



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

TARTALOM

23/2018. (XII. 28.) AB határozat	a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	2
24/2018. (XII. 28.) AB határozat	a Kúria Pfv.III.21.285/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről.....	19
25/2018. (XII. 28.) AB határozat	a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárásáról	26
3001/2019. (I. 7.) AB határozat	jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról	35
3002/2019. (I. 7.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	54
3003/2019. (I. 7.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról	65
3004/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	72
3005/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	75
3006/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	78
3007/2019. (I. 7.) AB végzés	bírói kezdeményezés alapján indult eljárás megszüntetéséről	82
3008/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	86
3009/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	90
3010/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	93
3011/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	96
3012/2019. (I. 7.) AB végzés	bírói kezdeményezés visszautasításáról	99
3013/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	104
3014/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	108
3015/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	112
3016/2019. (I. 7.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról	118
4/2018. (XII. 19.) elnöki utasítás	egyesbírók kijelöléséről	122

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 23/2018. (XII. 28.) AB HATÁROZATA

a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Pokol Béla, dr. Szabó Marcel és dr. Varga Zs. András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes, dr. Dienes-Oehm Egon, dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Salamon László, dr. Schanda Balázs, dr. Stumpf István és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenes – sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését –, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A dr. Baffia Gergely Gábor és dr. Szomolai Csaba jogtanácsosok által képviselt Magyar Nemzeti Bank (1054 Budapest, Szabadság tér 9; a továbbiakban: MNB) indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Kfv.I.35.676/2017/10. számú és a Fővárosi és Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 29.K.32.744/2016/20. számú ítéletei ellen, kérte a fenti ítéletek alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozó hivatalból eljárást folytatott le egy befektetési társaság működésének ellenőrzésére. A vizsgálat alapján az indítványozó visszavonta a társaság engedélyét, kezdeményezte felszámolását, és célvizsgálatot indított a társaság megválasztott igazgatósági tagjával szemben. Ennek eredményeképpen az igazgatósági tagot felügyeleti bíróság megfizetésére kötelezték a befektetési vállalkozás igazgatósági, valamint irányítási jogkörrel rendelkező vezető testülete tagjának felelősségére vonatkozó jogszabályi előírások súlyos megsértése miatt.
- [3] A bíróságot kirovó határozat fejrésze szerint „az MNB nevében eljáró Pénzügyi Stabilitási Tanács felhatalmazása alapján az alábbi határozatot hozom.”, záró részében foglaltak alapján pedig „A határozatot az MNB-nek az MNB tv. [a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény, a továbbiakban: MNB tv.] 4. § (9) bekezdésében és 39. § (1) bekezdés 1) pontjában meghatározott feladatkörben, az MNB tv. 13. § (11) bekezdés alapján átruházott kiadmányozási jogkörben eljárva hoztam meg.” A határozatot „Dr. Windisch László alelnök” írta alá és látta el alelnöki pecséttel.
- [4] A befektetési vállalkozás igazgatósági tagja – amellett, hogy érdemben vitatta a határozat megállapításait – a kiadmányozás állítólagos visszásságaira hivatkozva kérte annak hatályon kívül helyezését.
- [5] Az elsőfokú bíróság jogerős ítéletével hatályon kívül helyezte a határozatot, arra hivatkozással, hogy a konkrét ügyben nem a kiadmányozási jogkör gyakorlására való hivatkozással, a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban: PST) döntésének kiadására került sor az aláírással, hanem a PST hatáskörének elvonásával az alelnök saját nevében hozott határozatot.

- [6] Az indítványozó felülvizsgálati kérelmében a jogerős ítélet hatályon kívül helyezését, és elsődlegesen a kereset elutasítását, másodlagosan az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítását kérte.
- [7] A Kúria az elsőfokú bíróság jogerős ítéletét az indokolás kisebb korrekciójával hatályában fenntartotta, és az indítványozót új eljárás lefolytatására kötelezte.
- [8] A Kúria indokolása értelmében a „kiadmányozási jogkörben eljáró személynek tehát csak aláírási joga van, amely aláírási jog nem tartalmaz döntési jogosultságot, viszont tanúsítja azt, hogy a kiadott döntés hiteles, egyező tartalmú azzal, amelyet eredetben a hatáskör címzettje hozott és aláírt. A hatáskör gyakorlójának tehát van hatásköre mind a kiadmányozásra, mind a kiadmányozási jog átruházására, az a személy azonban, akinek jogszerűen átengedték a kiadmányozást, nem jogosult a hatáskör gyakorlására, nem jogosult közigazgatási jogviszonyban döntés hozatalára.” A Kúria kifejtette továbbá, hogy „[a] Ket. [a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, a továbbiakban: Ket.] egyértelmű szabályozására tekintettel [...] nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására.”
- [9] 2. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági ítéletek sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, C) cikk (1) bekezdésében, R) cikk (2) bekezdésében és 28. cikkében foglaltakat, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz, valamint ugyanezen cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való alapjogait, valamint érdemben ellehetetlenítették az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében foglalt feladata teljesítését, amely sérti sarkalatos törvény garantálta függetlenségét és feladatkörét.
- [10] Az indítványozó álláspontja röviden összefoglalva az, hogy az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdéséből is következően az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alkotmányos alapjog gyakorlatilag csak akkor biztosított, ha a peres eljárás során a bíróság a jogszabályokat az Alaptörvény 28. cikkének figyelembevételével azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezi. Amennyiben a bíróság saját maga által deklarálta az Alaptörvény 28. cikkének mellőzésével jár el, azaz a jogszabályokat nem céljuknak megfelelően, a közjó érdekében alkalmazza, sérül a jogállamiság követelménye, a hatalommegosztás elve és a tisztességes bírósági eljárás, valamint a jogorvoslat nem biztosított, amely egyben alapjogi sérelmet is eredményez.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a bíróság ítéletével jogot alkotott, miután az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának értelmezésekor figyelmen kívül hagyta a jogalkotó szándékát, valamint további konkrét jogszabályi rendelkezéseket. A döntés következményeként a PST – a döntés jellegétől és jelentőségétől függetlenül – maga kénytelen valamennyi közigazgatási döntést meghozni, ez pedig ellehetetleníti az Alaptörvény 41. cikk (2) bekezdésében meghatározott feladata jogállamiság követelményeinek megfelelő teljesítését. A bírósági döntések további, nem kívánt következménye a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom sérelme, miután a döntések alapot adnak a 2014. február 25. napjától kezdődően ugyanezen eljárásrend szerint, átruházott kiadmányozási jogkörben meghozott nagyszámú döntés érvényességének megkérdőjelezésére. A Kúria továbbá hasonló tényállás mellett, több ügyben eltérően döntött, ez sérti a jogbiztonságot és az ítélkezési gyakorlat egységességének a követelményét.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

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

„C) cikk (1) A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.”

„R) cikk (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.”

„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.

[...]

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

„28. cikk A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

[13] 2. Az MNB tv.-nek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„13. § (11) A Pénzügyi Stabilitási Tanács az ügyrendjében meghatározottak szerint a (2) bekezdés *k)* és *l)* pontjában meghatározott döntések – ide nem értve a külön törvényben meghatározott szanálást elrendelő, valamint szanálási intézkedést alkalmazó határozatot – tekintetében, egyes döntések vonatkozásában vagy teljeskörűen, a kiadmányozási jogot az MNB által alkalmazott vezetői megbízással rendelkező személyre ruházhatja át.”

III.

- [14] Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(2) bekezdései alapján mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben foglalt feltételeinek megfelel-e.
- [15] A támadott kúriai ítéletet az indítványozó 2018. február 27-én vette át, panasza március 9-én, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt 60 napos határidőn belül érkezett az elsőfokú bírósághoz. A panasz megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó előírást (Abtv. 27. §), az eljárás megindításának indokait és a jogsérelem lényegét, a vizsgálendő bírói ítéleteket, illetve az Alaptörvény sérülni vélt előírásait is. Az indítványozó a vélt alaptörvény-ellenesség indokait is előterjesztette, és megfelel a határozottság követelményének a kérelem a tisztességes bírósági eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog mint alapjog vonatkozásában. Az alkotmányjogi panasz kifejezett kérelmet tartalmaz az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a megsemmisítésre. Az Abtv. 27. § szerinti érintettség megállapítható: az indítványozó a per alperese, aki jogorvoslati jogait kimerítette. Az Alkotmánybíróság az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére, valamint arra tekintettel, hogy az indítványozó közvetve a magánfelek azon alkotmányosan védett alapjogi igényét érvényesíti, hogy jogvitájukat tisztességes eljárás keretében döntse el a bíróság, az indítványozó indítványozói jogosultságát elismerte.
- [16] Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján általában nincs helye alkotmányjogi panasz benyújtásának a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben, mert az eljárás ebben az esetben még folyamatban van. E vonatkozásban az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy kivételesen nem támasztható az indítványozóval szemben az az elvárás, hogy csak az új eljárást követő rendes jogorvoslati lehetőségek kimerítése után nyújthassa be alkotmányjogi panaszát, mert az alkotmányjogi panaszában kifejtett alaptörvény-ellenes sérelem tekintetében az eljárás lényegében már lezárult, továbbá a Kúria iránymutatásának megfelelően lebonyolított új eljárásban már kizárt az alaptörvény-ellenesség orvoslása. A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne.
- [17] Az alkotmányjogi panasz azonban ezen túlmenően – az alábbiakban részletezettek szerint – csak részben felel meg a törvényi feltételeknek.
- [18] Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén {lásd pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]} – lehet alapítani. Nem szabályoz továbbá az indítványozó számára biztosított alapjogot az R) cikk (2) bekezdése és a 28. cikk sem. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt ezek vonatkozásában nem vizsgálta.
- [19] Az Alkotmánybíróság végezetül alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz fűződő alapjogok érvényesülnek-e akkor, ha a bíróság az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazását kifejezetten mellőzi, és ezzel megakadályozza a jogszabály céljának érvényesülését. Így a panasz eleget tesz az Abtv. 29. §-ában írt követelményeknek is.
- [20] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Ügyrend 31. § (6) bekezdése szerint eljárva a panasz befogadása mellett döntött.

IV.

- [21] Az alkotmányjogi panasz az alábbiak szerint megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának a Kúria ítéletében foglalt azon értelmezése, amely az MNB határozatának hatályon kívül helyezésére vezetett, sérti-e az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [23] Az alkotmányos jelentőségű probléma lényege abban áll, hogy a Kúriának a Ket. levezetett, a kiadmányozás fogalmára vonatkozó értelmezése és az érintett fogalommal megjelölni kívánt jogszabályi cél ellentétben állnak egymással. Míg a Kúria szerint a kiadmányozás lényegében a döntés aláírásával szinonim fogalom, addig a jogalkotó az MNB tv. vonatkozó 13. §-t módosító, egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a betétbiztosítást, valamint a pénzügyi közvetítőrendszert érintő módosításáról szóló 2014. évi CIV. törvény 47. §-ához azt az indokolást fűzte, hogy „[a] törvény a rugalmasabb döntéshozatal érdekében lehetőséget biztosít arra, hogy a Pénzügyi Stabilitási Tanács a [...] hatósági döntések meghozatala, valamint a döntést megtestesítő okirat aláírása is delegálható legyen.”
- [24] A bírói döntések alkotmányossági felülvizsgálatát lehetővé tevő alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §) az egyéni jogvédelem mellett, és azt erősítőleg az Alaptörvény 28. cikkének érvényesülését szolgáló jogintézmény is {3/2015. (II. 2.) AB határozat (a továbbiakban Abh1.), Indokolás [18]}. Ilyen panasz alapján az Alkotmánybíróság a bírói döntésben foglalt jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, az Alaptörvényben biztosított jogok alkotmányos tartalmának érvényre juttatása mellett (lásd Abh1.) azt is, hogy a jogszabály alkalmazása során a bíróság a jogszabály célját az alkotmányosan szükséges mértékben figyelembe vette-e.
- [25] Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettséggént írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat elsősorban azok céljával összhangban értelmezzék. Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítania kell a jogszabály céljának érvényesülését, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat elsősorban arra tekintettel kell értelmeznie. A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvénybeli kötelezettsége ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját.
- [26] Az Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezi a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.
- [27] Az Alkotmánybíróság a később számos határozatában megerősített, és hatályos, következetes gyakorlatának megfelelő, 6/1998. (III. 11.) AB határozatában megállapította, hogy „a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás «méltánytalan» vagy «igazságtalan», avagy »nem tisztességes«” (ABH 1998, 95.) {legutóbb megerősítette a 3254/2018. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [41]}. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését minden esetben tartalmi vizsgálathoz kötötte: „elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet és bírói döntést, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig – mérlegelés eredményeként – mindezekből vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre nézve” {lásd 20/2017. (VII. 18.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [17]; vö. 3102/2017. (V. 8.) AB határozat, Indokolás [18]}.
- [28] A jelen ügyben eljáró bíróság az alkalmazandó jogszabályi rendelkezés célját egy törvény, a Ket. egyértelműnek vélt szabályozására hivatkozva hagyta figyelmen kívül. Ezzel Alaptörvényben rögzített kötelezettségének nem tett eleget, így a meghozott bírói döntés önkényessé vált, mert kilépett abból a jogértelmezési keretből, amelyet számára az Alaptörvény előírt. Az önkényes bírói jogértelmezés sértheti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság az Abh2.-ben kapcsolta össze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot és az önkényes jogalkalmazás tilalmát. Elvi éllel kimondta: „[a] bírói függetlenségnek nem korlátja, sokkal inkább biztosítéka a törvényeknek való alávetettség: a bírónak a határozatait a jogszabályok alapján kell meghoznia. Ha a törvénynek való alávetettségtől a bíróság eloldja magát, saját függetlenségének egyik tárgyi alapját vonja el. A vonatkozó jogszabályokat be nem tartó bíróság lényegében visszaél saját függetlenségével, amely adott esetben ezen keresztül a tisztességes bírósági eljáráshoz való

jog sérelmét okozhatja. Az a bírói ítélet, amely alapos ok nélkül hagyja figyelmen kívül a hatályos jogot, önkényes, fogalmilag nem lehet tisztességes, és nem fér össze a jogállamiság alapelvével (Indokolás [23]).” Az Alkotmánybíróság azonban csak kivételesen, szigorú feltételek fennállása esetén állapítja meg a jogalkalmazói önkény fennállása miatt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét. Az Abh2. alapjául szolgáló esetben a bíróság *contra legem* jogalkalmazása három, egymást erősítő feltétel együttes fennállása következtében ért fel az alkotmányossági jogsérelem szintjére (Indokolás [29]). Tehát a *contra legem* jogértelmezés és jogalkalmazás önmagában nem alapozza meg az alkotmányellenességet. A *contra legem* jogalkalmazásnak egyben alkotmányellenesnek, azaz az Alaptörvénnyel ellentétesnek kell lennie (*contra constitutionem*) {lásd 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat, Indokolás [38]}. Jelen esetben a bírósági jogértelmezés a rá vonatkozó, az Alaptörvény 28. cikkében foglalt jogértelmezési szabályokat kifejezetten figyelmen kívül hagyta, emiatt *contra constitutionem* vált önkényessé, és így az érintett felek tisztességes bírósági eljáráshoz való jogának sérelmét is okozta.

- [29] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy nem tekinti feladatának a bírósági jogalkalmazás felülvizsgálatát, csupán annak alkotmányos kereteinek betartását ellenőrzi, különös tekintettel a bírósági jogértelmezésnek az Alaptörvény 28. cikkében foglalt lényeges elemeire, egyrészt az Abh1.-gyel bevezetett alapjogi érintettség, valamint a jelen határozatban kimunkált, a jogszabályi célhoz kötött jogértelmezési alapelv vizsgálatára.
- [30] Az Alkotmánybíróság kiemeli azt is, hogy pusztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez minden esetben és feltétlenül alaptörvény-ellenességet. Egy ilyen követelmény a jogrend működőképességet veszélyeztető rugalmatlanságát idézhethet elő. Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy a jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy a jogszabály tartalmának megállapításakor a bíróság egyéb szempontokra is figyelemmel legyen, és hogy ezek mérlegelése során, indokolt esetben, a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson. Az a bírósági mérlegelés azonban, amely a jogszabály céljának vizsgálatát teljes mértékben és kifejezetten kizárja, már alaptörvény-ellenesnek minősül.
- [31] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a kiadmányozás fogalmának tartalma eltérő a hatósági eljárások és a bírósági eljárások esetében. A bírósági eljárásoknál a bíró a hatáskör címzettje és gyakorlója is egyben, helyette más nem járhat el. Ezzel szemben a közigazgatási (és ezen belül a hatósági) eljárásokban a hatáskör címzettje a közigazgatási szerv, gyakorlója a szerv maga vagy valamely vezetője, illetve alkalmazottja, azaz elválhat egymástól a hatáskör címzettje és gyakorlója. Ebből következően a kiadmányozás is mást jelent a kétféle eljárásban. A bíróság esetén a kiadmányozás csak a bíró, illetve a bírói tanács által meghozott és aláírt döntés további példányainak hitelesítését jelenti. A közigazgatási, és főként a hatósági eljárásban a kiadmányozás emellett a hatáskör gyakorlását, a döntés tényleges meghozatalát is magában foglalja. A kiadmányozási jog e gyakorlása ténylegesen nem érinti a hatáskört, csupán a látszólagos hatáskör-átruházás egyik esetét valósítja meg. A látszólagosság azt jelenti, hogy ténylegesen nem az a személy vagy testület (jelen esetben a PST) gyakorolja a hatáskört, akire nézve azt a jogszabály megállapította, hanem annak felhatalmazása alapján egy belső szabályzatban (jelen esetben ügyrendben) a hatáskör címzettje által feljogosított személy, akinek eljárási cselekményeit és döntéseit azonban a hatáskörrel rendelkező hatóságnak kell betudni. A hatáskör címzettje és gyakorlója közti megkülönböztetést a hatósági eljárások gyakorlatában számos szükségszerű (pl. a hatáskör címzettje jogi személyként ténylegesen nem képes eljárni), vagy hatékonysági, gazdaságossági megfontolás (az elintézendő ügyek nagy száma) indokolhatja, mint ahogy ez a jelen ügyben is történt. Ezen megfontolások figyelembe vételével az Alaptörvény 28. cikkében foglalt, észszerű és gazdaságos célra vonatkozó jogszabály-értelmezési kötelezettségeknek az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében foglalt kiadmányozás fogalmának azon értelmezése felel meg, amely lehetővé teszi a PST érintett hatósági döntései meghozatalának delegálását.
- [32] 2. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság teljes ülése a rendelkező részben foglaltak szerint a Kúria Kfv.I.35.676/2017/10. számú ítélete alaptörvény-ellenességét állapította meg, és azt az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdései alapján megsemmisítette.
- [33] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a Kúria által hozott ítélet megsemmisítésére az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme következtében került sor. A testület az alapügyekben hozott bírósági ítéletek tartalmát egyebekben nem vizsgálta, s így döntése nem jelent állásfoglalást abban a kérdésben, hogy a vizsgálat tárgyát képező peres ügyben hozott jogerős ítélet egyebekben helyes volt-e.

- [34] 3. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján, az ügy nemzetgazdasági jelentőségére tekintettel rendelte el.

Budapest, 2018. december 11.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,
az Alkotmánybíróság elnöke,
előadó alkotmánybíró*

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

*Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró*

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

*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. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [35] Támogatom a határozat rendelkező részének megsemmisítő döntését, de az indokoláshoz egy korrekciót és egy kiegészítést tartok szükségesnek.
- [36] 1. Nem tudom elfogadni a befogadás indokolásának azt a megfogalmazását, mely az indítványozó állami szerv „nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségére tekintettel” fordulattal leszűkítve deklarálja az állami szervek alkotmányjogi panaszhoz való jogát, és csak közvetve ismeri el a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogukat, melyet a magánfelek alkotmányosan védett alapjogi igényeként deklarál (Indokolás III. rész, [14] és köv.). A bírósági eljárásokban fegyveregyenlőség van, és az állami szerv a peres félként elveszti hatalmi szerepét, sőt, mint más hatalmi ághoz tartozó szervezet épp hogy hátrányban lehet a bírói hatalom fennhatósága alá kerülve. Így az alkotmánybírói testületnek alapvető feladata, hogy bírósági eljárást ellenőrizze a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog garanciális elveinek fényében az állami szervek peres félként részvétele esetén is.
- [37] 2. Hiányosnak tartom továbbá a határozat indokolását a megsemmisített kúriai ítélet egy fontos indoka megválaszolásában. A döntés többségi indokolása ugyanis csak úgy szól, hogy „A Kúria ezzel szemben nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazására, alaptörvényi kötelezettsége ellenére nem vette figyelembe a jogszabály célját” (Indokolás IV rész 1. pont, [22] és köv.) Ez az indokolás azonban nem foghat helyt a Kúria indokolásával szemben, mely azon nyugodott, hogy „[a] Ket. egyértelmű szabályozására tekintettel a Kúria nem látott indokot az Alaptörvény 28. cikk alkalmazására” (a kúriai ítélet indokolásának [33] bekezdése). A határozat indokolása erre nem ad választ, pedig a megsemmisítő döntés épp ezért minősíti alaptörvény-ellenesnek a kúriai ítéletet. Ki kell tehát egészíteni a határozat indokolását annak megválaszolásával, hogy megteheti-e egy bíróság, hogy a vonatkozó jogi rendelkezések egyértelműségének deklarálásával a jogértelmezés szükségtelenségére utaljon, és ezzel a megalapozással mellőzze a jogszabály célja fényében való jogértelmezés kötelezettségét? Ennek tisztázása annál is fontosabb, mert a hetedik alaptörvény-kiegészítés 2019. január 1-jétől a jogszabály célja fényében történő kötelező értelmezést az adott jogi rendelkezés törvényi indokolásába foglalt normatív iránymutatások figyelembe vételéhez köti.
- [38] Látni kell, hogy a jogi rendelkezések az életviszonyok színességéhez képest és a peres ügyekben releváns tények sokirányú összefonódásának lehetőségei révén mindig csak absztraktnak tudnak irányt mutatni a konkrét ügy eldöntéséhez. Még ha az egyes bírósági eljárásban a vonatkozó rendelkezések teljesen egyértelműnek is

tűnnek, ez csak azért van, mert a kialakult értelmezési sablonok és magától értetődővé vált értelmezési irányok szubjektíve már evidensnek mutatják a bíró számára az alkalmazandó jogi rendelkezések egyértelműségét. Ennek ellenére a bíró hallgatólagosan mindig végez értelmezést minden egyes jogi rendelkezés esetében. Mint ahogy a jelen esetben is, a kúriai bírók, mielőtt leszögezték volna az értelmezést kizárását az egyértelműség alapján, az indoklásuk [31] bekezdésében rögzítették, hogy a kiadmányozás és a hatáskör elkülönítését egy bevett dogmatikai elv fényében értelmezve tették meg. Aztán leszögezték a [33] bekezdésben, hogy ez nem értelmezés.

- [39] Az Alkotmánybíróságnak tehát álláspontom szerint rögzíteni kellett volna elvi élel, hogy a bíró az eljárásában mindig szükségképpen végez jogértelmezést is – még ha ez nem mindig tudatos is számára –, és ezért az Alaptörvény 28. cikkének értelmezési parancsát ezzel az indokkal nem zárhatja ki, és ezért kellett megsemmisíteni a Kúria támadott ítéletét.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indoklása

- [40] 1. Teljes mértékben egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, tekintettel arra, hogy az a bírói döntés, amely rögzíti, hogy az Alaptörvény valamely rendelkezését (jelen esetben a 28. cikkét) bármely okból (jelen esetben a Ket. rendelkezéseire figyelemmel) nem tartja alkalmazhatónak, automatikusan kilép abból az értelmezési keretből, melyet maga az Alaptörvény biztosít a bíró számára, ekként pedig a bírói döntés kétséget kizáróan alaptörvény-ellenessé válik. Megjegyzem, hogy a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2014. évi XVI. törvényhez kapcsolódó jogalkotói indoklás alapján az is kétséget kizáróan megállapítható, hogy a Kúria téves, a jogalkotó szándékával ellentétes értelmet tulajdonított a kiadmányozás fogalmának. Az indoklás szerint ugyanis „[a] Javaslat a rugalmasabb döntéshozatal érdekében rendezi a Pénzügyi Stabilitási Tanács (a továbbiakban PST) döntései kiadmányozásának a kérdését, és lehetőséget biztosít arra, hogy egyes hatósági döntések meghozatalának és a döntést megtestesítő okiratnak az aláírása delegálható legyen a PST eljárás során az MNB egyes vezetőire.”
- [41] 2. Miközben helyeslem azt, hogy a konkrét ügyben az Alkotmánybíróság elfogadta az MNB indítványozói jogosultságát, az indítványozói jogosultság elismerését álláspontom szerint általánosan, valamennyi állami szerv vonatkozásában is rögzítenie kellett volna a határozatnak. Az Abtv. vonatkozó rendelkezése [27. §, de ezzel teljesen egyezően a 26. § (1) bekezdése is] értelmében alkotmányjogi panasz benyújtására az „egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” jogosult. Az indítványozói jogosultság vizsgálatánál ekként elegendő annak vizsgálata, hogy az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) az egyedi ügyben érintett-e. Egy olyan peres eljárásban, melyben az adott állami szerv (jelen esetben az MNB) félként szerepel, az érintettség kétséget kizáróan, minden további feltételtől függetlenül megállapítható. Sem az Alaptörvény, sem pedig az Abtv. egyetlen rendelkezése sem zárja ki az indítványozók köréből automatikusan, minden további szempont értékelésétől függetlenül az állami szerveket, ekként azt az Alkotmánybíróság sem teheti meg.
- [42] 3. Az indítványozói jogosultság elismerésétől független ugyanakkor az a kérdés, hogy az adott konkrét, egyedi ügyekben az indítványozók „Alaptörvényben biztosított joguk” sérelmére hivatkoznak-e. Az indítványozói jogosultság vizsgálata során azt kell megítélnünk, hogy valamely személy vagy szerv(ezet) általában jogosult-e alkotmányjogi panasz benyújtására. Ezzel szemben annak vizsgálata, hogy az adott ügyben az indítványozók „Alaptörvényben biztosított joguk” sérelmét állítják-e, már annak vizsgálatát teszi szükségessé, hogy az indítványozó az adott konkrét esetben, az adott konkrét alaptörvényi rendelkezések tekintetében jogosult-e az alkotmányjogi panasz benyújtására. Álláspontom szerint az állami szervek tekintetében például az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában, saját eljárásukkal összefüggésben erre minden esetben nemleges, a XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában viszont minden esetben igenlő választ kell adnunk, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróságnak ekkor a bírósági eljárás és a bírói döntés Alaptörvénnyel való összhangja kérdésében kell döntenie.

- [43] Ennek megfelelően az MNB indítványozói jogosultságának elismerésével a XXVIII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben teljes mértékben egyetértek, azonban a többségi határozattól eltérő, az indítványozói jogosultságot más megközelítésben vizsgáló indokolás alapján.

Budapest, 2018. december 11.

