



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

16/2018. (X. 8.) AB határozat	a cégnyilvánosságról, bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 9/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	1820
17/2018. (X. 10.) AB határozat	a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdés a) pontjának „ , vagy” szövegrésze, b) pontja, (2)–(8) bekezdései, továbbá az 1. melléklet 1. pontja első mondata „és a 2. pontban” szövegrésze, valamint az 1. melléklet 2. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről	1837
15/2018. (X. 8.) AB határozat	a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 6. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.476/2017. számú ügyben történő alkalmazásának kizárásáról	1860

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 16/2018. (X. 8.) AB HATÁROZATA

a cégnyilvánosságról, bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 9/C. §-a alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés és alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Szívós Mária* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a cégnyilvánosságról, bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 9/C. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt 2018. december 31-i hatállyal megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság a Pécsi Ítéltábla előtt folyamatban lévő Ktf.V.40.297/2015. számú egyedi ügyben az alkalmazási tilalom kimondására irányuló indítványt elutasítja.
3. Az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.VII.30.047/2016/3. számú végzése elleni alkotmányjogi panaszt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány érkezett a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvénynek (a továbbiakban: Ctv.) – az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvény 112. § (5) bekezdésével megállapított – 2014. március 15-től hatályos 9/C. §-ával összefüggésben.
- [2] 2. A Pécsi Ítéltábla bírója az előtte folyamatban lévő Ktf.V.40.297/2015. számú ügyben – az eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján egyedi normakontroll indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben a Ctv. 9/C. § első mondatának „vagy az azt megelőző évben” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, O) cikke, I. cikk (3) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése, XXIV. cikk (1) bekezdése, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján. Az indítványozó bíró emellett kérte, hogy az Alkotmánybíróság rendelje el a támadott rendelkezés általános alkalmazási tilalmát valamennyi folyamatban lévő bírósági ügyben, illetőleg az egyedi ügyben történő alkalmazásának kizárását.
- [3] 3. Az alapul szolgáló ügyben az érintett cég megszüntetését 2015. január 6-án kezdeményezte a Nemzeti Adó és Vámhivatal Zala Megyei Adóigazgatósága a Ctv. 91. § (1) bekezdése alapján, miután az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 24/F. § (6) bekezdés a) pontja alapján törölte a cég adószámát. A cégbíróság a Cgt.20-15-000030/3. számú végzésével a céget megszüntetnek nyilvánította és elrendelte a kénysztörzési eljárás megindítását. Ez a végzés 2015. március 5-én emelkedett jogerőre. A kénysztörzési eljárás során a NAV hitelezői követelést jelentett be.

- [4] A cégbíróság a Kt.20-15-000030/12. számú végzésével a Ctv. 118. § (2) bekezdése alapján elrendelte a cég kényszertörlését, egyúttal rendelkezett az egyedüli tag és vezető tisztségviselő eltiltásáról. E végzés ellen a vezető tisztségviselő fellebbezést terjesztett elő. Ebben előadta, hogy 2014. június 6-tól a cégnek nem ő volt az egyedüli tagja, majd 2014. november 15-én ügyvezetői tisztségéről lemondott. A cégnek ezt követően 2015. március 1-ig nem volt vezető tisztségviselője, ekkor került sor a végelszámoló megválasztására. Az adószám törlésére 2015. január 6-án, míg a kényszertörlési eljárás megindítására 2015. február 15-én került sor. Vagyis a kényszertörlési eljárás megindításához vezető eljárás megindulásakor már nem volt a cég vezetője, a cégre ráhatása nem volt, így a cég törlése nem róható terhére.
- [5] Az indítványozó bíró hivatkozott arra, hogy a Ctv. 118. § (2) bekezdése és 62. § (4) bekezdése alapján a cégbíróság törli a céget a cégjegyzékből és rendelkezik az eltiltásról. Az eltiltás mellőzésére csak a Ctv. 118. § (1) és (6) bekezdése alapján van lehetőség. Az indítványozó bíró szerint a Ctv. 9/C. §-át is kötelezően, a mérlegelés lehetősége nélkül alkalmaznia kell.
- [6] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével ellentétesnek tartja az indítványozó a Ctv. 9/C. § támadott szövegrészét, mivel a jogbiztonság követelményét sérti az, hogy az eltiltást olyan volt tagokkal és vezető tisztségviselőkkel szemben is alkalmazni rendeli, akiknek a felelőssége nem állapítható meg a kényszertörlési eljárás megindítása miatt, s a Ctv. a kimentés lehetőségét sem biztosítja számukra.
- [7] Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmét is állította az indítvány, ugyanis a Ctv. 9/C. §-a az eltiltott személy esetében a foglalkozás szabad megválasztását, vállalkozási szabadságát korlátozza. Az eltiltás ideje alatt ugyanis az érintett személy egyáltalán nem vehet részt a gazdasági életben céget irányító szerepben. Ez a korlátozás azonban nem indokolható olyan személyek esetében, akik törvényesen működő cég tagjaként, vagy vezető tisztségviselőjeként tevékenykedtek e jogviszonyuk megszűnéséig. Ezért az alapjog-korlátozás az ő esetükben az Alaptörvény szükségesség és arányosság követelményét megfogalmazó I. cikk (3) bekezdését sérti.
- [8] Az Alaptörvény O) cikke azért sérül az indítványozó szerint, mert a Ctv. 9/C. §-a olyan törvénysértés miatt rendeli el szankció alkalmazását bizonyos személyek esetében, amiért az érintett felelőssége nem állapítható meg, magatartásával nem járult hozzá, azt kimenteni nem tudja. Ezzel más személy(ek) magatartásáért tesz felelőssé bizonyos személyeket (tagokat és/vagy cégvezetőket).
- [9] Az Alaptörvény tisztességes hatósági és tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot megfogalmazó XXIV. cikkére és XXVIII. cikk (1) bekezdésére is hivatkozott az indítványozó. A tisztességes eljáráshoz való jog a cégbírósági eljárásban azért sérül a Ctv. támadott rendelkezésével összefüggésben, mert a kényszertörléssel érintett társaságok volt tagjai és tisztségviselői –, akikkel szemben az eltiltás szankció alkalmazása történik – nem felek az eljárásban, az eljárás megindításáról nem szereznek tudomást, és így nem intézkedhetnek a cég törvényes működésének helyreállítása iránt sem. A kényszertörlési eljárásban így arra sincs lehetőségük, hogy felelősségüket kimentsék, és így az eljárásban való részvételük (közrehatási lehetőségük) nélkül kerül sor a kényszertörlési eljárás végén az eltiltás alkalmazására.
- [10] 3. A másik indítványozó alkotmányjogi panaszában az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kezdeményezte a Ctv. 9/C. §-a alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése, O) cikke, valamint XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján. Kezdeményezte továbbá az Abtv. 27. §-a alapján a Kúria Gfv.VII.30.047/2016/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére figyelemmel.
- [11] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben a Miskolci Törvényszék Cégbíróság Kt.05-15-000056/10 számú végzésében elrendelte annak a cégnek a kényszertörlését, amelynek az indítványozó korábban vezető tisztségviselője volt. Az indítványozó 2006. október 16-ától 2014. április 24-ig volt az érintett kétszemélyes kft tagja és ügyvezetője. A kényszertörlési eljárás megindítására tagsága és tisztsége megszűnését követően több mint fél évvel, 2015. január 23-án indult meg a kényszertörlési eljárás.
- [12] Az elsőfokú cégbírósági végzés megállapította, hogy a kényszertörlés alá vett cégnek vagyona a nyilvántartások alapján nincs. Ugyanakkor a céggel szemben a NAV követelést jelentett be. A kényszertörlés oka az elsőfokú végzés szerint az volt, hogy a NAV a cég adószámát törölte. Az eltiltás elrendelésére a Ctv. 9/C. §-a és 118. § (2) bekezdése alapján került sor az indítványozóval, és azzal a magánszeméllyel szemben, aki őt követően volt a cég vezető tisztségviselője a kényszertörlési eljárás megindításáig. Az indítványozó esetében az eltiltás oka az volt, hogy a kényszertörlési eljárás megindítását, vagyis 2015. január 23-át megelőző egy éven belül a cégben vezető tisztségviselő volt.

- [13] Az indítványozó az ő eltiltására vonatkozó végzést megtámadta, ami alapján a Debreceni Ítéltábla Ktf. III. 30.643/2015/2. számú végzésében az elsőfokú végzést helybenhagyta. Megállapította, hogy a kényszer-törlési eljárás megindítására 2015. január 23-án került sor, a fellebbező az ügyvezetői feladatokat 2014. április 24-ig látta el, így a kényszer-törlési eljárás megindítását megelőző évben is ügyvezető volt. A Ctv. 118. § (2) bekezdése és 9/C. §-a alapján arra hivatkozott, hogy a bíróság az eltiltással kapcsolatban nem mérlegelheti, hogy az eltiltandó vezető tisztségviselő magatartása közrehatott-e abban, hogy az adott cég kényszer-törlés alá került. „A törvény objektív kritériumokkal határozza meg azt, kit kell a bíróságnak az adott körülmények bekövetkezése esetén eltiltania”, vagyis azt, aki adott pillanatban – a kényszer-törlési eljárás megindításának pillanatában vagy az azt megelőző évben – vezető tisztségviselő volt.
- [14] Az indítványozó ezen döntéssel szemben felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő. A Kúria indítvánnyal támadott Gfv.VII.30.047/2016/3. számú döntésével a jogerős végzést hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy az indítványozót követően a kényszer-törléssel érintett cégben vezető tisztségviselőként eljáró személy a 2015. áprilisában kelt cégjegyzék szerint számos olyan gazdasági társaságnak volt vezető tisztségviselője, amely kényszer-törlési eljárás alá került. Megállapította azt is, hogy a céggel szemben a NAV követelést jelentett be, a cég pedig vagyontalan volt. Utalt a Kúria végzése arra, hogy az indítványozó üzletrészesének átruházása előtt a cégnek tartozása nem volt, az adóhatósággal szembeni kötelezettségeinek eleget tett, az adószám törlésére csak fél évvel üzletrészesének átruházása után került sor. Az indítványozó azt is hangsúlyozta felülvizsgálati kérelmében, hogy miután üzletrészt eladta, és ügyvezetői tisztségéről is egyúttal lemondott, a céggel semmilyen kapcsolata nem volt. A Kúria kifejtette, hogy a cég törlésére nem adószámának törlése miatt került sor, hanem a cég fantomizálódása miatt, mivel törvényes képviselője nem volt fellehető. Kifejtette – utalva a Ctv. 118. § (2) bekezdésére és 9/C. §-ára –, hogy a kényszer-törlés és eltiltás szabályainak megalkotása – a Kúria szerint – „azt a célt szolgálta, hogy a gazdasági élet tisztaságát védje azoktól a személyektől, illetve cégektől, akik, illetve amik nem a jogszabály által szabályozott rendben – végelszámolás, vagy felszámolási eljárás – keretében, hanem azt megkerülve – esetleg jelentős tartozásokat felhalmozva – vonulnak ki a gazdasági életből a hitelezők jelentős érdeksérelmére. [...] A másik cél pedig az volt, hogy a tartozásokat felhalmozó, hitelezőkkel szemben helytállni köteles személyek, cégek elérhetőségét biztosítsa, megakadályozva a cégtől való megválással, majd ezt követően a cég, illetve törvényes képviselőjének elérhetetlenségével a hitelezők kijátszását.” Hozzáette ugyanakkor a Kúria: „a jogszabály azzal, hogy a kényszer-törlési eljárás megindítását megelőzően egy évvel tisztséget betöltő, illetve a gazdasági társaságban meghatározott részesedéssel rendelkező, illetve felelősséget vállaló személyekre is kiterjeszti az eltiltás súlyos szankcióját, megfogalmazza azt a társadalmi elvárást is, hogy a részesedésétől megváló tag kellő körültekintéssel járjon el, ügyletet olyan személlyel kössön, aki nem veszélyezteti a gazdasági élet tisztaságát”. A Ctv. 9/C. §-ának értelmezését illetően a Kúria álláspontja szerint az eltiltásra vonatkozó rendelkezések nem biztosítanak mérlegelési jogkört a bíróságok számára, továbbá kifejtette, hogy a Ctv. eltiltásra és kényszer-törlési eljárásra vonatkozó rendelkezései a cégnek az indítványozót követő – új – vezető tisztségviselőjét érintő adatokra figyelemmel alkotmányossági aggályokat sem vetnek fel.
- [15] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott az Abtv. 27. §-ára és 26. § (1) bekezdésére.
- [16] A Kúria támadott döntését illetően kifejtette, hogy az szerinte az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését sérti, mivel a Kúria, azáltal, hogy mérlegelés nélkül alkalmazta vele szemben az eltiltást, megsértette a foglalkozás szabad megválasztásának jogát és a vállalkozáshoz való jogot. Az indítványozó szerint a Ctv. 9/C. § szerinti eltiltás célja, hogy a gazdasági életben való részvételre alkalmatlan személyeket szankcionálja, és egyúttal biztosítsa a gazdasági élet tisztaságát azáltal, hogy megtiltja, hogy ilyen személyek bármilyen céggel kapcsolatban álljanak meghatározott ideig. Kifejtette, hogy az érintett cég az ő ügyvezetése alatt szabályosan működött, nem fantomizálódott, tartozása sem volt. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a rendelkezésre álló okiratok tanúsága szerint tőle elvárhatóan tájékozódott az új cégvezető, illetve tulajdonos személyéről. Észszerűen nem volt azonban tőle elvárható, hogy a tájékozódás kiterjedjen az illető jövőbeli magatartására, és hogy annak befolyásolásáról gondoskodjék. Erre tekintettel, mivel a Kúria mérlegelés nélkül alkalmazta a Ctv. 9/C. §-át és 118. § (2) bekezdését, ezzel az indítványozó gazdasági életben való részvételét és vállalkozáshoz való jogát „jelentősen” korlátozta. Az indítványozó hivatkozott ezzel összefüggésben az Alaptörvény O) cikkére és 28. cikkére is, az utóbbi körben arra, hogy a jogalkotó céljával ellentétes jogértelmezés (a mérlegelés mellőzése) az Alaptörvényt is sérti. Az Alaptörvény O) cikke alapján a saját magatartásért való felelősséget hangsúlyozta az alkotmányozó, az indítványozó szerint a Ctv. hivatkozott rendelkezéseit azért alkotta meg a jogalkotó, hogy az eltiltás szankcióját olyan személyekkel szemben alkalmazzák, akik magatartásukkal okot adtak a törvényeségi felügyeleti eljárásra, illetve a kényszer-törlésre. Azonban a szabály kúriai értelmezése lehetőséget ad arra,

hogy olyan személyekkel szemben is alkalmazzák az eltiltást, akik a kényszertörlési eljárás ideje alatt a vállalkozásban már nem vettek részt. Ezért a támadott döntés sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését és ezzel összefüggésben az O) cikkét és 28. cikkét.

- [17] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eredeti panaszában az indítványozó a Ctv. 9/C. §-a és 118. § (2) bekezdése alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének és O) cikkének sérelmére hivatkozással. Indítvány-kiegészítésében hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére is. Álláspontja szerint, amennyiben a Ctv. 9/C. §-a nem enged bírói mérlegelést az eltiltással kapcsolatban, s ezért úgy kerül sor eltiltás alkalmazására, hogy azt felróható magatartás nem alapozta meg, illetve esetlegesen olyan személyek későbbi magatartása idézi elő a kényszertörlési eljárás megindítását, akikre az eltiltással érintett személynek semmilyen ráhatása nem volt, az felveti a Ctv. 9/C. §-ának alkotmányellenességét, elsősorban a vállalkozáshoz való jog – ugyan alkotmányos cél érdekében történő, ám – szükségtelen és aránytalan korlátozását. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését azért sérti a szabályozás, mert a bírói mérlegelés kizárásával lehetővé teszi olyan személyek eltiltását, akiknek semmilyen formában nem felróható az adott cég kényszertörlése. Az indítványozó önálló érvelést nem adott elő – sem eredet, sem kiegészítő indítványában – a Ctv. 118. § (2) bekezdésével, sem az Alaptörvény O) cikkével összefüggésben.
- [18] Az Alkotmánybíróság főtítkárnak felhívására előterjesztett indítvány-kiegészítésben az indítványozó mind a Kúria támadott végzése, mind a Ctv. 9/C. §-a tekintetében az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése és O) cikke alapján kérte azok alaptörvény-ellenessége megállapítását és megsemmisítését. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmét abban látja, hogy a vállalkozáshoz való jogot szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a mérlegelés hiánya – a szankció objektív jellege –, akár az eltiltás szabályozása, akár a jogalkalmazás következményeként. A felróhatóság érvényesülésének hiánya az indítványozó szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének, vagyis a tisztességes eljáráshoz való jognak a sérelmét is felveti, mivel a bíróságnak nem kell vizsgálnia az ok-okozati összefüggést (felróhatóságot) az eltiltással fenyegetett személyek magatartása és a cég kényszertörlésének bekövetkezése között.

II.

- [19] 1. Az Alaptörvény indítványokban hivatkozott rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.”

„O) cikk Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”

„I. cikk (3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

[20] 2. A Ctv. indítványokkal támadott rendelkezése:

„9/C. § Ha a cég cégjegyzékből történő törlésére kénysztörlési eljárásban kerül sor, a cégbíróság – e törvényben meghatározott kivétellel – eltiltja azt a személyt, aki a kénysztörlési eljárás megindításának időpontjában vagy az azt megelőző évben vezető tisztségviselő, korlátlanul felelős tag, korlátolt tagi felelősséggel működő gazdasági társaságban többségi befolyással rendelkező tag volt. Az eltiltott személy a cég jogerős törlését követő öt évig nem szerezhethet gazdasági társaságban többségi befolyást, nem válhat gazdasági társaság korlátlanul felelős tagjává, egyéni cég tagjává, továbbá nem lehet cég vezető tisztségviselője. E § szerinti szabályt kell megfelelően alkalmazni, ha a cég törlésére felszámolási eljárásban történő megszüntetést követően kerül sor, azonban a felszámolási eljárást kénysztörlési eljárás előzte meg.”

III.

[21] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az indítványok megfelelnek-e a törvényi feltételeknek.

[22] 1. A bírói kezdeményezéssel összefüggésben az Abtv. 52. § (4) bekezdése szerint az alkotmánybírói eljárás feltételeinek fennállását az indítványozónak kell igazolnia. Ebből következően, ha a kezdeményező bíró nem állítja, hogy a támadott normát az ügyben alkalmazni kellene, vagy nem mutat rá az alkotmányellenesnek vélt norma és az egyedi ügy kapcsolatára oly módon, hogy az összefüggés az Alkotmánybíróság számára az indítvány tartalmából egyértelműen megállapítható legyen, az alkotmánybírói eljárás lefolytatásának nincs helye.

[23] Az Abtv. 25. § (1) bekezdése „az alkalmazandó norma megtámadásának a lehetőségét a bíró számára azért biztosítja, hogy megakadályozható legyen, hogy a bíróság a döntését alaptörvény-ellenes norma alkalmazásával legyen kénytelen meghozni. Ennek megfelelően minden olyan anyagi jogi rendelkezés bírói kezdeményezés tárgya lehet, melytől a bíróság előtt fekvő egyedi ügy érdemi eldöntése függ, de olyan eljárási jogi normák is megtámadhatók, melyek ugyan nem közvetlenül az ügyet befejező bírósági döntés alapját képezik, de alkalmazásra kerülve a felek eljárási helyzetét lényegesen befolyásolják” {3192/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [14]–[18]}.

[24] Jelen ügyben a bíró a Ctv. kényszer-törlési eljárásban alkalmazandó eltiltás szankció szabályainak alkotmányosági vizsgálatát kérte, amely az anyagi jogi normának minősül. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015.(III.31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III.22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul.

[25] 2. Az alkotmányjogi panaszt illetően az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.

[26] Az indítványozó az általa támadott végzés tekintetében egyedi ügyben érintett személynek minősül, tekintettel arra, hogy az indítványozó eltiltása képezte a támadott végzés tárgyát. Az indítványozó jogorvoslati jogait kimerítette, az indítványát az Abtv.-ben meghatározott határidőn belül terjesztette elő.

[27] Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz tekintetében az indítványozó az ügyében alkalmazott jogszabályi rendelkezés kapcsán az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogának sérelmét állította, s kérelme ezzel összefüggésben megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt feltételeknek. Az indítványozó az Alaptörvény O) cikkére is hivatkozott, de ezzel kapcsolatban önálló érdemi érvelést nem adott elő, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet nem vizsgálta. Az indítványozó által felvetett probléma ezen felül eleget tesz az Abtv. 29. §-ában foglalt kritériumnak is.

[28] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszban az indítványozó az indítvánnyal támadott kúriai döntés kapcsán az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított jogának sérelmét állította, s e tekintetben az indítvány megfelel az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt további formai feltételeknek, és az Alaptörvény 29. §-ának. Az indítványozó hivatkozott továbbá az Alaptörvény O) cikkére is, ezzel összefüggésben azonban önálló érdemi indokolást nem adott elő, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványi elemet nem vizsgálta.

- [29] 3. Az Alkotmánybíróság az ügyeket tárgyi összefüggésükre tekintettel az Abtv. 58. § (2) bekezdése, valamint az Ügyrend 34. §-a alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

IV.

