekezdésében, valamint a 85. § (2) bekezdése 5. és 7. pontjában foglaltakat. Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy az Mr. tárgyi hatálya megfelel-e a Tvt.-nek az Mr. kibocsátására vonatkozó felhatalmazó rendelkezésnek. Az Mr. – annak kezdő mondata szerint – a Tvt. 24. §-ának (2) bekezdésében, 69. §-ának (3) bekezdésében, továbbá 85. §-ának b) pontjában kapott felhatalmazás alapján került megalkotásra. A felhatalmazó rendelkezésnek az Mr. kibocsátásakor és a jelenleg hatályos szövege – az indítványozó ez utóbbira hivatkozik – közötti összevetés alapján megállapítható, hogy az Mr.-rel szemben nem is támasztható az a követelmény, hogy a Tvt. 22. § a) pontjában és a 24. § (3) bekezdésében foglaltakat szabályozza. A Tvt. 24. § (2) bekezdése az Mr. megalkotásakor az alábbi rendelkezést tartalmazta: „A miniszter rendeletben nyilvánítja védetté, illetve fokozottan védetté a természeti értéket (pl. vadon élő szervezetet, életközösséget), továbbá fokozottan védetté a területet.” Eszerint a miniszter arra kapott felhatalmazást, hogy egyrészt a természeti értéket (pl. vadon élő szervezetet, életközösséget, beleértve – az indítványhoz kötötten – a védelem alá eső növényfajokat is) védetté, illetve fokozottan védetté nyilvánítsa, másrészt pedig a Tvt. 23. § (5) bekezdésében előírt követelményeknek (ti.: „Ha védett természeti érték, terület védelme csak különleges intézkedésekkel biztosítható, a természeti értéket, területet vagy annak egy részét fokozottan védetté kell nyilvánítani.”) megfelelő természeti területet fokozottan védetté nyilvánítsa. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy egy természeti terület „csak” védetté nyilvánítására a miniszter országos jelentőségű terület esetében jogosult, a helyi jelentőségű terület védetté nyilvánításáról a települési (fővá-

rosi) önkormányzat adhat ki rendeletet [Tvt. 24. § (1) bekezdése].

Hivatkozással a Tvt. 8. § (1) bekezdésére, mely szerint „[a] vadon élő szervezetek, továbbá ezek állományai, életközösségei megőrzését élőhelyük védelmével együtt kell biztosítani”, továbbá a Tvt. 22. § a) pontjára, mely szerint „[k]iemelt oltalmuk biztosítása érdekében védetté kell nyilvánítani a tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági és más közérdekből, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából arra érdemes vadon élő szervezeteket, életközösségeiket, továbbá termő-, tartózkodó-, élőhelyeiket”, az indítványozók azt a következtetést vonják le, hogy az élő szervezetek és azok élőhelyei természeti területként történő védetté nyilvánításáról azonos miniszteri rendeletben kell rendelkezni. Az alkotmányellenes jogalkotói mulasztás tehát szerintük abban áll, hogy az Mr. nem rendelkezik az élőhelyek védetté nyilvánításáról, vagyis „a miniszter nem a Tvt. felhatalmazó és védetté nyilvánításra rendelkezéseinek megfelelően alkotta meg a rendeletet”.

A Tvt. „Természeti területek és értékek kiemelt oltalma” c. III. Részében foglalt rendelkezéseit, valamint a hivatkozott felhatalmazó rendelkezését vizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tvt. felhatalmazó és egyéb rendelkezései nem juttatnak kifejezésre olyan jogalkotói követelményt, mely szerint mind az élő szervezetek, mind azok élőhelyeinek védetté nyilvánítását egységes miniszteri rendeletben kell szabályozni. Hivatkozik az Alkotmánybíróság arra, hogy a fentiekben kifejtettek szerint a helyi jelentőségű természeti területek védetté nyilvánításáról nem miniszteri, hanem önkormányzati rendeletben kell rendelkezni, továbbá arra is, hogy a Tvt. III. Részének a rendelkezései külön-külön szabályozzák a természeti értékek (élő szervezetek), illetve a természeti területek védetté nyilvánítását. A szabályozás elkülönítésére egyébként a Tvt. más rendelkezései is utalnak [„az egyes külön jogszabályokban meghatározott fajoknak és élőhelyeknek (...)” szövegrészt pl. a Tvt. 78/A. §-a, továbbá a 85. § (1) bekezdésének 10. pontja is tartalmazza]. Megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy a jogalkotói gyakorlat is egyértelműen alátámasztja azt, hogy természeti területek védetté nyilvánítása külön miniszteri rendeletek útján történik [legutóbb pl.: a 4/2009. (IV. 10.) KvVM rendelet, 15/2009. (IX. 17.) KvVM rendelet, 18/2009. (XI. 20.) KvVM rendelet, 71/2011. (VII. 27.) VM rendelet]. Végül arra is rámutat az Alkotmánybíróság, hogy a jelenleg hatályos felhatalmazó rendelkezés külön, 5. pontban szerepelteti „a természeti érték védetté és fokozottan védetté nyilvánítását és a kiemelt oltalom feloldását”, ezzel szemben a támadott Mr. tárgyi hatálya – ahogyan a címéből is kiderül – a 7. pontban foglaltaknak tesz eleget. Ez utóbbi szerint a támadott rendelet az európai közösségi jogi aktusokban meghatározott védettségi kategóriába, illetve nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó növény- és állatfajok

közül azokat, amelyek kiemelt oltalma szükséges, és az e fajokra vonatkozó részletes szabályokat tartalmazza.

Mindennek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotót az Mr.-rel összefüggésben az indítványozók által állított mulasztás nem terheli, ezért elutasította az ennek megállapítására irányuló indítványt.

3. Az indítványozók az Mr. megsemmisítését is kérték, amennyiben megállapításra kerül az általuk állított alkotmányellenes jogalkotói mulasztás. Miután az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmányellenes mulasztás megállapítására irányuló indítványt, a további vizsgálat mellőzésével elutasította az Mr. megsemmisítésére irányuló indítványt.

4. Az indítványozók ugyancsak az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmére hivatkozással a Tvt. 4. § a) pontjában a „beleértve a védett természeti értéket is” szövegrészének megsemmisítését is kérték az Indokolás I/3. pontjában ismertetett érveléssel. Az Alkotmánybíróság számos határozatában – először a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban – a jogalkotással szembeni követelményként határozta meg, hogy „[a] jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (ABH 1992, 59, 65–66.)

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság vizsgálata során megállapította, hogy a Tvt. 4. §-ában a jogalkotó a Tvt. által használt fogalmakat definiálta, éspedig kizárólag a Tvt. (és végrehajtása tárgyában kiadott jogszabályok) alkalmazása céljából. Az, hogy a Tvt. értelmében a „természeti érték” fogalma magába foglalja a „védett természeti érték” fogalmát is, olyan jogszabályszerkesztési technikának tudható be, mely szerint a jogalkotó minden, a természeti értékre vonatkozó jogszabály tárgyi hatályát a védett természeti értékre is kiterjeszteni kívánta, ezzel megkerülvén a felesleges jogszabály-ismétlést. A védett természeti érték fogalmát pedig a jogalkotó csak azokban a rendelkezésekben használta, amelyek kizárólag a természetvédelmi értékekre vonatkoznak. Jelen esetben a jogi nyelvezet esetleges eltérése más tudományági szakterminológiától nem sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság követelményét, minthogy a „természeti érték” fogalmának tartalma a Tvt. alkalmazása céljából egyértelmű, az a megismerhetőség és a normavilágosság tekintetében nem vet fel alkotmányos aggályokat.

Erre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította a Tvt. 4. § a) pontjában a „beleértve a védett természeti értéket is” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt is.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lenkovic Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 570/D/2011. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 307. §-ának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 307. §-ának alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapozott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

## I.

Az indítványozó – az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (2) bekezdésében meghatározott határidőben – a Fővárosi Bíróság 54. Pf. 631.123/2011/2. számú végzése ellen, a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 307. §-a alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt fordult alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz.

Az indítványozó – akinek gondnokság alá helyezés iránti keresetlevélét az első fokú bíróság végzésével idézés kibocsátása nélkül elutasította a Pp. 130. §-ára figyelemmel, majd fellebbezése alapján a Fővárosi Bíróság 54. Pf. 631.123/2011/2. számú végzése az első fokú bíróság végzését helybenhagyta – azért kérte az Alkotmánybíróságtól a Pp. 307. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert álláspontja szerint az nem fogalmaz egyértelműen abban a vonatkozásban, hogy szükséges-e a felperesnek a keresetlevélhez mellékelni az alperes születési anyakönyvi kivonatát, különösen abban az esetben, ha a felperes a keresetindítási jogosultságát saját születési anyakönyvi kivonatóval igazolta.

Ez az indítványozó szerint az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányos alapértékből fakadó normavilágosság követelményébe ütközik. Emellett hivatkozott arra is, hogy a Pp. 307. §-a nem felel meg az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sem, és sérti a tisztességes eljárásról, valamint azon belül a „nyilvános tárgyaláshoz való jogot”, mert az a keresetindítást egy, a felperes számára „beszerezhetetlen dokumentum” beszerzéséhez köti, az alperes születési anyakönyvi kivonatát ugyanis a felperes részére a hatóságok nem adják ki. Az indítványozó az Alkotmány sérülni vélt rendelkezései között megemlítette a 7. § (2) bekezdését, illetve a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (a továbbiakban: Jat.) 18. § (2) bekezdésébe ütközést is állított. Ezek sérelmére vonatkozóan azonban külön érdemi indokolást nem terjesztett elő.

Az alkotmányjogi panasz pontosításában az indítványozó kifejezetten hangsúlyozta, hogy indítványa nem a bírósági döntés felülvizsgálatára irányult, és nem kívánta kifogásolni a bírósági jogértelmezést sem. Az Alkotmánybíróságtól csak a Pp. 307. §-ának alkotmányosságai felülvizsgálatát kérte.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellette emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

2. A Pp. támadott rendelkezései:

„307. § (1) A gondnokság alá helyezés iránti keresetlevélben a 121. §-ban meghatározott adatokon kívül fel kell tüntetni azokat az adatokat is, amelyekből a keresetindításra való jogosultság megállapítható, illetve az alperes ingatlanvagyonára vonatkozó adatokat.

(2) A keresetlevélhez az előadott adatokat igazoló okiratokat mellékelni kell, így különösen az alperes ingatlanainak tulajdoni lapját. Ha a gyámhatóság a felperes, a keresetlevélhez csatolnia kell az alperes elmeállapotára vonatkozó szakorvosi véleményt, az alperes lakóhelyén készített környezet-tanulmányt, ideiglenes gondnokrendelés, illetve zárlat elrendelése esetén pedig az erre vonatkozó határozatot is.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a jogszabályi feltételeknek.

1.1. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlé az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az indítványozó ügyében a Fővárosi Bíróság a jogerős végzését 2011. március 16. napján hozta meg. Az indítványozó – postai úton – 2011. április 11. napján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát, amely ezért a hatvan napos határidőn belül benyújtottnak tekintendő.

1.2. Az Abtv. alapján az alkotmányjogi panasznak, mint konkrét normakontrollnak törvényi feltétele, hogy a jogerős döntésben szereplő, az indítványozó által vizsgálni kért jogszabályi rendelkezések alkalmazása során következzen be a jogsérelem. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz érdemi elbírálását kizáró tényezőnek tekinti azt, ha az indítványozó a panaszában olyan jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét állítja, amelyet az ügyében a jogerős döntést meghozó bíróság nem alkalmazott. [1050/D/1999. AB végzés, ABH 2005, 1581, 1582.; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1638.; 177/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1557, 1566.; 725/D/2004. AB határozat, ABH 2006, 1617, 1626.]

A Fővárosi Bíróság becsatolt 54. Pf. 631.123/2011/2. számú jogerős végzése tartalmazza, hogy a Pp. 307. § határozza meg a Pp. általános szabályai mellett azt, hogy mit kell tartalmaznia a gondnokság alá helyezési per megindításához szükséges keresetlevélnek; így e törvényhely alapján kell a keresetindítási jogosultságra vonatkozó adatokat

is megjelölni, figyelemmel a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 14. § (2) bekezdésében, illetve 15. § (2) bekezdésében foglaltakra is. Mindezek alapján megállapítható, hogy a Pp. 307. §-a alkotmányosságát vizsgálhat tárgyát képezheti.

2. Az indítványozó hivatkozott az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének sérelmére. Értelmezése szerint a Pp. támadott 307. § szabályozásának következményeként a keresetindításhoz a felperesnek – ha az nem a gyámhatóság – egy „beszerezhetetlen dokumentumot” (az alperes születési anyakönyvi kivonatát) kellene beszereznie, ezt pedig a tisztességes eljárásból való jog, illetve ezen belül a nyilvános tárgyalásból való jog sérelmének tartotta, mivel ez akadályt képezhet annak, hogy a keresetről érdemi bírósági döntés születne.

2.1. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van ahhoz, hogy valamely perben a jogait és kötelezéseit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában foglalkozott az Alkotmány 57. § (1) bekezdés tartalmának kibontásával. Az 59/1993. (XI. 29.) AB határozat – amelyben az Alkotmánybíróság megsemmisítette a Pp. 130. § (1) bekezdés *i)* pontjának korábban hatályos szövegét, amely szerint a bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül elutasította, ha megállapítható volt, hogy a felperes követelése nyilvánvalóan alaptalan vagy lehetetlen szolgáltatásra (megállapításra) irányult – kimondta, hogy „[a]z Alkotmánynak ez a rendelkezése, az eljárási garanciákon túl, a bírósághoz fordulás jogát foglalja magában. Az alapvető jogból következően az államra az a kötelezettség hárul, hogy – egyebek között – a polgári jogi jogok és kötelezettségek (a polgári joginak tekintett jogviták) elbírálására bírói utat biztosítson. Ez a rendelkezés azonban – az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére figyelemmel – nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot a perindításra.” Az 59/1993. (XI. 29.) AB határozat rögzítette azt is, hogy „[a] bírósághoz való fordulás alapvető joga nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. A személyek alanyai, alakítói és nem tárgyai, »elszenvedői« a bírósági eljárásnak. Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezéseiket elbírálja, (...) és arra is, hogy lehetőséget kapjanak a bírósági döntés alapjául szolgáló tényállással és jogi kérdésekkel kapcsolatban nyilatkozataik megtételére.” [59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.]

A 3/2006. (II. 8.) AB határozat azt is kimondta, hogy „A bírósághoz való jog egyik eleme a bírósághoz fordulás joga, abban az értelemben, hogy az érdekelt elérhesse, ügyét bíróság tárgyalja anélkül, hogy jogi vagy gyakorlati jellegű, visszaélészerű akadályok ebben megakadályoznák. A bírósághoz fordulás jogának alkotmányosan elfogadható korlátozásához alkotmányos cél kell és a korlátozás

mértékének e céllal ésszerű arányban kell állnia.” [3/2006. (II. 8.) AB határozat, ABH 2006, 65, 92.]

2.2. A Pp. 307. §-a azokat a többlet-kellékeket határozza meg, amelyekkel a gondnokság alá helyezés iránti keresetlevélnek – a Pp. 121. §-ában meghatározottakon felül – rendelkeznie kell. E körben írja elő a Pp. 307. § (1) bekezdése, hogy a keresetlevélben fel kell tüntetni azokat az adatokat is, amelyekből a keresetindításra való jogosultság megállapítható; illetve a 307. § (2) bekezdése azt, hogy az előadott adatokat igazoló okiratokat mellékelni kell. A keresetindításra való jogosultság külön igazolására a Ptk. 14. § (2) bekezdésének, illetve 15. § (2) bekezdésének rendelkezései miatt van szükség, amelyek taxatív módon felsorolják, hogy a cselekvőképességet korlátozó, illetve kizáró gondnokság alá helyezést kik kérhetik (a nagykorú személy házastársa, bejegyzett élettársa, egyeneságbeli rokona, testvére, a gyámhatóság, és az ügyész).

A Ptk. 14. § (2) bekezdésében, illetve a 15. § (2) bekezdésében meghatározott jogosulti kör számára a Pp. 307. § (1) bekezdése kifejezetten lehetővé teszi a keresetindítást, ezzel biztosítva a gondnokság alá helyezéssel kapcsolatos jogvita elbírálására a bírói utat, megteremtve a bírósághoz fordulás joga gyakorlásának lehetőségét és kereteit. E jogosulti kör tekintetében a bírósághoz fordulás jogának nem jelenti az alkotmányellenes korlátozást az sem, hogy a Pp. 307. § (2) bekezdése – ahogyan egyébiránt a Pp. 121. § (2) bekezdése is, a keresetlevél benyújtására és kellekre vonatkozó általános szabályok körében – megkívánja a keresetlevélhez az abban előadott adatokat (így a keresetindításra való jogosultságot) igazoló okiratok mellékelését is. A gondnokság alá helyezés iránti perekben csakúgy, mint a személyi állapot megváltoztatására irányuló perekben ugyanis annak a megkövetelése, hogy a keresetindításra jogosult a keresetlevélhez – pusztán állításán kívül – mellékelje is azt az okiratot, amely az ő keresetindítási jogosultságát igazolja, ezzel megalapozva perbeli legitimációját, a jogosultság nélküli, önkényes, illetve rosszhiszemű pervitel visszaszorításának, valamint a perbe vonni kívánt személy személyi állapota, minősége védelmének céljaiból szükséges, és e célokhoz mérten arányos (teljesíthető, gondos eljárásra készítő) kötelezettséget ró a keresetindításra jogosultra.

Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján megállapítja, hogy a Pp. 307. §-a – a bírósághoz fordulás joga tekintetében – nem sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdését, ezért az erre alapított indítványi elemet elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványi elemet. Az alkotmányjogi panasz – az Abtv. 48. § (1) bekezdés alapján és az Alkotmánybíróság e törvényi rendelkezést kibontó gyakorlata szerint [57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 272, 282.] – akkor bírálható el érdemben, ha az indítványozó megjelöli, konkrétan mely alapvető jogának sérelmét eredményezte az alkotmányos sértőnek tartott jogszabály alkalmazása. Önmagában ugyanis az Alkotmány 2. § (1) be-

kezdésére, illetve a jogbiztonságból következő normavilágosság követelményére történő hivatkozás a felülvizsgálat-hoz nem elegendő [676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 1140/D/2006. AB végzés, ABH 2008, 3578, 3580.]. Az indítványban megjelölt alapjog sérelmének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése megsértésének kapcsolatban kell állnia, amire az indítványban hivatkozni kell.

A jelen ügyben az alkotmányjogi panasz alapján megá-lapítható, hogy az indítványozó hivatkozott Alkotmány-ban biztosított jog sérelmére: a Pp. 307. §-a kapcsán azt ki-fogásolta, hogy az sérti az Alkotmány 57. § (1) bekezdésé-ben meghatározott tisztességes eljáráshoz, valamint azon belül a „nyilvános tárgyaláshoz való jogot”. Ugyanakkor az indítványozó jelen esetben az Alkotmány 2. § (1) be-kezdése, illetve 57. § (1) bekezdése között nem jelölt meg összefüggést, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére vonatkozó indítványi elemet az Al-kotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzé-tételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezet-be foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. ja-nuár, 3.) 29. § e) pontja alapján visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az Alkotmány 7. § (2) bekezdését a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIII. törvény 11. § (3) bekezdése 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte, a Jat. egészét pedig az Alkot-mánybíróság a 121/2009. (XII. 17.) AB határozatával [ABH 2009, 1013.] 2010. december 31. napjával megse-mmisítette. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen hivatkozásai tekintetében az alkotmá-nyossági vizsgálatot mellőzte.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

## 1245/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenessé-gének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 224/A. § a) pont első fordulata al-kotmányellenességének megállapítására és megsemmisí-tésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 224/A. § a) pont első fordulata alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól utólagos normakontroll keretében.

Az indítványozó ügyvéd azt sérelmezte, hogy a Vht. alapján ugyanaz a közjegyző készíti el a végrehajtás alap-jául szolgáló okiratot, ugyanő láthatja el azt végrehajtási záradékkal, végül kizárólagosan illetékes abban, hogy az általa készített és záradékolttal szemben előterjesztett, végrehajtási záradék törlése iránti kérelmet is elbírá-lja. Az indítványozó szerint az, hogy a közjegyző a saját maga által készített okiratot vizsgálja meg törvényességi szempontból, az Alkotmány 57. § (1) bekezdésének, azaz a tisztességes eljáráshoz való jognak a sérelmét eredmé-nyezi, ugyanis a támadott rendelkezés miatt sérül a „senki sem lehet a saját ügyének bírója alapelv”.

Emellett arra is hivatkozott, hogy mind a Vht.-nek, mind pedig a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény-nek (a továbbiakban: Kjö.) – ezen keresztül pedig a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvénynek (a további-akban: Pp.) – a közjegyző (bíró) kizárására vonatkozó sza-bályainak az értelmezéséből az következik, hogy a köz-jegyző ki van zárva az általa készített okirat záradékolásá-ból, valamint a záradék törléséből is. Ezáltal az indítvá-nyozó a törvények közötti fenti kollízió miatt a jogbizton-ság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmét is felvetette.

Mindezekre tekintettel a támadott jogszabályi rendelke-zés megsemmisítését kérte.

II.

1. Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelke-zései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokra-tikus jogállam.”



„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”

2. A Vht.-nak az indítvánnyal támadott rendelkezése:

„224/A. § Ha a bírósági végrehajtás elrendelése a közjegyző hatáskörébe tartozik, e rész rendelkezéseit az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:

a) a végrehajtást elrendelő bíróságon a közjegyzőt, a végrehajtást elrendelő bíróság által hozott határozat alatt a közjegyző által hozott határozatot kell érteni;

(...)”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság az 1423/B/2010. AB határozatában (a továbbiakban: Abh1.) – melyben az alkotmányossági vizsgálat tárgya nem a jelen ügyben támadott Vht.-beli rendelkezés, hanem a Vht. 23/C. §-a volt – az indítványozó által felvetett problémát már vizsgálta. Mivel azonban a vizsgálat a Vht.-nak nem a jelen indítványban támadott szabályára vonatkozott, „ítélt dolog” megállapításának nem volt helye. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben kifejtetteket jelen ügyre nézve is irányadónak tekinti az alábbiak szerint.

Az Abh1.-ben az indítványozó bíró a bírói függetlenség [Alkotmány 50. § (3) bekezdés] tartalmát kívánta kiterjeszteni a közjegyzőkre is, mint közhatalmi tevékenységet folytató személyekre. Ezt az értelmezést azonban az Alkotmánybíróság nem osztotta. „Ennek indoka egyrészt az, hogy maga az Alkotmány is szigorúan és következetesen – az Alkotmány X. fejezetében, melynek alcíme: a bírói szervezet – a bírák függetlenségéről rendelkezik és ezt a fogalmat nem terjeszti ki más személyekre, hivatásokra. Ugyanakkor a Kjö. 2. §-a rendelkezik a közjegyzők függetlenségéről (eljárása során csak a törvénynek van alávetve, nem utasítható, továbbá részrehajlás nélkül, hivatását személyesen gyakorolva köteles eljárni). Emellett külön szól a Vht. támadott [23/C. §] rendelkezésének (6) bekezdése arról, hogy amennyiben az okiratot készítő közjegyző kizárás vagy egyéb ok miatt nem járhat el, az eljáró közjegyzőt a területi közjegyzői kamara elnöke jelöli ki.

Emellett az Alkotmánybíróság megjegyzi: A Vht. 224/A. §-a értelmében, ha a bírósági végrehajtás elrendelése a közjegyző hatáskörébe tartozik, akkor a végrehajtást elrendelő bíróságon a közjegyzőt, a végrehajtást elrendelő bíróság által hozott határozat alatt a közjegyző által hozott határozatot kell érteni. Ez a Vht. 211. § (1) bekezdésével és 212. §-ával összhangban az alábbiakat jelenti:

– amennyiben a bíróság (közjegyző) az okiratot a törvény megsértésével látta el végrehajtási záradékkal, a végrehajtási záradékot törölni kell;

– a végrehajtást elrendelő bíróság (közjegyző) a végrehajtási lap visszavonását, illetőleg a végrehajtási záradék törlését bármelyik fél kérelmére, a végrehajtó jelentése alapján vagy saját kezdeményezéséből végzéssel bármikor elrendelheti.

A végzést kézbesíteni kell a feleknek, akik a végzés ellen fellebbezhetnek, melyet a közjegyző székhelye szerint illetékes megyei bíróság bírál el. Ez a bírói kontroll, valamint a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara feletti bírósági törvényességi felügyelet [Vht. 253/D. § (4) és (5) bekezdés] együttesen kellő mértékben garantálják a közjegyzői pártatlanságot.” (ABK 2011. február, 142, 143.)

2. Az Alkotmánybíróság utal a Vht. hatálybalépését megelőzően hatályos, a bírósági végrehajtásról szóló 1979. évi 18. törvényerejű rendeletet (a továbbiakban: Tvr.) vizsgáló 46/1991. (IX. 10.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) foglaltakra is. Ennek azért van jelentősége, mert a Tvr. nem tett elvi különbséget a bíróság és a közjegyző végrehajtható okiratai között, tehát a végrehajtható határozatok akkor hatályos rendszere nagyban hasonlított a Vht. jelenleg hatályos – az indítványozó által támadott – konstrukciójához.

2.1. Az Abh2.-ben az Alkotmánybíróság a Tvr.-rel kapcsolatban akként fogalmazott, hogy „[a] végrehajtó mind egyik okirat alapján lényegileg azonosan előírt eljárási cselekménysorozatot köteles végrehajtani. Az esedékes végrehajtási intézkedések szempontjából közömbös, hogy mely szerv a végrehajtó okirat kibocsátója. (...) A közjegyző által – általában nemperes eljárásokban – saját törvényes jogkörében hozott határozatokat ugyanolyan vagy aggálytalanul hasonló garanciális eljárások előzik meg, mint a bírósági határozatokat. A közjegyző saját közvetlen eljárásai alapján kiadott végzései és jóváhagyásai ezért a bíróság határozataival egyenlő hatályúak. A végrehajtást illetően sem lehet tehát alkotmány sértőnek tekinteni az általa kiállított végrehajtási lapoknak a bírósági végrehajtási lapok jogi és eljárási cselekménysorával való megegyezését” (ABH 1991, 211, 213–214.).

Bizonyos okiratok közjegyzői záradékolását azonban a testület alkotmány sértőnek találta, mert azt a hatályos szabályok alapján nem előzte meg a végrehajtás előfeltételeként megkívánt bírósági vagy garanciát nyújtó közjegyzői eljárás.

Összegezve, az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben a közjegyzői végrehajtás elrendelését akkor tartotta az alkotmányos előírásokkal összeegyeztethetőnek, amennyiben a záradékolást a közjegyzőnek a bírósági eljárásokhoz hasonló garanciákkal ellátott eljárása előzte meg.

2.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt tekintette át, hogy a Vht. jelenlegi rendszerében a végrehajtható okiratok közjegyző általi elkészítése, záradékolása és a záradék

törlése tekintetében megvannak-e az Abh2. által a fentiekben megjelölt, a bírósági eljáráshoz hasonló garanciák.

Különösen azért van ennek jelentősége, mert a Vht. 31/E. § (2) bekezdése értelmében a közjegyző eljárása – mint polgári nemperes eljárás – a bíróság eljárásával azonos hatályú. Ebben a vonatkozásban tehát a közjegyző eljárása és a közjegyzői határozatok a bírósági eljárással és a bírósági határozatokkal esnek egy tekintet alá.

Az Alkotmánybíróság az 1208/B/2010. AB határozatában a közjegyzők tevékenységét megvizsgálva az alábbi következtetésre jutott. „Az alkotmányelmélet és az Alkotmánybíróság gyakorlata azonban az igazságszolgáltatás fogalmát nem szűkíti le a fenti nyelvtani értelmezésre. Az említett tudományág az igazságszolgáltatás tágabb fogalmi körébe vonja az ún. quasi bíróságok [pl. állandó és eseti választottbíróságok, a helyi jegyző birtokvédelmi eljárása, a szabálysértési »bíráskodás«, közjegyzői jogszolgáltatás, illetve a fogyasztóvédelem területén a békéltető testület eljárása] jogszolgáltató tevékenységét is, amelyek szervezeti értelemben nem részei ugyan a bírósági szervezetrendszernek, de tevékenységük a bíróságokéhoz hasonló (kvázi igazságszolgáltatási vagy jogszolgáltatási) tevékenység. (...) A fentiekből következik tehát, hogy a bírói igazságszolgáltatással (ítélkezéssel) egyidejűleg más állami, esetenként nem állami szervek is elláthatnak jogszolgáltatást, igazságszolgáltatási jellegű, de nem ítélkező (non judicial) tevékenységet.” (ABK 2011. január, 41, 43–44.).

2.3. Tekintettel arra, hogy a közjegyzők határozatai a bíróságokéval azonos hatályúak, ezért a közjegyző által hozott határozatokkal szemben is érvényesülni kell a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének.

Ennek vizsgálata során az Alkotmánybíróság először a végrehajtható okiratok fajtái, valamint a végrehajtás általános és különös feltételeit tekintette át.

A Vht. 10. §-a *a)–h)* pontokban sorolja fel a végrehajtható okiratokat. A 10. § *b)* pontja szerint végrehajtható okiratnak minősül az olyan okirat, amelyet a bíróság vagy a közjegyző végrehajtási záradékkal látott el.

A végrehajtás *általános* feltételeit a Vht. 13. § (1) bekezdésének *a)–c)* pontjai tartalmazzák. Eszerint a végrehajtható okiratot akkor lehet kiállítani, ha a végrehajtandó határozat kötelezést (marasztalást) tartalmaz, jogerős vagy előzetesen végrehajtható, és a teljesítési határidő letelt. A végrehajtás általános feltételei minden egyes végrehajtási módnál (végrehajtási lap vagy záradék, bírósági letiltás vagy felhívás) irányadóak, függetlenül attól, hogy a végrehajtás milyen okirat alapján történt, vagy mely szerv (bíróság vagy közjegyző) rendeli el a végrehajtást.

A végrehajtási záradékról a Vht. 20–23. §-ai, valamint a 23/A–23/C. §-ai rendelkeznek. Ezek értelmében a végrehajtható okiratot végrehajtási záradékkal vagy a bíróság vagy a közjegyző látja el. Ezen túlmenően, ha a végrehajtási záradékolást az okiratot készítő közjegyző végzi, akkor az általános feltételeken túl a közjegyzői okiratnak a következő *különös* feltételeknek (garanciáknak) kell meg-

felelnie: Az okiratnak tartalmaznia kell a szolgáltatásra és ellenszolgáltatásra irányuló vagy egyoldalú kötelezettségvállalást, a jogosult és a kötelezett nevét, a kötelezettség tárgyát, mennyiségét (összegét) és jogcímét, a teljesítés módját és határidejét is [Vht. 23/C. § (1) bekezdés *a)–d)* pontok].

Egybevetve a támadott törvényi rendelkezést az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével a következők állapíthatók meg. Több alkotmánybírósági döntés rámutatott arra, hogy az eljárás tisztessége olyan minőség, amely az eljárás egészének figyelembevételével ítéhető meg, és hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [pl. 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.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.].

Több határozatban általános érvennyel állapította meg: az Alkotmány 57. § (1) bekezdése mindenkinek biztosítja, hogy jogait független és pártatlan bíróság előtt érvényesítse. Ebből következően az államnak az a kötelessége, hogy a jogok és kötelezettségek elbírálására bírói utat biztosítson. [pl. 9/1992. (I. 3.) AB határozat, ABH 1992, 59, 67.; 59/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993, 353, 355.; 1/1994. (I. 7.) AB határozat, ABH 1994, 29, 35.; 46/2007. (VI. 27.) AB határozat, ABH 2007, 574, 580.].

Az Alkotmánybíróság jelen ügyben elfoglalt álláspontja szerint a közjegyző által – nemperes eljárásban – törvényes jogkörében elkészített okirat meghozatalát, valamint annak végrehajtási záradékkal történő ellátását ugyanolyan garanciális eljárások előzik meg, mint a bírósági határozatokét. Az eljáró közjegyző a végrehajtást nem rendelheti el automatikusan, minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy a végrehajtás általános és különös feltételei fennállnak-e. A közjegyző saját eljárása során készített okiratai valamint annak záradékolása a bíróság határozataival egyenlő hatályú. Önmagában az a tény, hogy a jogalkotó például költségkímélés és az eljárás gyorsítása érdekében ugyanazon fórumra telepíti a határozatok elkészítését és a végrehajthatóság megállapítását, nem sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

A jogorvoslatokat áttekintve a Vht. szabályai lehetőséget adnak a végrehajtási záradék törlésére. A Vht. 212. §-a és a 224/A. §-a együttes alkalmazásából az következik, hogy a végrehajtási záradék törlésére a végrehajtható okiratot végrehajtási záradékkal ellátó közjegyző az illetékes. Ugyanakkor azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy a Vht. 224/A. § *b)* pontja értelmében a közjegyző határozata elleni fellebbezést a közjegyző székhelye szerint illetékes megyei bíróság bírálja el. Azaz a Vht. a közjegyző döntése ellen bírósági jogorvoslatot biztosít. Mindezekre tekintettel a tisztességes eljárás követelményének a támadott jogszabályi rendelkezés megfelel, ezért az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

3. Az Alkotmánybíróság a 35/1991. (VI. 20.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy a jogállamiság elvéből nem következik, hogy az azonos szintű jogszabályok közötti normakollízió kizárt. Törvényi rendelkezések összeütközése miatt az alkotmányellenesség pusztán az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján tehát nem állapítható meg akkor sem, ha ez a kollízió nem kívánatos, és a törvényhozónak törekednie kell ennek elkerülésére. Alkotmányellenesség megállapítására törvényi rendelkezések kollíziója miatt csak akkor kerülhet sor, ha ezen alkotmányos elvek vagy jogok valamelyike megsérül annak folytán, hogy a szabályozás ellentmondása jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel, és ez anyagi alkotmányellenességhez vezet, vagy ha a normaszövegek értelmezhetetlensége valamely konkrét alapjog sérelmét okozza. (ABH 1991, 175, 176–177.)

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy mind a Vht.-nek, mind pedig a Kjö.-nek a közjegyző (bíró) kizárására vonatkozó szabályai értelmezéséből az következik, hogy a közjegyző ki van zárva az általa készített okirat záradékolásából, valamint a záradék törléséből is, ami szerinte a jogbiztonság sérelmét is felveti.

A Vht. 226. §-a szerint a végrehajtó nem járhat el abban az ügyben, amelyben – a Pp.-nek a bíró kizárására vonatkozó szabálya szerint – mint bíró sem járhatna el. Ezzel összhangban a Kjö. 4. §-a értelmében a közjegyző sem járhat el abban az ügyben, amelyben mint bíró a Pp.-nek a bíró kizárására vonatkozó szabálya szerint nem járhatna el. A Pp. 13. § (1) bekezdésének e) pontja szerint az ügy elintézéséből ki van zárva az a bíró, akitől az ügy tárgyilagosa megítélése egyéb okból nem várható (elfogultság).

Jelen esetben a Vht. és a Kjö. egymáshoz hasonló szabályt fogalmaz meg a végrehajtó és a közjegyző kizárására vonatkozóan. A Pp. szabálya emellett az elfogultság miatti kizárást határozza meg. Önmagában az, hogy az okiratot szerkesztő közjegyző egyben az okirat záradékolására is jogosult nem teszi őt az ügyben elfogulttá, különösen azért, mert a fenti két esetben a közjegyző mást vizsgál. Az okirat záradékolásánál nem az okirat keletkezésének körülményeit, valamint az okiratkészítés szabályos vagy szabálytalan voltát ellenőrzi, hanem azt vizsgálja, hogy az okirat alkalmas-e arra, hogy a végrehajtás meginduljon.