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Varga Zs. András alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [44] A többségi határozat rendelkező részével és indokolásával egyetértek. Szükségesnek tartottam volna azonban, hogy az indokolásban az Alkotmánybíróság elvi élel jelentse ki, hogy költségvetési szerv és közigazgatási vagy közigazgatási jogkörben eljáró szerv is jogosult az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz benyújtására. Ennek oka a következő.
- [45] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság „alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”. Az Alaptörvény nem tartalmaz tehát sem alanyi sem tárgyi korlátozást. Az Abtv. 27. §-a szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának feltétele, hogy a bíróság döntése „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát” sértse. Az Abtv. tehát nem az indítványozó „alapjogáról”, még kevésbé „emberi jogáról” rendelkezik. Alaptörvényben biztosított joga minden jogi személynek, illetve közjogi jogalanynak lehet, feltéve, hogy nem olyan jogról van szó, amely kizárólag embert illet meg. Jó néhány ilyen alapjog, így különösen a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében írtak megilletik az állami intézményeket is.
- [46] A közigazgatási per és a kártérítési (polgári) per lényege az, hogy abban az állami intézmény (alperesként) már nem közhatalma birtokában jár el, hanem ugyanolyan jogokkal rendelkezik, mint a felperes (magánszemély vagy nem állami jogi személy). A perben a közhatalmat nem a felek bármelyike, hanem a bíróság képviseli és gyakorolja. Ha az Alkotmánybíróság az egyik féltől megtagadja az alkotmányos védelmet arra hivatkozva, hogy a per előtt (a perre okot adva) közhatalmat gyakorolt, akkor ezzel a hatalommegosztást tagadja.
- [47] Végül az Alkotmánybíróság Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdése szerinti feladatának ellátását (az Alaptörvény védelmét) is korlátozza, ha a közigazgatási perben esetleg elkövetett alaptörvény-sértések egy részének vizsgálatáról önként, az Alaptörvényből nem következően lemond pusztán azért, mert azt a bíróság az állami intézmény alperessel szemben okozza. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok ugyan kötelesek a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezni, de a jogszabályokat nem tehetik félre. A legjóhiszeműbb értelmezés mellett is előfordulhat, hogy az ítélet nem áll összhangban az Alaptörvénnyel. Ezt pedig csak az Alkotmánybíróság orvosolhatja. Az Alaptörvény érvényre juttatásának kötelezettsége tehát megköveteli, hogy az Alkotmánybíróság az állami intézményektől származó alkotmányjogi panaszokat is befogadhassa.

Budapest, 2018. december 11.

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

- [48] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2018. december 11.

*Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró*

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [49] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [50] 1. Az adott ügyben hangsúlyosan merül fel a közhatalmi jogkört gyakorló állami szerveknek az Abtv. 27. §-án alapuló indítványozói jogosultsága. Ezzel összefüggésben az alábbiak kiemelését tartom lényegesnek.
- [51] Az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alaptörvény hatályba lépése előtt következetesen érvényesítette, hogy „közhatalmi jogosítvánnyal felruházott állami szervnek nincs az államhatalommal szemben garanciákat jelentő olyan alkotmányos alapjoga, amely feljogosítaná alkotmányjogi panasz előterjesztésére” [23/2009. (XI. 12.) AB határozat, ABH 2009, 174, 188.]. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanis azon az elvi megfontoláson alapult, hogy „[a]z alkotmányjogi panasz az Alkotmányban szabályozott alapvető jogok védelmének eszköze, amely alapvető jogok rendeltetése az, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az állampolgár, az egyén vagy egy közösség jogainak védelmére, cselekvési autonómiájának biztosítására” [65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289, 291.].
- [52] Az Alaptörvény a „Szabadság és felelősség” című részében elismeri az alapvető jogokat. Azok tiszteletben tartását és védelmét – mind az egyéni, mind pedig a kollektív jogok vonatkozásában – az állam elsőrendű kötelezettségének tartja [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény e része – az alapvető jogok szabályozásán keresztül – az egyének és az állam viszonyát határozza meg. Lényegesnek tartom kiemelni ezért, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok rendeltetése – a fentiekben hivatkozott alkotmánybírói határozatoknak megfelelően –, hogy az államhatalommal szemben alkotmányos garanciákat teremtsenek az egyének és a közösségek jogainak védelmére.
- [53] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépése előtt kialakított értelmezését a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban pontosította, és megállapította: „A polgári jogviszonyban félként fellépő állami szervnek, e jogai védelmében indított peres eljárásban ugyanolyan jogokat kell élveznie, mint a másik félnek.” (Indokolás [21]) Az Alkotmánybíróság indokolása szerint ugyanis a polgári perben „a magánjogi jogalany állam közhatalmi jellege nem jelenik és nem is jelenhet meg, így mellérendelt jogalanyként semmiféle többletjogok nem illetik meg, ugyanakkor kevesebb joggal sem rendelkezhet, mint az ellenérdekű felek. Ebből következően azok az alkotmányos jogok is megilletik, amelyek mindenki számára biztosítják a bírói jogvédelmet, eljárási garanciákat, így az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó tisztességes eljárás, illetve a jogorvoslathoz való jog” (Indokolás [21]).
- [54] Az Alkotmánybíróságnak a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatával egyet értettem, ugyanakkor az ahhoz fűzött párhuzamos indokolásomban fontosnak tartottam kiemelni azt is: a „modern alkotmányos gondolkodás egyik alapvető sarokpontja az, hogy az alapvető, illetve emberi jogok az egyéneket (természetes és jogi személyeket) megillető jogosultságcsoportok a szuverenitásból eredő jogokat gyakorló állammal szemben. Az alapjogok elsődleges célja ugyanis az államhatalom korlátozása. Az egységes szakirodalmi álláspont mellett ezt tükrözi az Egyesült Államok Legfelsőbb Bíróságának, a Német Szövetségi Alkotmánybíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának a joggyakorlata is.” Erre tekintettel a konkrét ügyben – amelyben az indítványozó egy magánjogi jogvitában érdekelt állami tulajdonban álló kórház volt – az alapjogi jogalanyiség feltételeit kizárólag azért láttam megállapíthatónak, mert az indítványozó (i) nem közhatalmi hatáskörben járt el, és (ii) az abszolút karakterű tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét vetette fel.
- [55] Az Alkotmánybíróság gyakorlata az elmúlt években – a 3091/2016. (V. 12.) AB határozatban foglalt szempontok alapján – azon alapult: amennyiben kétség merül fel az indítványozói jogosultság fennállását illetően, az Alkotmánybíróságnak – esetről-esetre – meg kell vizsgálnia, hogy az állam, az állami szerv az adott ügyben magánjogi jogalanyként járt-e el, azaz e minőségében jelent-e meg félként az alapul fekvő jogviszonyban, és ehhez képest kell döntenie az indítvány befogadhatóságáról. E vizsgálat során figyelemmel kell továbbá lenni az indítványozó szerv alkotmányos szerepére és ebből fakadó alapjogvédelmi funkciójára is.
- [56] Az Alkotmánybíróság e szempontoknak megfelelően döntött a 3167/2018. (V. 16.) AB végzésben. Ennek indokolásában rámutatott, hogy „az indítványozó Magyar Nemzeti Bank az Alaptörvényben nevesített állami szerv, amely sarkalatos törvényben meghatározottak szerint felelőse a monetáris politikának, ugyanakkor feladatai közé tartozik a pénzügyi közvetítőrendszer felügyelete is [Alaptörvény 41. cikk (1)–(2) bekezdése]. Az indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírósági

felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére” (Indokolás [14]–[15]).

- [57] A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az adott ügyben közhatalmi szerepkörben megjelenő indítványozónak nincs indítványozói jogosultsága. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság indokolatlanul tért el az elmúlt években kialakított gyakorlatától.
- [58] 2. Az ügy érdemi vizsgálata során az Alkotmánybíróság döntését arra alapította, hogy „[a]z Alaptörvény 28. cikke és XXVIII. cikk (1) bekezdése természetes fogalmi egységet alkotnak. A jogértelmezés Alaptörvényben rögzített elveinek betartása minden kétséget kizáróan részét képezik a tisztességes bírósági eljárásban megvalósuló jogértelmezéssel szemben állított minimális alkotmányos követelményeknek.”
- [59] Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig elválasztotta egymástól az Alaptörvény 28. cikkét és a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot [az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdését]. Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint ugyanis az Alaptörvény 28. cikkéből nem fakad alkotmányos alanyi jog (sem alapjog, sem Alaptörvényben biztosított jog), mert a rendelkezés egyedüli címzettjei a bíróságok {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; 3231/2014. (IX. 22.) AB végzés, Indokolás [7]; 3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [44]}.
- [60] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ezért a támadott bírói döntés alkotmányossági felülvizsgálat az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozás nem alapozta meg, vagyis nem lehetett alkotmányjogi panaszt alapítani arra, ha az eljáró bíróságok nem az Alaptörvény 28. cikkében megjelölt értelmezési módszereket alkalmazták. Az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint az alkotmányossági felülvizsgálatnak szigorú korlátai vannak.
- [61] A felülvizsgálat korlátait mindenekelőtt az jelöli ki, hogy a hatalommegosztás rendszerében a jogszabályok önálló, a konkrét tényállásra vonatkoztatott értelmezése a rendes bíróságok feladata (*iura novit curia*) {3120/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [21]}. A többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Ez következik a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény 6. §-ából is, amely szerint „[a] bíróság határozata mindenkire kötelező”. A hatalommegosztás elvéből fakadó korlátok mellett az Alkotmánybíróság felülvizsgálati jogkörét szűkíti, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-a értelmében kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja a bírói döntést, mert az alkotmányjogi panaszt csak Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az Alkotmánybíróság ezért nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján (Abtv. 27. §-án) alapuló hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmén keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések ezért önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.
- [62] A fentiekből következően a bírói döntésben megjelenő jogértelmezés kizárólag akkor támadható alkotmányjogi panasszal, ha az valamely Alaptörvényben biztosított jog sérelmére vezet {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [15]}. Ilyen alapjogi (Alaptörvényben biztosított jogi) érintettség nélkül az Alkotmánybíróságnak nincs jogköre a bírói jogértelmezés felülvizsgálatára.
- [63] Az Alkotmánybíróság fenti gyakorlatát – figyelemmel az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlatára is [különösen: *Beian kontra Románia* (30658/05), 2007. december 6.] – annyiban pontosította, hogy elismerte: vannak olyan helyzetek, amikor egy szabályozás felülírása, kitágítása a bíróságok részéről már nem jogértelmezési, hanem *contra legem* jogalkalmazási – tulajdonképpen jogalkotási – tevékenységet jelent, ami felveti a bíróságok törvényeknek való alávetettsége elvének a sérelmét. „A jogállamiság elvéből, követelményéből az is következik, hogy a jogértelmezés nem válhat a jogalkalmazó szerv önkényes, szubjektív döntésének eszközévé. Ellenkező esetben sérülne a jogbiztonság követelménye, a jogalkalmazó szervek döntéseire vonatkozó kiszámíthatósági és előre láthatósági elvárás” {3026/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [64] Az adott esetben az Alkotmánybíróság nem azt állapította meg, hogy az eljáró bíróságok túlléptek a jogértelmezés keretein, és ezáltal *contra legem* jogalkalmazási hibát vétettek. Hanem azt, hogy a jogértelmezés keretein belül nem a megfelelő értelmezési módszert alkalmazták, és az Alaptörvény 28. cikkében foglaltakat figyelmen kívül hagyták.

- [65] A fentiekben kifejtettek alapján, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata alapján nem állapítható meg egy bírói döntés alaptörvény-ellenessége önmagában annak vizsgálatával, hogy az eljáró bíróságok az Alaptörvény 28. cikkében foglalt értelmezési szabályokat megtartották-e. A jogszabályokat ugyanis a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör pedig nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel nem orvosolható {3173/2015. (IX. 23.) AB határozat, Indokolás [52]}.
- [66] 3. A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott kúriai döntés alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Cziné Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye

- [67] A Kúria ítéletét magam is alaptörvény-ellenesnek, ezért megsemmisítendőnek tartom, a határozattal azonban ebben a rendelkező részi formában nem értek egyet.
- [68] 1. Az alkotmányjogi panasz az időelőtti indítványozására tekintettel visszautasítása, befogadás esetén pedig az indítványozói jogosultság hiánya folytán elutasítása lett volna indokolt.
- [69] A jelen ügy vizsgálata során is kifejezett álláspontom szerint a panasz vissza-, illetőleg elutasításának mindazonáltal nem kellett volna akadályt képeznie ahhoz, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányvédő funkciójára tekintettel [Alaptörvény 24. Cikk (1) bekezdés, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény, a továbbiakban: Abtv. 2. §] hivatalból folytassa eljárását és hozzon az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján határozati formában további rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a befogadási eljárásban észlelte a bírói döntés súlyos alaptörvény-ellenességét, valamint az MNB tv. rendelkezései és indokolása között felmerülő ellentmondást, a jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség lehetőségét. A testület azonban az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatával ellentétben a bírósági ügyben eljáró állami szerv indítványozói jogosultságának elismerésével, az alkotmányjogi panasz alapján folytatta le vizsgálatát és hozta meg az alaptörvény-ellenes bírói döntést megsemmisítő határozatát.
- [70] 2. A Kúria ítéletének megsemmisítésével tehát eltérő jogi alapon, hivatalból való eljárás kifejezésre juttatásával értenék egyet. Ehhez az alapvető indokot az szolgáltatja, hogy a bírói döntés törvényértelmezési kérést alaptörvényi szintre emelve, az alkalmazandó jogszabályt önkényesen megállapított feltételek meghatározásával alaptörvény-ellenesen értelmezte, ugyanakkor az Alaptörvény 28. cikke alkalmazására irányuló érvelés megadását az indítványozói kérelem ellenére megtagadta.
- [71] A bírói döntés súlyos alkotmány-ellenességének lényegét abban látom, hogy a Kúriának az érdemi vizsgálatot nélkülöző, az MNB-nek mint különleges alkotmányos jogállású állami szervnek a belső szervezeti eljárásába kellő jogalap nélkül beavatkozó és önkényesen feltételeket szabó, közjogi érvénytelenség jellegű döntése – a jogalkotói mulasztástól függetlenül – önmagában is alaptörvényt sértő. (Megjegyzem, hogy a Kúriának ezen önkényes jogértelmezésének követése a nemzetgazdaság számára is indokolatlan pénzügyi stabilitási kockázatot eredményezhetne.) Az ítélet egyaránt sérti az Alaptörvénynek a jogalkotói cél figyelembevételére kötelezettségét megfogalmazó 28. cikkét és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szabályozott tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjog azon részjogosultságát, amely megköveteli a pártatlanság látszatát is.
- [72] Kétségtelen ugyanakkor, hogy az MNB törvény 13. § (11) bekezdésének nem egyértelmű megfogalmazása, illetőleg a jogalkotói céllal való egybevetésének ellentmondásossága mint törvényalkotói mulasztás hozzájárulhatott és elősegíthette a jelen ügyben keletkezett bírói döntés meghozatalát. Indokolt lenne ezért az MNB tv. 13. § (11) bekezdése az egyes pénzügyi tárgyú törvényeknek a betétbiztosítást, valamint a pénzügyi közvetítőrend-

szert érintő módosításáról szóló 2014. évi CIV. törvény 47. §-hoz fűzött törvényi indokolásnak megfelelő módosítása.

Budapest, 2018. december 11.

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

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye

- [73] Nem értek egyet a többségi határozat rendelkező részével és indokolásával az alábbi okok miatt:
- [74] 1.1. Előjáróban utalni kell arra, hogy az Abtv. 27. §-ában foglaltakat az eddigiekben a testület kivétel nélkül úgy értelmezte, hogy a folyamatban lévő bírósági eljárásokban nem vizsgálódik. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése kifejezetten ki is mondja, hogy „[a]z Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben.” A megsemmisített kúriai ítélet értelmében pedig a bírósági eljárás még folyamatban van.
- [75] 1.2.1. Úgy gondolom, hogy az Alaptörvény egészéből és a „Szabadság és felelősség” című rész I. cikkéből nem vezethető le az állam és az állami szervek alapjogi jogalanyisága.
- [76] Az Alaptörvény nemzeti létünk, (jog)történeti hagyományaink és jövőbeli törekvéseink mellett – hasonlóan minden, az európai kultúrkörben fogant alkotmányhoz – rögzíti az állami működés legfontosabb sarokpontjait. Így rögzít bizonyos működési elveket, szervezeti, hatásköri kérdéseket, valamint rendezi az alkotmányos szervek egymáshoz való viszonyát. Ezen túlmenően meghatározza az államnak a polgáraihoz, pontosabban a személyekhez való viszonyát is. Ezt a viszonyt a személyektől elidegeníthetetlen jogok, valamint azok a kötelezettségek jellemzik, amelyek teljesítése a politikai közösség védelme és fennmaradása szempontjából elengedhetetlenek. Az Alaptörvényben elismert egyéni és közösségi alapjogok egyben az állami cselekvés határait is kijelölik.
- [77] E két fontos tartalom – a személyek és az állam viszonya, valamint az állam működése és felépítése – egyértelműen tükröződik az Alaptörvény szerkezetében is: a „Szabadság és felelősség” című rész rögzíti az alapjogokat és a személyeket terhelő kötelezettségeket, majd ezt követően és attól teljesen elkülönülten kerülnek megfogalmazásra az állami működés legfontosabb kérdései. Ki kell emelni azt is, hogy az alkotmányozó előbbre valónak tekintette az állam-személy viszony rögzítését az állami működésnél. A szerkesztés ezen módja egyfajta személy-központúságra utal, amelynek jelentősége van az Alaptörvény emberképének megrajzolásakor.
- [78] Mindazonáltal tény, hogy a „Szabadság és felelősség” című rész teljesen elkülönül az államra és az alkotmányos (állami) szervekre vonatkozó szabályrendtől, azaz „Az állam” című fejezettől. Rendszertanilag mindebből az a következtetés adódik, hogy alapjogokat és kötelezettségeket az alkotmányozó a személyek részére ismer el, illetve ír elő, az állam szervei pedig nem alapjogokkal és kötelezettségekkel, hanem „Az állam” című fejezetben meghatározott alkotmányos rendeltetéssel és feladatokkal bírnak.
- [79] 1.2.2. Mindezek után célszerű közelebbről megvizsgálni az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” című fejezetének mindent megelőző, mondhatni tétalcikkelyét.
- [80] Az I. cikk (1) bekezdése az „EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai” tiszteletben tartásáról szól, amelyek védelme az „állam elsőrendű kötelezettsége”. A kijelentő módban megfogalmazott mondat tartalma – a szavak általánosan elfogadott (nyelvtani) jelentése szerint – az, hogy a személyek között a legfontosabb az „EMBER”, akinek sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai vannak. E jogok kötelezettje pedig az állam és az állami szervek. Az alapvető jogok tehát az egyén (alapjogi jogosult) szabadságának védelmére hivatottak az állami beavatkozással szemben. Rendeltetésük az, hogy korlátok közé szorítsák a közhatalmat. Az állam ugyanakkor jellemzően nem önmaga, hanem szervei útján cselekszik. Az állam szervei tehát szintén az alapjogi jogviszony kötelezetti oldalán állnak az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése értelmében.

- [81] Az I. cikk (2) bekezdése – szemben más európai alkotmányokkal – az alapjogok egyéni jellege mellett elismeri az ember közösségi alapjogait is. Az I. cikk (3) bekezdése pedig az alapjogok korlátozhatóságának tesztjét rögzíti.
- [82] Az I. cikk (4) bekezdése tehát ebben a tartalom- és szöveggörnyezetben értelmezendő.
- [83] Az I. cikk (4) bekezdése az alapjogi jogosultak körét az embereken kívül – olyan jogok tekintetében, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak és lényegében az Alkotmánybíróság Alkotmányhoz fűzött gyakorlatára tekintettel – kiterjeszti a törvény alapján létrehozott jogalanyokra is. Értelmezésem szerint – és figyelemmel a különvéleményem 1.2.1. pontjában (Indokolás [75]–[78]) foglaltakra – ezek csak az államtól elkülönülő jogalanyok lehetnek.
- [84] A kifejtettekből következőleg az államnak önmagával szemben nem keletkezhet alapjogi igénye, ugyanis „az állam nem rendelkezik – nem is rendelkezhet – alapjogokkal, hiszen az alapjog lényege az embereknek (szűkebb körben a jogi személyeknek) biztosított, az államhatalommal szembeni autonómia, lényegében a szabadság olyan köre, amelybe az állam nem léphet be és egyúttal garantálja, hogy más se léphessen be. Az alapjog tehát másokkal, vagy az állammal szemben tételezhető” {3091/2016. (V. 12.) AB határozat, Indokolás [14]}. Jogosulti oldalon mindezekből következően csak az államtól elkülönült jogalanyok állhatnak (alapjogi jogalanyiság).
- [85] Az alapjogi jogviszony lényege – figyelemmel a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat fent idézett megállapítására is és nem tekintve most a közvetlen horizontális hatály kérdéskörét – az, hogy az alapjogi jogosult az alapjogi kötelezett bármely, az alapvető jogok gyakorlásába történő beavatkozása (korlátozást jelentő normatív vagy egyedi döntései, cselekményei) esetében közvetlenül az Alaptörvény által garantált jogok sérelmére hivatkozással jogvédelmet kérhet. E jogok tehát a kötelezettel szemben kikényszeríthetők. (Minden alapjog annyit ér, amennyi abból valamely bírói fórum előtt kikényszeríthető.)
- [86] 1.2.3. Az alkotmányjogi panasz jogintézménye ennek az alapjogi igénynek az érvényre juttatását szolgálja: az Alaptörvényben biztosított jogok sérelme esetében az alkalmazott jogszabályok és – szemben a korábbi Alkotmánnyal – immár a bírói döntések alkotmányossági kontrollját is biztosítja (Abtv. 26–27. §). Az alkotmányjogi panasz tehát – szervezet esetében is – az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze. Következésképpen nem vehető igénybe az állam vagy szervei által.
- [87] Véleményem szerint az alapjogok tartalmuk és érvényesülésük tekintetében különböznek az alanyi jogoktól. Ezért nincs ellentmondás abban, hogy az államot vagy szerveit is megilletik az anyagi és eljárási jogszabályokban biztosított jogosultságok. Mindebből csak az következik, hogy az alkotmányjogi panasz – mint speciális, kifejezetten és kizárólagosan az alapjogok védelmére szolgáló speciális jogorvoslat – az állam és az állami szervek számára nem áll rendelkezésre. A kifejtettekből következőleg az Alkotmánybíróság a *fair* bírósági eljáráshoz való jog tartalmi elemeinek érvényesülését az állami szervek viszonylatában az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d*) pontjában rögzített avagy jelenleg ismert más hatásköreiben nem vizsgálhatja.
- [88] 2. A gyakorlat sokáig következetes volt a fentiek érvényesítésében, vagyis alkotmányjogi panasz eljárásban nem látott lehetőséget az állami szervek indítványozói jogosultságának megállapítására.
- [89] Először a 3091/2016. (V. 12.) AB határozat (indítványozó: Honvéd Kórház, amelynek a Honvédelmi Minisztérium az alapítója és az irányítója, a per tárgya: kártérítés megfizetése) tett különbséget „az állam, a közhatalmat gyakorló állami szervek és az általuk létrehozott jogalanyok között. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanis egyértelmű, hogy az állam, vagy annak szervei által létrehozott olyan jogi személyek, amelyek közhatalmat nem gyakorolnak, nem zárhatóak el az alkotmányjogi panasz igénybevételétől” (Indokolás [23]).
- [90] A fordulat lényege úgy ragadható meg, hogy abban az esetben, ha az állam, állami szerv, állami alapítású, tulajdonú szervezet nem közjogi, hanem magánjogi jogalanyként vesz részt az alapul fekvő jogviszonyban – mellérendelt jogalanyként és nem közhatalmi jogkörében jár el –, megillesheti az alkotmányjogi panasz által biztosított alkotmányos védelem.
- [91] Ezt követően az Alkotmánybíróság számos ügyben megállapította állami szervek és önkormányzatok alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó indítványozói jogosultságát. Ezeknek a döntéseknek az elvi lényege szerint az állami és önkormányzati szervek, intézmények Alkotmánybíróság előtti eljárásbeli legitimációját a magánjogi tárgyú alapper adta.

- [92] 2.1. A jogviszony természetén alapuló *distinctio* megtételét követően sem változott az értelmezés a közhatalmat gyakorló állami szervek és önkormányzatok indítványozói jogosultságának megítélése tekintetében. Amikor az Alkotmánybíróság kifejezetten azt állapította meg, hogy az indítványozó közhatalmi funkcióit gyakorolva járt el az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben, az indítványozói jogosultságot továbbra sem ismerte el egyetlen esetben sem. [Lásd pl.: 3055/2018. (II. 20.) AB végzés, 3067/2018. (II. 26.) AB végzés, 3117/2018. (IV. 9.) AB végzés, 3177/2018. (V. 22.) AB végzés, 3032/2017. (III. 7.) AB végzés, 3048/2017. (III. 20.) AB végzés, 3248/2018. (VII. 11.) AB végzés.]
- [93] Külön ki kell térni a 3167/2018. (V. 16.) AB végzésre, amely ügyben az indítványozó jelen ügghöz hasonlóan szintén az MNB volt, az alapügy tárgya pedig pénzügyi tranzakciós illeték áthárítása. Az Alkotmánybíróság az indítványt az alábbi indokolással utasította vissza: „Az indítványozó tehát egyértelműen közhatalmi szerepkörében járt el, amikor közigazgatási hatóságként eljárva közigazgatási döntést hozott. A fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy ezen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában született bírósági döntések esetében hiányzik az indítványozói jogosultság az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz előterjesztésére” (Indokolás [15]).
- [94] 3. Végül nem lehet elmenni a hatáskör és a kiadmányozási jogkör delegálhatóságának kérdésköre mellett. A két jogintézmény tartalma az eddigi közigazgatási bírói jogértelmezés – és a vonatkozó szakirodalom – tükrében egyértelmű: a közhatalom meghatározott körben történő gyakorolása, annak terjedelme (a hatáskör telepítése) jogi szabályozásra tartozó anyagi jogi, a kiadmányozási jogkör pedig eljárási tartalmú kérdés. A hatáskör delegálása a hatáskör-telepítés jogszabályi rendjén változtat, a kiadmányozási jogkör delegálása pedig a hatásköri címzett munkaterhét csökkenti. Az előbbi jogszabályi felhatalmazást igényel, az utóbbi egy követhető és az ügyfelek, valamint más érintettek számára megismerhető intern-normában is megtehető.
- [95] Véleményem szerint a hatáskör címzettje egyben a hatáskör gyakorlója is: a *delegatus non potest delegare* elv – jogszabályi feloldás nélkül – a hatóságon belül is érvényesülést kíván. (Az esetleges jogsértés következménye a semmisség-érvénytelenség összefüggésében természetesen túri a vitát.) Mindazonáltal a hatáskör-delegálás nem „csereszabatos” fogalom a kiadmányozási jogkör delegálásának fogalomkörével. Ezért úgy ítélem meg, hogy a jelen alkotmánybírói – és kúriai – döntéseknek a törvényalkotó elejét vehette volna azzal, ha az MNB tv. 13. § (11) bekezdésében nem csupán a kiadmányozási jogkör, hanem a hatáskör delegálhatóságáról is rendelkezik.