- [30] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként megvizsgálta a vezető tisztségviselőkkel szemben alkalmazható eltiltás szabályozási környezetét, annak kialakulását és változásait.
- [31] 1.1. A vezető tisztségviselők e tisztségből való kizárásának eseteit és jogkövetkezményét eredetileg a gazdasági társaságokat szabályozó törvények tartalmazták.
- [32] A vezető tisztségviselőkkel szemben a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvény (a továbbiakban: 1988-as Gt.) 29. §-a büntetőjogi kizárási okokat állapított meg. Eszerint nem lehetett gazdasági társaság vezető tisztségviselője, akit bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen végrehajtható szabadságvesztésre ítélték, mindaddig, amíg a büntetett előlethez fűződő hátrányok alól nem mentesült. Kizáró ok volt továbbá az is, ha valamely foglalkozástól eltiltották az érintettet: ilyen esetben az ítélet hatálya alatt az abban megjelölt tevékenységet folytató gazdasági társaságban nem lehetett vezető tisztségviselő. A jogalkotó tehát eredendően a közrend védelme szempontjából legsúlyosabb jogsértő cselekmények esetében fogalmazott meg tiltó szabályt, ezzel védve egyúttal a hitelezők és a társasági tagok érdekeit is.
- [33] A törvényt 1994. január 1-jei hatállyal módosító, az adózás rendjéről szóló törvény módosításáról szóló 1993. évi CII. törvény 25. §-a vezette be azt a kizáró okot, hogy ha a vezető tisztségviselő a társaság felszámolását megelőző 2 évben legalább egy évig töltötte be ezt a tisztséget, és a társaságot úgy szüntették meg a felszámolási eljárás során, hogy köztartozását nem egyenlítette ki, akkor a társaság megszűnését követő 2 évben nem lehetett vezető tisztségviselő más gazdasági társaságban.
- [34] 1.2. A foglalkozástól eltiltásnak speciális, a gazdasági társaságok vezető tisztségviselőire alkalmazható formáját először a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban régi Btk.) 1994-es módosítása vezette be (a büntető jogszabályok módosításáról szóló 1994. évi IX. törvény 30. §, hatályos 1994. május 15-től). A régi Btk. 315. § (2) bekezdése kizárólag a gazdasági bűncselekményekről rendelkező fejezet alkalmazásában minősítette foglalkozásnak, ha az elkövető – többek között – gazdasági társaság vezető tisztségviselője. Ezzel a jogalkotó lehetővé tette a foglalkozástól eltiltás mellékbüntetés alkalmazását a gazdasági bűncselekmények esetében erre a személyi körre nézve is. A foglalkozástól eltiltás általános – vagyis a gazdasági bűncselekményeken túli – alkalmazását eredményezte a régi Btk. 1997-es módosítása, amely ezt a gazdasági társaságok vezető tisztségviselőire vonatkozó meghatározást a foglalkozástól eltiltás mellékbüntetés szabályai között helyezte el [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 1997. évi LXXIII. törvény, hatályos 1997. szeptember 15-től, régi Btk. 56. § (2) bekezdés].
- [35] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény alapján a szabályozás annyiban változott, hogy mellékbüntetés helyett a büntetések között helyezte el a foglalkozástól eltiltást, illetve annak a gazdálkodó szervezetek, civil szervezetek, gazdasági társaságok vezető tisztségviselőire, stb. vonatkoztatott eseteit, így önállóan is alkalmazható büntetési nem lett.
- [36] 1.3. A büntetőjogi szabályokkal párhuzamosan került megalkotásra az 1998. június 16-án hatályba lépett gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: régi Gt.). A régi Gt. megtartotta egyrészt az 1988-as Gt.-ben eredetileg szabályozott (büntetőjogi eredetű) kizáró okokat (vagyis bűncselekmény elkövetése, foglalkozástól eltiltás), másrészt a felszámolás alá került gazdasági társaság vezetőire nézve – a feltételek részleges átalakításával – fenntartotta az 1994-ben bevezetett kizárási szabályt. A kizárás tartamát meghosszabbította 2 évről 3 évre, és új szabályként nem a gazdasági társaság köztartozásának elmaradásától, hanem a társaság fizetésképtelenségétől tette függővé a kizárást a vezető tisztségviselői pozícióból. A jogalkotó a vezető tisztségviselők fokozott személyes felelősségével és a hitelezővédelemmel indokolta a tisztségviselővé válás időbeli korlátozását, annak ellenére, hogy elismerte: a gazdasági társaság csődje (felszámolása) nem feltétlenül felróható a vezető tisztségviselőnek. A jogalkotó a szankció bevezetésének okaként azt a körülményt értékelte, hogy a cég egyes hitelezői kielégítetlenül maradnak a felszámolás eredményeképpen. A kizárás 3 évre emelésének indoka ugyancsak a hitelezők védelme volt.

- [37] A régi Gt. vezette be új kizáró okként a büntetőjogban alkalmazott eltiltás mellékbüntetés gazdasági jogi párját. Eszerint a hivatalbóli törlési eljárással érintett gazdasági társaság vezető tisztségviselője a törlést követő 2 évig nem lehetett vezető tisztségviselő, ha a törlést megelőző egy évben ilyen tisztséget töltött be a törléssel megszünt gazdasági társaságnál. Az újabb szankció bevezetését a törvényalkotó külön nem indokolta, de a törvényi indokolás alapján feltételezhető, hogy bevezetésére ugyancsak közérdek- és hitelezővédelmi okból került sor, ugyanolyan szempontok alapján, mint a felszámolás miatti kizárás esetében.
- [38] A 2006. július 1-jén hatályba lépett gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (a továbbiakban: Gt.) az eltiltásra vonatkozó rendelkezéseket lényegében változatlan formában vette át a régi Gt.-ből [Gt. 23. § (3) bekezdés]. Eszerint, ha a gazdasági társaságot megszüntetési eljárás során törlik, nem lehet vezető tisztségviselő, aki a törlést megelőző naptári évben vezető tisztségviselő volt a törléstől számított két évig. A Gt. 2009-ben történt módosításával a jogalkotó az eltiltás időtartamát három évre emelte.
- [39] A Ctv.-be a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény, továbbá az ezekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVII. törvény (a továbbiakban: Ctv.m1.) vezette be a kényszertörlési eljárást, egyúttal – 2012. március 1-jével – módosította a 2006-os Gt. eltiltásra vonatkozó rendelkezéseit is: az eltiltás időtartamát öt évre emelte [23. § (3) bekezdés], az eltiltás alkalmazását pedig a kizárólagos vagy többségi befolyást biztosító részesedéssel rendelkező tagra, továbbá közkereseti társaság tagjára, betéti társaság beltagjára is kiterjesztette [5. § (10) bekezdés] a vezető tisztségviselőre megállapított feltételek mellett.
- [40] 1.4. A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 2014. március 15-i hatálybalépésével a Gt. hatályát veszítette. A vezető tisztségviselő eltiltására vonatkozó szabályozás átalakult: részben a Ptk. [3:22. § (6) bekezdés, 3:90. § (3) bekezdés], részben – illetve elsősorban – a Ctv. tartalmazza a vonatkozó rendelkezéseket. Az eltiltás szabályai a 2014. június 1-jén hatályba lépett, az egyes törvényeknek az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépésével összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCLII. törvénnyel (a továbbiakban: Ctv.m2.) kerültek a Ctv. 9/A. §–9/E. §-ba. A Ctv.m2. az eltiltás alóli kivételeket is megállapította a kényszertörlési eljárás szabályi között: a Ctv. 118 § (1) és (6) bekezdéseiben.
- [41] Ez a módosítás egyúttal azt is jelentette, hogy az eltiltás szabályainak személyi hatályát a továbbiakban nem a gazdasági társaságokra vonatkozó törvényi szabályozás, hanem a Ctv. 2. §-a határozza meg.
- [42] 2. A hatályos magyar jog szerint a vezető tisztségviselő eltiltásának két formája létezik párhuzamosan: a büntetőjogban a foglalkozástól eltiltás egyik nevesített eseteként, amely büntetőjogi szankció. A másik formája a cégjogban alkalmazott eltiltás, amely a büntetőjog körén kívül eső meghatározott cselekményekre alkalmazható büntető jellegű, személy elleni szankció.
- [43] 2.1. A büntetőjogban kiszabott eltiltás tartama 1-10 év között lehet, vagy lehet végleges hatályú – ellentétben a cégjogi eltiltás tartamával, amely minden esetben 5 év. A büntetőjogi eltiltás tartamának meghatározása a bíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [44] Büntetőjogi eltiltás esetén bizonyos feltételek mellett mentesítésre is lehetőség van: ha az eltiltás végleges hatályú volt, a mentesítést 10 év elteltével kérelmezheti az elítélt, feltéve, hogy alkalmasságát vagy érdemességét bizonyította.
- [45] A büntetőjogi eltiltást a bűnügyi nyilvántartás tartalmazza, emellett a hatósági erkölcsi bizonyítványban is feltüntetésre kerülnek az eltiltás lényeges adatai (lásd: a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény 71. §-a).
- [46] A büntetőjogi eltiltás társasági jogi következménye a Ptk. 3:22. §-a alapján a kizárás [Ptk. 3:22. § (6) bekezdés], vagyis az, akivel szemben foglalkozástól eltiltást szabott ki a bíróság nem lehet vezető tisztségviselő. Tartalmilag – elvileg – automatikus eltiltási okról van szó, hiszen a büntetőjogi eltiltás jogkövetkezménye az, hogy az elítélt nem lehet gazdasági társaság vezetője az eltiltás hatálya alatt. Ez nemcsak a jövőbeli tisztségekre vonatkozik, hanem kihatással van a már betöltött cégvezetői tisztségeire is. A Ctv. 22/A. §-a alapján, ha a cégbíróság a kizáró okok ellenőrzése céljából megkeresi a bűnügyi nyilvántartó szervet, kizáró ok (jelen esetben: eltiltás a vezető tisztségtől) fennállása esetén a bűnügyi nyilvántartó szerv értesítése alapján a cégbíróság törvényességi felügyeleti eljárást folytat le, s ennek eredményeként van lehetőség a törvényes állapot helyreállítására.

- [47] 2.2. Vezető tisztségviselő eltiltására emellett cégeljárás keretében van lehetőség a Ctv.-ben meghatározott esetekben és eljárás szerint.
- [48] Az eltiltás már említett „összevetésen” alapuló esetén (Ctv. 9/E. §) kívül a Ctv. 9/B. § és 9/C. §-ában szabályozott okokból lehet a vezető tisztségviselőt eltiltani tisztsége gyakorlásától. A 9/C. § a cég kényszertörléséhez – figyelemmel a Ctv. 118. §-ában meghatározott kivételekre – ahhoz kapcsolja az eltiltást, hogy a kényszertörlési eljárás során a céggel szemben követelés bejelentésére került sor.
- [49] Az indítványok az eltiltás ismertetett esetei közül kizárólag a Ctv. 9/C. §-ában szabályozott eltiltásra vonatkozó rendelkezések alkotmányosságát vitatták.
- [50] 3. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban – figyelemmel az indítványok tartalmára és a Ctv. 9/C. §-ára – a kényszertörlési eljárásnak az ügy szempontjából lényeges elemeit tekintette át.
- [51] 3.1. A kényszertörlési eljárás egyes szabályainak alkotmányosságát a 35/2015. (XII. 16.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta, aminek kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg: „[a] kényszertörlés funkciója, hogy az általános vagy különleges törvényességi felügyeleti eljárásban megszűntnek nyilvánított cég törlésére – így kivezetésére – speciális eljárásban kerülhessen sor. A kényszertörlési eljárás alapvetően »szankciós jellegű« – ebben hasonlít a korábbi kényszer-végelszámoláshoz –, amennyiben a cégbíróság bizonyos törvényi kötelezettségek elmulasztása esetén indíthatja meg a céggel szemben a cég törlése mint jogkövetkezmény alkalmazása iránt. [...] Ezt tovább erősítette, hogy a Ctv. 1. az ún. fantomcégek (ismeretlen székhelyű cégek) megszűntnek nyilvánítására is a kényszertörlés (vagy felszámolás) szabályait rendelte alkalmazni: így egyúttal (a vagyontalan, kiüresedett, működésképtelen cégek mellett) a fantomcégek megszüntetése (törlése) is ezen eljárás lényeges funkciójává lépett elő. A kényszertörlési eljárás jellegében igazodik funkciójához. Annak érdekében, hogy a vagyontalan, fantom-, működésképtelen cégek piacról történő kivezetéshez (a cég cégjegyzékből való törléséhez) ne legyen szükség egy újabb bírósági eljárásra (ld. egyszerűsített felszámolás) – amely hosszadalmasabb és drágább is – egy speciális és egyúttal gyorsabb és egyszerűbb (nemperes) eljárás. [...] A kényszertörlési eljárásban a cégre alkalmazható jogkövetkezmény szintén az eljárás funkciójához igazodik. Vagyis, ha egy cég működésképtelen, törvényes működését nem állítja helyre, nem érhető el stb., akkor e céget – jellemzően akkor, ha más intézkedések nem vezettek eredményre – megszűntnek nyilvánítja a cégbíróság. Majd – ha a felszámolási eljárás megindításának nem állnak fenn a feltételei – kényszertörlési eljárás keretében a céget törli a cégbíróság a cégjegyzékből. A kényszertörlési eljárás tehát lényegében a céggel szemben alkalmazható legsúlyosabb szankció alkalmazásához vezet(het): a céget törlik a cégnyilvántartásból” {Abh. Indokolás [35]–[36], [38]}.
- [52] A kényszertörlési eljárás lényege szerint egy olyan speciális cégeljárás-fajta, amelynek tárgya – meghatározott törvényi feltételek fennállásának bírósági megállapítását követően – a cég működésének egyszerűsített eljárásban történő lezárása és törlése. A kényszertörlés bizonyos értelemben adminisztratív célt szolgál: a cégnyilvántartás karbantartásának eszköze.
- [53] A kényszertörlési eljárás funkciójának – a cég törlése – megfelelően egy speciális és az egyéb (cégjogi) eljárásokhoz képest gyorsabb és egyszerűbb nemperes eljárás. A cégbíróság feladata az érintett cég vagyonának feltárása, tagjainak, vezető tisztségviselőjének felkutatása (kivéve, ha ismeretlen székhelyű cég megszüntetésére irányuló eljárás volt a kényszertörlés alapja, lásd: Ctv. 117/A. §). Mindezen adatok feltárására hiteles nyilvántartásokból beszerezhető adatok, Céglépcsőben történt hirdetményi úton közzétett felhívás, illetve az eljárás során elérhető tag/vezető tisztségviselő adatszolgáltatása alapján kerül sor.
- [54] 3.2. A Ctv. 116–118. §-ai (a kényszertörlési eljárás szabályai) szerint a vagyon felkutatásának eredményeképpen alapvetően két lehetősége van az eljáró cégbíróságnak: vagy a kényszertörlési eljárás keretében törli a céget a cégnyilvántartásból, vagy felszámolási eljárás megindítására kerül sor. E két lehetőségre okot adó esetek a következők:
- a) Ha követelés bejelentésére nem került sor és a cégnek fellelhető vagyona nincs, vagy várhatóan nem fedezi a felszámolási eljárás költségeit [Ctv. 118. § (1) bekezdés]
- b) Ha követelés bejelentésére nem került sor és a cégnek fellelhető vagyona van [Ctv. 118. § (6) bekezdés]
- c) Ha a céggel szemben követelés bejelentésére került sor, de a cégnek nincs fellelhető vagyona (és ennek nem fedezetelvonó ügylet az oka) [Ctv. 118. § (2) bekezdés].
- [55] Ezen esetekben a cégbíróság a kényszertörlési eljárás keretében törli a céget a cégnyilvántartásból.

- [56] Azonban a cégbíróság felszámolási eljárást kezdeményez a kényszertörlési eljárás megszüntetése mellett, ha
- a) a céggel szemben követelés bejelentésére került sor, és a cégnek fellelhető vagyona van, amely várhatóan fedezi a felszámolási eljárás költségeit [Ctv. 118. § (3) bekezdés a) pont], illetve
- b) a céggel szemben követelés bejelentésére került sor, vagyona feltehetően fedezetelvonó ügylet miatt nincs vagy jelentősen csökkent [Ctv. 118. § (3) bekezdés b) pont].
- [57] A kényszertörlési eljárás tehát a cég vagyonától és a hitelezői követelésektől függően zárulhat a kényszertörlési eljárás megszüntetésével és felszámolási eljárással, vagy a kényszertörlési eljárásban a cég törlésével.
- [58] 4. Az Alkotmánybíróság a Ctv. 9/C. §-a, valamint az abban utalt kivételek (Ctv. 118. §) figyelembevételével a következőket állapította meg.
- [59] 4.1. A Ctv. 9/C. §-a a kényszertörlési eljárásban alkalmazott eltiltás anyagi jogi szabályait tartalmazza, utalva a Ctv. 118. §-ában megjelölt eltiltás alóli kivételekre. Vagyis valamennyi olyan vezető tisztségviselővel szemben, akinek valamely cégét a fent említett bármely okból kényszertörlési eljárásban törlik a cégnyilvántartásból – ha nem esik a Ctv. 118. §-ában megjelölt kivételek hatálya alá – az eltiltást a Ctv. 9/C. §-a alapján kell alkalmazni.
- [60] A cégjogi eltiltás szabályai az egyes módosításokkal fokozatosan szigorodtak. Ugyanakkor a Ctm2. kivételeket vezetett be az eltiltás alkalmazása alól, enyhítve a szabályozás korábbi szigorán.
- [61] A vagyon felkutatásának eredményeképpen, a fent kifejtettek alapján, az alábbi lehetőségei vannak az eljáró cégbíróságnak a kényszertörlési eljárásban.
- [62] Az egyik esetben a cégbíróság a kényszertörlési eljárás keretében törli a céget a cégnyilvántartásból, ha követelés bejelentésére nem került sor és a cégnek fellelhető vagyona nincs, vagy várhatóan nem fedezi a felszámolási eljárás költségeit [Ctv. 118. § (1) bekezdés], vagy, ha követelés bejelentésére nem került sor és a cégnek fellelhető vagyona van [Ctv. 118. § (6) bekezdés].
- [63] Ezekben az esetekben az eltiltást – figyelemmel arra, hogy követelést nem jelentettek be – a cégbíróság mellőzi. Erről a Ctv. 118. § (1) és (6) bekezdései rendelkeznek.
- [64] A másik esetkör szerint szintén a cég törlésére kerül sor a kényszertörlési eljárás keretében, ha a céggel szemben követelés bejelentésére került sor, de a cégnek nincs fellelhető vagyona (és ennek nem fedezetelvonó ügylet az oka). Ilyenkor azonban a cégbíróságnak rendelkeznie kell az eltiltásról [Ctv. 118. § (2) bekezdés].
- [65] A cégbíróság felszámolási eljárást kezdeményez a kényszertörlési eljárás megszüntetése mellett, ha a céggel szemben követelés bejelentésére került sor, és a cégnek fellelhető vagyona van, amely várhatóan fedezi a felszámolási eljárás költségeit [Ctv. 118. § (3) bekezdés a) pont]; vagy, ha a céggel szemben követelés bejelentésére került sor, vagyona feltehetően fedezetelvonó ügylet miatt nincs vagy jelentősen csökkent [Ctv. 118. § (3) bekezdés b) pont]. Ez esetben – a Ctv. 9/C. §-a értelmében – az eltiltást „megfelelően alkalmazni kell”. Mivel ilyenkor felszámolási eljárás indul, azt a csődeljárásról és felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) III. fejezete alapján kell lefolytatni. Ennek eredményeként a bíróság az adós megszüntetéséről dönt végzéssel (Cstv. 60. §), amit követően kerül sor a cég hivatalbóli törlésére és az eltiltásra a Ctv. 62. § (2a) bekezdése alapján.
- [66] A hatályos szabályozás alapján tehát a kényszertörlés miatti eltiltás azokra az esetekre korlátozódik, amikor a céggel szemben – akár van fellelhető vagyona, akár nincs, függetlenül attól, hogy e vagyoni helyzetet fedezetelvonó ügylet idézte elő vagy sem – követelést jelentettek be.
- [67] 4.2. Az Alkotmánybíróság a vezető tisztségviselő eltiltására vonatkozó vitatott szabályozás alkotmányosságát vizsgálata során a vezető tisztségviselőnek a jogi személy működésében betöltött jogi helyzetéből indult ki.
- [68] A jogi személy sajátossága, hogy saját maga nem tud eljárni, vagyis szükségképpen más személy(ek) járnak el a nevében és képviselőjében. A jogi személyt illető egyes döntéseket az alapítók vagy tagok hozhatnak meg, ezek jellemzően a jogi személyt illető leglényegesebb döntések (pl.: megszüntetés, átalakítás). A jogi személy mindennapi működése körében is szükséges egy döntéshozó „kijelölése” (választása, kinevezése), akin keresztül a jogi személy kifelé meg tud nyilvánulni (jogviszonyokban részt venni: jogokat és kötelezettségeket vállalni), és akinek a döntéseit, a jogi személy nevében és képviselőjében tett jognyilatkozatait a jogi személynek kell betudni. Ennek érdekében minden jogi személynek rendelkeznie kell a cég ügyvezetését ellátó vezető tisztségviselővel (Ptk. 3:2. §; 3:21. §, 3:29. §). A vezető tisztségviselő ezért köteles a jogi személy érdekében eljárni, úgy „mintha maga lenne a jogi személy” [Ptk. 3:21.§ (2) bekezdés]. A vezető tisztségviselő ennek megfelelően nem

a tagokkal vagy alapítókkal, hanem a jogi személlyel áll polgári jogi kapcsolatban, amit felelőssége is kifejez (Ptk. 3:24. §).

- [69] A vezető tisztségviselő az ügyvezetés körében döntő többségben üzleti döntéseket hoz, amelynek része az üzleti kockázatvállalás. Ebből a szempontból van jelentősége annak, hogy a cég érdekében kell eljárnia, mivel az üzleti életben és döntésekben benne rejlő kockázat önmagában még nem alapozza meg a vezető tisztségviselő felelősségét a céggel szembeni kötelezettsége megszegéséért.
- [70] A vezető tisztségviselő tevékenysége a jogi személy (jelen esetben: cég) érdekében való üzleti és egyéb – nem a döntéshozó szerv jogkörébe utalt – döntések meghozatalára terjed ki (erre vonatkozó példálózó felsorolást a Ptk. egyesületről szóló fejezete tartalmaz, lásd: Ptk. 3:80. §), vagyis túlmutat a jogi személy belső irányítási viszonyain, aki ezt a tevékenységet jellemzően munkajogviszonyban vagy megbízási jogviszonyban látja el. Fokozott bizalmi helyzetét húzza alá, hogy a vezető tisztségviselőt bármikor, indokolás nélkül vissza lehet hívni (Ptk. 3:25. §).
- [71] A jogi személy a tagokat, illetve alapítókat megillető alapítási szabadságnak megfelelően jön létre. A Ctv. 2. § az üzletszerű gazdasági tevékenység folytatása céljából létrejött jogalanyokat tekinti cégnak: mind az alapítók/tagok, mind a vezető tisztségviselők tevékenysége szempontjából jelentősége van ennek a célnak.
- [72] 4.3. A vezető tisztségviselő közvetlenül nem maga vállalkozik e körben gyakorolt döntéshozatali tevékenysége során, hanem a jogi személy képviselőjében teszi azt. Ugyanakkor – a Ptk. és a Ctv. vonatkozó rendelkezései alapján –, mivel döntései a cégnak tudhatók be; figyelemmel a cég érdekében hozott döntések, valamint a vezető tisztségviselő és a cég közötti jogviszony jellegére; illetve tekintettel a vezető tisztségviselő közvetlen felelősségi körére a cég kielégítetlen tartozásai vonatkozásában: a vezető tisztségviselő tevékenysége alapjogi értelemben vállalkozási tevékenységnek minősül, amelyre ezért az Alaptörvény XII. cikke vonatkozik.
- [73] A 23/2016. (XII. 12.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmánybíróság értelmezésében a vállalkozáshoz való jog (Alaptörvény XII. cikk) alapjog, mely azt jelenti, hogy mindenkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz az üzleti tevékenység kifejtése. [...] A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást (vö. 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítve: 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [154])” {23/2016. (XII. 12.) AB határozat, Indokolás [165]}.
- [74] A 26/2017. (X. 17.) AB határozat ezt a következőképpen részletezte: „[a]z Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében elismert, vállalkozáshoz fűződő jog, valamint a foglalkozás szabad megválasztásának joga nyújt lehetőséget üzleti, hasznot hajtó tevékenységek meghatározott szakmai, hivatásbéli, gazdasági és egyéb más feltételek mellett való gyakorlásához. A munka és a foglalkozás szabad megválasztása, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő jog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozásokkal és korlátozásokkal szemben. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. Az Alkotmánybíróság a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatában az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjoggal kapcsolatosan elvi éllel leszögezte: »[a]z Alkotmánybíróság már a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatában kifejtette, hogy a munkához való jog – hasonlóan mint a vállalkozáshoz való jog – nem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás végzéséhez. (ABH 1994, 117, 120.) A 327/B/1992. AB határozat arra mutatott rá, hogy a korábbi Alkotmány „70/B. § (1) bekezdésébe foglalt alapjogba, mely lényegéből fakadóan csak természetes személyeket illet meg, bármely munka, hivatás, foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának szabadsága beletartozik. [...] A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez.” (ABH 1995, 604, 609.) Másként megfogalmazva senkinek „sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához” (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát az Alaptörvény hatályba lépését követően a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatban és a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban is megerősítette [ABH 2012, 783, 789.; illetve 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013, 1918, 1922.]« (Indokolás [42]). Nincs tehát akadálya a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog korlátozásának, amennyiben a korlátozás eleget tesz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek” (Indokolás [15]).
- [75] Az Alaptörvény XII. cikkében elismert vállalkozáshoz való jog lényege szerint a vállalkozási tevékenységre terjed ki, ami alatt azonban nem kizárólag az egyéni vállalkozási formákat kell érteni. Vállalkozni a jog által elis-

merten társas formában is lehetséges: a vállalkozáshoz való jog ennek megfelelően azokat is védi, akik ezt a tevékenységet másokkal társulva folytatják. A társas vállalkozási formák megkövetelik, hogy a vállalkozás működtetéséhez szükséges döntések meghatározott jogi formában történjenek – elsősorban a társas vállalkozással kapcsolatba lépő más jogalanyok védelme érdekében – ez azonban egyúttal azt is jelenti, hogy ezekre a jogi megoldásokra figyelemmel illeti meg a vállalkozás szabadsága a társas vállalkozási formákat. A vállalkozáshoz való jog ennek megfelelően egyaránt védi az egyéni vállalkozást és a társas vállalkozás alapításának és vezetésének szabadságát, figyelemmel arra, hogy a társas vállalkozási tevékenység folytatásának csupán egyik aspektusa a vállalkozás létrehozása (megszüntetése, átalakítása), a vállalkozás folytatása emellett a már létrejött társas vállalkozás mindennapi tevékenységét jelenti. Ennek keretében a vállalkozás szabadsága a társas vállalkozások esetében a vállalkozás külső és belső oldalát is védi, figyelemmel arra, hogy kifelé a társas vállalkozást, mint jogi konstrukciót illeti meg ez a jog, míg belső oldalát tekintve a társas vállalkozás alapítóit, tagjait és vezető tisztségviselőjét.