Az Alkotmánybíróság ebben a vonatkozásban – utalva ugyanezen határozat indokolásának 2. pontjára – az alábbiakra mutat rá.

A Vht. 15. § (1) bekezdésének a)–c) pontjai értelmében a bíróság polgári ügyben hozott marasztaló határozata

alapján, a bíróság büntetőügyben hozott határozatának a polgári jogi igénnyel kapcsolatos marasztalást tartalmazó része alapján, valamint a bíróság által jóváhagyott egyezség alapján az első fokon eljáró bíróság állítja ki a végrehajtási lapot. Azaz amennyiben a határozat első fokon jogerőre emelkedik (a jogerősítő záradékot is az első fokú bíróság állapítja meg), ugyanaz a bíróság indítja meg a végrehajtást a végrehajtási lap kiállításával, mint amely az ítéletet meghozta. Ugyanez a helyzet akkor is, ha az ügyben másodfokú eljárásra kerül sor, és a másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet változatlan formában helybenhagyja. Ebben az esetben is az elsőfokú – és a másodfokú által helybenhagyott – ítéletről, azaz a saját határozatról fog az első fokon eljáró bíróság végrehajtási lapot kiállítani.

Jelen esetben tehát a vizsgált szabályok közötti – az indítványozó által vélelmezett – ellentét nem állapítható meg. E szabályok tartalma világos, csak egyféleképpen értelmezhető, jogalkalmazási problémát ezért nem vet fel. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT HATÁROZATAI

### 510/B/2007. AB határozat

#### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a Budavári Önkormányzat Képviselő-testülete 16/2000. (VIII. 15.) Kt. számú önkormányzati rendeletével jóváhagyott Budapest I. kerületi Építési Szabályzat 52. § 42. pontjával összefüggésben előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének a 16/2000. (VIII. 15.) Kt. számú rendelettel jóváhagyott Budapest I. kerületi Építési Szabályzat módosításáról és kiegészítéséről szóló 21/2003. (X. 3.) Kt. rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 10. § (1) bekezdés a) pontjával való ellentétre alapított – indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság a Budavári Önkormányzat Képviselő-testületének a 16/2000. (VIII. 15.) Kt. számú rendelettel jóváhagyott Budapest I. kerületi Építési Szabályzat módosításáról és kiegészítéséről szóló 21/2003. (X. 3.) Kt. rendelete alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 9. §-ával való ellentétre alapított – indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozók azért fordultak az Alkotmánybírósághoz, mert úgy vélik, Budavár Önkormányzat Képviselő-testülete magasabb szintű jogszabályba – s ezáltal az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdésébe – ütköző módon fogadta el a 21/2003. (X. 3.) Kt. rendeletet (a továbbiakban: Módr.), mely a 16/2000. (VIII. 15.) Kt. számú önkormányzati rendelettel jóváhagyott Budapest I. kerületi Építési Szabályzat (a továbbiakban: KÉSZ) módosítására és kiegészítésére irányult. A Módr. 11. §-a úgy rendelkezett, hogy a KÉSZ „52. §-ában a 42. tömb előírásából a 2. pont elmarad” (e pont szerint az új beépítést a Toldy F. u. és a Franklin u. sarkán úgy kellett kialakítani, hogy az minél kevésbé akadályozza a Franklin u. Szabó I. utcai sarokról a

Batthyány tér hangsúlyos városképi elemekre történő rálátást). Az indítványozók szerint az előterjesztésben ez a módosítás még nem szerepelt, arról határozathozatal nem történt, ez pedig ellentétes a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 10. § (1) bekezdés a) pontjával. A módosításról előzetes egyeztetési eljárás sem folyt, ami sérti az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. §-ában írtakat. Végezetül úgy vélik, a látvány (kilátás, rálátás) védelmének eltörlése ellentétes az Étv. 7. § (1) bekezdésével, valamint a 8. § [helyesen: (1) bekezdésének] d) pontjával is, ezért „új rendelet megalkotására” kéri felhívni az önkormányzatot.

##### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„44/A. § (2) A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes más jogszabállyal.”

2.1. Az Ötv. érintett rendelkezése:  
„10. § (1) A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

a) a rendeletalkotás;  
(...)”

2.2. Az Étv. érintett rendelkezései:  
„7. § (1) A településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.”

„8. § (1) A településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben, értékrendjében és szociális helyzetében hátrányos következményekkel ne járjanak. Ennek érdekében biztosítani kell a területek a közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel, az emberhez méltó környezet folyamatos alakítását, értékeinek védelmét. Ennek során figyelembe kell venni:

(...)

d) a megőrzésre érdemes történeti vagy településképi jelentőségű településrészek és az építészeti és régészeti örökség védelmét, felújítását és továbbfejlesztését, valamint az értékes építmény és tájrészlet látványát (rálátás), továbbá az ingatlanról feltároló kilátás védelmét, annak mértékéig, hogy az az érintett telkek szabályos beépítését ne akadályozza, (...)

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság először azt a kérelmet vizsgálta meg, mely szerint a Módr. elfogadására törvényellenesen került sor, és ezzel kapcsolatban a következőket állapította meg.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzatok általános feladatai között kiemeli a településrendezést. A településrendezés szabályait az Étv. határozza meg. A településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának a megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése [Étv. 7. § (1) bekezdése]. Az önkormányzat rendeletalkotási eljárását keretjelleggel törvények szabályozzák. Az Étv. előírásából azonban kitűnik, hogy az önkormányzatok településrendezésre és építésügyre vonatkozó szabályozási autonómiája kizárólag a rendeletalkotás tartalmát és az alkalmazott eljárás lefolytatását meghatározó törvényi keretek között érvényesülhet. Ilyen, az önkormányzati rendeletalkotás során irányadó eljárási rendelkezéseket – garanciális eljárási szabályokat – állapít meg az Étv. 9. §-a, amikor a helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek elfogadásához számos egyeztetési kötelezettséget ír elő, s az érintett állampolgárok, szervezetek, érdekképviselők, hatóságok számára véleménynyilvánítási, javaslattevési, észrevételezési lehetőséget biztosít [Vö. 7/2003. (III. 13.) AB határozat, ABH 2003, 753, 756–757.]. A helyi építési szabályzat és a településrendezési tervek az Étv. 9. §-ában írt eljárás lefolytatása nélkül nem fogadhatók el.

Mindazonáltal korábbi határozatában az Alkotmánybíróság elvi jelleggel azt is megállapította, hogy a törvényi szabályozás külön kezeli az *alkotmányellenesség* [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pont] és az önkormányzati rendelet *törvényellenességének* [Ötv. 99. § (2) bekezdés a) pontja] esetét [ld. 30/1999. (X. 13.) AB határozat, ABH 1999, 411, 414. (a továbbiakban: Abh.)]. Az előbbi esetben az Alkotmánybíróság eljárását az Abtv. 21. § (2) bekezdése szerint bárki indítványozhatja, és ehhez hasonlóan, mivel „az Alkotmány 44/A. § (2) bekezdése szerint a törvénysértő önkormányzati rendelet egyben alkotmány-sértő, az Alkotmánybíróság bárki indítványára lefolytatja az érdemi vizsgálatot akkor is, ha az indítványozó valamely önkormányzati rendelet normatív tartalma tekintetében törvénysértést állít” [Abh., ABH 1999, 411, 414.]. Ugyanakkor az „önkormányzati rendeletalkotás eljárási szabályainak megsértéséből adódó törvényellenesség vizsgálatát csak a közigazgatási hivatal vezetője kezdeményezheti. E tekintetben az alkotmánybírósági eljárás megindítására való jogosultság kizárólag a helyi önkormány-

zatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 99. § (2) bekezdés a) pontján alapul” [Abh., ABH 1999, 411, 411.].

Mindezek alapján – az indítványozói jogosultság hiánya miatt – a Módr.-rel összefüggésben a rendeletalkotási eljárás törvényellenességének – az Étv. 9. §-ába ütközésének – a megállapítására irányuló kérelem érdemi elbírálására nincs lehetőség. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az indítványt ebben a tekintetben az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja alapján (az eljárás indítványozására az indítványozónak nincs jogosultsága) visszautasította.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a Módr.-t az Ötv. 10. § (1) bekezdésének a) pontjában írtakba ütköző módon fogadták el. Az Ötv. e rendelkezése szerint a képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át a rendeletalkotás. Az Alkotmánybíróság azonban azt állapította meg, hogy a rendeletalkotási hatáskör átruházásának tilalma és a Módr. között az indítványozók által felvetett vonatkozásban érdemi kapcsolat nincs: a Módr. az önkormányzat képviselő-testülete által elfogadott jogszabály, melynek megalkotása során a testület rendeletalkotási jogkörét nem ruházta át semmilyen más szervre vagy személyre. A rendeletalkotási jogkör átruházásának kérdésével – az Ötv. 10. § (1) bekezdésének a) pontjával – nem áll összefüggésben az a kérdés, hogy az előterjesztés szövege megegyezett-e a Módr. elfogadott szövegével. Az Alkotmánybíróság ezért ezt az indítványi elemet az összefüggés hiánya miatt elutasította.

2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt az indítványozói kifogást vizsgálta meg, mely szerint magasabb szintű jogszabályba [az Étv. 7. § (1) bekezdésébe, illetve 8. § (1) bekezdés d) pontjába] ütközik a Módr. 11. §-ában foglalt szabály.

A támadott előírás egy hatályon kívül helyező rendelkezés, és „egy hatályon kívül helyező norma alkotmányellenességének a megállapítása önmagában nem vezet a hatályon kívül helyezéssel érintett rendelkezések hatályának automatikus »feléledéséhez«, az Alkotmánybíróságnak viszont valamely jogszabály »újból hatályba helyezésére« hatásköre nincs, mert ez a jogalkotó kompetenciájába tartozik” (1437/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 616, 618–619.). Emiatt, illetve arra tekintettel, hogy az indítványozók kifejezetten kérték az önkormányzat felszólítását az általuk megfelelőnek – az Étv.-vel összhangban lévőknek – tartott szabályozás megalkotására, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelem – tartalma szerint – valójában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányul.

Mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításának az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szerint akkor van helye, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkot-

mányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.]. A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmány sértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 57.].

Mindezek alapján jelen ügyben az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben kellett állást foglalnia, hogy a KÉSZ 52. §-ában a 42. tömbre vonatkozó előírások kapcsán a kilátás-védelem tekintetében terheli-e az önkormányzatot – mint jogalkotót – mulasztás: az Étv.-nek az indítványozók által hivatkozott szabályaiból levezethető-e szabályozási kötelezettség (illetve van-e feltétlen jogszabályi rendezést igénylő kérdés), továbbá, amennyiben a jogalkotót terhelő mulasztás megállapítható, úgy a mulasztás előidézi-e alkotmányellenes helyzet kialakulását.

Az indítványozók az Étv. 7. § (1) bekezdésére és 8. § (1) bekezdés *d*) pontjára alapították kérelmüket. Az Étv. 7. § (1) bekezdése a településrendezés általános céljait sorolja fel, és e körben kerül említésre célként az országos, térségi, települési, illetve a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása is. Ezen, valójában célokat felsoroló szabályból az indítványozók által kért rendelkezés (új bóli) megalkotásának a követelménye nem vezethető le.

A másik Étv.-rendelet – a 8. § (1) bekezdés *d*) pontja – vonatkozó szövegrésze szerint a településrendezés során figyelembe kell venni „az értékes építmény és tájrészlet látványát (rálátás), továbbá az ingatlanról feltáru ló kilátás védelmét, annak mértékéig, hogy az az érintett telkek szabályos beépítését ne akadályozza”. E szabály szintén egyfajta célmeghatározást tartalmaz, az önkormányzat képviselő-testületének mint jogalkotónak a törvény előírása alapján a helyi viszonyok ismeretében érdekösszemerést kell végeznie, tehát mind a kilátással, mind az új beépítéssel érintett tulajdonosok érdekeit is figyelembe kell vennie. E körben a törvény tág teret enged az önkormányzatoknak annak mérlegelésére és eldöntésére, hogy a rálátás és a kilátás védelmét milyen módon és eszközökkel biztosítják. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint azonban az idézett előírásból nem vezethető le az indítványozók által hiányolt tartalmú, feltétlen szabályozási kötelezettség. Megjegyzendő továbbá: a Módr.-rel hatályon kívül helyezett előírás maga is csupán egyfajta általános célmeghatározás volt, hiszen úgy szólt, hogy az érintett területen úgy kell megvalósítani az új beépítést, hogy az „minél kevésbé akadályozza” a szomszédos telekről a Batthyány térre történő rálátást. A kilátás és a rálátás védelmét pedig a KÉSZ jelenleg is előírja: a 27. § szerint a „területen a kilátás megfelelő védelmét, a rálátásban érvényesülő látványhoz, a terület sziluettjéhez és a környezethez való illeszkedést biztosítani kell (...)”. Az Alkotmánybíróság

szükségesnek tartja végezetül, hogy arra is rámutasson, miszerint a kilátáshoz való jog alapvetően és elsősorban szomszédjogi kérdés. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 100. §-a alapján a tulajdonos a dolog használata során – erre vonatkozó kifejezett építésjogi előírás vagy tilalom nélkül is – köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Az építkezés során tehát minden esetben figyelembe kell venni a szomszéd szempontjait is.

Összefoglalásul: mivel az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az Étv.-ből nem következik az indítványozók által hiányolt szabályozás megalkotásának a kötelezettsége, továbbá, mert a KÉSZ jelenleg is tartalmazza a kilátás és a rálátás védelmét, ezért a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovich Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## 435/B/2008. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdés *a*) pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról szóló 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 4. § (2) bekezdés *a*) pontja alkot-

mányellenességének megállapítását kérte és – kiegészítő indítványában – annak visszamenőleges hatályú megsemmisítését. A támadott jogszabály értelmében az a magyar természetes személy, aki külföldön jogszerűen megszerzi valamely védett állatfaj egyedének trófeáját (származékát), annak tartására Magyarországon akkor kaphat tartási engedélyt, ha a tevékenysége közérdeket szolgál. Az indítványozó szerint a sérelmezett rendelkezés súlyosan korlátozza a magánszemélyek tulajdonhoz való jogát [Alkotmány 13. § (1) bekezdés], mert megítélése szerint „a [külföldön] jogszerűen szerzett és birtokolt (...) védett egyed származékának sem a megszerzése, sem a birtoklása nem sérti (...) a közérdeket sem a megszerzés országában, sem pedig Magyarországon”. Érvelése szerint azért is alkotmányellenes a támadott jogi rendelkezés, mert „elvből kizárja a magántulajdon köréből [egy bizonyos] érték oltalmát”, azaz állami monopóliumot alapít rá, amivel sérti a köz- és magántulajdon egyenjogúságát [Alkotmány 9. § (1) bekezdés].

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

2. A Kr. támadott rendelkezése:

„4. § (2) Védelemben részesülő állatfaj egyedének a tartása, hasznosítása, illetve bemutatása a (3) bekezdésben foglalt kivétellel természetes személy részére akkor engedélyezhető, ha

a) tevékenysége közérdeket szolgál;  
(...)”

## III.

Az indítvány megalapozatlan.

Az indítványozó állítása szerint a tulajdonhoz fűződő jogát sérti az a szabály, amely szerint az eljáró hatóság megtagadhatja a védelemben részesülő állatfaj egyedére vonatkozó tartási engedély kiadását, ha az azt kérelmező ügyfél nem tudja igazolni, hogy tevékenysége közérdeket szolgál. A Kr. 18. § a) pontja szerint a védelemben részesülő állatfaj egyedének tartását, hasznosítását, bemutatását engedélyező határozatban többek között rendelkezni kell az állatfaj egyedének tulajdonjogi viszonyairól is. Az pedig, hogy a Kr. támadott szabályát a védett egyed származékára is alkalmazni kell, a Kr. 4. § (4) bekezdéséből is következik, amely felsorolja azokat a jogi rendelkezéseket, amelyek nem vonatkoznak a védett egyed származékára és azok között a támadott szabály nem szerepel.

Az Alkotmánybíróság már számos, korábbi határozatában foglalkozott a tulajdonhoz való jog alkotmányos tartalmával. A tulajdonjog alkotmányosan védett tartalmára és az alkotmányi védelem körére vonatkozó értelmezést az Alkotmánybíróság több határozaton keresztül, több lépésben alakította ki. [pl.: 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22.; 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992, 104.; 731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801.; 1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789.] A tulajdonhoz való jognak, mint alapvető jognak a – lényegét nem érintő – korlátozására az Alkotmány 8. §-ának (2) bekezdése szerint törvényben kerülhet sor, feltéve, hogy a korlátozás másik jog védelme vagy érvényesülése, vagy alkotmányos célok érdekében szükséges, és a korlátozással elérni kívánt cél fontossága arányban áll az alapjogok a korlátozással okozott sérelmével [2/1990. (II. 18.) AB határozat, ABH 1990, 18, 20. ; 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69, 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22, 25-26.]. Az alapvető jogok korlátozására a 8. § (2) bekezdésén alapuló elvek mellett figyelembe kell venni a tulajdonhoz való jogok az Alkotmány 13. §-ából származó sajátosságait is. Az Alkotmány 13. §-a a tulajdonhoz való jogot az állammal szemben biztosítja, s azt, mint alapjogot – az értékgarancia követelményével, illetőleg a »közérdekű« korlátozás arányosságának ismérével – az állammal szemben védi. A tulajdonhoz való jogot az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság alapvető jognak minősítette, azzal, hogy az alkotmányi „tulajdonvédelem köre és módja (...) nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával.” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 380–82.]

Jelen ügyre nézve az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Kr. a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény egyes szabályainak végrehajtása tárgyában született, és a szabályozási megoldásai a törvénynek megfelelően biztosítják a védett egyedek védelmét a magyar állam – a nemzetközi egyezményekből (pl. a 2003. évi XXXII. törvénnyel kihirdetett, a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Egyezmény, az ún. CITES-egyezmény) és a közösségi jogból [pl. a Bizottság 865/2006/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemtől szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról] eredő kötelezettségeinek végrehajtása érdekében.

A CITES-egyezmény lényege és alapfilozófiája, hogy a védett állatok és növényfajok határokon átnyúló kereskedelmétől eltántorítson és az illegális kereskedelmet pedig szankcionálja. Amikor a Kormány a behozatalt tulajdonképpen szűk keretek között megadható engedélyhez köti, de a Kr. 4. § (3) bekezdése [amelyre a 4. § (2) bekezdése is utal] a természetes személyt a fokozottan védett (tkp. a

CITES-egyezmény I. függeléke szerinti listán szereplő állatfajok tartásából kizárja, akkor él azzal a lehetőséggel, amit a CITES-egyezmény XIV. cikk 1. §-a. és b. pontjai rögzítenek, amelyek elismerik az államok jogát, hogy a CITES-egyezményben foglaltaknál szigorúbb, akár a teljes tiltást is kimondó szabályokat hozzanak.

Mindezeket figyelembe véve, a vizsgált szabályról nem állapítható meg, hogy a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét szélsőségesen korlátozná, ezért az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének sérelmét állító indítványt elutasította.

Az indítványozó állításával ellentétben a támadott jogszabály nem zárja ki, nem lehetetleníti el a származékra a magántulajdon létét, csak feltételekhez köti azt, ezért a további vizsgálatot mellőzve az Alkotmánybíróság az indítványt az Alkotmány 9. § (1) bekezdése vonatkozásában is elutasította.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

## 1187/E/2008. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelettel kapcsolatban előterjesztett, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelettel (a továbbiakban: R.) kapcsolatban. Kifejtette, hogy a kör-

nyezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 110. § (7) bekezdés 3. pontja felhatalmazást adott a Kormánynak, hogy rendeletben szabályozza a környezeti hatásvizsgálat elvégzéséhez kötött tevékenységek körét, a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit és a környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályait. A Kormány ennek alapján adta ki az R.-et, mindazonáltal – az indítványozó meglátása szerint – hiányosan: az R.-ből ugyanis nem derül ki egyértelműen, hogy mikor elengedhetetlen a környezetvédelmi engedély módosítása, csupán annyi szerepel benne, hogy arra akkor van szükség, ha az engedélyezések fennálló feltételek megváltozása miatt nem válik szükségessé az engedély visszavonása [10. § (8) bekezdés]. Az indítványozó szerint az engedélyes személyében bekövetkezett változás nem tekinthető az engedélyezéskor fennálló feltételek megváltozásának (ami az engedély módosítását teszi szükségessé), hanem pusztán az engedélyes adatai megváltozásának. A különbség azért fontos, mert a kétfajta eljárás igazgatási szolgáltatási díja között lényeges eltérés van.

Az indítványozó tehát úgy véli, a jogalkotó nem tett maradéktalanul eleget a Kvtv. felhatalmazó rendelkezésének, mivel az R. „nem terjed ki minden olyan kérdésre, amelynek egyértelmű szabályozása nélkülözhetetlen”. A mulasztás tehát sérti az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *l)* pontját, amely szerint a kormány ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal, illetve jogbizonytalanságot is okoz [ellentétes az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével].

Az Alkotmánybíróság beszerezte a vidékfejlesztési miniszter véleményét.

##### II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„35. § (1) A Kormány (...)  
*l)* ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény a hatáskörébe utal; (...)”

2. A Kvtv. érintett rendelkezése:  
„110. § (7) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg

(...)  
3. a környezeti hatásvizsgálat elvégzéséhez kötött tevékenységek körét, a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit, valamint a környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályait;

(...)”  
3. Az R. érintett rendelkezése:  
„10. § (8) A felügyelőség a környezetvédelmi engedélyt – hivatalból vagy kérelemre – módosíthatja, ha az engedé-



lyezéskor fennálló feltételek megváltozása a korábban kiadott engedély visszavonását nem teszi szükségessé.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó a kérelmét arra alapította, hogy szerinte nincs megfelelően szabályozva, miképpen befolyásolja egy, már kiadott környezetvédelmi engedély sorsát az engedélyes személyében bekövetkező változás: nem egyértelmű, hogy ebben az esetben kell-e módosítani az engedélyt, s ha igen, a környezetvédelmi, természetvédelmi, valamint a vízügyi hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól szóló 33/2005. (XII. 27.) KvVM rendelet (a továbbiakban: Díjrend.) 1. sz. melléklete alapján „környezetvédelmi engedély módosítási eljárása” vagy „az engedélyes adataiban bekövetkezett változások miatti módosítási eljárás” szerinti igazgatási szolgáltatási díjat kell-e megfizetni.

Az Alkotmánybíróságnak a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló hatáskörét az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 49. §-a szabályozza. Eszerint, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a jogalkotó szerv jogalkotási kötelezettségének konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is köteles eleget tenni, ha az alkotmányellenes helyzet – a jogi szabályozás iránti igény – annak nyomán állott elő, hogy az állam jogszabályi úton avatkozott bizonyos életviszonyokba, és ezáltal az állampolgárok egy csoportját megfosztotta alkotmányos jogai érvényesítésének lehetőségétől [22/1990. (X. 16.) AB határozat, ABH 1990, 83, 86.]. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapít meg akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértést nemcsak akkor állapít meg, ha az adott tárgykörre vonatkozóan semmilyen szabály nincs [35/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 204, 205.], hanem akkor is, ha az adott szabályozási koncepción belül az Alkotmányból levezethető tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányzik. [22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108, 113.; 29/1997. (IV. 29.) AB határozat, ABH 1997, 122, 128.] A szabályozás tartalmának hiányos voltából eredő alkotmányértő mulasztás megállapítása esetében is a mulasztás vagy a kifejezett jogszabályi felhatalmazáson nyugvó, vagy ennek hiányában, a feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásán alapul [4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH

1999, 52, 57.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata lehetővé teszi mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés megállapítását akkor is, ha a jogalkotó a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát teljesítette ugyan, ennek során azonban olyan szabályozási hiányosságok következtek be, amelyek már alkotmányellenes helyzetet idéztek elő [22/1999. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1999, 196, 201.].

2. A Kormány az R.-et a Kvtv. 110. § (7) bekezdés 3. pontjában írt felhatalmazás alapján alkotta meg. A Kvtv. vonatkozó rendelkezésének jelenleg hatályos szövege szerint a Kormány rendeletben szabályozza a környezeti hatásvizsgálat elvégzéséhez kötött tevékenységek körét, a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit, valamint a környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályait. Az indítványozó szerint a Kormány nem tett eleget az e rendelkezésben foglaltaknak.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint ugyanakkor az idézett felhatalmazó rendelkezésből nem következik az, hogy konkrétan az indítványozó által hiányolt tartalmú szabályokat meg kellett volna alkotnia a Kormánynak. Rámutat az Alkotmánybíróság továbbá arra is, hogy az Alkotmánynak a kérelmező által hivatkozott 35. § (1) bekezdés *l)* pontja e tekintetben nem is adhatna alapot az indítványozó által állított mulasztás megállapítására: ezen rendelkezés ugyanis csupán arról szól, hogy törvény az Alkotmányban meghatározottakon kívül a Kormány mint alkotmányos szerv hatáskörébe utalhatja bizonyos más feladatok ellátását is. Ez az előírás nem áll összefüggésben azzal a kérdéssel, hogy a Kormány milyen módon biztosította a Kvtv. végrehajtását [konkrétan, hogy megfelelően tette-e eleget a Kvtv. 110. § (7) bekezdés 3. pontjában foglalt felhatalmazásnak].

Az Alkotmány 35. § (1) bekezdés *l)* pontja tekintetében ezért az Alkotmánybíróság az összefüggés hiánya miatt az indítványt elutasította.

3. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével kapcsolatban az Alkotmánybíróságnak azt kellett megvizsgálnia, hogy az R. megalkotása során bekövetkezett-e olyan – az indítványozó által állított – szabályozási hiányosság, mely alkotmányellenes helyzetet idézett elő.

A vidékfejlesztési minisztertől kapott tájékoztatás szerint a környezetvédelmi engedély jogosítottja beleértendő az engedély kiadását megalapozó feltételek körébe, hiszen az engedélyes nem csupán jogosult az érintett tevékenység végzésére, hanem felelősséggel is tartozik az abban foglaltak betartásáért, az esetlegesen bekövetkező veszélyhelyzetek, balesetek környezetre negatív hatást jelentő következményeiért. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 16. § (3) bekezdése szerint jogszabály lehetővé teheti, hogy a jogerős határozat alapján jogosított ügyfél helyébe jogutódja lépjen. Az R. azonban nem rendelkezik a jogutódlás kérdéséről, következésképpen a jogutód nem lesz

automatikusan engedélyes. A Kvtv. 82. § (1) bekezdése alapján a tulajdonosváltozást az érdekelt köteles a környezetvédelmi hatóságnak tizenöt napon belül bejelenteni. A bejelentés alapján a hatóság az engedélyt az R. 10. § (8) bekezdése alapján módosíthatja. A válasz végezetül kitért arra is, hogy az engedélyes személyében bekövetkező változásra a jogalkotó nem kívánt külön igazgatási szolgáltatási díjtételt megállapítani, így az engedélyes adataiban történt változás magában foglalja az engedélyes személyében bekövetkezett változás esetét is.

Az Alkotmánybíróság rámutat: az R. valóban nem szabályozza részletekbe menően, hogy pontosan mit jelent az a szabály, mely szerint „az engedélyezéskor fennálló feltételek megváltozása a korábban kiadott engedély visszavonását nem teszi szükségessé” [R. 10. § (8) bekezdés], illetve nem határozza meg azt sem, hogy az engedélyes adataiban bekövetkezett változás konkrétan mit jelent, magában foglalja-e az engedélyes személyének változását is. Ugyanakkor „[n]em állapítható meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság és annak részét képező jogbiztonság sérelme pusztán amiatt, hogy az adott normaszöveg a jogalkalmazás során értelmezésre szorul: a jogbiztonság elvéből nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon” [71/2002. (XII. 27.) AB határozat, ABH 2002, 417.]. „A jogszabályok rögzített nyelvi formában jelennek meg. A nyelvi megfogalmazás fogalmai, kifejezései mindig általánosak. Így adott esetben mindig kérdéses lehet, hogy a konkrét történeti tényállás a jogi normában szereplő fogalom körébe tartozik-e. A jogalkalmazás általános és elvont módon megfogalmazott jogi normák konkrét, egyedi esetekre való vonatkoztatása. Ennek során minden jogszabály értelmezésre szorul még akkor is, ha annak problémamegoldó, alkotó jellege elmosódott, az értelmezési művelet más korábbi jogszabályértelmezésekre támaszkodva rutinná vált” (1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 607, 608.). Hangsúlyozni kell: pusztán az a tény, hogy valamely jogszabályi rendelkezést többféleképpen lehet értelmezni, nem szükségképpen jelent alkotmányellenességet, „[a] leggondosabb jogszabályszerkesztés és jogszabály-előkészítés mellett is előfordulhatnak ugyanis a gyakorlatban jogszabály-értelmezési nehézségek, amelyeket általában a jogalkotói vagy jogalkalmazói jogszabályértelmezés eszközeivel kell felszámolni. (...) Alkotmánysértésnek csak az minősül, ha a sérelmezett jogszabály tartalma olyan mértékben homályos, vagy rendelkezései olyannyira ellentmondásosak, hogy a tisztázatlanság feloldására a jogszabály-értelmezés már nem elegendő, s a jogalkotói fogyatékos az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság sérelmét idézi elő [1263/B/1993. AB határozat, ABH 1994, 672, 673–674.; erre hivatkozik: 72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 858.]. Csak a jogalkalmazás számára eleve ér-

telmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot [36/1997. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1997, 222, 232.; 754/B/1999. AB határozat, ABH 2002, 1050, 1054.; 219/B/2002. AB határozat, ABH 2003, 1488, 1492.].

Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy jelen ügyben nincs szó feltétlen jogszabályi rendezést igénylő jogalkotói kötelezettség elmulasztásáról, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelmét okozó súlyos jogalkotói fogyatékoságról. Az R.-nek az indítványozó által megjelölt előírásai nem tekinthetők olyan mértékben homályosnak vagy ellentmondásosnak, hogy eleve értelmezhetetlennek minősüljenek: az indítványozó által sérelmezett probléma – az engedélyest érintő jogutódlás esetének kérdése – az R. és a kapcsolódó jogszabályok alapján jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel megoldható. Ebben a tekintetben tehát alkotmányellenességet okozó mulasztás megállapításának ezért nincs helye.

Továbbá – a jogutódlás miatti engedély-módosításért fizetendő díj mértékével (az indítványozó által kifejezetten nem támadott Díjrend.-tel) összefüggésben – hangsúlyozni kell: pusztán az a tény, hogy (amint az a kérelemből kitűnik) az indítványra okot adó konkrét ügyben az eljáró hatóság az indítványozó álláspontjától eltérő módon értelmezte a jogszabályt, alkotmányellenességet okozó jogalkotói mulasztás megállapítását szintén nem indokolja. A jogalkalmazás egységének a biztosítása nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.

Szükségesnek tartja megjegyezni ugyanakkor az Alkotmánybíróság, hogy ha a jogalkotó az engedélyes személyében bekövetkező változás esetére az általánostól eltérő, kedvezőbb díjtételt kíván alkalmazni (amint ez a miniszter válaszából egyértelműen következik), kívánatos lenne ezt a jelenleginél egyértelműbben, kifejezett szabállyal megtenni. Ezáltal ugyanis már eleve megelőzhető, elkerülhető lennének a Díjrend. vonatkozó szabályának alkalmazásával kapcsolatos – az indítványra is okot adó – esetleges értelmezési problémák.

Az Alkotmánybíróság tehát mindezek alapján az R.-rel kapcsolatban előterjesztett – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványt elutasította.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovich Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

**292/B/2009. AB határozat**

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Kámoni arborétum természetvédelmi terület védettségének fenntartásáról szóló 162/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet – hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó a Kámoni arborétum természetvédelmi terület védettségének fenntartásáról szóló 162/2007. (XII. 27.) KvVM rendelet (a továbbiakban: R.) hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kéri az Alkotmánybíróságtól. Álláspontja szerint az R. szabályai sértik az Alkotmány 18. és 70/D. §-aiban rögzített egészséges környezethez, valamint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot, valamint ellentétesek a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 43. §-ában, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 22. §-ában és 24. § (4) bekezdésében, továbbá az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 6. § (5) bekezdésében foglaltakkal.

Az indítványozó érvelése szerint az R. alkotmányellenessége és jogsértő volta a rendelet által hatályon kívül helyezett, a Kámoni Arborétum Természetvédelmi Terület bővítéséről és határainak módosításáról szóló 20/2003. (XII. 16.) KvVM rendelet (a továbbiakban: R1.) által kialakított jogsértő helyzet rögzítésében és fenntartásában áll, mivel az R1. újabb területeket csatolt a természetvédelmi területhez, ugyanakkor megszüntette egy 0,1 hektárnyi terület védettségét. Véleménye szerint a jogalkotó több törvényi rendelkezést és alkotmányos érdeket megsértve vont ki a védettség alól egy természetvédelmi szempontból értékes területet, és nyilvánított védetté arra kevésbé érdemes területeket. Az R1. – az indítványozó szerint – valójában gazdasági érdekektől vezérelve a természetvédelmi érdekeket és alkotmányos szabályokat áthágva először bővítésként aposztrofálva csökkentette a védettséget, módosította a természetvédelmi terület határait, majd a deregulációs törvény felhatalmazásának ürügyén az R. rögzíténi kívánja az így kialakult alkotmányos jogsértő helyzetet.

Az R. alkotmányellenességét illetően az indítvány hivatkozik a 28/1994. (V. 20.) AB határozat megállapítására, amely szerint a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen; a védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:  
„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.

(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”

2. Az R. rendelkezései:

„Az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 6. § (5) bekezdésében, valamint a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvényben kapott felhatalmazás alapján, a környezetvédelmi és vízügyi miniszter feladat- és hatásköréről szóló 165/2006. (VII. 28.) Korm. rendelet 1. § b) pontjában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. § Az Országos Természetvédelmi Tanács 115.010/1950 OTT határozatával védetté nyilvánított Kámoni arborétum természetvédelmi terület védettségét fenntartom.

2. § A Kámoni arborétum természetvédelmi terület kiterjedése 25,0 ha, ingatlan-nyilvántartási helyrajzi számai Szombathely 817, 825/1, 828/7 hrsz-ból 1,1 ha (828/7a, 828/7b), 891, 974/2, 1002, 1003.

3. § A védettség indoka és célja az arborétum legfőbb értékét képező külhonos és örökzöld növények, valamint az arborétum kiemelkedő esztétikai és tájképi értékeinek megőrzése.

4. § (1) A terület természetvédelmi kezeléséért felelős szerv a Fertő-Hanság és Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság.

(2) A terület természetvédelmi kezelési tervét a *melléklet* tartalmazza.

5. § (1) Ez a rendelet 2008. január 1-jén lép hatályba.”

III.

Az indítvány nem megalapozott.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg mo-

dosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) A konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a szerint előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján az Alkotmánybíróság már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja.

Jelen ügyben az indítványozó látszólag a hatályos jogszabály alkotmányosságának vizsgálatát kérte az Abtv. 1. § b) pontja alapján, absztrakt normakontroll eljárás keretében.

Az Alkotmánybíróság azonban eljárása során megállapította, hogy az indítványban előterjesztett érvelés tartalmát tekintve az R. által hatályon kívül helyezett R1. rendelkezéseire, illetve annak – állított – alkotmányellenes következményeire vonatkozik. Az R1.-re vonatkozott vizsgálatra viszont az Alkotmánybíróságnak a fentiek szerint hatásköre nincsen.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványban előterjesztett érvelés alapján a támadott hatályos jogszabály és az Alkotmány felhívott rendelkezései közötti összefüggés nem állapítható meg. Mivel az érdemi összefüggés hiánya az Alkotmánybíróság gyakorlatában az indítvány érdemi elutasítását eredményezi [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 575/B/1992. AB határozat, ABH 1999, 456, 460.], az Alkotmánybíróság az indítványt a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró                      előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## 108/B/2010. AB határozat

### A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló

361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése, 2. § 6. pontja, 3. § (1) bekezdése 7. § (1) és (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt – az Alkotmány 9. §-a tekintetében – elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdésének, 6. § (2) bekezdésének és 7. § (2) bekezdésének – az Alkotmány 7. § (1) bekezdésébe ütköző – alkotmányellenességének megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

Az indítványozó a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm.r.) több rendelkezésének alkotmányossági vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Noha az indítvány a támadott rendelkezések megsemmisítésére irányuló kifejezett kérelmet nem tartalmaz, az indítvány tartalmából megállapíthatóan az kifejezetten utólagos normakontrollra irányul, ezért az Alkotmánybíróság beadvány érdemi vizsgálatát elvégezte.