Budapest, 2018. december 11.

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

- [96] A különvélemény 1.1. pontjához csatlakozom.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye

- [97] Nem értek egyet azzal a megközelítéssel, ami a többségi határozatban az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének védelmi köre kapcsán megjelenik; mivel a Kúria ítéletét megsemmisítő döntés ezen megközelítésen alapul, azt nem tudom támogatni.
- [98] A korábbi, hasonló ügyekben következetesen képviselt azon álláspontomat továbbra is fenntartom, miszerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jog kizárólag *processzuális* kérdésekre vonatkozik. A bíróságok érdemi jogértelmezése nem minősül *processzuális* kérdésnek (még egy esetleges *contra legem* jogértelmezés sem), ezért egy ezt sérelmező indítványozói érvelés nem alapozhatja meg – még az Alaptörvény 28. cikkére való hivatkozás esetén sem – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése sérelmének megállapítását és egy bírói döntés ezen alapuló megsemmisítését. A jelen ügyben

az Alkotmánybíróság döntése azon alapul, hogy a bíróság(ok) egy kizárólag szakjogi tartalmú, nem eljárási természetű kérdésben helytelenül foglaltak állást; ez pedig véleményem szerint nem egyeztethető össze a fent kifejtett állásponttal.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs alkotmánybíró különvéleménye

- [99] Nem értek egyet a határozat rendelkező részével, álláspontom szerint az indítvány visszautasítása lett volna indokolt az alábbi okok miatt.
- [100] 1. Az indítvány elsőként azt a kérdést veti fel, hogy az MNB-nek mint közhatalmat gyakorló szervezetnek van-e jogosultsága alkotmányjogi panasszal fordulni az Alkotmánybírósághoz abban az esetben, ha hatósági jogkörben meghozott döntését bíróság megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi. Álláspontom szerint e kérdésre a válasz nemleges.
- [101] Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja szerint az Alkotmánybíróság „alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját”. Ez a rendelkezés nem az alkotmányjogi panasz lehetséges alanyát, hanem a vizsgálat terjedelmét határozza meg, nem következik belőle a közhatalmi szervek indítványozási jogosultsága, csupán annyi, hogy alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva az alkotmányossági vizsgálatnak arra kell kiterjednie, hogy a bírói döntés az Alaptörvénnyel ellentétes-e. Az Abtv. 27. §-a szövegszerűen rögzíti, hogy alkotmányjogi panasz akkor nyújtható be, ha az indítványozó Alaptörvényben biztosított joga sérült.
- [102] Erre tekintettel a befogadhatóság vizsgálatakor az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kellett volna, hogy az MNB-nek van-e Alaptörvényben biztosított joga, azaz az Alaptörvényben biztosított jognak minősül-e egy törvényben rögzített, az Alaptörvényre közvetetten visszavezethető hatáskör gyakorlása.
- [103] Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése kizárólag az ember jogait ismeri el és teszi azok védelmét az állam elsőrendű kötelezettségévé. A rendszertani értelmezésből egyértelműen következik, hogy ehhez képest az I. cikk (4) bekezdése – amely a „törvény által létrehozott jogalanyoknak” is biztosít alapjogokat kiegészítő, kiegészítő jellegű. Szimbolikus továbbá, hogy az ember jogait az Alaptörvény „tiszteletben tartja” (azaz nem az Alaptörvény adományozza, csak elismeri), ezzel szemben a törvény által létrehozott jogalanyok számára jogokat „biztosít” (azaz e szervezetek számára a jogokat az Alaptörvény teremti meg). A kiegészítést (azaz az ember jogainak más jogalanyokra való kiterjesztését) elsődlegesen az indokolta, hogy az alapjogokkal eredendően rendelkező emberek olyan személycsoportokat is létrehozhatnak – saját céljaik elérése érdekében – amelyek a polgári jog számára az egyénektől függetlenül rendelkeznek jogalanyisággal. E szervezetek pedig ugyanúgy rendelkezhetnek tulajdonnal, folytathatnak vállalkozást, igényt tarthatnak a tisztességes eljárásra mint az emberek, ezért indokolt – ebben a körben – az alapjogok alanyi oldalának kiterjesztése és e szervezetek alapjogi jogalanyisággal való felruházása. Így az alapjogi jogviszony jogosulti oldalán jelenhetnek meg pl. a vallási közösségek és a civil szervezetek. Törvény által létrehozott jogalanyként alapjogok jogosultjai lehetnek köztestületek is.
- [104] A „szerv” és a „szervezet” fogalma nem szinonima. Eredetileg az „alulról kezdeményezett” szervezetekre vonatkozik a kiterjesztés, amelyhez képest továbblépés, hogy nemcsak az emberek, hanem az állam által törvényben létrehozott jogalanyok egyes jogviszonyokban alapjogi jogalanyisággal is rendelkeznek. Az Alaptörvényben létrehozott közhatalmi szervek bevonása az alapjogi jogviszonyok jogosultjaink körébe a szövegszerű értelmezés próbáját sem állja ki: e szerveket (mint például a Magyar Nemzeti Bankot) nem törvény, hanem az Alaptörvény hozta létre.
- [105] A közhatalmi szervek alapjogi jogalanyiséga a kötelezett oldalról is vitatható lenne. Mind az Alaptörvény, mind a nemzetközi emberi jogi dokumentumok, mind az alkotmányjogi dogmatika számára evidencia, hogy az alapjogok biztosításának kötelezettje az állam (mint közhatalom). Ha a közhatalmi szervek e viszonyaikban is ren-

delkeznek alapjogi jogalanyiséggal, akkor az alapjogvédelem az állam „önmagával szembeni védelmét” eredményezi, amely beláthatatlan helyzeteket eredményez mind logikailag, mind eljárási oldalról.

- [106] Mindezekkel ellentétesen a többségi határozat csupán „az indítványozó nemzetgazdaságban, a pénzügyi közvetítőrendszerben elfoglalt különleges és kiemelkedő jelentőségével” igazolja az indítvány befogadhatóságát. A tartalmi alkotmányossági vizsgálatnál valóban fontos szempont a Magyar Nemzeti Bank alkotmányos jogállása és feladatköre, az indítvány befogadhatósága azonban olyan eljárási kérdés, amelyben az indítványozó fontosságának nincs relevanciája.
- [107] 2. A tartalmi vizsgálat során a többségi határozat arra a következtetésre jut, hogy az Alaptörvény 28. cikkének figyelmen kívül hagyása (azaz, hogy a bíróság nem vette figyelembe a jogszabály célját) a tisztességes eljárás-hoz való jog sérelmét eredményezheti. Álláspontom szerint az Alaptörvény arab és római 28. (XXVIII.) cikkeinek a kapcsolata kevésbé közvetett. Egyrészt önmagában az, hogy a bíróság más célt tulajdonít a jogszabálynak, mint az Alkotmánybíróság, vagy hogy a döntésének meghozatalakor más értelmezési módokat a teleologikus értelmezés elé helyezett, nem jelenti az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét, és végképp nem jelenti azt, hogy ezáltal a bírói döntés a tisztességes eljárás-hoz való jog sérelmét valósította meg. Másrészt pedig e vizsgálat során az ágazati törvény célját kellene az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia: ezt a többségi határozat meg is teszi, ezzel azonban az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben meghatározott funkcióján és feladatkörén kívülre kerül.
- [108] Tartalmát tekintve osztom a többségi határozat kiadmányozás rendjével összefüggő álláspontját. Ugyanakkor ennek az álláspontnak alkotmányjogi panasz hatáskörben történő érvényre juttatását hatásköri aktivizmusnak tekintem, ami az Alaptörvény szövegszerű értelmezésével nem igazolható.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye

- [109] Nem értek egyet a határozattal.
- [110] Saját ügyrendje kötelezi az Alkotmánybíróságot. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése rögzíti: „Az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el, továbbá – arra tekintettel, hogy az eljárás még folyamatban van – a Kúria hatályon kívül helyező és új eljárásra utasító határozatával szemben. Ezen esetekben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható.” Az Ügyrend e rendelkezése értelmében alkotmányjogi panasz benyújtásának nem volt helye, miután a konkrét ügyben a Kúria új eljárás lefolytatására kötelezte az MNB-t (és helybenhagyta a közigazgatási bíróság ítéletét, mely hatályon kívül helyezte az MNB határozatát). Az Ügyrend kógens szabálya nem enged eltérést: a Kúria által elrendelt új eljárás befejezése előtt az ügy érdemét érintően az Alkotmánybíróság nem foglalhatott volna állást. Határozatában az Alkotmánybíróság ennek ellenére magyarázni igyekszik az ügyrendi szabály mellőzését; e magyarázat azonban, ha egyáltalán a kimentés lehetséges volna, akkor sem fogadható el meggyőzőnek. Az Alkotmánybíróság azt állítja, hogy azért nem várja be az új eljárás befejezését, mert „A Kúria ítéletének megfelelően megismételt eljárásban hozott döntés szükségképpen alaptörvény-ellenes lenne.” Egy prejudikáció, mely ráadásul ellenkezik az MNB tv. 13. §-ával. Az lenne alaptörvény-ellenes, ha a Kúria ítéletének megfelelően nem a kiadmányozó, hanem a hatáskör MNB tv. szerinti címzettje járna el?
- [111] Hatáskörét illetően az Abtv. szabályai kötelezik az Alkotmánybíróságot. Az Abtv. 27. §-a szerint alkotmányjogi panasszal „az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet” fordulhat az Alkotmánybírósághoz, mégpedig akkor, ha az ügy érdemében hozott döntés „az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti”. Az alapvető jogok eredendően az egyének szabadságát biztosítják az állammal, a közhatalom birtokosával szemben, rendeltetésük tehát a közhatalom (állami hatalom) korlátok közé szorítása. Mivel egy közigazgatási hatóságnak

alapvető joga nincs, az Abtv. 27. §-a alapján nem élhet alkotmányjogi panasszal a közigazgatási határozatát hatályon kívül helyező és a hatóságot új eljárásra kötelező bírói döntéssel szemben.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/557/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 215. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 24/2018. (XII. 28.) AB HATÁROZATA

a Kúria Pfv.III.21.285/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Salamon László* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.285/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A jogi képviselővel (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda, 1056 Budapest, Nyáry Pál u. 10., képviseli: dr. Karsai Dániel András ügyvéd) eljáró indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. § alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.III.21.285/2016/6. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapját képező egyedi ügyben megállapított tényállás szerint az indítványozó 2007. április 23. napján altatásos arcüreg (FESS) és orrsövény műtéten esett át egy klinikán. Az ébresztést követően az indítványozónál aphasia és jobb oldali végtagbénulásos tünetek alakultak ki. A sürgősséggel elvégzett CT vizsgálat a bal orrüregben 8-10 mm-es csonthiányt mutatott ki, a letört csontlemezkek lefelé tértek ki. A bal hátsó rostasejteket vér töltötte ki, amelyből csővaszerűen 6 cm hosszan, 2 cm szélesen a frontális agyállományon keresztül jet vérzés látszott. Ezt követően az indítványozót az Országos Idegsebészeti Tudományos Intézetben kezelték, majd elbocsátását követően rendszeresen gyógytornára, logopédiai gyakorlatokra utasították. Az indítványozó később több egészségügyi szolgáltató intézetben is neurológiai kezelésen és rehabilitáción vett részt. Az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet másodfokú bizottsága 2009. október 27. napján az indítványozónál agyállományi vérzés, magas vérnyomás betegség, féloldali bénulás, valamint elhízás miatt 80%-os mértékű össz-szervezeti egészségkárosodást állapított meg és II. csoportú rokkantsági osztályba sorolta.
- [3] 1.2. Az indítványozó a műtétet végző egészségügyi intézménnyel szemben nyújtott be keresetet, melyben az egészségügyi intézmény vagyoni és nem vagyoni kártérítésre kötelezését kérte azon az alapon, hogy a klinika nem tanúsította az elvárható gondosságot a műtėti beavatkozás során. Arra az esetre, amennyiben a bíróság megállapítása szerint az alperes egészségügyi intézmény kellő gondossággal járt volna el, az indítványozó annak megállapítását kérte, hogy sérült a megfelelő tájékoztatáshoz és ezáltal a megalapozott döntés meghozatalához való joga, tekintettel arra, hogy az elvégzett orvosi eljárás és esemény nem tartozott a műtėti kockázatok indítványozó által megismert és aláírásával elfogadott körébe.
- [4] A Fővárosi Törvényszék 8.P.23.349/2008/105. számú közbenső ítéletének rendelkező része megállapította, hogy az alperes egészségügyi intézményt kártérítési felelősség terheli. A közbenső ítélet indoklásában ugyanakkor a bíróság megállapította, hogy amennyiben az alperes egészségügyi intézmény bizonyítani tudta volna, hogy eljárása kellően gondos és a következmények a műtėti kockázat körébe esnek, úgy az indítványozó a tájékoztatási kötelezettség megsértésére alapítva eredménnyel nem követelhetne kártérítést az alperestől. A peres felek fellebbezése nyomán eljáró Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság közbenső ítéletét helyben hagyta, azzal az indokolásban megjelenő kitéttel, hogy miután az indítványozó a tájékoztatás hiányára csak eshetőlegesen, arra az esetre hivatkozott, ha nem kerülne megállapításra, hogy az alperest nem terheli az el-

várható gondossággal ellentétes magatartás, ezért a Fővárosi Ítéltáblának nem kellett felülvizsgálnia a tájékoztatás hiánya tekintetében az elsőfokú ítéletet.

- [5] 1.3. A jogerős közbenső ítélettel szemben az alperes nyújtott be felülvizsgálati kérelmet, tekintettel arra, hogy megítélése szerint a másodfokú bíróság megsértette a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) szakértő kirendelésére vonatkozó 177. § (1) bekezdését, a bizonyítás eredményének mérlegelését szabályozó 206. § (1) bekezdését, valamint a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) kártérítési felelősség feltételeit szabályozó 339. §-át. Az indítványozó csatlakozó felülvizsgálati kérelme a másodfokú közbenső ítélet indokolásának kiegészítésére, illetőleg a tájékoztatáshoz való joga sérelmének kimondására irányult.
- [6] A Kúria ítéletében megállapította, hogy az igazságügyi orvosszakértői vélemény mind önmagával, mind az egyéb peradatokkal nyilvánvaló ellentmondásban állt, helyességéhez nyomatékos kétség fér, ezért azt az ítéleti döntés alapjául elfogadni nem lehetett volna. Ennek megfelelően a Kúria ítéletében rögzítette, hogy az igazságügyi orvosszakértői vélemény bizonyítékként való elfogadása okszerűtlen mérlegelés eredménye volt, ami a régi Pp. 206. § (1) bekezdését sérti. Az indítványozó csatlakozó felülvizsgálati kérelmének azon eleméről, mely az egészségügyi tájékoztatás megfelelő voltának hiányára alapult, a Kúria megállapította, hogy annak eshetőlegesen előterjesztett volta miatt arról a jogerős ítélet nem döntött. A Kúria megítélése szerint az a körülmény, hogy az elsődleges kereset alaptalan, nem eredményezi azt, hogy a felülvizsgálati eljárásban az eshetőlegesen megfogalmazott másodlagos kereset érdemben vizsgálható lenne, az ugyanis jogerős érdemi döntés hiányában felülvizsgálat tárgyává már nem tehető. Mindezen szempontokra figyelemmel a Kúria a jogerős közbenső ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú közbenső ítéletet megváltoztatta és a keresetet elutasította.
- [7] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában azt állította, hogy a Kúria támadott ítélete ellentétes az Alaptörvény II. cikkében rögzített emberi méltósághoz való joggal, VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal, a XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való joggal, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében szereplő tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, valamint a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való joggal.
- [8] Érvelése szerint a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelme azért állapítható meg, mert a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog magában foglalja az eljárás azon követelményét, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és köteleességeket ténylegesen elbírálja. Álláspontja szerint a Kúriának lehetősége lett volna arra, hogy az elsődleges kereseti kérelem elutasítása mellett a másodlagos kereseti kérelem érdemi vizsgálatára utasítsa az első fokon eljáró bíróságot. Ez a lehetőség a Kúria számára még abban az esetben is rendelkezésre áll, ha a jogszabályi keretek között a felülvizsgálati kérelemmel tényszerűen csak a jogerős döntés támadható, a jogerős döntés pedig kizárólag az elsődleges kérelem tekintetében tartalmazott rendelkező részt. Érvelése szerint a régi Pp. 275. § (4) bekezdése értelmében a Kúria csak abban az esetben hozhatott új határozatot, ha a döntéshez szükséges tények megállapíthatóak, ellenkező esetben az ügyben eljáró első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra kellett volna utasítania. Azáltal azonban, hogy a Kúria nem a régi Pp. 275. § (4) bekezdésének megfelelően járt el, az indítványozó keresete úgy került elutasításra, hogy a másodlagos kereseti kérelmét érdemben nem vizsgálták meg, amely eléri az alaptörvény-ellenesség szintjét. Az indítványozó a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog sérelmére abban az összefüggésben hivatkozott, hogy azáltal, hogy a másodlagos kereseti kérelmét egyetlen fórum sem bírálta el, egyedül a Kúria ítélete rendelkezett áttételesen arról, amikor az indítványozó keresetét annak egészében elutasította. A Kúria ezen döntésével szemben pedig jogorvoslat nem áll rendelkezésre.
- [9] Az indítványozó az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerinti testi és lelki egészséghez való jog, illetőleg a II. cikk szerinti emberi méltósághoz való jog sérelmét arra tekintettel állította, hogy az egészségkárosodás szükségképpen az érintett emberi méltóságának és testi integritásának sérelmét jelenti, amennyiben pedig ez felróható orvosi műhiba következménye, akkor ezért a műhibát elkövető orvos, illetőleg az őt alkalmazó intézmény felelősséggel tartozik. A testi és lelki egészséghez való jognak részét képezi továbbá a szabad, tájékozott és felelősségteljes döntésre képes ember saját teste és sorsa feletti rendelkezési joga is. Az indítványozó érvelése szerint azáltal, hogy a Kúria a szakvélemények ellentmondásainak feloldása helyett a kereset elutasítása mellett döntött, elvonta az indítványozó azon jogát, hogy a testi és lelki egészséghez és emberi méltósághoz való jogát a bírósági eljárásban érvényesíteni tudja.

- [10] Az indítványozó végezetül a magán- és családi élethez tiszteletben tartásához való jogot kimondó VI. cikk (1) bekezdésének sérelmére azért hivatkozott, mert álláspontja szerint a műtéti beavatkozás eredményeként drasztikus változás állt be az életében, és előzetesen a műtét ilyen lehetséges kimeneteléről sem volt tudomása. Az orvosi beavatkozás ennek megfelelően érdemben befolyásolta az indítványozó magán- és családi élethez való jogát, melynek következményeire a bírósági eljárás nem nyújtott kompenzációt.

II.

- [11] Az Alaptörvény érintett, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„II. cikk Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogatástól kezdve védelem illeti meg.”

„VI. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”

„XX. cikk (1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”

„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.”

„XXVIII. cikk (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

III.

- [12] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó jogi képviselője a Kúria ítéletét 2017. július 12. napján vette át, az alkotmányjogi panasz pedig 2017. szeptember 11. napján, határidőben került benyújtásra. Az indítványozó jogosultnak és érintettnek tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszát. Az indítványozó a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette. Az Alaptörvény II. cikke, VI. cikk (1) bekezdése, XX. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései az alkotmányjogi panaszok szempontjából Alaptörvényben biztosított jogokat tartalmaznak.
- [13] Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének csak részben felel meg. Az indítványozó az Alaptörvény II. cikke, VI. cikk (1) bekezdése és XX. cikk (1) bekezdése sérelmét elsődlegesen nem a támadott bírói döntéssel, illetőleg a bírósági eljárással, hanem eredendően a bírósági eljárásra okot adó orvosi beavatkozással összefüggésben állította. Ezen jogokkal a bíróság eljárása és a támadott bírói döntés csak közvetetten, annyiban függ össze, amennyiben az eljáró bíróság nem adott helyt az indítványozó kereseti kérelmének, azaz az indítványozó a bírósági eljárással összefüggésben lényegében a döntést magát, annak rá nézve hátrányos voltát tekinti alapjogi sérelemnek. Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben kiemeli: hatáskörébe kizárólag a bírói döntések alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik, és az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal már nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének. Az Alaptörvény II. cikkével, VI. cikk (1) bekezdésével, illetőleg XX. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az indítványozó lényegében a bíróság jogalkalmazását, jogértelmezését, és a bírói döntés irányát vitatja, amely önmagában nem tekinthető az alkotmányjogi panaszok elbírálhatósága szempontjából alkotmányjogilag értékelhető indokolásnak {legutóbb hasonlóan: 3231/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [12]–[13]}, ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna. Mindez azt jelenti, hogy az alkotmányjogi panasz ebben az elemében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontja szerinti követelménynek.

- [14] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés felvetése esetén fogadható be. E befogadhatósági feltételek vagylagos jellegűek, így azok fennállását az Alkotmánybíróság külön-külön vizsgálja {3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének [és ehhez szorosan kapcsolódóan a XXVIII. cikk (7) bekezdésének] a sérelmét állító része felvetheti a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt annak XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése sérelmét állító elemében az Ügyrend 31. § (6) bekezdését alkalmazva, külön befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el.

IV.

- [15] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [16] 1. Az indítvány elbírálása során az Alkotmánybíróságnak azt kellett értékelnie, hogy összhangban áll-e a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal, ha a Kúria mint felülvizsgálati bíróság oly módon határoz a jogerős ítélet hatályon kívül helyezéséről, illetőleg az elsőfokú ítélet megváltoztatásáról és egyben az indítványozó keresetének elutasításáról, hogy ennek eredményeként az indítványozó oly módon lesz pervesztes, hogy az eshetőleges kereseti kérelmének valamely elemét egyetlen bírói fórum sem vizsgálja meg érdemben. Az Alkotmánybíróság jelen ügygel összefüggésben is hangsúlyozza állandó gyakorlatát, miszerint „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A (2) bekezdés d) pontja értelmében alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Az alkotmányjogi panasz jellegének megfelelően a testület hatáskörébe a bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik. Ebből következően az alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslattal (már) nem támadható bírósági határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének, azaz ez a jogorvoslat nem jelenti a rendes bíróságok jogalkalmazási gyakorlatának általános felülvizsgálatát, aminek következtében az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna.” {3198/2013. (X. 22.) AB végzés, Indokolás [22]}. Az Alkotmánybíróság vizsgálata ebből következően jelen ügyben sem terjedhet ki arra, hogy a felmerült jogvitát hogyan kell vagy kellett volna a bíróságnak megítélnie. Az Alkotmánybíróság kizárólag az eljárás tisztességességét ítélni meg az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésével összefüggésben.
- [17] 2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének értelmezése során számos, a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog tartalmát kitöltő ún. részjogosítványt nevesített már. Ezek különösen: a bírósághoz fordulás joga, a tárgyalás igazságossága (ami nem garantálja a döntés igazságosságát), a tárgyalás nyilvánosságának és a bírói döntés nyilvános kihirdetésének a követelménye, a törvény által létrehozott bíróság, a bírói függetlenség és pártatlanság követelménye, továbbá az észszerű időn belüli elbírálás. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a tisztességes bírósági eljárás része az is, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége [lásd: 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint amíg az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz fűződő jog abszolút, azaz korlátozhatatlan, addig az egyes részjogosultságok más alapjogok vagy alaptörvényi értékek viszonylatában a szükségesség/arányosság kritériumrendszerében érvényesülnek {3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [27]}, azaz azok korlátozása adott esetben lehetséges.
- [18] A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező bírósághoz fordulás joga nem egyszerűen azt jelenti, hogy valaki kérelemmel fordulhat a bírósághoz, és ezzel megindíthatja a bírósági eljárást, ha valamely joga vagy kötelezettsége vitássá válik, hanem hogy a jogvitát a bíróság érdemben bírálja el, és arról érdemben, végrehajtható határozatával, végérvényesen döntsön {3124/2015. (VII. 9.) AB határozat, Indokolás [35]}. A 36/2014. (XII. 18.) AB határozat ezzel összefüggésben visszautalt az 59/1993. (XI. 29.) AB határozatra is, miszerint „[a] bírósághoz való fordulás alapvető joga nemcsak a beadványok előterjesztésének jogára szorítkozik, hanem a bírósági eljárásban a fél pozícióját biztosítja a személyeknek. A személyek alanyai, alakítói és nem tárgyai, »elszenvedői« a bírósági eljárásnak. Alkotmányban biztosított joguk van arra, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogaikat és kötelezségeiket elbírálja (s ne csak az ezeket tartalmazó beadványról mondjon véleményt), és arra is, hogy lehetőséget kapjanak a bírósági döntés alapjául szolgáló tényállással és jogi kérdésekkel kapcsolatban nyilatkozataik megtételére.” {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [92]}.
- [19] A bírósághoz fordulás jogából következően tehát a bíróságok a kereseti kérelem valamennyi elemének érdemi megvizsgálására (a kereseti kérelem kimerítésére) kötelesek. A kereseti kérelem kimerítésének kötelezettsége

azt a követelményt támasztja a bírói döntéssel szemben, hogy a bíróságok érdemi vizsgálat eredményeként az ítélet rendelkező részében rendelkezzenek a kereset, illetőleg viszontkereset valamennyi eleméről.