- [76] 4.4. A korlátozás alkotmányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján vizsgálendő. A Ctv. 9/C. §-ában szabályozott eltiltás mint személy elleni jogkövetkezmény alkotmányosságát illetően mindezek alapján azt kell vizsgálnia az Alkotmánybíróságnak, hogy a korlátozás alkotmányosan indokolható cél érdekében szükséges-e, illetve hogy a szükségesnek minősülő alapjogi korlátozás arányban áll-e az elérni kívánt céllal.
- [77] A cégjogi eltiltás a Ctv. 9/C. §-a alapján mint jogkövetkezmény kizárja a vezető tisztségviselő esetében, hogy bármely gazdasági társaságban többségi befolyást szerezzen, nem válhat gazdasági társaság korlátlanul felelős tagjává, egyéni cég tagjává, továbbá kizárja, hogy bármely cég vezető tisztségviselője legyen az eltiltástól számított öt éven belül. A cégjogi eltiltás ez alapján az érintett gazdasági életben való részvételét, vállalkozási lehetőségeit jelentősen korlátozza.
- [78] Az eltiltás bevezetésének indoka a jogalkotó részéről a közérdek és a hitelezői érdekek védelme volt a tisztségükkel visszaélő vezető tisztségviselőkkel szemben. Ezt a célt a kényszertörlési eljárásban kiszabott eltiltás esetében abban jelölte meg a jogalkotó, hogy ilyen esetben elsősorban a „fantomizálódott” cégek, illetve azon cégek vezetőinek szankcionálására kerül sor, amelynek törvényes működését nem állították helyre és ez vezetett a cég törlésére. A jogalkotó ezen túlmenően abból indult ki, hogy a kényszertörlési eljárás (illetve annak elődei) eredményeként bekövetkezett törlés jellemzően felróható a vezető tisztségviselőnek, ezért eltiltása – miként a cég törlése a cégnyilvántartásból – a közérdeket, a hitelezők védelmét és a gazdasági életbe vetett bizalom fenntartását szolgálja.
- [79] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozáshoz való jog az Alaptörvény M) cikkére és XIII. cikkére figyelemmel a közérdek, az üzleti életbe vetett bizalom és a hitelezők védelme mint egységes célra tekintettel korlátozható. Egy cég működése jellemzően a gazdasági élet más (akár számos) szereplőjére is kihatással lehet, így törvénytelen működésük is messzemenő hatással járhat a gazdasági életben, függően a cég „méretétől”, alkalmazottai számától, gazdasági kapcsolatai kiterjedtségétől, stb. A vezető tisztségviselők cégben betöltött szerepe alapján az említett egységes cél elérésének egyik lehetséges formája az olyan vezető tisztségviselők időleges – preventív jellegű – eltiltása a gazdasági életből, akiknek tevékenysége következtében a közérdek és a gazdasági élet tisztaságába vetett bizalom megrendült, egyúttal akikkel szemben a hitelezővédelem enyhébb eszközei nem nyújtanak kellő védelmet.
- [80] A kényszertörlési eljárásra vezető okok fenti ismertetése alapján látható, hogy az nem kizárólag a fantomizálódott (ismeretlen székhelyű) cégeket érinti, így az eltiltás sem kizárólag az ilyen cégek vezető tisztségviselőit fenyegeti a hatályos szabályozás alapján, hanem jóval szélesebb körrel szemben alkalmazandó. Ez nem zárja ki, hogy a kényszertörlésre vezető, nem a cég fantomizálódásában jelentkező okok esetében – amely esetekre a jogalkotó a törvényi indokolásokban jellemzően nem utal – a közérdek, a hitelezői érdekek védelme, illetve a gazdasági életbe vetett bizalom ne indokolhatná a cég kényszertörlési eljárásban történő törlés szankcióján felül a vezető tisztségviselő eltiltásának alkalmazását is. Azonban az alkotmányosan elfogadható célnak – figyelemmel arra, hogy az eltiltás automatikusan kapcsolódik a kényszertörlési eljáráshoz a Ctv. 9/C. §-a alapján – a kényszertörlési eljárásra vezető valamennyi esetben meg kell felelnie (vagyis azokban a kényszertörlési eljárásra vezető esetekben is, amelyeket nem a Ctv. 116. §-a nevesít). A jogalkotónak ugyanakkor lehetősége van arra is, hogy ne a kényszertörlési eljáráshoz kapcsolja a vezető tisztségviselők eltiltását, hanem ezen eljárástól elkülönülten állapítsa meg azokat az eseteket, amelyek a fent említett célok olyan nagymértékű sérelmével járnának, hogy indokolt az eltiltás súlyos szankciójával fenyegetni az azok előidézésében közreható vezető tisztségviselőket.

- [81] 5. Az indítványok elsősorban a kényszertörlési eljárás megindulását megelőző egy évben vezető tisztséget betöltők – az indítványok szerint felróhatóságtól független – eltiltására vonatkozó szabály alkotmányosságát kifogásolták. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság a következőket állapítja meg.
- [82] 5.1. A kényszertörlés miatti eltiltással fenyegetett személyi kört a Ctv. 9/C. §-a alapján azok a vezető tisztségviselők alkotják, akik a kényszertörlési eljárás megindításának időpontjában, valamint az azt megelőző évben töltötték be ezt a tisztséget. Vagyis az eltiltás ebben az esetben kizárólag arra tekintettel következik be, hogy az adott cég törlesztésre kényszertörlési eljárás keretében került sor, és a vezető tisztségviselő ennek megindulásakor, vagy az azt megelőző évben bármikor a törölt cég vezető tisztségviselője volt. Az eltiltás alóli – fent ismertetett – kivételek szintén objektívek: (leegyszerűsítve) akkor mellőzi a cégbíróság az eltiltást, ha a kényszertörlési eljárásban nem derült fény a cég kielégítetlen tartozására.
- [83] A cégjogi eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselők két csoportja között alapvetően az a különbség, hogy míg a kényszertörlési eljárás megindításának időpontjában vezető tisztséget betöltő személy aktuálisan vezeti a céget, addig a volt vezető tisztségviselő esetében a cég ügyvitelében való részvétel a kényszertörlési eljárás megindítását megelőző valamely időpontban megszűnt. Így a cég ügyvitelében való részvétel szempontjából lényeges eltérés áll fenn a két személyi kör között. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kényszertörlési eljárás megindításának időpontjában, valamint az azt megelőző egy évben vezető tisztséget betöltő személyek tekintetében a jogalkotó ugyanazon törvényi vélelmet alkalmazza: az eltiltás alapjául szolgáló törvényi vélelem tekintetében a két személyi kör között nincs érdemi különbség.
- [84] 5.2. A támadott szabályozás alapján a felelősség alapja a vezetői tisztség adott időszakon belüli betöltése, és a cég kielégítetlen tartozásának ténye: ezekhez a jogalkotó a felróhatóság megdönthetetlen törvényi vélelmet fűzi. Vagyis, ha a cégnek marad kielégítetlen tartozása és a vezető tisztségviselő a kényszertörlési eljárás megindulásakor vagy az azt megelőző egy év során bármikor, bármennyi ideig betöltötte ezt a tisztséget az adott cégben: a vezető tisztségviselővel szemben attól függetlenül alkalmazni kell az eltiltást, további vizsgálat nélkül, hogy ez a helyzet neki betudható módon jött-e létre.
- [85] Amint azt az Abh. is megállapította: a szankció objektív/szubjektív jellegét nem az határozza meg, hogy a jogalkotó elismer-e kivételeket a szankció alkalmazása alól. Ha ugyanis meghatározott törvényi feltételek fennállása esetén az eltiltás automatizmusként következik be az eljárás végén, a szankció objektívnek minősül. A cégjogi eltiltás a kényszertörlési eljárás végén automatikusan, a vezető tisztségviselő felelősségének mindenfajta vizsgálata nélkül kerül alkalmazásra, s – a jogalkotó szándéka ellenére, lásd Ctv. 1. indokolása a 78. §-hoz – a jogorvoslati jog önmagában nem ad lehetőséget a bíróságnak a vezető tisztségviselő felróhatóságának vizsgálatára, ehhez ugyanis a megfelelő eljárási szabályok hiányoznak a Ctv.-ből.
- [86] Mivel egy cég egy folyamat végpontjaként jut el a kényszertörlési eljárás megindulásáig, a jogalkotó erre tekintettel kijelölheti azt az időtartamot a kényszertörlési eljárás megindulását megelőzően, amely alatt a vezető tisztségviselők tevékenységéről feltételezhető, hogy az közrehatott a cég törlesztésében. Ugyanakkor az eltiltás célja alapján, vagyis a közérdek és a gazdasági életbe vetett bizalom védelme érdekében azon vezető tisztségviselők eltiltása tekinthető a célhoz mérten arányos korlátozásnak, akiknek a tevékenysége felveti az eltiltás mögötti alkotmányos cél sérelmét. Az eltiltás alkotmányos céljára figyelemmel indokolt, hogy e szankciót csak olyan személyekkel szemben alkalmazzák, akik a kényszertörlésre vezető törvényességi felügyeleti eljárásra magatartásukkal vagy mulasztásukkal okot adtak, valamint eljárásuk, magatartásuk vagy mulasztásuk és a törvénysértő állapot közötti megállapítható az okozati összefüggés.
- [87] Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban foglalkozott – a közúti közlekedés szabályai kapcsán – az objektív felelősségi szabályok alkotmányosságának kritériumaival a jogbiztonság követelményével összefüggésben. Az Alkotmánybíróság ebben a döntésben azt állapította meg, hogy a vizsgált jogszabályi rendelkezés nem sérti a jogbiztonság követelményét. A rendelkezés vizsgálata során figyelembe vette, hogy az olyan élethelyzetekre vonatkozott, amelyek „közvetlenül alkalmasak arra, hogy súlyos károkat okozzanak”, amire tekintettel „nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok minden egyes közlekedő általi betartásához és az állam általi szigorú, következetes betartásához”. Az objektív felelősség funkciója ilyenkor az, hogy „se a felelős személy, se a felelősség ne »tűnhessen el«.” Ezért az Alkotmánybíróság meglátása az volt, hogy az üzembentartót indokoltan terheli fokozott felelősség azáltal, hogy a jogalkotó azzal a törvényi vélellemmel élt, hogy szabályszegés elkövetéskor az üzembentartó vezette a gépjárművet. Az üzembentartó fokozott felelősségét oldotta ugyanakkor, hogy a vélelem megdönthető. Az Alkotmánybíróság az objektív felelősség azon

következményét, hogy ezáltal a szankció alkalmazása hatékonyabb, mivel a jogkövető magatartásra a felelőségre vonás elkerülhetetlensége révén ösztönöz, alkotmányosan elfogadható célnak tekintette. A szabályozás alkotmányosságának másik feltételét abban jelölte meg az Alkotmánybíróság, hogy az objektív felelősség „igazságos és világos kritériumon (felelősségi vélelmen) alapul, továbbá a vélelem törvényi keretek között megdönthető”. [60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABH, 501, 521–522.]. Alkotmányossági szempontból jelentőséggel bír végül az is, hogy az Alkotmánybíróság itt ismertetett határozatában a vizsgált jogszabályi rendelkezés esetén a jogkövetkezmény bírság vagyon elleni, és nem személy elleni szankció volt. Az Alkotmánybíróság a jelen döntésében is érvényesíti ezen szempontokat az objektív felelősséget megállapító Ctv. 9/C. §-ának az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéssel való összhangjának vizsgálata során.

[88] A Ctv. 9/C. §-a alapján a törvényi vélelem egy súlyos, a cselekménnyel arányba nem állított személy elleni jogkövetkezmény alkalmazására vezet, amely tekintetében a jogalkotó nem biztosított lehetőséget a törvényi vélelem megdöntésére sem. Ennek következtében az a szabályozás, ami az eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselők esetében általában véve olyan törvényi vélelemmel él, amivel szemben a jogalkotó nem biztosított kimentési lehetőséget az érintett számára – figyelemmel az eltiltás mértékére és időtartamára is –, a célhoz mérten túlzó korlátozást eredményez. Ez – utalva a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban kifejtettekre is – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvének részét képező jogbiztonságot sérti. Továbbá – a cégjogi eltiltás vállalkozás szabadságához és a foglalkozás szabad megválasztásához való joghoz való viszonyára tekintettel – az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésének sérelmét eredményezi, hogy az eltiltást objektív, egységesen és automatikusan alkalmazandó szankcióként szabályozta a jogalkotó mindkét eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselői kör esetében. Aránytalan alapjog-korlátozásra vezet, hogy az eltiltással fenyegetett vezető tisztségviselőnek nincs lehetősége arra, hogy kizárja a kényszerszertörléshez vezető okok létrejöttében való személyes közrehatását (a törvényi vélelmet érdemben megdönthesse), illetve az sem biztosított, hogy a bíróság a vezető tisztségviselő magatartásához mérten arányosan alkalmazza az eltiltás szankcióját, ami által megfelelően biztosított lehetne az eltiltás mögötti alkotmányos cél érvényesülése.

[89] 6. Az indítványok támadták a Ctv. 9/C. §-át azon az alapon is, hogy az a tisztességes eljáráshoz való jogot sérti. Ezzel összefüggésben mindenekelőtt arra utal az Alkotmánybíróság, hogy a 9/C. § alapvetően anyagi jogi és nem eljárásjogi szabály. Ugyanakkor mivel a szankció alkalmazásának egyik feltétele a kényszerszertörlési eljárás lefolytatása a céggel szemben (amelyet a Ctv. VIII. fejezete szabályoz), továbbá mivel az eltiltás alóli kivételek is beépültek a kényszerszertörlési eljárásra vonatkozó eljárási szabályok közé a Ctv. VIII. fejezetében, az Alkotmánybíróság kitért az eltiltás eljárásjogi szabályaira is.

[90] 6.1. Az Abh. a kényszerszertörlési eljárásban alkalmazott eltiltást kimondó cégbírósi döntésnek kizárólag a Cégbírói útján történő kézbesítésére vonatkozó szabály alkotmányossági vizsgálata kapcsán a következőt fejtette ki: „[a] jelen ügyben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjével szemben alkalmazható eltiltás az itt ismertetett jogszabályi rendelkezésekre tekintettel – különösen az alkalmazása alóli kivételt nem ismerő, a Ctv. 2. hatálybalépése előtti szabályozási konstrukciókban – súlyos szankciót jelent az érintettre nézve, amely tartalmában a büntetőjogban ismert foglalkozástól eltiltással mutat hasonlatosságot. Miután az eltiltás súlyos, személlyel szembeni anyagi jogi jogkövetkezmény, ez a körülmény kihatással van az eltiltás alkalmazásának eljárásjogi szabályaira” (Abh. Indokolás [53]). Az Abh. azt a következtetést vonta le, hogy az eltiltó döntés egyes eljárási szabályainak alkotmányosságát (vagyis az eltiltott eljárási pozícióját) a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] alapján lehet megítélni. Az Abh. mindezek alapján alaptörvény-ellenesnek minősítette, hogy a kényszerszertörlési eljárásban a cég törlésének közzétételével azonos módon történt az eltiltás közzététele is (hirdetményi úton), a Ctv. 2. hatályba lépése előtti szöveggel kapcsolatban.

[91] 6.2. Az Alkotmánybíróság ezen kívül egy korábbi – előzetes normakontroll alapján hozott – határozatában foglalkozott a versenyjogi szabályok közé beiktatni tervezett eltiltás eljárási szabályainak alkotmányosságával.

[92] A 19/2009. (II. 25.) AB határozat tárgyát képező – még ki nem hirdetett – törvényi rendelkezés szerint, ha a jogerős és végrehajtható versenyfelügyeleti határozat, vagy annak felülvizsgálata keretében hozott jogerős és végrehajtható bírósági határozat azt állapította volna meg, hogy a gazdasági társaság jogszabálysértést követett el és a gazdasági társaságot ezért bírsággal sújtották, azt, aki a jogszabálysértéssel érintett időszakban a gazdasági társaság vezető tisztségviselője volt, két évig nem lehetett a gazdasági társaság vezető tisztségviselője. Az eltilt-

tásról a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) rendelkezett, aminek döntése bíróság előtt megtámadható volt. Az eltiltás alól kivételeket állapított meg a jogalkotó: az érintett vezető tisztségviselő hivatkozhatott arra, hogy a társaságnak a jogszabálysértésben való részvételét megalapozó döntés meghozatalában közvetlenül nem vett részt, vagy ha részt vett, az ellen tiltakozott. A végzés ellen fellebbezésnek volt helye, amelyet a bíróság nemperes eljárásban bírált el.

- [93] A 19/2009. (II. 25.) AB határozatban az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést alkotmányellenesnek minősítette a tisztességes eljáráshoz való jog sérelme alapján. Az Alkotmánybíróság döntése abból indult ki, hogy az eltiltás az Alkotmány 70/B. §-ának korlátozását eredményezi, ugyanakkor értékelt, hogy a versenyhivatali eljárás célja a közérdek, a piaci verseny tisztaságának és szabadságának védelme.
- [94] Az Alkotmánybíróság vizsgálatának tárgya azonban nem az eltiltás szankciójának, hanem a szankció alkalmazására vonatkozó eljárási szabályok alkotmányossága volt.
- [95] Ezzel kapcsolatban a határozat kifejtette, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog fogalma „komplex követelmény”, a rendelkezéseket összefüggésükben kell vizsgálni. Így az egyéni felelősségre alapított jogkövetkezmény alkalmazásával járó eljárások esetében a szankció jellege kihatással van az eljárással szembeni követelményekre. A támadott – versenyjogi eltiltásra vonatkozó – rendelkezések kapcsán a következőt állapította meg az Alkotmánybíróság: „[a]z alkalmazandó szankció eredményében, súlyában, jellegében hasonlatos a büntető anyagi jogban meghatározott foglalkozástól eltiltás mellékbüntetéséhez, illetve a fegyelmi-etikai eljárásban alkalmazható, a foglalkozás gyakorlásával kapcsolatos jogok időleges elvesztésével járó jogkövetkezményekhez. Súlyát, az érintettekre gyakorolt direkt hatását tekintve tehát ez a jogkövetkezmény olyan, hogy a megállapításhoz vezető eljárásra ki kell terjednie az eljárás minőségét meghatározó tisztességes eljárás követelményeinek. Ez azonban a vizsgált szabályozás szerint nem érvényesül” [19/2009. (II. 25.) AB határozat, ABH 2009, 146, 153–155.].
- [96] A 19/2009. (II. 25.) AB határozat az eltiltás szankció büntetőjogias jellegéből kiindulva a következő szabályozási elemeknek tulajdonított jelentőséget az alkotmányossági vizsgálat során. Jelentőséget tulajdonított annak, hogy az eltiltás alkalmazására a GVH által a gazdasági társasággal szemben indult versenyjogi eljárás lezárásakor kerül sor. Ennek az eljárásnak egyáltalán nem képezi tárgyát a vezető tisztségviselők felelősségének tisztázása, erre vonatkozó bizonyítási eljárást nem folytat a GVH.
- [97] A szankció egységes és automatikusan alkalmazandó: abból a törvényi vélelemből indul ki, hogy a súlyos versenyjogi jogszabálysértésért a vezető tisztségviselő automatikusan felelős, és minden vezető tisztségviselő azonos elbírálás alá esik. A GVH-nak pedig nincs mérlegelési joga arra, hogy az egyéni felróhatóság mértékét vizsgálja.
- [98] Kiemelte az Alkotmánybíróság azt is, hogy a GVH döntésével szemben külön szabályok szerinti nemperes eljárásban van helye jogorvoslatnak. A jogorvoslati szakaszban a jogalkotó lehetővé tette a kimentést az érintett számára, azonban a GVH eljárásának sajátosságai (hogy ti. ez nem terjed ki a vezető tisztségviselő felelősségének vizsgálatára) és a nemperes eljárás korlátai következtében a bizonyítás lehetősége itt is korlátozott. Ennek következtében hiába adott a kimentés lehetősége a bírósági szakaszban, ha azzal érdemben nem tud élni az érintett, személyes felelősségének tisztázása az alapeljárásban nem történik meg, a bírósági eljárásban pedig korlátozott.
- [99] 6.3. A Ctv. 9/C. §-ában szabályozott eltiltás lényege szerint a kényszertörlési eljáráshoz mint a céggel szembeni szankció alkalmazására irányuló eljáráshoz szorosan nem kapcsolódó – a cégben érintett bizonyos személyek elleni – szankció alkalmazását jelenti, a kényszertörlési eljárás keretén belül. „Ez a szankció nem kötődik szorosan a cégnyilvántartás »karbantartásához« (nem működő cégek kivezetése a cégjegyzékből), hanem a cég működésére legnagyobb hatást gyakorolni képes személyekkel szemben – feltételezve objektív felelősségüket – az ő személyes jogi helyzetüket érintő szankció alkalmazását írja elő. Megállapítható azonban, hogy az eltiltás alkalmazása alapvetően nem érinti a kényszertörlési eljárás funkciójának érvényesülését: a cég egyszerűsített eljárásban való törlése ugyanis lehetséges attól függetlenül is, hogy az eltiltás alkalmazásáról egyszerűsített vagy rendes bírósági eljárásban döntenek” (Abh, Indokolás [39]).
- [100] A kényszertörlési eljárás során a vezető tisztségviselő közrehatása a cég kényszertörlésében (kényszertörlési eljárás megindítási feltételeinek létrejöttében) nem képezi vizsgálat tárgyát. A kényszertörlési eljárásban – illetve az azt megelőző bármely eljárásnak – jellemzően a cég működésének törvényességét vizsgálja a bíróság, a vezető tisztségviselő közrehatását nem. Az eltiltás kimondását megelőző eljárásnak a vezető tisztségviselő nem alanya, eljárási jogai sincsenek ennek megfelelően, így nincs arra lehetősége, hogy az eljárás során bizonyítsa,

hogy a kényszertörléshez vezető folyamatban neki nem volt közrehatása. A szankció alkalmazása egy egyszerűsített eljárásban automatikusan történik.