Az indítványozó álláspontja szerint a Korm.r. 4. § (2) bekezdése, 6. § (2) bekezdése, valamint 7. § (2) bekezdése ellentétes „az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével és Magyarország Európai Unió csatlakozásáról szóló törvény rendelkezéseivel (az EK szerződés 56. cikkével és az EGT megállapodás 40. cikkével)”. A támadott rendelkezések a devizahitel törlesztőrészletére vonatkozó, továbbá az ingatlanra alapított jelzálogjog fedezet mellett, illetve gépjárművásárláshoz nyújtott euró alapú hitelek, valamint eurohitelek esetén a kitettség elbíráláskori értékének szabályairól rendelkeznek. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezések indokolatlanul különböztetik meg az euróban folyósított hiteleket a forintban folyósított hitekkel szemben, és így ellentétesek a tőke szabad mozgásának elvével.

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt piacgazdaság elvével ellentétesnek tartja az indítvány a Korm.r. 2. § 6. pontját, 3. § (1) bekezdését, 6. § (1) bekezdését, valamint 7. § (1) és (5) bekezdését. A felhívott szabályok a hitelképességre, a hitelezhetőségre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. Az indítványozó szerint a támadott rendelkezésekkel a jogalkotó indokolatlanul korlátozza a felek szerződéses szabadságát, mivel a hitelintézet által folyósított kölcsön összege, a fedezetként elfogadott eszköz értékének aránya a felek megállapodásától kell hogy függjön. Indokolatlan a szerződéses szabadság olyan korlátozása, amely szerint az állam közvetlenül meghatározza egy hitelintézet által nyújtható kölcsön és a vállalható törlesztőrészlet mértékét, valamint a futamidő hosszát. Alkotmányi hivatkozás nélkül utal az indítványozó a tulajdonhoz való jog sérelmére is, amennyiben a támadott rendelkezések korlátozzák egy adott eszköz biztosítékként történő

megterhelésének, ezáltal a rendelkezési jog gyakorlásának lehetőségét.

A Korm.r. 2. § 6. pontját, amely a hitelezhetőségi limitet definiálja, ellentétesnek tartja a beadvány az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében szereplő vállalkozáshoz való joggal és a verseny szabadságával. Érvelése szerint a hivatkozott rendelkezés indokolatlanul és hátrányosan különbözteti meg a magánszemélyeket a vállalkozásoktól, valamint a főként magánszemély ügyfelekkel rendelkező hitelezőket a vállalati és állami (önkormányzati) szféra hitelezőivel szemben. [Noha az indítvány támadott rendelkezésként a Korm.r. 2. § 6. pontját jelöli meg, érvelése tartalmilag az 1. § (1) bekezdésére vonatkozik.]

Az indítvány benyújtását követően a Korm.r.-et módosította az egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 152/2010. (IV. 30.) Korm. rendelet, valamint a körültekintő lakossági hitelezés feltételeiről és a hitelképesség vizsgálatáról szóló 361/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló 110/2011. (VII. 4.) Korm. rendelet; a módosítások azonban az indítvány érdemét nem érintik.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„7. § (1) A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

„9. § (1) Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

(2) A Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát.”

2. A Korm.r. támadott rendelkezései:

„1. § (1) E rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni a hitelnyújtó Magyar Köztársaság területén hitel és pénzkölcsön nyújtási tevékenysége keretében természetes személlyel kötött szerződéseire.”

„2. § E rendelet alkalmazásában:

(...)

6. *hitelezhetőségi limit*: a hitelnyújtó belső szabályzata alapján forintban meghatározott maximális havi hiteltörlesztési képességet kifejező összeg;”

„3. § (1) A hitelnyújtó nem nyújthat hitelt kizárólag a hitelkockázati fedezet figyelembevételével, a természetes személy hitelképességét, illetve hitelezhetőségét minden egyes hitelbírálatkor meg kell vizsgálnia.”

„4. § (2) A devizahitel havi törlesztőrészlete hitelkérelem elbírálakor nem lehet magasabb:

a) euró alapú hiteleknel és euróhiteleknel a hitelezhetőségi limit 80%-ánál;

b) más devizahiteleknel a hitelezhetőségi limit 60%-ánál.”

„6. § (1) Az ingatlanra alapított jelzálogjog fedezete mellett nyújtott forinthiteleknel a kitettség hitelkérelem el-

bírálakori értéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 75%-át, pénzügyi lízingnél 80%-át. Építés alatt lévő létesítményre nyújtott hitelnél a korlát az ingatlan teljes készülttségének elérésekor forgalmi értékre vonatkoztatva értendő.

(2) Az ingatlanra alapított jelzálogjog fedezete mellett nyújtott euró alapú hiteleknel és euróhiteleknel a kitettség hitelkérelem elbírálakori értéke nem haladhatja meg az ingatlan forgalmi értékének 60%-át, pénzügyi lízingnél 65%-át.”

„7. § (1) Gépjárművásárláshoz nyújtott forinthitel esetén a kitettség hitelkérelem elbírálakori értéke nem haladhatja meg a gépjármű piaci értékének 75%-át, pénzügyi lízing esetén 80%-át.

(2) Gépjárművásárláshoz nyújtott euró alapú hitel és euróhitel esetén a kitettség hitelkérelem elbírálakori értéke nem haladhatja meg a gépjármű piaci értékének 60%-át, pénzügyi lízing esetén 65%-át.

(...)

(5) A gépjárművásárláshoz nyújtott hitelek szerződéskötés kori futamideje nem lehet több, mint 84 hónap.”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm.r. 4. § (2) bekezdése, 6. § (2) bekezdése, valamint 7. § (2) bekezdése ellentétes „az Alkotmány 7. § (1) bekezdésével és Magyarország Európai Unió csatlakozásáról szóló törvény rendelkezéseivel (az EK szerződés 56. cikkével és az EGT megállapodás 40. cikkével)”.

Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 44. §-a értelmében jogszabály nemzetközi szerződésbe ütközését az Abtv. 21. § (3) bekezdésében meghatározott szervek vagy személyek (az Országgyűlés, annak állandó bizottsága vagy bármely országgyűlési képviselő, a köztársasági elnök, a Kormány vagy annak tagja, az Állami Számvevőszék elnöke, a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész) indítványozhatják. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó nem tartozik a nemzetközi szerződésbe ütközés vizsgálatának kezdeményezésére jogosultak körébe. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § c) pontja alapján a Korm.r.-et nemzetközi szerződésbe ütközőnek minősítő indítványi részt visszautasította.

Az indítványnak „az EK szerződés 56. cikkére” és „az EGT megállapodás 40. cikkére” történő utalásával kapcsolatban az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy gyakorlatában „[a]z Európai Községek alapító és módosító szerződésai az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából nem nemzetközi szerződések, (...) e szerződések, mint el-

sődleges jogforrások (...) közösségi jogként a belső jog részei, mivel a Magyar Köztársaság 2004. május 1-jétől az Európai Unió tagja. Az Alkotmánybíróság hatáskörének szempontjából a közösségi jog nem minősül az Alkotmány 7. § (1) bekezdésében meghatározott nemzetközi jognak” [72/2006. (XII. 15.) AB határozat, ABH 2006, 819, 861.]

2. Az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban megállapította, hogy a „szociális piacgazdaság megvalósítása alkotmányos cél, amely a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggésein kívül irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, arra alapjogsérelem nem alapítható. Ebből következően egyes jogszabályi rendelkezések közvetlenül a piacgazdaság alkotmányos elvét nem sérthetik, reá közvetlenül alkotmányossági kifogás nem alapítható. [33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993, 247, 249.; valamint 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 119.]

A szerződési szabadság a klasszikus polgári jogi értelemben a szerződés megkötése vagy meg nem kötése közötti választásban, a szerződő fél kiválasztásának, a szerződési típus megválasztásának és a szerződés tartalma meghatározásának a szabadságát jelenti. Olyan intézmény, mely meghatározott közgazdasági teória terméke, konkrét megjelenési formája a mindenkori állami beavatkozás terjedelmétől és intenzitásától függ.

Az Alkotmány nem nevesít szerződési szabadság néven alkotmányos tételként alapvető jogot. Az Alkotmánybíróság felfogásában a szerződési szabadság az alkotmány által védett olyan jog, melynek garanciáit a Ptk. tartalmazza [32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 153.; 432/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 608.]

A szerződési szabadság tehát az Alkotmánybíróság kialakult gyakorlata szerint nem részesül az alkotmányos alapjogokat megillető védelemben, de az Alkotmány által is védett jog, melynek az Alkotmánybíróság által ellenőrzött korlátai vannak, vagyis csak megfelelő garanciális rendelkezések mellett korlátozható.

A szerződési szabadság közhatalmi eszközökkel, jogszabállyal való korlátozására a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) rendelkezései adnak módot, a Ptk. 226. § (1) bekezdése lehetőség ad a szerződés tartalmi elemeinek jogszabállyal való meghatározására. E szabály alkalmazása szempontjából a Ptk. 685. § a) pontja alapján jogszabálynak minősül a törvény, a kormányrendelet és törvény felhatalmazása alapján, annak keretei között önkormányzati rendelet.

Abból a tényből, hogy sem az Alkotmány, sem az Alkotmánybíróság nem ismeri el a szerződési szabadságot alapvető jogként vagy állampolgári jogként, következik az, hogy a szerződési szabadságra nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdésébe foglalt, alapvető jogok lényeges tartalma korlátozására vonatkozó tilalom. Következik továbbá az is, hogy, bár az Alkotmánybíróság a szerződési szabadságot önálló alkotmányos jognak fogja fel és ezáltal védelemben részesíti, ez a védelem más, az Alkotmány által nevesített alapvető jogokon, alkotmányos in-

tézményeken keresztül jut érvényre. Közvetlenül a szerződési szabadságra, mint alkotmányos jogra, az alapvető jogok megsértéséhez hasonló alkotmánysérelem azonban nem alapozható. (327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604, 606–607.)

Az Alkotmánybíróság ismertetett gyakorlatára, vagyis arra, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében foglalt piacgazdaság, illetve a szerződési szabadság sérelmére hivatkozással alkotmánysérelem nem alapozható, az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásában elutasította.

3. Az indítványozó alkotmányi hivatkozás nélkül utal a tulajdonhoz való jog sérelmére is, amennyiben a Korm.r. 2. § 6. pontja, 3. § (1) bekezdése, 6. § (1) bekezdése, valamint 7. § (1) és (5) bekezdései korlátozzák egy adott eszköz biztosítékként történő megterhelésének, ezáltal a tulajdonos rendelkezési joga gyakorlásának lehetőségét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog lényeges tartalmával. (...) Az Alkotmány szerinti tulajdonvédelem köre nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével; azaz sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványaival, sem pedig a negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 373, 379–380.]

A Korm.r.-nek az indítványozó által hivatkozott rendelkezései hitelnyújtási, illetve -felvételi korlátozást tartalmaznak, ebből következően csak áttételesen hozhatók összefüggésbe – a megterhelhetőség révén – a tulajdonjog részjogosítványát jelentő rendelkezési joggal. Ez az áttételes korlátozás azonban semmiképp nem eredményezi az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonjog korlátozását, vagyis a tulajdonhoz való jog és a támadott rendelkezések közötti alkotmányjogi összefüggés nem állapítható meg. Mivel az érdemi összefüggés hiánya az Alkotmánybíróság gyakorlatában az indítvány érdemi elutasítását eredményezi [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 201.; 575/B/1992. AB határozat, ABH 1999, 456, 460.], az Alkotmánybíróság az indítványt a tulajdonhoz való jog sérelmének tekintetében is elutasította.

4. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [Alkotmány 70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása. A vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Al-



## I n d o k o l á s

## I.

Az Alkotmánybírósághoz három indítvány érkezett a Pilisjászfalu önkormányzat képviselő-testülete által az elmúlt években elfogadott helyi adó rendeletekkel kapcsolatban.

1. Az első indítványozó Pilisjászfalu Község Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 19/2008. (XII. 9.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.1.) 5. §-a, illetve Pilisjászfalu Község Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 19/2009. (XI. 15.) sz. – az Ör.1.-et 2010. január 1-jével felváltó – rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) 12. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte. Az indítványozó a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjának, s ezen keresztül az Alkotmány 70/I. §-ának [hatályos 70/I. § (1) bekezdés, arányos közteherviselés elve] a sérelmét látja abban, hogy az említett rendeletek a telekadó mértékét 200 Ft/m<sup>2</sup>/év összegben határozták meg [tehát az indítvány valójában csak az Ör.1. 5. § (2) bekezdésére és az Ör.2. 12. § (2) bekezdésére vonatkozott]. Ez az adómérték – érvel – nem igazodik az adóalanyok teherviselő képességéhez, s néhány éven belül „felemészti az ingatlan teljes forgalmi értékét”. A Hatv. telekadóra vonatkozó szabálya (21–22. §) alternatívát jelöl meg: a) a telek m<sup>2</sup>-ben számított területe esetében az adó évi mértékének a felső határa 200 Ft/m<sup>2</sup>, b) a telek korrigált forgalmi értéke alapján megállapított telekadó esetében pedig a korrigált forgalmi érték 3%-a. Az indítványozó szerint az említett két mértéknek arányban kellene állnia egymással, jelen esetben viszont egy 1500 nm teleknél az egyik esetben 300 000, a másik esetben viszont csak 60 000 Ft lenne az éves adó.

Az eljárás során az Ör.2.-t Pilisjászfalu község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 9/2010 (XI. 12.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.3.) váltotta fel: a hatálybaléptetés 2010. január 1-jére visszamenőlegesen történt [a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyve szerint a jogalkotó szerv a visszamenőleges hatályba léptetést azzal indokolta, hogy az Ör.3. kizárólag az adózók javára szóló változást hoz az Ör.2.-ben foglaltakhoz képest]. 2011. január 1. napjától pedig az Ör.3.-at is felváltotta egy új jogszabály, Pilisjászfalu község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 10/2010. (XI. 12.) önkormányzati rendelete (a továbbiakban: Ör.4.). Az Ör.3. 12. § (2) bekezdése és az Ör.4. 12. § (2) bekezdése az Ör.2. 12. § (2) bekezdésében foglaltakkal megegyező előírást tartalmaz.

Mindezek miatt hiánypótlási eljárás lefolytatására került sor, amelynek során az indítványozó a következőképpen nyilatkozott. Egyrészt a jogbiztonság követelményébe ütközőnek tartja az önkormányzati rendeletalkotás módját: az önkormányzat úgy fogad el évente új adórendeletet, hogy a korábbi formálisan nem helyezi hatályon kívül, így valójában több rendelet van egyszerre hatályban.

Ezért, arra hivatkozással, hogy az még hatályban van, az indítványozó fenntartotta az Ör.1.-et érintő megsemmisítési kérelmét, de emellett utalt arra is, hogy kérelme alkotmányjogi panaszként is megáll: a tulajdonában álló összesen hét telek vonatkozásában született elsőfokú adóhatósági határozatok kézhezvétele és az alkotmánybírósághoz fordulás között eltelt idő nem több, mint 60 nap – szól az érvelés. Jogerős döntés még nem született az említett ügyekben. Jogszerűtlennek tartja az indítványozó továbbá az Ör.1. alapján az ingatlanjaira kivetett adót. Indokolása szerint telkei közművek és útburkolatok hiányában nem beépíthetőek, s mivel ezek kiépítését az önkormányzat – erre vonatkozó kötelezettsége ellenére – nem vállalja, a telkek gyakorlatilag építési tilalom alatt állnak, ezért telekadóval nem is sújthatók. A kivetett adó megfizetését emellett jövedelmi helyzete nem is teszi lehetővé. Végezetül pedig megemlíti az indítványozó, hogy az állandó és a nem állandó lakosok által fizetendő adó mértéke nem azonos, ráadásul ő – mivel 15 km-en belül lakik – állandó lakosnak minősül Pilisjászfalu községben, s emiatt adókedvezményre jogosult, az önkormányzat tévesen minősítette őt „nem helyi lakosnak”.

2. A második indítványt előterjesztők (eredeti kérelmükben, illetve hiánypótlást követően) elsősorban szintén a jogbiztonság követelményének a sérelmére hivatkoztak amiatt, hogy az önkormányzat a korábbi adórendeletei formális hatályon kívül helyezése nélkül fogadott el újabb rendeleteket ugyanabban a tárgyban. Véleményük szerint ez az adózók számára követhetetlen helyzetet teremtett. Ezért kérték az Ör.2., az Ör.3. és az Ör.4. megsemmisítését is.

Utaltak arra is, hogy az Ör.1., illetve az eme jogszabályt megelőző adórendeletek kihirdetése szerintük szabálytalan volt. Ebben a vonatkozásban a megsemmisítési kérelem csak az Ör.1.-re vonatkozott és az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésének a sérelmét állította.

Az indítványozók sérelmezik – és az Alkotmány 13. § (1) bekezdésébe, illetve 18. §-ába ütközőnek vélik – továbbá az önkormányzat adókivetési gyakorlatát (azt, hogy nem csak a tárgyévra, hanem öt évre visszamenőleg vetik ki a telekadót, illetve szerintük a telkük – az önkormányzat mulasztása miatt – valójában nem is minősül belterületi építési teleknek, ezért telekadóval sem sújtható).

Emellett az indítványozók az adó mértékét is kifogásolják, szerintük az „elviselhetetlenül magas”, megfizethetetlen. Az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe [illetve ezen keresztül a 13. § (1) bekezdésébe] ütközik – hangzik az indokolás –, hogy az önkormányzat az adómérték megállapításakor nem volt tekintettel az érintettek teherviselő képességére.

Továbbá diszkriminatívnak – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek – tartják a helyi lakosoknak nyújtott adókedvezményeket. Az adót „nem lehet csupán a közösség egy részére hárítani, már csak azért sem, mert az adók pozitív hozadékait elsődlegesen az állandó lakosok élvezik” – szól az érvelés. Az állandó lakosoknak nyújtott



adókedvezmények – és az adótételek emelésének – a célja szerintük csak az lehet, hogy a többieket rákényszerítsék ingatlanjaik eladására, ami sérti a tulajdonhoz való jogot [Alkotmány 13. § (1) bekezdés] is.

Sérelmezik [és az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésébe ütközőnek tartják] emellett azt is, hogy az önkormányzat az Ör.2.-vel megszüntette a nyugdíjasok adókedvezményét, s ezért nekik „nem a valós jövedelmi viszonyaik szerinti terheket kell vállalniuk a közterhek viseléséből”.

3. A harmadik indítványozó szintén az adó mértékét és az állandó lakosoknak nyújtott kedvezményt kifogásolja, úgy véli, az önkormányzat „elsősorban nem a község bevételeinek gyarapítását, hanem azt kívánja elérni, hogy minél több állandó lakosa legyen a községnek”, ami jogalkotói felhatalmazással való visszaélés, ezért sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az említett jogalkotói cél miatt az adó elszakadt alkotmányos funkciójától (közterhekhez való arányos hozzájárulás), ezért a szabályozás az Alkotmány 70/I. (1) bekezdésével is ellentétes. Az adó mértéke továbbá „önmagában is ellentétes a Hatv. 6. § c) pontjával”, mert bár a törvényi kereteken belül került megállapításra, de nem felel meg a helyi sajátosságoknak, az érintettek teherviselő képességének. Az indítványozó saját esetét hozza fel példának: az általa 1 200 000 Ft-ért vásárolt telek éves adója jelenleg 100 800 Ft.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tárgyi összefüggésükre tekintettel – Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

## II.

1. Az Alkotmány indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„13. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot.”

„18. § A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

„70/I. § (1) Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.”

2. A Hatv. érintett rendelkezései:

„6. § Az önkormányzat adómegállapítási joga arra terjed ki, hogy: (...)

c) az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – az e törvényben meghatározott felső határokra, illetőleg a 16. § a) pontjában, a 22. § a) pontjában, a 26. §-ában, a 33. §-ának a) pontjában meghatározott felső határoknak 2005. évre a KSH által 2003. évre vonatkozóan közzétett fogyasztói árszínvonal-változással, 2006. évtől pedig a 2003. évre és az adóévet megelőző második évig eltelt évek fogyasztói árszínvonal változásai szorzatával növelt összegére (a felső határ és a felső határ növelt összege együtt: adómaximum) figyelemmel – megállapítsa, (...)

„21. § Az adó alapja az önkormányzat döntésétől függetlenül:

a) a telek m<sup>2</sup>-ben számított területe, vagy

b) a telek korrigált forgalmi értéke.”

„22. § Az adó évi mértékének felső határa:

a) a 21. § a) pontja szerinti adóalap-számítás esetén: 200 Ft/m<sup>2</sup>,

b) a 21. § b) pontja szerinti adóalap-számítás esetén: a korrigált forgalmi érték 3%-a.”

3. Az Ör.4. támadott rendelkezései:

„8. § (1) Az ingatlan-nyilvántartásban lakóház, vagy lakás megnevezéssel nyilvántartott építmény esetén azt az adózót, aki Pilisjászfalu Községben 2011. január 1. napján állandó bejelentett lakóhellyel rendelkezik 80%-os adókedvezmény illeti meg, mely kedvezmény kizárólag tulajdoni hányada alapján illeti meg.”

„12. § (2) Az adó mértéke 200,-Ft/m<sup>2</sup>/év”

„13. § (1) Az ingatlan-nyilvántartásban kivett beépítetlen belterület esetén azt az adózót, aki Pilisjászfalu Községben 2011. január 1. napján állandó bejelentett lakóhellyel rendelkezik 50 %-os adókedvezmény illeti meg, mely kedvezmény kizárólag tulajdoni hányada alapján illeti meg.

(2) Az (1) bekezdésben szereplő adókedvezmény átruházható a Ptk. szerinti közeli hozzátartozó részére, de csak egy telekre érvényesíthető. Egy háztartásban élő bejelentett lakosok a kedvezményt nem adhatják össze.

(...)”

## III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az ügyben mindenképp a következőkre szükséges rámutatni.

1.1. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem megalapozott az a hivatkozás, mely szerint Pilisjászfalu községben jelenleg egyidejűleg több helyi adó rendelet van hatályban, mely jogbizonytalanságot okoz. Az Ör.1. 8. §

(2) bekezdése egyrészt kimondta, hogy 2009. január 1. napjával a korábbi, 14/2005, (XI. 07.) sz. rendelet hatályát veszti, de a *lex posterior derogat legi priori* elv (az ugyanazon tárgyban később keletkezett jogszabály lerontja a korábban keletkezettet) alapján az is egyértelmű, hogy az Ör.2. hatályba lépésével az Ör.1., majd az Ör.3. hatályba lépésével az Ör.2., végül az Ör.4. hatályba lépésével az Ör.3. annak ellenére hatályát veszítette, hogy formai hatályon kívül helyezésekre nem került sor. Az önkormányzat jogalkotási gyakorlata nem általános, s nem is követendő példa, de az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő jogbizonytalanságot nem okoz: a később keletkezett jogszabály a hatályba lépése időpontját mindig megfelelően tartalmazza, így a jogalanyok számára minden esetben egyértelműen megállapítható, hogy egy adott időpontban mely jogszabály alkalmazandó, tehát, hogy melyik adóévet illetően milyen adófizetési kötelezettséggel kell számolniuk.

Az Alkotmánybíróság főszabályként csak hatályban lévő jogszabály, illetve állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányosságát vizsgálja. Ez alól csak a konkrét normakontroll két esete kivétel [tehát az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz], mivel ilyenkor a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés. Ezzel összhangban „[a]z adóügyi jogszabályokkal kapcsolatosan (...) – arra figyelemmel, hogy e jogszabályok az adómegállapításhoz való jog elévülési idején belül hatályon kívül helyezéseket követően még alkalmazandók – az Alkotmánybíróság azt a gyakorlatot alakította ki, hogy – alkotmányjogi panasz, vagy bírói indítvány alapján – gyakorolja az utólagos normakontrollt az e körbe tartozó, már hatályon kívül helyezett jogszabályok tekintetében is.” [ld. előszór: 54/1994. (XI. 4.) AB határozat, ABH 1994, 286, 290.] Mindezek alapján tehát az Ör.1., az Ör.2. és az Ör.3. esetében sem kizárt az alkotmányossági kontroll, azonban alkotmánybírói eljárásra csak a fenti két konkrét normakontroll kérelem alapján van mód.

Tekintve, hogy az Ör.1. egészét, illetve 5. § (2) bekezdését támadó absztrakt utólagos normakontroll indítványt már az Ör.2. hatályba lépése után nyújtották be, azt az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § f) pontja alapján – a megsemmisíteni kért jogszabály az indítvány benyújtását megelőzően már hatályát veszítette – visszautasította. Az Ör.1.-et felváltó Ör.2. egészét, illetve 8. § (1) bekezdését, 10. § b) pontját, 12. § (2) bekezdését és 13. § (3) bekezdését, valamint az Ör.3. egészét, illetve 8. § (1) és (3) bekezdéseit, 10. § b) pontját, 12. § (2) bekezdését és 13. § (3) bekezdését támadó absztrakt utólagos normakontroll indítványok tekintetében pedig az Alkotmánybíróság az eljárást az Ügyrend 31. § a) pontja alapján – az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgyalanná vált – megszüntette.

1.2. Az Alkotmánybíróság emellett azt is megállapította, hogy az Ör.1. jelen ügyben alkotmányjogi panasz kere-

tében sem vizsgálható (erre vonatkozó kérelmet az első indítványozó terjesztett elő), mivel az indítványozó kérelme nem felel meg az alkotmányjogi panasz törvényi feltételeinek. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Abtv. 48. § (2) bekezdése szerint pedig az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Jelen ügyben az indítványban foglaltak szerint az érintett ügyek – az indítvány és az indítvány-kiegészítés benyújtásának időpontjában is – még folyamatban lévőknek minősülnek. A panasz tehát idő előtti. Ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § e) pontja alapján – a benyújtott alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdésében foglalt feltételeknek – az Ör.1. 5. § (2) bekezdése vonatkozásában előterjesztett alkotmányjogi panaszt is visszautasította.

1.3. Több indítványozó utalt arra, hogy az önkormányzat adókimutatási gyakorlatát több ok miatt sem tartja alkotmányosnak, ezek a kérelmek azonban hatáskör hiánya miatt nem bírálhatók el. Az Alkotmánybíróság hatáskörét az Abtv. 1. §-a határozza meg, de sem az ebben található felsorolás, sem más törvény nem utalja az Alkotmánybíróság hatáskörébe a jogalkalmazói aktusok közé tartozó egyedi hatósági határozatok alkotmányossági, illetve törvényességi szempontú felülvizsgálatát. Az adókimutatási határozatok jogszerűségét fellebbezés alapján a felettes szerv vizsgálhatja meg, illetve ezt követően a bírósági út is rendelkezésre áll. Az indítványokat az Alkotmánybíróság emiatt az Ügyrend 29. § b) pontja alapján ebben a tekintetben visszautasította.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ör.4. 12. § (2) bekezdése (a telekadó mértéke), valamint 8. § (1) bekezdése (állandó lakosok adókedvezménye az építményadó vonatkozásában) és 13. § (1)–(2) bekezdése (állandó lakosok adókedvezménye a telekadó vonatkozásában) tekintetében folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot, továbbá a nyugdíjasok adókedvezményének a hiányával kapcsolatos kérelmet vizsgálta meg.

2. Először az adómérték alkotmányossági vizsgálatára került sor, mely az indítványozók szerint a Hatv. 6. § c) pontját, és ezen keresztül az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdését – illetve ezzel összefüggésben az Alkotmány 13. § (1) bekezdését is – sérti.

2.1. A helyi önkormányzatnak – amely helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot – egyik alkotmányos alapjoga a törvény keretei között érvényesülő adóztatási jog [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pont]. Az önkormányzatok a Hatv. keretei között szabadon dönthetnek arról, hogy vezetnek-e be egyáltalán helyi

adót, s ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezetik be, továbbá meghatározhatják az adó mértékét és bevezetésének időpontját, a szabályozást pedig később – a helyi tapasztalatok függvényében – bármikor módosíthatják is. „A helyi adópolitika kialakítása jogalkotói mérlegelés kérdése, s e mérlegelés során a helyi önkormányzat (...) figyelemmel a helyi sajátosságokra és az adóalanyok vagyoni és jövedelmi viszonyaira – érvényre juttathat gazdaságpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is” (463/H/1995. AB határozat, ABH 1996, 690, 691–692.).

A Hatv. mind az építményadó, mind a telekadó esetében *alternatív* módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét: választási lehetőséget ad a helyi önkormányzatnak abban a tekintetben, hogy az építmény, illetőleg telek alapterülete alapján tételes adóként vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján, annak bizonyos %-ában határozza meg az építmény-, illetőleg telekadó mértékét (Hatv. 15–16. § és 21–22. §). Az Alkotmánybíróság egy korábbi határozatában az építményadóval kapcsolatban már megállapította, hogy a „Htv.[Hatv.]-nek az építményadó alapjára vonatkozó (...) 15. §-a választási lehetőséget nyújt az önkormányzatnak, hogy – döntésétől függően – mely módon határozza meg az építményadó alapját. Az újpesti önkormányzat az Ör. 6. § (1) bekezdésének vizsgált első mondatában úgy döntött, hogy az építményadóalap az építmény m<sup>2</sup>-ben számított hasznos alapterülete. Ennek megfelelően az adó mértékét az önkormányzat – a Htv. [Hatv.] 16. § a) pontja alapján – az alapterület m<sup>2</sup>-ére vonatkoztatott Ft. összegben (...) állapíthatja meg. Nincs tehát olyan törvényi kötelezettsége az önkormányzatnak, hogy a hasznos alapterület nagyságának alapul vételével megszabott adómérték kialakítása során a Htv. [Hatv.] 16. § b) pontjában foglaltakra is tekintettel legyen.” (508/B/1999. AB határozat, ABH 2000, 980, 982.) E megállapítások a telekadó vonatkozásában is érvényesek. Ez azt jelenti, hogy a Hatv. 22. § b) pontja (az adó évi mértékének felső határa a telek korrigált forgalmi értékének 3%-a) kizárólag a 21. § b) pont szerinti adóalap-számítás esetén alkalmazandó. Amennyiben viszont az önkormányzat a Hatv. 21. § a) pontja (a telek m<sup>2</sup>-ben számított területe) szerint szabályozza a telekadó alapját, nem köteles figyelemmel lenni a Hatv. 22. § b) pontjában írtakra. Hozzá kell tenni azonban, hogy a Hatv.-nek az általános rendelkezések között található 6. § c) pontja lehetővé teszi, hogy az önkormányzat a Hatv. 22. § a) pontjában írt adómértéktől az infláció követésével eltérjen. Ezért a tételes módon meghatározott telekadónak a Hatv. 22. § a) pontja szerinti mértéke – a Hatv. 6. § c) pontja által lehetővé tett indexálás folytán – nem azonos az önkormányzatok által kivethető adómaximummal.

Hangsúlyozni kell, hogy a telekadó mértékével összefüggésben az Alkotmánybíróság mozgástere igen szűk: a normakontroll során kizárólag alkotmányossági szempontok figyelembe vételére van lehetőség, az Alkotmánybíróság nem veheti át az önkormányzat jogalkotó szerepét, nem feladata, s lehetősége sincs arra, hogy a konkrét helyi viszonyok, tehát a lakosok jövedelmi és vagyoni viszonya-

it vizsgálva meghatározza, hogy a törvényi kereteken belül egy adott községben, városban mennyi lehet az adó maximuma. A helyi körülmények, feltételek (telekárak, átlagos jövedelmi, vagyoni viszonyok stb.) vizsgálata, mérlegelése és ennek alapján az adó mértékének a meghatározása – továbbá esetleges adókedvezmények bevezetése, illetve adómentességi szabályok megalkotása – mindig az érintett önkormányzat feladata, helyi jogalkotási és gazdaságpolitikai kérdés.

Az Alkotmánybíróságnak csak akkor van lehetősége arra, hogy a törvényi adómaximumot meg nem haladó telekadó mértékét alkotmányellenesnek minősítse, ha egyértelműen, minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy az önkormányzat nem tett eleget a Hatv. 6. § c) pontjából, illetve közvetlenül az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdéséből fakadó mérlegelési kötelezettségének. Ennek nyilvánvalóan nem lehet pusztán az a mércéje, hogy az adózó az általa egy adott adóévben fizetendő adó mértékét *szubjektíve* magasnak érzi. Az adó mértékét emellett önmagában még az sem teszi alkotmányellenessé, ha kiderül, hogy egyes adózók számára a rájuk kivetett adó megfizetése esetleg *objektíve* is problémát jelent: az adóhatóság ebben az esetben fizetési halasztást, részletfizetést vagy adómérsékletet engedélyezhet.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a telekadó mértékét a következő esetekben minősítette alkotmányellenesnek:

a) Elsősorban akkor került sor alkotmányellenesség megállapítására, amikor az önkormányzat az adó mértékét egyszerűen a Hatv.-ben meghatározott *törvényi adómaximumban* határozta meg. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy az önkormányzat az adó mértékének a törvényi adómaximumban való megállapításával ugyan formálisan eleget tesz a Hatv. 22. § a) pontjában foglalt tételes előírásnak, amennyiben azonban mellőzi a Hatv. 6. § c) pontjának kötelező mérlegelési követelményeit, megsérti egyúttal az Alkotmány 70/I. §-ában [jelenleg 70/I. § (1) bekezdésében] szabályozott arányos közteherviselés követelményét is (1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 710.; 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620, 624.).

b) Emellett alkotmányellenességet állapított meg az Alkotmánybíróság két esetben akkor is, amikor az érintett önkormányzat ugyan az adómaximumot el nem érően, de egyértelműen „egységesen, az érintett ingatlanok rendeltetésének, értékének, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelése nélkül a Hatv. 22. § a) pontja által meghatározott összegben állapította meg a telekadó mértékét (és nem élt az árszínvonal változáshoz kapcsolódó korrekciós lehetőséggel sem)”, mert „az adómentességek, adókedvezmények szabályozása során sem alkalmazott olyan megoldásokat, amelyek a helyi sajátosságok, a telkek rendeltetésében, értékében fennálló különbségek, az adóalanyok teherviselő képességének mérlegelését tükröznék” [63/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 760, 762.; és 64/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABK 2011. július-augusztus, 763, 764.]. Egyéb esetekben azonban, amelyekben az önkormányzat ugyan nem diffe-

renciált, de az adó mértékét alacsonyabban határozta meg, az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét nem állapította meg (pl. 507/B/2000. AB határozat, ABH 2002, 1500, 1506.).

c) Végezetül pedig néhány kivételes esetben tényvizsgálatra [az adott telek forgalmi értékének és a kivetett (telek)adó mértékének az összevetésére] is sor került. A jogalkotónak általában nincs kötelezettsége arra, hogy az adók megállapítása során annak mértékét az adó tárgyaként megállapított jövedelem vagy vagyon nagyságától, illetőleg értékétől függően, differenciáltan, azzal arányosan kellene szabályoznia, ezért nem tekinthető alkotmányellenesnek az a szabályozás, amely valamely adó mértékét tételesen meghatározott összegben állapítja meg (66/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 735, 737.; 544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 898–899.; 956/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 937, 939.). Mindazonáltal „a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke”, és „ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany ellehetetlenülését eredményezi, az már nem adó” (1531/B/1991. AB határozat ABH 1993, 707, 711.). Tényvizsgálatra került sor később a 263/H/1994. AB határozatban is, e döntés értelmében „az Alkotmány szerint »mindenki vagyoni helyzetének megfelelő mértékben« köteles hozzájárulni a közterhekhez. Ez semmiképpen nem értelmezhető »egyenlő közterherviselést« kimondó szabályként, (...) hanem az csupán a vagyoni helyzettel arányos mértéket jelent. Az adó rendelkezések absztrakt előírásainak arányossága a már idézett alkotmánybírói álláspont szerint akkor állapítható meg, ha az adóteher nem jár az adóval terhelt érték túlnyomó részének elvonásával.” (ABH 1994, 817, 822.). Az 544/B/1998. AB határozat ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy nem tekinthető az alkotmányellenesség egyetlen kritériumának a vagyon értéke és az adó mértéke közötti 20%-os arány, „további mérlegelési szempontnak kell tekinteni az ingatlan aktuális értékét meghatározó tényezők vizsgálatát is”, ugyanis „nem hivatkozhat az önkormányzati rendeletben normatív módon megállapított adómértékek súlyos aránytalanságára az az ingatlan tulajdonos, akinek tulajdonosi magatartása közrehatott abban, hogy az ingatlan értéke a településen a hasonló adottságú ingatlanok értéke alatt marad. Az ingatlanok használatának, hasznosításának hiánya, leromlott állapota nem tekinthető alkotmányos indoknak ahhoz, hogy az önkormányzat erre tekintettel adókedvezményben részesítse az ingatlan tulajdonosát.” (ABH 2000, 893, 901.) Amennyiben tehát megállapításra kerül, hogy az éves adó meghaladja a telek becsült forgalmi értékének bizonyos százalékát, akkor az adott, konkrét ügy tényei arra engedhetnek következtetni, hogy a jogalkotó elmulasztotta figyelembe venni az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében [illetve a Hatv. 6. § c) pontjában] írt követelményeket, s ezért az adó mértékére vonatkozó előírása alkotmányellenes lehet. Különösen akkor, ha az adó csak a tulajdonosok szűk körét érinti. Hangsúlyozni kell, hogy az említett tényvizsgálatra csak kivételes esetekben – és az utólagos normakontroll eljárás

alapvetően absztrakt jellegéből fakadóan igen szűk körben – kerülhet sor.