- [20] A régi Pp. a látszólagos keresethalmazat fogalmát kifejezetten nem nevesítette, azt a következőket bírói gyakorlat alakította ki. A kereseti kérelem kimerítésének kötelezettsége a látszólagos keresethalmazat esetében azt jelenti, hogy a bíróságnak csak egyetlen kereseti kérelem tárgyában kell a rendelkező részben határoznia. Amennyiben a bíróság az elsődleges kereseti kérelemnek helyt ad, a másodlagos kereseti kérelemről semmilyen formában nem kell határoznia. Amennyiben azonban az elsődleges kereseti kérelmet a bíróság nem találja alaposnak, szükségképpen meg kell vizsgálnia és el kell bírálania a másodlagos kereseti kérelmet. Ez a megközelítés egyenesen következik a régi Pp. alábbi rendelkezéseiből. A régi Pp. 3. § (2) bekezdése értelmében a bíróság – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van. A régi Pp. 213. § (1) bekezdése szerint az ítéletben foglalt döntésnek ki kell terjednie a perben, illetőleg a 149. § alapján egyesített perekben érvényesített valamennyi kereseti kérelemre. A régi Pp. 215. § (1) bekezdése értelmében pedig a bíróság döntése nem terjedhet túl a kereseti kérelmen, illetőleg az ellenkérelemen.
- [21] 3. Miként arra az Alkotmánybíróság a régi Pp. szabályaival összefüggésben már számos alkalommal rámutatott, a felülvizsgálati eljárás olyan rendkívüli perorvoslat, melynek célja a jogerős döntés anyagi jogi és eljárásjogi jogszerűségének vizsgálata. Ha a Kúria olyan jogszabálysértést állapít meg, amely kihatott az ügy érdemére, hatályon kívül helyezi a jogerős ítéletet (és ha szükséges, az elsőfokú ítéletet is), vagy ha ennek feltételei fennállnak, az ítéletet (ítéleteket) megváltoztathatja. A felülvizsgálati eljárásban a megváltoztató döntés meghozatalának lehetőségével a Kúria akkor élhet, ha a jogszabálysértő döntés helyett új döntés meghozatalához rendelkezésre áll valamennyi szükséges tény, adat {3063/2017. (III. 31.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [22] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből, és különösen a bírósághoz fordulás jogából mint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog egyik részjogosítványából ugyanakkor az következik, hogy a Kúria felülvizsgálati ítélete tartalmának alaptörvényi korlátja, hogy amennyiben a Kúria a felülvizsgálati kérelem keretei között a jogerős ítéletet megváltoztatja és a felperes kereseti kérelmét elutasítja, ez a döntés nem eredményezheti azt még látszólagos keresethalmazat esetén sem, hogy az eshetőleges kereseti kérelmek valamely elemét egyetlen bírói fórum sem vizsgálja meg érdemben. Ellenkező esetben ugyanis sérül a felperes azon, az Alaptörvényben rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból közvetlenül következő joga, hogy a bíróság az eljárásba vitt jogokat és köteleességeket érdemben elbírálja.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy amikor a Kúria felülvizsgálati ítéletében a jogerős közbenső ítéletet hatályon kívül helyezte, az elsőfokú közbenső ítéletet megváltoztatta és a keresetet elutasította, ezáltal az indítványozó keresetét akként utasította el jogerősen, hogy az eshetőleges kereseti kérelmének egyik elemét egyetlen bírói fórum sem bírálta el érdemben. Mindez azt jelenti, hogy a Kúria ilyen tartalmú döntése ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező bírósághoz fordulás joga elvi tartalmával. A Kúria ítéletében ugyanis nem az elsődleges kereseti kérelem, hanem a kereset egészének alaptalanságát állapította meg. Az ügyben eljáró első- és másodfokú bíróságok ugyanakkor az ítéletük indítványozó számára kedvező tartalmából következően, a régi Pp. szabályainak és a következőket bírói gyakorlatnak megfelelően kizárólag az elsődleges kereseti kérelemről dönthettek. Miközben a Kúria ítéletében is rögzítette, hogy a felülvizsgálati eljárás keretében nincs lehetősége az eshetőlegesen megfogalmazott másodlagos kereseti kérelem érdemi vizsgálatára, arra azonban a régi Pp. rendelkezései is kétséget kizáróan lehetőséget biztosítottak volna a Kúria számára, hogy olyan tartalmú felülvizsgálati ítéletet hozzon, amely lehetővé teszi a másodlagos kereseti kérelem alsóbb fokú bíróságok általi érdemi megvizsgálását. Ennek az Alaptörvényből is következő kötelezettségének a Kúria azonban nem tett eleget.
- [24] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a megsemmisített bírósági ítélet tartalmát semmilyen formában nem vizsgálhatta, így a döntése nem jelent állásfoglalást az indítványozó másodlagos kereseti kérelme megalapozottsága tekintetében.
- [25] Az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenesség megállapítására és a támadott bírói döntés megsemmisítésére tekintettel nem vizsgálta az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmét állító indítványi elemet. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint ugyanis, ha az indítvánnyal támadott jogszabályt vagy annak egy részét az Alaptörvény valamely rendelkezésébe ütközőnek minősítik, és ezért azt megsemmisíti, akkor

a további alaptörvényi rendelkezés esetleges sérelmét a már megsemmisített jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben érdemben nem vizsgálja {18/2016. (X. 20.) AB határozat, Indokolás [21]}. Az Alkotmánybíróság ezt a gyakorlatát a bírói döntések alkotmányossági vizsgálata körében is követi {legutóbb: 3219/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [37]}.

- [26] 5. Az Alkotmánybíróság a határozat Magyar Közlönyben történő közzétételét az abban foglalt elvi megállapításokra tekintettel rendelte el, az Abtv. 44. § (1) bekezdése második mondata alapján.

Budapest, 2018. december 11.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Dr. Salamon László alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [27] A határozat rendelkező részével és nagyrészt indokolásával is egyetértek, az indokolás IV/2. pontjával kapcsolatosan azonban – annak elvi jelentősége okán – az alábbi észrevételeket teszem:
- [28] Megítélésem szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének rendelkezésével összefüggésben a szükségességi-arányossági kritériumrendszer érvényesülésére történő utalás funkciótlan; az ügy elbírálása szempontjából semmilyen érdemleges szerepet nem játszik. Ez különösen azért problematikus, mert az Abtv. 27. §-ára alapított, a bírói eljárást kifogásoló indítvány fel sem veti az alkalmazott jogszabályok alaptörvény-ellenességét. Az indokolásban megfogalmazott utalás ebből következően aligha értelmezhető másként, mint az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében körülírt szükségességi-arányosság tesztnek a jogalkalmazás területére történő adaptálása, ami nézetem szerint ellentétes az alapvető jogok korlátozásának lehetőségét megengedő alaptörvényi rendelkezéssel.
- [29] Már több párhuzamos indokolásban, legrészletesebben a 30/2015. (X. 15.) AB határozathoz kapcsolódóan kifejtettem, hogy az alapvető jogoknak az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében lehetővé tett korlátozása nem jogalkalmazói, hanem jogalkotói szabály. Ennek kapcsán idéztem a rendszerváltó Alkotmány 1989. évi XXXI. törvénnyel megállapított szövege szerinti 8. §-a (3) bekezdését, miszerint az alapvető jogok gyakorlása csak alkotmányerejű törvényben megállapított korlátozásnak vethető alá. Ezt a szabályozást váltotta fel a rendszerváltó Alkotmány 8. § (2) bekezdésének az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény 3. §-ával megállapított új szövege: „8. § (2) a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.”
- [30] A jogirodalom teljesen egységes a szövegek értelmezésében; az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi feltételeiről, mint a jogállamiság elmaradhatatlan követelményeiről szól. A formai követelmény a törvényi szint, a tartalmi pedig lényegét illetően a szükségességi-arányossági tesztnek történő megfelelés. A formai és tartalmi követelmények között konjunktív viszony áll fenn.
- [31] Az Alkotmány magyarázata ezzel kapcsolatosan az alábbiakat tartalmazza: „2.2. Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése az alapjogok szabályozására és korlátozására vonatkozó előírásokat fogalmazza meg. Alapjogok szabályozása és korlátozása törvényben történhet.” (Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata, KJK-KERSZÖV Budapest 2002, 211.)

- [32] Az Alkotmány kommentárja ugyanezt az alábbiak szerint fogalmazza meg: „Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében találjuk az alapvető jogok korlátozásának formai és tartalmi kritériumait. Formai kritériumok alatt az eljárási szabályokat értjük, nevezetesen azt, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. [...] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésében meghatározott tartalmi követelmény az, hogy törvény alapvető jog lényeges tartalmát nem korlátozhatja.” [Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja, Századvég Kiadó Budapest 2009, 412.]
- [33] Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila a formai követelmény történeti gyökereit és nemzetközi beágyazottságát hangsúlyozva, nemzetközi kitekintésben a normákhoz kötöttséget az alapjogi korlátozás nélkülözhetetlen követelményeként jelöli meg. „Az emberi jogok korlátozására vonatkozó általános formai követelményt már a francia deklaráció 4. cikke is megfogalmazta: »A természetes jogok gyakorlásának korlátait csak törvény állapíthatja meg«. Az emberi jogok különböző katalógusai ma is tartalmazznak ehhez hasonló formai szabályokat. Például az Emberi jogok európai egyezményének több cikke is magában foglal olyan kitételeket, mely szerint a jogkorlátozásnak »törvényben meghatározottnak«, »törvény által elrendeltnek«, illetve »a törvényekkel összhangban lévőknek« (*prescribed by law*), illetve »in accordance with the law«) kell lennie.
- [34] A rendszerváltó Alkotmányt felváltó Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése az alapvető jogok korlátozását az alábbiak szerint szabályozza:
- [35] „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.”
- [36] Ez a szöveg a korábbi szövegezésétől több tekintetben is eltér. A témánk szempontjából releváns részét illetően annyiban, hogy a formai követelmény (a törvényi szabályozási szint) és a tartalmi követelmények külön mondatba kerültek és elmaradt a grammatikailag félreérthetetlen utalás e feltételek konjunktív viszonyára. Kérdés, hogy ez a változás új szabályozását alakította-e ki az alapvető jogok korlátozásának, lehetővé tette-e, hogy a jövőben az alapvető jogok korlátozásáról ne csak törvény rendelkezhessek, hanem a törvénytől függetlenül egyedi döntések révén – esetleg a korlátozás új, törvényben nem szereplő eseteit is megengedve – a jogalkalmazó is. Másképpen fogalmazva, el kívánta-e törölni az alkotmányozó az alapvető jogok korlátozásának eddigi dogmatikáját, vagy a szabályozás két mondatra bontása csupán stiláris megfontolásból ered?
- [37] Az alkotmányozói akaratra az abban résztvevők ismeretein túl objektíve az alkotmányozás dokumentumaiból lehet következtetni. Megállapítható, hogy sem az új Alkotmány végül ajánlásként elfogadott koncepciója, sem az Alaptörvényhez fűzött indoklás nem tanúskodik e tekintetben a korábbi szabályozás megváltoztatásának szándékáról. Ilyen szándék vagy értelmezés sem a koncepció, sem az Alaptörvény vitájában nem merült fel, sem a plenáris ülésen, sem bizottsági szinten. A jogirodalomban, vagy az Alaptörvényt övező parlamenten kívüli vitákban, de az Alaptörvény ellen megfogalmazódott támadások során sem merült fel a formális követelmény felpuhításának, vagy vagylagossá tételének vádja. Mindaddig jogász körökben az érintett szabályozással kapcsolatosan egységes az a nézet, hogy az új Alaptörvény tartalmi értelemben lényegében a korábbi szabályozást vette át, kifejezetten beépítve az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerinti értelmezést. A Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez ide vonatkozóan az alábbi rövid megállapítást teszi: „Az alapjogokra vonatkozó szabályokat és azok korlátozását szintén törvény állapíthatja meg.” (Árva Zsuzsanna: Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez, Complex Jogtár)
- [38] A fentiekből következően a jelen ügyben, tekintettel arra, hogy bírói jogalkalmazás alkotmányosságának megítéléséről van szó, és figyelemmel arra is, hogy az ügyben a jogkorlátozás semmiféle értelemben nem merült fel, nem tudok azonosulni a határozat indoklásának fentiekben kifogásolt részével.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2030/2017.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 215. számában

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 25/2018. (XII. 28.) AB HATÁROZATA

a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a folyamatban lévő ügyekben történő alkalmazhatóságának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése 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 kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisíti. A megsemmisített rendelkezés az Alkotmánybíróság megsemmisítéséről szóló határozatának a hivatalos lapban való közzétételét követő napon a hatályát veszti.

2. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 77. § (2) bekezdése a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 11.K.27.109/2018. sorszám alatt, illetve a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 2.K.27.519/2018. sorszám alatt, valamint a folyamatban lévő más ügyekben 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 Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2018. október 3-án kelt 11.K.27.109/2018/6. számú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását felfüggesztette, és az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.) 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e jogszabályi rendelkezés alkalmazásának kizárását kérte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Álláspontja szerint a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető joggal. Az indítványozó bíró hivatkozott továbbá az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére is, azonban ezt alátámasztó érvet a beadvány nem tartalmaz.
- [2] 1.1. Az alapul fekvő ügyben a felperes társadalombiztosítási támogatással nem rendelhető allopátiás gyógyszer árához méltányossági támogatás iránti kérelmet nyújtott be a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő Ártámogatási Főosztályához, mely a felperes kérelmét elutasította. A felperes kereseti kérelmet terjesztett elő az alperessel szemben, amelyben érdemben támadta az alperes határozatát, hivatkozva arra is, hogy a szóban forgó – kezelőorvosa által feltétlenül indokoltnak tartott – immunterápiás kezelésben még nem részesült, így ez az egyetlen esély, hogy életben maradjon. A felperes keresetében az alperes határozatával kapcsolatosan fennálló semmisségi okra nem hivatkozott. Az alperes a kereseti kérelem elutasítását kérte.
- [3] 1.2. A bírói kezdeményezést előterjesztő bíró – egyebek mellett – hivatkozott az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatára, illetve a 7/2013. (III. 1.) AB határozatra is. E határozatok szerint a közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A hatékony jogvédelem megléte attól függ, hogy a bíróság mit vizsgálhat felül, a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése mindazonáltal nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási

határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbíráhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. A tisztességes bírósági eljáráshoz való jog részét képező garanciák azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül.

- [4] Az indítványozó bíró által hivatkozott további alkotmánybírósági határozatok közül a 22/2013. (VII. 19.) AB határozat szerint a jogorvoslathoz való jog azt kívánja meg, hogy valamennyi, az érintett jogát vagy jogos érdekét (helyzetét) érdemben befolyásoló határozat felülvizsgálata érdekében legyen lehetőség más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulni. Az Alaptörvény megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására. Az Alkotmánybíróság egy másik határozatában [35/2013. (XI. 22.) AB határozat] rámutatott, hogy a jogorvoslathoz való jog tényleges biztosítottsága vonatkozásában vizsgálni kell azt is, hogy alkotmányjogi értelemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a bíróság határozata, továbbá hatékony jogvédelmet jelenthet-e a jogorvoslat biztosítása. Ezen felül vizsgálat tárgyává kell tenni azt is, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozására alkotmányos indokkal került-e sor, továbbá azt, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozásával járó alapjog-korlátozás arányosnak tekinthető-e. A 36/2013. (XII. 5.) AB határozat szerint a jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme ugyanakkor a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. Az Alkotmánybíróság a 3150/2017. (VI. 14.) AB határozatában pedig a jogorvoslat hatékonysága szükséges feltételének minősítette, hogy a kérelmezőnek alanyi joga legyen a jogorvoslatot igénybe venni, a jogkör gyakorlójának pedig érdemi felülbírálatra legyen lehetősége. A kezdeményező bíró végzetül hivatkozott az Alkotmánybíróság 14/2018. (IX. 27.) AB határozatában foglaltakra is, amelyben a testület – egyebek mellett – megállapította, hogy „a bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, amelyek megkövetelik a jogorvoslat ténylegességét, érdemi jellegét”.
- [5] 1.3. Mindezeket figyelembe véve – folytatta érvelését a bírói kezdeményezést előterjesztő bíró – a hatékony jogvédelem követelményét az Ebtv. 77. § (2) bekezdésében foglaltak nem elégítik ki, ugyanis a bíróság kizárólag a semmisségi okok fennálltát vizsgálhatja, miközben a méltányosságból adható gyógyszerár-támogatás feltételeinek fennállását, illetve azt, hogy a hatóság megfelelően alkalmazta-e a kérelem elbírálásával kapcsolatos vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket – különös tekintettel az Ebtv. végrehajtásáról rendelkező 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ebtv. Vhr.) 11/E. §-ára – nem érintheti. Ilyen jogszabályi feltételek mellett a közigazgatási per – mint a közigazgatási jogvitákban való döntés terepe – formálissá válik, a bíróságnak – amennyiben a felperes hivatkozik rá – kizárólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 123. § (1) bekezdésében megjelölt semmisségi okokat szabad vizsgálnia. Amennyiben a felperes nem hivatkozik semmisségi okra, vagy okokra, akkor a keresetet el kell utasítani. Ilyen keretek között nem érvényesül a perbe vitt jogok és kötelezettségek tényleges elbírálásának követelménye, hiszen „sem a felperes nem hivatkozhat a méltányossági gyógyszerár-támogatással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések megsértésére, sem a bíróság nem állapíthatja meg a méltányossági gyógyszerár-támogatással kapcsolatos jogszabályi rendelkezések megsértését”. Az Ebtv. 77. § (2) bekezdése semmilyen teret nem hagy arra, hogy a bíróság érdemben elbírálja a felperes keresetét. Mivel jelen esetben egyfokú közigazgatási eljárásban keletkezett közigazgatási cselekménnyről (határozatról) van szó, kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a bíróság érdemben bírálhassa el a közigazgatási határozat törvényességét. Előfordulhat ugyanis olyan eset is, hogy a közigazgatási szerv nem értékelt egy, a felperes számára kedvező körülményt, vagy a méltányossági gyógyszerár-támogatásban részesülés feltételeit illetően helytelenül foglalt állást. A közigazgatási per ilyen esetekben nem jelent hatékony, érdemi jogorvoslatot a felperes számára, mert a bíróság csak és kizárólag a semmisségi okok alapján dönthet, és nem foglalhat állást a méltányossági gyógyszerár-támogatással kapcsolatos érdemi kérdésekben, ezért a bíróság nem tudja orvosolni a hatóság döntése által okozott esetleges jogsérelmet sem a felülbírálati lehetőség korlátozott volta miatt. „A fentiek alapján az Ebtv. 77. § (2) bekezdése vonatkozásában nem állapítható meg az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata értelmében a hatékony jogvédelem biztosítása”.

- [6] Az indítványozó bíró érvelése szerint a jogorvoslathoz való jog terjedelmét a támadott jogszabályhely „meglehetősen szűkre szabja”, ráadásul éppen olyan személyek esetében, akiknek a társadalombiztosítási támogatással nem rendelhető, de kezelésük szempontjából elengedhetetlen gyógyszerek megvásárlásához nincs elegendő forrásuk, és ezért élnek a méltányossági támogatás iránti kérelem lehetőségével. „Rendkívül fontos tehát esetükben, hogy a bíróság az egyfokú közigazgatási eljárásban hozott döntést érdemben bírálhassa felül, s érdemben döntsön az ilyen személyek méltányossági gyógyszerár-támogatását illetően”. A hatóságok számára biztosított mérlegelési, méltányossági jogkörnek bírói kontroll alatt kell állniuk, de ez a követelmény jelen esetben nem teljesül, mivel a jogalkotó alkotmányos indok nélkül korlátozza a méltányossági gyógyszerár-támogatást igénylő személyek hatékony jogorvoslathoz fűződő jogát. „Amennyiben a jogalkotó az ilyen jellegű esetekben a jogorvoslat biztosítása mellett tette le a voksát, akkor ennek a jogorvoslatnak meg kell felelnie az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglaltaknak, illetve az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatosan kialakított következetes gyakorlatának. A jogorvoslat Ebtv. 77. § (2) bekezdése szerinti biztosítása alkotmányosan nem indokolható, nem felel meg a hatékony, érdemi jogorvoslat és az érdemi felülbírálat alkotmányos követelményének”.
- [7] Az indítványozó bíró végezetül rámutatott arra is, hogy a jogorvoslathoz való jog korlátozása nem tekinthető arányosnak sem, hiszen az érintett személyek nem élhetnek érdemi jogorvoslattal a gyógyszerár-támogatási kérelmüket elutasító hatósági döntésekkel szemben, ugyanakkor számukra kiemelkedően fontos lehet az, hogy bizonyos, társadalombiztosítási támogatással nem rendelkező gyógyszerek árához támogatást kapjanak az államtól, megkönnyítve ezzel betegségük kezelését és megváltozott élethelyzetüket.
- [8] 2. A Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 2018. október 1-jén kelt 2.K.27.519./2018/7. számú végzésével az előtte folyamatban lévő per tárgyalását szintén felfüggesztette, és az Abtv. 25. §-a alapján bírói kezdeményezéssel fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben – az előző pontban ismertetett bírói indítvánnyal megegyezően – szintén az Ebtv. 77. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a jogszabály alkalmazásának kizárását kezdeményezte a bíróság előtt folyamatban lévő ügyben. Álláspontja szerint is a támadott rendelkezés ellentétes az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz, illetve a XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető joggal.
- [9] 2.1. Az alapul fekvő ügyben az alperes közigazgatási szerv jogalap nélkül felvett rokkantsági ellátás visszafizetésére kötelezte határozatában a felperest. A felperes – az alperes felhívására – kérelmet terjesztett elő a teljes tartozás méltányosságból történő elengedése iránt, amelyet az alperes határozatával elutasított, egyúttal tájékoztatta a felperest arról is – hivatkozva az Ebtv. 77. §-ának (2) bekezdésére –, hogy a határozat ellen fellebbezésnek helye nincs, azonban semmisségre hivatkozással bírósági felülvizsgálat kérhető. A felperes keresetében ezen határozat megváltoztatását és a teljes tartozása elengedését, míg az alperes védiratában a kereset elutasítását kérte.
- [10] 2.2. Az indítvány indokolása szerint – az 1. pontban ismertetett indítványban foglaltakkal egyezően – a támadott szabályozás csak formálisan biztosítja a jogorvoslatot, a közigazgatási perben nincs lehetőség az érdemi jogorvoslatra, ezért a hatékony jogvédelem nem biztosított. A támadott szabályozás továbbá alkotmányosan nem indokolható és nem tekinthető arányosnak sem.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság a két ügyet a tartalmi egyezésre – az indítványozók azonos jogszabályhely megsemmisítésének kérése azonos indoklás alapján – tekintettel egyesítette.

II.

- [12] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„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.

[...]

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

[13] 2. Az Ebtv. érintett rendelkezése:

„77. § (2) A méltányossági jogkörben hozott döntés ellen fellebbezésnek nincs helye, és azt kizárólag semmisségre hivatkozva lehet megtámadni”.

III.

[14] A bírói kezdeményezések megalapozottak.

[15] 1. Az Alkotmánybíróság előzőleg megvizsgálta, hogy a beadvány megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett abban az esetben kezdeményezheti az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmaznia, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már kinyilvánította. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 25. §-ában 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]; 3046/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}. A bírói kezdeményezés szerint a felperes kereseti kérelmére tekintettel a támadott jogszabályt az eljárásban alkalmazni kell, a norma részleges vagy teljes alaptörvény-ellenessége esetén annak hiánya más döntéshez vezethet a konkrét ügyben, az eljárás felfüggesztése megtörtént, és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, azaz a beadvány érdemi elbírálásra alkalmas.

[16] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt emlékeztet rá, hogy a 14/2018. (IX. 27.) AB határozatában (a továbbiakban: Abh.) már foglalkozott és állást foglalt az egyfokú közigazgatási eljárásban, méltányossági jogkör gyakorlása eredményeképpen meghozott közigazgatási határozat bíróság előtti megtámadhatóságának – jelen ügyben sérelmezett megoldással azonos – korlátozása, azaz a semmisségi okokra történő hivatkozásra való szűkítése Alaptörvénynek való megfelelése kérdésében. Az Abh. szintén bírói kezdeményezés alapján született, az Alaptörvény megsérteni állított rendelkezései [XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdései] a két ügyben szintén megegyeznek, a különbség mindössze abban áll, hogy az Abh.-ban elbírált ügyben a kezdeményező bírók a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tny.) 95/A. § (2) bekezdése megsemmisítését kérték, mivel – az Alkotmánybíróság által elbírált és szintén megsemmisített – jogszabályhely értelmében az abban megjelölt ügyfajtákban hozott méltányossági döntés ellen indított közigazgatási perben kizárólag semmisségre lehetett hivatkozni. Tekintettel a két ügy között kétségtől fennálló tárgyazonosságra, az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jelen ügy elbírálásánál irányadónak kell tekinteni a vizsgálat eredményeként meghozott döntés mellett az Abh. meghozatala során figyelembe vett és idézett hivatkozásokat, illetve az Abh.-ban szereplő megállapításokat, következtetéseket, így a határozat indokolását is. Az Alkotmánybíróság elsőként az Abh. alábbi megállapításaira utal:

[17] „Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése alanyi jogot keletkeztet a jogorvoslat igénybevételére mindenki számára, aki a döntés folytán jogát vagy jogos érdekét sértve érzi. A jogalkotó a különböző eljárásokra irányadó törvényi szabályozásokban határozza meg az igénybe vehető jogorvoslati lehetőségeket és azok igénybevételének a módját {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [95]}, azonban a jogorvoslathoz való jog tekintetében az Alkotmánybíróság gyakorlata számos követelményt határozott meg, amelynek meg kell felelnie a jogorvoslati rendszernek. E követelmények vonatkozásában az Alkotmánybíróság gyakorlata az Alkotmány alatt és az Alaptörvény hatályba lépését követően is következetes volt. A jogorvoslat egyik elemeként az érdemi, ügydöntő döntések tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségének biztosítását rögzítette {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}, melyhez a közigazgatási döntések vonatkozásában társult a bírói út rendelkezésre állásának követelménye is. További elemként határozta meg az Alkotmánybíróság a jogorvoslati fórum abbéli képességét, hogy a sérelmezett döntést felülvizsgálja, és a sérelem fennállása esetén a döntés megváltoztatása vagy megsemmisítése (hatályon kívül helyezése) révén

a sérelmet a döntésre visszaható módon orvosolja. Minden jogorvoslat lényegi, immanens eleme a jogorvoslás lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát {3020/2018. (I. 26.) AB határozat, Indokolás [37], 35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Végezetül pedig a jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslati eszközök igénybevételét foglalja magában {9/2013. (III. 6.) AB határozat, Indokolás [28], 20/2015. (VI. 16.) AB határozat, Indokolás [16]}, vagyis elégséges az egyfokú jogorvoslat.

Ezen elemeket az Alkotmánybíróság idővel tovább részletezte. Az érdemi, ügydöntő döntések fogalma értelmezésekor a döntés tárgya és a személyre gyakorolt hatása a meghatározó, vagyis az, hogy az érintett helyzetét, jogait a döntés lényegesen befolyásolta-e {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85], 3223/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [66]}. A hatósági döntések kapcsán rögzült az is, hogy valamely állami vagy nem állami szerv döntése hatóságának minősül-e a jogorvoslathoz való jog szempontjából, azt csak a konkrét szabályozási környezetre tekintettel lehet eldönteni {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [84]}. A jogorvoslati jog tényleges gyakorlásának feltétele az, hogy az érintett tudomást szerezzen a döntés meghozataláról {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [85]}. [...] A jogorvoslat ténylegességének követelménye, vagyis az, hogy a jogorvoslati fórum képes legyen a jogsérelem orvoslására két elemet foglal magában: egyrészt, hogy a jogorvoslati fórumrendszer igénybevételét nem gátolják-e jogszabályi előírások, másrészt, hogy milyen a jogorvoslat terjedelme, azaz teljes körűsége, illetve korlátozottsága {2/2013. (I. 23.) AB határozat, Indokolás [35], [37], 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [82]}. Feltétlen követelmény, hogy az eljáró fórum az eljárási szabályok által meghatározott keretek között a jogorvoslati eljárást lefolytassa és a jogorvoslati kérelemben írtakat a jogszabályban foglaltak szerint érdemben megvizsgálja {9/2017. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [21]}. E körben hangsúlyozottan jelen vannak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tisztességes bírósági eljárás követelményei.