- [101] „A kényszertörlési eljárás egyik fő célja, nevezetesen, hogy a kiüresedett cégek »kivezetése« a cégjegyzékből minél gyorsabb eljárás keretében történhessen meg, indokolja, hogy a kényszertörlési eljárás – bizonyos tekintetben – egyszerűsített eljárási szabályok alapján történjen. Az eljárási szabályok egyszerűsítésének azonban keretet és korlátot szab a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének alaptörvényi követelménye. Vagyis az eljárási szabályok egyszerűsítése csak ezen cél eléréséhez feltétlenül szükséges és arányos mértékben minősül az Alaptörvénnyel összeegyeztethetőnek” (Abh. Indokolás [70]).
- [102] Ebben az eljárásban – ellentétben a 19/2009. (II. 25.) AB határozat tárgyát képező jogszabállyal – arra sincs lehetősége a vezető tisztségviselőnek, hogy az eltiltásról hozott végzés megtámadásával érdemben vitatni tudja a bíróság eltiltó végzését, ugyanis a jogorvoslati eljárásban sem biztosított számára a felróhatóságának kizárása: kizárólag azon az alapon vitathatja, hogy az eltiltás objektív törvényi feltételeinek nem felel meg.
- [103] A szankció súlyára tekintettel a megfelelő eljárási szabályok hiánya a Ctv. 9/C. §-ával szemben a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét eredményezi. Önmagában az a körülmény, hogy a jogalkotó egyszerűsített és gyorsított eljárásban teszi lehetővé a már törölt cégek kivezetését a cégnyilvántartásból az ehhez fűződő közérdekre tekintettel nem szolgál megfelelő alkotmányos indokként arra, hogy a vezető tisztségviselők eltiltására ugyanezen eljárásban a jogkövetkezmény súlyához mért eljárási jogok biztosítása nélkül történjen.
- [104] 7. Az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglalt döntése meghozatalában a következőket mérlegelte. A Ctv. 9/C. §-ában szabályozott eltiltás vonatkozásában részben alaptörvény-ellenesség [az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és XII. cikke vonatkozásában], részben az Alaptörvényből levezethető lényeges tartalom hiánya, vagyis az Abtv. 46. §-a szerinti mulasztás állapítható meg [az Alaptörvény XXVIII. cikke vonatkozásában].
- [105] Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezés egészét semmisítette meg – figyelemmel az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdésére –, ugyanis az indítványozók által felvetett alkotmányossági probléma nem kizárólag az eltiltással fenyegetett egyik személyi kör vonatkozásában, hanem általában véve a 9/C. § szabályozási módjának egészével szemben áll fenn.
- [106] Az Alkotmánybíróság által megállapított alaptörvény-ellenesség kettős természetű. Részben a hatályos szabályozásban fennálló alaptörvény-ellenességet, részben alaptörvényt sértő mulasztást állapított meg. Ugyanakkor az Alkotmánybíróság mellőzte a mulasztás külön rendelkező részi megállapítását, mivel a Ctv. 9/C. §-ával összefüggésben megállapított alaptörvény-ellenesség a hiányzó eljárási szabályok megalkotásával önmagában nem orvosolható, kizárólag az eltiltás anyagi szabályainak módosításával együtt. Az eltiltás mérlegelést teljesen kizáró, egységesen és automatikusan alkalmazandó, objektív jellege – különösen azokban az esetekben, amikor a kényszertörlés előidézése bizonyíthatóan nem felróható a vezető tisztségviselőnek – olyan súlyosan méltánytalan, alapjogot korlátozó és a jogbiztonság elvét sértő helyzetet eredményez, ami a vezető tisztségviselők eltiltására vonatkozó szabályozás átfogó újrendezését kívánja meg a jogalkotótól. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság kizárólag a megsemmisítésről rendelkezett a rendelkező részben. A szabályozás alkotmányosságát azonban a jelen határozatban foglalt valamennyi szempont figyelembe vételével biztosíthatja a jogalkotó.
- [107] Az Alkotmánybíróság főszabály szerint [lásd Abtv. 45. § (1) bekezdés] *ex nunc* hatállyal rendelkezik az alaptörvény-ellenesnek minősített jogszabály megsemmisítéséről – e szabálytól azonban az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján eltérhet. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság azt mérlegelte, hogy az indítványokban bemutatott súlyosan méltánytalan és alaptörvény-ellenes helyzet átmeneti fenntartása, vagy az eltiltás intézménye által védeni kívánt közérdek, a gazdasági érdek és a hitelezővédelem sérelme jelentene-e nagyobb veszélyt a jogbiztonságra nézve. Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az eltiltás intézményének alkotmányossá tétele érdekében mindenképpen jogalkotásra van szükség, ugyanakkor annak érdekében, hogy az Alaptörvényt sértő helyzet ne maradhasson fenn indokolatlanul hosszú ideig, az Alkotmánybíróság – az alkotmányos szabályozás kialakításához kellő időt biztosítva – jövőbeli hatállyal semmisítette meg a Ctv. 9/C. §-át. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben azt is figyelembe vette, hogy a *pro futuro* megsemmisítés jogkövetkezményeként az indítványok alapjául szolgáló ügyekre a döntés jogkövetkezménye – az alkalmazási tilalom – kimondása nem lehetséges, így az esetleges jogsérelem orvoslására az alapul fekvő ügyekben jelen határozat alapján nincs lehetőség. Ezért az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a jogalkotó nincs elzárva attól, hogy a megalkotandó alkotmányos szabályozás kialakításakor – a szabályozás hatályának megállapításakor – megnyissa az eltiltás hatálya alatt álló személyek számára az utat a döntés felülvizsgálatára.

- [108] A különböző európai országokban már intézményesített diszkvalifikációs szabályok esetében az eltiltás kölcsönös elismerése felé mutató törekvésekre tekintettel különösen indokolt lehet az Európában létező intézményi megoldások figyelembe vételével szabályozni – mind anyagi jogi, mind eljárásjogi tekintetben – ezt a súlyos cégjogi szankciót.
- [109] Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság a Ctv. 9/C. §-át – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, XII. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése alapján – 2018. december 31-i hatállyal megsemmisítette.
- [110] Az Alkotmánybíróság az ezen rendelkezések alapján megállapított alaptörvény-ellenességre tekintettel mellőzte az Alaptörvény O) cikkére vonatkozó indítványi elem elbírálását.
- [111] 8. Pécsi Ítéltábla bírāja előtt folyamatban lévő Ktf.V.40.297/2015. számú ügyben az alkalmazási tilalom elrendelésére vonatkozó indítványi kérelmet – mivel az alaptörvény-ellenességet az Alkotmánybíróság jövőbeli hatállyal állapította meg, továbbá mivel az alkotmányossági probléma kizárólag jogalkotással orvosolható – elutasította.

V.

- [112] A Kúria Gfv.VII.30.047/2016/3. számú végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [113] 1. A fentiekben kifejtettek alapján a Ctv. 9/C. §-a objektív felelősséget állapított meg. Így a szabályozásból eredően a bíróságnak nincs mérlegelési joga – a felrhatóóság vizsgálatához és megállapításához szükséges eljárási garanciák pedig hiányoznak – a szankció alkalmazásakor. Ennek megfelelően az eltiltás alkalmazásakor nincs annak jelentősége, hogy „a részesedéstől megváló tag”, illetve a vezető tisztségviselő kellő körültekintéssel járt-e el abban, hogy olyan személlyel kössön ügyletet, aki nem veszélyezteti a gazdasági élet tisztaságát, a bíróság ugyanis ezt nem jogosult mérlegelni a Ctv. 9/C. §-a alapján. Ugyanakkor – amint azt az Alkotmánybíróság megállapította – ez a szabályozási mód alaptörvényt sértő, mint ahogy aggályos lenne az a megoldás is, ha a jogalkotó a tisztségétől megváló vezető tisztségviselőt a cégben egy éven belül öt követő vezető tisztségviselő(k) olyan jövőbeli magatartásáért tenné felelőssé, amely előre nem látható, ki nem zárható a részéről, illetve amelyre ráhatással semmilyen formában nem bírhat.
- [114] 2. Miután az Alkotmánybíróság megállapította a jelen ügyben alkalmazott szabály alaptörvény-ellenességét, ugyanakkor azt – a fent kifejtett indokok alapján – jövőbeli hatállyal mondta ki, ezért az Alkotmánybíróság nem rendelkezhetett a megsemmisítés időpontjáig hatályos jogszabályi rendelkezés egyedi ügyben való alkalmazásának tilalmáról, mivel ezáltal egy – egyelőre – hatályos norma alkalmazása alól adna egyedi felmentést.
- [115] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a Kúria Gfv.VII.30.047/2016/3. számú végzésével szemben előterjesztett alkotmányjogi panaszt – valamennyi indítványi elem vonatkozásában – elutasította.

VI.

- [116] A jelen határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Dienes-Oehm Egon
előadó alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [117] Az Abtv. 66. § (3) bekezdésében foglaltak alapján a határozathoz az alábbi párhuzamos indokolást fűzöm.
- [118] A határozat a Ctv. támadott rendelkezését a jövőre nézve, 2018. december 31-i hatállyal megsemmisíti, amit magam is megszavaztam.
- [119] A benyújtott bírói kezdeményezés, és alkotmányjogi panasz leglényegesebb elemeit azok a megállapítások jelentik, melyek szerint egyrészt a cégbíróságnak nincsen mérlegelési joga az eltiltás alkalmazásakor, másrészt az eltiltással érintett vezető tisztségviselőknek (illetőleg bizonyos tagoknak) nincsen kimentési lehetőségük, jogszabály nem ad lehetőséget arra, hogy igazolják, a cég törlésére okot adó tevékenységben nem volt közrehatásuk; a szankció alkalmazása velük szemben objektív, a felróhatóságra nincsen tekintettel.
- [120] Álláspontom szerint a cégjogi eltiltásnak számos igazolható célja lehet, így például a hitelezővédelem, hiszen nagyon sok a gazdaságban a behajthatatlan követelés, éppen a fantomizálódó cégek miatt is, melyek változatos módon próbálnak kibújni fizetési kötelezettségeik alól. Ugyanakkor azoknak, akik céget alapítanak, vállalkozásba kezdenek, tisztában kellene lenniük azzal, hogy milyen követelményeket támasztanak velük szemben a vonatkozó jogszabályok, legyen az a Ctv. vagy más jogszabály rendelkezése, így – a konkrét esetben – tisztában kell lenniük azzal, hogy magatartásuk milyen következményekkel járhat. Természetesen a legnagyobb gondossággal, körültekintéssel eljáró céget is érheti „meglepetés”, és fokozottan igaz ez abban az esetben, ha a cég eladásra kerül; ilyen esetben nyilván nem tudható előre, hogy az új tulajdonos hogyan működteti tovább a céget.
- [121] Éppen az ilyen esetekre tekintettel szükség van kimentési lehetőségek szabályozására, az eltiltást eredményező vélelem megdöntésének biztosítására, az adott esetben azonban elegendő lett volna erre a jogalkotó felhívása megfelelő határidő tűzésével. Ennek megfelelően az Abtv. 46. § (1) bekezdés szerinti jogkövetkezmény alkalmazása alkalmas lett volna arra, hogy az Alkotmánybíróság a jogalkotónak irányt mutasson az árnyaltabb, kimentést is lehetővé tevő szabályok megalkotásához.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1366/2016.

Megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 154. számában



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 17/2018. (X. 10.) AB HATÁROZATA

a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdés a) pontjának „ , vagy” szövegrésze, b) pontja, (2)–(8) bekezdései, továbbá az 1. melléklet 1. pontja első mondata „és a 2. pontban” szövegrésze, valamint az 1. melléklet 2. pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése – *dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Juhász Imre, dr. Szívós Mária és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók különvéleményével – jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdés a) pontjának „ , vagy” szövegrésze, b) pontja, (2)–(8) bekezdései, továbbá az 1. melléklet 1. pontja első mondata „és a 2. pontban” szövegrésze, valamint az 1. melléklet 2. pontja alaptörvény-ellenes, ezért azokat 2018. december hó 31. napjával megsemmisíti.

A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 2/A. § (1) bekezdése a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„2/A. § (1) A környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékét az üzemeltető kérelmének megfelelően

a) az 1. melléklet 1. pontja szerinti zajterhelési határértékből kiindulva állapítja meg.”

A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendelet 1. melléklet 1. pontjának első mondata a megsemmisítést követően a következő szöveggel marad hatályban:

„1. Az üzemi és szabadidős zajforrások zajterhelési határértékei a 2. § (3)–(4) bekezdésben foglalt kivételekkel”.

2. Az Alkotmánybíróság a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 110. § (6a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege szerint a Szilasligeten ingatlannal rendelkező felperesek zajterhelés miatt pert indítottak 2012. április 16-án egy kizárólagos állami tulajdonban álló gazdasági társaság ellen, amely Mogyoródon nemzetközi licenccel rendelkező versenypályát üzemeltet.
- [3] 1.1. A felperesek kereseti kérelmükben kérték, hogy az eljáró bíróság az Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) 84. § (1) bekezdés a) pontja alapján állapítsa meg, hogy az alperes jogellenes környezetszennyező és károsító magatartásával 2007-től folyamatosan megsérti a felpereseknek az Alkotmány 18. §-ában és 59. § (1) bekezdésében, valamint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében és XXI. cikk (1) bekezdésében biztosított jogait. Kérték továbbá a bíróságtól, hogy korlátozza az alperes tevékenységét a Formula-1 Magyar Nagydíj és a World Series by Renault rendezvények megszervezésére és lebonyolítására mindaddig, amíg az alperes nem igazolja, hogy olyan környezetvédelmi (zajcsökkentési) intézkedéseket hajt végre, amelyek hatására normális üzemmenet mellett sem éri a felpereseket jogellenes zajterhelés.

- [4] A felperesek álláspontja szerint az alperes magatartása sérti a régi Ptk. 75. § (1) bekezdését és a 82. §-át, ezért elsődlegesen a régi Ptk. 84. § (1) bekezdésének *b)* pontja és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 101. § (3) bekezdése alapján, másodlagosan a régi Ptk. 100. § alapján indokolt a korlátozás elrendelése. A régi Ptk. 339. § (1) bekezdése alapján tételesen és személyenként meghatározott nem vagyoni kártérítési igényt is előterjesztettek aszerint, hogy a felperesek milyen zajterhelést szenvednek el.
- [5] 1.2. A keresetindítás időpontjában a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: R.) 1. számú melléklete a felperesek lakóterületére nappal (06–22 óra között) 50 dB értékben állapította meg a maximális zajterhelést.
- [6] A bírósági eljárás ideje alatt az R.-t módosította a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet, valamint a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet módosításáról szóló 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet (a továbbiakban: Mód.R.) 2016. február 1-jei hatállyal. A Mód.R. a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelésre vonatkoztatva egyrészt megemelte a zajterhelési határértékeket, másrészt egy felmentési rendszert is intézményesített az R. 2/A. §-ának a beiktatásával és az 1. mellékletének a megváltoztatásával.
- [7] A módosítás hatását a felperesek lakóterületére nézve a bírói kezdeményezés a következőképpen foglalta össze. Az R. 1. melléklet 2.1.1. pontja szerint a zajkibocsátási határérték alóli felmentéssel nem érintett napokra vonatkozó zajterhelési határérték a felperesek falusias-kertvárosias lakóterületén 50 dB-ről 55 dB-re változott, amely nem konkrét rendezvényekhez vagy eseményekhez kapcsolódik, hanem általános emelés 5 dB-lel. Az R. 1. mellékletének 2.2.1. pontja 2016. február 1. napjától felmentést biztosít a megemelt határérték alól is naptári évenként legfeljebb 10 napra 70 dB-es szintig, ezen felül naptári évenként legfeljebb 30 napra 65 dB zajterhelésig.
- [8] 1.3. Az eljáró bíróságnak alkalmaznia kell továbbá a kereseti kérelem eldöntése érdekében a Kvt. 110. § (6a) bekezdését, amely úgy rendelkezik, hogy nem minősül a szomszédok szükségtelen zavarásának a jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény zajkibocsátása, ha a jogszabályban, illetőleg az arra vonatkozó hatósági engedélyben meghatározott zajkibocsátási határértéket nem lépi túl.
- [9] 2. Az egyedi normakontroll eljárást kezdeményező bíróság álláspontja szerint a perben alkalmazandó jogszabályok közül a Kvt. 110. § (6a) bekezdése és az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontja sérti az Alaptörvényt. Ezért azzal az indítvánnyal élt, hogy az Alkotmánybíróság az alaptörvény-sértést állapítsa meg, és a támadott rendelkezések perben való alkalmazását zárja ki. Az állítólagos sérelem három pontban foglalható össze az indítványban írtak alapján.
- [10] 2.1. A bíróság álláspontja szerint azt szükséges vizsgálni, hogy a jogalkotó a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének beiktatásával a joggyakorlatban és a jogelméletben is alapvetésként létező jogági jogellenesség fogalmát kiüresíti-e. A közigazgatási normáknak megfelelő magatartás polgári jogi szempontú megítélése ugyanis nem tartozhat jogalkotói hatáskörbe, mert azzal az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott bírósághoz fordulás joga sérülne. A törvényi rendelkezés elzárja a jogtudomány és a bírói gyakorlat által kimunkált polgári jogi jogellenesség polgári perben történő vizsgálata elől az utat.
- [11] Az eljáró bíróság rámutatott arra, hogy a 8/2011. (II. 18.) AB határozat visszaüt a 37/2001. (VII. 1.) AB határozatra, amely megállapítja, hogy a hatékony bírói jogvédelem attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül. Bár ez az alkotmánybírósági határozat a közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában született, az indítványozó szerint párhuzam vonható a jelen ügygel kapcsolatban is. Egyebek mellett kiemelendő, hogy „nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem” [39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.].

- [12] Összegzőképpen úgy fogalmazott a bíróság, hogy „a Kvt. 110. § (6a) bekezdése nem ad a polgári bíróság számára teret tisztességes eljárás lefolytatásához, amelyben a szükséges bizonyítás eredményeképpen születhet döntés. A kereseti követelés jogalapját megszüntetve elutasító ítéletet determinál, ezért bár a bírósághoz fordulás önmagában nem kizárt, de hatékony bírói jogvédelmet nem biztosít, a bírói utat üresíti ki”.
- [13] 2.2. Az indítványozó szerint a zajterhelés mint a környezetet károsító zajkibocsátó magatartás következménye már egy meghatározott szinttel rendelkezett az R. hatálya alatt, a Mód.R. hatályba lépése előtt. A zajterhelési határérték megemelése az elért védelmi szint csökkentését jelenti, amely felveti az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét. Követelmény, hogy a jogalkotó a védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amelyek alkalmasak alanyi alapjog korlátozásának az indokolására. A perben az alperesi védekezés szerint az alperes működésének a nemzetgazdaságra gyakorolt pozitív hatása áll szemben a felperesek egészséges környezethez való alapjogával. Ezek ütközése alkotmányossági aggályokat vet fel az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai tekintetében.
- [14] 2.3. A bírói kezdeményezés a következő érvelést is tartalmazta: „[a] kártérítési lehetőség kizárása a szennyezés jogszerűvé minősítésével azt eredményezi, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdésében meghatározott »szennyező fizet« elve sem érvényesülhet”.
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság megkereste az R. 1. melléklet 2. pontját módosító földművelésügyi minisztert, aki álláspontjáról tájékoztatást adott. A miniszteri állásfoglalás tartalmát az Alkotmánybíróság értékelte a döntés meghozatala során.
- [16] Az Alkotmánybíróság az indítványozó bírót is megkereste a sérelmezett jogszabályok perbeli alkalmazásával összefüggésben. A beérkezett választ az Alkotmánybíróság figyelembe vette a III. pontban (Indokolás [32] és köv.) írtak szerint.
- [17] Végül az Alkotmánybíróság megkeresésére a Hungaroring Sport Zrt. rendelkezésre bocsátotta a tevékenységével kapcsolatos, 2012-2018 közötti időszakban mért és nyilvántartott, zajterheléssel összefüggő adatait. Nyilatkozott továbbá az alkotmánybírósági eljárás tárgyát képező jogszabályi környezet alkalmazásának kérdéseiről.

II.

- [18] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

- [19] 2. A Ktv.-nek az alkotmányossági felülvizsgálattal érintett rendelkezései:

„110. § (6a) Nem minősül birtoklásban történő jogalap nélküli háborításnak, illetőleg mások, különösen a szomszédok szükségtelen zavarásának vagy jogaik gyakorlása veszélyeztetésének a jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény zajkibocsátása, ha a jogszabályban, illetőleg az arra vonatkozó hatósági engedélyben meghatározott zajkibocsátási határértéket nem lépi túl.”

[20] Az R.-nek az alkotmányossági felülvizsgálattal érintett rendelkezései:

„2/A. (1) A környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékét az üzemeltető kérelmének megfelelően

a) az 1. melléklet 1. pontja szerinti, vagy

b) az 1. melléklet 2.1. pontja szerinti zajterhelési határértékből kiindulva állapítja meg.

(2) Az 1. melléklet 2.1. pontjának alkalmazása esetén:

a) nappali időszakon a 8:00 és 20:00 közötti időszakot kell érteni,

b) a határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra,

c) nappali időszakon kívül és napi tíz óránál hosszabb időtartamban – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – tilos a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán környezeti zajforrást üzemeltetni.

(3) A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya üzemeltetője egy naptári évben legfeljebb az 1. melléklet 2.2. pontjában megjelölt időtartamra felmentést kap:

a) az 1. melléklet 1. pontja alapján megállapított zajkibocsátási határérték betartása, vagy

b) az 1. melléklet 2.1. pontja alapján megállapított zajkibocsátási határértékek betartása és a (2) bekezdés c) pontja szerinti napi tíz órás időbeli korlátozás alól.

(4) A (3) bekezdés szerinti felmentést az üzemeltető nem veheti igénybe, ha a zajtól védendő területek között a különleges területek közül egészségügyi terület is van.

(5) A (3) bekezdés szerinti felmentés ideje alatt – amennyiben a felmentés alkalmazásának szándékát az üzemeltető a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 11. § (5) bekezdés b) pontjának megfelelően bejelentette – az 1. melléklet 2.2. pontja szerinti zajterhelési határértéket kell alkalmazni. Bejelentés hiányában, határidőn túl benyújtott bejelentés esetén a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályára az (1) bekezdés alapján megállapított zajkibocsátási határértékek vonatkoznak.