2.2. Jelen ügyben a vizsgált Ör.4. az adó mértékét egységesen 200 Ft/m<sup>2</sup>-ben állapítja meg. A telekadó maximuma a Hatv. rendelkezései alapján – figyelembe véve a Hatv. 22. § a) pontja mellett 6. § c) pontja által lehetővé tett indexálás lehetőségét is – ennél magasabb (kb. 287 Ft/m<sup>2</sup>). Az Ör.4. támadott előírása tehát a magasabb szintű jogszabály – a Hatv. – által előírt kereteket nem lépi túl, a törvényi adómaximumot nem haladja meg, de nem is éri el.

Emellett azt sem lehet megállapítani, hogy a jogalkotó egységesen, mindenfajta mérlegelés nélkül állapította volna meg a telekadó mértékét, hiszen adómentességi szabályokat (pl. 10. § b) pont: egyes, teljesen közmű ellátottság nélküli telkek, c) pont: ipari telkek) és adókedvezményt is bevezetett. Az önkormányzat közlése alapján Pilisjászfalu községben 476 db telek található, melyek közül az adómentes telkek száma jelenleg 358 db, további 23 telek esetében pedig kedvezményes adót kell fizetni.

A differenciálás ténye arra utal, hogy az önkormányzat figyelembe vette a telkek rendeltetésében, értékében fennálló különbségeket, s nem mechanikusan, nem mérlegelés nélkül alkalmazta a törvény által lehetővé tett – és az adómaximumot el nem érő – 200 Ft/m<sup>2</sup>-es adómértéket. Erre tekintettel jelen ügy eltér a fentebb idézett 63/2011. (VII. 13.) AB határozattól (ABK 2011. július-augusztus, 760, 762.) és a 64/2011. (VII. 13.) AB határozattól (ABK 2011. július-augusztus, 763, 764.), s a telekadó mértékének (200 Ft/m<sup>2</sup>/év) alkotmányellenessége ebben a vonatkozásban szintén nem állapítható meg.

Az első indítványozó alapvetően az Ör.1. és az Ör.2. alapján kivetett adó nagyságát kifogásolta (és e körben a tulajdonában álló összesen hét telek után fizetendő adó és kiszabott adóbírság két éves együttes összegét jelölte meg, s tartja túlságosan soknak), és a hiánypótlási felhívásra válaszul is csak abban a tekintetben pontosította érvelését, hogy a kivetett adó megfizetését folyó bevételei nem teszik lehetővé. Felhívásra sem nyilatkozott azonban abban a kérdésben, hogy az Ör.4. alapján is keletkezett-e adófizetési kötelezettsége (vagy vonatkozik-e rá az Ör.4. adómentességi szabálya), illetve azt sem jelölte meg, hogy a fizetendő éves adó hogyan viszonyul a telkei mint vagyontárgyak aktuális értékéhez. Pusztán arra tett általános utalást, hogy véleménye szerint, ha az önkormányzat a Hatv. 22. § b) pont szerint állapította volna meg a fizetendő adót [a korrigált forgalmi érték maximum 3%-a; a Hatv. 52. § 13. pontja alapján pedig a korrigált forgalmi érték a forgalmi érték 50%-a], akkor egy 1500 m<sup>2</sup>-es telek esetében legfeljebb 60 000 Ft-ot kellene fizetnie évente. Ebből az a következtetés adódik, hogy az indítványozó becslése szerint egy 1500 m<sup>2</sup>-es telek átlagosan 4 000 000 Ft-ot ér. Ehhez képest pedig az Ör.4. szerinti telekadóval (200 Ft/m<sup>2</sup>) számolva, a telek után fizetendő összeg (300 000 Ft/év) nem éri el az ingatlan értékének 20%-át. A második indítványt benyújtó két indítványozónak két telekadó-köteles belterületi ingatlan van a községben, s indítványuk szerint tel-

keként 160.000 Ft a fizetendő éves adó. Az indítvány azonban – amellet, hogy a kérelmezők javasolták a fentebb említett, az adó és az ingatlan értékével összefüggő, az addigi alkotmánybírósi gyakorlatban alkalmazott százalékos határ módosítását – hiánypótlást követően sem tartalmazott olyan érvelést, mely lehetővé tenné az adó mértékének alkotmányellenessé nyilvánítását. Az indítványozók pusztán arra hivatkoztak, hogy jövedelmük nem teszi lehetővé az adó megfizetését, de az adó elengedésére vonatkozó méltányossági kérelmüket – melyben bevételeiket és kiadásait részletezték – az adóhatóság első és másodfokon is elutasította. A harmadik indítványozó 2000-ben 1,2 millió Ft-ért vette azt a közművesíttelen, belterületi telket, melyet jelenleg 100.800 Ft éves adó terhelt.

Mint fentebb említésre került, az adó mértékének a meghatározása jogalkotói hatáskör és felelősség, az alkotmányossági szempontú vizsgálat tárgya nem az a kérdés, hogy szükséges volt-e a telekadó bevezetése vagy mértékének emelése. Az adómértéket előíró helyi jogszabály megsemmisítésére csak akkor kerülhet sor, ha kétséget kizáróan megállapítható, hogy az önkormányzat nem vette figyelembe az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésében írt követelményt. Az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy az indítványozók által közölt adatok alapján nem lehet arra következtetni, hogy az önkormányzat nyilvánvalóan elmulasztotta volna az adóalanyok teherviselő képességének vizsgálatát, vagy hogy az adóteher az adóval terhelt érték túlnyomó részének az elvonásával járna, s ezért alkotmányellenes lenne.

Az Alkotmánybíróság ezért a Hatv. 6. § c) pontjának, illetve ezen keresztül az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésének és 13. § (1) bekezdésének a sérelmére alapított, az Ör.4. 12. § (2) bekezdése megsemmisítésére utaló indítványt jelen ügyben elutasította.

Megjegyzzi az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is, hogy a telekadó-mérték alkotmányossági vizsgálatának specialitásaiból adódóan – amiatt, hogy az eljárás során adott esetben lehetőség van tényvizsgálatra – egy, a jelen ügyben eltérő ténybeli alapokra helyezett indítvány alapján az Ör.4. 12. § (2) bekezdése utólagos normakontroll indítvány vagy alkotmányjogi panasz alapján a jövőben is vizsgálható. Ilyen esetben az alkotmányossági vizsgálat szempontjából e határozat nem jelent *res iudicata*-t (ítélt dolgot).

3. Az egyik indítvány előterjesztői sérelmezték, hogy az Ör.4. nem biztosít a nyugdíjasoknak a telekadó vonatkozásában adókedvezményt. Ez tartalmilag mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítására irányuló indítványnak tekinthető, melynek az Abtv. 49. §-a szerint akkor van helye, ha az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy a jogalkotó szerv a jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladatát elmulasztotta és ezzel alkotmányellenességet idézett elő. Az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg emellett akkor is, ha alapjog érvényesüléséhez

szükséges jogszabályi garanciák hiányoznak [37/1992. (VI. 10.) AB határozat, ABH 1992, 227, 232.].

Az adókedvezményekkel kapcsolatosan az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata során követett álláspontja az, hogy az adókedvezményekre senkinek nincs az Alkotmányon alapuló alanyi joga, az adókedvezmények megadása, illetőleg visszavonása a jogalkotó mérlegelési jogkörébe tartozik, önmagában alkotmányossági problémát nem képez. Az adókedvezményre vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során az Alkotmánybíróság hatáskörébe kizárólag annak a megállapítása tartozik, hogy a jogalkotó a mérlegelési jogkörében megállapított kedvezményekkel nem sért-e alkotmányos rendelkezést (1393/B/1992. AB határozat, ABH 1993, 626, 629.). Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság számos döntésében [pl. 670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 604.; 411/B/2005. AB határozat, ABH 2007, 2511, 2516.] rámutatott, hogy a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – széles körű döntési szabadsággal rendelkezik a helyi adópolitika kialakításában, és a helyi adók körében az adómentességek, adókedvezmények meghatározása során – mely a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának egyik részjogosítványa – a helyi sajátosságokat, gazdaságpolitikai, adópolitikai szempontokat, a lakosság szociális körülményeit mérlegelve, szabadon dönt arról, hogy az adóalanyok mely csoportját vonja az általánostól eltérő kedvezőbb megítélés alá, az adóalanyok mely csoportja számára nyújt adómentességet, adókedvezményeket.

Jelen ügyre vonatkoztatva mindez azt jelenti, hogy az önkormányzat szabadon mérlegelheti azt, hogy a nyugdíjasoknak biztosít-e adókedvezményt a telekadót illetően, erre vonatkozó kötelezettsége azonban az Alkotmányból nem vezethető le. Az Ör.4. vonatkozásában előterjesztett, mulasztás megállapítására vonatkozó indítványt ezért az Alkotmánybíróság elutasította.

4. Az Ör.4.-nek az állandó lakosok adókedvezményére vonatkozó előírásai [8. § (1) bekezdés az építményadó és 13. § (1)–(2) bekezdés a telekadó vonatkozásában] alkotmányossága tekintetében a következőket állapította meg.

4.1. Korábbi döntéseiben az Alkotmánybíróság már vizsgálta a jelenlegihez hasonló szabályozást [ld. összefoglalóan: 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525.], és megállapította, hogy „az alanyi kötelezettek között a lakóhely szerinti különbségtétel – a kizárólag az állandó lakosoknak nyújtott adókedvezmény – önmagában nem oldja el a vagyoni típusú adót (így az építményadót sem) az adó jogintézményének az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt alkotmányos alapjaitól. Az adó és az alanyi kötelezettek adófizetési kötelezettség alá vont vagyona között közvetlen kapcsolat áll fenn, az adó az adóalanyok egy meghatározott vagyontárgyát terheli.” [55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 533.] Ezért elutasította azt az indítványt, amely szerint az állandó lakosok adómentessége sértene az Alkotmány 70/I. §-át. Ennek megfelelően az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésére alapított, az Ör.4. 8. § (1) bekezdése, illetve 13. § (1)–(2) bekezdése alkotmány-

ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt jelen ügyben is megalapozatlannak találta és elutasította.

4.2. Az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését érintően kialakított álláspontja hosszú ideig az volt, hogy nem alkotmányértő, ha az önkormányzat mentesíti az építményadó alól azokat, akik az ingatlant állandó bejelentéssel ténylegesen használják (vagy adókedvezményt ad nekik). Az állandó bejelentett lakosokat és a nem állandó lakosokat érintő szabályozási különbségeket az Alkotmánybíróság a diszkrimináció tilalmának szempontjából tulajdonképpen érdemben nem is vizsgálta, mivel a lakosság e két körét nem tekintette homogén csoportba tartozónak [722/B/1996. AB határozat, ABH 1997, 840.; 296/B/1999. AB határozat, ABH 2000, 976.; 968/B/2004. AB határozat, ABK 2007. február, 163.; 441/B/2005. AB határozat, ABH 2005, 1549.; 854/B/2006. AB határozat, ABH 2006, 2201.; 7/2007. (II. 28.) AB határozat, ABK 2007, 916.]. Az Alkotmánybíróság az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatban azonban újból áttekintette a témakört, és elvi jelleggel azt állapította meg, hogy „az építményadó-kötelezettség megállapítása szempontjából az adóköteles ingatlanok tulajdonosai azonos csoportba tartozóknak – homogén csoportnak – tekinthetők, függetlenül attól, hogy ingatlanjuk állandó lakóhelyüknek minősül-e vagy sem”, ugyanis „az építményadó mint vagyoni típusú adó esetében az adókötelezettségnek minden adóalany vonatkozásában ugyanaz az alapja, mégpedig az ingatlantulajdon. Az adókötelezettség tehát az érintett tulajdonosok mint adóalanyok esetében azonos – a lakóhelytől teljes mértékben független – törvényi okból keletkezik. Az állandó lakosok és a nem állandó lakosok tulajdonosi minősége között jogi szempontból nincs különbség, ezért önmagában az a tény, hogy az építményadó alanya az adó tárgyát képező ingatlant állandó lakóhelyként használja-e, nem releváns, a tulajdonosok csoportján belül az építményadó szempontjából nem önálló csoportképző tényező.” (ABH 2008, 525, 535.) Az építményadó alanyait tehát az Alkotmánybíróság homogén csoportnak tekintette.

A Hatv. által megállapított kereteken belül az önkormányzatok a 6. § c) és d) pontjai alapján nagyfokú autonómiával rendelkeznek mind az adó mértéke, mind pedig az esetleges kedvezmények nyújtása tekintetében. A d) pont úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat adómegállapítási joga kiterjed arra is, hogy a törvény második részében meghatározott mentességeket (13. §) további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel kibővítsen. A kérdés tehát az, hogy az önkormányzat által az építmény- és a telekadó tekintetében az állandó lakóhelyre tekintettel nyújtott adókedvezmény – amely az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt egyéb helyzet szerinti különbségtételnek minősül – alkotmányosnak tekinthető-e az adóalanyok homogén csoportján belül.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az azonos helyzetben lévők között nem alapjogok tekintetében tett megkülönböztetés akkor tekinthető alkotmányellenesnek, ha nincs tárgyilagos megítélés szerinti ésszerű

indoka, tehát önkényes [16/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 62.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280–282.]. Az önkormányzatok tekintettel lehetnek bizonyos, az Alkotmányban is nevesített jogokra (pl. oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz való jog stb.), de ezen túlmenően érvényre juttathatnak az Alkotmányból közvetlenül le nem vezethető gazdaságpolitikai, életszínvonalpolitikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket is [vö. 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281.]. Az Alkotmánybíróság esetről esetre vizsgálja, hogy a támadott megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű és alkotmányosan elfogadható indoka.

Az önkormányzat által alkalmazott különbségtétel indokainak megismerése érdekében ezért az Alkotmánybíróság – gyakorlatának megfelelően [pl. 1122/H/2004. AB határozat, 2005, 1511.; 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525.] – megkereste a támadott rendeletet megalkotó önkormányzatot. A kapott tájékoztatás szerint a megkülönböztetést elsősorban az állandó lakosokra tekintettel nyújtott állami támogatások (pl. a személyi jövedelemadóból való részesedés) indokolják: a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok, az önkormányzat által a minden építmény- és telektulajdonosnak egyformán nyújtott közszolgáltatások (a polgármester megfogalmazása szerint ún. „termelt közjavak”) finanszírozásához a nem állandó lakosok közvetve sem járulnak hozzá. A település infrastruktúráját tehát minden tulajdonos egyformán használja (utak, közvilágítás), abból senkit nem lehet kizárni, de azokat az önkormányzat két forrásból tudja csak finanszírozni: állami hozzájárulásból és helyi adókból.

Az indítványozók kérelmükben hivatkoztak az 55/2008. (IV. 24.) AB határozatra (ABH 2008, 525.), mely megsemmisítette az építményadó tekintetében az állandó lakosoknak adókedvezményt nyújtó ürömi rendeletet. Abban az ügyben azonban a döntés oka az volt, hogy a képviselő-testület az óvodai, iskolai férőhelyek bővítése miatt keletkezett költségeket kívánta a nem állandó lakosokra terhelni. Tehát egy olyan fejlesztési költséget kívánt a nem állandó lakosokra hárítani, melynek hasznaiból ők nyilvánvalóan nem részesedhetnek. Ugyanakkor egyidejűleg az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy „a folyamatosan csökkenő lakosság számú, forráshiányos önkormányzatok számára az állandó lakóhely létesítésének ösztönzése – az állandó lakosokra tekintettel nyújtott normatív állami támogatás miatt – alapvető fontosságú lehet” [55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 537.).

Jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem talált olyan körülményt, mely arra utalna, hogy az önkormányzat az építmény- illetve telektulajdonosok önkényes módon meghatározott körére kívánná terhelni a település infrastruktúrájának fenntartása/fejlesztése miatt szükségessé váló kiadásokat. Az önkormányzat az állandó lakosokra tekintettel nyújtott állami támogatásra, tehát az Alkotmánybíróság által már korábban is elfogadhatónak minősített indokra hivatkozik az állandó lakosoknak nyújtott kedvezmény kapcsán. Ráadásul az Ör.4. az állandó lakosokat sem mentesíti

teljes mértékben az adó alól, számukra is csupán adókedvezményt biztosít.

Az Alkotmánybíróság rámutat továbbá, hogy az állandó lakóhely ösztönzése mint jogalkotói cél még abban az esetben is elfogadható, hogy a telekadó-köteles ingatlanba való bejelentkezés fogalmilag kizárt, hiszen telekadó csak *beépítetlen* földrészletet terhelhet. A telekadó ugyanis a Hatv. alapján kizárólag *belterületi* földrészletekre vethető ki, s az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 4. pontja szerint a belterület a település közigazgatási területének *beépített, illetőleg beépítésre szánt* része. Tehát a beépítetlen belterületi telkek minden esetben beépítésre szántak, így az állandó lakóhely létesítésének ösztönzése ebben az esetben is – bár távlatibb, de – reális és megalapozott, a településfejlesztéshez kapcsolódó cél.

Az állandó lakosok adókedvezménye mindezek alapján jelen esetben az önkormányzati gazdaságpolitika része, mely nem minősíthető ésszerűtlen, önkényes különbségtételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az Ö.4. 8. § (1) bekezdése, illetve 13. § (1) és (2) bekezdései megsemmisítésére irányuló – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésére alapított – indítványt elutasította.

Az Alkotmánybíróság végezetül megvizsgálta az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének (jogállamiság, jogbiztonság követelménye) és 13. § (1) bekezdésének (tulajdonhoz való jog) sérelmére alapított indítványi kérelmeket, de a támadott rendelkezések – tehát az állandó lakosok adókedvezménye – és ezen alkotmányi előírások között érdemi összefüggést nem talált. Az indítványt ezért ebben a tekintetben is elutasította.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## 605/B/2011. AB határozat

A MAGYAR KÖZTÁRSASÁG NEVÉBEN!

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

**h a t á r o z a t o t:**

Az Alkotmánybíróság a Magyar Méhészeti Nemzeti Program alapján a 2010–2013 közötti végrehajtási időszakban

kokban a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének szabályairól szóló 47/2010. (XII. 31.) VM rendelet egésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

### I n d o k o l á s

#### I.

Az indítványozó a Magyar Méhészeti Nemzeti Program alapján a 2010–2013 közötti végrehajtási időszakokban a központi költségvetés, valamint az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap társfinanszírozásában megvalósuló támogatások igénybevételének szabályairól szóló 47/2010. (XII. 31.) VM rendelet (a továbbiakban: R.) egésze alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte utólagos normakontroll keretében az Alkotmánybíróságtól.

Az indítványozó szerint az, hogy az R. bizonyos támogatásokat kizárólag az Országos Magyar Méhészeti Egyesület (a továbbiakban: OMME) számára tesz igénybe vehetővé, más támogatások lehívását pedig az OMME-ban való tagsághoz köti, sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés]. Az OMME – érvel az indítványozó – semmilyen állami elismeréssel, köztestületi státussal, kizárólagos érdekképviselői jogosítvánnyal nem rendelkezik, ami megkülönböztetett helyzetét igazolná. Mindez véleménye szerint önkényes, ésszerű indok nélküli megkülönböztetést eredményez az azonos szabályozási körbe vont jogalanyok, ágazati szereplők között. Emellett az indítványozó azt is a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközőnek vélte, hogy a termelők által igénybe vehető támogatások mértéke a költségek 50–60%-a, míg a többi támogatásnál nincs ilyen korlátozás. Azt is sérelmesnek tartotta az indítványozó, hogy a méhcsaládok számának szinten tartására vonatkozó támogatás kizárólag az OMME tagjától vásárolt méhanya, anyabölcső után vehető igénybe.

Emellett úgy vélte, hogy nem vált világossá és mindenki által megismerhetővé az a szempontrendszer sem, ami alapján az OMME alternatíva nélküli, kivételes helyzetbe került. Állítása szerint az OMME-nak ez a speciális helyzete önkényes döntésen alapult, mely a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] alkotmányos követelményével ellentétes.

#### II.

Az Alkotmánynak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § (1) A Magyar Köztársaság független, demokratikus jogállam.”

„70/A. § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.”

### III.

Az indítvány nem megalapozott.

1. Az Alkotmánybíróság áttekintette az OMME jogrendszerbeli helyét, különösen a Magyar Méhészeti Nemzeti Programban betöltött szerepét.

1.1. Az R. szerint a magyar méhészet a mezőgazdaság bruttó termelési értékének 1%-át, az állattenyésztésnek közel 3%-át adja. A méhészeti ágazat jelenleg mintegy 16 000 család megélhetéséhez nyújt kiegészítő vagy fő jövedelemforrást, így közvetve hozzájárul a vidék népességmegtartó képességéhez. Sok éves átlagban a méhészetek száma 15 000 és 17 000 között alakult, ebből a professzionális (minimum 150 méhcsaláddal rendelkező) méhészetek száma jelenleg meghaladja az 1000-et.

A Magyar Méhészeti Nemzeti Program szerint a mai magyar méhészkedés színvonalára jótékonyan hatnak az évszázados hagyományok, a méhészek szakmaszeretete, a méhésztársadalom szervezettsége és szolidaritása. A magyar méhészetben kialakult egy sajátos, szervezeti-érdekvédelmi rendszer: 108 helyi méhész-szervezet és azok szövetsége, az OMME, mely közhasznú szervezet, önálló jogi személy.

1.2. A méz termelésének és forgalmazásának javítására irányuló intézkedések alkalmazására vonatkozó általános szabályok megállapításáról szóló, 1997. június 25-i 1221/97/EK tanácsi rendelet megjelenése előtt az Európai Unió a méztermelőket méhcsaládonként, közvetlenül támogatta. Ez a támogatási forma azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel annak mértéke nem jelentett érdemi segítséget a méztermelőknek, valamint nem volt egységes közösségi méhészeti érdekképviseleti megjelenés, melynek következtében az illetékes bizottságok nem jutottak pontos, hiteles ágazati információkhoz. A Tanács az 1997-es rendeletében célul tűzte ki a „kohéziós erő” megszilárdítását a méhészeti ágazat támogatásában, melynek lényege, hogy a tagországokban egységes méhészeti érdekképviseleti rendszer valósuljon meg. Ezzel egy irányba mutatóan a hazai Méhészeti Program egyik fő célkitűzése is az volt, hogy a hazai méhészeti ágazatból is hiányzó, erős, reprezentatív méhészszövetség alakuljon ki, hasonlóan valamennyi tagország méhészeti programjában foglaltakhoz.

Jelenleg (a 2004-es és a 2007-es 3 éves méhészeti programok lezárását követően) a mezőgazdasági piacok közös szervezésének létrehozásáról, valamint egyes mező-

gazdasági termékekre vonatkozó egyedi rendelkezésekről szóló 2007. október 22-i 1234/2007/EK tanácsi rendelet 105. cikke szerint a Magyarország által benyújtott, a méhészeti termékek termelésének és forgalmazásának javítására irányuló program jóváhagyásáról szóló EU Bizottsági C(2010)6082. számú határozattal elfogadott és az R. mellékletében szereplő Magyar Méhészeti Nemzeti Program alapján vehető igénybe támogatás 2010-től szintén 3 éves időtartamra.

A támogatások egyes fajtáit az R. 2. § (2) bekezdése sorolja fel. Ilyennek minősülnek a technikai segítségnyújtás (pl: méhészeti képzés országos koordinálásához, regionális rendezvény, kongresszus szervezéséhez, szaktanácsadó-hálózat működtetéséhez), a varroa atka elleni védekezés, a vándoroltatás korszerűsítése, a méhcsaládok számának szinten tartása, vagy éppen a méhészettel, méhészeti termékekkel kapcsolatos kutatás.

A támogatásoknak két forrása van: az egyik az adott gazdasági évre a központi költségvetésben a Vidékfejlesztési Minisztérium fejezetében a Méhészeti Nemzeti Program jogcímen előirányzott összeg, a másik az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap terhére az EU Bizottsága által a Méhészeti Programban meghatározott célok megvalósításának támogatására elkülönített pénzüsszeg.

A támogatások egy részét (méhészeti képzés országos koordinálása, szaktanácsadó-hálózat működtetése, méz fizikai-kémiai tulajdonságai elemzése, megfigyelő hálózat kialakítása és működtetése, méhegészségügyi és környezetterhelési monitoring vizsgálat) kizárólag maga az OMME hívhatja le, a másik részét (regionális rendezvény, kongresszus szervezése, bemutató méhészetek látogatásának támogatása) az OMME, illetve tagszervezetei igényelhetik. A támogatások harmadik csoportjára (új eszközök beszerzése, atka elleni védekezés, méhcsaládok szinten tartása) pedig az érvényes OMME tagsági viszonytal rendelkező, méhészeti tevékenységet végző östermelő, egyéni vállalkozó, jogi személy, jogi személyiség nélküli gazdasági társaság, és az általuk létrehozott szövetkezet, továbbá elismert vagy előzetesen elismert termelői csoport igényelheti.

Az R. melléklete értelmében Magyar Nemzeti Méhészeti Program fő koordinátora az OMME, mely 2010. január 1-jén 108 regionális méhész szervezetet képviselt, tagjainak száma 9773 volt. A tagság feltétele: a szervezet működésében való érdekelttség, felvételi kérelem, az alapszabály rendelkezéseinek elfogadása, valamint a rendszeres tagdíjfizetés.

2. Ennek megfelelően a fentieket figyelembe véve helytálló az indítványozó azon megállapítása, hogy a támogatásokat vagy az OMME veheti igénybe, vagy az OMME-ban tagsági jogviszonnyal rendelkező szervezet vagy termelő igényelheti.

Az Alkotmánybíróság határozataiban kifejtette, hogy bár az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése szövetszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi



méltóságához való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.; 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 73, 77–78.; 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992, 280, 281–282.].

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „alkotmányellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható jogosultak vagy kötelezettek között vethető fel” [4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48, 65.]. „A diszkrimináció vizsgálatánál központi elem annak meghatározása, hogy kiket kell egy csoportba tartozóknak tekinteni. [...] A diszkrimináció alkotmányos tilalma csak a szabályozás szempontjából egy csoportba tartozókra vonatkozik. A diszkrimináció vizsgálatának ennek megfelelően csak az egy csoportba tartozók közötti különbségtétel vizsgálata a tárgya” (1009/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 479, 479–480.).

A szabályozási koncepció a magyar méhészeti ágazatra vonatkozik, ez tehát azt jelenti, hogy azonos csoportba tartozik egyfelől az OMME, másfelől ide tartoznak a méhészeti tevékenységet végző östermelők, egyéni vállalkozók, jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, és az általuk létrehozott szövetkezetek, továbbá elismert vagy előzetesen elismert termelői csoportok, függetlenül attól, hogy tagjai-e az OMME-nak, vagy sem.

Tekintettel arra, hogy a jogszabály a támogatás igénybevételét egyfelől az OMME-nek, másfelől az OMME-ben tagsággal rendelkezőknek engedi meg a jogszabály, az alkotmányossági kérdés akként merül fel, hogy van-e a megkülönböztetésnek (tudniillik, hogy csak az OMME, vagy OMME tagok pályázhatnak sikerrel támogatásra) ésszerű indoka.

A méhészeti szakma és a minisztérium egységes véleménye szerint a támogatási célok folyamatos végrehajtásához biztos anyagi háttérrel rendelkező, országos hatáskörű szervezet szükséges. Az OMME a tagjainak számát tekintve reprezentatív szervezetnek minősül, melyet nem a jogalkotó hozott létre adminisztratív aktussal, hanem a méhészeti tevékenységet kifejtők szakmai tömörülésének kialakulása egy természetes folyamatnak volt az eredménye. Azaz – tágabb értelemben – az OMME lényegében a méhészeti tevékenységet folytatók általános érdekképviselői szervének tekinthető. Ezt támasztja alá az is, hogy az R. a Nemzeti Program koordinátoraként jelöli meg az egyesületet. Emellett a magyar méhészetben kialakult szervezeti-érdekvédelmi rendszer (108 helyi méhésztársaság és azok szövetsége, az OMME), mely magas szintű szervezettségre utal, alkalmas a méhészek problémáinak hiteles érzékelésére, a megoldási javaslatok kidolgozására és képviselésére.

Ezen túlmenően az OMME szaktanácsadó hálózatot is működtet, melynek felépítése: 1 fő vezető szaktanácsadó

(munkáját az OMME központi irodájában végzi) és 19 fő megyei, illetve 1 fő fővárosi szaktanácsadó (munkájukat lakóhelyükön, saját vagy bérelt irodájában végzik).

Az OMME folyamatosan figyelemmel kíséri a kereskedelmi forgalomban lévő mézek minőségét is. A mézek vizsgálatára hazai, és EU-n belüli laboratóriumokban kerül sor. A vizsgálati eredményeket az OMME megjelenti, ezáltal – a Nemzeti program szerint – a kereskedelmi láncok fokozottabb figyelmet fordítanak a polcaikon lévő mézek minőségére.

A fentieket figyelembe véve – a magas szakmai színvonal megtartása, esetleg emelése érdekében – az Alkotmánybíróság megítélése szerint nem minősül önkényesnek a jogalkotó azon döntése, hogy a támogatások egyes speciális elemeit csak az OMME veheti igénybe. Azok a feladatok ugyanis, melyekhez e kiemelt támogatások kapcsolódnak (különösen a koordináció és a minőségbiztosítás) csak akkor végezhetőek hatékonyan, ha azok egyetlen szervezet kezében összpontosulnak. Önmagában az, hogy a természetes fejlődés során kialakult legnagyobb érdekvédelmi szervezetet jelölte meg a jogalkotó olyanként, amely a támogatás igénylésére jogosult, nem tekinthető önkényes döntésnek és ezáltal hátrányos megkülönböztetésnek sem.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza azt is, hogy az OMME és a tagszervezetei által gondozott programok (méhészeti rendezvények, elméleti ismeretterjesztő előadások, megfigyelő hálózat információs, szaktanácsadás) minden méhésztársaság (azaz nem csak OMME tag) számára díjmentesen elérhetőek.

Ugyanígy nem tekinthető önkényesnek az sem, hogy a támogatások másik csoportjának az igénybevételéhez a jogszabály OMME tagságot ír elő, ugyanis egyetlen szervezet vagy termelő sincs elzárva attól, hogy az OMME tagjává váljon (az OMME a nyitott tagság elve alapján működő szervezet). Emellett az OMME által a tagok számára biztosított termelési feltételek – szaktanácsadás, szimpóziumok, versenyek megtartása stb. – arra sarkallják az OMME tagjait, hogy a méztermelést magas színvonalon folytassák, mely a minőségi méztermelés fenntartása szempontjából elengedhetetlen.

Ugyanez irányadó arra, hogy a méhcsaládok számának szinten tartására vonatkozó támogatás kizárólag az OMME tagjától vásárolt méhanya, anyabölcső után vehető igénybe. Tenyészállatot és szaporítóanyagot kizárólag elismert tenyésztő szervezet állíthat elő. Tenyésztési szempontból a fajtatisztaság biztosítása elengedhetetlen. A fajtatisztaság és a „megfelelő szervezeti szilárdságú tenyészanyag” ellátás biztosítása céljából szükséges, hogy kizárólag olyan méhtenyésztő szervezet végezhesen effajta tevékenységet, melynek tagjai kötelezhetőek az ellenőrzésekre és adatszolgáltatásokra.

Ezeknek a körülményeknek a figyelembevételével az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy a jogalkotónak az a döntése, mely szerint a támogatás feltétele az OMME tagság, nem tekinthető önkényesnek, és nem sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, ezért az Alkot-

mánybíróság az indítványt ebben a tekintetben elutasította.

Az sem minősül továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sértő jogalkotói döntésnek, hogy a költségek hány százalékát lehet a támogatási összegbe beszámítani, ugyanis itt nem jogalanyok közötti különbségtételről, hanem – minden támogatottra egyformán vonatkozó – gazdaságossági kérdéstről, illetve az arra vonatkozó döntésről van szó.

Az Alkotmánybíróság emellett nyomatékosan hangsúlyozza, hogy az OMME tagság, illetve annak hiánya nem a méhtartásból és a méztermelésből zárja ki a jogalanyokat, hanem pusztán az ennek megkönnyítéséhez, vagy előmozdításához szükséges uniós és magyar támogatás igénybevételének lehetőségéből.

3. A jelen határozat indokolásának 2. pontjában foglaltakat – azok megisméltése nélkül – fenntartva az Alkot-

mánybíróság megállapítja, hogy az R. nem sérti a jogbiztonság alkotmányos követelményét azáltal sem, hogy a jogalkotó a természetes folyamatok során létrejött reprezentatív egyesületet hatalmaz fel egy nemzeti programnak a koordinálására. A jogalkotó ezen döntésével éppen azt teremtette meg, hogy a támogatások igénybevétele olyan keretek között történhessen, mely garanciát jelent a minőségi méztermelés biztosítására.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt ebben a vonatkozásban is elutasította.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovic Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

### 1140/D/2004. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 2.K.30586/2004/7. számú ítéletével szemben benyújtott, a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény 1999. február 15-étől 2005. november 1-jéig hatályos 11. § (3)–(4) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Bíróság 2.K.30586/2004/7. számú ítéletével szemben benyújtott, az egyes szerencsejátékok engedélyezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 25/1991. (X. 16.) PM rendelet 2000. június 2-ától 2005. november 1-jéig hatályos 9. § (7) bekezdésének c) pontjával összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

I.