A 7/2013. (III. 1.) AB határozatában az Alkotmánybíróság – korábbi alkotmánybírósági határozatokra hivatkozva – rámutatott arra, hogy a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körébe tartozik a hatékony bírói jogvédelem követelménye, amely szerint a jogi szabályozással szemben alkotmányos igény, hogy a perbe vitt jogokról a bíróság érdemben dönthessen. Önmagában a bírói út igénybevételének formális biztosítása ugyanis nem elegendő az eljárási garanciák teljesedéséhez, hiszen az alkotmányos szabályban előírt garanciák éppen azt a célt szolgálják, hogy azok megtartásával a bíróság a véglegesség igényével hozhasson érdemi döntést. A tisztességes eljárás követelménye tehát magában foglalja a hatékony bírói jogvédelem igényét is. A tisztességes eljárás alkotmányos követelményrendszerét kielégítő hatékony bírói jogvédelem pedig attól függ, hogy az eljárási szabályok értelmében a bíróság mit vizsgálhat felül. A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. 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 {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]}.

Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében megállapította, hogy a modern magyar közigazgatási bíráskodást létrehozó jogforrás, a magyar királyi közigazgatási bíróságról szóló 1896. évi XXVI. törvénycikk történeti alkotmányunk egyik vívmánya. A törvénycikk 131. §-a úgy rendelkezett, hogy a bíróság „érdemileg tárgyalja és eldönti az ügyet”; a 134. §-a szerint pedig „[a] határozatok hozatalánál a bíróság a bizonyítékokat szabadon mérlegeli, s a tárgyalás és a bizonyítás folyamában szerzett meggyőződésének egész benyomása alapján ítélt.” Történeti alkotmányunk vívmányaira és a hivatkozott döntésre alapozva az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy 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 felülbírálhatja – sőt, felül kell bíráltnia – a közigazgatási szerv mérlegelését is. Döntése során figyelemmel kell

lennie az Alaptörvény 28. cikkére, vagyis azt kell feltételeznie, hogy a jogszabályok a józan észnek és a közjó-
nak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [86]–[88]}.”
(Abh., Indokolás [16]–[20])

- [18] 3. A fentiekre figyelemmel az Alkotmánybíróság jelen ügyben is a következőket vizsgálta: alkotmányjogi érte-
lemben érdemi tárgykörre vonatkozik-e a hatóság határozata, hatékony jogvédelmet jelenthetne-e az érdemi
jogorvoslat biztosítása, illetve – ha szükséges – azt kellett megvizsgálni, hogy az alapvető jog korlátozására al-
kotmányos indokkal került-e sor, és az arányosnak tekinthető-e.
- [19] 3.1. A méltányosságból adható gyógyszerár-támogatás kérelemre induló hatósági eljárás eredményeként meg-
hozott határozattal állapítható meg, amely döntés a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a
továbbiakban: Kp.) szerinti közigazgatási cselekménynek minősül, ezért közigazgatási per tárgya lehet. Az ártá-
mogatás megállapítása vagy annak elutasítása az ügyfél hatékony gyógykezelésének, végső soron megélheté-
sének befolyásolása okán alkotmányjogilag érdemi döntésnek minősül. Hasonlóképpen, a jogalap nélkül felvett
rokkantsági ellátás visszafizetésének teljes vagy részbeni elengedése iránti kérelem tárgyában is érdemi döntést
hoz a hatóság. „A meghozott döntésekkel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs, azokkal
szemben közigazgatási per kezdeményezhető. Mindez összhangban van az általános közigazgatási rendtartás-
ról szóló 2016. évi CL. törvény, illetve a Kp. által bevezetett új jogorvoslati rendszerrel, melynek értelmében
a határozattal szemben csak kivételesen van lehetőség fellebbezésre, ehelyett az általános jogorvoslati eszközzé
a közigazgatási per vált, mely anyagi jogerőhatással ruházza fel a végleges, vagyis a közigazgatási szerv által
már nem megváltoztatható közigazgatási határozatot. A Kp. a közigazgatási tevékenység [4. § (1) bekezdés]
generálklauzulájának bevezetésével továbbá, a hézagmentes jogvédelem megvalósítása céljából kiszélesítette
a bírói utat, mely egyértelműen nyitva áll minden egyedi döntéssel szemben [4. § (3) bekezdés]” (Abh., Indo-
kolás [22]).
- [20] 3.2. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy „[a] közigazgatási szervek tevékenységével kap-
csolatosan a jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelmé-
nye. A társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek a jog által meghatáro-
zott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek
között hozzák meg döntéseiket {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [72]}.
- A közigazgatási jogalkalmazás során hozott határozatok tekintetében az eljárásjog intézményrendszerének
a jogállamiságból fakadó mindkét követelmény, a közigazgatási határozatok törvényessége és a jogbiztonság
követelményének érvényesülését egyaránt biztosítani kell. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése vonatko-
zásában az Alkotmánybíróság már többször nyomatékosította, hogy a közigazgatás törvény alá rendeltségét
jogállami követelménynek tekintti, amelyet a közigazgatási határozatok törvényességi ellenőrzése folytán a bíró-
ságoknak kell biztosítaniuk {24/2015. (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [19], [20]; 30/2017. (XI. 14.) AB határozat,
Indoklás [85]}.
- Az eljárás során elkövetett jogsértés anyagi jogi vagy eljárásjogi lehet. A bíróság vizsgálja e körben a megállá-
pított tényállást, a bizonyítékok mérlegelését, a bizonyítékokat maga is mérlegelheti, vizsgálja az alapvető eljá-
rási szabályok betartását, illetve az anyagi jogértelmezés helyességét. A Kp. 85. § (5) bekezdése értelmében
mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége körében a bíróság azt is vizsgálja,
hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mér-
legelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.
- Az anyagi jogi hiba a jogorvoslati eljárás eredményeként rendszerint orvosolható, ilyenkor a döntés képes jogi
hatás kiváltására, az eljárási hibák közül ugyanakkor egyes hibák olyan súlyosnak minősülnek, ami miatt elke-
rülhetetlen a törvénytisztító döntés megsemmisítése, mert a hiba nem orvosolható – ezeket az ún. abszolút eljá-
rási hibákat sorolja fel semmisségi okként az Ákr. 123. §-a. A semmis döntések jogi hatás kiváltására képtelenek.
A Kp. a hibás közigazgatási cselekményhez kapcsolódó jogkövetkezmények – a hiba jellegéből következő –
három fajtáját különbözteti meg: megsemmisítés, hatályon kívül helyezés, megváltoztatás (90. §, 92. §).
- A bíróság a jogsértő közigazgatási cselekményt megváltoztatja, ha az ügy természete azt megengedi, a tényál-
lás megfelelően tisztázott, és a rendelkezésre álló adatok alapján a jogvita véglegesen eldönthető. Nincs helye
megváltoztatásnak – többek között – a méltányossági jogkörben hozott közigazgatási cselekmény esetén (90. §).

Feltétlen megsemmisítési ok a semmisség, az érvénytelenség, illetve a közigazgatási cselekmény nem létező jellege. A semmisség az Ákr. 123. §-ában meghatározottakat foglalja magában, a közigazgatási cselekmény érvénytelensége valamely, jogszabályban meghatározott okból állhat be, míg a nem létező döntés valamely lényeges alaki hiányosság miatt tekintendő ilyennek. Feltétlen megsemmisítési ok ezek mellett a jogalap téves megválasztása, illetve a bírósági eljárásban nem orvosolható lényeges eljárási jogsértés fennállása. Ezen túl akkor van hatályon kívül helyezésnek, illetve megsemmisítésnek helye, ha a megváltoztatási jogkör nem gyakorolható.

Mindezekkel ellentétesen a támadott rendelkezés szűkíti a vizsgálható hibák és az alkalmazható jogkövetkezmények körét. Gyakorlatilag csak a fórumhibák és a Kp. révén a nem létezőség körében a súlyos alaki hibák vizsgálhatók, az ügy érdeme, a megállapított tényállás és az anyagi jogi feltételek fennállása és értelmezése, illetve az eljárási szabályok betartása – lévén ezek megsértését sem az Ákr., sem a Tny. nem nevesíti semmisségi okként – nem. A bírói felülvizsgálat semmisségre korlátozása valójában jogorvoslat nélkül hagyja a relatív eljárási szabálytalanságokat és az anyagi jogi hibákat. Ez egyszersmind magával vonja azt is, hogy az eljárási szabályok kvázi ajánlásokká degradálódnak, hiszen megsértésüknek nincs szankciója. Hasonlóképpen nincs következménye az anyagi jogi rendelkezések téves értelmezésének, félretételének sem. Mindez az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való jog, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jogból együttesen levezetett azon követelmények jelentős korlátozását jelenti, melyek megkövetelik a jogorvoslat ténylegességét, érdemi jellegét.” (Abh., Indokolás [23]–[30])

- [21] 3.3. Az alapjogkorlátozás vizsgálata körében következő lépésként az Alkotmánybíróságnak annak indokoltságát, illetve arányosságát kellett vizsgálnia, és e tekintetben is irányadónak tekinti jelen ügyben is ezzel kapcsolatosan az Abh.-ban foglaltakat: „Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése rögzíti az alkotmányos alapjogkorlátozás kritériumait. Eszerint 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.

A korlátozás indokoltsága vizsgálatához figyelembe kell venni azt, hogy a támadott rendelkezésben felsorolt esetek nem alanyi jogon biztosított ellátások, hanem kivételesen, méltányossági jogkör alkalmazásával megállapítható juttatások. A méltányossági jogkörnek pedig egyedi jellemzői vannak.

A méltányosság az alkalmazandó főszabályhoz képest kedvezőbb jogalkalmazási döntést eredményez a címzettek számára. Tekintettel a közigazgatás joghoz kötöttségének elvére, a méltányossági jogkör gyakorlásához is mindig szükséges valamilyen jogszabályi felhatalmazottság léte, vagyis kell egy normatív rendelkezés, ami megteremti e jogkört a közigazgatási szerv számára (jogalkotói méltányosság). Felhatalmazás nélküli méltányosság gyakorlása nem megengedett. E felhatalmazás megléte a joghoz kötöttségből fakadóan egyszersmind azt is jelenti, hogy az alkalmazhatóság anyagi jogi és eljárásjogi feltételei, vagyis az, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés jogszabályban rögzítettek kell, hogy legyenek. A jogszabály által biztosított mérlegelési és méltányossági jogkör jogalkalmazói gyakorlása pedig bírósági kontroll alatt áll [Kp. 85. § (5) bekezdés]. A jogszabályban meghatározott méltányossági szempontok téves értékelése megalapozhatja a jogszabálysértés megállapítását. Hasonlóképpen, ha a mérlegelési szempontok nem derülnek ki a határozatból, akkor a döntés megalapozottsága sem vizsgálható, ami szintén jogszabálysértő. Másképpen megfogalmazva: ugyan ezek a juttatások *ex gratia* juttatások, ez azonban nem jelenti azt, hogy ha hatósági jogalkalmazás útján rendelte érvényesíteni a jogalkotó, a jogalkalmazó mindennemű kötöttség nélkül, szabadon dönthet e tárgykörben.” (Abh., Indokolás [31]–[33])

- [22] Ennek megfelelően, az Ebtv. 77. § (2) bekezdésében említett esetek közül a tartozás mérséklése, elengedése, fizetési kedvezmény engedélyezése feltételeit a törvény 72. § (1) bekezdése, míg a méltányosságból adható gyógyszerár-támogatás engedélyezésének részletes szabályait az Ebtv. 26.–26/C. §-ai, illetve az Ebtv. Vhr 11/D.–11/E §-ai tartalmazzák az Ebtv. 83. § (2) bekezdése felhatalmazása alapján.
- [23] Az Ebtv. 26. § (1) bekezdés c) pontja alapján „[a]z egészségbiztosító – az E. Alap költségvetésében meghatározott keretek között – méltányosságból támogatást nyújthat a társadalombiztosítási támogatással nem rendelhető allopátiás gyógyszer, különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszer, gyógyászati segédeszköz árához”. A 26. § (3) bekezdése rögzíti, hogy a méltányossági jogkör gyakorlása mely esetekre nem terjedhet ki, a (4) bekezdés meghatározza, hogy a támogatás iránti kérelmet milyen feltételek fennállása esetén kell elutasítani, az (5) bekezdés megjelöli a megállapított és nyújtott támogatások fedezetét, a 26/A. § részletesen szabályozza a méltányossági támogatásban való részesülés részletes anyagi jogi és eljárásjogi feltételeit, míg a 26/B. § (1) be-

kezdése a méltányosságból támogatott gyógyszerek körének és az egyes gyógyszerekkel kezelt betegek számának évenkénti felülvizsgálatát írja elő. A további részletszabályokat tartalmazó Ebtv. Vhr 11/D. § (1)–(3a) bekezdései rendelkeznek méltányossági gyógyszerár-támogatás iránti kérelem pontos tartalmáról és a kérelem mellékleteiről, a 11/E. § (1)–(2) bekezdései pedig taxatív felsorolják azokat a szempontokat, amelyeket a határozatot hozó közigazgatási szervnek figyelembe kell vennie döntése meghozatala során. Eszerint „[a] kérelem elbírálása során a NEAK [Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő] a beteg kórtörténete, a betegség súlyossága, a kérelemben megjelölt gyógyszer vagy gyógyászati segédeszköz kérelmező általi használatának orvosszakmai indokoltsága, költsége és költséghatékonysága, valamint a várható egészségnyeresség alapján, a kórkép előfordulási gyakoriságának a figyelembevételével dönt.” Ugyanezen § (1a) bekezdése előírja a kérelem szakmai megítéléséhez kompetens orvosszakértő igénybevételét, a (2) bekezdés pedig újabb elbírálási szempontként rögzíti, hogy „[a] kérelem elbírálásakor figyelemmel kell lenni a támogatással rendelhető komparátor technológiákra, valamint arra, hogy a kérelmező azokkal miért nem látható el”.

- [24] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a méltányossági jogkör gyakorlására alapított közigazgatási döntés sajátos jellege indokolhatja, hogy az ilyen ügyekben a Kp. kizárja a közigazgatási határozat bíróság általi megváltoztatásának a lehetőségét, azonban ez nem vonja feltétlenül maga után az érdemi vizsgálat lehetőségének a jelen ügyben vizsgált jogszabályhely tartalma szerinti kizárását is. A formálissá tett jogorvoslat – különös tekintettel a méltányossági gyógyszerár-támogatásban való részesítés feltételeinek a kimerítő, taxatív módon történő meghatározására, tekintettel továbbá a helyenként bonyolult orvos-szakmai és közgazdasági megítélésű kérdések együttes mérlegelését igénylő jogszabályi feltételek teljes körű meglétére is kiterjedő komplex vizsgálat szükségességére – a kérelem elbírálására irányuló jogalkalmazás eredményeként megvalósuló jogszabálysértések bekövetkezésének reális lehetősége miatt mindazonáltal nem indokolható e sajátos jelleggel. „A közigazgatás joghoz kötöttsége olyan abszolút követelmény, amiből egyenesen következik annak számonkérhetősége, hatósági eljárások esetén bíróság általi vizsgálata. A méltányosság ugyan széleskörű mérlegelést tesz lehetővé a hatóság számára, de ez nem jelentheti azt, hogy annak vizsgálata, hogy a jogszabályi keretek között maradt-e ez a mérlegelés, vagy sem, bírósági kontroll nélkül maradhat” (Abh., Indokolás [36]).
- [25] Mindezek alapján – illetve figyelemmel arra, hogy az Ebtv. 77. § (2) bekezdésében szabályozott, de a jelen indítvánnyal nem támadott más ügyekben keletkezett, egyfokú közigazgatási eljárásban, méltányossági jogkör gyakorlása eredményeként meghozott közigazgatási határozatok bíróság előtti megtámadhatóságának korlátozására is igazak a fent írtak – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Ebtv. 77. § (2) bekezdése szükségtelenül korlátozza az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogot, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot, így a korlátozás arányosságának vizsgálata az Alkotmánybíróság megítélése szerint fel sem merült. Az Alkotmánybíróság ezért az Ebtv. 77. § (2) bekezdésének egészét megsemmisítette és a folyamatban lévő ügyekben alkalmazásának kizárásáról döntött.

- [26] 4. A határozat közzététele a Magyar Közlönyben az Abtv. 44. § (1) bekezdésének első mondatán alapul.

Budapest, 2018. december 11.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Szívós Mária s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1518/2018.
Közzétéve a Magyar Közlöny 2018. évi 215. számában.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3001/2019. (I. 7.) AB HATÁROZATA

jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Stumpf István* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Pokol Béla* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény 11/G. §-a és 15/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Volner János országgyűlési képviselő és a csatolt ívet aláíró további, az országgyűlési képviselők egynegyedénél több országgyűlési képviselő (a továbbiakban: indítványozók) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdése e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése alapján a 2017. július 14-én benyújtott indítványukban a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 1. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását és a hatálybalépésére visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A Módtv. 1. §-a a településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvényt (a továbbiakban: Tvtv.) a „4/D. A közpénzekkel való felelős gazdálkodásra kötelezett szervezetekre vonatkozó különös szabályok” alcímmel egészítette ki. A Módtv. a Tvtv. új 11/G. §-ának beiktatásával meghatározott személyi kör vonatkozásában ír elő a reklám és plakát közzétételére vonatkozó különös szabályokat. A Módtv. 1. § (1) bekezdése rendelkezik továbbá az új szabályok betartásának ellenőrzéséről, az 1. § (2) bekezdése pedig a jogsértés szankcióiról. A Módtv. 1. § (3) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés az új Tvtv. 15/A. § beiktatásával meghatározza, hogy a Módtv. hatálybalépését megelőzően kötött szerződések alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát. A Módtv. 1. § (1) és (3) bekezdései 2017. július 1. napján, míg az 1. § (2) bekezdése 2017. július 31. napján lépett hatályba.
- [3] 2. Az indítványozók álláspontja szerint a Módtv. több okból közjogilag érvénytelen, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Egyrészt azért, mert megalkotására olyan eljárás keretében került sor, amely ellentétes az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozattal (a továbbiakban: Határozati Házszabály), így sérti az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdését is. Másrészt a szabályozás számos eleme a pártok működéséről és gazdálkodásáról szóló 1989. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Párttv.) szabályozási körébe tartozik (pártok támogatása, párt reklámozói tevékenysége, párt szankcionálása, pártok kormányhivatal általi ellenőrzése és bírságolása), amely sarkalatos törvény, a Módtv.-t mégis egyszerű többséggel fogadta el az Országgyűlés, ezért sérti az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdését is.
- [4] Az indítványozó a törvény megalkotásával összefüggésben előadta, hogy a köztársasági elnök az eredetileg elfogadott törvényt visszaküldte az Országgyűlésnek. A zárószavazásra feltett eredeti törvényjavaslat több sar-

kalatos rendelkezést is tartalmazott, amelyek nem kapták meg az elfogadásukhoz szükséges, a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatát, így az Országgyűlés a törvényjavaslat egyszerű többségű rendelkezéseit fogadta el. Az elfogadott törvény azonban az el nem fogadott rendelkezésekre is utalt, a köztársasági elnök ezért nem hirdette ki a törvényt. Az indítványozó a visszaküldött törvény parlamenti tárgyalásával összefüggésben egyrészt a törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) eljárását, másrészt a visszaküldött törvény újratárgyalásának terjedelmét kifogásolta.

- [5] Az indítványozók előadták, hogy a Törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) június 23-án megtárgyalt javaslata két javaslatból állt össze. Az 1. hivatkozási számú a Magyar Szocialista Párt (a továbbiakban: MSZP) képviselőcsoportja által előterjesztett javaslatként szerepelt, a 2. hivatkozási számú, úgynevezett kormánypárti módosító javaslatként. Az indítványozó azt kifogásolta, hogy az MSZP képviselőcsoportja a bizottsági ülésen nem ismerte el sajátjaként a neki tulajdonított javaslatot, és a TAB ennek ellenére – a TAB ügyrendjének sérelmével – érvényes módosító javaslatnak tekintette azt, és az Országgyűlés elé terjesztette. Kirívó törvényalkotási visszassággként hivatkozott arra, hogy a TAB ülésének volt egy olyan fázisa, amikor az úgynevezett kormánypárti módosító javaslat szóbeli kiegészítéséről le nem írt szöveg hiányában folyt a vita.
- [6] Azt is sérelmezte, hogy a TAB – a Határozati Házsabály rendelkezéseit sértve – olyan módosítást javasolt, „ami a demokratikus parlamenti vitának korábban nem lehetett része.” Az utóbbi kifogás a visszaküldött törvény újratárgyalásának terjedelméhez kapcsolódik, amely az indítványozó szerint „az eredetileg elfogadott és a köztársasági elnöknek megküldött szöveggel semmilyen viszonyban nincs.” Az indítványozó szerint az új szöveg – ellentétben a korábban elfogadott és kihirdetésre megküldött pár mondatos technikai rendelkezéssel (hatálybalépés és sarkalatossági záradék) – tartalmilag érdemi szabályozást ölel fel. Az indítványozók szerint a köztársasági elnök által jelzett problémák orvoslása akkor lett volna alkotmányos, ha az Országgyűlés nem tárgyalta volna újra az elfogadott és visszaküldött törvényt (ezáltal tehát elvetette volna a törvényt, így téve eleget az államfő visszaküldő levelében foglaltaknak) vagy a köztársasági elnök által jelzett részek hatályba nem lépésére – mint a levélben kifogásolt, illetve azzal összefüggő kérdés – tesz javaslatot az Országgyűlés, nem pedig azzal, hogy mind normatartalmában, mind témájában, mind terjedelmében, a szabályozási tárgykör sarkalatosságának problémáját is érintve, teljesen új jogszabályt alkot az Országgyűlés. A Határozati Házsabály rendelkezései szerint ugyanis a törvényjavaslat benyújtásának és tárgyalásának a visszaküldött törvény tárgyalásától eltérő szabályai vannak, amelyek be nem tartása oda vezetne, hogy a TAB eljárása során bármilyen új normatartalom beépíthető lenne a már egyszer megtárgyalt törvénybe, figyelmen kívül hagyva a köztársasági elnök által megjelölt kört. Ezt azért is különösen aggályosnak tartják, mert a TAB módosító javaslata megváltoztatta a törvény személyi és tárgyi hatályát.
- [7] Az indítványozók a sarkalatosság – és ezzel összefüggő közjogi érvénytelenség – körében előadták, hogy Módtv. tárgyi hatálya a pártokra is kiterjed, ezért tartalmukat tekintve az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényi szabályozásra tartoznak. Érvelésük alátámasztására arra is hivatkoztak, hogy az eredetileg beterjesztett törvényjavaslat szerint még sarkalatos többségre volt szükség a Tvtv. új 4/D. alcím beiktatásához, vagyis a Tvtv. 11/G. § több bekezdésének elfogadásához. Néhány nappal később azonban az Országgyűlés már egyszerű többségi szavazáshoz kötötte a Tvtv. 4/D. alcím elfogadását annak ellenére, hogy több bekezdés esetén szó szerint megegyezett a normaszöveg.
- [8] Kifejtette azt is, hogy a Módtv. érinti a pártok gazdálkodását egyrészt azzal, hogy meghatározza milyen módon tehetnek közzé plakátokat, milyen szerződést köthetnek e célból és milyen adattartalommal; másrészt korlátozza a pártok támogatását azzal, hogy meghatározza, milyen formában és mértékben lehet a pártot támogatni.
- [9] 3. Az indítványozók sérelmezték az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiság, illetve az annak részét képező jogbiztonságból levezetett kellő felkészülési idő és a normavilágosság sérelmét is.
- [10] Az indítványozók – az Alkotmánybíróság gyakorlatának ismertetését követően – előadták, hogy a jogalkotó azzal, hogy a kihirdetést követő napon léptette hatályba a Módtv.-t nem biztosított kellő időt sem a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, sem a jogszabállyal érintett személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire. A Módtv. az érintett jogi személyekre és hatóságokra azonnali kötelezettségeket ró. A médiahirdetésfelület-értékesítő számára a hatálybalépést követően aláírt szerződés tekintetében adatszolgáltatási kötelezettséget, valamint a listaár alkalmazását írja elő. A kormányhivatalok számára pedig adatbázis-felépítési és adatfogadási kötelezettséget.
- [11] A normavilágosság sérelmét arra hivatkozva állították, hogy a jogalkotó nem határozta meg „az azonos típusú” és „azonos elhelyezkedésű reklámhordozók” fogalmát, amelyek tekintetében a Tvtv. 11/G. § (4) bekezdése ér-

telmében az azonos listaárat meg kell határozni. Az indítványozók szerint a típus szerinti megkötés „még körülbelül érthető, bár csak vélelmezhető, hogy a jogalkotó arra gondolt, hogy pl. óriásplakát, citylight reklám, stb.” Ezzel szemben az azonos elhelyezkedés fogalma vitatható, kérdéses, hogy ez azt jelenti-e, hogy milyen településen vagy annak részén, illetve azon kívül található, milyen tájolású, milyen magasan van, vagy milyen egyéb ismérvet kívánt előírni a jogalkotó.

- [12] Az indítványozók a jogállamiság elvére hivatkozással a hatalommegosztás sérelmét is állították. Álláspontjuk szerint a Tvtv. 11/G. § (7), (8) és (10) bekezdései alapján a „hatóság” – a 104/2017. (IV. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 8. § (1) bekezdése szerint a kormányhivatal – jogosulttá válik a pártok által megkötött szerződések előzetes kontrolljára, valamint utólagos ellenőrzésére, és ezzel a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére.
- [13] 4. Végül az indítványozók az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésben biztosított véleménynyilvánítás szabadságának, az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében garantált tulajdonhoz való jognak, valamint ezzel összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdéseiben foglalt diszkrimináció tilalmának sérelmét állították. Az indítványozók kifejtették, hogy a pártoknak az a tevékenysége, hogy a közügyekben kifejtett álláspontjukat, véleményüket plakáton hozzák a választópolgár tudomására, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében elismert, a véleménynyilvánításhoz való jog által védett magatartás. A kifogásolt jogszabályi rendelkezések pedig azzal, hogy meghatározzák a plakáton történő kommunikáció egyes feltételeit (pl. a fizetendő ellenértéket), korlátozzák a pártok véleménynyilvánításhoz való jogát. Álláspontjuk szerint a szabályozás alaptörvény-ellenes, mert az nem alkalmas a korlátozás Tvtv. által meghatározott célja elérésére.
- [14] Az indítványozók szerint a szabályozás sérti a tulajdonhoz való jogot és ezzel összefüggésben a diszkrimináció tilalmába ütközik, mivel a nem költségvetési források felhasználásra is alkalmazni rendeli, azaz az érintett jogalanyok tulajdonhoz való joga tekintetében azonosan kezelne nem azonos élethelyzeteket. Ezen túlmenően azért is diszkriminatív, mert a korlátozás csak a költségvetési támogatásban részesülő pártokra terjed ki, az ilyen támogatásban nem részesülő pártokra nem, és ezzel beavatkozik a pártok közötti versenybe.
- [15] 5. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 57. § (2) és (5) bekezdései alapján megkereste az igazságügyi minisztert.