(6) Az 1. melléklet 2.2. pontjának alkalmazása esetén:

a) nappali időszakon a 8:00 és 22:00 közötti időszakot kell érteni,

b) a határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra,

c) a nappali időszakon kívül – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – tilos a versenypályán környezeti zajforrást üzemeltetni.

(7) Az adott naptári évben a (3) bekezdés szerinti felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – nem üzemeltethető környezeti zajforrás.

(8) A (3) bekezdés szerinti felmentéssel érintett napok számának meghatározásakor az (1) bekezdés szerinti zajkibocsátási határérték túllépéssel ténylegesen érintett napok számát kell figyelembe venni.”

„1. melléklet a 27/2008. (XII. 3.) KvVM–EüM együttes rendeletehöz

Üzemi és szabadidős létesítményektől származó zaj terhelési határértékei a zajtól védendő területeken

1. Az üzemi és szabadidős zajforrások zajterhelési határértékei a 2. § (3)–(4) bekezdésben és a 2. pontban foglalt kivételekkel

	A	B	C
1	zajtól védendő terület	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre (dB) nappal 06–22 óra	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre (dB) éjjel 22–06 óra
2	Üdülőtérület, különleges területek közül az egészségügyi területek	45	35

3	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	50	40
4	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	55	45
5	Gazdasági terület	60	50

1.2. Az LAM megítélési szintet a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló miniszteri rendeletben a zajforrás mérésére meghatározott módszerben megadottak szerint kell értelmezni.

2. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékei

2.1. A zajkibocsátási határérték alóli felmentéssel nem érintett napokra vonatkozó zajterhelési határérték

2.1.1. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékei a 2/A. § (3) bekezdése szerinti felmentéssel nem érintett napokon

	A	B
1	zajtól védendő terület	Határérték (LTH) az LAM megítélési szintre nappal (08–20 óra) (dB)
2	Különleges területek közül az egészségügyi területek	45
3	Üdülőtérület	50
4	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	55
5	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	60
6	Gazdasági terület	65

2.1.2. Az LAM megítélési szintet a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló miniszteri rendeletben a zajforrás mérésére meghatározott módszerben megadottak szerint kell értelmezni.

2.2. A zajkibocsátási határérték alóli felmentéssel érintett napokra vonatkozó zajterhelési határérték

2.2.1. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékei a 2/A. § (3) bekezdése szerinti felmentéssel érintett napokon, a felmentéssel érintett napok maximális száma és a határérték mellett betartandó korlátozások

	A	B	C	D
1	zajtól védendő terület	a felmentéssel érintett napok maximális száma egy naptári évben	határérték (LTH) az LAM megítélési szintre nappal (08–22 óra) (dB)	a határérték mellett betartandó korlátozások
2	Üdülőtérület	40	60 dB	A felmentéssel érintett napok maximális számán belül egy naptári évben azoknak a napoknak a száma, ahol a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló rendelet szerinti kritikus ponton (a továbbiakban: kritikus pont) a zajterhelés meghaladja az 55 dB értéket legfeljebb 10 nap lehet.

3	Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű), különleges területek közül az oktatási létesítmények területe, a temetők, a zöldterület	40	70 dB	a) A felmentéssel érintett napok maximális számán belül egy naptári évben azoknak a napoknak a száma, ahol a kritikus ponton a zajterhelés meghaladja a 60 dB értéket legfeljebb 30 nap lehet. b) Az a) pont szerinti 30 napon belül azoknak a napoknak a száma, ahol a kritikus ponton a zajterhelés meghaladja a 65 dB értéket legfeljebb 10 nap lehet.
4	Lakóterület (nagyvárosias beépítésű), a vegyes terület	30	70 dB	A felmentéssel érintett napok maximális számán belül egy naptári évben azoknak a napoknak a száma, ahol a kritikus ponton a zajterhelés meghaladja a 65 dB értéket legfeljebb 10 nap lehet.
5	Gazdasági terület	10	70 dB	Nincs

2.2.2. A 2.2.1. pont szerinti LAM megítélési szintet a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló miniszteri rendeletben a zajforrás mérésére meghatározott módszerben megadottak szerint kell értelmezni.”

III.

- [21] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv.-ben lefektetett formai kritériumoknak.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése körében az Abtv. 25. § és 52. §-ában előírt feltételeknek eleget tesz {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A megkereső végzésre adott válasszal megerősített bírói kezdeményezés szerint a támadott szabályt az alapperben alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány a megsemmisítés jogkövetkezményére is kiterjedő alaptörvény-ellenesség megállapítására irányul. Ezért nem volt formai akadály annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltak alapján eljárva az előbbi két alaptörvényi rendelkezés tekintetében érdemben határozzon.
- [23] 2. Az Alkotmánybíróság formai szempontból megvizsgálta az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdésére alapított érvelést is. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság észlelte, hogy az indítvány az előbbi cikk (3) bekezdését hívta fel a szennyező fizet elvével összefüggésben. Ez az elv azonban az előbbi cikk (2) bekezdésében szerepel. A nyilvánvalóan elírásnak minősülő hiba önmagában nem teszi az indítványelemet alkalmatlanná az érdemi vizsgálatra a tartalmi elbírálás követelménye miatt. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta, hogy a jelen határozat indokolásának I.2.3. pontjában (Indokolás [14]) idézett indítványelem megfelel-e a határozottság követelményének azzal, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (3) bekezdése helyett a (2) bekezdése az irányadó.
- [24] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy e körben az indítvány alkotmányjogilag értékelhető indokolást egyáltalán nem tartalmaz, csupán az idézett mondatra szorítkozik. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a kérelem az Abtv. 52. § (1) bekezdésében megkövetelt határozottság követelményének akkor felel meg, ha indokolja, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt szabályával. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha pusztán megjelöli azt az alaptörvényi rendelkezést, amelynek

sérelmét állítja, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés {a vonatkozó gyakorlat összegzését lásd: 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [19]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.

- [25] Ennek következtében az Alkotmánybíróság érdemben nem vizsgálta az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése sérelmére alapított indítványelemet, mert az nem elégíti ki az Abtv. 52. § (1) bekezdésében meghatározott, 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjaiban kibontott határozottság követelményét.

IV.

- [26] A bírói kezdeményezés részben megalapozott.

- [27] 1. Az Alkotmánybíróság először a Kvt. 110. § (6a) bekezdését vetette össze az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részét képező bírósághoz fordulás jogával. Ennek vizsgálata során előbb elemezte a támadott rendelkezés jogrendszerbe illesztésének történetét és jelentését, majd áttekintette a hasonló jogkérdéseket felvető rendelkezésekre vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlatot, ezt követően kibontotta a bírósághoz fordulás jogának a tartalmát, végül összevetette e jogot a sérelmezett szabállyal.

- [28] 2. A Kvt. 110. § (6a) bekezdését 2015. augusztus 1-jei hatálybalépéssel a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény és a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2015. évi CXV. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 10. §-a illesztette a jogrendszerbe. A Mód.tv. javaslatának általános indokolása a következőket tartalmazta: „a magyarországi rendezvények és események közül egyes turisztikai, kulturális vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvények és események hosszú ideje számottevő hozzáadott-értéket képviselnek a turizmus területén, valamint egyedileg is fontos szerepet játszanak az országimázs alakításában. Visszatérőek ugyanakkor azon észrevételek, hogy ezen nagyrendezvények zajkibocsátása zavaró hatással lehet azok környezetére, még akkor is, ha az előírt határértékeket betartják. Ezen rendezvényeknek, eseményeknek akár külön-külön is nemzetgazdasági jelentősége lehet, ezért az ágazat egészének megfelelő működéséhez Magyarországon fontos közérdek fűződik.

- [29] Tekintettel arra, hogy egy esetleges kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat kialakulása (szubjektív szempontok alapján a jövőre vonatkozó eltiltás az adott tevékenységtől) az egész szektor működését veszélyeztetheti, az ebben megnyilvánuló közérdek indokoltá teszi a zajkibocsátásukból adódó környezeti behatásokra speciális jogi szabályozás megalkotását, objektív kategóriarendszer felállítását [...].

- [30] Ezt a szabályozási igényt különösen alátámasztja az is, hogy az érintett rendezvények és események jellemzően hosszú előkészítéssel és jelentős – akár milliárdos nagyságrendű – befektetéssel járnak. A kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat perek sokasága előtt nyitná meg az utat, ami már akár rövidebb távon is a szektor – és nem csak annak piaci része – kínálatának jelentős szűkülésével járna, ami sem a közérdeket, sem az egyébként nem pereskedő típusú csendes, viszont az érintett rendezvényeket és eseményeket támogató és élvezni kívánó többség érdekeit sem szolgálná.”

- [31] A Mód.tv. 10. §-ához fűzött miniszteri indokolás úgy szólt, hogy „[a] módosítás értelmében a rendeletben megállapított határértékek betartása esetén, jogsérelem nem következik be, ezért a rendezvény megtartása nem minősülhet szükségtelen zavarásnak. Az idegenforgalmi, turisztikai célok érdekében mindenkor a szükségesség, arányosság elv figyelembevételével kell eljárni.”

- [32] A fentiek alapján az a következtetés vonható le a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének jelentéstartalma tekintetében, hogy a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények zajkibocsátása nem valósíthat meg birtokháborítást, illetve nem minősíthető szükségtelenül zavarónak különösen a szomszédok számára, feltéve hogy betartják a jogszabályi vagy hatósági zajvédelmi határértékeket. A határértéket betartó magatartás nem minősül jogellenesnek, ezért annak a jogkövetkezménye nem lehet kártérítési felelősség megállapítása. Ezen felmentő szabály megalkotása a miniszteri indokolásban hangsúlyosan megjelent közérdekkel magyarázható. Ebbe a fogalomba sűrűsödik ugyanis a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények valamennyi nemzeti, közösségi szinten kedvező hatása, amely összességében ellensúlyozza a magasabb zajkibocsátást.

- [33] 3. Az Alkotmánybíróság három, megsemmisítést elrendelő döntésében folytatott le alkotmányossági felülvizsgálatot a jelen ügy tárgyához hasonló törvényi rendelkezések körében. Mindegyik az elektronikus hírközlésről

- szóló 2003. C. törvény (a továbbiakban: Eht.) szabályai ellen irányult. Az irányadó határozatok a következők: 42/2006. (X. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.); 10/2014. (IV. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.); 18/2015. (VI. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.).
- [34] Az Abh1.-ben az Alkotmánybíróság többek között az Eht. 96. §-ának (2) bekezdését semmisítette meg. Ez úgy szólt, hogy „[a]z elektronikus hírközlési építményt az ingatlanon úgy kell elhelyezni, hogy az a szomszédos ingatlanok tulajdonosait a jogaik gyakorlásában ne, vagy az adott körülmények által lehetővé tett legkisebb mértékben zavarja, ebben az esetben a létesítmény elhelyezése és működtetése nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak”. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jogra alapította a döntését. Megállapította ugyanis, hogy az Eht. 96. § (2) bekezdése a hírközlési építmény létesítését a lehető legkisebb mértékűnek tekintett zavarás esetében jogossá minősíti, kizárva a tulajdonjog és a birtoklás háborítására a régi Ptk.-ban meghatározott szabályoknak az alkalmazását. „A lehető legkisebb mértékű zavarás meghatározásának szempontjait a támadott szabály nem határozza meg, az eljáró szerv szabad mérlegelésétől függ ennek megállapítása. Ilyen körülmények között a tulajdonkorlátozás nem fogadható el arányosnak és így alkotmányosnak” (Abh1. ABH 2006, 520, 533.).
- [35] Az Abh2. meghozatalára már az Alaptörvény hatálya alatt került sor. A két támadott rendelkezés egyike az Eht. 96. § (4) bekezdése volt, amelyet a törvényalkotó az Abh1.-et követően illesztett a törvénybe. Ez a bekezdés úgy szólt, hogy „[a] mobil rádiótelefon szolgáltatás nyújtásához szükséges antennák, antennatartó szerkezetek és az azokhoz tartozó műtárgyak elhelyezése és működtetése során bekövetkező zavarás a környezetvédelmi, közegészségügyi, közbiztonsági és építésügyi jogszabályok által megszabott határértékek betartása esetén nem minősül a Ptk.-ban meghatározott szükségtelen zavarásnak.” Az Alkotmánybíróság a határozott kérelem hiánya miatt érdemben nem döntött a panaszleletről (Abh2., Indokolás [23]). Megsemmisítette azonban azt a rendelkezést, amely az előbbi bekezdés alkalmazásának időbeli hatályáról szólt. Erre azért volt szükség, mert az Eht. 163/F. §-a hátrányos tartalmú, visszamenőleges hatályú szabályozást valósított meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközve (Abh2., Indokolás [21]–[22]).
- [36] Az Abh3. az Eht. 96. § (4) bekezdését semmisítette meg. Az ügyben egy kártérítési ügyben eljáró bíróság fordult az Alkotmánybírósághoz. Kérelmét az Alaptörvény T) cikk 3) bekezdésére, I. cikk (3) bekezdésére, XIII. cikk (1) bekezdésére és a XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogára alapozta. Az Alkotmánybíróság az előbbieik közül a tulajdonhoz való jog sérelme miatt semmisítette meg a támadott rendelkezést.
- [37] Emlékeztetni szükséges arra, hogy az Abh3.-ban megállapította az Alkotmánybíróság: „a tulajdonhoz való jog szabályait a régi Alkotmány és az Alaptörvény lényegében egyező módon tartalmazza, ezért az ebben a tárgykörben hozott korábbi határozatai hivatkozhatók és idézhetők” (Abh3., Indokolás [19]). Hangsúlyozandó továbbá, hogy az Alkotmánybíróság megerősítette korábbi gyakorlatát, miszerint „a birtokvédelem és a szomszédjogok, illetve ezek érvényesíthetősége az Alaptörvény XIII. cikkén alapuló tulajdoni védelmet élveznek” (Abh3., Indokolás [23]).
- [38] Ezeket követően tért rá az Alkotmánybíróság a korlátozás szükségességének és arányosságának a vizsgálatára. Míg a közérdeket mint a korlátozás szükségességét igazoló okot elfogadta, addig annak arányosságát nem. Rámutatott ugyanis arra, hogy „az Alaptörvény társadalmi felelősséget megállapító mondata az átjátszóantennák telepítőire és működtetőire is vonatkozik. Tőlük – mint nyereségorientált gazdálkodó szervezetektől – mindenképpen elvárható, hogy a kivétel nélkül, minden egyes telepítéssel szükségképpen együtt járó zavarás, – amennyiben az szomszédjog-sértésnek minősül – káros következményeit méltányos módon enyhítsék az érintettek számára. [...] Miközben maga a szabály is számol a zavarás bekövetkeztével, hiszen »bekövetkező zavarás«-t tartalmaz a norma, addig a szükségtelen zavarás fogalmát leszűkíti, amikor annak bekövetkeztéhez valamilyen határérték túllépését írja elő. Ezzel ugyanis ténylegesen kizárja a bíróság előtti igényérvényesítést az olyan esetekben, amikor a szükségtelen zavarás úgy valósul meg, hogy a határértékek túllépésére nem kerül sor” (Abh3., Indokolás [44]–[45]). Ezáltal az alkotmányosan elfogadható célt szolgáló rendelkezést a törvényalkotó a tulajdonhoz való jog aránytalan korlátozását eredményező módon illesztette az Eht.-ba (Abh3., Indokolás [46]).
- [39] A polgári jogi kártérítés általános anyagi jogi szabályaival szemben támasztott alkotmányossági követelményeket szintén az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésén alapuló tulajdonhoz való jogból bontotta ki az Alkotmánybíróság. A testület eddig két lényeges megállapítást tett. Egyrészt a kártérítéshez való jog nem vezethető le alapjogként az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdéséből [32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [135]; 3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]]. Másrészt a tulajdonhoz való jognak az képezi a részét, hogy a törvényhozónak egy olyan kárelosztási (kártelepítési) rendszert kell kialakítania, amely a károkozói és a káro-

- sulti pozíciókat egyensúlyban tartja (498/B/2001. AB határozat, ABH 2003, 1392, 1398.). A rendszer részletszabályai azonban nem tartoznak az alkotmányos tulajdonvédelem körébe a joggyakorlat jelenlegi állása szerint.
- [40] A fentiek alapján megállapítható, hogy a birtokvédelem, a szomszédjogi rendelkezések és a kártérítés anyagi jogi szabályai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog alkalmazási hatálya alá tartoznak.
- [41] 4. Az indítvány a bírósághoz fordulás jogának a sérelmét a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglaltakra vezetheti vissza (39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263, 272.).
- [42] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény negyedik módosítását követően is fenntartotta az előbbi ügyben tett megállapításait {13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [27]–[33]} és meghatározta annak jelentését az Alaptörvény hatályos rendelkezései tükrében. A közigazgatási bíróságot a történelmi alkotmány egyik vívmányának tekintve a testület megállapította, hogy a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatban foglalt értelmezés hivatkozható a negyedik módosítás után is {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, a továbbiakban: Abh4., Indokolás [87]}. Az Abh4. szerint „a közigazgatási határozatok törvényességének bírói felülvizsgálata alkotmányosan nem korlátozódhat a jogszerűség pusztán formális szempontok szerinti, az eljárási szabályok betartására korlátozódó vizsgálatára. A közigazgatási ügyben eljáró bíróság nincs kötve a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja – sőt, felül kell bírálnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is” (Abh4., Indokolás [88]).
- [43] Mindebből megállapítható, hogy a bírósághoz fordulás jogának van egy sajátos vetülete, mégpedig az a rész, amelyik a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára vonatkozó törvényi szabályok alkotmányossági felülvizsgálatakor érvényesül. Ezek szerint annak érdekében, hogy a közigazgatási bíróságot ne csak formálisan létezzon, hanem érdemben működjön, a tisztességes bírói eljárás részeként a törvényalkotónak olyan szabályokat szükséges lefektetnie, amelyek lehetővé teszik többek között azt, hogy az alperesként eljáró közigazgatási szerv mérlegelését a bíróság felülbírálja a jogszerűség szempontjából. E követelmény egyfelől arra vezethető vissza, hogy az alperes joghoz kötött, azaz köteles az anyagi és eljárási jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően eljárni, másfelől a közigazgatási bíróság feladat- és hatáskörébe tartozik az alperesi határozat jogszerűségéről dönteni a kereseti kérelem keretei között. A közigazgatási ügyben ítélező bíró eljárása fogalmilag akkor lehet *fair* és méltányos, ha nincs kötve az alperes döntéséhez. Ekkor érvényesül valójában a felperest megillető bírósághoz fordulás joga, ezen keresztül valósul meg a közigazgatás működésének jog alá rendelése.
- [44] Az Alkotmánybíróság egy büntetőügyön alapuló határozatában azt is megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog és az abból fakadó fegyverek egyenlőségének elve alapján a vád és a védelem számára egyenértékű lehetőségeket kell biztosítani álláspontjuk képviseletére és alátámasztására. „Ezzel szemben az eljárásban felmerülő bizonyítékok mérlegelése (felülmérlegelése) a bíróság kizárólagos döntése. Míg a bizonyítás körébe tartozó egyéb eljárási cselekmények (indítványozás, bizonyítási eszközök megvizsgálása) a felek aktív részvételével folynak, addig a mérlegelés a bíróság tevékenysége. A bizonyítékok bizonyító erejének meghatározása a bírói meggyőződésére van bízva, annak a tisztességes eljárást kielégítő korlátja a bírónak a szabad mérlegelést illető számadási (indokolási) kötelezettsége” {3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [37]–[38]}. Hangsúlyozandó azonban, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdése nem a bizonyítékok bizonyító erejét határozza meg.
- [45] A Kvt. 110. § (6a) bekezdése nem egy közigazgatási perben, hanem a kezdeményező polgári bíróság előtti eljárásban alkalmazandó. Többek között e rendelkezés értelmezése útján állapítható ugyanis meg, hogy a szomszédok jogviszonyában történt-e szükségtelen zavarás, azaz jogszerűtlen magatartás, ami a kártérítés általános alakzata szerint szükséges, de nem elégséges feltétele a polgári jogi felelősségre vonásnak. Ezt a bírói eljárást nem előzi meg igazgatási eljárás, nem születik hatósági határozat. Fogalmilag fel sem tételezhető tehát olyan jogszabály, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adna. Az Alkotmánybíróság által – a fentebb hivatkozott döntésekben – kidolgozott mérlegelési szabadság arra hivatott, hogy a közigazgatási bíróságot eloldja a közigazgatási hatóságtól a tisztességes eljárás elve jegyében. Mindezek miatt a bírósághoz fordulás jogának nem tulajdonítható olyan tartalom, amely a bírói kezdeményezésben szerepel.
- [46] Az előbbiekből az következik, hogy az Alkotmánybíróságnak a Kvt. 110. § (6a) bekezdését nem a közigazgatási bíróságot fényében kell megítélnie. Az Alkotmánybíróság korábbi döntései szerint „a bírói úthoz, a bíróság általi döntéshez való jognak szerves része az eljárás minősége: ez adja a bírósághoz fordulás értelmét” {először: 35/2002. (VII. 19.) AB határozatban, ABH 2002, 199, 211.; megerősítette: 26/2015. (VII. 21.) AB hatá-

rozat, Indokolás [62]; 3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [16]}. „Az eljárás tisztességességének önmagában ugyanis nem elégséges feltétele a bírósági út igénybevételének lehetővé tétele, az csak akkor biztosított, ha a bíróság érdemben reagál (dönt) a perben előterjesztett kérelmekre” [26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [62]]. Utóbbi megállapítást az Alkotmánybíróság más döntésében is megerősítette már [lásd például: 3212/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [16]].