1. Az indítványzó beadványában alkotmányjogi panaszt és mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes ség megállapítására irányuló indítványt terjesztett elő az

Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48., illetve 49. §-ai alapján. Előadta, hogy a Fővárosi Bíróság 2.K.30586/2004/7. számú – az indítványozó mint felperes keresetét elutasító – jogerős ítélete a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Szjtv.) 11. § (3)–(4) bekezdésén, valamint az egyes szerencsejátékok engedélyezésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatok végrehajtásáról szóló 25/1991. (X. 16.) PM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 9. § (7) bekezdés c) pontján alapult, mely rendelkezések álláspontja szerint sértik az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében megfogalmazott vállalkozáshoz való jogot és a gazdasági verseny szabadságát.

A támadott törvényi rendelkezések szerint a játékos megillető, de át nem vett nyeremények összegét a szervező köteles volt játékadó címén bevallani, és a nyeremény átvételére nyitva álló határidő lejártát követően a központi költségvetésbe befizetni. Azokban az esetekben, amelyekben a jogszabály vagy az engedély alapján az át nem vett nyereményeket a szerencsejáték lebonyolítása során a szervező nyeremények céljára volt köteles felhasználni, a játék megszűnésekor meglévő, át nem vett nyereményekre kellett a fenti szabályt alkalmazni. Ezzel összhangban a Vhr. 9. §-a előírta, hogy folyamatosan szervezett sorsolós játék esetén a Szerencsejáték Felügyelet (a továbbiakban: SZF) által meghatározott időszakonként és meghatározott formában időközi elszámolást, a játék megszűnése esetén végelszámolást kell készíteni. A végelszámolást meg kellett küldeni az SZF-hez, mely a végelszámolás jóváhagyásáról határozattal döntött. Ha az SZF eltérést ta-

pasztalt a jóváhagyott játéktervben vagy a jogszabályi rendelkezésekben foglaltaktól, nem hagyta jóvá a végelszámolást, és meghatározott cselekmények elvégzésére kötelezhette a szerencsejáték-szervezőt. Az SZF ilyen meghatározott cselekményként írhatta elő a szervezőnek pótlólagos sorsolás megtartását [Vhr. 9. § (7) bekezdés *a*) pontja], ha pedig erre nem volt lehetőség, akkor a nyereményekre fordítható összeg és a tényleges nyeremények céljára felhasznált összeg különbségének az Szjtv. 11. § (3)–(4) bekezdéseinek megfelelő befizetését [Vhr. 9. § (7) bekezdés *c*) pontja].

A panaszos szerint a Vhr. nem tartalmazott rendelkezést arra nézve, mi a teendő akkor, ha határozott időre szóló engedély az engedélyben foglalt feltételekkel és határidőben lejár, és a játékszervező pótlólagos sorsolást tartana, mely azonban a játékterv módosítását igényli. Mivel az Szjtv. a nyereményalap elsődlegesen nyereményekre történő fordítását szögezte le – állította az indítványozó –, a központi költségvetésbe teljesítendő befizetéssel sérül a játékosok érdeke, illetve a szerencsejáték-szervezőnek az Alkotmány 9. § (2) bekezdésében rögzített alapjoga. Kifogásolta, hogy a törvény nem tett különbséget a játék megszűnésekor meglévő (ki nem sorsolt és) át nem vett nyeremények, valamint kisorsolt és át nem vett nyeremények között. Végül utalt arra, hogy a sérelmezett törvényi szabályok ellentétesek a Vhr. 9. § (7) bekezdésének *a*) és *c*) pontjaival, illetve (8) bekezdésével, melyek alapján a halmozott összeget nyereményekre kellett fordítani.

A fentiekre tekintettel kérte, hogy az Alkotmánybíróság semmisítse meg az Szjtv.-nek a jogerős ítéletben alkalmazott 11. § (3)–(4) bekezdését, valamint a Vhr. 9. § (7) bekezdés *c*) pontját, és mondja ki, hogy e rendelkezések a konkrét ügyben nem alkalmazhatók. Bár a panaszos formálisan mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapításra irányuló indítványt is előterjesztett, ezzel összefüggésben határozott kérelmet nem fogalmazott meg, így ezzel az indítványi résszel az Alkotmánybíróság külön nem foglalkozott.

2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Szjtv.-nek, illetve a Vhr.-nek az alkotmányjogi panasszal támadott rendelkezései az elbíráláskor már nem hatályosak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata ugyanakkor az, hogy a módosított vagy hatályon kívül helyezett jogszabály alkotmányellenességét az Abtv. 48. §-a szerinti alkotmányjogi panasz esetében [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.] vizsgálja. Mivel jelen esetben az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be, az Alkotmánybíróság az Szjtv.-nek és a Vhr.-nek a jogerős ítéletben alkalmazott rendelkezései tekintetében folytatta le az eljárást.

3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a hatáskörét vizsgálta meg. Az Alkotmány 32/A. §-a értelmében az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot. Az említett törvényeket az Alkotmánybíróság csak akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti. Ennek megfelelő szabályt tartalmaz az Abtv. 40. §-a is. E rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

Jelen esetben az indítványozó az Szjtv. azon rendelkezéseit támadta, amelyek alapján a szerencsejáték-szervező köteles az át nem vett nyereményeket játékadó címén a központi költségvetésbe befizetni. Bár e rendelkezések nem az Szjtv.-nek a szerencsejáték-szervező adózására vonatkozó fejezetében kerültek elhelyezésre, funkciójukat tekintve kétséget kizáróan megállapítható, hogy olyan központi adóra (játékadó) vonatkoznak, melyek vizsgálatára – mint központi adónemről szóló törvényre – az Alkotmánybíróságnak csak korlátozott hatásköre van. A panaszos az alkotmányellenesség okaként a gazdasági verseny szabadságának és a vállalkozáshoz való jog sérelmét jelölte meg, melyek azonban nem tartoznak azon jogok körébe, amelyekre tekintettel az Alkotmánybíróság a korlátozott alkotmányossági vizsgálatot lefolytathatja.

Az Alkotmány 32/A. §-a és az Abtv. 40. §-a csak a törvényeket, illetve törvényi rendelkezéseket vonja az Alkotmánybíróság korlátozott hatáskörébe, azaz törvénynél alacsonyabb szintű jogszabályt nem. A Vhr. támadott rendelkezésének önálló alkotmányossági vizsgálata azonban szintén nem végezhető el, mivel annak tartalmát az Szjtv.-nek az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső szabályai töltik ki tartalommal, így a felvetett alkotmányossági probléma csak az Szjtv. szabályaival együttesen értelmezhető. Emiatt a Vhr. kifogásolt szabályának vizsgálatára irányuló indítvány osztja az Szjtv.-nek a játékadóra vonatkozó rendelkezéseivel összefüggésben előterjesztett panasz sorsát. (744/B/2010. AB végzés)

A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 29. § b) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 667/B/2006. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló 2002. évi XLIII. törvény 9. §-a, alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény 41. §-a, 226. § (4) és 227. § (1) bekezdése, 251. § (1), (3) és (5) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványok tárgyában az eljárást megszünteti.

## I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz négy indítvány érkezett az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény (a továbbiakban: Ept.) 41. §-ával megállapított, az egyszerűsített vállalkozói adóról szóló 2002. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Eva tv.) 9. §-a, valamint az Ept. 226. §-ának, 227. §-ának és 251. §-ának egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére.

Az Alkotmánybíróság az indítványokat – tartalmi azonosságukra tekintettel – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 28. § (1) bekezdése alapján egyesítette, és egy eljárásban bírálta el.

1.1. Az első indítványozó az Ept. 41. §-a, 226. §-a, továbbá 227. § (1), (2) és (3) bekezdései alkotmányellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének a sérelmére alapítottnan. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítványozó indítványában tévesen jelölte meg a támadott törvényi rendelkezés címét és számát. Az indítvány tartalma alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány ténylegesen az Ept. 41. §-ára, 226. § (4) bekezdésére valamint 227. § (1) bekezdésére vonatkozik, így az alkotmányossági vizsgálatot ezekre a rendelkezésekre nézve folytatta le. Az Ept. 41. §-át az indítványozó azért támadta, mert a kifogásolt törvényi rendelkezés az Eva tv. 9. §-ában szabályozott adókulcsot 15%-ról 25%-ra emelte fel. Az Ept. 227. § (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó azt kifogásolta, hogy az 2006. október 1-jei hatállyal rendelte el a felemelt adómérték alkalmazását. Az Ept. 226. § (4) bekezdéséhez kapcsolódóan az indítványozó kifejtette, hogy véleménye szerint azért alkotta meg a törvényalkotó a kifogásolt szabályt, mert „érezte, hogy az eva mértékének évközben való megemelése sértheti a jogbiztonság elvét”. Az indítványozó álláspontja szerint az említett, az eva körből való kilépést biztosító törvényi rendelkezés csak akkor oldaná meg az alkotmányossági problémát, ha a kilépéssel az adóalany ugyanolyan helyzetbe kerülne, mintha a kifogásolt adókulcsemelésre 2007. január 1-jével kerülne sor, és az adóalany ekkor lépne ki az Eva tv. hatálya alól. Az indítványozó szerint azonban a fent jelzett „azonos helyzet” nem áll fenn. Azok az eva körbe tartozó vállalkozások, amelyek éves bevetele nem éri el a négymillió Ft-ot, – ha 2006. szeptember 15-ig élnek az eva körből történő kilépés lehetőségével akkor – az általános forgalmi adó tekintetében csak 2007. január 1-jétől választhatnak alanyi adómentességet. „Hasonló problémát” lát az indítványozó azoknál az Eva tv. hatálya alá tartozó adóalanyoknál, akiknél az egyéni vállalkozói bevétel az adóévben nem haladja meg a nyolcmillió forintot és 2006. szeptember 15-ig élnek az Eva tv. hatálya alól való kilépés lehetőségével, ám egyúttal az átalányadózást szeretnék választani.

Az indítványozó indítvány kiegészítésében további indokokat hozott fel az Ept. 226. § (4) bekezdését támadó, az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére alapított indítványa alátámasztására. Arra hivatkozott, hogy az Ept. 226. § (4) bekezdésében megjelölt határidő (2006. szeptember 15.) lejártáig még nem születnek meg a 2007. január 1-jétől hatályos adójogszabályok, így ha az adózó az Eva tv. hatálya alól történő kilépés mellett dönt, nem tudja, hogy milyen adójogi környezetbe lép be. Ez a körülmény, továbbá az a tény, hogy az adózó a választását követően négy évig nem léphet vissza az Eva tv. hatálya alá, az indítványozó szerint „nyilvánvalóan” sérti a jogbiztonságot.

1.2. A második indítványt benyújtó indítványozók indítványukban az Ept. 226. §-át, és 227. §-át támadták az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, illetve 70/I. §-ának a sérelmét állítva.

Az indítványozók – felvázolva az egyszerűsített vállalkozói adó bevezetésének jogalkotói indokait, továbbá utalva az Ept. 41. §-ának, 226. § (4)–(6) bekezdéseinek valamint 227. § (1) bekezdésének a szabályozására – elsősorban az Ept. 226. § (4) bekezdésével összefüggésben fogalmaztak meg alkotmányossági kifogást.

Érvelésük szerint az Ept. 41. §-a az Eva tv. 9. §-ában foglalt adókulcsot olyan jelentős mértékben emelte meg, amely alapjaiban változtatja meg az eva hatálya alatt adózó adóalanyok által kifejtett vállalkozási tevékenység közgazdasági feltételrendszerét, bizonyos esetekben az adóalanyi körből történő kilépésre „kényszeríti” az adóalanyokat. Az Ept. 226. § (4) bekezdésében foglalt, az adóalanyi körből történő kilépést lehetővé tevő szabály olyan döntési lehetőséget kínál fel az adóalanyok számára, amelynek a „távlatait” azok nem képesek áttekinteni. Az indítványozók szerint a jelenlegi szabályozás nem tartalmaz kellően áttekinthető és részletes szabályokat az Eva tv. hatálya alóli évközi kilépésre, ami jogbizonytalanságot eredményezhet az érintett adóalanyok számára, kötelezettségeik teljesítését félreérthetővé, kiszámíthatatlanná, bizonytalanná teszi. Az indítványozók szerint az Ept. 226. § (4) bekezdésében foglalt 2006. október 1-jei időpont nem biztosít elegendő időt az adóalanyok számára a megváltozott szabályozás alkalmazására való felkészülésre, az adóalanyok „olyan döntés rövid határidőn belüli meghozatalára kényszerülnek, amelyek tényezőit és következményeit áttekinteni a jelenlegi szabályozási környezetben szinte lehetetlen.” Az Ept. 226. § (4) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezés alapján, az Eva tv. hatálya alól kilépő adóalanyok adóalanyisága év közben szűnik meg, így esetükben alkalmazandó az Eva tv. 17. § (6) bekezdésének *b)* pontjában foglalt azon korlátozó szabály, amelynek értelmében az adóalanyiság évközi megszűnése esetén az adóévet követő négy adóévben az egyéni vállalkozó nem alkalmazhatja a személyi jövedelemadóról szóló törvénynek és az adózás rendjéről szóló törvénynek az egyéni vállalkozó átalányadózásra vonatkozó rendelkezéseit.

Az indítványozók szerint a kifogásolt szabályozás „megfosztja az átalányadózáshoz való jogától” az adóala-

nyokat, ami sérti a jogállamiság elvét. Álláspontjuk szerint a törvényalkotónak átmeneti rendelkezések beiktatásával kell biztosítani azt, hogy az Eva tv. 17. § (6) bekezdésének *b)* pontjában foglalt korlátozás ne érvényesüljön az Eva tv. hatálya alól a személyi jövedelemadó hatálya alá átlépő egyéni vállalkozók esetében. Az indítványozók szerint az Ept. 41. §-ában foglalt adókulcsemelés, továbbá az Ept. 226. § (4) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezés az adónem felszámolását célozza.

Az indítványozók vélekedése szerint a törvényalkotó nem az Alkotmány 70/I. §-ában meghatározott alkotmányos célra használta fel az említett törvényi rendelkezéseket, hanem az adónem felszámolására, ami a jogalkotói hatalommal való visszaélés tilalmába ütközik, és ezen keresztül sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését.

1.3. A harmadik indítványozó az Ept. 41. §-a és 226. §-a alkotmányellenességét állította az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság, az ennek részét képező jogbiztonság, illetve a 70/A. § (1) bekezdésében foglalt diszkrimináció tilalom sérelmére alapozva, s kérte a támadott törvényi rendelkezések megsemmisítését. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az Ept. 41. §-a – 2006. október 1-jei hatállyal – úgy módosította az Eva tv. 9. §-ában szabályozott 15%-os adókulcsot, hogy azt tíz százalékkal, 25%-os mértékre emelte fel. Az indítványozó érvelése szerint ezzel a módosítással a törvényalkotó közel 67%-kal emelte az Eva tv. hatálya alatt adózó vállalkozások adóterhét, ami „kírívóan magas a társas vállalkozások többi csoportjához képest”.

Míndez az indítványozó szerint arra vezet, hogy az Eva tv. hatálya alatt adózó vállalkozások versenyhelyzete jelentősen romlik, a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao tv.) alapján adózókhoz képest, ami az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik. „Az eva mértékének ilyen nagyságú emelése indokolatlan és önkényes”, ebből következően a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmába ütközik az Eva tv., illetve a Tao tv. hatálya alatt adózók közötti különbségtétel.

A szoros tartalmi összefüggésre tekintettel az indítványozó az Ept. 226. § (1)–(3) bekezdései megsemmisítését is kérte, figyelemmel arra, hogy az Ept. 41. §-ának a megsemmisítése esetén „ezek a rendelkezések szükségtelenné válnak”. Az indítványozó az Ept. 226. § (4)–(7) bekezdései megsemmisítését is kérte, mivel véleménye szerint „e rendelkezések súlyosan sértik az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerinti jogállamiság elvét.”

Az indítványozó szerint az adó évközi emelése csorbítja az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményét, mivel az Eva tv. hatálya alatt adózó kisvállalkozások tartós szerződésbeli kötelezettségeiket, folyamatban lévő beruházásaikat, megrendeléseik teljesítését nem tudják az évközi változásokhoz hozzáigazítani, s emiatt jelentős gazdasági hátrányt szenvednek el. A jellemzően szolgáltatási tevékeny-

seget folytató Eva tv. hatálya alatt adózó kisvállalkozások keretszerződéseikben már az adóévre előre rögzítik a szolgáltatás-ellenszolgáltatás értékét, így nincs lehetőségük az évközi adóemelésből eredő többlet adóteher továbbhárítására.

Az indítványozó külön is alkotmány sértőnek tekintette az Ept. 226. § (4) bekezdésében foglalt azon törvényi rendelkezést, amely 2006. szeptember 15-ig lehetőséget biztosított az Eva tv. hatálya alatt adózó adóalanyoknak arra, hogy az állami adóhatóságnak történő bejelentéssel 2006. október 1-jétől már ne az Eva tv. rendelkezései szerint teljesítsék az adókötelezettségeiket. A kifogásolt rendelkezés az indítványozó szerint ellentétes az Eva tv. bevezető rendelkezései között szereplő jogalkotói célokkal, így azazal, hogy a kisvállalkozások az általános szabályok helyett egyszerűsített adómegállapítási és beszedési szabályok alapján teljesíthessék az adókötelezettségeiket.

1.4. A negyedik indítványozó az Ept. 41. §-a, 43. § (1) bekezdése, 226. § (2)–(7) bekezdése, 227. § (1)–(3) bekezdése, továbbá 251. § (1), (3) és (5) bekezdése alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt. Indítványában a támadott törvényi rendelkezésekkel összefüggésben azt kifogásolta, hogy azok nem felelnek meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság alkotmányi rendelkezéséből levezetett, a jogalkotásra vonatkozó kiszámíthatóság és előre láthatóság követelményének, továbbá az Alkotmány 70/I. §-ában foglalt arányos köztelherviselésre vonatkozó alkotmányi rendelkezésnek.

Az indítványozó álláspontja szerint a törvényalkotó nem biztosított az adóalanyok számára kellő felkészülési időt a megemelt adómértékhez való alkalmazkodásra, a módosítás megismerésére és annak a felmérésére, hogy ez milyen változást idéz elő az adózók vállalkozási tevékenységében. Az indítványozó az adókulcs 10%-os emelését olyan túlzott mértékű adóemelésnek tekinti, amely véleménye szerint nem indokolható az adóalanyok jövedelmi és vagyoni viszonyaiban bekövetkezett ilyen mértékű jövedelem, illetve vagyonnövekedéssel. Mindez az indítványozó szerint sérti az arányos köztelherviselést előíró alkotmányi rendelkezést [Alkotmány 70/I. §].

2. Az Alkotmánybíróság a 6/2005. (III. 11.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 1. § b) pontja alapján, utólagos normakontrollra hatáskörben eljárva az indítványt annak keretei között bírálja el. Ez azt jelenti, hogy az Alkotmánybíróság az indítványban megjelölt jogszabályhelyet az abban nevesített alkotmányi rendelkezésre vonatkoztatva, vizsgálja. Nem tér el ettől a szabálytól az Alkotmánybíróság akkor, ha az indítvány összefüggéseit figyelembe véve azt annak lényegi tartalma szerint bírálja el. (ABH 2005, 70, 73.) Az Alkotmánybíróság az egyesített indítványok tartalma alapján megállapította, hogy az indítványozók az Ept. 41 §-ára, 226. § (4) bekezdésére, 227. § (1) bekezdésére továbbá 251. § (1),

(3) és (5) bekezdéseire nézve terjesztettek elő határozott kérelmet, ezért a vizsgálatát – az indítványok összefüggéseit figyelembe véve és azok lényegi tartalmának megfelelően – ezekre a törvényi rendelkezésekre folytatta le.

A támadott törvényi rendelkezések közül az Ept. 41. §-át az indítványozók több alkotmányi rendelkezés alapján, több alkotmányos összefüggésre, indokra hivatkozással támadták. Az Ept. 41. §-ában foglalt – az Eva tv. 9. §-át módosító – törvényi rendelkezés beépült (inkorporálódott) az Eva tv. szabályozásába. Az Alkotmánybíróság ezért – irányadó gyakorlatának megfelelően – nem a módosító törvényi rendelkezést hatályba léptető, hanem a kifogásolt módosító törvényi rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) törvényi rendelkezést – a vizsgált esetben az Eva tv. 9. §-át – vonta be a tartalmi vizsgálatba. [174/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 870, 871.; 8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.]

Az Ept. 41. §-át az Alkotmány 2. § (1) bekezdése alapján támadó azon indítványokat, amelyek a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő felkészülési idő hiányára alapították a támadott rendelkezés alkotmányellenességét nem az inkorporáló, hanem a módosító rendelkezésre vonatkozóan vizsgálta az Alkotmánybíróság, tekintettel arra, hogy a kellő felkészülési idő a módosító jogszabály kihirdetése és hatályba lépése között eltelt időtartam alapulvételével vizsgálható.

3. Az Alkotmánybíróságnak az indítványok alapján elsőként abban a kérdésben kellett döntenie, hogy fennáll-e a hatásköre az Eva tv. és az Ept. indítványokban támadott rendelkezéseinek az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben történő elbírálására. Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXIX. törvényt, amelyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmány módosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámmokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásá-

ról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtv mód.), amely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-a az alábbiak szerint módosult: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtv mód. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. (A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 40. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontja akként módosította az Abtv. 40. §-át, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegrész helyébe a közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegrészt léptette.)

Az Alkotmánybíróság minden esetben az elbírálás időpontjában hatályos Alkotmány alapján bírálja el az indítványokat. Ebből következően a döntéshozatali eljárása során az Alkotmánybíróságnak folyamatosan vizsgálnia kell, hogy – az indítvány tartalma alapján – hatásköre az adott ügyre kiterjed-e. Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtv mód. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően tehát az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján, az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a ha-

táskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b*) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

A vizsgált esetben az indítványozók egyrészt az Eva tv. módosított 9. §-át, másrészt az Ept. 41. §-át, 226. § (4) bekezdését, 227. § (1) bekezdését valamint 251. § (1), (3) és (5) bekezdéseit támadták.

3.1. Az Eva tv. kifogásolt 9. §-a a központi adót szabályozó törvénynek az adó mértékét meghatározó rendelkezése, tehát az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt hatásköri korlátozás alá eső törvény szabálya. Az indítványozók e törvényi rendelkezés alkotmányellenességét kizárólag olyan alkotmányi rendelkezések sérelmére alapították, amelyek nem szerepelnek az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt kivételes alkotmányi rendelkezések között. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Eva tv. 9. §-ának az alkotmányellenessége megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt az Ügyrend 29. § *b*) pontja alapján – hatáskörének hiányára tekintettel – visszautasította.

3.2. Az Ept. indítványokkal támadott fent megjelölt rendelkezései nem tartoznak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében felsorolt azon pénzügyi tárgyú törvények közé, amelyek tekintetében az Alkotmánybíróság hatásköre korlátozott, így azokat az Alkotmánybíróság az indítványokban megjelölt alkotmányi rendelkezések alapján érdemi (tartalmi) vizsgálat alá vette.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ept. 41. §-át, továbbá a 251. § (1)–(5) bekezdéseit – ennek részeként az indítványozók által támadott Ept. 251. § (1), (3) és (5) bekezdését – 2007. július 1-jével hatályon kívül helyezte az egyes jogszabályok és jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről szóló 2007. évi LXXXII. törvény 2. § 914. pontja.

Az Alkotmánybíróság megállapította továbbá, hogy az indítványokkal támadott Ept. 226. § (4) bekezdése, illetve 227. § (1) bekezdése az indítványok elbírálásának az időpontjában még hatályban van, ám az ezekben foglalt határidők már elteltek, illetve rendelkezéseik teljesedésbe mentek.

Az Alkotmánybíróság a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatát az Alkotmánybíróság kizárólag akkor végzi el, ha annak alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés (335/B/1990. AB határozat, ABH 1990, 261, 262.). A konkrét normakontroll két esetben, az Abtv. 38. § (1) bekezdésében foglalt bírói kezdeményezés és 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján – mivel ilyenkor alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség – az Alkotmánybíróság a már nem hatályos rendelkezés alkotmányellenességét is vizsgálja [10/1992. (II. 25.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.].

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint formális hatályon kívül helyezés nélkül is hatályát vesztenek kell tekinteni azt a jogszabályt, amelynek rendelkezései már teljességbe mentek (670/B/1997. AB határozat, ABH 1999, 600, 603.).

Tekintettel arra, hogy az Ept. fent megjelölt rendelkezései az indítványok elbírálásának az időpontjában – a kifejezett hatályon kívül helyezésre, illetve a tartalmi kiüresedésre tekintettel – már nincsenek hatályban, az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § a) pontja alapján a tárgytalanná vált indítványok tekintetében az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévy Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 216/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány alapján meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény 4. számú mellékletének III. 1. valamint 5–8. pontjaiba foglalt rendelkezések alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt benyújtott indítványt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

### I.

Az indítványozó önkormányzat a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény (a továbbiakban: Kvtv.) 4. számú mellékletének III. 1., valamint 5–8. pontjaiba foglalt rendelkezések alkotmányossági vizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványban kifejtett álláspont szerint a támadott szabályok alapján az állam az ún. iparüzési adóerő-képességre tekintettel indirekt módon csökkenti olyan normatív állami támogatások összegét, amelyek kötelező feladatok ellátásához kapcsolódnak. Így ez a szabályozás tulajdonképpen „elvonja” az önkormányzatot teljes egészében megillető helyi adó egy részét, megsértve ezzel az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjában szabályozott önkormányzati alapjogokat, valamint a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény előírásait.

### II.

Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXIX. törvényt, melyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”



Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtm.), amely az Alkotmány 32/A. §-ával összhangban módosította az Abtv. 40. §-át. Az Abtm. ugyancsak 2010. november 20-án lépett hatályba, és rendelkezéseit az Abtm. 3. §-a szerint a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell.

Mindezek alapján, az Alkotmánybíróság 2010. november 20-át követően a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Így az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata.

Az indítványozó a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvénynek a települési önkormányzatok jövedelem differenciálódásának mérséklésére vonatkozó szabályait támadja. Egyértelműen megállapítható, hogy az indítvány az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerinti, „költségvetésről” szóló törvénybe foglalt rendelkezések alkotmányosságát vitatja, tehát olyan törvénnyel kapcsolatban kéri az alkotmányellenesség megállapítását, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján csak korlátozottan van hatásköre. Ezért az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett azt is, hogy az indítványozó által felhívott alkotmányi rendelkezés azon alkotmányi szabályok körébe tartozik-e, amelynek sérelme az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozza. Az indítványozó az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontjának sérelmére alapítja indítványát. Az Alkotmány felhívott rendelkezéseiben szabályozott önkormányzati alapjogok nem tartoznak az Alkotmány 32/A. §-ában meghatározott alapvető jogoknak abba a körébe, amelyek sérelmére hivatkozó indítvány alapján alkotmánybírói felülvizsgálatnak helye van.

Így az Alkotmánybíróság a Kvtv. vitatott szabályainak felülvizsgálata tekintetében hatáskörének hiányát állapította meg. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b)* pontja alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat nélkül visszautasítja az in-

dítványt, ha az eljárásra nincs hatásköre. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt e részében visszautasította.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

### 357/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság visszautasítja azt az indítványt, amely a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 65. § (1) bekezdés *a)* pontja alkotmányellenességének megállapítását, továbbá annak olyan részleges megsemmisítését indítványozta, amelyet követően a támadott törvényi rendelkezés „*a)* a kamat” szöveggel marad hatályban.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 65. §

(1) bekezdés *a*) pontjának – az indítványban megjelölt szövegrésze – alkotmányellenességének megállapítását és visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Utalt arra, hogy a részleges megsemmisítést követően a támadott törvényi rendelkezés „*a*) a kamat” szövegrészből állna. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a magánszemélyek egymás közötti (kölcson) ügyletei nem tartoznak az Szja tv. 65. § (1) bekezdés *a*) pontjának a hatálya alá, az ebből származó kamat eltérően adózik, mint az Szja tv. kifogásolt rendelkezésének hatálya alá tartozó „pénzpiaci konstrukció” (szerződések) alapján a magánszemély által megszerzett kamatjövedelem.

Az indítványozó kifejtette, hogy az Szja tv. vitatott rendelkezése leszűkíti az Szja tv. 3. § 24. pontjában foglalt – a kamat fogalmát meghatározó – értelmező rendelkezést tekintettel arra, hogy a magánszemélyek egymás közötti kölcsön ügyleteiből származó kamatot nem sorolja e rendelkezés hatálya alá. Álláspontja szerint a magánszemélyek egymás közötti kölcsön ügyleteiből származó kamatra vonatkozó eltérő szabályozás hátrányos adójogi megkülönböztetést eredményez az említett adózók számára, ami ellentétes az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében foglalt alkotmányi rendelkezéssel. Az indítványozó szerint a támadott törvényi szabályozás „a jogegyenlőséget egyértelműen és tisztán sérti, nem jogállami megoldás.” Az említett eltérő adózási mód véleménye szerint sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alkotmányos alapjogot is, mivel „a kamat egy a tulajdonhoz kapcsolódó haszonhúzás, egy jövőbeni váromány, amit a tulajdonos jövedelemtulajdonosként nettóban szeretne élvezni, elérni – tehát mindegy legyen, kinek ad kölcsön.”

Az indítványozó szerint az állampolgári jogok kiterjednek arra is, hogy a természetes személyek közötti kölcsön-szerződés kamata azonos mértékkel adózzon a hitelintézet és természetes személy közötti szerződés kamatával. Utalt arra, hogy a kifogásolt szabályozás (az adózásbeli különbség) „előnybe hozza” a hitelintézeteket a természetes személyekhez valamint az egyéb jogi és nem jogi személyekhez képest, ami véleménye szerint alkotmányellenes megkülönböztetést jelent.

Az Alkotmány 70/I. §-ára hivatkozással az indítványozó azzal is érvelt, hogy az általa kifogásolt „jövedelemadózási különbségtétel” – a vizsgált esetben – „aránytalanul nagy és diszkriminatív”.

Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a 2006. szeptember 1-jével, illetve 2008. január 1-jével bekövetkezett, a kifogásolt szabályozást érintő jogszabályváltozások továbbra is fenntartották az általa kifogásolt – az eltérő adózásból eredő – hátrányos megkülönböztetést, az esélyegyenlőség kiküszöbölését véleménye szerint az említett „jogalkotási folyamatok” nem segítették elő.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az Szja tv. 65. § (1) bekezdésének *a*) pontja az indítvány benyújtását követően több ízben is módosult. Elsőként az egyes adó- és járuléktörvények módosításáról szóló 2008. évi LXXXI. törvény 8. § (1) bekezdése 2009. január

1-jei hatállyal, majd ezt követően a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló 2009. évi LXXXV. törvény 90. §-a 2009. november 1-jei hatállyal módosította az Szja tv. támadott rendelkezését. A hivatkozott módosítások nem érintették az indítványozó által felvetett alkotmányossági problémát. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a támadott norma helyébe lépő hasonló tartalmú szabályozás az indítványban megjelölt szempontok alapján vizsgálendő [137/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 456, 457.; 138/B/1992. AB határozat, ABH 1992, 579, 581.; 822/B/1998. AB határozat, ABH 2002, 861, 862.], ezért az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – az indítvány elbírálásának időpontjában hatályos törvényi rendelkezés alapján bírálta el az indítványt.

3. Az Országgyűlés – az indítvány benyújtását követően – 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXIX. törvényt, amelyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXX. törvényt, amely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-a az alábbiak szerint módosult: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékek-

ről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtv mód. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. [A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 40. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontja akként módosította az Abtv. 40. §-át, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegrész helyébe a közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegrészt léptette.]

Az Alkotmánybíróság minden esetben az elbírálás időpontjában hatályos Alkotmány alapján bírálja el az indítványokat. Ebből következően a döntéshozatali eljárása során az Alkotmánybíróságnak folyamatosan vizsgálnia kell, hogy – az indítvány tartalma alapján – hatásköre az adott ügyre kiterjed-e. Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtv mód. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően tehát az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján, az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b*) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

4. Az indítványozó indítványában központi adónemet szabályozó törvény (az Szja tv.) törvényi rendelkezését támadta, és annak részleges megsemmisítését kérte.

Az Szja tv. 65. §-a a törvény XII. fejezetében található a tőkejövédelmeket szabályozó rendelkezések között. A törvény 65. §-a a tőkejövédelmeken belül a kamattjövédelmekre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, az indítványozó által támadott (1) bekezdés arról rendelkezik, hogy a törvény szabályozása értelmében mi minősül kamattjövede-

lemnek. Az Szja tv. 65. § (1) bekezdésének *a*) pontja a kamattjövédelmek egyik fajtáját nevesíti, a támadott törvényi rendelkezés értelmében kamattjövédelmek a bármely hitelintézeti betét (takarékbetét), fizetési számla követelés-egyenlege esetében a magánszemély és a pénzforgalmi szolgáltató között fennálló szerződés (ideértve az üzletszabályzatot, kamattfeltételeket is) alapján jóváírt és/vagy tőkésített kamat összegéből a szokásos piaci értéket meg nem haladó rész. Az indítványozó által támadott törvényi rendelkezés a magánszemély által nyújtott kölcsön kamattjáról nem rendelkezik, az indítványozó által kifogásolt eltérő adójogi szabályozás tehát nem önmagában ebből a törvényi rendelkezésből ered.

A magánszemély által nyújtott kölcsön kamata (a kölcsönadó magánszemélynél keletkező kamat bevétel) és az Szja tv. 65. § (1) bekezdés *a*) pontjában szereplő kamattjövédelmek adózására eltérő szabályozás vonatkozik az Szja tv.-ben azonban ez az Szja tv. kifogásolt rendelkezésének és az Szja tv. 65. § (1) bekezdés *f*) pontja utolsó fordulatának az összevetése és együttes értelmezése alapján állapítható meg. Az indítvánnyal támadott és részlegesen megsemmisíteni kért törvényi rendelkezés a központi adónemet szabályozó adótörvény olyan szabálya, amely a törvény hatálya alá tartozó meghatározott jövedelemtípus adóztatására vonatkozik, így erre nézve is érvényesül az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás.

A vizsgált esetben az indítványozó kizárólag olyan alkotmányi rendelkezések sérelmét állította [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 13. § (1) bekezdés, 70/A. § (2) és (3) bekezdés, 70/I. §] amelyek nem tartoznak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt kivételes alkotmányi rendelkezések közé.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is megjelölte, az álláspontja szerint sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezések között és utalt a jogegyenlőség sérelmére azzal összefüggésben, hogy a támadott törvényi szabályozás adózási szempontból különbséget tesz a magánszemélyek és a hitelintézetek, illetve utóbbiak és más jogi személyek, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek között. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében utólagos normakontroll hatáskörben kivételesen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján is elvégezheti a központi adónemet szabályozó törvény indítvánnyal támadott rendelkezésének az alkotmányossági vizsgálatát, amennyiben az indítványozó természetes személyek közötti, az emberi méltóság alapjogát sértő megkülönböztetésre hivatkozik. A vizsgált esetben az indítványozó nem természetes személyek között fennálló különbségtételt kifogásolt, és ebből következően nem hivatkozott az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében foglalt egyenlő emberi méltóság sérelmére sem. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésé-

nek a sérelmét állító indítvány tekintetében is a hatáskörének hiányát állapította meg.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatáskörének a hiányára tekintettel – az indítványt egészében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 633/B/2009. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény 4–10. §-ai alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz előterjesztett indítványban az indítványozó a távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvénynek (a továbbiakban: Ttv.) az energiaellátók jövedelemadójáról rendelkező

4-10. §-ai alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó szerint a Ttv. támadott szabályozása az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének (jogállamiság), 9. § (2) bekezdésének (piaci verseny szabadsága), 70/A. § (1) bekezdésének (hátrányos megkülönböztetés tilalma) és 70/I. §-ának (közteherviselési kötelezettség) a sérelmét idézi elő.

Az indítványozó az Alkotmány 70/I. §-ával azért tekintette ellentétesnek a Ttv. támadott szabályozását, mert a törvényalkotó által bevezetett új különadó „nem a tényleges jövedelem után számítandó és fizetendő”, továbbá nem áll arányban az alanyi kötelezettek teherbíró képességével.