II.

- [16] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

„T) cikk (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„VIII. cikk (4) A pártok működésének és gazdálkodásának részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.”

„IX. cikk (1) Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. [...]

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

„5. cikk (7) Az Országgyűlés a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házszabályi rendelkezésekben állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét.”

[17] 2. A Tvtv. kifogásolt rendelkezései:

„4/D. A közpénzekkel való felelős gazdálkodásra kötelezett szervezetekre vonatkozó különös szabályok 11/G. § (1) A központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó) – a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érdekében – reklámhordozón az e §-ban meghatározottak szerint tehet közzé reklámot és plakátot.

(2) A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény szerinti médiahirdetésifelület-értékesítő, valamint reklám közzétevője (a továbbiakban együtt: médiahirdetésifelület-értékesítő), amennyiben az (1) bekezdésben meghatározott reklámozó számára közzétételi lehetőséget biztosít, abban az esetben a listaárat köteles az e §-ban meghatározottak szerint a hatóság számára bejelenteni. A hatóság a listaárat honlapján közzéteszi.

(3) A reklámozó – az (5) bekezdésben foglaltak kivételével – listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot.

(4) A listaár a médiahirdetésifelület-értékesítő által érvényesített, az azonos típusú, azonos méretű és azonos elhelyezkedésű reklámhordozók tekintetében az előző üzleti évben az alkalmazott kedvezmények érvényesítése nélkül, a megrendelő személyétől, a megrendelés mértékétől függetlenül meghatározott ár.

(5) A listaártól a közbeszerzésekről szóló törvény alapján közbeszerzési eljárásra kötelezett reklámozó csak a közbeszerzésekről szóló törvény szerinti uniós nyílt eljárás szerint lefolytatott beszerzéssel, illetve a közbeszerzésekről szóló törvény szerinti központi beszerző szerv által lefolytatott beszerzési eljárás alkalmazásával térhet el.

(6) Az a reklámozó, aki a közbeszerzésekről szóló törvényben foglaltak alapján mentesül a közbeszerzési eljárás lefolytatása alól, listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot.

(7) Az e § szerinti szabályok betartását a hatóság ellenőrzi. Az ellenőrzés elősegítése érdekében a plakát közzététele céljából megkötött szerződést a reklámozó a hatóságnak haladéktalanul megküldi. A hatóság az így megkötött szerződést honlapján közzéteszi.

(8) Az e § szerinti rendelkezések megsértése esetén a hatóság a médiahirdetésifelület-értékesítő és a reklámozó költségén a plakátot két napon belül eltávolítja.

(9) E § alkalmazásában reklámnak minősül a járművön elhelyezett gazdasági reklám is.

(10) Az e § szerinti rendelkezések ismételt vagy többszöri megsértése esetén a hatóság jogellenesen elhelyezett plakátonként 150 000 forint közigazgatási bírságot szab ki a médiahirdetésifelület-értékesítővel és a reklámozóval szemben, kivéve, ha az eset összes körülményének mérlegelése alapján megállapítható, hogy a plakát elhelyezése nem a reklámozó vagy a médiahirdetésifelület-értékesítő közrehatására vezethető vissza.”

„15/A. § (1) A településképi védelméről szóló 2016. évi LXXIV. törvény módosításáról szóló 2017. évi CIV. törvény hatálybalépését megelőzően a 11/G. § (1) bekezdése szerinti reklámozóval plakát közzététele céljából kötött szerződés alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát.

(2) Ha a 11/G. § (2) bekezdése alapján listaár közzétételére még nem került sor, a médiahirdetésifelület-értékesítő a szerződés megkötését megelőzően a hatóság részére bejelentett és a hatóság által a honlapján közzétett listaár alkalmazásával köthet szerződést.”

III.

[18] Az indítvány nem megalapozott.

[19] 1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt 55 országgyűlési képviselő írta alá, tehát az megfelel az Alaptörvény 24. § (2) bekezdése e) pontjában foglalt feltételnek. Ezen túlmenően az indítvány eleget tesz Abtv. 52. § (1b) bekezdésében foglalt követelményeknek is, amennyiben tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megalapozza az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezéseket, az Alaptörvény megsértettnek vélt rendelkezéseit, indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályhelyek miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet azok alaptörvény-ellenességének megállapítására és a hatálybalépésre visszamenőleges hatályú megsemmisítésére.

- [20] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módtv. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 12. §-a alapján 2017. augusztus 1. napjától hatálytalan.
- [21] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja meg” {8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; megerősítette a 32/2014. (XI. 3.) AB határozat [19]}. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság a jelen ügyben az alkotmányossági vizsgálatot nem a Módtv., hanem az inkorporáló jogszabályi rendelkezések, vagyis a Tvtv. 11/G. §-a és 15/A. §-a tekintetében végezte el.
- [22] 3. Az Alkotmánybíróság először a Tvtv. 11/G. § és 15/A. § közjogi érvénytelenségére vonatkozó azon indítványi elemeket vizsgálta meg, amelyekben az indítványozók a Határozati Házsabály 78. § (3) bekezdésének megsértése miatt az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és 5. cikk (7) bekezdésének sérelmét állították. Ezért az Alkotmánybíróság áttekintette a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban kialakult gyakorlatát.
- [23] 3.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályba lépését követően a 6/2013. (III. 1.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) vizsgálta, hogy a közjogi érvénytelenséggel kapcsolatban – az Alkotmány szabályaira tekintettel – tett megállapítások alkotmányossági szempontból mennyiben felelnek meg az Alaptörvény rendelkezéseinek, és megerősítette a korábbi gyakorlatát. (Indokolás [70]–[78], [84])
- [24] Az Abh., illetve a megerősített határozatok szerint „[a] jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák. [...] Csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály.” (Indokolás [72])
- [25] Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként mondta ki, hogy az előzetes alkotmányossági felülvizsgálattal érintett törvényjavaslat zárószavazását a törvény erejénél fogva el kell halasztani. Az alkotmányos követelmény figyelmen kívül hagyásával megszavazott törvényt az Alkotmánybíróság – formai alkotmánysértés miatt – a jövőben visszamenőleges hatállyal megsemmisíti. A megsemmisítés alapja a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata. A jogalkotás során elkövetett eljárási alkotmánysértés a törvény tartalmi alkotmányellenességének hiányában is a törvény megsemmisítését vonja maga után.
- [26] „[A] törvényalkotási folyamat egyes eljárási szabályainak betartása a törvény érvényességének az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből levezethető jogállami követelménye. Ezért az Alkotmánybíróság megsemmisíti a jogszabályt, ha a jogalkotási eljárás során olyan súlyos eljárási szabálytalanságot követtek el, amely a jogszabály közjogi érvénytelenségét idézte elő, illetőleg, amely másként nem orvosolható, mint a jogszabály megsemmisítésével [...] A jogalkotási törvény rendelkezéseinek figyelmen kívül hagyása csak akkor eredményezheti a jogszabály alkotmányellenességének megállapítását, ha az adott jogszabály egyben az Alkotmány valamely rendelkezését is sérti.” [39/1999. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1999, 325, 349.] Továbbá: „A Házsabály alapján lehetőség van arra, hogy a képviselők egy törvényjavaslatnak akár az összes rendelkezéséhez módosító, illetve kapcsolódó módosító javaslatot nyújtsanak be, amelynek elfogadásáról vagy elvetéséről végső soron az Országgyűlés dönt” (Abh., Indokolás [73]). „[J]ogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatálybaléptetése ésszerű rendben történjék” (Abh., Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a köztársasági elnök észrevételei nyomán lefolytatott újratárgyalás a törvényhozási folyamat része. A törvényhozási eljárás ide vonatkozó szabályai nyújtanak biztosítékot a törvény érdemi újratárgyalásához, ezért be nem tartásuk az Alkotmány 26. § (3) bekezdésének megsértéséhez [...] vezet. Ez pedig az adott jogszabály formai alkotmányellenességét vonja maga után.
- [27] Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy a Házsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményez automatikusan alkotmánysértést, s ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét. „A Házsabály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, melyek közvetlenül az Alkotmány rendelkezéseiből fakadnak” (Abh., Indokolás [75]).
- [28] Az Abh.-val megerősített utolsó határozatot az Alkotmánybíróság közvetlenül az Alaptörvény hatálybalépése előtt hozta [164/2011. (XII. 20.) AB határozat]. Ebben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása, amelynek során először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodszor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az – a módosítások-

ról történő szavazás alapján előkészített – egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra; továbbá, hogy a Házzsabály mindegyik vitaszakasz esetén sajátos – az adott vitaszakasz rendeltetésének megfelelően egyre szigorúbb – feltételeket ír elő a módosító javaslat benyújtására; figyelembe véve különösen azt a körülményt is, hogy az eljárás mindegyik szakasza előtt a megfelelő bizottságok állást foglalnak a törvényjavaslatról, illetve a módosítókról. Ezek a rendelkezések lehetővé teszik az országgyűlési képviselőknek az országgyűlési döntéshozatali eljárásban történő megfontolt és szakmailag megalapozott részvételét, így a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység olyan garanciái, amelyek az Alkotmánybíróság gyakorlatára tekintettel, mint a demokratikus hatalomgyakorlás alkotmányi követelményei, szoros kapcsolatban állnak az Alkotmány 2. § (1) és (2) bekezdéseivel, valamint 20. § (2) bekezdésével is.” A fentiekre tekintettel úgy ítélte meg, hogy a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenciazavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is jelentős, mert figyelmen kívül hagyása esetén a törvényhozási eljárás legvégső szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására, amely gyakorlat a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékainak kiüresedését eredményezheti. Mindezek alapján megállapította, hogy a Határozati Házzsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezése a demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanság, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő.

- [29] Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban elvi élel mondta ki, hogy a Határozati Házzsabály, és ezzel az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése, amely szerint az Országgyűlés a Határozati Házzsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét, kiüresedik, ha a Határozati Házzsabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük (Indokolás [65]). Továbbá kifejtette, hogy „[a] Házzsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házzsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza –, akár a kihirdetés napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére” (Indokolás [68]).
- [30] A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság abból indult ki, hogy a Határozati Házzsabálynak az országgyűlés napirendjére vonatkozó szabályai a demokratikus hatalomgyakorlás és – az Alaptörvény 4. cikk (1) bekezdése szerint – a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység garanciáinak minősülnek, ezért megsértésük olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a törvény közjogi érvénytelenségét idézi elő (Indokolás [79]). Ugyanakkor arra a következtetésre jutott, hogy a törvényjavaslat benyújtásának, bizottsági előkészítésének és napirendre tűzésének ütemezése mellőzte ugyan az érdemi tárgyalás feltételeinek biztosítását, de a tényállásra közvetlenül vonatkozó konkrét szabály hiányzik, a Határozati Házzsabállyal való összhang hiánya csak többlépcsős rendszertani és logikai értelmezés után mutatható ki, ezért nem állapított meg közjogi érvénytelenséget (Indokolás [100]).
- [31] Az Alaptörvény negyedik módosítása az Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdésébe beiktatta a „Házzsabály” helyett a „házzsabályi rendelkezések” elnevezést, amely lehetővé tette, hogy azok törvényi és határozati rendelkezéseket is magukba foglaljanak. Ennek megfelelően az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény törvényi házzsabályi rendelkezéseket (a továbbiakban: Törvényi Házzsabály) tartalmaz, amelyek elfogadása, illetve módosítása esetén a köztársasági elnök élhet az Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdései szerinti vétőjogával. Ez az Országgyűlés önszabályozási autonómiájának korlátozását jelenti a Törvényi Házzsabály tekintetében.
- [32] Ezen túlmenően az Országgyűlés a Jat. 23. § (1) bekezdés a) pontja szerint normatív határozatban szabályozhatja szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját, amely közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül. Tehát az Országgyűlés minden olyan, saját szervezetére és működésére vonatkozó kérdésben, melyet az Alaptörvény vagy törvény nem szabályoz, önállóan dönthet.
- [33] Az Alkotmánybíróság – az Alaptörvény negyedik módosításának hatálybalépését követően – a 3206/2013. (XI. 18.) AB határozatban megállapította: „[A]z Alaptörvény 5. cikk (7) bekezdése biztosítja az Országgyűlés számára, hogy a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával elfogadott házzsabályi rendelkezésekben állapítsa meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét. Az Országgyűlést nagyfokú szabadság illeti meg a házzsabályi rendelkezések megalkotásakor, önszabályozási autonómiája olyan Alaptörvény

által védett hatáskör, amelybe az Alkotmánybíróság csak nagyon súlyos érvek és indokok alapján, szélsőséges esetekben, közvetlen alkotmányértés esetén avatkozhat be" (Indokolás [28]).

- [34] A fentiek alapján megállapítható, hogy a Határozati Házzsabály bármely rendelkezésének megsértése nem eredményezi automatikusan a törvény közjogi érvénytelenségét. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme akkor állapítható meg, ha a törvényhozási eljárás a Határozati Házzsabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sérti. Ez az értelmezés összhangban van történeti alkotmányunk vívmányai-val. Az Országgyűlés 1848-tól, a népképviseleti alapon létrejövő országgyűlés megalakulásától kezdve maga állapította meg a szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat. Bár az Országgyűlés működésének szabályait 1990-ig harminchét különböző dokumentumban foglalták össze, amelyek elnevezésükben és tartalmukban jelentősen eltértek egymástól, azok az Országgyűlés önszabályozási autonómiájának dokumentumai.
- [35] 3.2. Az Alkotmánybíróságnak jelen ügyben azt kellett megvizsgálnia, hogy a törvényhozási eljárás Határozati Házzsabályba foglalt hivatkozott szabályának megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanság-e, amely a kifogásolt jogszabályi rendelkezések közjogi érvénytelenségét idézi elő.
- [36] Az Alkotmánybíróság a fentiekre tekintettel áttekintette a Tvtv. sérelmezett rendelkezései elfogadásának folyamatát.
- [37] A T/15329. számon benyújtott, eredetileg a burkolt pártfinanszírozás megakadályozásáról és az átlátható kampányfinanszírozás biztosításáról szóló törvényjavaslatot az Országgyűlés első alkalommal 2017. június 14-én fogadta el. Az elfogadott törvényt a köztársasági elnök nem hirdette ki, hanem június 15-én visszaküldte az Országgyűlésnek. A köztársasági elnök az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéből levezetett jogbiztonság egyik elemét képező normavilágosság követelményének sérelmére hivatkozva megállapította, hogy az elfogadott törvény ezeknek a követelményeknek nem felel meg: „normatív tartalommal nem bír, ellentmondásos, értelmezhetetlen és végrehajthatatlan rendelkezéseket tartalmaz.” Előadta, hogy a törvény az 1. §-ában a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény módosítása cím alatt a Tvtv.-t egészíti ki olyan alcím (4/D.) sarkalatossági záradékával, mely alcímet a Tvtv. nem alkalmaz. A Záró rendelkezések között a 2. § (2) bekezdésében olyan rendelkezés [4. § (2) bekezdés] hatálybalépését mondja ki, amely nincs a törvényben. A törvény 3. §-a normatív tartalommal nem bír [1. § és 2. § (2) bekezdés], valamint nem létező (4. §) rendelkezés és melléklet, továbbá magának a törvénynek az Alaptörvényből nem következő, ekként megalapozatlan sarkalatossági záradéka. Ezért kérte, hogy az Országgyűlés a törvényt „teljes egészében tárgyalja újra.”
- [38] Az indítványozó a visszaküldött törvény parlamenti tárgyalásával összefüggésben egyrészt a TAB eljárását, másrészt a visszaküldött törvény újratárgyalásának terjedelmét kifogásolta.
- [39] Az indítványozók a TAB eljárásával összefüggésben azt kifogásolták, hogy a TAB az MSZP képviselőcsoportja által benyújtott, érvényes módosító javaslatnak tekintette az általuk nem módosító javaslatként előterjesztett javaslatot.
- [40] A köztársasági elnök által megfontolásra visszaküldött törvényhez benyújtott jelentés és módosító javaslat vitájára 2017. június 23-án került sor. Az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának 2017. június 23-án, pénteken 9 óra 55 perckor az Országház főemelet 58. számú tanácstermében megtartott üléséről készült jegyzőkönyv (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) szerint a TAB ülésének megnyitását követően, az ügyrendi vita keretében a TAB egyik alelnöke azt kérte, hogy vegyék le a napirendről a TAB azon módosító javaslatát, amelyet úgy tüntetett fel, mintha az MSZP tagok javaslata lenne, mivel az csupán egy ötpárti egyeztetésre előterjesztett szakmai javaslat. A TAB alelnöke egyrészt arra hivatkozott, hogy az Országgyűlés Törvényalkotási bizottságának ügyrendje (a továbbiakban: TAB ügyrendje) alapján töretlen gyakorlat volt az, hogy a titkárság a titkárságnak küldi a módosító javaslatot, ezzel szemben az MSZP frakcióvezetője a TAB elnökének országgyűlési képviselői minőségében, és nem mint TAB elnöknek küldte meg a TAB MSZP-s tagjainak javaslatát. Másrészt arra hivatkozott, hogy az MSZP-ben töretlen gyakorlat volt, hogy az MSZP frakcióvezetője küldte ugyan a javaslatot, de azt a TAB MSZP-s alelnöke aláírta, ami a konkrét esetben nem történt meg. A TAB a napirendi javaslat elfogadását követően szavazott a TAB alelnökének ügyrendi javaslatáról és 24 igen szavazattal, 2 nem szavazat ellenében érvényes módosító javaslatnak tekintette a vitatott javaslatot.
- [41] Az indítványozó kirívó törvényalkotási visszasságként hivatkozott arra is, hogy a TAB ülésének volt egy olyan fázisa, amikor az úgynevezett kormánypárti módosító javaslat szóbeli kiegészítéséről le nem írt szöveg hiányában folyt a vita.
- [42] A Jegyzőkönyv szerint a TAB másik alelnöke, a 2. hivatkozási számú, úgynevezett kormánypárti módosító javaslatot szóban kiegészítette, illetve néhány helyen pontosította. A TAB egyik tagja kifogásolta, hogy nem kap-

ták meg a TAB ügyrendje szerinti határidőben a módosító javaslatokat, illetve kezdeményezte szünet elrendelését annak érdekében, hogy írásban is megkaphassák a szóbeli kiegészítéseket. A TAB elnöke tájékoztatta a tagokat arról, hogy a TAB ügyrendje nem vonatkozik a köztársasági elnöki visszaküldés miatti soron kívüli eljárásra, így az ügyrendben semmilyen szabály nincs a módosító javaslatok benyújtására vonatkozóan. A módosító javaslatokat ettől függetlenül elküldték a TAB tagoknak, bár a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvényen alapuló általános munkarend szerinti munkaidő vége után. A TAB többségi szavazással elutasította azt az ügyrendi indítványt, amely szerint a benyújtott módosító javaslathoz újabb érdemi módosítás fűzése a bizottsági ülésen „az alkotmányossági határokat” feszegeti. Ennek megfelelően az előadónak lehetősége volt a szünet előtt megindokolni a módosító javaslatát, amelyet vita követett. Ezt követően a TAB tagjainak többsége megszavazta az 1. hivatkozási számú, a törvényalkotási bizottság saját módosító javaslatát, a 2. hivatkozási számú, a törvényalkotási bizottság saját módosító javaslatához kapcsolódó módosító javaslatot, majd ezekkel a módosításokkal együtt a 2. hivatkozási számú, a törvényalkotási bizottság saját módosító javaslatát, végül a TAB jelentését és módosító javaslatát. A TAB kijelölte a bizottsági előadót, valamint a kisebbségi előadót is.

- [43] A TAB elnöke 2017. június 23-án benyújtotta az Országgyűlés elnökének a köztársasági elnök átiratáról kialakított álláspontjáról készített jelentést, amelyben rögzítette, hogy a TAB a köztársasági elnök észrevételeinek figyelembevételével a Határozati Házzsabály 78. § (3) bekezdése alapján módosító javaslat benyújtásáról döntött. A jelentésével egyidejűleg benyújtotta az elfogadott módosító javaslatot.
- [44] A megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalásának szabályait a Határozati Házzsabály 78. §-a tartalmazza. Ennek értelmében a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt aláírás előtt észrevételeinek közlésével megfontolás végett visszaküldi, azt az Országgyűlés legkésőbb a törvény visszaküldésétől számított hatvan napon belül napirendjére tűzi. A hatvannapos határidő számításánál az ülésszakok közé eső szünet, valamint – a rendkívüli ülés vagy a rendkívüli ülésszak időtartamát figyelmen kívül kell hagyni [(1) bekezdés]. A köztársasági elnök átiratát a házelnök kiadja a TAB-nak [(2) bekezdés]. A megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a TAB nyújthat be módosító javaslatot. Ez a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. A módosító javaslat kiterjedhet továbbá a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is [(3) bekezdés]. A TAB a köztársasági elnök átiratáról kialakított álláspontjáról jelentést nyújt be. Ha a TAB módosító javaslatot fogadott el, azt jelentésével együtt benyújtja. Ezt követően a TAB további módosító javaslatot nem nyújthat be. Az eljárásra ezt követően a 47–48. §-t (A bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat vitája; Döntés az összegző módosító javaslatról, a törvényalkotási bizottság eljárása módosító javaslat fenntartása esetén) és az 50. §-t (Zárószavazás) kell megfelelően alkalmazni az ezen alcímben foglalt eltérésekkel és azzal, hogy a 48. § (2) és (4) bekezdései szerinti szavazási kérésre nem kerülhet sor. [(4) bekezdés] Ha az alkotmányügyi kérdésekkel foglalkozó bizottság a köztársasági elnök átiratáról állást foglalt, állásfoglalását a TAB-nak a köztársasági elnök átiratát tárgyaló ülésén ismerteti [(5) bekezdés]. A megfontolásra visszaküldött törvény vitájára a köztársasági elnököt legkésőbb annak az ülésnapnak a megnyitása előtt 48 órával meg kell hívni, amely ülés tervezett napirendjén a tárgyalás szerepel [(6) bekezdés]. A vita a TAB jelentéséről és módosító javaslatáról folyik [(7) bekezdés]. A (3) bekezdés szerinti módosító javaslat vitájára és szavazására, valamint a zárószavazásra egy napirendi pont keretében kerül sor [(8) bekezdés].
- [45] A fentiek alapján megállapítható, hogy a megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalása keretében a Határozati Házzsabály 78. § (3)–(4) bekezdései a TAB eljárására vonatkozóan speciális, a Határozati Házzsabály 46. §-ban szabályozott, a részletesvita-szakasz lezárultát követő TAB eljárástól eltérő rendelkezéseket tartalmaznak, és csupán ezt követően rendeli el a Határozati Házzsabály 47–48. §-ainak és 50. §-ának alkalmazását, amelyek már a bizottsági jelentések és az összegző módosító javaslat országgyűlési vitájáról, valamint a zárószavazásról szólnak. A Határozati Házzsabály 78. § (3)–(4) bekezdései a TAB eljárásával összefüggésben két eljárási garanciát tartalmaznak: egyrészt a TAB-nak a köztársasági elnök átiratáról kialakított álláspontjáról jelentést kell benyújtania, másrészt csak a TAB, és csupán a jelentés benyújtásával egyidejűleg nyújthat be módosító javaslatot. Tehát a Határozati Házzsabály nem rendelkezik a TAB eljárásának részletes szabályairól, így arról sem, hogy a TAB mit tekint módosító javaslatnak és a módosító javaslathoz milyen feltételek mellett nyújtható be újabb módosító javaslat.
- [46] Tekintettel arra, hogy a Határozati Házzsabályban nincs a TAB eljárására vonatkozó szabály az indítványozó által kifogásolt körben, fel sem merül, hogy a Házzsabály megsértése kihathatott volna a megalkotott jogszabály közjogi érvényességére.
- [47] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a TAB ügyrendje sem tartalmaz a visszaküldött törvény tárgyalására vonatkozó szabályt, mivel az a tárgyalás rendje körében a Határozati Házzsabály 46. § szerinti eljárás részletes

szabályait tartalmazza, és csupán a döntéshozatal körében tartalmaz egy speciális szabályt a Határozati Házszabály 78. § (4) bekezdés szerinti eljárásra amennyiben előírja, hogy a bizottság a megfontolásra visszaküldött törvény vitájára előadót jelöl ki álláspontjának az Országgyűlés ülésén való ismertetésére.

- [48] 3.3. Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy az Országgyűlés a visszaküldött törvény tárgyalása során – a Határozati Házszabály sérelmével – a köztársasági elnöknek megküldött törvény szövegétől tartalmában eltérő, teljesen új jogszabályt alkotott.
- [49] A megfontolásra visszaküldött törvény újratárgyalása az Alaptörvény 6. cikk (5) cikkében foglalt kötelezettség, amelyre a Határozati Házszabályban meghatározottak szerint kerül sor. A Házszabály a megfontolásra visszaküldött törvény tárgyalására a zárószavazás előtti módosító indítványok megtárgyalására vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni a 78. §-ban foglalt eltérésekkel.
- [50] Az indítványozó az érdemi újratárgyalás terjedelmét kifogásolta, amelynek alapjául a TAB módosító javaslata szolgál. A Határozati Házszabály 78. § (3) bekezdése szerint ugyanis a megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a TAB nyújthat be módosító javaslatot. A módosító javaslat terjedelmére vonatkozóan két rendelkezést tartalmaz a Házszabály 78. § (3) bekezdésének második és harmadik mondata. Egyrészt a módosító javaslat csak a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. Másrészt az kiterjedhet a hatálybalépés időpontját megállapító rendelkezésekre is.
- [51] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel elsőként átfogóan vizsgálta, hogy az Országgyűlés milyen módon tehet eleget az Alkotmány 6. cikk (5) bekezdésében foglalt újratárgyalási kötelezettségének.
- [52] A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (3) bekezdése szerint – az Országgyűlés által elfogadott és az Országgyűlés elnöke által megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak kihirdetését. Amennyiben a köztársasági elnök a kihirdetésre megküldött törvényt, vagy annak valamely rendelkezését Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldi az Alkotmánybíróságnak [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]. Ha a köztársasági elnök a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, és nem élt a fenti jogával, a törvényt az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek. Az Országgyűlés – az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése alapján – a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. Az Alaptörvény 6. cikk (9) bekezdése az Országgyűlés újratárgyalási kötelezettségének két módját nevesíti, és egyúttal lehetőséget biztosít a köztársasági elnök számára az újratárgyalás eredményeként elfogadott törvény Alkotmánybíróságnak való megküldésére vagy az Országgyűlésnek való ismételt megküldésére. Abban az esetben, ha az Országgyűlés módosítja a visszaküldött törvényt, a köztársasági elnök a módosított rendelkezések tekintetében vagy az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények sérelmére hivatkozással fordulhat az Alkotmánybírósághoz, illetve küldheti ismét vissza a törvényt az Országgyűlésnek. Amennyiben a köztársasági elnök egyet nem értse folytán visszaküldött törvényt az Országgyűlés változatlan szöveggel fogadja el, a köztársasági elnök a törvény megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesülésére tekintettel kérheti az Alaptörvénnyel való összhang vizsgálatát.
- [53] Az Alkotmánybíróság a 62/2003. (XII. 15.) AB határozatban értelmezte a korábbi Alkotmány 26. § (3) bekezdését. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben nem tudta átfogóan megerősíteni ezt a határozatot, mivel a köztársasági elnök visszaküldési jogának szabályozása a korábbi Alkotmányhoz képest megváltozott (alkotmányossági és politikai vétőjog kombinálása), ugyanakkor annak elvi tételei az Alaptörvény alapján is helytállóak, és azokat az Alkotmánybíróság ebben a döntésében újra kimondja.
- [54] Abból, hogy az Országgyűlésnek ismét határoznia kell a törvény elfogadásáról, nem következik az, hogy köteles a törvényt módosítva, vagy változatlan tartalommal ismét elfogadni. Az Országgyűlés döntése tehát többféle lehet: elfogadhatja változatlan formában a törvényt, vagy változtathat azon és a módosításokkal együtt fogadja el, de arra is lehetősége van, hogy a köztársasági elnök észrevételei alapján úgy döntsön, hogy nem alkot az adott szabályozási tárgykörben törvényt, és hozzájárul ahhoz, hogy az előterjesztő a törvényjavaslatot visszavonja. A törvény visszaküldésének jogkövetkezménye, hogy a törvényalkotás folyamata visszakerül az eljárás zárószavazás előtti szakaszába, az Országgyűlés köteles a törvény újratárgyalására és az újbóli döntéshozatalra. Az Országgyűlés azonban csak arra köteles, hogy – az államfő észrevételei alapján – érdemben újratárgyalja a törvényt; nem köteles viszont az észrevételeket elfogadni, s azoknak megfelelően a törvényt módosítani. A köztársasági elnök észrevételeinek megfelelő módosítási, átdolgozási kötelezettség felborítaná a hatalmi ágak ellenőrző és ellensúlyozó rendszerét és hatalmi túlsúlyt biztosítana a köztársasági elnöknek. Amennyiben viszont az Országgyűlés nem biztosítaná a köztársasági elnök észrevételei érdemi megfontolásá-

nak, a visszaküldött törvény tényleges megvitatásának feltételeit, akkor a hatalmi ágak egymást ellenőrző és ellensúlyozó rendszere a parlamenti törvényhozás ellensúlyozás nélküli érvényesülése miatt borulna fel. (eredetileg: ABH 2003, 637, 648–649.)