- [47] A bírósághoz fordulás joga tehát általánosságban azt az elvárást támasztja a szabályozással szemben, hogy a peresített igényekről érdemi döntést hozhasson az eljáró bíróság. Ennek érdekében a jogalkotónak olyan eljárást kell lehetővé tennie, amelyben az irányadó jogszabályi rendelkezések tükrében a bíró határozhat arról, mi jogos és mi nem az. Az érintett alapjog célja tehát az eljárás minőségének a védelme. A bírósághoz fordulás értelmét ugyanis az érdemi bírói döntés meghozatalának a lehetősége adja, amely megméri a peresített igényeket az alkalmazandó anyagi jog és eljárásjog mércéivel. A bírósági eljárás során követelmény, hogy a bíróság minden lényeges jogkérdést azonosítsa és azokban a jog értelmezése útján döntsön. Ez a megközelítés áll ugyanis összhangban az Alkotmánybíróság által kialakított követelményrendszerrel, amelyet a tisztességes bírósági eljárásra nézve összegzett a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban. Eszerint „a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon” [7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]].
- [48] 5. Az alapügy kereseti kérelmében felhívott szomszédjogi generálklauzula, amellyel kapcsolatos vizsgálódásra az indítvány tükrében az Alkotmánybíróság a továbbiakban szorítkozik, a régi Ptk. 110. §-ában volt található, amit a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 5:23. §-a szó szerint átvett. Amíg a szomszédok jogviszonyát általánosan rendező szabály megjelenik a polgári jog kódexeiben, addig a Mód.tv.-vel beiktatott speciális rendelkezés a Kvt.-ben foglal helyet.
- [49] A szomszédok szükségtelen zavarásának a tilalmára és az ebből levezethető szükséges zavarás túrésére vonatkozó magánjogi szabályokat a polgári jog tartalmazza. Nemcsak azok a szabályok tartoznak azonban a polgári jogba, amelyek szerepelnek az előbbi törvénykönyvek egyikében, hanem minden olyan rendelkezés szomszédjogi – ekként polgári jogi – szabálynak minősül, amelynek tárgya a szomszédok jogviszonya, azaz az egymással szemben fennálló jogainak és kötelezettségeiknek az összessége, és amelynek magánjogi természetű jogkövetkezménye(i) van(nak). A Kvt. 110. § (6a) bekezdése is ilyen rendelkezés.
- [50] A szomszédok jogviszonyát a törvényalkotó eredetileg általános szabállyal rendezte, amihez később speciális rendelkezést csatolt a zajjal történő zavarás tekintetében. E speciális szabály megítélésakor nem az a formális szempont a döntő, hogy melyik jogforrásban helyezte el a jogalkotó, hanem az, hogy melyik jogviszonyt szabályozza, és melyek a belőle származó jogkövetkezmények. Mindaddig, amíg a normavilágosság nem sérül, a törvényalkotó éppúgy beilleszthette volna a támadott rendelkezést a polgári jog kódexébe, ahogyan azt a Kvt.-be iktatta. A két jog által rendezett viszony átfedést mutat, hiszen a zajkibocsátással járó tevékenység egyrészt terheli a környezetet, másrészt szükségtelenül zavarhatja a szomszédokat is. Előbbi jelenség a közigazgatási jogot érinti és jogszerűtlen gyakorlása közigazgatási szankciókat vonhat maga után, utóbbi a polgári jog anyagába tartozik és jogszerűtlen gyakorlása magánjogi felelősségre vonást alapozhat meg.
- [51] Az Alaptörvény keretei között a törvényalkotó hatáskörébe tartozó szabályozási kérdés annak eldöntése, hogy a jog két mércével mérjen-e, vagy eggyel. A Mód.tv. következtében a jogszerűtlenség megítélésére egy mérce hivatott jogszabályi vagy hatósági zajterhelés betartása esetében. A polgári bíróság hatáskörébe tartozó értelmezési kérdés, hogy a Kvt. 110. § (6a) bekezdésében lefektetett mércét a zajkibocsátó megsérti-e a szomszédjával szemben vagy sem. A támadott rendelkezés alkalmazása útján kell a bíróságnak érdemben reagálnia a kereseti kérelemre, amelyre irányuló eljárásban a sérelmezett szabály nem gátolja, hanem a bírói jogértelmezés anyagi jogi keretét adja. A sérelmezett rendelkezés azon normák egyike, amelyek között az eljáró polgári bíróság szabadon mérlegeli a bizonyítékokat és megítéli az általa megállapított tényállást.
- [52] A tisztességes eljáráshoz való jog részét képező bírósághoz fordulás joga nem akadályozza a törvényalkotót abban, hogy eldöntse: a szomszédok magánjogi viszonyát generálklauzulával, speciális szabállyal vagy a két technika vegyítésével kívánja-e rendezni a jogban. A generálklauzula lényeges jellemzője, hogy nagyobb mozgásteret biztosít a mérlegelésre a polgári bíróságok számára, mint a speciális szabály. A mozgáster határait a törvényalkotó azonban törvényt módosítással újra kijelölheti. Az általános szabály konkretizálása speciális rendelkezéssel tehát önmagában nem érinti a bírósághoz fordulás jogát. Ezen eljárási alapjog alkalmazási hatálya

ugyanis a bírósági eljárást a IV.3. pontban (Indokolás [53]–[59]) megállapított alkotmánybírósági értelmezés szerint ragadja meg.

- [53] A szomszédjogi speciális szabály jellemzője a kiszámíthatóság magasabb foka, jóllehet a jogértelmezést rugalmatlanabbá teszi arra, hogy leképezze a tényállás sajátosságait a döntésben. Mindazonáltal az eljáró bíróságoknak mindenkor figyelemmel kell lenniük arra, hogy az egyedi ügyben élvezett jogértelmezési szabadságuk birtokában a jogszabály tartalmát határozzák meg és ne magát a jogszabályt.
- [54] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította azt az indítványelemet, amely szerint a Kvt. 110. § (6a) bekezdése az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogát sérti. Ahogy az Alkotmánybíróság a IV.2. pontban (Indokolás [44]–[52]) felvázolta: a szomszédjogi szabályokra – és a kártérítés anyagi jogára is – vonatkoznak alkotmányossági követelmények, ám ezek alkotmányos védelme az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében lefektetett tulajdonhoz való jogra vezethető vissza.

V.

- [55] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontja ellentétesek-e az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével, amely az egészséges környezethez való jogról rendelkezik. Ennek során először vizsgálta a sérelmezett és az ahhoz szorosan kapcsolódó rendelkezések jelentését, majd áttekintette az érintett alapjog tartalmát, végül összevetette azt a támadott szabályokkal és ütköztette az egészséges környezethez való jogot a vállalkozáshoz való joggal.
- [56] 1. Az R. 1. mellékletét a Mód.R. 11. §-a és 4. melléklete állapította meg 2016. február 1-jei hatállyal. A korábbi rendelkezések és a módosított szabályok összevetéséből az alábbi következtetések vonhatók le.
- [57] 1.1. Az R. 1. mellékletének címe és szabályozásának tárgya nem változott. Ez a következő: „Az üzemi és szabadidős létesítményektől származó zaj terhelési határértékei a zajtól védendő területeken”. A hatályos szabályok kettő részre tagolják ezt a mellékletet. Az R. 1. melléklet 1. pontja az üzemi és szabadidős zajforrások általános zajterhelési határértékeit rögzíti különböző terület-kategóriákban (üdülőterület, a lakóterület két típusa és gazdasági terület). Az itt rögzített határértékek és kategóriák pontosan megegyeznek a 2016. február 1-jét megelőző rendelkezésekkel. Hangsúlyozandó, hogy a magyar környezetvédelmi szabályozásban 1984. január 23. óta ezek a hatályos határértékek annak ellenére, hogy azokat már a harmadik miniszteri rendelet tartalmazza [vö.: a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 4/1984. (I. 23.) EüM rendelet 1. mellékletét, a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet 1. mellékletét és az R. 1. mellékletét].
- [58] 1.2. Az R. 1. melléklet 2. pontja a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelési határértékekről szól. Ezek tehát a különös szabályok, amelyek az üzemi és szabadidős zajforrások egyik típusára vonatkoznak. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet 2. § y) pontja szerint olyan motor- vagy autóversenyek céljára épített pálya és az ehhez tartozó létesítmények, amelyeken a Nemzetközi Motorkerékpáros Szövetség vagy az Európai Motorkerékpáros Unió által kiadott licenc alapján gyorsasági motorkerékpár-verseny vagy a Nemzetközi Automobil Szövetség által kiadott licenc alapján gyorsasági autóverseny rendezhető. Az R. 1. melléklet 2. pontjában írtak nem képezték a részét a korábbi szabályozásnak. Tartalmilag tehát a 2. pont jelent új szabályokat az 1. mellékletben. Megjegyzendő az is, hogy Magyarországon egy nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya van, amely az alapügybeli Hungaroring. Ezért az R. módosításai lényegében az alperes által üzemeltetett versenypályára szabott szabályoknak tekinthetők, jóllehet nem kizárt, hogy a jövőben más versenypálya is szerezzen nemzetközi licencet.
- [59] Hangsúlyozandó, hogy az alábbi vizsgálódás során az Alkotmánybíróságnak a támadott normát kellett felülvizsgálnia alkotmányossági szempontból, hiszen a normakontroll fogalmilag *in abstracto* elemzést igényel, következésképpen az nem igazodhat a jelenleg üzemelő pálya historikus versenynaptárához vagy a jövőben megrendezni tervezett versenyekhez. Különösen azért nem, mert az üzemeltető versenynaptára nem jogszabály, és nemzetközi licencet másik pálya is szerezhet Magyarország területén a támadott szabályozás hatályban léte alatt.

- [60] A Mód.R. 10. §-a 2016. február 1-jei hatállyal iktatta be a 2/A. §-t az R.-be. Ezek a szabályok arról rendelkeznek, hogy a környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékeit miként állapítja meg és az üzemeltetőre milyen többletkövetelmények vonatkoznak. A 2/A. § szoros kapcsolatban áll az R. 1. melléklet 2. pontjával, a kettő egymásra tekintettel alkalmazandó, többszörösen hivatkoznak egymásra. Az R. 2/A. §-ából kiemelendő, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya üzemeltetőjét választási jog illeti meg: vagy az általános szabályokat vagy a különös szabályokat követi.
- [61] Az új, különös szabályok lényege a következőképpen foglalható össze. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelési határértékeket két táblázatban adta meg a jogalkotó. Az első (R. 1. melléklet 2.1.1.) a felmentéssel nem érintett napokra vonatkozik 8 és 20 óra között. Ezekben a napokon az egészségügyi területek kivételével minden zajtól védendő terület-kategóriában 5 dB-lel magasabbak a határértékek, mint a korábbi szabályozással megegyező 1. pontban rögzítettek nappali (6 és 22 óra közti) időszakban. A második (R. 1. melléklet 2.2.1.) a felmentéssel érintett napokra vonatkozik. Erre a rezsimre utalt a kezdeményező bíróság felmentési rendszerként. Ezekben a napokon 8 és 22 óra között a 2.1.1. pontban írt értékekhez képest is magasabbak a megengedett határértékek. Üdülőterületen további 10 dB-lel, kisvárosias lakóterületben további 15 dB-lel, nagyvárosias lakóterületen további 10 dB-lel, gazdasági területen további 5 dB-lel. A felmentéssel érintett napok száma egy naptári éven belül a terület-kategóriák előbbi sorrendjében haladva 40, 40, 30 és 10 nap. Az első három terület-kategória vonatkozásában további szabályok szólnak arról, hogy a felmentéssel érintett napokon belül hány napon lehet a maximális zajterhelés szintje akár 70 dB is megszakítás nélkül 10 napon keresztül 8 és 22 óra között.
- [62] Mindazonáltal lényeges arra is rámutatni, hogy az R. 2/A. §-a újfajta korlátokat állít az üzemeltető elé. Nappali időszakon kívül és napi tíz óránál hosszabb időtartamban tilos a versenypályán környezeti zajforrást üzemeltetni. Az általános szabályok lehetővé teszik az éjszakai zajkibocsátást a terület-kategóriák fenti sorrendjében haladva 35, 40, 45, 50 dB-el szintig. Míg az általános szabályok szerint a nappali időszak 6 és 22 óra között tart, addig a különös szabályok esetében 8 és 20 óra közé esik. Az adott naptári évben a felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán – a versenypályához tartozó építmények üzemeltetését szolgáló épületgépészeti berendezéseken és a zárt építményben elhelyezett zajforrásokon kívül – nem üzemeltethető környezeti zajforrás. A felmentés alkalmazásának szándékát az üzemeltető köteles 15 nappal az érintett napok előtt bejelenteni.
- [63] A Mód.R. azt a rendelkezést is beiktatta 2016. február 1-jei hatálybalépéssel a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: ZR.) 4. § (1c) és (1d) bekezdésébe, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátásának ellenőrzésére az üzemeltető folyamatos mérésre alkalmas monitoring rendszert épít ki és helyez üzembe. Ezt a monitoring rendszert az üzemeltető köteles minden nap 8 és 22 között folyamatosan üzemeltetni. Ugyancsak a Mód.R. vezette be azt a szabályt is a ZR. 5/A. § (1) bekezdésébe, miszerint a pálya üzemeltetője éves adatszolgáltatásra kötelezett a környezetvédelmi hatóság irányába.
- [64] A Hungaroring Sport Zrt. beszerzett nyilatkozata értelmében 2015 előtt a pálya hatásterületén kormányhivatali kötelezés eredményeként eseti zajmérésre került sor. (Ezzel együtt 2015 nyarán előfordult, hogy egymást követő négy versenynap a határértékeket meghaladó zajterhelés volt észlelhető.) Ebben az időszakban a jogszabályok egyáltalán nem kezelték a versenypálya speciális tevékenységéből eredő környezeti hatásokat. Folyamatos zajszint-mérésre 2018. január 1-jétől van lehetőség. Ugyanakkor a hatályos jogi szabályozás szerinti kritikus pontokon észlelhető zajszint számítása – szabályozási hiányosságok miatt – jelenleg is bizonytalan. Ezért egy-egy rendezvény időtartama alatt a kritikus pontokon fellépő zajterhelés meghatározása vagy célirányosan elhelyezett mérőműszerek segítségével vagy a társaság által működtetett zajterhelést modellező szoftver segítségével végzett számítások útján lehetséges.
- [65] A Hungaroring Sport Zrt. előkészítő iratában kifejtette, hogy a pályát az R. által biztosított „felmentési rendszerben” üzemelteti. A megküldött – és a fentiek szerint mért, illetve számított – adatok tanúsága szerint 2016-ban 21 nap, 2017-ben 16 nap (amelyből 1 nap elérte a 70 dB határértéket), 2018-ban eddig 20 nap esett a felmentést megalapozó zajszint-tartományba. Az adatok 2–3 napos eseti rendezvények éves összesítéséből származnak.
- [66] 1.3. A korábbi és a módosítást követő szabályozás ismertetését követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a módosítással megállapított, sérelmezett szabályozás előidézett-e, és ha igen, milyen irányban, változott a versenypálya hatásterületén. Ennek érdekében értékelni kellett a szabályozásba bevezetett új garanciális elemeket, a határértékek változását és az egyéb körülményekben bekövetkezett változásokat.

- [67] Az értékelés során figyelemmel kellett lenni arra, hogy a környezetvédelem jelen eljárással érintett területén – hasonlóan a víz és a levegő minőségének védelméhez, avagy a rezgésvédelem területéhez – a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. Ténylegesen ezek szorítják keretek közé a környezetterhelő tevékenységet. Zaj esetében a zajvédelmi határértékek jogi rögzítése testesíti meg a szabályozás anyagi jogi magját. A védelem fókuszpontjában tehát a zaj korlátozott szintje áll. A határérték azonban nem önmagában, hanem számos egyéb anyagi jogi és eljárási jellegű – például szervezeti és adminisztratív – rendelkezéssel együtt érvényesül annak érdekében, hogy a határérték betartása a gyakorlatban megvalósuljon.
- [68] A határértékeken kívüli egyéb rendelkezések terheesebbé vagy szigorúbbá tétele automatikusan nem befolyásolhatja a határérték emelésének megítélését akkor, amikor az eldöntendő kérdés az, hogy csökkent-e a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított védelmi szintje a korábbiakhoz képest. Azért nem, mert az emelt határértéken kibocsátott zaj nem lesz halkabb az egyéb anyagi jogi rendelkezések ellenére sem. Az is megállapítható azonban, hogy a határérték emelése nem minősíthető automatikusan a védelmi szint csökkentésének. Ilyen esetben fokozott óvatossággal kell azt megítélni, hogy a határérték emeléséből következő növekvő környezetterhelés lehetőségét a szabályozás egyéb anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályai megfelelően ellensúlyozzák-e.
- [69] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor arra is rámutat, hogy a visszalépés értékelése nem pusztán számszaki elemzést igényel. A kibocsátási határérték kiemelt jelentősége és az óvatosság elve ellenére az adott esetben akár az is megállapítható, hogy a jogszabályi módosítások összességükben nem csökkentették a védelmi szintet, jóllehet a határérték számszerűen emelkedett.
- [70] Az előbbiek értelmében a határérték-megállapításhoz kapcsolódó kiegészítő rendelkezések közül a monitoring rendszer működtetésének, az éves adatszolgáltatásnak a kötelezettsége és az előzetes bejelentési kötelezettség bevezetése nem volt olyan tényezőnek minősíthető, amely alkalmas a határérték-emelés ellensúlyozására. Ezek az adminisztratív szabályok ugyanis nem befolyásolják a környezetterhelés szintjét. Funkcionális szerepük a határértékek megtartására, a zajkibocsátó jogszerű működésének kontrolljára koncentrálódik, azaz arra, hogy az új, opcionálisan alkalmazott rezsimet betartsa a pálya üzemeltetője. Emiatt nem minősíthetők kompenzáló rendelkezéseknek.
- [71] További szempontként mutat rá az Alkotmánybíróság arra, hogy a kibocsátási határértékekkel kapcsolatos alkotmányossági felülvizsgálat során a szabályozás szerinti maximális zajkibocsátás körülményeiből kell kiindulni. A határérték jogi jellegéből ugyanis az következik, hogy a kibocsátó a rögzített szintig jogszerűen terheli a környezetet, még akkor is, ha ez nem következik be minden naptári napon. A határérték jogi jellegéből továbbá az is következik, hogy a környezetterhelést szükséges igazítani a felső határhoz és nem fordítva. A támadott norma kapcsán annak megítélése, hogy a védelmi szint csökkent vagy sem, a felső határt elérő terhelési szint vizsgálata alapján lehetséges. A versenypálya állandó létesítmény, amelynek területén üzemi és szabadidős zajforrások a szabályozási környezet előírásainak megfelelően – leszámítva a felmentéssel érintett számú napokkal egyező időtartamú kötelező szünetet – akár folyamatosan működhetnek. A szabályozás nem tiltja, hogy általában 5 dB-el hangosabban, továbbá a felmentési rendszerben meghatározott napszakban kiemelkedő hangerővel összefüggő negyven napig folyamatosan zajt bocsássonak ki a versenypályán működő zajforrások. Ezért nincs hatással a szabályozás minősítésére, hogy az üzemeltető választhat az általános és a különös szabályozás között, mint ahogyan az sem, hogy az üzemeltető nem mindig meríti ki a zajkibocsátási mozgásterét. A kérdés az, hogy ha a különös rezsimet választja, akkor összességében csökken-e a védelmi szint az új szabályozás követésekor.
- [72] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá azt is, hogy a sérelmezett rendelkezések szabályozási tárgya maga „a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj”. Azaz az R. módosított rendelkezései nem a versenypályán, rendezvény közben észlelhető zajt, hanem a versenypálya hatásterületén érzékelhető zaj szintjét szabályozzák. Ebből következőleg a versenypályán, rendezvény közben nem jogszerűtlen, ha az R. különös szabályait lényegesen meghaladó zajszintet mérnek, ezzel egyidejűleg azonban – megfelelő védőintézkedések kialakítása révén – a versenypálya hatásterületén a határértékek érvényesülnek. Megjegyzendő, hogy véderdő létesítésével vagy védőfal emelésével nem ellensúlyozható a határérték emelése. Ez azért van így, mert a zajvédelmi határérték a hatásterületen az R.-ben rögzített módszertan szerint mért zaj maximumát határozza meg. Ha tehát a falusias, kisvárosias területen a felső érték 50 dB-ről 55 dB-re vagy 70 dB-re emelkedik, akkor olyan erdőre vagy falra van szükség, ami a megemelt határérték alatt tartja a zajszintet a mért ponton, azaz azt biztosítja, hogy az 55 dB-es vagy a 70 dB-es szint fölé nem emelkedik a zaj, nem pedig azt biztosítja, hogy az eredeti 50 dB fölé nem emelkedik a zajszint.

- [73] A normakontroll eljárás tárgya összességében tehát nem a versenypálya területén mérhető, átmeneti, eseti rendezvények zajkibocsátása, és nem a versenypálya versenynaptárához igazodó, tényleges zajterhelésének az értékelése. A normakontroll eljárás tárgya a hatásterületen maximális zajkibocsátási potenciált jelentő határértékszabály, amely az egyéb szabályozási elemek függvényében még jogszerűnek minősülhet az R. módosítás előtti rendelkezéseihez képest, hiszen az Alkotmánybíróság fentebb leszögezte, hogy a visszalépés értékelése nem pusztán számszaki elemzést igényel.
- [74] Az Alkotmánybíróság vizsgálta azt is, hogy mi választja el a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatot a jelen ügytől. Az Alkotmánybíróság legutóbbi döntése, amely alkalmi rendezvények zajvédelmi szabályozásával volt kapcsolatos, ugyanis azt állapította meg – hivatkozva a földművelésügyi miniszter adott ügyben tett állásfoglalására és az Egészségügyi Világszervezet anyagaira –, hogy az Alkotmánybíróság nem tudja tudományosan igazolt tényként kezelni a rövid távú (8 nap/rendezvény) zajkitettség egészségkárosító hatását, ebből következően az elért védelmi szinttől való visszalépést. A határozat azt is kifejtette, hogy „[a]z Alkotmánybíróság által megismert információk alapján a csekély mértékben és rövid átmeneti időre megnövelt zajkitettség halláskárosodással oksági összefüggésbe nem hozható, s ilyen oksági összefüggést alátámasztó érv a szélesebb értelmű egészségkárosodás körében sem merült fel. Mindezek miatt az elért védelmi szinttől való visszalépés – mint az indítványozó által állított alaptörvény-sértés alapja – sem állapítható meg” [3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [48]]. Az alkalmi rendezvények zajkibocsátásával kapcsolatos alkotmányossági vizsgálat – a fentebb kifejtett okokból – nem esik egy tekintet alá az üzemi és szabadidős létesítményektől származó, hosszú időszakra vonatkozó zajvédelmi szabályozás alkotmányossági vizsgálatával.
- [75] Az előbbi határozatban a testület rövid időtartamú, eseti rendezvények zajkibocsátását ítélte meg. Ezzel szemben a jelen eljárás tárgyát képező zajkibocsátási szabály állandó, üzemszerű működést tesz lehetővé a versenypályán az év minden napján, ami zajjal jár. Az R. tárgyi hatálya a jogalkotó által – a tényleges versenynapok számától független – az üzemi, szabadidős létesítmények egyik altípusának minősített versenypálya potenciálisan folyamatos zajkibocsátása, amely éppen az üzemszerűség, azaz a folyamatoság miatt kifejezetten involválja az (emberi) életfeltételek védelmének szükségességét. Mindemellett utalni kell arra is, hogy a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatban a testületi döntés a rövid időtartamú rendezvények 65 dB-t meg nem haladó zajkibocsátásra vonatkozott, míg a jelen ügyben a 70 dB zajterhelést is elérő, akár folyamatos 40 napos üzemszerű működés a megítélés tárgya.
- [76] A fenti ügyben tehát azt állapította meg az Alkotmánybíróság, hogy a rövid távú alkalmi rendezvények emelkedett szintű zajkibocsátása oksági összefüggés hiányában nem minősül visszalépésnek az Alaptörvény XXI. cikkének a hatálya alatt és nem sérti az Alaptörvény XX. cikkét sem. Ezeket a megállapításokat arra összpontosítva tette az Alkotmánybíróság, hogy a zaj miként hat az emberi hallásra (egészségre), és hogy a fenti ügyben a jogvita olyan alkalmi rendezvényekhez kapcsolódott, amelyekből évente egyet-egyet tartanak az adott területeken. Az Alkotmánybíróság korábbi döntése nem tért ki arra, hogy miként ítélandó meg az a helyzet, amelyben ugyanazon területen egymásután számos alkalmi rendezvényt tartanak vagy tarthatnak akár éveken keresztül folyamatosan. Ezzel szemben az Alkotmánybíróság ismét rámutat arra, hogy a jelen ügyben nem alkalmi rendezvények zajkibocsátására vonatkozó normatív szabályozást vizsgált felül, hanem – amint arra fentebb már utalt – olyan jogi szabályozást, amely egyfelől lehetővé tesz egy általános, 5 dB-es emelést, másfelől egy kiemelkedő zajterhelést 40 napon keresztül. Megjegyzendő az is, hogy a bírói indítvány az Alaptörvény XX. cikkét nem hívta fel, ezért az egészségkárosító hatás elemzése ebben az ügyben nem állhat az előtérben.
- [77] Az időtartamban, a szabályozás tárgyában és a felhívott alapjogokban rejlő eltérés miatt a jelen eljárásban nem lehetett irányadónak tekinteni az Alkotmánybíróság 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatában lefektetett érvelést, mert az a zajvédelmi határértékek rövid távú (legfeljebb 8 nap/rendezvény) növelésére vonatkozott, alkalmi rendezvények esetében.
- [78] 1.4. Ezen megfontolásokat követően megállapítható, hogy a sérelmezett szabályozás tartalmaz olyan elemeket, amelyek alkalmasak a terhelési határértékek emelésének ellensúlyozására. Ezek közé sorolandó az éjszakai korlátozás, a nappali időszak hosszának a mérséklése és az is, hogy a felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon nem üzemeltethető környezeti zajforrás. A számszaki változásokat és az előbbi szabályozási elemeket összességükben kellett megítélni.
- [79] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a konkrét esetben az előbbi három tényező együttesen nem ellentételezi azt, hogy a támadott rendelkezések lehetővé teszik 8 és 20 óra között az év minden egyes napján

az 5 dB-lel megemelt zajkibocsátást. Különösen nem ellentételezik a felmentéssel érintett napokra vonatkozó értékeket, amelyek jóval magasabbak, mint az általános szabályok, és amelyek megszakítás nélkül, akár összefüggő 40 napon keresztül is kihasználhatók. Emlékeztet ugyanis az Alkotmánybíróság arra, hogy a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. A zaj emelt szintjének a folyamatossága kiemelten terheli a környezetet. Nem mellőzhető az a körülmény sem az értékelésnél, hogy a 40 napon belül a zajterhelés akár 10 napon keresztül megszakítás nélkül elérheti a 70 dB-t is. Más megítélés alá eshetne – ahogyan a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatban esett is – a komplex vizsgálatban az a szabályozás, amely nem a versenypálya állandó nappali hatásterületen mérhető zajkibocsátására vonatkozna, hanem a versenypálya eseti rendezvényeire, azok jellemzőihez igazodna általános emelés nélkül. Ekkor ugyanis az emelt szintű és folyamatos zajterhelés veszélye nem szerepelne a komplex vizsgálatban.