Az indítványozó azt kifogásolta, hogy a Ttv. támadott rendelkezései önmagában az alapul fekvő jogviszonyt tekintik az adófizetési kötelezettség alapjának, és nem veszik tekintetbe, nem biztosítanak mentességet az adófizetési kötelezettség alól abban az esetben, ha az adóalany (energiaszolgáltató) az adott adóévben ténylegesen nem végez adóköteles tevékenységet. Az indítványozó kifogásolta továbbá az arányosítást előíró törvényi rendelkezés hiányát is, azt hogy a több tevékenységet végző adóalany esetében az adó alapjának a meghatározása során a törvényalkotó nem biztosít lehetőséget az adóköteles és az annak nem minősülő tevékenységekből eredő jövedelmek közötti arányosításra. A Ttv. 6. § (2)–(9) bekezdései értelmében a több tevékenységet végző adóalanyok esetében az adó alapja a korrigált adózás előtti eredmény, függetlenül attól, hogy az adott adóévben ténylegesen milyen tevékenységet végeznek. Így tehát az adófizetési kötelezettséget – arányosítás nélkül – az adóévi beszámolóban szereplő adózás előtti eredmény alapján kell kiszámolni, ami azt eredményezi, hogy a több tevékenységet végző adóalany a ténylegesen meg nem szerzett (a nem adóköteles tevékenységből eredő) jövedelme után is adót fizet.

Az indítványozó kifogásolta továbbá az adó 8%-os mértékét is, mivel az „[e]gyes számítások szerint kb. 50%-os társasági adó emelést jelent az energiaellátóknak.” Véleménye szerint ez az adómérték eltúlzott, nem elégíti ki az arányosság követelményét.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A § (1) bekezdésével is ellentétesnek találta a Ttv. támadott szabályozását, mivel az álláspontja szerint két tekintetben is hátrányosan különbözteti meg az adófizetésre kötelezetteket. Egyrészt indokolatlanul kiválaszt és különadó fizetési kötelezettséggel terhel egy gazdasági ágazatot, másrészt a kiválasztott gazdasági ágazaton belül is csak „egyes szereplőket” adóztat. Az indítványozó azt kifogásolja, hogy a Ttv. által a különadó alanyaként meghatározott energiaellátók nem alkotnak a vizsgált adójogi szabályozás szempontjából homogén csoportot. Az indítványozó álláspontja alátámasztásként hivatkozott arra, hogy energiaellátók közé tartozó adóalanyok egymástól eltérő tevékenységet végeznek, az általuk végzett tevékenység jövedelmezősége is eltérő (vannak köztük veszteségesek és nyereségesek), továbbá eltérő az ide sorolható vállalkozások mérete (kis, közepes

és nagyvállalatok) valamint azok tulajdonosi struktúrája (hazai, illetve multinacionális cégek).

Az indítványozó indokolatlan hátrányos megkülönböztetésnek tekinti azt is, hogy a Ttv. nem vonja be az adóalanyok körébe (nem tekinti energiaellátónak) az 50 MW teljesítőképesség alatti KÁT (kötelező átvétel keretében termelő) energia termelőket (kiserőműveket) és az egyetemes szolgáltatókat. Álláspontja szerint sem a jövedelmezőség, sem más szempont nem indokolja azt, hogy a törvényalkotó nem vonta be az adóalanyok körébe a KÁT kiserőműveket és az egyetemes szolgáltatókat, s noha álláspontja szerint a Ttv. figyelembe veheti az említett szolgáltatók „specialitását”, a többi energiaellátóhoz viszonyított „eltérő karakterisztikáját”, ez azonban nem lehet indokolás nélküli, önkényes.

Az indítványozó az Alkotmány 9. § (2) bekezdésének a sérelmét abban látta, hogy a Ttv. által az energiaellátók számára előírt különadó fizetési kötelezettség véleménye szerint azt fogja eredményezni, hogy az újabb villamos energiatermelő kapacitások létesítése során a vállalkozások a KÁT kiserőműveket fogják előnyben részesíteni, mivel ezek mentesülnek a különadó alól. Mindez azonban – véleménye szerint – a gazdasági verseny szempontjából káros lesz.

Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiság sérelmét is állította, mivel szerinte a Ttv. az adófizetésre kötelezettek körében olyan kategóriákat (pl. „kőolajtermék-előállító”, „kőolajtermék nagykereskedő”) állít fel, amelyek tartalma nem egyértelmű. Nem egyértelmű továbbá az indítványozó szerint az sem, hogy a jövedéki adóról és a jövedéki termékek forgalmazásának különös szabályairól szóló 2003. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Jöt.) 7. § (1) bekezdése értelmében a Jöt. hatálya alól kizárt kőolajtermék-előállítási formák (ezen termékek előállítói) a Ttv. alanyi hatálya alá tartoznak-e (kőolajtermék-előállítónak minősülnek-e). Értelmezési problémát lát az indítványozó abban is, hogy a Ttv. 10. § 1.1. és 1.2. pontjában meghatározott adóalanyok esetében nem egyértelmű, hogy a Ttv. 6. § (11) bekezdésében szereplő arányosítási szabályok az említett adóalanyokra is alkalmazhatóak-e. Az indítványozó szerint a Ttv. 10. § 1.1. és 1.2. pontjában foglaltak nyelvtani értelmezése alapján az említett adóalanyok esetében nem lehet alkalmazni az arányosításra vonatkozó törvényi rendelkezést, ami – az indítványban kifejtettek szerint – sérti az Alkotmány 70/I. §-át és 70/A. § (1) bekezdését. Amennyiben viszont nem ez a helyes értelmezés, úgy az indítványozó szerint azért sérül a normavilágosság követelménye [Alkotmány 2. § (1) bekezdés], mert a kifogásolt törvényi rendelkezés többféle eltérő értelmezésre ad lehetőséget.

Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a Ttv. 6. § (1) bekezdését – 2009. november 17-i hatállyal – módosította az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvénnyel és a megtakarítások ösztönzésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXVI. törvény 86. §-a. A hivatkozott módosítás értelmében a Ttv. arányo-

sítást előíró rendelkezése valamennyi adóalanyra egyaránt irányadó. Az indítvány benyújtását követően a Ttv. 17. § (7) bekezdését – 2010. december 31-i hatállyal – módosította az adó- és járuléktörvények, a számviteli törvény és a könyvvizsgálói kamarai törvény, valamint az európai közösségi jogharmonizációs kötelezettségek teljesítését célzó adó- és vámjogi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CXXIII. törvény 146. §-a. A hivatkozott módosítás értelmében a Ttv. 1-10. §-a 2013. január 1-jén veszti a hatályát, azzal, hogy az adóalany a 2012. adóévre vonatkozó adómegállapítási, -bevallási, -fizetési kötelezettségeit a 2012. december 31-én hatályos szabályok szerint köteles teljesíteni. Az indítványozó a Ttv. II. Fejezete egészének (4-10. §) a megsemmisítését kérte, ugyanakkor a Ttv. fent hivatkozott módosításai érdemben nem befolyásolták az indítványban felvetett alkotmányossági problémát, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálásának az időpontjában hatályban lévő Ttv. kifogásolt rendelkezéseire nézve folytatta le az alkotmányossági vizsgálatot.

2. Az Országgyűlés – az indítvány benyújtását követően – 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXIX. törvényt, amelyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át, valamint kiegészítette az Alkotmány 70/I. §-át egy új (2) bekezdéssel. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. Az Alkotmány új 70/I. § (2) bekezdése értelmében: „[a] közterhek viselésére szolgáló forrásokból, valamint az állami vagyonnal gazdálkodó, illetve az állam többségi tulajdonában vagy irányítása alatt álló szervezetek részéről juttatott jövedelemre, az adott adóévet megelőző ötödik adóévtől kezdődően, törvény a jövedelem mértékét el nem érő kötelezettséget állapíthat meg.” Az idézet új alkotmányi rendelkezés mellett változatlan tartalommal jelenleg is hatályos az indítványozó által felhívott Alkotmány 70/I. § (1) bekezdése, ezért a hivatkozott alkotmánymódosítás érdemben nem hatott ki az indítvány elbírálására.

Az Alkotmány módosított 32/A. §-a szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásá-

ról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXX. törvényt, amely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-a az alábbiak szerint módosult: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtv. mód. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. (A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 40. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontja akként módosította az Abtv. 40. §-át, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegrész helyébe a közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegrészt léptette.)

Az Alkotmánybíróság minden esetben az elbírálás időpontjában hatályos Alkotmány alapján bírálja el az indítványokat. Ebből következően a döntéshozatali eljárása során az Alkotmánybíróságnak folyamatosan vizsgálnia kell, hogy – az indítvány tartalma alapján – hatásköre az adott ügyre kiterjed-e. Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtv. mód. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően tehát az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján, az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata. Az Alkotmánybírósá-

ság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § *b*) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

3. Az indítványozó indítványában a Ttv. II. Fejezetében található különadó törvényi szabályozását támadta (4–10. §). A Ttv. kifogásolt törvényi rendelkezései egy központi adónemet (különadót) szabályoznak. Az indítványozó – több alkotmányi rendelkezés sérelmét állítva – a különadó jogintézménye egészének az alkotmányellenességét állította és kérte a Ttv. ezt szabályozó 4–10. §-ainak a megsemmisítését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált indítvány vonatkozásában érvényesül az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében foglalt hatásköri korlátozás.

Az indítványozó olyan alkotmányi rendelkezések sérelmét állította [Alkotmány 2. § (1) bekezdés, 9. § (2) bekezdés, 70/I. §], amelyek nem tartoznak az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt (kivételes) alkotmányi rendelkezések közé.

Az indítványozó az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdését is megjelölte az álláspontja szerint sérelmet szenvedett alkotmányi rendelkezések között és hivatkozott a jogegyenlőség sérelmére azzal összefüggésben, hogy a támadott törvényi szabályozás adózási szempontból indokolatlan hátrányos különbséget tesz a különadó adóalanyai között, illetve a különadó és az annak hatálya alá nem tartozó, az indítványban megjelölt jogalanyok között. Az indítványozó a jogegyenlőséget sértő hátrányos megkülönböztetést abban látta, hogy a törvényalkotó önkényesen és indokolatlanul alakította ki a különadó adóalanyainak a körét, a vizsgált adójogi szabályozás homogén csoportot nem alkotó adóalanyokra terjed ki. Másrészt a törvényalkotó indokolatlanul nem terjesztette ki a Ttv. törvény különadót szabályozó kifogásolt rendelkezéseinek a hatályát a KÁT kiserőművekre és az egyetemes szolgáltatókra.

Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében utólagos normakontroll hatáskörben kivételesen az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése alapján is elvégezheti a központi adónemet szabályozó törvény indítvánnyal támadott rendelkezésének az alkotmányossági vizsgálatát, amennyiben az indítványozó természetes személyek közötti, az emberi méltóság alapjogát sértő megkülönböztetésre hivatkozik. A vizsgált esetben a Ttv. kifogásolt szabályozása nem veti fel a természetes személyek között vizsgálható egyenlő emberi méltóság sérelmét. Az indítványozó érvei nem erre, hanem a törvény személyi hatálya alá tartozó adóalanyok (energiaellátók), illetve utóbbiak és az adóalanyok nem minősülő más szolgáltatók közötti hátrányos különbségtételre vonatkoznak, ennek az alkotmányellenességét állítják.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § b) pontja alapján – hatáskörének a hiányára tekintettel – visszautasította a Ttv. támadott rendelkezései alkotmányellenességének a megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 111/B/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 13. § (4) bekezdése c) pont cc) alpontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 13. § (4) bekezdés c) pont cc) alpontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítésére kérte. A támadott jogszabály értelmében nem vehető fel a kamarába – mások mellett – az, akinek szabadságvesztés

büntetését a bíróság próbaidőre felfüggesztette, a próbaidő leteltétől számított három éven át. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabály az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközik, mert például a közjegyzői hivatáshoz képest szigorúbb feltételeket teremt az ügyvédek számára; továbbá az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdésébe ütközik, mert szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, az ügyvéd „egy egyszeri figyelmetlen magatartás miatt több évre elveszítheti egzisztenciáját, családjá fenntartásának a lehetőségét”.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy az indítványozó által támadott jogszabályt tartalmában már számos határozatban felülvizsgálta, érintve az indítványozó által felvetett valamennyi alkotmányossági problémát. A 942/B/2001. AB határozatban az Alkotmánybíróság megvizsgálta és az Alkotmány 70/B. §-a szempontjából alkotmányosnak találta más rendelkezések mellett az Ütv. 13. § (4) bekezdés c) pontját, amely a most támadott rendelkezéssel azonos szabályt tartalmazott. „Az Ütv. 13. § (4) bekezdésében felsorolt, a felvételt kizáró okok (...) azzal állnak összefüggésben, hogy az ügyvédi hivatás sajátosságai folytán – amelyek tekintetében az Alkotmánybíróság több határozatában már elemzést adott, kiemelve annak közjogias jellegét és szabályozottságát és függetlenségét [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 132.; 428/B/1998. AB határozat, ABK 2004. február, 94, 98.] – szükséges és arányos szigorúbb elvárásokat támasztani az ügyvédekkel szemben. Ebből következően tehát az ügyvédi tevékenység feltételeit előíró, a kamarai tisztségviselést szabályozó rendelkezések [Ütv. 13. § (3) bekezdés a) pontja, (4) bekezdés b), c), d), f) pontja, 119. § (1) bekezdésének első mondata] a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjogot nem sértik.” (ABH 2004, 1561, 1569.)

A 763/B/1998. AB határozatban pedig az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdése tekintetében vizsgálta az Alkotmánybíróság az Ütv. 13. § (4) bekezdését, az ott szabályozott kizáró okokat és megállapította: „Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az ügyvédek – tevékenységük és az arra vonatkozó eltérő szabályozás folytán – nem képeznek homogén csoportot más jogász hivatást gyakorló személyekkel, még kevésbé a felsorolt más foglalkozások gyakorlóival. Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott az ügyvédi hivatás sajátosságaival, kiemelve különösen annak közjogi jellegét, szabályozottságát és függetlenségét. Ezt az eltérő jelleget és szabályozottságot a 428/B/1998. AB határozat (ABK 2004, február 94, 98.) így foglalja össze: «Az ügyvédi hivatásnak ezek a sajátosságai az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő értékelés szerint sok tekintetben eltérőek más olyan – hasonlóan feltételezett, az eddigi vizsgálatok során összehasonlítható alapul szolgáló – hivatás, foglalkozás lényeges vonásaitól, mint például a bírói, az ügyészi, a közalkalmazotti, a köztisztviselői, vagy a közjegyzői életpálya. Az ügyvédi hivatás jellemzőinek összessége alapján e hivatásoktól – fennálló hasonlóságai ellenére – alkotmányos szempont-

ból elkülönül. [108/B/1992. AB határozat, ABH 1994, 523, 525–526.; 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 132.]» Az indítványozó által állított különbségtétel tehát nem ütközik az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe, amiért az Alkotmánybíróság az indítványt e vonatkozásban elutasította.” (ABH 2005, 814, 819.)

3. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § c) pontja alapján „ítélt dolog” címén az eljárás megszüntetésének van helye, ha az indítvány az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabállyal azonos jogszabály (jogszabályi rendelkezés) vizsgálatára irányul, és az indítványozó az Alkotmánynak ugyanarra a szakaszára, illetőleg alkotmányos elvére hivatkozva kéri az alkotmányossági vizsgálat lefolytatását.

Bár az indítványozó által támadott rendelkezést formálisan a bünyogi nyilvántartási rendszer átalakításával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLIX. törvény 66. § (2) bekezdése iktatta be az Ütv. 13. § (4) bekezdés c) pont cc) alpontjába, a támadott rendelkezést megvizsgálva az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabály tartalmában az Ütv. hatályba lépése óta változatlan formában megtalálható az Ütv. 13. § (4) bekezdésében. Ebből következően fentebb említett határozataiban az Alkotmánybíróság az indítványban sérelmezett jogszabályt az indítványozó által felhívott alkotmányos rendelkezések tükrében már megvizsgálta és alkotmányosnak találta azokat. Az Alkotmánybíróság ezért az indítvány alapján indult eljárást ítélt dolog címén megszüntette.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 444/B/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a közteherviselés rendszerének átalakításáról szóló 2009. évi LXXVII. törvény 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó a közteherviselés rendszerének átalakításáról szóló 2009. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Krá tv.) 1. számú mellékletének 2. pontja alkotmányossági vizsgálatára terjesztett elő indítványt az Alkotmánybíróságnál. A támadott törvényi rendelkezés – 2010. január 1-jei hatállyal – módosította a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 1. számú mellékletének 7.11. pontját. Az Szja tv.-nek a hivatkozott módosítást megelőzően hatályban volt rendelkezése értelmében adómentes volt – egyebek mellett – az első üzembe helyezést követően legalább két évig használt számítógép ingyenes vagy kedvezményes beszerzése. A Krá tv. indítvánnyal támadott rendelkezése megszüntette az első üzembe helyezést követően legalább két évig használt számítógép ingyenes vagy kedvezményes beszerzéséhez kapcsolódó adómentességet.

Az indítványozó a jogbiztonság sérelmét [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] látta abban, hogy a Krá tv. támadott rendelkezése – véleménye szerint – visszamenőleges hatályú jogalkotást valósított meg, illetve nem biztosított kellő felkészülési időt a módosuló törvényi rendelkezés alkalmazására való felkészüléshez. Véleménye szerint a jogalkotó „egy »tollvonással«”, visszamenőleges hatállyal és megfelelő felkészülési idő biztosítása nélkül megszüntette a korábban adómentes juttatás adómentességét, ami ellentétes a jogbiztonság alkotmányi követelményével. Az indítványozó utalt arra, hogy a módosítást megelőző adóévekben (2007-ben, 2008-ban és 2009-ben) az ún. cafeteria-rendszer keretében és annak terhére több ezer munkavállaló kötött olyan szerződést, amellyel – két év elteltét követően – megvásárolták az említett számítógépeket. Kifogásolta, hogy a törvényalkotó nem rendezte a támadott módosítást („salátatörvény”) megelőzően megkötött szerződések sorsát, ami véleménye szerint azért is sérelmes, mert a felek a jogbiztonságban és a kiszámíthatóságban bízva kötötték meg az említett szerződéseket.

2. Az Alkotmánybíróság – irányadó gyakorlatának megfelelően – az indítványt annak tényleges tartalma alap-



ján bírálta el. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg. [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 67/2006. (XI. 29.) AB határozat, ABH 2006, 971, 977.] Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján megállapította, hogy az indítványozó nem az Szja tv. Krá tv. 1. számú melléklete 2. pontjával módosított 1. számú mellékletének 7.11. pontját, az „új” és inkorporálódott törvényi rendelkezés tartalmát támadta. Az indítványozó kizárólag formai okok alapján és azzal az indokkal támadta a Krá tv. kifogásolt rendelkezését, hogy az megszüntette az első üzembe helyezést követően legalább két évig használt számítógép ingyenes vagy kedvezményes beszerzésének az adómentességét. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben a Krá tv., mint módosító törvény indítványban kifogásolt rendelkezésére és nem annak az Szja tv. rendelkezései közé inkorporálódott rendelkezésére folytatta le a vizsgálatát. Az Alkotmánybíróságnak az indítvány alapján ezt követően abban a kérdésben kellett döntenie, hogy fennáll-e a hatásköre a Krá tv. indítványban támadott rendelkezésének az utólagos absztrakt normakontroll hatáskörben történő elbírálására. Az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXIX. törvényt, amelyben megváltoztatta az Alkotmánynak az Alkotmánybíróságra vonatkozó 32/A. §-át. Az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett. A módosított Alkotmány szerint: „32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Az Országgyűlés ugyanezen az ülésnapján fogadta el az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról rendelkező 2010. évi CXX. törvényt (a továbbiakban: Abtv. mód.), amely szintén 2010. november 20-án lépett hatályba. Az Abtv. 40. §-a az alábbiak szerint módosult: „Ha az Alkotmánybíróság a jogszabály, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközének alkotmányellenességét állapítja meg, a jogszabályt vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközét teljesen vagy részben megsemmisíti. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket, vagy törvényi rendelkezéseket az Alkotmánybíróság kizárólag akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó, az Alkotmány 69. §-a szerinti jogokat sérti.” Az Abtv. mód. 3. §-a szerint a megváltozott rendelkezéseket a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. (A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 40. § (1) bekezdésének *b*) és *e*) pontja akként módosította az Abtv. 40. §-át, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszköze szövegrész helyébe a közjogi szervezetszabályozó eszköz szövegrészt léptette.)

Az Alkotmánybíróság minden esetben az elbírálás időpontjában hatályos Alkotmány alapján bírálja el az indítványokat. Ebből következően a döntéshozatali eljárása során az Alkotmánybíróságnak folyamatosan vizsgálnia kell, hogy – az indítvány tartalma alapján – hatásköre az adott ügyre kiterjed-e. Tekintettel arra, hogy az alkotmánymódosítás 2010. november 20-án hatályba lépett, az Alkotmánybíróság ezen időpont után a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónevekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket csak abban az esetben vizsgálhatja felül (és semmisítheti meg), ha az indítvány az alkotmányellenességet az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmére alapozza. Az Abtv. mód. 3. §-a még egyértelműbbé teszi, hogy az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása a már folyamatban lévő ügyekre is kiterjed. 2010. november 20-át követően tehát az Alkotmánybíróságnak minden esetben vizsgálnia kell, hogy az indítvány alapján, az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint a hatáskörébe tartozik-e az indítványozó által alkotmányellenesnek tartott törvény felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend; ABK 2009. január, 3.) 29. § *b*) pontja szerint visszautasítja az indítványt, ha megállapítható, hogy az eljárásra nincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre.

A jelen ügyben az indítványozó nem az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdésében megjelölt törvényt (törvényi ren-

delkezés) alkotmányellenességét állította. Az indítványozó által kifogásolt törvényi rendelkezés egy olyan törvényen belül helyezkedik el, amely már az elnevezéséből is kitűnően („a közteherviselés rendszerének átalakítását célzó törvénymódosításokról”) nem tartozik a fent megnevezett törvények közé. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vizsgált esetben fennáll a hatásköre a Krá tv. támadott rendelkezésének absztrakt utólagos normakontroll hatáskörben történő vizsgálatára.

3. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálata során észlelte, hogy az indítvány benyújtását követően a Krá tv. indítvánnyal támadott 1. számú mellékletének 2. pontját a Krá tv. 205. §-a, 2011. január 2-i hatállyal hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság már több korábbi döntésében megállapította, hogy az Abtv. 1. § b) pontjában foglalt utólagos absztrakt normakontrollra irányuló hatásköre csak az olyan jogszabályok, illetőleg jogszabályi rendelkezések vizsgálatára terjed ki, amelyek az elbírálás időpontjában hatályban vannak [pl. 10/1992. (II. 15.) AB határozat, ABH 1992, 72, 76.].

Ez alól – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatával összhangban – kivételt képez folyamatban lévő ügyben az eljáró bíró kezdeményezése [Abtv. 38. § (2) bekezdés] vagy az alkotmányjogi panasz (Abtv. 48. §) alapján indult eljárás.

A vizsgált ügyben az indítványozó által előterjesztett indítvány nem bírói kezdeményezés, és nem alkotmányjogi panasz, ezért az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § a) pontja alapján az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 988/B/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 2/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

I.

Az indítványozó az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (a továbbiakban Eftv.) 2/A. § (3) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását kérte. Álláspontja szerint mivel a támadott rendelkezés szerint egészségügyi ellátási szerződés csak a finanszírozási szerződés szerinti szolgáltatások összességére köthető, az ellentétes az Eftv. céljával. Ez a rendelkezés ugyanis kizárja, hogy a helyi önkormányzatok a szükségletekhez igazodó ellátási szerződéseket kössenek, ami akadályozza kötelező feladataik teljesítését. Mivel a rendelkezés az önkormányzat kötelező ellátási feladatának teljesítését akadályozza, ezért sérti az Alkotmány 70/D. §-át.

II.

Az Alkotmánybíróság az eljárása során megállapította, hogy az Eftv. 2/A. § (3) bekezdését – 2011. január 1. napjával – hatályon kívül helyezte az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXIII. törvény 105. § c) pontja.

Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében csak a hatályos jogszabályok alkotmányosságát vizsgálja. Hatályát veszített jogszabályi rendelkezés csak akkor képezheti alkotmánybírói eljárás tárgyát, ha az eljárás az Abtv. 38. §-ában szabályozott bírói kezdeményezés, illetőleg a 48. § szerinti alkotmányjogi panasz alapján folyik. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem tartozik e körbe, ezért a már hatályát veszített jogszabályok vizsgálatának jelen eljárásban nincs helye.

Mivel az Eftv. 2/A. § (3) bekezdése hatályát veszítette, továbbá mivel a jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezések azzal tartalmilag megegyező rendelkezést nem tartalmaznak, az Alkotmánybíróság az eljárást az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről

szóló, módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § a) pontja alapján megszüntette.

Budapest, 2011. november 22.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 1331/B/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény 52. § 16. pontjának a „művelési ág szerint aranykoronaértékkel nyilvántartott” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Budapest Kőbánya Önkormányzatának a telekadóról szóló 58/2003. (XII. 18.) rendelete 5. §-a és 8. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozók a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 52. § (értelmező ren-

delkezések) 16. pontjával, illetve Budapest Kőbánya Önkormányzatának a telekadóról szóló 58/2003. (XII. 18.) rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 5. §-ával (adókedvezmény) és 8. §-ával (adó mértéke) kapcsolatban fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Elsősorban arra hivatkoznak, hogy a Hatv. 52. § 16. pontja – a belterületi földrészlet fogalma – nincs összhangban az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.) 23. § (3) bekezdésével. A Hatv. szerint ugyanis belterületi földrészlet: épülettel be nem épített minden olyan földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartásban művelési ág szerint aranykoronaértékkel nyilvántartott és ténylegesen mezőgazdasági művelés alatt álló telket. A beépítetlen belterületi földrészletekre az önkormányzatok rendelettel telekadót vezethetnek be. Ugyanakkor az Inyvtv. alapján a település belterületének 1 ha-t meg nem haladó földrészletét mindenképpen művelés alól kivett területként kell nyilvántartani. Az indítványozók szerint az Inyvtv. megalkotásakor a jogalkotó nem vette figyelembe, hogy ennek a szabálynak a Hatv. alkalmazására is kiható következményei lesznek, tehát, hogy az 1 ha alatti belterületi telkeket telekadó terhelheti akkor is, ha azokon valójában mezőgazdasági művelés folyik. Az indítványozók mindezek alapján a Hatv. 52. § 16. pontjának a „művelési ág szerint aranykoronaértékkel nyilvántartott” szövegrésze megsemmisítését kérték. A két törvény közötti koherencia hiányát a jogállamiság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] sérelmeként értékelik. Diszkriminatívnak [az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésébe ütközőnek] és az arányos közteherviselés elvébe [Alkotmány 70/I. §-ába (az indítvány elbírálásakor 70/I. § (1) bekezdésébe)] ütközőnek tartják emellett, hogy a Hatv. különbséget tesz az ingatlan-tulajdonosok között azon az alapon, hogy mekkora a tulajdonukban álló telek.

Az Ör.-rel kapcsolatban azt sérelmezik az indítványozók, hogy a közművesítés nélküli telkeket is ugyanolyan mértékkel adóztatja, mint a közművesítés nélkülieket, holott e telkek – bár nem állnak építési tilalom alatt – valójában nem beépíthetők. Úgy vélik, e körben az önkormányzat nem tett eleget a Hatv. 6. § c) pontjában írt követelménynek, mely szerint az adó mértékét a helyi sajátosságoknak megfelelően kell megállapítani, s a magasabb szintű jogszabályba ütközés sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését. Az adómérték a belterületi, de mezőgazdasági művelésű ingatlanok tulajdonosai számára – mivel bevételük igen csekély – elviselhetetlen terhet jelent, s emiatt az arányos közteherviselés alkotmányos követelménye is sérül.

Az Alkotmánybíróság beszerezte a vidékfejlesztési miniszter véleményét.

2. Az Alkotmánybíróság a Hatv. 52. § 16. pontjával összefüggésben előterjesztett kérelemmel kapcsolatban mindenekelőtt a következőkre mutat rá.

Az eljárás folyamán az Országgyűlés 2010. november 16-i ülésnapján elfogadta a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló

2010. évi CXIX. törvényt, mely 2010. november 20-i hatállyal módosította az Alkotmánynak az Alkotmánybíróság hatásköréről szóló rendelkezéseit. A módosított Alkotmány szerint:

„32/A. § (1) Az Alkotmánybíróság az Alkotmányban meghatározott esetek kivételével felülvizsgálja a jogszabályok alkotmányosságát, illetőleg ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt feladatokat.

(2) A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor vizsgálhatja felül, ha az erre irányuló indítvány az alkotmányellenesség okaként kizárólag az élethez és emberi méltósághoz való jog, a személyes adatok védelméhez való jog, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadsága, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogok sérelmét jelöli meg, és nem tartalmaz egyéb okot.

(3) Az Alkotmánybíróság alkotmányellenesség megállapítása esetén megsemmisíti a törvényeket és más jogszabályokat. A költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvényeket az Alkotmánybíróság akkor semmisíti meg, ha azok tartalma az élethez és emberi méltósághoz való jogot, a személyes adatok védelméhez való jogot, a gondolat, lelkiismeret és vallás szabadságát, vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó 69. § szerinti jogokat sérti.”

Ezzel összhangban került elfogadásra az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXX. törvény is, melynek 3. §-a kifejezetten kimondja, hogy rendelkezéseit a folyamatban lévő eljárásokban is alkalmazni kell. 2010. november 20-át követően tehát az Alkotmánybíróságnak minden esetben meg kell vizsgálnia, hogy az adott ügy elbírálására az Alkotmány módosított 32/A. §-a alapján kiterjed-e a hatásköre. A hatásköri kérdés keretében a „tárgyazonosság” eldöntésénél az indítvánnyal támadott törvény vagy törvényi rendelkezés elnevezését és annak tartalmát is vizsgálni kell.

A jelen ügyben érintett Hatv. – mint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvény – egyértelműen az Alkotmány fent idézett 32/A. § (2) bekezdése által megjelölt körbe tartozik. Az indítványozók a telekadó tárgyára vonatkozó értelmező rendelkezést – tehát egy, az adókötelemmel közvetlenül összefüggő előírást – támadnak. Ez azt jelenti, hogy érdemi vizsgálat esetében a telekadó Hatv. szerinti tárgyát, s ezáltal a telekadó-fizetési kötelezettséget érintő döntés születne. Az Alkotmánybíróság ezért megállapította, hogy az indítvány olyan törvényi rendelkezéssel kapcsolatban kérte az alkotmányellenesség megállapítását, amelynek felülvizsgálatára az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése alapján csak korlátozottan terjed ki a hatásköre. Az indítványozó az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének, 70/A. § (1) bekezdésének és 70/I. § (1) bekezdésének a sérelmére hivatkozott, ezek viszont nem tartoznak azon rendelkezések körébe, amelyek az Alkotmány

32/A. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság korlátozott felülvizsgálati hatáskörét megalapozzák.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a Hatv.-t érintően hatáskörének hiányát állapította meg, ennek megfelelően pedig – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 29. § b) pontja alapján – ebben a vonatkozásban a kérelmet a rendelkező részben foglaltak szerint visszautasította.

3. Az indítványozók az Ör. rendelkezéseivel kapcsolatban előterjesztett – az Alkotmány 2. § (1) bekezdésére és 70/I. § (1) bekezdésére alapított – kérelmükben azt kifogásolták, hogy az önkormányzat közművesítettségtől függetlenül minden telek után azonos(an magas) adómértéket állapított meg, tehát nem vette figyelembe, hogy az adott telek valóban beépíthető-e.

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban mindenekelőtt egy korábbi ügyben tett megállapításaira utal, miszerint „[a] telekadó esetében (...) nem – az ingatlan beépítésének elmaradásához fűződő – szankcióról van szó, hanem egy vagyontárgyhoz kapcsolódó közteherről. A telekadó kötelezettség törvényi meghatározása és az indítványozók által felhívott építésügyi szabályok (a beépíthetőség, illetve be nem építhetőség) között ebből következőleg semmiféle összefüggés nem állapítható meg; nem befolyásolja a közterhekhez való hozzájárulás kötelezettségének vagyoni alapját az, hogy az adott belterületi ingatlan milyen okból beépítetlen. Ez alól kivételt maga a törvény határoz meg: a Hatv. 19. § a) pontja szerint például mentes a telekadó alól az építési tilalom alatt álló telek a tilalom ideje alatt, mivel azt maga az önkormányzat rendeli el. Ezen túlmenően azonban a telekadó megállapíthatóságának nem feltétele az, hogy az adott belterületi ingatlan az építésügyi szabályok szerint beépíthető (közművesített) legyen. (...) Az indítványozók által hivatkozott kritériumot, az építésügyi szabályok szerinti beépíthetőséget az Alkotmánybíróság nem találta a telekadó, mint vagyoni adókötelezettség immanens tartalmi elemének (...)”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor jelen ügyben az Ör. vonatkozásában érdemi alkotmányossági vizsgálatot nem folytatott le, ugyanis az indítvány benyújtását követően az önkormányzat módosította rendeletét: az Ör. 4. § d) pontjába új adómentességi okot iktatott be, mely szerint mentes a telekadó alól az olyan ingatlan, amelyre építési engedély a tulajdonos(ok)nak fel nem róható okból nem adható ki. Tekintettel arra, hogy e körbe értelemszerűen beletartozik a közművesítettség hiánya, az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítvány az említett jogszabály-módosítás miatt okafogyottá vált.

Mindezek miatt az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § e) pontja alapján

– az indítvány okafogyottá vált – az Ör. 5. és 8. §-ait érintő utólagos normakontroll indítvány tárgyában indult eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

## 1450/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alapján indított eljárásában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Pest Megyei Bíróság 1.K.26.475/2010/8. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény – 2002. január 1. napjától 2007. december 31. napjáig hatályban volt – 23/A. § (7) bekezdése „a futamidő végén tulajdonátszállást eredményező” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Pesti Megyei Bíróság 1.K.26.475/2010/8. számú ítéletével összefüggésben benyújtott, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 5. § (1) bekezdése és 66. § (1) bekezdése, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 1. § (5) bekezdése

alkotmányos értelmezésének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

## I n d o k o l á s

1. Az indítványozó pénzügyi lízingszerződés megkötése érdekében vásárolt ingatlan után az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 23/A. § (1) bekezdésében az ingatlanok pénzügyi lízingjét főtevékenységként végző vállalkozó számára biztosított visszeterhes vagyonszerzési illetékkedvezményt kívánta érvényesíteni. A visszeterhes vagyónátruházási illeték ügyében az első- és másodfokon eljáró állami adóhatóság az Itv. 23/A. § (7) bekezdésében az illetékkedvezmény érvényesítéséhez megkívánt, tulajdonjog átszállását eredményező szerződéshez kapcsolódó feltétel teljesítésének hiányát állapította meg és egyúttal a törvényben előírt pótlólagos illeték kiszabásáról rendelkezett. Az indítványozó az adóhatósági határozatot felülvizsgáló Pest Megyei Bíróság 1.K.26.475/2010/8. számú ítéletében felhívott jogszabály és jogalkalmazói gyakorlat alkotmányossági vizsgálata érdekében nyújtott be alkotmányjogi panaszt. Alkotmányjogi panasza egyrészt az Itv. – 2002. január 1. napjától 2007. december 31. napjáig hatályos – 23/A. § (7) bekezdésének „a futamidő végén tulajdonátszállást eredményező” szövegrésze alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére, illetőleg e jogszabályi feltétel indítványozó ügyében történő alkalmazhatósági tilalmának kimondására, másrészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 5. § (1) bekezdéséhez és 66. § (1) bekezdéséhez, valamint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 1. § (5) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmányos tartalom megállapítására irányult.