- [55] Az Alaptörvényből tehát a köztársasági elnök észrevételeinek tartalmi megtárgyalása következik, ezt követően azonban az Országgyűlés – az eljárási garanciák keretei között – szabadon dönt arról, hogy milyen mértékben kívánja az elnöki észrevételeket megfontolni.
- [56] Az Országgyűlés az államfői észrevételek alapján tárgyalja újra a törvényt. A köztársasági elnök az Alaptörvény 9. cikk (1) bekezdése szerinti egyik alapvető feladata (az államszervezet demokratikus működése feletti őrökös) keretében nyilvánítja ki a törvénnyel való egyet nem értését. A köztársasági elnöknek az észrevételeit írásban kell közölnie, de annak formájára és tartalmára a házszabályi előírások nem vonatkoznak.
- [57] A köztársasági elnök a törvény megfontolásra visszaküldésének jogán keresztül más szerv döntését kezdeményezi; a végleges és az elnökre is kötelező döntést más szerv hozza meg. Ugyanakkor az alkotmányos szervek együttműködési kötelezettségéből {9/2014. (III. 21.) AB határozat, Indokolás [52]} következően a köztársasági elnöknek az észrevételeit egyértelműen kell megfogalmaznia, ezzel is elősegítve az Országgyűlés munkáját. Az Alkotmánybíróság már korábban kifejtette, hogy a köztársasági elnöknek a visszaküldés tekintetében nincs formális indokolási kötelezettsége, csupán észrevételeit kell megosztania az Országgyűléssel (675/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1320, 1326.). Ilyen kötelezettség az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdéséből sem következik. A hatáskör jóhiszemű gyakorlásából és az együttműködési kötelezettségéből az következik, hogy a köztársasági elnöknek úgy kell a visszaküldött törvénnyel kapcsolatos észrevételeit közölnie, hogy azok alkalmasak legyenek a törvény érdemi újratárgyalására vonatkozó eljárás megindítására és lefolytatására. A köztársasági elnök észrevételei tehát jelzésként értékelhetők, amelyet a módosító javaslat benyújtására feljogosított TAB-nak az észrevétel tartalma és célja szerint kell értelmeznie. Ennek megfelelően a Határozati Házszabály 78. § (3) bekezdése, bár „csak” a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozóan teszi lehetővé módosító javaslat benyújtását, „az összefüggő részek” kitétellel biztosítja az észrevétel célja szerinti értelmezést. Tehát a Határozati Házszabály nem zárja ki a visszaküldött törvény koncepcionális, átfogó módosítását, csupán a köztársasági elnök észrevételei és a módosító javaslat közötti összefüggést követeli meg. A konkrét ügyben a köztársasági elnök az eredetileg elfogadott törvényt azzal a kérelemmel küldte vissza az Országgyűlésnek, hogy a törvényt „teljes egészében tárgyalja újra.” Ezzel magában foglalta mindazon módosítások előterjeszthetőségét, amelyek a szabályozási tárgyat érintették.
- [58] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Határozati Házszabállyal való összhang hiánya ebben az összefüggésben sem merül fel.
- [59] 4. Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a szabályozás számos eleme a Párttv. szabályozási körébe tartozik, ezért az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényi szabályozási tárgykörbe tartozik.
- [60] 4.1. A „sarkalatos törvény” fogalmát az Alaptörvény vezette be, ugyanakkor már a korábbi Alkotmány is előírta bizonyos törvények kétharmados – minősített – többséggel történő elfogadásának követelményét. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megerősítette azt a korábbi megállapítást, miszerint „[a] minősített többség követelménye nemcsak az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként kiadott törvény megalkotására vonatkozik, hanem e törvény módosítására (rendelkezéseinek megváltoztatására, kiegészítésére) és hatályon kívül helyezésére is. Az Alkotmány rendelkezése alapján minősített többséggel elfogadott törvényt egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani, vagy hatályon kívül helyezni. [...] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kétharmados törvények közvetlen (tételes) módosítása a kétharmados törvény szabályozási köréhez közel álló, azzal esetleg részben egybeeső, másik, egyszerű többséggel meghozható önálló törvény módosításával, vagy új törvény alkotásával alkotmányosan nem kerülhető meg. Mindez ugyanis oda vezethetne, hogy a kétharmados törvények formális érintetlenül hagyása ellenére az alapjogi, illetve az alapintézményi törvény a módosított, illetve újonnan alkotott – formálisan egyszerű többséghez kötött – törvényekhez képest elveszítené alkotmányosan meghatározó jelentőségét” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [45]}.
- [61] Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a sarkalatos törvények körét az Alaptörvény két módon határozza meg: egyrészt bizonyos tárgykörök esetében – mintegy általános jelleggel – kimondja, hogy e tárgyköröket, esetleg ezek „részletes szabályait” sarkalatos törvény határozza meg [pl. G) cikk (4) bekezdés, I) cikk (4) bekezdés, L) cikk (3) bekezdés, P) cikk (1) bekezdés, VII. cikk (5) bekezdés, VIII. cikk (4) bekezdés, IX. cikk (6) bekezdés, XXIX. cikk (3) bekezdés, XXXI. cikk (3) bekezdés, 2. cikk (1) bekezdés, 4. cikk (5) bekezdés, 24. cikk (9) be-

kezdés, 31. cikk (3) bekezdés, stb.]; másrészt egyes esetekben az Alaptörvény ezeken belül külön is megnevez néhány kifejezetten sarkalatos szabályozási tárgyat [pl. G) cikk (1) bekezdés (magyar állampolgárság keletkezése, megszűnése esetei), T) cikk (1) bekezdés (egyes jogszabályok kihirdetésének szabályai), VII. cikk (2) bekezdés (vallási közösségek működésének szervezeti formája), XXIII. cikk (4) bekezdés (választójog teljességének magyarországi lakóhelyhez kötése), 4. cikk (2) bekezdés (országgyűlési képviselők összeférhetetlenségének egyes esetei)].

- [62] A sarkalatosság követelménye tehát nem az egyes törvényekre, hanem kifejezetten szabályozási (törvényhozási) tárgykörökre vonatkozik. A jogalkotó azt a megoldást választotta, hogy sarkalatos törvény vagy sarkalatos rendelkezéseket is tartalmazó törvény esetében a záró rendelkezések között kimondja, hogy a törvény egészét, illetve mely rendelkezéseit tekinti sarkalatosnak [16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [40]–[41]].
- [63] Ennek értelmében csak esetről esetre állapítható meg, hogy a sarkalatosság követelménye fennáll-e, és hogy a szabályozás mely elemeire terjed ki. Mivel az Alaptörvény T) cikke a sarkalatosság követelményét kivételes szabályként tartalmazza, azt az Alkotmánybíróságnak így is kell értelmeznie. Az Országgyűlésnek csak az Alaptörvényben kifejezetten előírt tárgykörben és részletességgel kell és lehet sarkalatos törvényt hoznia.
- [64] 4.2. Az Országgyűlés 2017. június 23-i ülésnapján 123 igen, 68 nem szavazattal tartózkodás nélkül elfogadta a TAB T/15329/21. számú módosító javaslatának azon pontját, amely a Tvtv. módosításáról rendelkezett. A javaslat elfogadására egyszerű többséggel került sor.
- [65] Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy a Tvtv. kifogásolt rendelkezései a Párttv. szabályozási körébe tartoznak, ezért elfogadásukhoz a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata lett volna szükséges. Az Alkotmánybíróságnak tehát azt kellett megvizsgálnia, hogy a Tvtv. – Módtv. által beiktatott rendelkezései – tartalmilag a Párttv. módosítására irányulnak-e, és ennek megfelelően minősített többséget igénylő előírások-e.
- [66] 4.3. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a Módtv.-vel érintett szabályozási tárgykört. A Módtv. 1. §-a Tvtv.-t a „4/D. A közpénzekkel való felelős gazdálkodásra kötelezett szervezetekre vonatkozó különös szabályok” alcímmel egészítette ki. A Módtv. a Tvtv. új 11/G. §-ának beiktatásával meghatározott személyi kör vonatkozásában ír elő a reklám és plakát közzétételére vonatkozó különös szabályokat. Egyrészt kimondja, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásában részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó) az e §-ban meghatározottak szerint tehet közzé reklámot és plakátot [Tvtv. 11/G. § (1) bekezdés]. Másrészt előírja, hogy a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény szerinti médiahirdetési felület-értékesítő, valamint a reklám közzétevője (a továbbiakban együtt: médiahirdetési felület-értékesítő), amennyiben a fenti reklámozó számára közzétételi lehetőséget biztosít, a listaárat köteles az e §-ban meghatározottak szerint a hatóság számára bejelenteni. A hatóság a listaárat a honlapján közzéteszi [Tvtv. 11/G. § (2) bekezdés]. A reklámozó – a közbeszerzési eljárásra kötelezett kivételével uniós nyílt eljárás szerint lefolytatott beszerzés, illetve központi beszerző szerv által lefolytatott beszerzési eljárás alkalmazása esetén – listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot [Tvtv. 11/G. § (3), (5) bekezdés]. A listaár a médiahirdetési felület-értékesítő által érvényesített, az azonos típusú, azonos méretű és azonos elhelyezkedésű reklámhordozók tekintetében az előző üzleti évben az alkalmazott kedvezmények érvényesítése nélkül, a megrendelő személyétől, a megrendelés mértékétől függetlenül meghatározott ár [Tvtv. 11/G. § (4) bekezdés]. A Módtv. 1. § (1) bekezdése rendelkezik továbbá az új szabályok betartásának ellenőrzéséről, az 1. § (2) bekezdése pedig a jogsértés szankcióiról. Ennek értelmében a hatóság a plakátot a médiahirdetési felület-értékesítő és a reklámozó költségén két napon belül eltávolítja, illetve ismételt vagy többrendbeli jogsértés esetén közigazgatási bírságot szab ki a médiahirdetési felület-értékesítővel és a reklámozóval szemben, kivéve, ha a plakát elhelyezése nem a közrehatásukra vezethető vissza [Tvtv. 11/G. § (9)–(10) bekezdés]. A Módtv. 1. § (3) bekezdésében foglalt átmeneti rendelkezés az új Tvtv. 15/A. § beiktatásával meghatározza, hogy a Módtv. hatálybalépését megelőzően kötött szerződések alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát.
- [67] Ennek megfelelően a Tvtv. a hirdetési piacra vonatkozó törvény, amelynek személyi hatálya abban az esetben terjed ki a pártokra, amennyiben azok a Tvtv. 11/G. § (1) bekezdése szerinti reklámozónak minősülnek.

- [68] 4.4. A pártoknak más társadalmi szervezetekhez képest különleges a viszonya a közhatalomhoz, mivel közreműködnek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában, ezért a pártok vagyonáról és gazdálkodásáról sarkalatos törvény, a Párttv. rendelkezik. A politikai élet tisztasága érdekében a Párttv. megállapítja a pártok vagyonára és gazdálkodására vonatkozó szabályokat. A Párttv. 4. § (1) bekezdése tételesen felsorolja a párt vagyonát alkotó forrásokat: a tagok által fizetett díjak, a központi költségvetésből juttatott támogatás, az állam által ingyenesen átadott ingatlanok, a magyar állampolgár természetes személyek vagyoni hozzájárulásai, végintézkedés alapján természetes személyek hagyatéka, a párt gazdasági-vállalkozási tevékenysége, illetve a párt által alapított egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság adózott nyeresége.
- [69] A Párttv. 4. § (2) bekezdése kifejezetten megtiltja, hogy a párt részére – az (1) bekezdésben foglalt kivételtől eltekintve – jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagyoni hozzájárulást adjon, a párt jogi személytől, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől vagyoni hozzájárulást fogadjon el.
- [70] A Párttv. 4. § (4) bekezdése szankcionálja a tiltott támogatások elfogadását, egyrészt az ilyen vagyoni hozzájárulás értékét köteles – az Állami Számvevőszék felhívására – tizenöt napon belül a központi költségvetésbe befizetni, másrészt ezzel az összeggel csökkenteni kell a központi költségvetésből juttatott támogatást.
- [71] A Párttv. annak érdekében, hogy a pártok tevékenységük során ne fonódjanak össze közvetlenül a gazdasági élet szereplőivel, korlátozza a pártok gazdálkodási lehetőségeit. Ennek megfelelően a párt költségeinek fedezése és vagyonának gyarapítása érdekében csak meghatározott gazdasági-vállalkozási tevékenységet folytathat, és gazdasági társaságban – az egyszemélyes korlátolt felelősségű társaság alapítás kivételével – nem vehet részt [6. § (1), (3) bekezdés].
- [72] 4.5. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Tvtv. kifogásolt rendelkezései tartalmilag nem módosítják a Párttv.-t, mivel a párt vagyonát alkotó források körét, illetve a párt által végezhető gazdasági-vállalkozási tevékenységek körét nem szűkíti. A Tvtv. 11/G. § (2)–(6) bekezdései azzal, hogy a 11/G. § (1) bekezdése szerinti reklámozó – közöttük a pártok számára is – előírják, hogy csak listaáron helyezhetnek el reklámhordozón plakátot és a Tvtv. 11/G. § (8) és (10) bekezdései szankcionálják e rendelkezés megszegését, csupán a Párttv. 4. § (2) bekezdésében foglalt tilalom alkalmazhatóságát segíti elő, és ezzel a pártok esélyegyenlőségét biztosítja. A listaártól való eltérés ellenőrzése és a jogellenesen elhelyezett plakátokért bírság kiszabása nem tartozik a párt gazdálkodásának ellenőrzése körébe, mivel nem az esetleges burkolt vagyoni támogatás nyújtását ellenőrzi, és nem a tiltott támogatás elfogadását szankcionálja, hanem a reklám közzétételére vonatkozó szerződéses jogviszonyt érintő szabályok betartását.
- [73] A párttal (gazdálkodásával) való közvetett összefüggésre a sarkalatosság követelményét nem lehet kiterjeszteni. Még a közvetlen gazdálkodási összefüggés egyes elemei sem feltétlenül sarkalatosak. A pártok gazdálkodását már a költségvetési törvény is érinti (a pártok és a pártalapítványok támogatása), ráadásul közvetlenül. A pártok gazdálkodását érinti a pártok működését segítő tudományos, ismeretterjesztő, kutatási, oktatási tevékenységet végző alapítványokról szóló 2003. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Pmatv.) is. Mégsem sarkalatos sem a költségvetési törvény e része, sem a Pmatv.
- [74] Közvetve a pártok gazdálkodását számos törvény érinti. Közvetve minden olyan gazdálkodási szabály vonatkozik a pártokra, ami az egyesületekre. Az egyesületekre vonatkozó szabályok miatt a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény szerint az „egyéb szervezetre” vonatkozó szabályok is alkalmazandók a pártra, pl. a piaci (valós értéken) értékelés. De a párt gazdálkodási tevékenységére vonatkoznak az adótörvények is, pl. amikor a párt kifizetőként működik, vagy alkalmaz valakit; vagy a gazdálkodásukra vonatkozik a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény, amikor a párt szerződést köt, vagy egyszemélyes korlátolt felelősségű társaságot alapít.
- [75] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Tvtv. 11/G. §-a és 15/A. §-a az Alaptörvény VIII. cikk (4) bekezdését nem sérti.
- [76] 5. Az indítványozók hivatkoztak az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében garantált jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből levezetett kellő felkészülési idő, valamint a normavilágosság sérelmére is.
- [77] 5.1. Az indítványozók szerint a jogalkotó azzal, hogy a kihirdetést követő napon léptette hatályba a Módtv.-t, nem biztosított kellő felkészülési időt sem a jogalkalmazó szervek, sem a jogszabállyal érintett személyek számára.

- [78] 5.2. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok kihirdetésével és hatálybaléptetésével kapcsolatos álláspontját az Alaptörvény hatályba lépését követően az Abh. foglalta össze {megerősítette: 34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [58]–[59]}. Az Abh. értelmében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson
- a) a jogszabály szövegének megismerésére;
 - b) a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
 - c) a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.
- [79] Az Alkotmánybíróság a megerősített gyakorlatában is hangsúlyozta, hogy „[a] jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg.” „Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, gazdaságpolitikai, szervezési, műszaki stb. szempontok figyelembevételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma”. Az Alkotmánybíróság ugyanis egyrészt a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges idő pontos felmérésének lehetőségét tekintve nincs azonos helyzetben a jogalkotóval (jogszabály-előkészítővel), másrészt – mivel számszerű, mértékbeli kérdésben kell döntést hozni – a probléma alkotmányjogi szempontú értékelését nem minden esetben lehet egyértelmű és kiszámítható szempontok alapján elvégezni.
- [80] A jogszabály alkalmazására való felkészülési idő kirívó hiánya azonban alaptörvény-ellenességhez vezet. A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatálybalépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címtettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címtettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jog-sértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket (Abh., Indokolás [233]–[239]).
- [81] 5.3. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a Tvtv. kifogásolt rendelkezései mikor léptek hatályba, kik a címtettjei, milyen tartalmat hordoznak, és ezek kapcsán – az indítványban előadott indokolásra figyelemmel – elegendő volt-e a jogszabály megismerésére, alkalmazására való felkészülési idő.
- [82] A Módtv.-t 2017. június 30. napján hirdették ki, 1. § (1) és (3) bekezdései 2017. július 1. napján, az 1. § (2) bekezdése 2017. július 31. napján léptek hatályba.
- [83] A Módtv. címtettjei egyfelől a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített költségvetési szerv és jogi személy, valamint a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített jogi személytől támogatásban részesülő jogi személy, amennyiben a támogatásának összege az éves bevételeinek felét eléri (a továbbiakban együtt: reklámozó), másfelől a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLIII. törvény szerinti médiahirdetésifelület-értékesítő, valamint reklám közzétevője (a továbbiakban együtt: médiahirdetésifelület-értékesítő), továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatal, mint a Vhr.-ben kijelölt hatóság.
- [84] A Tvtv. – Módtv. 1. § (1) bekezdése által beiktatott – 11/G. § (1)–(6) bekezdése a reklámozó számára azt a kötelezettséget írja elő, hogy csak listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot, a médiahirdetésifelület-értékesítő számára pedig a listaár alkalmazása mellett a listaár hatóság számára való bejelentésének kötelezettségét, a hatóság számára pedig a honlapján való közzététel kötelezettségét. A Módtv. 1. § (3) bekezdése – a Tvtv. 15/A. § beiktatásával – átmeneti rendelkezést épített be a Tvtv.-be, miszerint a Módtv. hatálybalépését megelőzően a reklámozóval plakát közzététele céljából kötött szerződés alapján 2017. július 15-ig tehető közzé plakát. Ennek értelmében a Tvtv. 11/G. § (8) bekezdése alapján a hatóság 2017. július 15-ét követően távolíthatja el – a médiahirdetésifelület-értékesítő és a reklámozó költségén – a listaár mellőzésével közzétett plakátot.
- [85] A Módtv. 2. § (2) bekezdése értelmében a Módtv. 1. § (2) bekezdése által a Tvtv. 11/G. § (10) bekezdésébe beiktatott rendelkezés a kormányhivatalok által kiszabható bírságról – összhangban a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 38/B. § (5) bekezdésével, miszerint a befizetési kötelezettséget megállapító vagy azt terhesebbé tevő szabályok esetén a hatálybalépés és a kihirdetés között legalább 15 nap-

nak kell eltelnie – a kihirdetést követő 31. napon lépett hatályba. A fentiek alapján megállapítható, hogy a Tvtv. a médiahirdetésifelület-értékesítő számára két, a reklámozó és a hatóság számára pedig csupán egy-egy olyan kötelezettséget ír elő, amely tevőleges, aktív magatartását követel meg. Tehát a hirdetési piacot érintő változás terjedelme nyilvánvalóan nem jelentős. A fentiek szerint a szabályozás nem is bonyolult tartalmú, mégha a rendelkezések korlátozó jellegűek is. Ezen túlmenően a Tvtv. címzettjei esetében megalapozottan feltételezhető, hogy kellő szakértői apparátussal és jogi szakértelemmel rendelkezik a kis terjedelmű és nem bonyolult szabályozás megismerésére, és az azokhoz való, rövid idő alatti alkalmazkodáshoz. Végül a jogalkotó nem felkészülési idő nélkül léptette hatályba a kifogásolt rendelkezéseket. A listaár alkalmazására és az adatszolgáltatási, illetve adatfogadási kötelezettség teljesítésére 15 napos felkészülési időt biztosított, a bírság szankció alkalmazására pedig még további 15 napos türelmi időt. Tehát a Tvtv. kihirdetést követő napon való hatálybalépése és a kötelezettségek teljesítése, illetve azok elmaradása esetén a jogszerűtlen magatartás szankcionálása időben elválik egymástól. A plakát eltávolítás szankció alkalmazását a bírság szankció alkalmazásához lehetett volna igazítani, ugyanakkor a kötelezettségek terjedelmére, a címzettek professzionális hátterére, valamint arra, hogy a Módtv. nem vezetett be olyan szabályt, amelyek azonnali nem teljesítése szankciót vont volna maga után, a felkészülési idő nem tekinthető a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztetőnek, mivel nem tette lehetetlenné a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodást.

- [86] 5.4. Az indítványozók a normavilágosság sérelmét arra hivatkozva állították, hogy a jogalkotó nem határozta meg „az azonos típusú” és „azonos elhelyezkedésű reklámhordozók” fogalmát, amelyek tekintetében a Tvtv. 11/G. § (4) bekezdése értelmében az azonos listaárát meg kell határozni. Az indítványozók szerint a típus szerinti megkötés „még körülbelül érthető, bár csak vélelmezhető, hogy a jogalkotó arra gondolt, hogy pl. óriásplakát, citylight reklám, stb.” Ezzel szemben az azonos elhelyezkedés fogalma vitatható, kérdéses, hogy ez azt jelenti-e, hogy milyen településen vagy annak részén, illetve azon kívül található, milyen tájolású, milyen magasan van, vagy milyen egyéb ismérvet kívánt előírni a jogalkotó.
- [87] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége [33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [88] Az, hogy pontosan milyen magatartások töltik ki a támadott rendelkezés tartalmát, a jogalkalmazó határozza meg. A jog tételes szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza, e körben pedig annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindez mindaddig nem valósít meg – a normavilágosság követelményével összefüggő – alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra [33/2016. (II. 22.) AB határozat, Indokolás [11]].
- [89] A Tvtv. 11/G. § (4) bekezdése a listaárát oly módon határozza meg, hogy utal a médiahirdetésifelület-értékesítő előző üzleti évben alkalmazott áaira. Tehát magának a médiahirdetésifelület-értékesítőnek kell meghatároznia a listaárát az előző évben alkalmazott típusok, méretek és elhelyezkedés által meghatározott árakhoz képest, azzal a megkötéssel, hogy az előző üzleti évben alkalmazott kedvezményeket nem érvényesítheti, azaz a megrendelő személyétől és a megrendelés mértékétől függetlenül kell meghatároznia az árat. Ezzel a jogalkotó értelmezési jogkört ad a jogalkalmazó szerveknek, amelyek a szabályozni kívánt listaár megállapítása során tekintettel lehetnek a saját korábbi árazási gyakorlatukra.
- [90] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés nem tartalmaz olyan kifejezést, amely az érintett piaci szereplők számára értelmezhetetlen lenne.
- [91] 6. Az indítványozók a jogállamiság elvére hivatkozással a hatalommegosztás sérelmét is állították. Álláspontjuk szerint azzal, hogy a Tvtv. 11/G. § (7), (8) és (10) bekezdései alapján a kormányhivatal jogosulttá válik a pártok által megkötött szerződések előzetes kontrolljára, valamint utólagos ellenőrzésére, jogosulttá válik – a Párttv. 10. § (2) bekezdésében megfogalmazott tilalom ellenére – a pártok gazdálkodásának ellenőrzésére.
- [92] A Tvtv. 11/G. § (7) bekezdése arra jogosítja fel a hatóságot, hogy az e szakasz szerinti szabályok betartását ellenőrizze, azaz, hogy a médiahirdetésifelület-értékesítő listaáron biztosít közzétételi lehetőséget a közpénzek-

kel gazdálkodó, a költségvetési törvényben támogatásban részesült, vagy ezek által támogatott jogi személyeknek, illetve az ilyen reklámozók listaáron helyeztek el reklámhordozón plakátot.