- [80] A szabályozás valamennyi elemének figyelembe vételével elvégzett, komplex vizsgálat alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zajterhelési szabályozás visszalépést jelent a 2016. február 1. előtt hatályban volt rendelkezésekhez képest. Összességében tehát a zajjal mint környezeti ártalommal szembeni védelmi szint csökkent. Nem rövid távú csökkentésről van szó, hiszen az év egészére vonatkozik a sérelmezett szabályozás, amit tovább súlyosbít a felmentési rendszer.
- [81] 2. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alkotmány 18. §-án alapuló érvek, jogelvek és alkotmányossági összefüggések felhasználhatók az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését érintő alkotmányossági kérdések megválaszolásához {lásd először: 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; megerősítette például: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [90]}. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alapjog védelmi szintjét, hanem lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal a környezetvédelmi értékrendet és szemléletet továbbfejlesztette {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]; legutóbb megerősítette: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [82] 2.1. Ezek tükrében az Alkotmánybíróság először azt vizsgálta, hogy a zajvédelmi szabályozás módosítása az Alaptörvény XX. vagy XXI. cikke hatálya alá tartozik-e. Ahogyan azt korábbi döntésében megállapította, a jogalkotó törvényi és rendeleti szintű szabályozásban rendelkezik a zaj elleni védelemről, többek között a megengedett zajszintek meghatározásával. Az államnak ez a szabályozási és közigazgatási jogalkalmazási kötelezettsége a legszorosabb összefüggést az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével mutatja {3075/2016. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [26]}. Az R.-ben szabályozott zajvédelmi határérték emelését tehát az egészséges környezethez való jog tartalma alapján szükséges megítélni.
- [83] Hangsúlyozandó, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggésben akként fogalmazott, hogy az ugyan „nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat (államcél), hanem az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának része, amely az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami köteletséget külön alkotmányos jogként nevesíti” {48/1998. (XI. 23.) AB határozat, ABH 1998, 333, 343., idézi a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}.
- [84] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a környezet védelmének kötelezettségét (a korábbi Alkotmány rendelkezéseit meghaladóan) immáron az állam és mindenki számára rögzíti. Az Alaptörvény P) cikkéből pedig a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára vonatkozó abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [30]–[32]}.
- [85] Szükséges figyelemmel lenni arra, hogy az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érdékazonosság miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének a tartalma a környezethasználat, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás körében, továbbá az Alaptörvény XX. cikke is, hiszen az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az „egészséges környezet” biztosításáról rendelkezik, és egyúttal meghatározza ezzel a fordulattal az alapjog tárgyát is. Az élet minőségét a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül, és az nem szűkíthető le kizárólag az emberi életre.
- [86] A hivatkozottak értelmében az alapjogi jogviszony alanya „mindenki”, azaz minden ember, kötelezettje az állam, tartalma szerint pedig az intézményvédelmi oldal túlnyomó és meghatározó. Eszerint a környezethasználat elfogadható mértékét jogszabályok, eljárási és szervezeti garanciák megalkotásával az állam kötelezettsége

meghatározni. Az állami intézményvédelmi kötelezettség tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása.

- [87] 2.2. Az egészséges környezethez való jog tartalmi kérdéseire a korábbiakban is hozzátartozott a visszalépés tilalmának az intézménye. Amíg azonban a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta és ezt elsősorban az Alkotmánybíróság gyakorlata töltötte ki tartalommal, addig az Alaptörvény hatályba lépését követően immáron közvetlenül az Alaptörvényből következik az alkotmányozó azon akarata, miszerint az emberi életet és létfeltételeit oly módon kell védeni, hogy azt a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. {28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}. A visszalépés tilalmát az Alkotmánybíróság az elővigyázatosság és a megelőzés elveivel immár egységben értelmezi. Érvéle szerint a visszalépés tilalma a P) cikk (1) bekezdésének, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésének tartalmaként azt a követelményt rögzíti, „hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is, hiszen »a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg«” {legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. Ezen tartalmi megközelítést tehát az egészséges környezethez való jog korlátozásának vizsgálata során érvényesíteni kell az alábbiak értelmében.
- [88] A visszalépés tilalma a környezethez való jog dogmatikai fogalmaként már a magyar alkotmánybírósági gyakorlat kezdetén kialakult [előszőr: 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1997, 133, 140.] és az Alaptörvény hatálya alatt is töretlenül érvényesül {3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; 3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [89] A visszalépés tilalma mint szabályozási zsinórmérték indokát és lényegét az Alkotmánybíróság a következőkben jelölte meg: „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, ekként az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel lehetséges csak a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása” {legutóbb: 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [90] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatának a részét képezi az a tartalmi követelmény, hogy a környezetvédelem egyszer már elért védelmi színvonal ne csökkenjen, amit az ún. *non-derogation* elv juttat kifejezésre. A fentiek alapján hangsúlyozandó, hogy a visszalépés tilalmát a környezetvédelem és a természetvédelem vonatkozásában egyaránt abból a megállapításból vezette le a testület, hogy a visszalépés, a védelem csökkentése visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg, amelyeket az (egészséges) élet alapjainak a megőrzése érdekében meg kell előzni.
- [91] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvényre visszavezethető *non-derogation* elve csak azt a visszalépést tiltja, amelyből következhet a természet vagy a környezet orvosolhatatlan károsodása. Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkeztéhez. A természeté azonban akár rövidtávon is végbemeget. Ez a különbség tehát a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését.
- [92] A visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak. A hosszú időszakon keresztül érvényesülő folyamatos zajkibocsátással szembeni védekezés csökkentése – az elővigyázatosság, illetőleg a megelőzés elveire tekintettel – ezek közé tartozik.
- [93] Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató, alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai értelmében „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]”. Az igazolásnak kétséget kizárónak kell lennie a testület döntésének értelmében: „[a]mennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát” (Indokolás [20]–[21]).

- [94] Ebből egyrészt az következik, hogy a környezetvédelmi szabályozás módosításakor a viszonyítási pont a normával korábban lefektetett védelmi szint, nem pedig a környezet érintetlen, eredeti állapota és nem is a tudományosan esetlegesen igazolható elvárt színvonal. Másrészt az következik, hogy az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjog-korlátozási teszt szerint. A testület értelmezésében „[a] környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy 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” {összefoglaló jelleggel: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [95] A visszalépés tilalma tehát nem automatikusan, hanem funkciója szerint érvényesül. Vizsgálendő, hogy megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben, a visszalépés a XXI. cikk (1) bekezdésének a hatálya alá tartozik-e, végül az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének függvényében vizsgálni kell a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás alkotmányosságát.
- [96] 2.3. A fenti kérdések megválaszolásához arra szükséges emlékeztetni, hogy „[a] visszalépés tilalma egyaránt kiterjed a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozásra, hiszen ezek együttesen biztosíthatják csak az elv maradéktalan, az Alaptörvényből következő érvényesülését. [...] Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, mely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti” {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]}.
- [97] Az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése az Alkotmánybíróság számára is irányadó, ennek megfelelően tudományos igazság kérdésében az Alkotmánybíróság sem jogosult dönteni, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak. Az Alaptörvény értelmében tehát az alkotmánybírósági eljárás nem irányulhat arra, hogy a tudományos oldalról vitatott vagy vitatható kérdésekben állást foglaljon {3292/2017. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [23]}. Erre azonban jelen ügyben nincs is szükség az egészséges környezethez való alapjog alkotmányjogi érvényesítéséhez. A sérelmezett szabály alkotmányossági felülvizsgálatához elegendő elhelyezni az alapjog értelmezési tartományában a zajszennyezést. Ahogy azt a nemzetközi szakirodalom (lásd például: Helmut Strasser – Johannes Hesse: *Lärmbekämpfung im Betrieb* in: *Personal: Mensch und Arbeit im Betrieb*, 1988/10. 402), az Egyesült Nemzetek Szervezetének és szakosított szervének több dokumentuma (lásd például: UN A/CONF.48/14/Rev.1: Report of the United Nations Conference on the Human Environment: Action Plan for the Human Environment Recommendation 2, Stockholm, 1972.; az Egészségügyi Világszervezet honlapjáról letölthető tanulmányok: www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/noise/publications), valamint az Európai Unió intézményei által megalkotott jogszabályok (lásd például: az Európai Parlament és a Tanács 2002. június 25-i 2002/49/EK irányelve) is igazolják, a zaj mint környezethasználat jogszabályi korlátozása széles körben elfogadott. A magyar jog is évtizedek óta határértékek közé szorítja a zajterhelést.
- [98] A zajvédelem tehát az értelmezési tartományon belül található, azaz a környezetvédelem egyéb területeivel azonos sorban helyezkedik el az alapjogi védelem továbbfejlesztett értékrendszerében. Ezen az alapon már elvégezhető a zaj elleni védelemre szolgáló jogintézmények alkotmányossági felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó alkotmányossági kérdés ugyanis a védelem intézményesített, azaz jogszabályokkal biztosított szintje csökkentésének a megítélése, nem pedig a zajjal kapcsolatos szakmai-tudományos ismeretek igazolása vagy cáfolása.
- [99] A fentiekből az következik, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének védelmi köréhez tartozik a zajszennyezéssel szembeni védelem, ezen belül is a környezetvédelmi jogszabályokkal már biztosított zajvédelem. A környezetvédelmet szolgáló jogintézmények visszalépésnek minősülő korlátozására más alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényesítése érdekében (szükségesség) és arányos mértékben kerülhet sor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően.
- [100] Az egészséges környezethez való jog alanyi jogi tartalma tehát a visszalépés tilalmában ragadható meg. A tilalom nem automatikusan érvényesül, hanem csupán annak a korlátozásnak az alkotmányossága kérhető számon a jogszabályon, amely nem igazolható másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényre juttatásával, és amely

az egészséges környezethez való jog szempontjait aránytalan meghátrálásra kényszeríti [lásd legutóbb: 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [21]].

- [101] 3. Az Alkotmánybíróság áttekintette azokat a szempontokat, amelyekkel igazolható a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályáktól származó zaj terhelési határértékeinek megemlése. Ezek között az Alkotmánybíróság kizárólag azokra lehetett figyelemmel az alkotmányossági felülvizsgálat során, amelyek valamely alapvető joga vagy alkotmányos értékre visszavezethetők.
- [102] 3.1. A környezetvédelem jogszabályokkal elért szintjének csökkentésével szembeállítható alkotmányos jogok és értékek beazonosítása érdekében az Alkotmánybíróság figyelemmel volt a Kvt. 110. § (6a) bekezdése miniszteri indokai közt megfogalmazott azon törekvésekre, amelyek szoros kapcsolatba hozhatók a zajvédelmi szabályozás módosításával. Annak ellenére ugyanis, hogy a törvényi szabályt nem a földművelésügyi miniszter, hanem az Országgyűlés alkotta meg, az R. 1. melléklet 2. pontja a Kvt. 110. § (6a) bekezdéséhez illeszkedő jogalkotói szándéokra fűzhető fel a következők miatt. Az R. megalkotására a Kvt. adott felhatalmazást. Kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények közé sorolandó több olyan esemény is, amelynek a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya ad otthont Magyarországon. Kétség kívül ilyen például a Formula-1 Világbajnokság Magyar Nagydíj. A Kvt. 110. § (6a) bekezdésének alkalmazási hatálya azonban nem korlátozódik a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya által keltett zaj megítélésére. Minden egyes jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény zajkibocsátására vonatkozik. Ezzel szemben az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai kizárólag a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya tekintetében alkalmazandók. Ahogyan a jelen határozat indokolásának IV.1. pontja (Indokolás [39]–[43]) idézi, a Mód.tv. a közérdekkel magyarázza a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények zajkibocsátásával kapcsolatos módosítást.
- [103] Az Alkotmánybíróság figyelembe vette továbbá a földművelésügyi miniszter állásfoglalásában szereplő indokokat. A miniszteri indokolás szerint a támadott szabályozás – azon túl, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését szem előtt tartja – tekintettel van a nemzetgazdasági, az önkormányzati és a helyi lakossági érdekekre, különösen pedig az életminőségre, a vendéglátásra, és a szálláshelyi-szolgáltatásra.
- [104] Az indokolás IV. 1. pontjában (Indokolás [39]–[43]) írtakból és az előbbiekből a következő megállapítások vonhatók le a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működésére és az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében elismert alapjog korlátozására nézve.
- [105] A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése kedvezően hat az idegenforgalomra, az autósportra, Magyarország hazai és nemzetközi megítélésére, hasznos nemzetgazdasági hozadékai is vannak, mint például az, hogy az adóbevételek – így különösen a helyi idegenforgalmi adó és az általános forgalmi adó – növelését eredményezi. Lényeges figyelemmel lenni továbbá arra, hogy rendelkezésre állnak a versenypálya által nyújtott különleges szolgáltatások (kiemelkedő versenyek) az ország területén, azokat 1986-tól kezdődően az érdeklődők tömege látogathatja belföldről és külföldről egyaránt. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése az ágazati politikák rendszerint változékonny cél- és eszközrendszerén belül akár kifejezetten értékes helyen is szerepelhet a mindenkori kormányzati törekvéseknek megfelelően.
- [106] Mindezen szempontok azt támasztották alá, hogy a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működése Magyarországon közérdek. Ennek megfelelően egyrészt azt kellett megvizsgálni, hogy a zajvédelem csökkentésével szembeállítható-e a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működésében rejlő közérdek a fenti tartalommal; másrészt azt, hogy igazolható-e a visszalépés a vállalkozáshoz való joggal.
- [107] 3.2. Az első kérdéskör kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a fentiekben részletezett tartalmú közérdekre – azaz a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működésében rejlő aktuális és igazolt közérdekre – való hivatkozás önmagában nem ad alapot az egészséges környezethez való jog korlátozására. Az egészséges környezethez való jog korlátozása klasszikus módon, valamely alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényre juttatása érdekében, arányosan és a korlátozás legenyhébb eszközének alkalmazásával hajtható végre. A Mód.tv. miniszteri indokolásában hivatkozott, alapvetően és végső fokon gazdasági érdekeket képviselő közérdek, miszerint hasznos, hogy Magyarországon nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működik, nem éri el az Alaptörvényben védett értékek szintjét, és nem vezethető vissza az Alaptörvényben elismert és az egészséges környezethez való joggal szemben érvényesíthető másik alapjogra.

- [108] Nem azonosítható be ugyanis olyan alaptörvényi rendelkezés, amely például a tradicionális állami funkciókban rejlő közérdekekhez hasonló megítélésűvé tenné a pálya működését. A közrend és a közbiztonság fenntartásában, vagy éppen a közegészségügy működtetésében a közösség érdeke oly módon nyilvánulhat meg az adott esetben, amely a konkrét közérdeket alkotmányos érték rangjára emeli, vagy levezethetővé teszi valamely Alaptörvényben biztosított jogból. Az Alkotmánybíróság például az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésére, XV. cikk (5) bekezdésére és XVI. cikk (1) bekezdésére alapította a közérdek alkotmányos rangra emelését a következő módon: „[a] dohányzás fiatalok körében történő visszaszorítása és ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép-illetve hosszútávon történő javítása nem csak a trafiktörvény szabályozásban megjelenő kiemelt közegészségügyi cél, de a fent említett alapjogok védelmét szolgáló alkotmányos (köz)érdek is” [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]]. Ennek megfelelően biztosított a közérdek alaptörvényi háttere, így az alkalmas az egészséges környezethez való joggal történő ütköztetésre.
- [109] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint közérdekből a tulajdonhoz való jog korlátozható [lásd először: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993, 380–382; legutóbb: 3238/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [60]]. Ez pedig arra vezethető vissza, hogy az Alaptörvény értelmében a tulajdon társadalmi felelősséggel jár és szintén az Alaptörvényre visszavezethetően a tulajdon közérdekből kisajátítható.
- [110] 3.3. Az Alkotmánybíróság a szükségesség és arányosság kritériumrendszerében vizsgálta azt is, hogy a támadott szabályozás, amely korlátozást, azaz visszalépést jelent a zajvédelemben, igazolható-e a vállalkozáshoz való alapjoggal. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya mindenkori működtetése ugyanis vállalkozási tevékenységnek minősül, amelynek folytatása zajjal terheli a környeztet.
- [111] Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése alapvetésként rögzíti, hogy „Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”. A XII. cikk (1) bekezdésének első mondata úgy szól, hogy „[m]indenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”
- [112] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást [54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341–342.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [155]]. Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott már, hogy »[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne« [282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [161]]. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. [...] A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív)” [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [28]].
- [113] E megállapításokból arra a következtetésre jutott az Alkotmánybíróság, hogy a dohánytermékek kiskereskedelmi tevékenységének a folytatása a vállalkozáshoz való alapjog által védett, amelyet azonban a hivatkozott ügyben támadott szabályozás szükséges és arányos módon korlátozott [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30]–[31]]. Ezért a fiatalok dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvénnyel szembeni panaszt az Alaptörvény XII. cikke körében (is) elutasította.
- [114] Az Alkotmánybíróság a gyakorlatában az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből és a XII. cikk (1) bekezdéséből kifolyólag a vállalkozási tevékenység korlátozását is az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján vizsgálta. Másrészt: a kifejtett vállalkozói tevékenységet is alkotmányos védelemben részesítette. Így az egészséges környezethez való joggal szembeállítható a pálya működtetésében megnyilvánuló vállalkozáshoz való alapjog. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az egészséges környezethez való jog korlátozására (a visszalépésre) a vállalkozáshoz való jog érvényesülése érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor.
- [115] A szükségesség körében a testület megállapította: a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkciója szerint nemzetközi autó- és motorversenyek megrendezésére rendeltetett azzal, hogy ezen kívül más (hazai) versenyek és rendezvények helyszíneként is szolgál, illetve szolgálhat. Az ilyen események értelemszerűen zajforrások üzemeltetésével párosulnak. A támadott zajvédelmi szabályozás tehát akkor, amikor az általános

- szabályokhoz képest magasabb zajkibocsátást enged korlátozó elemek (éjszakai korlátozás, nappali időszak korlátozása, felmentési rendszer ellentételezése, monitoring rendszer alkalmazása, adatszolgáltatás, előzetes bejelentés) előírása mellett, lényegében a pálya üzemeltetését biztosítja. Az ilyen rendezvények rendszerint a szokásosnál magasabb zajkibocsátással járnak. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a zajvédelmi szabályozásban való visszalépés szükségesnek minősült a vállalkozáshoz való jog érvényesülése érdekében.
- [116] Az Alkotmánybíróság vizsgálta a korlátozás arányosságát is. Ezzel kapcsolatban tekintettel volt mindazon szabályozási elemre, amelyet az indokolás V.1. pontban (Indokolás [68]–[92]) részletesen bemutatott és az előbbi bekezdésben röviden felsorolt. Ezek összességükben megalapozták azt, hogy az opcionálisan választható különös rezsim a környezet védelmének szintjében visszalépésnek minősüljön. Az egészséges környezethez való jog és a vállalkozáshoz való jog viszonylatában a kérdés a következőképpen merül fel. A támadott szabályozás, amelynek szükségességét fentebb megállapította a testület, arányos mértékben korlátozza-e a zajvédelem jogszabályokkal már biztosított szintjét a vállalkozáshoz való jog érvényesítése érdekében. Az arányosság mérlegelése során tekintettel kell lenni arra a követelményre, amely szerint a korlátozás a legenyhébb eszközök alkalmazásával hajtható végre. Az Alkotmánybíróság nem azt vizsgálta tehát, hogy miként kellett volna végrehajtani a szükséges korlátozást, hanem azt, hogy a jogalkotó által alkalmazott megoldás arányos-e. A lehetséges megoldások közti választás a jogalkotó feladata és felelőssége.
- [117] Emlékeztet az Alkotmánybíróság arra, hogy a sérelmezett normák nem igazodnak a versenypályán megrendezendő események sajátos jellemzőihez. A versenyek egyfelől nem fedik le az év minden napját, szemben az általános 5 dB-es emeléssel. Másfelől a versenynapokon előre meghatározott időrend szerint periodikus a zajkibocsátás, ellentétben a felmentési rendszer egybefüggő 40 napos szabályával, amelyet egyebekben az elmúlt évek tényadatai sem igazolnak vissza. Az egészséges környezethez való jog korlátozása ezért nem áll arányban a vállalkozáshoz való jog érvényesítéséből levezethető szükségességgel. A jogalkotó tehát nem a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközök közül választott ki egyet, hanem egy azokon aránytalanul túlterjeszkedőt intézményesített. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkcionális működtetése ugyanis nem követeli meg, hogy – ha a pálya működtetője úgy dönt – akár minden nap 5 dB-el magasabb, a felmentési rendszerben pedig akár 40 napon keresztül folyamatosan jóval magasabb zajkibocsátásra kerüljön sor.
- [118] Megjegyzendő az is, hogy Hungaroring Sport Zrt. tőkeemeléséhez szükséges előirányzat-átcsoportosításról szóló 1657/2016. (XI. 17.) Korm. határozat 1. pontja szerint a Kormány „egyért a Hungaroring Sport Zártkörűen Működő Részvénytársaság részére történő forrásjuttatással a zajvédelmi intézkedések teljesítése, a zajterhelés monitorozásához szükséges feladatok, beruházások [...] érdekében” a költségvetési előirányzatok átcsoportosításával. A jogalkotó előtt tehát ismert a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya által okozott zajterhelés problémája, amelyet kezelhetőnek ítélt a környezetvédelem jogszabályokkal már biztosított szintjének az aránytalan csökkentése nélkül is.
- [119] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a zajvédelem elért szintjében való visszalépés szükséges volt a vállalkozáshoz való jog érvényesítése érdekében, az aránytalanul minősül, mert a jogalkotó nem a legenyhébb korlátozó megoldások egyikét alkalmazta.
- [120] 3.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai sértik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, mert a zajvédelem jogszabályokkal már biztosított szintjét úgy csökkentették az üzemi és szabadidős zajforrások egyik típusa vonatkozásában, hogy a csökkentés arányossága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján nem volt alátámasztható.
- [121] 4. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következőkről rendelkezett.
- [122] 4.1. Az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálatot követően elutasította a Kvt. 110. § (6a) bekezdésével szemben előterjesztett kérelmet, mert az nem sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése részét képező bírósághoz fordulás jogát.
- [123] Megállapította azonban, hogy az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjai sértik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, mert az abban meghatározott feltételrendszer a versenypálya hatásterületen mérhető folyamatos, üzemi jellegű zajkibocsátására vonatkozott ahelyett, hogy a versenypálya eseti rendezvényeire, azok jellemzőihez igazodott volna, általános emelés nélkül. Emiatt az Alkotmánybíróság 2018. december hó 31. napjával megsemmisítette ezeket a pontokat az Alaptörvény 24. cikk (3) bekezdés a) pontja alapján, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja szerinti hatáskörét gyakorolva.