Az indítványozó panaszban írt álláspontja szerint az Itv. 23/A. § (7) bekezdésének „a futamidő végén tulajdonátszállást eredményező” szövegrésze sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból eredő jogbiztonság alkotmányos elvét. Ezen kívül az indítványozó előadta, hogy az Itv. támadott szakaszának szövegrésze nem felel meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből fakadó normavilágosság követelményének, miszerint a jogszabályok világosak, egyértelműek, valamint kiszámíthatóak és előreláthatóak kell, hogy legyenek. Ennek okául megjelölte, hogy sem az Itv., sem más jogszabály nem fejt ki a támadott szövegrész pontos tartalmát, így a különböző bírói és adóhatósági döntések egymástól eltérő jelentést kölcsönöznek e szövegrésznek, ami jogértelmezésük önkényességét, előreláthatatlanságát és kiszámíthatatlanságát eredményezi. Az indítványozó ezt követően arra is utalt, hogy az Itv. és a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. XCII. törvény (a továbbiakban: Hpt.) a pénzügyi lízingszerződés fogalmát és tartalmi

elemeit másként határozza meg. Az indítványozó érvelése szerint jogbizonytalanságot idéz elő, hogy a Hpt-ben megfogalmazott szabály szerint a pénzügyi lízingszerződés nem feltétlenül eredményez tulajdonjog változást, míg az illetékjogban a támadott szövegrész szerint a tulajdonjog átszállása a pénzügyi lízingszerződésnek a megkívánt feltétele.

Az indítványozó a Ket. 5. § (1) bekezdésében és az Art. 1. § (5) bekezdésében az adóhatóságok számára előírt ügyféli jogokra és kötelezettségekre vonatkozó tájékoztatói és kioktatási kötelezettségnek a jogalkalmazói gyakorlatban érvényesített tartalmát is támadta. Ezen kívül az indítványozó kifogásolta, hogy a Ket. 66. § (1) bekezdésében biztosított igazolási kérelem előterjesztésének lehetőségét a joggyakorlat szűken értelmezi. E körben kifejtette, hogy „az adózó konkrét kötelezettségét nem közvetlenül a jogszabály, hanem a határozat keletkezteti – és mivel a törvényalkotó szerint az ügyfél jogismeretének hiányát nem lehet terhére értékelni – egyértelműen következik az is, hogy az adózó is számon kérheti az adóhatóságon annak esetleges mulasztását.” Az indítványozó végül kifejti, hogy a hivatkozott eljárési szabályokhoz kapcsolódó jogalkalmazói gyakorlat sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogbiztonság követelményét, valamint az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott tisztességes eljáráshoz való jogot. Ezzel összefüggésben az indítványozó alkotmányjogi panaszában kezdeményezte a kifogásolt eljárásjogi jogszabályok alkotmányos értelmének megállapítását.

2. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek jogséremla az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségét már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség sincsen számára biztosítva. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az Abtv. 48. § (1) és (2) bekezdéseiben előírt feltételeket együttesen kell értelmezni. [23/1991. (V. 18.) AB határozat, ABH 1991, 361–362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 309.]

Az Alkotmánybíróság elsődlegesen abban a kérdésben foglalt állást, hogy az indítványozó megtartotta-e a törvényben az alkotmányjogi panasz benyújtására meghatározott határidőt. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő számítása szempontjából a rendkívüli jogorvoslati lehetőségeket – feltéve, hogy a jogsérelem nem a rendkívüli jogorvoslati eljárásban következett be – figyel-

men kívül kell hagyni. [23/1991. (V. 18.) AB végzés, ABH 1991, 361, 362.; 41/1998. (X. 2.) AB határozat, ABH 1998, 306, 312.] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a visszerthes vagyónátruházási illeték ügyében eljáró adóhatóság határozatát felülvizsgáló Pest Megyei Bíróság jogerős ítéletével összefüggésben nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. A kézbesítési bizonyítvány tanúsága szerint az indítványozó a megyei bíróság ítéletét 2011. július 20. napján vette kézhez, így az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidő 2011. szeptember 18. napján járt le. Bár az alkotmányjogi panasz 2011. szeptember 21. napján érkezett az Alkotmánybíróságra, megállapítható, hogy az indítványozó 2011. szeptember 17. napján adta azt postára, így az Alkotmánybíróság a korábbi, hasonló döntéseivel is összhangban, úgy tekintette, hogy az indítványozó a panaszt az Abtv. 48. § (2) bekezdésében előírt törvényi határidőt megtartva nyújtotta be. [1454/D/2010. AB végzés, ABK 2011. június 687–688. oldal; 870/D/2002. AB végzés, ABH 2005, 1634, 1637.; 540/D/2002. AB határozat, ABH 2004, 1614, 1616.]

3. Az Abtv. 48. § (1) bekezdésében írtak szerint alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha a panaszos Alkotmányban biztosított jogát alkotmányellenes jogszabály alkalmazása során sértették meg. Az Alkotmánybíróság e törvényi követelmény teljesülésének eldöntéséhez az Alkotmányban biztosított jog sérelmét, illetőleg az indítványozó e sérelemmel összefüggő, egyéni érintettségét vizsgálja [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 291., 50/2003. (XI. 5.) AB határozat, ABH 2003, 566, 585.]. Ebből következően a panasz érdemi vizsgálatára abban az esetben nyílik lehetőség, ha az indítványozó megjelöli, hogy az alkotmánysértőnek tartott jogszabály alkalmazása pontosan mely, Alkotmányban biztosított jog sérelmével járt.

Az indítványozó az Itv. 23/A. § (7) bekezdésében írt, támadott szövegrész vonatkozásában az alkotmányjogi panaszát az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállamiságból fakadó normavilágosság követelményének sérelmére alapította. Az Alkotmánybíróság már több határozatában kibontotta a jogállam tartalmát, miszerint annak alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, ami az állam és elsősorban a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon. [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]

Az Alkotmánybíróság azonban már korábbi határozatában megállapította, hogy „az alkotmányjogi panasz az Al-

kormányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, mely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására.” [65/1992. (XII. 17.) ABH 1992, 289, 291.] Ebből következően az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a jogállamiság részét képező jobbiztonság és az abból fakadó normavilágosság követelménye önmagában nem minősül a polgárok Alkotmányban biztosított jogának, ezek alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg. [676/D/2004. AB határozat, ABH 2007, 1652, 1655–1656.; 712/D/2004. AB végzés, ABH 2007, 2708, 2711–2712.; 1140/D/2006., AB végzés ABH 2008, 3578, 3580.]

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § e) pontjában írt okból az Itv. 23/A. § (7) bekezdése támadott szövegrészének vonatkozásában az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában utalt arra is, hogy a visszterhes vagyonszerzési illetékügyekben eljáró bíróságok az Itv. 23/A. § (7) bekezdésének támadott szövegrészét egymástól eltérően értelmezték. Az Alkotmánybíróság e körben rámutat arra, hogy a bírói jogértelmezés egységének biztosítása az Alkotmány 47. § (2) bekezdése és a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény 27. § (1) bekezdése alapján Magyarország legfőbb bírói szervének felelősségi körébe tartozik, így az Alkotmánybíróságnak nincs hatásköre a különböző bírói fórumok jogértelmezésének eltéréseiből fakadó jogegységesítési igény teljesítésére.

Ebből következően az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Ügyrend 29. § b) pontja alapján utasította vissza.

4. Az Alkotmánybíróság ezt követően vizsgálat alá vonta a Ket. 5. § (1) bekezdésére és 66. § (1) bekezdésére, valamint az Art. 1. § (5) bekezdésére vonatkozó alkotmányos tartalom megállapításának indítványozói kérelmét. Az Abtv. 21. §-ában írtak alapján az indítványozók eljárás kezdeményezési jogosultsága a törvény 1. §-ában felsorolt alkotmánybírói eljárásokra korlátozódik. Az indítványozónak a törvényben megfogalmazottak szerint arra van kezdeményezési jogosultsága, hogy az Alkotmánybíróság megvizsgálja a konkrét ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét, de arra már nincs, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányos követelmény megállapításával orvosolja a panaszban állított alapjogi természetű jogsérelemet. [292/B/2001. AB végzés, ABH 2001, 1591.; 545/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1304, 1312–1313.; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004, 303, 313.]

Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ebben a részében az Ügyrend 29. § c) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül utasította vissza.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

## 1839/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 55. § (1) bekezdés e) pontja továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 252. § (2) bekezdése és a 275. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben elsődlegesen a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Vbt.) 55. § (1) bekezdés e) pontja másodlagosan ugyanezen törvényi rendelkezés utolsó fordulata alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte

az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó kérte továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 252. § (2) bekezdése, valamint 275. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Pp. támadott rendelkezései tekintetében az indítványozó azt is indítványozta, hogy az említett törvényi rendelkezések értelmezésével az Alkotmánybíróság zárja ki e szabályoknak a Vbt. 55. §-a szerinti eljárásokban történő alkalmazását. Az indítványozó a panaszával érintett ügyekben kérte a kifogásolt törvényi rendelkezések alkalmazásának („alkotmányellenes értelmezésnek”) visszamenőleges hatályú kizárását.

Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság Gfv. X.30.141/2010/24. számú, 2010. október 12-én meghozott jogerős ítéletével szemben a törvényes határidőn belül terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Indítványában részletesen ismertette az annak alapjául szolgáló jogvitás ügyét, amelynek lényege az alábbiakban foglalható össze. Az indítványozó (a továbbiakban: választottbírói eljárás felperese) 2007. augusztus 27-én keresetet indított a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbírói eljárás (a továbbiakban: Választottbírói eljárás) előtt a tulajdonosával (a továbbiakban: választottbírói eljárás alperese) szemben. A Választottbírói eljárás 2009. november 21-én meghozott VB/07181. számú ítéletével a választottbírói eljárás felperese három kereseti kérelméből egynek részben helyt adott és a választottbírói eljárás alperesét kártérítés és perköltség megfizetésére kötelezte. A választottbírói eljárás alperese, mint felperes 2009. december 3-án keresetet indított a Fővárosi Bíróság előtt a választottbírói ítélet felperesével (az érvénytelenítési per alperesével) szemben a választottbírói ítélet kártérítésben és perköltségben marasztaló rendelkezésének az érvénytelenítése iránt. A Fővárosi Bíróság a keresetet 2010. február 1-i, 9.G.42.076/2009/13. számú ítéletével elutasította. A választottbírói eljárás által megítélt kártérítést a választottbírói eljárás felperese 2010. június 1-i hatállyal engedményezte, az engedményezésről a választottbírói eljárás alperesét az indítványozó és az engedményes együttes írásbeli nyilatkozattal 2010. június 2-án értesítették. A választottbírói eljárás alperese 2010. március 24-én felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Legfelsőbb Bírósághoz a Fővárosi Bíróság 9.G.42.076/2009/13. számú jogerős ítéletével szemben. (A Legfelsőbb Bíróság, mint felülvizsgálati bíróság a felülvizsgálati kérelem előterjesztéséről az engedményezésről történt értesítést követően, 2010. június 10-én tájékoztatta az indítványozót.) A Legfelsőbb Bíróság Gfv.X.30.141/2010/24. számú ítéletével a Fővárosi Bíróság jogerős ítéletét hatályon kívül helyezte és a Választottbírói ítéletét teljes egészében – azaz az engedményezett kártérítési összegre is kiterjedően – érvénytelenítette. Az engedményest a Legfelsőbb Bíróság nem értesítette a megindult felülvizsgálati eljárásról, ebben az eljárásban félként nem vett részt, vele, az alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítéletet a Legfelsőbb Bíróság nem közölte. Az engedményes a más-tól beszerzett felülvizsgálati ítélet alapján levélben kért

tájékoztatást a Legfelsőbb Bíróságtól arról, hogy a felülvizsgálati ítélet mennyiben érinti az engedményes követelését, azonban a Legfelsőbb Bíróság – tekintettel arra, hogy az engedményes a felülvizsgálati eljárásban félként nem vett részt – számára nem adta meg a kért tájékoztatást. 2010. szeptember 7-én a választottbírói eljárás alperese felszámolási eljárás alá került, a felszámoló a Legfelsőbb Bíróság Felülvizsgálati Ítéletére hivatkozással törölte az engedményes követelését a hitelezői igények listájáról.

Az indítványozó álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítélete következtében teljes egészében elvesztette a választottbírói ítéletből eredő jogait. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Vbt. és a Pp. támadott törvényi szabályait alkalmazta a felülvizsgálati ítélet meghozatala során és erre alapította a felülvizsgálati ítéletét. A Legfelsőbb Bíróság az indítványozó szerint arra alapította a Választottbírói ítéletét teljes egészében érvénytelenítő döntését, hogy a választottbírák nem tettek eleget a Vbt. 17. §-ában foglalt feltárési (tájékoztatási) kötelezettségüknek és ezt értékelte olyan súlyú eljárás szabálysértésként, ami a konkrét esetben alapot adott a választottbírói ítélet érvénytelenítésére.

Az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárást érdemi döntéshozatal nélkül meg kellett volna szüntetnie, tekintettel arra, hogy az indítványozó perbeli jogutódlását a választottbírói eljárás alperese (a felülvizsgálati eljárás felperese) a felülvizsgálati eljárásban nem ismerte el. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság úgy hozta meg az érdemi, a Választottbírói ítéletét teljes egészében érvénytelenítő döntését, hogy az indítványozó jogutódlja (az engedményes), mint az engedményezett követelés anyagi jogi jogosultja az eljárásban nem vett részt.

Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezések – azoknak az együttes és egymásra tekintettel való a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletében szereplő értelmezése és alkalmazása – több alkotmányi rendelkezés sérelmét is előidézti.

A tisztességes eljáráshoz való jogot, az ennek részét képező »bírósághoz való« jogot és a peres fél perbeli rendelkezési jogát (autonómiáját) sérti az indítványozó szerint az, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések Legfelsőbb Bíróság általi értelmezése és alkalmazása a vizsgált esetben kizárta az engedményes (mint anyagi jogi jogosult) felülvizsgálati eljárásban való részvételét (igényérvényesítési lehetőségét), továbbá az hogy a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítélete túlterjeszkedett a felperes felülvizsgálati kérelmén.

Sérült a panaszos tulajdonhoz való alkotmányos alapjoga is [Alkotmány 13. § (1) bekezdés], mivel annak következtében, hogy az anyagi jogi jogosult (engedményes) nem vehetett részt a Legfelsőbb Bíróság által lefolytatott felülvizsgálati eljárásban, amely érvénytelenítette a Választottbírói ítéletét megfosztotta az engedményest az engedményezett követelésen fennálló tulajdonjogától.



A panaszos kifejtette: „[m]inden olyan szabály, amely lehetővé teszi valamely választottbíróági ítéletnek (azaz a szerzett jognak) az anyagi jogi jogosult részvétele nélküli, illetve akarata ellenére történő »felülbírálatát« a tisztességes eljáráshoz (bírószághoz való jog) való jog sérelmén túl szükségképpen sérti a tulajdonhoz való jogot (illetve az önrendelkezés jogát, vállalkozások esetében a vállalkozás jogát) is.”

A panaszos szerint a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelménye is sérül, mivel a kifogásolt törvényi rendelkezések lehetővé teszik egy jogerős bírósági határozatnak (választottbíróági ítéletnek) az anyagi jogosult (engedményes) jogorvoslati eljárásban való részvétele nélkül történő megváltoztatását (megsemmisítését). Az indítványozó szerint a Vbt. 55. § (1) bekezdés e) pontja azért is sérti „a jogbiztonság (jogerő) követelményét”, mert ahogyan azt a panaszos ügye is mutatja, „lehetővé teszi a választottbíróági eljárás során a tanács összetételével kapcsolatban előterjesztett és már a rendes bíróság által jogerősen elbírált kifogásokban foglaltak újbóli elbírálását, azaz az azonos felek között azonos tény és jogalapról keletkezett és már jogerősen lezárt kérdések újbóli vitássá tételét.” Az indítványozó álláspontja szerint a Vbt. 55. § (1) bekezdésének e) pontja a Vbt. szabályozási rendszerébe nem illik bele, ellentétben áll a Vbt. 6. §-ával és a Vbt. 55. § (1) bekezdés c) pontjában foglaltakra tekintettel „fellelleges” is. Mindez véleménye szerint szintén a jogbiztonság sérelmét támasztja alá.

Az indítványozó szerint a Vbt. támadott rendelkezése sérti a normavilágosság követelményét is. Ezt az álláspontját arra alapítja, hogy noha a Vbt. 54. §-a kizárja a Választottbíróóság ítéletével szembeni fellebbezés lehetőségét, az érvénytelenítési kereseten való túlterjeszkedés kifejezetten jogorvoslati jelleggel bír, ez pedig a normavilágosság követelményét sértő tartalmi ellentétet okoz a Pp. kifogásolt szabályai és a Vbt. említett rendelkezése között.

Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jogot, és ennek részeként az ügy előadásához való jogot sérti az, hogy az érvénytelenítési kereset keretein túlterjeszkedett a vizsgált esetben a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítélete. Az érvénytelenítési perben az alperesnek a felperesi kereset tartalmához képest (azzal szemben és annak keretei között) kell előterjesztenie a védekezését, így ha a bíróság ítélete túlterjeszkedik az érvénytelenítési kereseten, akkor a túlterjeszkedéssel érintett részben az alperes nem tud nyilatkozatot tenni.

A panaszos szerint a kifogásolt törvényi rendelkezések a jogorvoslatihoz való jogot [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] is sértik, mivel a vizsgált esetben az engedményes (anyagi jogi jogosult) a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletével szemben semmilyen jogorvoslattal nem élhet. A Legfelsőbb Bíróság a panaszos érvelése szerint a vizsgált ügyben az anyagi jogi jogosult (engedményes) perbenállása nélkül az ügy érdemében (választottbíróági ítélet egészének érvénytelenítése) olyan új („kvázi elsőfokú”) döntést hozott, amely a „jogerős ítélettől” teljesen eltérő alapon és véglegesen döntötte el a peres felek közötti

jogvitát, úgy hogy a felülvizsgálati ítélettel szemben az engedményes semmilyen további jogorvoslattal nem élhet.

A panaszos utalt arra, hogy álláspontja szerint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Római Egyezmény) 6. Cikk 1. bekezdéséből és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az irányadó joggyakorlatából egyértelműen következik, hogy a tisztességes eljárás követelményének a része az is, hogy az érintett jogorvoslattal élhessen az olyan polgári jogokat alakító döntéssel szemben, amely *de facto* elsőfokú döntés, abban az értelemben, hogy előzmény nélküli (bármely bíróság is hozta azt meg).

Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályozás sérti a szerződési szabadság követelményét is, amely nézete szerint az önrendelkezési jog és a gazdasági élet szabadságának egyaránt részét képezi. Az indítványozó – az Alkotmánybíróság 604/B/1990. AB határozatának az indokolására utalással – kifejtette azt, hogy a választottbíróági eljárást a felek szerződési szabadságán alapuló megállapodása hozza létre, ennek során a felek a jogorvoslati jogukról szabadon rendelkeznek (ennek keretében arról le is mondhatnak) amit az állam szervei kötelesek tiszteletben tartani. A felek közötti megállapodást, a felek önrendelkezési jogának a teljes mellőzését jelenti az, hogy a vizsgált esetben a kifogásolt törvényi szabályozás alapján lehetővé vált a bíróság számára, hogy túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen és a felek nyilatkozatain, illetve, hogy akkor is érvénytelenítse a Választottbíróóság ítéletét, amikor annak az eljárási feltételei nem állnak fenn.

Az indítványozó a támadott jogszabályok alkalmazását a panasszal érintett ügyekben visszaható hatállyal kérte kizárni. Ezt azzal indokolta, hogy mivel a Legfelsőbb Bíróság a perben keresettel nem támadott részeiben is megsemmisítette a választottbíróági ítéletet, ezért a felülvizsgálati ítélettel szemben az alkotmányjogi panasz jelenti az egyetlen számára nyitvaálló jogorvoslati lehetőséget. A Római Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdésére valamint az EJEB irányadó joggyakorlatára hivatkozással soron kívül kérte az Alkotmánybíróság eljárásának a lefolytatását.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként az alkotmányjogi panasz előterjesztésének a formai feltételeit vizsgálta meg. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

A jelen ügyben a panaszos a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban volt felülvizsgálati eljárásban félként vett részt, az alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati

ítélet számára 2010. október 12-én írásban közlésre került. A panaszos az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt törvényi határidőn belül 2010. december 10-én adta postára az indítványát, amely 2010. december 13-án érkezett be az Alkotmánybírósághoz. Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz postai küldeményként való feladására a jogvesztő törvényi határidő lejárt előtt került sor, az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – az alkotmányjogi panaszt határidőben előterjesztettnek, és formai szempontból befogadhatónak tekintette.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy a panaszos által előterjesztett alkotmányjogi panasz – az alábbi indokok miatt – tartalmi elbírálásra alkalmatlan.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 21. § (1) bekezdése – megismételve az Abtv. 22. § (2) bekezdésében foglaltakat – az indítvány tartalmi elemeként jelöli meg a határozott kérelmet és a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése tovább részletezi az indítvány tartalmi elemeit; ennek értelmében az indítványozónak az indítványában meg kell jelölnie azt a jogszabályt (jogszabályi rendelkezést), amelynek a vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól kéri, az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – állítása szerint – a felülvizsgálni kért jogszabály sért, továbbá az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében a panaszosnak a saját, egyedi jogvita ügyéhez kapcsolódóan kell, az abban meghozott jogerős határozat meghozatala során alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét állítani, ebből következően az alkotmányellenesnek állított jogszabály alkotmányellenességét kell megfelelő indokolással alátámasztani. Az Abtv., illetve más jogszabály alapján sincs az Alkotmánybíróságnak hatásköre arra, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős határozatban szereplő egyedi jogalkalmazói döntést (a jelen ügyben a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletét), az abban foglalt jogértelmezést alkotmányossági szempontból elbírálja.

A vizsgált esetben – az indítvány tartalmi elbírálásának elvét követve – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletében szereplő jogértelmezést, ezen keresztül magát a felülvizsgálati ítéletet tekinti alkotmányellenesnek, a panaszában megjelölt alkotmányi rendelkezésekkel ellentétesnek. A panaszos nem azt fejtette ki, hogy a Vbt. 55. § (1) bekezdés *e*) pontját (ennek utolsó fordulatát) továbbá a Pp. 252. § (2) bekezdését és 275. § (2) bekezdését miért tekinti az indítványában felhívott alkotmányi rendelkezésekbe ütközőnek, hanem az állítása szerint alkotmányos jogait sértő ítéletből vonta le azt a következtetést, hogyha

az lehetővé teszi a kifogásolt és a Legfelsőbb Bíróság által a felülvizsgálati ítélet meghozatala során alkalmazott jogszabályok felülvizsgálati ítéletben szereplő értelmezését, akkor azok szükségképpen alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság Abtv. 48. §-ában foglalt hatásköre szempontjából különbséget kell tenni a jogerős határozat alapjául szolgáló jogszabály, illetve a jogerős határozat (az ebben szereplő jogértelmezés) alkotmányossága között. Hatáskör hiányában az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást az alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítéletben szereplő jogértelmezés helyességéről, megalapozottságáról, illetve annak alkotmányosságáról.

A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b*) pontja értelmében – hatáskörének hiányában – az alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkó Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

## 1840/D/2010. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény 55. § (1) bekezdés *e*) pontja továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. tör-

vény 252. § (2) bekezdése és a 275. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé, amelyben elsődlegesen a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvény (a továbbiakban: Vbt.) 55. § (1) bekezdés e) pontja másodlagosan ugyanezen törvényi rendelkezés utolsó fordulata alkotmányellenessége megállapítását és megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól. Az indítványozó kérte továbbá a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 252. § (2) bekezdése, valamint 275. § (2) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. A Pp. támadott rendelkezései tekintetében az indítványozó azt is indítványozta, hogy az említett törvényi rendelkezések értelmezésével az Alkotmánybíróság zárja ki e szabályoknak a Vbt. 55. §-a szerinti eljárásokban történő alkalmazását. Az indítványozó a panaszával érintett ügyekben kérte a kifogásolt törvényi rendelkezések alkalmazásának („alkotmányellenes értelmezésének”) visszamenőleges hatályú kizárását.

Az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság Gfv. X.30.141/2010/24. számú, 2010. október 12-én meghozott jogerős ítéletével szemben a törvényes határidőn belül terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Indítványában részletesen ismertette az annak alapjául szolgáló jogvitás ügyét, amelynek lényege az alábbiakban foglalható össze. Az indítványozó jogelődje (a továbbiakban: választottbírói eljárás felperese) 2007. augusztus 27-én keresetet indított a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara mellett szervezett Választottbírói eljárás (a továbbiakban: Választottbírói eljárás) előtt a tulajdonostársával (a továbbiakban: választottbírói eljárás alperese) szemben. A Választottbírói eljárás 2009. november 21-én meghozott VB/07181. számú ítéletével a választottbírói eljárás felperese három kereseti kérelméből egynek részben helyt adott és a választottbírói eljárás alperesét kártérítés és perköltség megfizetésére kötelezte. A választottbírói eljárás alperese, mint felperes 2009. december 3-án keresetet indított a Fővárosi Bíróság előtt a választottbírói eljárás ítélet felperesével (az érvénytelenítési per alperesével) szemben a választottbírói eljárás ítélet kártérítésben és perköltségben marasztaló rendelkezésének az érvénytelenítése iránt. A Fővárosi Bíróság a keresetet 2010. február 1-i, 9.G.42.076/2009/13. számú ítéletével elutasította. A Választottbírói eljárás által megítélt kártérítést a választottbírói eljárás felperese 2010. június 1-i hatállyal az indítványozóra engedményezte, az engedményezésről a választottbírói eljárás alperesét az indítványozó és jogelődje együttes írásbeli nyilatkozattal 2010. június 2-án értesítették. A választottbírói eljárás alperese az engedményezésről történt értesítését követően felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Legfelsőbb Bírósághoz a Fővárosi Bíróság 9.G.42.076/2009/13. számú

jogerős ítéletével szemben. A Legfelsőbb Bíróság Gfv.X.30.141/2010/24. számú ítéletével a Fővárosi Bíróság jogerős ítéletét hatályon kívül helyezte és a Választottbírói eljárás ítéletét teljes egészében – azaz az engedményezett kártérítési összegre is kiterjedően – érvénytelenítette. Az indítványozót a Legfelsőbb Bíróság nem értesítette a megindult felülvizsgálati eljárásról, ebben az eljárásban félként nem vett részt, vele, az alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítéletet a Legfelsőbb Bíróság nem közölte. Az indítványozó a mástól beszerzett felülvizsgálati ítélet alapján levélben kért tájékoztatást a Legfelsőbb Bíróságtól arról, hogy a felülvizsgálati ítélet mennyiben érinti az indítványozó (mint engedményes) követelését, azonban a Legfelsőbb Bíróság – tekintettel arra, hogy az indítványozó a felülvizsgálati eljárásban félként nem vett részt – számára nem adta meg a kért tájékoztatást. 2010. szeptember 7-én a választottbírói eljárás alperese felszámolási eljárás alá került, a felszámoló a Legfelsőbb Bíróság Felülvizsgálati Ítéletére hivatkozással törölte az indítványozó követelését a hitelezői igények listájáról.

Az indítványozó álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróság alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítélete következtében teljes egészében elvesztette a választottbírói eljárásból eredő jogait. Az indítványozó hivatkozott arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság a Vbt. és a Pp. támadott törvényi szabályait alkalmazta a felülvizsgálati ítélet meghozatala során és erre alapította a felülvizsgálati ítéletét. A Legfelsőbb Bíróság az indítványozó szerint arra alapította a Választottbírói eljárás ítéletét teljes egészében érvénytelenítő döntését, hogy a választottbírák nem tettek eleget a Vbt. 17. §-ában foglalt feltárási kötelezettségüknek és ezt értékelte olyan súlyú eljárás szabálysértésként, ami a konkrét esetben alapot adott a választottbírói eljárás ítélet érvénytelenítésére.

Az indítványozó kifejtette, hogy álláspontja szerint a Legfelsőbb Bíróságnak a felülvizsgálati eljárást érdemi döntéshozatal nélkül meg kellett volna szüntetnie, tekintettel arra, hogy az indítványozó perbeli jogutódlását a választottbírói eljárás alperese (a felülvizsgálati eljárás felperese) a felülvizsgálati eljárásban nem ismerte el. Ezzel szemben a Legfelsőbb Bíróság úgy hozta meg az érdemi, a Választottbírói eljárás ítéletét teljes egészében érvénytelenítő döntését, hogy az indítványozó, mint az engedményezett követelés anyagi jogi jogosultja az eljárásban nem vett részt.

Az indítványozó szerint a támadott törvényi rendelkezések – azoknak az együttes és egymásra tekintettel való a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletében szereplő értelmezése és alkalmazása – több alkotmányi rendelkezés sérelmét is előidézti.

A tisztességes eljáráshoz való jogot, és a peres fél perbeli rendelkezési jogát (autonómiáját) sérti az indítványozó szerint az, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések Legfelsőbb Bíróság általi értelmezése és alkalmazása a vizsgált esetben kizárta a panaszos (mint anyagi jogi jogosult) felülvizsgálati eljárásban való részvételét (igényérvényesítési lehetőségét).

Sérült a panaszos tulajdonhoz való alkotmányos alapjoga is [Alkotmány 13. § (1) bekezdés], mivel annak követ-

keztében, hogy a panaszos (engedményes) nem vehetett részt a Legfelsőbb Bíróság által lefolytatott felülvizsgálati eljárásban, amely érvénytelenítette a Választottbíróság ítéletét megfosztotta a panaszost az engedményezett követelésen fennálló tulajdonjogától. A panaszos kifejtette: „[m]inden olyan szabály, amely lehetővé teszi valamely választottbírósági ítéletnek az anyagi jogi jogosult részvétele nélküli »felülbírálatát« a tisztességes eljárásához (bíró-sághoz való jog) való jog sérelmén túl szükségképpen sérti a tulajdonhoz való jogot (illetve az önrendelkezés jogát, vállalkozások esetében a vállalkozás jogát) is.”

A panaszos szerint a jogbiztonság [Alkotmány 2. § (1) bekezdés] követelménye is sérül, mivel a kifogásolt törvényi rendelkezések lehetővé teszik egy jogerős bírósági határozatnak (választottbírósági ítéletnek) az anyagi jogosult (engedményes) jogorvoslati eljárásban való részvétele nélkül történő megváltoztatását (megsemmisítését).

A panaszos szerint a kifogásolt törvényi rendelkezések a jogorvoslatihoz való jogot [Alkotmány 57. § (5) bekezdés] is sértik, mivel a vizsgált esetben a panaszos a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletével szemben semmilyen jogorvoslattal nem élhet. A Legfelsőbb Bíróság a panaszos érvelése szerint a vizsgált ügyben az anyagi jogi jogosult (engedményes) perbenállása nélkül az ügy érdemében (választottbírósági ítélet egészének érvénytelenítése) olyan új („kvázi elsőfokú”) döntést hozott, amely a „jogerős ítélettől” teljesen eltérő alapon és véglegesen döntötte el a peres felek közötti jogvitát, úgy hogy a felülvizsgálati ítélettel szemben az engedményes semmilyen további jogorvoslattal nem élhet.

A panaszos utalt arra, hogy álláspontja szerint az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Római Egyezmény) 6. Cikk 1. bekezdéséből és az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) az irányadó joggyakorlatából egyértelműen következik, hogy a tisztességes eljárás követelményének a része az is, hogy az érintett jogorvoslattal élhessen az olyan polgári jogokat alakító döntéssel szemben, amely *de facto* elsőfokú döntés, abban az értelemben, hogy előzmény nélküli (bármely bíróság is hozta azt meg).

Az indítványozó szerint a kifogásolt szabályozás sérti a szerződési szabadság követelményét is, amely nézete szerint az önrendelkezési jog és a gazdasági élet szabadságának egyaránt részét képezi. Az indítványozó – az Alkotmánybíróság 604/B/1990. AB határozatának az indoklására utalással – kifejtette azt, hogy a választottbírósági eljárást a felek szerződési szabadságán alapuló megállapodása hozza létre, ennek során a felek a jogorvoslati jogukról szabadon rendelkeznek (ennek keretében arról le is mondhatnak) amit az állam szervei kötelesek tiszteletben tartani. A felek közötti megállapodást, a felek önrendelkezési jogának a teljes mellőzését jelenti az, hogy a vizsgált esetben a kifogásolt törvényi szabályozás alapján lehetővé vált a bíróság számára, hogy túlterjeszkedjen a kereseti kérelmen és a felek nyilatkozatain, illetve, hogy akkor is érvénytelenítse a Választottbíróság ítéletét, amikor annak az eljárási feltételei nem állnak fenn.

Az indítványozó a Római Egyezmény 6. Cikk 1. bekezdésére valamint az EJEB irányadó joggyakorlatára hivatkozással soron kívül kérte az Alkotmánybíróság eljárásának a lefolytatását. Az indítványozói jogosultság alátámasztásaként egyrészt arra hivatkozott, hogy mivel a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban volt felülvizsgálati eljárásban nem vett részt, számára a felülvizsgálati ítélettel szemben további jogorvoslatra nincs lehetőség, másrészt arra, hogy álláspontja szerint az Abtv. 48. § (1) bekezdése nemcsak az adott eljárásban félként résztvevő személynek, hanem valamennyi olyan személynek biztosítja az alkotmányjogi panasz előterjesztését, akinek az alapjogsérelme alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján elsőként az alkotmányjogi panasz előterjesztésének a formai feltételeit vizsgálta meg. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében az Alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz az, akinek a jogsérelme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása folytán következett be, és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Abtv. 48. § (2) bekezdése alapján az alkotmányjogi panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani.

A jelen ügyben a panaszos a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban volt felülvizsgálati eljárásban félként nem vett részt, így az alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítélet számára nem került kézbesítésre. A Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítélete 2010. október 12-én került a peres felek számára kihirdetésre, ehhez képest a panaszos az Abtv. 48. § (2) bekezdésében foglalt törvényi határidőn belül 2010. december 10-én adta postára az indítványát, amely 2010. december 13-án érkezett be az Alkotmánybírósághoz. Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi panasz postai küldeményként való feladására a jogvesztő törvényi határidő lejárta előtt került sor, az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlatának megfelelően – az alkotmányjogi panaszt határidőben előterjesztettnek, és formai szempontból befogadhatónak tekintette.

Az Alkotmánybíróság ezt követően megvizsgálta az alkotmányjogi panasz tartalmi feltételeknek való megfelelést is. Ennek keretében elsőként az indítványozó indítványozói jogosultságát vizsgálta meg. Az indítványozó maga is hivatkozott arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítéletét számára nem kézbesítették, tekintettel arra, hogy a felülvizsgálati eljárásban félként nem vehetett részt. Érvelése szerint az indítványozói jogosultsága ennek ellenére fennáll, mivel a felülvizsgálati ítélet (amely teljes egészében érvénytelenítette a Választottbíróság ítéletét) elzárta őt a jogérvényesítés lehetőségétől attól, hogy az engedményezett követelést a felszámolási eljárásban hitelezői igényként érvényesítse. Álláspontja szerint a felülvizsgálati ítélet rá, mint az engedményezett követelés anyagi jogi jogosultjára annak ellenére kihat, hogy a felülvizsgálati eljárás-

ban félként nem vehetett részt, és az ítélet sérti az indítványban megjelölt alkotmányos jogait.

Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata értelmében az alkotmányjogi panasz előterjesztésére elsősorban a jogerős határozat alapjául fekvő eljárás alanyai jogosultak. A vizsgált esetben tehát a Legfelsőbb Bíróság előtt folyamatban volt felülvizsgálati eljárásban félként (beavatkozóként) részt vett személyek terjeszthettek elő alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében a jogalkalmazás során hozott határozatok az eljárás alanyai közé nem tartozó – eljárásjogi értelemben „kívülálló” – személyek alkotmányban biztosított jogait is érinthetik, ezért ilyen esetben nem zárható ki az alkotmányjogi panasz előterjesztése [összefoglalóan: 43/1998. (X. 9.) AB határozat, ABH 1998, 313, 316–317.]. A vizsgált esetben a panaszos (engedményes) sem a választottbírói eljárásban, sem a választottbírói ítélet érvénytelenítésére a Fővárosi Bíróság előtt megindított perben félként nem vett részt, az említett eljárásokat nem a panaszos indította meg. A panaszos (engedményes) ugyanakkor a választottbírói ítéletből fakadó követelés (kártérítés) jogosultjává vált az engedményezés következtében, így a Legfelsőbb Bíróság alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítélete (az engedményezés alapjául szolgáló választottbírói ítélet megsemmisítésének a következtében) érinti a panaszos indítványban felhívott alkotmányos jogait. A kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben a panaszos (engedményes) jogosult az alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy a panaszos (engedményes) által előterjesztett alkotmányjogi panasz az alábbi indokok miatt tartalmi elbírálásra alkalmatlan.

Az Abtv. 22. § (2) bekezdése értelmében az indítványnak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (a továbbiakban: Ügyrend, ABK 2009. január, 3.) 21. § (1) bekezdése – megismételve az Abtv. 22. § (2) bekezdésében foglaltakat – az indítvány tartalmi elemeként jelöli meg a határozott kérelmet és a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölését. Az Ügyrend 21. § (2) bekezdése tovább részletezi az indítvány tartalmi elemeit; ennek értelmében az indítványozónak az indítványában meg kell jelölnie azt a jogszabályt (jogszabályi rendelkezést), amelynek a vizsgálatát az Alkotmánybíróságtól kéri, az Alkotmánynak azokat a rendelkezéseit, amelyeket – állítása szerint – a felülvizsgálni kért jogszabály sért, továbbá az Abtv.-nek és egyéb törvényeknek azokat a rendelkezéseit, amelyekből az indítványozó jogosultsága és az Alkotmánybíróság hatásköre megállapítható.

Az Abtv. 48. § (1) bekezdése értelmében a panaszosnak a saját, egyedi jogvita ügyéhez kapcsolódóan kell, az abban meghozott jogerős határozat meghozatala során alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét állítani, ebből következően az alkotmányellenesnek állított jogszabály alkotmányellenességét kell megfelelő indokolással alátámasztani. Az Abtv., illetve más jogszabály alapján sincs az

Alkotmánybíróságnak hatásköre arra, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott jogerős határozatban szereplő egyedi jogalkalmazói döntést (a jelen ügyben a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletét), az abban foglalt jogértelmezést alkotmányossági szempontból elbírálja.

A vizsgált esetben – az indítvány tartalmi elbírálásának elvét követve – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó a Legfelsőbb Bíróság felülvizsgálati ítéletében szereplő jogértelmezést, ezen keresztül magát a felülvizsgálati ítéletet tekinti alkotmányellenesnek, a panaszában megjelölt alkotmányi rendelkezésekkel ellentétesnek. A panaszos nem azt fejtette ki, hogy a Vbt. 55. § (1) bekezdés *e*) pontját (ennek utolsó fordulatát) továbbá a Pp. 252. § (2) bekezdését és 275. § (2) bekezdését miért tekinti az indítványában felhívott alkotmányi rendelkezésekbe ütközőnek, hanem az állítása szerint alkotmányos jogait sértő ítéletből vonta le azt a következtetést, hogyha az lehetővé teszi a kifogásolt és a Legfelsőbb Bíróság által a felülvizsgálati ítélet meghozatala során alkalmazott jogszabályok felülvizsgálati ítéletben szereplő értelmezését, akkor azok szükségképpen alkotmányellenesek.

Az Alkotmánybíróság Abtv. 48. §-ában foglalt hatásköre szempontjából különbséget kell tenni a jogerős határozat alapjául szolgáló jogszabály, illetve a jogerős határozat (az ebben szereplő jogértelmezés) alkotmányossága között. Hatáskör hiányában az Alkotmánybíróság nem foglalhat állást az alkotmányjogi panasszal támadott felülvizsgálati ítéletben szereplő jogértelmezés helyességéről, megalapozottságáról, illetve annak alkotmányosságáról.

A kifejtettek tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 29. § *b*) pontja értelmében – hatáskörének hiányában – az alkotmányjogi panaszt érdemi vizsgálat nélkül visszautasította.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Paczolay Péter* s. k.,  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkócs Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária* s. k.,  
alkotmánybíró

**660/B/2011. AB végzés**

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló indítvány alapján meghozta az alábbi

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 38. § (3) bekezdése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére irányuló eljárást megszünteti.

**I n d o k o l á s**

1. Az indítványozó a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Tv.) 38. § (3) bekezdése, 67. § (4) bekezdése, 71. § (8) bekezdése, és 73. § (5) bekezdése alkotmányellenességének vizsgálatára és megsemmisítésére terjesztett elő indítványt. A vizsgálni kért rendelkezések szerint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős minisztérium közigazgatási államtitkára, illetve a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium közigazgatási államtitkára kifogással élhet egyes közigazgatási vezetők kinevezése ellen. A Tv. szerint a kifogásolt személy az adott vezetői tisztségre nem nevezhető ki.

Az indítványozó szerint a Tv. azon szabályai, amelyek a közigazgatási államtitkárnak vétőjogot biztosítanak a vezetői kinevezések ellen, az Alkotmány több rendelkezését sértik: Sérül az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslathoz való jog (mert a kifogás ellen nem lehet jogorvoslattal élni), sérül az Alkotmány 59. §-ában található jó hírnévhez való jog (mert az indokolás nélküli kifogás negatív színben tünteti fel az adott személyt), de sérül a személyes adatok védelme is (mert nem ismert, hogy az államtitkár milyen adatokhoz férhet hozzá a kifogás-eljárás során). Az indítványozó szerint sérül továbbá az Alkotmány 70. § (6) bekezdésében található közhivatal viseléséhez való jog és az Alkotmány 70/A. §-ába foglalt diszkrimináció tilalom (mivel a kifogás alkalmazásához a törvény semmilyen szempontot nem határoz meg), a 70/B. § (1) be-

kezdésébe foglalt munkához való jog (mert a munkavállalás szabadságát jelentősen korlátozza az érintett munkakörök esetén), és végül az indokolás és jogorvoslat nélkül gyakorolt, törvényi szempontok nélküli kifogás leminősíti, ezáltal az Alkotmány 54. § (1) bekezdésében deklarált emberi méltóságában sérti a kifogással érintett munkavállalót.

Mindezek miatt kezdeményezte a Tv. 38. § (3) bekezdésének, 67. § (4) bekezdésének, 71. § (8) bekezdésének, és 73. § (5) bekezdésének a megsemmisítését.

2. Az indítvány benyújtását követően az indítványozó beadványt jutatott el az Alkotmánybírósághoz, amelyben az indítványát visszavonta, és az alkotmánybírósági eljárás megszüntetését kérte.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § d) pontja alapján az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó kérelmét visszavonta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. november 8.

*Dr. Paczolay Péter s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Balogh Elemér s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bihari Mihály s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Bragyova András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Holló András s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kiss László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovich Barnabás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HÁROMTAGÚ TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN NEM KÖZZÉTETT VÉGZÉSEI

### 364/D/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság Pellérd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Pellérden fizetendő út- és közműépítési hozzájárulásról szóló 14/2005. (XI. 25.) rendelete 2. § (1) bekezdése, a 6. §-a és a Melléklet 2.2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában született bírósági ítéletet követően az Alkotmánybírósághoz benyújtott alkotmányjogi panaszként előterjesztett indítványában Pellérd Község Önkormányzata Képviselő-testületének a Pellérden fizetendő út- és közműépítési hozzájárulásról szóló 14/2005. (XI. 25.) rendelete (a továbbiakban: Ör.) 2. § (1) bekezdése, a 6. §-a és a Melléklet 2.2. pontja alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére kérte. Az indítványozó a bírósági ítéletet 2007. január 19-én vette át, alkotmányjogi panaszát a törvényes határidőn belül, 2007. március 19-én adta postára. Az indítványozó szerint az Ör. 2. § (1) bekezdése rendkívül nagy jogbizonytalanságot okoz, mivel elmentésben áll az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ét.) 28. § (2) bekezdésével, mivel amikor az indítványozót az út- és közműfejlesztési hozzájárulás megfizetésére kötelezték, az akkor hatályos – 2006. május 1-jétől módosult – Ét. 28. § (2) bekezdése alapján legfeljebb a költségek 90%-ig voltak átháríthatók a költségek az érintett ingatlanok tulajdonosaira. Ezzel szemben az Ör. az Ét. korábban hatályos 28. § (2) bekezdésének a költségek részben vagy egészben való áthárításáról rendelkező szövegezését tartalmazza, és annak alapján került megállapításra az indítványozó által fizetendő út- és közműfejlesztési hozzájárulás. Véleménye szerint további jogbizonytalanságot okoz, hogy az Ör. az út- és közműfejlesztési hozzájárulás mértékét és arányát a várható kivitelezési érték alapján rendelte el megállapítani, azonban arról nem szól, hogy „milyen önkormányzati döntésben meghatározott létesítési költségből lehet kiszámolni az egyedi hozzájárulásokat”. Az indítványozó szerint az Ör. egyéb helyzet szerinti különbségtételt valósít meg, egyrészt mert a Melléklet 2.1. és 2.2. pontja szerinti ingatlanok felsorolása nem teljes körű, nem tartalmazza a közművesítéssel érintett valamennyi inga-

lant, másrészt pedig megkülönböztető az út- és közműfejlesztési hozzájárulás a mérték tekintetében is, mert az ingatlan nagyságához köti a Ft/m<sup>2</sup>-ben megállapítandó mérték megállapításával, és ezért diszkriminatív. Az indítványozó az alkotmányellenesség megállapítását az Ör. támasztott rendelkezéseinek az Alkotmány 2. § (1) bekezdésével, 44/A. § (2) bekezdésével és a 70/A. § (1) bekezdésével való – az indítványozó álláspontja szerinti – ellentéte miatt kérte.

Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy egy másik ügyben az Ör. 2. § (1) bekezdését és az Ör. Mellékletét – annak alkotmányellenessége miatt – a 165/2008. (XII. 18.) AB határozatában 2008. december 18-ával megsemmisítette.

Az indítvány benyújtását követően az Alkotmánybíróság megkereste Pellérd és Aranyosgadány Községek Körjegyzőségét az önkormányzat rendelet hatálybalépésekor, az indítvány benyújtásakor és megküldéskor hatályos szövegének megküldésére, és nyilatkozzon arról, hogy az Alkotmánybíróság 165/2008. (XII. 18.) AB határozata kapcsán az indítványozó ügyében a kivetett út- és közműfejlesztési hozzájárulás törlésre került-e, amennyiben nem, azt a kötelezett megfizette-e és amennyiben nem, akkor végrehajtási eljárásra került-e sor, vagy ha nem volt végrehajtási eljárás, akkor miért nem, a közműfejlesztési hozzájárulás tartozást jelenleg is nyilvántartják-e. A körjegyző a kért önkormányzati rendeleti szövegek megküldésekor tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy az indítványozó út- és közműfejlesztési ügye lezárt, az indítványozó a hozzájárulással érintett ingatlanát eladta és a kivetett út- és közműfejlesztési hozzájárulás az indítványozó helyett az ingatlan vevője által megfizetésre került.

Ezt követően az Alkotmánybíróság írásban felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon arról, hogy az indítványát a fentiekre tekintettel visszavonja-e vagy azt továbbra is fenntartja. Az indítványozó a felhívásra nem válaszolt.

A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány okafogyottá vált, ezért az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009, január, 3.) 31. § e) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az Ör. 2. § (1) bekezdése, a 6. §-a és a Melléklet 2.2. pontja alkotmányellenességének vizsgálatára irányuló alkotmányjogi panasz tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. november 29.

*Dr. Holló András* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Kiss László* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Kovács Péter* s. k.,  
alkotmánybíró

## 671/B/2007. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

### v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság Harkány Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 14/2007. (XII. 17.) sz. rendelete 17. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Harkány Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 22/2001. (XII. 17.) sz. rendelete 17. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást megszünteti.

### I n d o k o l á s

1. Az indítványozó Harkány Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 22/2001. (XII. 17.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.1.) 17. §-a alkotmányellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól. A hiánypótlás során benyújtott iratok szerint az illetékes jegyző 19-3/2005. számú határozatával az 1999-2003. közötti időszakra telekadó megfizetésére kötelezte az indítványozót. Később a Baranya Megyei Közigazgatási Hivatal – felügyeleti jogkörben eljárva – azt állapította meg, hogy az 1999-re megállapított adóteher elévült, ezért azt törölte. Egyebekben a döntést nem változtatta meg, így az ügyben – miután az adó megfizetésére nem került sor – végrehajtási eljárás indult.

Az indítványozó azért fordult az Alkotmánybírósághoz, mert az ingatlan becsértékéhez viszonyítva túl magasnak találja a fizetendő adó összegét (számításai szerint az éves adó az ingatlan 2000-2003 közötti értékének 19–26%-át tette ki). Az adóteher mértéke kirívó – érvel –, „jóval nagyobb egy átlagos magyar állampolgár által megfizethetőnek nevezhető mértéktől”, s így olyan súlyos, aránytalanul nagy elvonást jelent, mely *konfiskatórius* jellegű. Úgy véli, mindez nem egyeztethető össze sem az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében írtakkal, mivel valójában már adónak sem tekinthető mértékű elvonásról van szó; sem pedig az arányos közteljesítésnek az Alkotmány 70/I. §-ában [jelenleg a 70/I. § (1) bekezdésében] írt követelményével, mivel az elvonás önmagában, illetve a vagyontárgy értékéhez viszonyítva is magas. A telekadó mértéke továbbá szerte sérti a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 6. § c) pontjában írt szabályt is, mely úgy szól, hogy a helyi adó mértékét az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan kell megállapítani [e körben az indítványozó konkrét alkotmányi rendelkezés sérelmét nem állította, tartalmilag utalt az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pontjára és (2) bekezdésére]. Az indítvá-

nyozó kérte az alkotmányellenesnek tartott jogszabályi rendelkezés visszamenőleges hatályú megsemmisítését, és a konkrét ügyben való alkalmazás kizártságának kimondását is.

2. Az Alkotmánybíróság eljárása során észlelte, hogy a támadott jogszabályt Harkány Város Képviselő-testületének a helyi adókról szóló 14/2007. (XII. 17.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.2.) 41. §-a 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz] van helye, mivel ilyenkor az alkalmazási tilalom kimondására van lehetőség. Az indítványozó konkrét ügyre (adókiivetésre) hivatkozott, alkalmazási tilalom kimondására irányuló kérelmet terjesztett elő, s kifejezetten hangsúlyozta, hogy jogorvoslati lehetőségeit kimerítette. Mindezek arra engedtek következtetni, hogy az indítványozó az Ör.1. vonatkozásában alkotmányjogi panasszal kívánt élni.

Az indítvány pontos tartalmának és céljának megállapítása érdekében ezért hiánypótlási eljárásra került sor. Válaszában a jogi képviselő útján eljáró indítványozó úgy nyilatkozott, hogy az eredeti indítványban megfogalmazott indokok alapján az Ör.2. 17. §-ának a megsemmisítését kéri (mivel az adó mértékét eltűzöttnek tartja), de emellett – mivel megsemmisítés esetében véleménye szerint az Ör.1. hatálya feléledne – eredeti indítványát is fenn tartja, s továbbra is kéri a korábbi jogszabály megsemmisítését és a konkrét esetben történő alkalmazás kizárását is. Az indítványozó tehát utólagos normakontroll indítványként tartotta fenn kérelmét. [E körben kell utalni arra, hogy a kérelem a rendelkezésre bocsátott adatok alapján alkotmányjogi panaszként nem is lenne elbírálható. Az Abtv. 48. § (1) bekezdése szerint ugyanis alkotmányjogi panasz esetében először ki kell méríteni a rendelkezésre álló, egyéb jogorvoslati lehetőségeket, a jelen ügy alapját képező hatósági döntés esetében azonban erre nem került sor: az indítványozó az elsőfokú határozat ellen elkésetten, határidőn túl fellebbezett, így azt elutasították (az igazolási kérelmet szintén), következésképpen a kifogásolt határozat első fokon jogerőre emelkedett.]

Az Alkotmánybíróság tájékoztatta az indítványozót arról, hogy az Ör.2. esetleges megsemmisítése nem vezetne az Ör.1. hatályának feléledéséhez: egy hatályon kívül helyező norma alkotmányellenességének a megállapítása önmagában nem vezet a hatályon kívül helyezéssel érintett rendelkezések hatályának automatikus feléledéséhez, valamely jogszabály újbóli hatályba helyezése ugyanis a jogalkotó kizárólagos kompetenciája (1437/B/1995. AB határozat, ABH 1998, 616, 618–619.). Felhívta az indítványo-



zó figyelmét az Alkotmánybíróság továbbá arra is, hogy kérelme az Ör.2. vonatkozásában kiegészítésre szorul: az Ör.1.-gyel kapcsolatos indokolás, illetve a vázolt korábbi eset (a 2000-2003. évekre fizetendő adó összegére és a telek akkori becsült értékére hivatkozás) az Ör.2. vonatkozásában nem elegendők az indítványozó által kért – az adó mértékét érintő – alkotmányossági vizsgálathoz. Az indítványozó erre a hiánypótlási felhívásra nem válaszolt.

Az Alkotmánybíróság így az indítványt a rendelkezésre álló információk alapján bírálta el a következők szerint.

2.1. Az Ör.1. 17. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában indult eljárást az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 31. § a) pontja alapján – az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált – megszüntette.

2.2. Az Alkotmánybíróság az Ör.2. 17. §-át érintő indítvány vonatkozásában a következőkre utal.

A helyi önkormányzat – amely helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot – egyik alkotmányos alapjoga a törvény keretei között érvényesülő adóztatási jog [Alkotmány 44/A. § (1) bekezdés d) pont]. Az önkormányzatok a Hatv. keretei között szabadon dönthetnek arról, hogy vezetnek-e be helyi adót, s ha igen, akkor a helyi adók melyikét vezetik be, továbbá meghatározhatják az adó mértékét és bevezetésének időpontját, a szabályozást pedig később – a helyi tapasztalatok függvényében – bármikor módosíthatják is. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint helyi adók esetében az arányos közteherviselés garanciáit elsősorban a Hatv. teremti meg azzal, hogy meghatározza a helyi önkormányzat adómegállapítási jogának kereteit, a bevezethető adók fajtáit, az adóalanyok körét, az adó tárgyát és alapját, valamint az adó mértékének maximumát. A Hatv. keretei között az adómérték megállapítása a jogalkotó képviselő-testület szabad mérlegelésén nyugszik, amelynek célszerűségét az Alkotmánybíróság nem vizsgálja.

Mind az építményadó, mind a telekadó esetén a Hatv. alternatív módon határozza meg az adó alapját, illetőleg mértékét (az építmény, illetőleg telek alapterülete alapján tételes adó vagy az ingatlan korrigált forgalmi értéke alapján százalékos adó). Abban az esetben, ha az önkormányzat az adót tételesen állapítja meg – mivel a tételes adó korlátozottabb lehetőséget kínál az értékarányos adóztatásra – a Hatv. rendelkezéseinek a betartása mellett is előfordulhat, hogy az önkormányzati rendeletben meghatározott adómérték egyes adózók tekintetében súlyos méltánytalanságot eredményez. Ezért írja elő a Hatv. 6. § c) pontja – mintegy garanciális szabályként – az önkormányzat számára, hogy az adó mértékének megállapítása során köteles figyelemmel lenni a helyi sajátosságokra és az adóalanyok

teherviselő képességére (544/B/1998. AB határozat, ABH 2000, 893, 899.).

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata során a Hatv. 6. § c) pontjában foglaltak mérlegelésének hiánya miatt a telekadó mértékét akkor minősítette alkotmányellenesnek, amikor az önkormányzat az adó mértékét a Hatv.-ben meghatározott törvényi adómaximumban határozta meg, és egyidejűleg egyértelműen megállapítható volt, hogy mellőzte a Hatv. 6. § c) pontjának kötelező mérlegelési követelményeit (pl. 1531/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 707, 710., 22/2001. (VI. 29.) AB határozat, ABH 2001, 620, 624.). Azokban az esetekben azonban, amelyekben az önkormányzat ugyan nem differenciált, de az adó mértékét nem az adómaximumban határozta meg, az Alkotmány 70/I. §-ának sérelmét nem állapította meg (pl. 507/B/2000. AB határozat, 2002, 1500.; 441/B/2005. AB határozat, 1549.).

A telekadó Ör.2. szerinti mértéke (240-260 Ft/m<sup>2</sup>) megközelíti a Hatv. által megengedett adómaximumot (amely a Hatv. 6. § c) pontja és 22. § a) pontja alapján jelenleg 287,40 Ft/m<sup>2</sup>), de nem éri el azt. Az indítványozó konkrét problémája is az, hogy a törvényi kereteken belül (de még az Ör.1. alapján) megállapított, fizetendő telekadó mértéke az ő esetében forintban kifejezve milyen összeget tesz ki. Ezért kérte azt az Alkotmánybíróságtól, hogy az adott telek értékének és a kivetett (telek)adó mértékének az összevetése alapján állapítson meg alkotmányellenességet. Ez nem példa nélküli, hiszen az Alkotmánybíróság már az 1531/B/1991. AB határozatában – „tényellenőrzéssel, valamint adóelméleti szakvéleménnyel alátámasztott törvényességi, illetőleg alkotmányossági vizsgálattal” (ABK 1993, 707, 709.) kiegészítve eljárását – megállapította, hogy „ha adó címen olyan elvonást alkalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó” (ABK 1993, 707, 711.). Konkrétan a telekadó vonatkozásában „a tételes adó mértékénél súlyosan aránytalan, ha az adott vagyontárgy értékének 20%-át meghaladja az évi vagyoadó mértéke” (ABK 1993, 707, 711.). Tényvizsgálatra tehát lehetőség van, de az utólagos normakontroll eljárás alapvetően absztrakt jellegéből fakadóan csak szűk körben, és konkrét adatok alapján.

Jelen ügyben az indítványozó a 2003. és az előtti évekre – még az Ör.1. alapján – kivetett adó mértékét kifogásolja. Az Ör.2.-re vonatkozó megsemmisítési kérelem érdemi alkotmányossági vizsgálatához azonban ezek az érvek nem elegendők, mivel nem teszik lehetővé annak megítélését, hogy az Ör.2. – az Alkotmány 70/I. § (1) bekezdésével ellentétes módon – olyan elvonást alkalmaz-e, amely az adóalany(ok) ellehetetlenülését eredményezi, s ezért valójában adónak már nem tekinthető. Az Abtv. 22. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság határozott kérelem alapján jár el, mely kérelemben három feltételnek kell együttesen fennállnia. Egyrészt a kérelemnek tartalmaznia kell a sérelmezett jogszabályi rendelkezést, továbbá az Alkotmány érintett szakaszát, valamint azt az indokot, amely alapján az indítványozó az alkotmány sértést fennállónak véli. Az Alkotmánybíróság visszautasítja az indítványt, ha

az indítványozó nem támasztja alá összefüggően, érdemi vizsgálatra alkalmas érvekkel a megsemmisíteni kért jogszabályi rendelkezések és az Alkotmány megjelölt rendelkezései között fennálló alkotmányjogilag értékelhető összefüggéseket, nem jelöli meg, hogy az alkotmányellenesség milyen indokok alapján áll fenn (lsd. pl. 477/B/2001. AB végzés, ABH 2005, 1596.).

Jelen ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróság hiánypótlási felhívásának nem tett eleget, s az Ör.2.-t érintő kérelmét nem egészítette ki olyan konkrét indokolással, mely alapján a fentebb vázolt alkotmányossági vizsgálat elvégezhető lett volna. Az indítványozó szubjektív véleménye, mely szerint az adó mértéke – számára – túlságosan magas, alkotmányjogi szempontból nem értékelhető.

Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 22. §-a és az Ügyrend 29. § d) pontja (az indítványozó a hiánypótlás végett neki visszaadott indítványt a kitűzött határidő alatt nem adta be, vagy újból hiányosan adta be, és emiatt vagy egyébként érdemben nem bírálható el) alapján az Ör.2. 17. §-át érintő indítványt visszautasította.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k.,  
alkotmánybíró

*Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## 100/B/2008. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az ingatlanértékelői névjegyzékbe történő felvételtől és a névjegyzék vezetéséről szóló 25/2007. (XII. 18.) PM rendelet 1–2. §-a alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

1. Az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványban az ingatlanértékelői névjegyzékbe történő felvételtől és a névjegyzék vezetéséről szóló 25/2007. (XII. 18.) PM rendelet (a továbbiakban: R.) 1–2. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kezdeményezték. Az indítványozó szerint az R. érintett rendelkezései sértik

az Alkotmány 7. § (2) bekezdését és 37. § (3) bekezdését, mert túlterjeszkednek a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ltv.) által adott felhatalmazáson. Sérelmezte ugyanis, hogy az R. az ingatlanértékelői névjegyzékbe való bejegyzéshez az Ltv.-ben foglalt követelményeken túl további végzettségi feltételeket, illetve további szakmai gyakorlat igazolását írja elő. Kifogásolta továbbá, hogy az R. 2. §-a akár az ingatlanvagyon-értékelő és közvetítő szakképesítéssel nem rendelkező személyek felvételét is lehetővé teszi az ingatlanértékelői névjegyzékbe.

2. Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően észlelte, hogy az R.-t 2009. október 1-jével hatályon kívül helyezte a pénzügyminiszter feladatkörébe tartozó egyes PM rendeleteknek a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény hatálybalépésével és a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv átültetésével összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi LVI. törvény hatálybalépése miatt szükséges módosításáról szóló 17/2009. (IX. 29.) PM rendelet 92. §-a.

Az indítvány elbírálásakor hatályos szabályozás, különösen az Ltv. 64/C. §-a, s ehhez kapcsolódóan az üzletszerűen végzett ingatlanközvetítői, valamint az üzletszerű ingatlanvagyon-értékelő és közvetítői tevékenység folytatásának feltételeiről, az eljárás részletes szabályairól szóló 31/2009. (XI. 18.) ÖM rendelet engedélykötelessé teszi az üzletszerűen végzett ingatlanközvetítői, illetve ingatlanvagyon-értékelő és közvetítői tevékenységet. Az Ltv. 64/C. § (1) bekezdésének módosított szövege immár egyértelműen kimondja, hogy e tevékenység folytatását az ingatlanvállalkozás-felügyeleti hatóság annak engedélyezi, aki rendelkezik az e törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott szakmai képesítéssel és megfelel az e törvényben vagy a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott egyéb feltételeknek. Az Ltv. 64/C. § (1) bekezdése, különösen pedig újonnan beiktatott 87/B. § a) pontja szerinti felhatalmazó rendelkezés tehát a szakmai képesítés meghatározását kifejezetten alacsonyabb szintű szabályozásra utalja, az engedély kibocsátásának egyéb feltételeit pedig maga a törvény vagy a felhatalmazása alapján kiadott jogszabály tartalmazza.

3. Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetve módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára az Alkotmánybíróság hatásköre csak akkor terjed ki, ha annak alkalmazhatósága az eldöntendő kérdés. (335/B/1990. AB végzés, ABH 1990, 261.) Így az Alkotmánybíróság a konkrét normakontroll két esetében, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a szerint előterjesz-

tett alkotmányjogi panasz alapján a már nem hatályos rendelkezések alkotmányellenességét is vizsgálja. A jelen indítvány viszont nem az Abtv. 38. §-a, illetve 48. §-a szerinti kérelem. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon, a jogszabály-változásokra tekintettel fenntartja-e indítványát, s ha igen, mely rendelkezések vonatkozásában és milyen tartalommal. Az indítványozó a hiánypótlásra nem válaszolt. Az Alkotmánybíróság ezért – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontjára figyelemmel – az R. 1–2. §-a alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. november 30.

*Dr. Balogh Elemér* s. k., *Dr. Bragyova András* s. k.,  
alkotmánybíró alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

## 1282/B/2009. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 17/A. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány tárgyában az eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

Az indítványozó – az indítványa benyújtását követő jogszabályi változásra tekintettel kiegészített indítványában – a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézettről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 17/A. § (8) bekezdése alkotmányellenességének megállapítását és

megsemmisítését kérte utólagos normakontroll iránti indítvány keretében az Alkotmánybíróságtól.

Indokolásában előadta, hogy a földmérők főállásban vagy jövedelem kiegészítésként a földmérési szolgáltatást a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Ftv.) 21. § (4) bekezdése alapján végezték. Ennek értelmében az alaptérkép készítését, illetve annak tartalmában változást eredményező földmérési munka irányítását, továbbá a hatósági eljárás lefolytatásához szükséges térkép, változási vázrajz minőségének tanúsítását csak ingatlanrendező földmérői minősítéssel rendelkező földmérő végezheti. Tekintettel arra, hogy az ingatlan rendező földmérői minősítés megszerzéséhez is több éves igazolt szakmai gyakorlat és referencia munkák, valamint központilag meghatározott vizsga voltak szükségesek, ezért a földmérők egy része építési-műszaki tervezési jogosultságot nem szerzett. Az R. támadott rendelkezése – az ingatlanrendező földmérői minősítés mellett – éppen ezt az építési-műszaki tervezési jogosultságot írja elő, mint olyan új feltételt, amelyet az eddigi jogosultak jelentős része „a legjobb akarata és szándéka mellett sem tud teljesíteni”. Utalt arra is, hogy a jogszabály nem biztosított átmeneti időszakot, felkészülési időt a földmérők számára az új feltételeknek való megfeleléshez. Mindez álláspontja szerint az Alkotmány gazdasági verseny szabadságát garantáló 9. § (2) bekezdésébe ütközik, valamint sérti a hátrányos megkülönböztetés [Alkotmány 70/A. § (1) bekezdés] tilalmát is. Mindezekre tekintettel az indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezés megsemmisítését kérte.

Az Alkotmánybíróság az indítvány és az indítványkiegészítés vizsgálata során észlelte, hogy a kiegészítés benyújtását követően a támadott jogszabály 2010. május 1. napjától ismételtelen megváltozott. Az Alkotmánybíróság a jogszabályi változásra tekintettel felhívta az indítványozót, hogy nyilatkozzon, kéri-e az indítványa elbírálását. Az indítványozó válaszában a kérelmét visszavonta.

Az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január 3.) 31. § d) pontja értelmében az Alkotmánybíróság az eljárást megszünteti, ha az indítványozó az indítványát visszavonta. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az eljárást megszüntette.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró



2. Az Alkotmánybíróság eljárása során az önkormányzat a 23/2011. (VII. 28.) rendeletével hatályon kívül helyezte az Ör.-t és megszüntette a telekadót Martfűn.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe főszabályként csak hatályos jogszabályok alkotmányellenességének utólagos vizsgálata tartozik. Hatályon kívül helyezett, illetőleg módosított jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára csak a konkrét normakontroll két esetében [az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján benyújtott bírói kezdeményezés és 48. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panasz alapján] van lehetőség, ilyenkor ugyanis a támadott jogszabályi rendelkezés alkalmazhatósága is eldöntendő kérdés.

Jelen ügy nem tartozik ebbe a körbe: egyrészt a jogi képviselővel eljáró indítványozó kifejezetten az Abtv. 1. § b) pontjára hivatkozással terjesztette elő kérelmét, másrészt, mivel a kérelem benyújtásakor még csak elsőfokú hatósági döntés volt az ügyben, az alkotmányjogi panasz idő előtti is lett volna.

Ezért az Ör. 7. §-a vonatkozásában benyújtott absztrakt utólagos normakontroll indítvány tárgyában indult eljárást az Alkotmánybíróság az ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.) 31. § a) pontja alapján (az indítvány benyújtása után a vizsgálat alá vont jogszabály hatályát veszítette, és ezzel az indítvány tárgytalanná vált) megszüntette.

Budapest, 2011. november 15.

*Dr. Bihari Mihály* s. k., *Dr. Lenkovics Barnabás* s. k.,  
alkotmánybíró előadó alkotmánybíró

*Dr. Lévay Miklós* s. k.,  
alkotmánybíró

## 1275/B/2011. AB végzés

Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a magánnyugdíjpénztárak befektetési és gazdálkodási tevékenységéről szóló 282/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet 10. § (5) és (6) bekezdése, valamint 28. § (1) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása tárgyában előterjesztett bírói kezdeményezést visszautasítja.

## I n d o k o l á s

1. A Pest Megyei Bíróság bírója az előtte 7.P.25.227/2010. szám alatt egy kereskedelmi és iparkamara mellett működő békéltető testület ajánlásának hatályon kívül helyezésére iránt indított perben az eljárás felfüggesztése mellett a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Mpt.), illetőleg a magánnyugdíjpénztárak befektetési és gazdálkodási tevékenységéről szóló 282/2001. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Br.) egyes rendelkezései alkotmányossági vizsgálatát kérte. A bíró beadványában azonban tartalmilag nem a támadott rendelkezések alkotmányellenességét kifogásolta, hanem azt sérelmezte, hogy a rendelkezések a magánnyugdíjpénztárak gazdálkodási rendjére, a befektetési tevékenységeik biztonságára nem nyújtanak kellő garanciát, a pénztártagok tulajdonának védelmére a jogalkotó nem biztosította a feltételeket. Mivel az Alkotmánybíróságról szóló 1989. XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 38. § (1) bekezdése szerint a bírói kezdeményezés az utólagos normakontroll egyik formája, amely az Abtv. 1. § b) pontján alapul, a bíró mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását nem indítványozhatja. Ezért az indítványt az Alkotmánybíróság főtítkára 659/J/2011. szám alatt – az Alkotmánybíróság ideiglenes ügyrendjéről és annak közzétételéről szóló, többször módosított és egységes szerkezetbe foglalt 2/2009. (I. 12.) Tü. határozat (ABK 2009. január, 3.; a továbbiakban: Ügyrend) 29. § c) pontja alapján – visszautasította.

A bíró ezt követően az eljárás felfüggesztését kimondó végzésében az Alkotmánybíróság „ismételt” eljárást kezdeményezte annak vizsgálatára, hogy a Br. 10. § (5) és (6) bekezdésének referenciaindex meghatározása az Alkotmány 9. § (1) bekezdésébe, 11. §-ába és 13. § (1) bekezdésébe ütközik-e, „az abszolút hozamra történő stratégia célját, a tulajdonhoz való jogot a fenti szabályozás alkotmányos módon rendez-e”, valamint teljesíti-e az Mpt. 5. § (6) bekezdésében meghatározott biztonságos gazdálkodás elvére is figyelemmel az alkotmányos követelményeket. A Br. 28. § (1) bekezdése megfelel-e az „alkotmányos jogalkotási követelményeknek és jogszabály szerkesztési elveknek”? A beadvány tartalmazza, hogy „kifejezett módon” nem hivatkozik a rendelkezések hiányos voltára, így mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos sértésre.

2. Az indítvány nem felel meg az Abtv. 22. § (2) bekezdése által támasztott tartalmi követelményeknek, amely szerint annak a kérelem alapjául szolgáló ok megjelölése mellett határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem elegendő az Alkotmány egyes rendelkezéseire hivatkozni, az indítványban meg kell indokolni, hogy az Alkotmány egyes felhívott rendelkezéseit a megsemmisíteni kért jogszabály miért és mennyiben sérti. (472/B/2000. AB végzés, ABH 2001, 1655.; 494/B/2002. AB végzés, ABH 2002, 1783, 1784.)