- [124] A *pro futuro* megsemmisítést arra tekintettel rendelte el az Alkotmánybíróság az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján, hogy a jogalkotó számára kellő időt biztosítson ahhoz, hogy az alaptörvény-ellenesség konzekvenciáit levonva megtegye a szükséges finanszírozási, illetve szabályozási intézkedéseket. A megsemmisítés napjának a meghatározása összhangban áll azzal a megállapítással, hogy a környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő.
- [125] 4.2. Az Alaptörvény 24. cikk (4) bekezdése lehetővé teszi az Alkotmánybíróság számára, hogy a jogszabály felülvizsgálni nem kért rendelkezését megvizsgálja, és szükség esetén megsemmisítse, ha az a felülvizsgálni kért jogszabályi rendelkezéssel szoros tartalmi összefüggésben áll.
- [126] A jogbiztonság érdekében az Alkotmánybíróság 2018. december hó 31. napjával megsemmisítette az R. azon szabályait is, amelyek az R. 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjaival szoros tartalmi összefüggésben álltak, illetve amelyek alkalmazhatatlanok ezen pontok nélkül.
- [127] A megsemmisítés következtében az R. 2/A. § (1) bekezdése a következő szöveggel marad hatályban:
- „2/A. § (1) A környezetvédelmi hatóság a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályák zajkibocsátási határértékét az üzemeltető kérelmének megfelelően
- a) az 1. melléklet 1. pontja szerinti zajterhelési határértékből kiindulva állapítja meg.”
- [128] Az R. 2/A. §-ának többi bekezdését az Alkotmánybíróság megsemmisítette.
- [129] Az R. 1. melléklet 1. pontjának bevezető mondata a következő szöveggel marad hatályban:
- „1. Az üzemi és szabadidős zajforrások zajterhelési határértékei a 2. § (3)-(4) bekezdésben foglalt kivételekkel”.
- [130] Az R. 1. melléklet 2. pontjának összes rendelkezését megsemmisítette az Alkotmánybíróság.

VI.

- [131] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre alkotmánybíró különvéleménye

- [132] A határozat rendelkező részének 1. pontjával és annak indokolásával nem értek egyet az alábbiak miatt.
- [133] 1. A nemzetközi licenccel rendelkező versenypályákra a R. 2016. február 1-ei módosítását megelőzően speciális szabály nem létezett, így a 2016. évi módosítás során nem egy már meglévő zajvédelmi kategória határértékét emelte meg a jogalkotó, hanem alkotmányos mulasztását pótolva megalkotta azt a rendelkezést, amely a WHO ajánlása szerint vette számba az egészségügyi hatásokat.
- [134] Ezért a szabályozás (mint arra fentebb utaltam: 1986 óta, a Hungaroring működésének megkezdése óta, versenypályára vonatkozó speciális zajvédelmi előírás nem létezett) nívumnak tekinthető, így visszalépésről sem beszélhetünk, melynek okán jelen határozatnak a visszalépés arányosságát illető mérlegelése értelmezhetetlen.
- [135] 2. Az Alkotmánybíróság – feltéve, hogy komolyan veszi gyakorlatának következetességét – akkor sem állapíthatta volna meg a visszalépés aránytalanságát, ha elfogadnánk a többségi határozat azon álláspontját, miszerint a Forma 1 autóversenyzés egyszerű „szabadidős tevékenységnek” tekintendő, amely nem igényelt külön szabályozást.
- [136] Az Alkotmánybíróság ugyanis korábban az alkalmi rendezvények vonatkozásában már vizsgálta a R. 2. §-ának (4) bekezdését és a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatával elutasította az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló indítványt. Hivatkozott határozatában az Alkotmánybíróság egyebek mellett a következő megállapításokat tette: „A nemzetközi egészségügyi szervezet tanulmánya rámutat, hogy epidemiológiai vizsgálatok 70 dB alatti állandó zajterhelésnek való kitétség esetén is sikertelenek voltak oksági összefüggés kimutatásában a zaj és az egészségkárosodás között (22. oldal). Ugyanitt azt a megállapítást is idézik, amely szerint egy élethosszig tartó 70 dB-nél valamivel kisebb zajkitétség sem okoz tartós halláskárosodást. [...] A WHO tanulmánya – valamint a jogalkotó hatáskörében eljáró miniszter álláspontja – alapján az Alkotmánybíróság nem tudja tudományosan igazolt tényként kezelni a rövid távú zajkitétség egészségkárosító hatását, ebből következően az elért védelmi szinttől való visszalépést” (Indokolás, [47]–[48]).
- [137] Ehhez képest jelen ügyben a többségi határozat azon az alapon áll, hogy az R., tehát ugyanezen jogszabály 2/A. §-a (1) bekezdésének és 1. mellékletének egyes rendelkezései – a jogalkotó által meghatározott szigorú korlátozó szabályok ellenére is – azért alaptörvény-ellenesek, mert naptári évenként legfeljebb 10 napra, illetve legfeljebb 30 napra (összesen tehát évente legfeljebb 40 napra) még a szintén időszakai korlátozással, mindössze 5 dB-el megemelt határérték túllépésére is lehetőséget adnak.
- [138] A mostani döntésével az Alkotmánybíróság tehát úgy tért el a korábbi gyakorlatától – és állapította meg a visszalépés aránytalan voltát –, hogy arra alkotmányjogilag releváns indoka nem volt.
- [139] 3. A jogalkotó – és nem utolsósorban a jogkereső közönség – orientálása szempontjából kifejezetten aggályosnak tartom a többségi határozatnak az Alaptörvény P) cikkére és a köztársasági elnök indítványa alapján (egy a tudomány álláspontja szerint is egészen más lehetséges következményekkel járó ügyben) a közelmúltban hozott 13/2018. (IX. 4.) AB határozatra történő hivatkozását. Ezzel a jelen döntés akarva-akaratlanul azt sugallja, hogy a vizsgált rendelkezést illetően akár a természet és a környezet védelmének elmulasztása miatti visszafordíthatatlan folyamat lehetősége merül fel. E hivatkozás pedig azzal a következménnyel is járhat, hogy a jelen ügghöz hasonló peres eljárásokban az Alaptörvény P) cikkére alapítva bármely, határértékeket és ahhoz kapcsolt garanciákat megállapító norma – az abban foglaltak tudományos megalapozottságától függetlenül – az Alkotmánybírósággal szubjektív alapon felülbíráltatható.
- [140] 4. Végül nem támogattam a többségi határozat rendelkező részének 1. pontját azért sem, mert annak indoklása alapján véleményem szerint nem állapítható meg, hogy mi az R. érintett rendelkezései megsemmisítésének az alkotmányos célja, és mit tartana az Alkotmánybíróság ennek alapján az Alaptörvénnyel összhangban álló szabályozásnak.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

[141] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
az aláírásban akadályozott
Dr. Dienes-Oehm Egon
alkotmánybíró helyett

[142] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

[143] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Varga Zs. András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2197/2017.

Megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 156. számában



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 15/2018. (X. 8.) AB HATÁROZATA

a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 6. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.476/2017. számú ügyben történő alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 6. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.
2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet 6. § (2) bekezdés első mondata a Kúria előtt folyamatban lévő Mfv.III.10.476/2017. számú ügyben, valamint bármely folyamatban lévő ügyben nem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Kúria – az Mfv.III.10.476/2017. számú perben, annak felfüggesztése mellett – egyedi normakontroll eljárást kezdeményezett az Alkotmánybíróságnál az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján.
- [2] A bírói kezdeményezésre okot adó ügy lényege szerint a felperes Ukrajnából Magyarországra települt át 2012. november 20-án. 2009. április 14-től 2015. június 30-ig az ukrán társadalombiztosítási szerv által megállapított öregségi nyugdíjban részesült. A magyar társadalombiztosítási szervnél 2015. július 1-jétől öregségi nyugdíj megállapítását kérte 2015. július 3-án előterjesztett igénybejelentésével.
- [3] 1.1. Az elsőfokú társadalombiztosítási szerv a 2015. december 30-án kelt határozatában 2015. július 1-jétől öregségi nyugdíjat állapított meg a felperes részére, akire a Magyar Népköztársaság és a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége között a szociális ellátás területén való együttműködés tárgyában Budapesten, az 1962. december 20-án kötött egyezmény kihirdetéséről szóló 1963. évi 16. törvényerejű rendelet (a továb-

biakban: Egyezmény) rendelkezései, továbbá az Egyezmény végrehajtásáról szóló 7/1964. (VIII. 30.) MüM rendelet (a továbbiakban: MüMr.) szabályai is vonatkoznak.

- [4] Az elsőfokú határozat indokolása szerint az irányadó rendelkezésekből – így különösen az Egyezmény 9. cikk (1)–(2) bekezdéséből, az MüMr. 6. § (2) bekezdéséből, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) releváns rendelkezéseiből és a Tny. végrehajtásáról szóló 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tnyvhr.) 14. § (10) bekezdéséből – az következik, hogy felperes esetében a szakmai átlagkereset összegét az általa leghosszabb ideig betöltött, szolgálati időként figyelembe vételre kerülő kereskedelmi szakértő (FEOR 3622) munkakörben foglalkoztatottak átlagkeresete alapján kell megállapítani. A 167 700 forintban megállapított átlagkereset alapulvételével számítva 147 010 forint öregségi nyugdíjra jogosult a felperes 2015. július 1-jétől.
- [5] A másodfokú társadalombiztosítási szerv az elsőfokú határozatot megváltoztatta és a felperes részére azonos időponttól 121 720 forint öregségi nyugdíjat állapított meg a következők miatt. A másodfokú szerv – az elsőfokú szerv álláspontjával egyezően – a felperes legutolsó munkakörére irányadó átlagkereset figyelembevételére nem látott lehetőséget, mivel a Tnyvhr. 2015. január 1-jétől alkalmazandó 14. § (10) bekezdése a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör alapulvételét írja elő. A másodfokú szerv azonban a felperes által a leghosszabb ideig betöltött munkakört egyéb hatósági ügyintéző (FEOR 3659) kategóriába sorolta és ez alapján állapította meg az ellátást alacsonyabb összegben.
- [6] 1.2. A felperes keresetében a társadalombiztosítási határozatok felülvizsgálatát azért kérte, mert előadása szerint öregségi nyugdíja összegét az MüMr. 6. § (2) bekezdése alapján a külföldi szerv nyugdíj-megállapítása időpontjában, vagyis a 2009. április 14-én hatályos magyar jogszabályok alkalmazásával kellett volna megállapítani. A Tnyvhr. 2015. január 1. előtt nem a leghosszabb ideig betöltött, hanem a legutolsó munkakörre irányadó átlagkereset figyelembevételét írta elő, ami a felperesi érvelés szerint külkereskedelmi igazgatói munkakör volt.
- [7] A munkaügyi bíróság a társadalombiztosítási határozatokat hatályon kívül helyezte és az alperest új eljárásra kötelezte azzal, hogy az alperes a megismételt eljárásban a felperes igényét a MüMr. 6. § (2) bekezdése szerint, a Tnyvhr. 2009. április 14-én hatályos 14. § (10) bekezdése alapján köteles elbírálni.
- [8] 1.3. A jogerős ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a Tnyvhr. 2015. január 1-jétől hatályos 14. § (10) bekezdése, 93. § (1) bekezdése és a Tny. 64. § (2) bekezdése megsértése miatt. Az alperesi érvelés szerint a felperes az ellátás iránti igényét 2015. július 2-án terjesztette elő, a folyósítás kezdő időpontja 2015. július 1. napja volt, ezért az ellátás megállapításának kezdő időpontja mindenképpen 2015. január 1-jét követő időpontra esik. A Tnyvhr. és a Tny. előbbi rendelkezései összhangban vannak az Egyezmény 9. cikkével. Az MüMr. 6. § (2) bekezdése csupán az ellátás mértékének meghatározásánál bír jelentőséggel. A számítás módját a Magyarországon benyújtott nyugdíjigény elbírálásakor hatályos jogszabályok határozzák meg.
- [9] 2. A Kúria eljáró tanácsa az Alkotmánybírósághoz fordult. Az alaptörvény-sértés megállapítása mellett a Kúria kezdeményezte a támadott szabály megsemmisítését és elsődlegesen valamennyi folyamatban lévő ügyben, másodlagosan a Kúria előtt Mfv.III.10.476/2017. számon folyamatban lévő perben való alkalmazásának a kizárását.
- [10] A bírói indítvány szerint az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata Alaptörvénybe ütköző módon ellentétes a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondatával a következők miatt.
- [11] 2.1. A Kúria rámutatott arra, hogy a felek között folyamatban lévő perben a vita tárgyát az képezi, hogy az öregségi nyugdíj összegét a Tnyvhr. 14. § (10) bekezdésének melyik időpontban hatályos rendelkezései szerint szükséges megállapítani: a 2015. január 1-jétől hatályos vagy az azt megelőző szabályt kell-e alkalmazni az ügyben. Előbbi hatályossági állapot a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondatából következik, hiszen a magyar ellátást 2015. július 1-jével állapították meg a felperes számára. Utóbbi az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondatából következik, hiszen az ukrán nyugdíjmegállapító határozatot jóval 2015 előtt hozták. Tehát a két jogszabályi rendelkezésből a jogalkalmazó számára eltérő következtetések adódnak.
- [12] A Kúria rögzítette azt is, hogy a két szabály [Tny. 64. § (2) bekezdése és MüMr. 6. § (2) bekezdése] közti ellentmondás jogalkalmazói jogszabály-értelmezéssel nem oldható fel. A Kúria – az indítványban írtak szerint – egyik norma alkalmazásától sem tekinthet el ez irányú jogszabályi felhatalmazás hiányában. Az ügyben irányadó

normát – az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenességet megállapító, a normának a konkrét vagy valamennyi ügyben való alkalmazását kizáró határozata nélkül – nem mellőzheti (BH2018. 59.), ezért az Alkotmánybírósághoz fordult.

- [13] 2.2. A bírói kezdeményezés értelmében az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata sérti az Alaptörvény 18. § (3) bekezdését és T) cikk (3) bekezdését, mert ellentétes a jogforrási hierarchiában magasabb helyen álló Tny. 64. § (2) bekezdéssel. A Kúria felhívta a 21/2017. (IX. 11.) AB határozat tartalmát és az abban hivatkozott döntéseket annak érdekében, hogy indítványát alkotmányjogi érvekkel támassza alá.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

„T) cikk (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

„18. cikk (3) A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

- [15] 2. A Tny. érintett rendelkezése:

„64. § (2) [...] Az igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni.”

- [16] 3. Az MüMr. sérelmezett rendelkezése:

„6. § (2) Ha jogosult személy részére a Szovjet Szocialista Köztársaságok Szövetsége illetékes szerve nyugellátást már megállapított, a nyugellátást és annak összegét a szovjet nyugdíjmegállapító határozat hozatalának időpontjában érvényben volt magyar jogszabályok szerinti feltételekkel és mértékben kell megállapítani, figyelembe véve a nyugellátásoknak időközben történt felemelését.”

III.

- [17] Az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói indítvány megfelel-e az Abtv.-ben lefektetett kritériumoknak, amelyeket már több ügyben is összefoglalt a testület {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24], 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28], 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}.
- [18] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben a Kúria az eljárás felfüggesztése mellett végzésben fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyben konkrét, részletesen indokolt kérelmet terjesztett elő az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jogszabályi rendelkezés Alaptörvénybe ütközésével kapcsolatban. Ezért nem volt akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezésben foglaltakat érdemben megvizsgálja.

IV.

- [19] A bírói kezdeményezés megalapozott.
- [20] Az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az MüMr. támadott szabálya sérti-e az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdését és ezen keresztül a T) cikk (3) bekezdését. Ennek érdekében előbb megvizsgálta, hogy valóban fenn áll-e a normák közti ellentmondás, majd azt, hogy az állítólagosan fennálló ütközés sérti-e az indítványban felhívott alaptörvényi szabályokat.

- [21] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a sérelmezett, miniszteri rendeletbe foglalt, jelenleg is hatályos szabály úgy szól, hogy „a nyugellátást és annak összegét a szovjet nyugdíjmegállapító határozat hozatalának időpontjában érvényben volt magyar jogszabályok szerinti feltételekkel és mértékben kell megállapítani.” [MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondat]. Az ukrán nyugdíjmegállapító határozatot – a rendelkezésre álló adatok szerint – 2009. április 14. napján hozták meg. Az ekkor (2009-ben) hatályos magyar szabály szerint a szakmai átlagkereset összegét a nyugdíjigénylő nyugdíjazását megelőzően betöltött munkakör keresetének országos átlaga alapján kellett meghatározni [lásd: Tnyvhr. 14. § (10) bekezdés 2009-ben hatályos állapota].
- [22] Ezzel ellentétben a társadalombiztosítási nyugellátás törvényi rendelkezései között az a hatályos, szintén releváns szabály található, hogy „[a]z igényt az ellátás megállapításának kezdő időpontjában hatályos jogszabályok alapján kell elbírálni” [Tny. 64. § (2) bekezdése]. Az ekkor (2015-ben) hatályos magyar szabály szerint a szakmai átlagkereset összegét a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör keresetének országos átlaga alapján kell meghatározni [lásd: Tnyvhr. 14. § (10) bekezdés 2015-ben hatályos állapota].
- [23] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egyaránt hatályos és releváns nemzeti (belső) jogi szabályok eltérő eredményre vezetnek a fentiek szerint. Míg az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata alapján a nyugdíjazást megelőzően betöltött munkakör keresetét kell figyelembe venni, addig a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata a nyugdíjigénylő által leghosszabb ideig betöltött munkakör keresetének a figyelembevételéhez vezet, amikor az átlagkereset összegét állapítja meg a nyugdíjbiztosítási szerv. A normák közti ellentmondás tehát fennáll.
- [24] 2. Ezt követően az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy a támadott szabály és a Tny. 64. § (2) bekezdése között, az előbbieken megállapított ütközés sérti-e az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezéseit.
- [25] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy állandó gyakorlata szerint „a jogállamiság [B] cikk (1) bekezdés] alkotmányos alapját jelentő jogbiztonság elvének egyik garanciája a jogforrási hierarchia érvényesülése. A jogforrási hierarchia azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabály tartalma nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabály rendelkezéseivel {3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [42]; 3152/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [14]}. A jogszabályoknak a jogforrási hierarchiában elfoglalt helyét az Alaptörvény rögzíti [15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés, 41. cikk (5) bekezdés], a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes szabályozás ezért egyúttal az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésének a sérelmét is jelenti, amely szerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel” {3019/2017. (II. 17.) AB határozat, Indokolás [26]}.
- [26] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése a normahierarchia részeként írja elő azt, hogy a Kormány tagja által alkotott rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is utal arra, hogy „[a]z Alaptörvény juttatja kifejezésre a hierarchikus rendet, a jogszabályok egymáshoz és az Alaptörvényhez való viszonyát” {21/2017. (IX. 11.) AB határozat, Indokolás [22]}. Az Alaptörvény előbb hivatkozott bekezdése többek között azt biztosítja, hogy az Országgyűlés által megalkotott törvény tartalmát a miniszter rendeleti formát öltő döntése ne ronthassa le.
- [27] A munkaügyi miniszter az Egyezmény 3. §-ában kapott felhatalmazás alapján – az egészségügyi miniszterrel és a Szakszervezetek Országos Tanácsával egyetértésben – alkotta meg a MüMr.-t. Úgy a Tny. 64. § (2) bekezdés második mondata, mint az MüMr. 6. § (2) bekezdés első mondata a nyugdíj-megállapításra vonatkozó szabályok időbeli hatályát jelöli ki és ekként meghatározza az alkalmazandó anyagi jogot. E két rendelkezés között azonban az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdésének sérelmére vezető ellentét áll fenn, ami egyúttal sérti azt a tilalmat is, miszerint jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel [Alaptörvény T) cikk (3) bekezdés]. Emiatt az Alkotmánybíróság – az Abtv. 50. § (1) bekezdése alapján tanácsban eljárva – megsemmisítette az MüMr. 6. § (2) bekezdésének első mondatát.
- [28] Az Abtv. 45. § (2) bekezdése alapján a megsemmisített jogszabályi rendelkezés az Alkotmánybíróság eljárására okot adó perben nem alkalmazható. Ebből az következik, hogy a Kúria az előtte folyamatban lévő ügyben a Tny. 64. § (2) bekezdését alkalmazhatja. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – elrendelte továbbá a jogbiztonság védelme érdekében a megsemmisített jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő ügyekben való általános alkalmazási tilalmát a rendelkező részben foglaltak szerint.

V.

[29] A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2018. október 2.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,
tanácsvezető,
előadó alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1204/2018.

Megjelent a Magyar Közlöny 2018. évi 154. számában



Az Alkotmánybíróság Határozatait az Alkotmánybíróság hivatalos lapja, mely elektronikus formában, időszakosan jelenik meg. A kiadvány az Alkotmánybíróság döntéseinek gondozott, szükség esetén anonimizált változatú szövegét tartalmazza. Az Alkotmánybíróság Határozatainak egyes számai bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, díjmentesen hozzáférhetőek az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtítkára
layout: www.estercom.hu

Kiadja a Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest VIII., Somogyi Béla u. 6., www.mhk.hu
Felelős kiadó: Köves Béla ügyvezető
HU ISSN 2062–9273