- [93] A Párttv. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy a párt gazdálkodása törvényességének ellenőrzésére az Állami Számvevőszék jogosult, amely a végrehajtó hatalomtól független, az Országgyűlésnek alárendelt szerv, a (2) bekezdés pedig megtiltja az államigazgatási szervek számára a pártok gazdasági-pénzügyi ellenőrzését. Az ellenőrzés alapját a Párttv. 9. § szerinti pénzügyi kimutatás képezi, amelyet a pártok kötelesek minden év május 31-ig az 1. számú melléklet szerint közzétenni a Magyar Közlönyben. Ezzel szemben a kormányhivatalok ellenőrzési tevékenysége a médiahirdetésifelület-értékesítő és a reklámozó – adott esetben párt – között kötött szerződésben alkalmazott ár megállapításának vizsgálatára, valamint annak alkalmazására irányul.
- [94] A fentiek alapján megállapítható, hogy a kifogásolt szabályozás nem ad a kormányhivataloknak a párt gazdálkodásának ellenőrzésére vonatkozó – a Párttv. rendelkezéseivel ellentétes – jogosultságot. Erre tekintettel az indítványozó által előadott indokolás alapján a hatalmi ágak elválasztásának sérelme nem merül fel.
- [95] 7. Az indítványozók felvetik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét is arra hivatkozva, hogy a jogalkotó azzal, hogy meghatározza a plakátokon történő kommunikáció egyes feltételeit, korlátozza a pártok véleménynyilvánításhoz való jogát, mivel az ezen feltételeknek meg nem felelő véleménynyilvánítást tilalmazza.
- [96] A Tvtv. 11/G. § (3) bekezdése a központi költségvetésből támogatott reklámozóval szemben – a közbeszerzési eljárásra kötelezett reklámozó kivételével – azt a kötelezettséget írja elő, hogy csak listaáron helyezhet el reklámhordozón plakátot. A Tvtv. 11 /F. § 2. pont értelmében plakát: a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló 2008. évi XLVIII. törvény 3. § d) pontja szerinti gazdasági reklámnak, valamint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) szerinti kampányeszköznek nem minősülő falragasz vagy felirat, mérettől és hordozóanyagtól függetlenül. A Ve. 140. §-a szerint kampányeszköznek minősül minden olyan eszköz, amely alkalmas a választói akarat befolyásolására vagy annak megkísérlésére, így különösen a a) plakát, b) jelölő szervezet vagy jelölt által történő közvetlen megkeresés, c) politikai reklám és politikai hirdetés, d) választási gyűlés. Ennek értelmében a Tvtv. 11/G. § (3) bekezdés szerinti plakát – a kampányidőszakon kívül – a politikai kommunikáció egyik eszköze. Ugyanakkor a Tvtv. nem szól arról, hogy rendelkezéseit a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 203. § 55. pontja szerinti „politikai reklám” fogalomra is alkalmazni kellene. Ezen túlmenően a Tvtv. hatálya kiterjed a reklámra [Tvtv. 11/G. § (1) bekezdés], valamint a járművön elhelyezett gazdasági reklámra is [Tvtv. 11/G. § (9) bekezdés]. Ennek értelmében a Tvtv. a politikai és a gazdasági érdekek által motivált, kereskedelmi jellegű kommunikációra is vonatkozik.
- [97] A pártok szólásszabadságának a politikai kommunikáció körében különös súlyt ad az is, hogy az Alaptörvény VIII. cikke szerint a pártok sajátos alkotmányos feladata, hogy közreműködjenek a nép akaratának kialakításában és kinyilvánításában. Az Alkotmánybíróság korábban már kimondta, hogy „[a] pártok népakarat kialakításában betöltött szerepéhez hozzátartozik az, hogy tevékenységét nyilvános hirdetés útján ismertesse és népszerűsítse” {1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [94]} A politikai reklámok közzétételének korlátozása ezen túlmenően nemcsak a pártok, hanem minden személy és szervezet szólásszabadságát érinti. A közügyek megvitatásában ugyanis nem csupán pártok vesznek részt, az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése mindenkinek biztosítja a szabad politikai véleménynyilvánítás jogát, amely megnyilvánulhat politikai reklámok közzétételében is. A politikai reklámok közzétételének kérdése kapcsolatban áll az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt információs szabadság, azaz a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás jogával.
- [98] Az Alkotmánybíróság a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy a gazdasági reklámtevékenységre is kiterjed a szabad véleménynyilvánításhoz való jog védelme. Ezen határozat, illetve a megerősített határozatok szerint „a gazdasági reklámtevékenység alkotmányjogi megítélésénél is abból kell kiindulni, hogy a szabad véleménynyilvánításhoz való jog nem csupán bizonyos eszmék, tények és vélemények tekintetében biztosítja a szabad véleménynyilvánítást, hanem magát a szabad kommunikációt, a – tág értelemben vett – véleménynyilvánítás lehetőségét részesíti védelemben.” (Indokolás [101]) Továbbá „a kereskedelmi jellegű információk közzététele esetében szélesebb körű állami beavatkozás lehet alkotmányosan indokolt, mint a véleményközlés egyéb eseteiben [...]”. Ezt az Alkotmánybíróság azzal indokolta, hogy az alkotmányjogi gyakorlatban a kifejezés szabadságát elsősorban mint az egyén önkifejezésének, személyisége szabad kibontakoztatásának elengedhetetlen eszközét és az egyén demokratikus társadalomban való részvételét elősegítendő részesítette

többségtöbbségre. Minthogy azonban a gazdasági reklámok nem állnak közvetlen kapcsolatban a vélemény-szabadság ezen alapértékeivel, hiszen azok célja sokkal inkább az áru értékesítésének, megismertetésének, igénybevitelének előmozdítása és nem az egyén önkifejezésének, a demokratikus párbeszédben való részvételének lehetővé tétele, az ilyen, kereskedelmi célú információk esetében a korlátozás lehetősége szélesebb körben minősülhet alkotmányosnak” (Indokolás [101]).

- [99] A Tvtv. 11/G. §-a és 15/A. §-a nem a véleménynyilvánítás tartalmára vagy formájára vonatkozik ugyan, hanem – a reklámtevékenység körében – a médiahirdetésfelület értékesítésére irányuló szerződés megkötésének egyes elemeit (adatszolgáltatás, listaár) határozza meg, illetve megszegésükhöz szankciót fűz, de az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdését közvetve érinti.
- [100] A Tvtv. kifogásolt rendelkezései a közpénzekkel való felelős gazdálkodás érdekében tartalmazzak előírásokat a médiahirdetési felület értékesítőjére és a reklámozóra, abban az esetben, ha a reklámozó a költségvetésről szóló törvényben nevesített, támogatásban részesülő személy. A rendelkezések célja – a törvényjavaslat indokolása szerint – a teljes transzparencia biztosítása a költségvetési szervek és a törvény hatálya alá tartozó jogi személyek által megrendelt plakátkampányok átláthatóvá tételével, valamint a korrupciós kockázat csökkentése, amely a nem átlátható árazási gyakorlatból fakadhat.
- [101] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a szabályozás szükségességét a közpénzekkel való felelős gazdálkodás és ennek átláthatósága megfelelően indokolja. A korlátozás nem tekinthető aránytalannak sem, mert a törvény az általában független felek közötti szokásos piaci árra mutató listaárat veszi alapul [Tvtv. 11/G. § (3) bekezdés], amikor előírja, hogy a reklámozó csak ezen az áron helyezhet el reklámhordozón plakátot; a törvény ezzel csak az ár kialakításában megjelenő más motivációk érvényesülését korlátozza.
- [102] 8. Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben a diszkrimináció tilalmára is hivatkoztak azzal az indokolással, hogy a jogalkotó nem tett különbséget a költségvetési és nem költségvetési forrásokkal egyaránt rendelkező reklámozók között, illetve különbséget tett a költségvetési támogatásban részesülő és ilyen támogatásban nem részesülő pártok között.
- [103] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a kifogásolt rendelkezések a reklámozók tulajdonjogát nem érintik. A jogalkotó azzal, hogy a központi költségvetésről szóló törvényben nevesített és támogatásban részesített szerv és jogi személy, valamint ezen szervek által támogatott jogi személyek számára előírja, hogy – a közbeszerzési eljárásra kötelezett reklámozó kivételével – csak listaáron helyezhetnek el reklámhordozón plakátot, és ezen előírás megszegéséhez szankciókat fűz, nem vonja el a reklámozók meglévő tulajdonát, így a tulajdonjoggal összefüggésben a hátrányos megkülönböztetés nem merül fel.
- [104] Az indítványozók diszkriminációt látnak abban, hogy a Tvtv. 11. §-a csak a költségvetési támogatásban részesülő pártokra terjed ki, az ilyen támogatásban nem részesülő pártokra nem. Diszkrimináció akkor állapítható meg, ha a jogalkotó az azonos szabályozási koncepción belül adott, homogén csoportra nézve eltérő szabályozást alkot – tehát a szabályozás lényeges eleme tekintetében nem azonos az alanyok elbírálása, jogaik és kötelezettségeik meghatározása, és ennek nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, azaz a megkülönböztetés önkényes [1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [89]]. A jelen ügyben támadott szabályozás kifejezetten a központi költségvetésből közvetlenül vagy közvetetten támogatásban részesülő szervek és jogi személyek. Az ilyen támogatásban részesülő reklámozók nincsenek összehasonlítható helyzetben más reklámozókkal.
- [105] 9. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a Tvtv. 11. §-a és 15/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló – az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, T) cikk (4) bekezdése, VIII. cikk (4) bekezdése, IX. cikk (1) bekezdése, XIII. cikk (1) bekezdése, XV. cikk (2) bekezdése, valamint 5. cikk (7) bekezdése sérelmére alapított – indítványt elutasította.

Budapest, 2018. december 11.

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

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

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

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.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [106] A többségi indokolásnak a támadott törvény közjogi érvénytelenségének vizsgálatára vonatkozó részéhez a következő kiegészítéseket tartom szükségesnek.
- [107] 1. Ami a közjogi érvénytelenség megállapításának elvi lehetőségét illeti, a határozat indokolása úgy foglal állást, hogy „[a]z Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelme akkor állapítható meg, ha a törvényhozási eljárás a Határozati Házsabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit sérti” [III. 3.1., Indokolás [34] és köv.]. A „közvetlenül az Alaptörvényből fakadó” kitétel értelmezése kérdéseket vethet fel, ezért érdemes közelebbről is körüljárni.
- [108] A többségi indokolás által is többször hivatkozott Abh. szerint a közjogi érvénytelenség megállapításához a Házsabálysértés mellett valóban szükséges a törvényalkotási eljárásnak (tehát nem a törvény tartalmának) az Alaptörvény valamely rendelkezésével való ellentéte is. Ez az értelmezés – a korábbi alkotmánybírószági joggyakorlatra visszavezethetően – összhangban van a józan ész követelményével, ti. hogy Házsabály bármely szabályának esetleges megsértése ne tegye kétségessé a megalkotott törvény érvényességét, mert az veszélyeztetné a demokratikus törvényhozás hatékony működését. De éppen az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti „demokratikus jogállam” védelme indokolja a törvényhozási eljárás alkotmánybírószági felülvizsgálatát is, amint azt az Abh. is összefoglalta: „Az Alaptörvény kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja [B) cikk (3)–(4) bekezdés]. Magyarország országos népképviselői szerve az Országgyűlés, amelyben az országgyűlési képviselők tevékenységüket (a szabad mandátum elve szerint) a köz érdekében végzik [4. cikk (1) bekezdés], azaz őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. A választópolgárok négyévente, általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson (2. cikk) döntenek el, hogy kik lesznek azok, akik országos ügyekben képviselőként a közhatalmi döntéseket meghozzák. Az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg. Ezért a parlamenti törvényhozási eljárásnak lehetővé kell tennie a tárgyalt javaslatok alapos megismerését és megvitatását, főszabályként nyilvánosan [5. cikk (1) bekezdés]. Az Országgyűlés a Házsabályban állapítja meg működésének szabályait és tárgyalási rendjét [5. cikk (7) bekezdés]. A Házsabály – tehát a tárgyalási rend – elfogadására utaló alaptörvényi szabály kiüresedik, ha a Házsabályt általánosságban megszeghetőnek, mellőzhetőnek tekintjük; ilyen megengedő értelmezés ellentétes lenne a jogállamiság elvével is [B) cikk (1) bekezdés].
- A parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkor országgyűlési többség általi közhatalom gyakorlás legitimitásának az alapjai tehát egyrészt az Alaptörvénynek megfelelő választási szabályok, másrészt olyan törvényalkotási eljárási szabályok megléte, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni; harmadrészt pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása. [...]
- A Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem

okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére” (Abh., Indokolás [65], [66], [68]).

- [109] A fentiekre tekintettel, amikor a többségi határozat indokolásába foglalt „a Határozati Házsabály lényeges, közvetlenül az Alaptörvényből fakadó rendelkezéseit” fordulatot alkalmazzuk, akkor abba beleértendőek mindazok a rendelkezések, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják végezni.
- [111] 2. A Határozati Házsabály 78. § (3) bekezdésébe foglalt megszorító szabály, amely alapján a megfontolásra visszaküldött törvényhez benyújtott módosító javaslat kizárólag a köztársasági elnök által kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat, álláspontom szerint ilyen lényeges, garanciális rendelkezésnek tekinthető. Ha ez a szabály nem létezne, akkor a törvényhozási eljárás legutolsó, megismételt szakaszában a visszaküldött törvény akár egésze lecserélhető, tulajdonképpen tartalmilag teljesen új törvény is elfogadható lenne. Ha egy tartalmilag teljesen új törvény elfogadható lenne anélkül, hogy sor kerülne annak általános (és részletes) vitájára, akkor egy ilyen eljárás aligha adna teret a tárgyalásra kerülő szabályozási javaslat minden oldalú beható megvizsgálásának, érdemi megvitatásának és a megfontolt képviselői mérlegelésnek, amelyek a demokratikus törvényalkotás olyan attribútumai, amelyek főszabály szerint nem nélkülözhetők.
- [112] A Határozati Házsabály fenti rendelkezésének az értelmezése jellemzően nem okoz különösebb problémát, hiszen egy visszaküldött törvénynek a köztársasági elnök rendszerint konkrétan megjelölt szakaszait kifogásolja, ezek módosítása esetén pedig lehetnek a törvénynek olyan más rendelkezései, amelyek a kifogásolt rendelkezésekkel formailag (pl. hivatkozásokon keresztül) vagy tartalmilag összefüggenek, amelyekhez a kifogásolt rendelkezések módosítása okán szintén szükségszerűen hozzá kell nyúlni.
- [113] A jelen ügy különlegessége, hogy a visszaküldött törvény a köztársasági elnök szerint „normatív tartalommal nem bíró”, lényegileg teljesen üres volt.
- [114] Ilyenkor lehetséges egy olyan értelmezés, hogy tulajdonképpen semmilyen módosítás nincs összefüggésben meglévő részeivel, normatartalmával, mert a törvénynek nincs normatív tartalma; tehát minden módosítás tartalmilag teljesen új törvényt eredményez. Ebben az esetben lehetőség lett volna arra – amire a többségi indokolás is utal – hogy az előterjesztő az Országgyűlés hozzájárulásával a törvényjavaslatot visszavonja, és az Országgyűlés nem alkot az adott szabályozási tárgykörben törvényt; vagy pedig, hogy az előterjesztő a törvényjavaslat visszavonását követően az átdolgozott szabályozási tartalmat magába foglaló új törvényjavaslatot nyújt be, s azt az Országgyűlés új eljárásban tárgyalja meg. A jelen ügyben a köztársasági elnök átíratának, azaz, hogy „[k]érem ezért a Tisztelet Országgyűlést, hogy a Törvényt teljes egészében tárgyalja újra”, ilyen értelmet is lehetett volna tulajdonítani.
- [115] Pontatlannak tartom a többségi határozatnak a közjogi érvénytelenséget állító indítványi elemre vonatkozó konklúzióját, amely szerint a Határozati Házsabállyal való összhang hiánya fel sem merült. Nagyon is felmerült, az más kérdés, hogy a határozat azt elvetette.
- [116] Tehette ezt egy olyan – másik lehetséges – értelmezés alapján, hogy az Alkotmánybíróság – különösen egy „üres” visszaküldött törvény esetén – a Határozati Házsabály 78. § (3) bekezdése szerinti módosítások megengedhetőségénél figyelembe veszi a törvényhozási eljárás korábbi szakaszában a bizottságok és a plenáris ülés által megvitatott törvényjavaslat, valamint módosító javaslatok szövegét és szabályozási tartalmát. A határozat többségi indokolása elfogadja ugyanis „mindazon módosítások előterjeszthetőségét, amelyek a szabályozási tárgyat érintették”.
- [117] Álláspontom szerint ebben az esetben is úgy lett volna kellőképpen meggyőző a határozat, ha a szabályozási tárgyat illetően nem csak sommás megállapítást tett volna, hanem az indokolás részletesen bemutatta volna a végső soron elfogadott és a törvényhozási eljárásban korábban megvitatott szabályozás tárgyi összefüggéseit. A jövőben hasonló ügyekben ennek megfelelően kellene eljárni.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla alkotmánybíró különvéleménye

- [118] Nem támogattam a határozat rendelkező részének elutasítást tartalmazó döntését, csak megsemmisítést tudtam volna elfogadni. Szemben az indokolás III részének 4.4. pontjában (Indokolás [68]–[71]) található érvelésekkel az Alaptörvény VIII. cikkének (4) bekezdése a pártok működésének és gazdálkodásának teljes és részletes szabályozását a sarkalatosság követelményéhez köti. Így megítélésem szerint nem az a helyes eljárás, hogy a párttörvény szabályozásának egyes területeit vesszük alapul, és ami esetleg a pártok gazdálkodására vonatkozik, de ebben nem található, azt ki is vesszük a sarkalatosság követelménye alól – ahogy a határozat teszi –, hanem az Alaptörvény VIII. cikkének (4) bekezdését kell alapul vennünk. Ez pedig minden részletes szabályt e téren a sarkalatosság követelményéhez köt, és a támadott szabályok is ez alá tartoznak.
- [119] Így én a támadott törvényi szabályoknak az Alaptörvény VIII. cikke (4) bekezdése alapján való visszamenőleges megsemmisítését tudtam volna csak támogatni, és a többi támadási indokra ez alapján már fölöslegesnek tartottam a kitérést.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/1483/2017.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉ NEM TETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3002/2019. (I. 7.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény 4. § (1) és (2) bekezdései, 66. § (1) és (4) bekezdései valamint 68. § (1) és (3) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Az indítványozó személyesen eljárva az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál. Alkotmányjogi panaszában az ügyvédi tevékenységről szóló 2017. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Üttv.) 4. § (1) és (2) bekezdései valamint XII. fejezete alaptörvény ellenességének a megállapítását és *ex tunc* hatállyal történő megsemmisítését kérte. Az indítványozó szerint az Üttv. támadott rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, a XV. cikk (2) bekezdését, a XII. cikk (1) bekezdését és a XIII. cikk (1) bekezdését.
- [2] Az indítványozó az Üttv. 2018. január 1-jén hatályba lépett kifogásolt szabályozását az alkotmányjogi panasz lényege szerint azért tekintette alaptörvény-ellenesnek, mert az a korábban hatályos szabályozással szemben kötelezővé tette a jogi képviseletet ellátó jogtanácsos kamarai tagságát korlátozva ez által annak szabad munkavállalását. A bíróságok előtt jogi képviselőként eljárni az Üttv. kifogásolt szabályozása alapján csak az a jogtanácsos (kamarai jogtanácsos) jogosult, aki az illetékes ügyvédi kamaránál kamarai tagságot létesít. A munkaviszonyban jogi tevékenységet végző jogtanácsos kötelező kamarai tagsága az indítványozó szerint alkotmányosan nem indokolható. Álláspontja alátámasztására az indítványozó felhívta az Alkotmánybíróság korábbi határozatait. A 3380/2012. (XII. 30.) AB határozat indokolásából kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az ügyvédek és a jogász hivatást alkotó különböző foglalkozási ágak nem alkotnak homogén csoportot, a csoportok megkülönböztetése alkotmányosnak tekinthető. A jogászság szakmai végzettsége szempontjából alapjában véve egységes csoport, azonban a végzettség számos eltérő jogállású, feladat-és hatáskörű jogi hivatás gyakorlását teszi lehetővé. A szakmai kamarák alapvetően nem érdekképviseleti szervezetek, nem az egyesülési jog alapján jönnek létre, ahol a tagok határozzák meg a szervezeti célokat. A kamarák törvény alapján jönnek létre és közfeladatot látnak el, azaz olyan feladatot, amelyet egyébként az államnak kellene megvalósítania.
- [3] Az indítványozó a 428/B/1998. AB határozatra hivatkozással összegezte az ügyvédi hivatás sajátosságait. Kiemelte, hogy az ügyvédi tevékenység közjogi jellegű; az ügyvéd szabad és független ezért nem vállalhat olyan kötelezettséget, ami a függetlenségét veszélyezteti. Az ügyvéd törvény alapján részt vesz az alkotmányos alapjogok érvényesítésében, ügyfelet képvisel polgári ügyekben, védelmet lát el büntető ügyekben tevékenysége ezért közjogi természetű, függetlenségének a követelményét tevékenységének az alkotmányos alapjogokkal való közvetlen kapcsolata indokolja. Az indítványozó utalt továbbá arra is, hogy az ügyvéd ellát olyan jogi tevékenységet is, amely nem feltétlenül kapcsolódik „közjogias” tevékenységhez, ilyen egyebek mellett a jogi

tanácsadás vagy a szerződésszerkesztés. Az indítványozó a jogtanácsosokra vonatkozó szabályozás alapján kifejtette, hogy a jogtanácsosi kar álláspontja szerint nem alkot homogén csoportot az ügyvédi karral, nemcsak a szabályozottsága folytán fennálló státusza miatt, de a miatt sem, hogy az általuk végzett tevékenység eltérő. Kiemelte, hogy a jogtanácsos az Üttv. 66. § (1) bekezdése szerinti tevékenységét munkaviszony alapján a munkáltatója számára gyakorolja, ezen az sem változtat, hogy az Üttv. a munkáltatót ügyfélnek nevezi. A jogtanácsos munkaviszonyban „jogi szakértőként” dolgozik és képviseli a munkáltatóját, azaz függ a munkáltatójától. Az indítványozó szerint ezzel feloldhatatlan ellentétben áll az Üttv. 69. § (1) bekezdése, amelynek értelmében a munkaviszonyra vonatkozó szabályokat „kvázi felülírhatják” az Üttv. kamarai jogtanácsosra vonatkozó rendelkezései.

- [4] Az Üttv. 66. § (4) bekezdése határozza meg a kamarai jogtanácsos által folytatható ügyvédi tevékenységet. Ennek értelmében a kamarai jogtanácsos büntető ügyben nem láthatja el természetes személy védelmét és letétet sem kezelhet. A büntető ügyekben elenyésző számban merül fel a jogi személy képviselte, így ez csak egy „elvi” lehetőség, ami nem egyezik meg a közjogi természetű, a természetes személyt megillető védelem jogával. A jogtanácsos által folytatható jogi tevékenységnek nincs tehát közjogi jellege, és közvetlenül nem hozható összefüggésbe semmilyen alkotmányos jog gyakorlásával. A jogtanácsos közfeladatot nem lát el, tevékenysége nem közérdekű. Önmagában az, hogy a kamarai jogtanácsost a polgári perben az ügyvéd jogállása illeti meg, az általa ellátott tevékenységet nem teszi közfeladattá, tevékenysége nem válik közérdekű tevékenységgé, a munkáltatója jogi képviselést látja el a perben. A kamarai jogtanácsos a jogi tevékenységét a munkaköre alapján látja el, csak a saját munkáltatóját képviselheti, hozzá más természetes személy, illetve jogi személy nem fordulhat jogszolgáltatásért. A kamarai jogtanácsossal szemben az ügyvéd független, bárki fordulhat hozzá jogszolgáltatásért tevékenysége közjogi jellegű, ezzel biztosítható a fogyasztók jogvédelme, a bírósághoz forduláshoz valamint a védelemhez való jog.
- [5] Az indítványozó szerint a jogi képviselést ellátásának a jogát nem a kamarai tagságnak, hanem a jogi szakvizsgának kell megalapozni, ezt a koncepciót támogatta a polgári perrendtartásról szóló korábban hatályban volt 1952. évi III. törvény 73/C. §-a, amely jogi képviselőnek tekintette a nem kamarai tag jogtanácsost, valamint a jogi személy és egyéb gazdálkodó szervezet alkalmazottját is, ha jogi szakvizsgával rendelkezett. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 27. § (2) bekezdése értelmében kötelező jogi képviselést esetén eljárásra jogosult a közigazgatási szerv jogi szakvizsgával rendelkező tisztségviselője vagy alkalmazottja is így a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 65. § g) pontja szerint a perben meghatalmazottként eljárhat, mert a jogszabály erre feljogosítja. A Pp. 65. § b) pontja értelmében a kamarai jogtanácsos csak az ügyvédi tevékenységről szóló törvényben meghatározott körben járhat el meghatalmazottként.
- [6] Az indítványozó szerint az Üttv. 68. § (1) bekezdésében szabályozott, a kamarai jogtanácsos által betölthető munkaviszonyok számára vonatkozó korlátozás sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, ezért alaptörvényellenes. A kifogásolt törvényi rendelkezés értelmében – a kapcsolt vállalkozások kivételével – a kamarai jogtanácsos legfeljebb kettő, nem természetes személlyel állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló jogviszonyban. Ezzel összefüggésben az indítványozó utalt arra, hogy – ahogyan arra az Üttv. miniszteri indokolása is hivatkozik – a korábbi szabályozás ilyen korlátozást nem tartalmazott, továbbá az említett korlátozás indokolásával a miniszteri indoklás adós maradt. Az indítványozó kifogásolta, hogy a korábbi szabályozás a jogtanácsosok foglalkoztatásának a számát nem korlátozta és lehetővé tette a jogtanácsos számára a megbízás alapján történő jogi képviselést is.
- [7] A kifogásolt törvényi szabályozás ezzel szemben korlátozza a munkaviszonyok számát és tiltja a megbízási jogviszonyban történő jogi képviselést, ezzel indokolatlanul és önkényesen korlátozza a munkához való alapjogot. Az indítványozó szerint a foglalkozások számának a korlátozása olyan alapjogi korlátozás, amely szükségességének az indokát, annak legitim célját a törvényalkotó nem határozta meg; továbbá ha felismerhető is lenne ilyen legitim cél, akkor az sem ismert, hogy miért tekinthető az említett korlátozás az elérni kívánt célhoz képest arányosnak. Az indítványozó arra is hivatkozott, hogy a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) lehetőséget ad a természetes személy számára arra, hogy akár több munkajogviszonyt is létesítsen, továbbá arra is, hogy a meglévő munkaviszonya(i) mellett megbízást is létesítsen. Amennyiben egy munkaviszonyban a kamarai jogtanácsos törvényes tevékenységet végez, akkor a több munkaviszonyban végzett ugyanolyan tevékenysége is törvényes kell, hogy legyen.
- [8] Az indítványozó a támadott törvényi szabályozást az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjoggal is ellentétben állónak ítélte. Kifejtette, hogy a tulajdonhoz való jog szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésben foglalt vállalkozáshoz, illetve a foglalkozás szabad megválasztásához

való alapjoggal. A foglalkozás gyakorlása anyagi előnyökkel jár, a foglalkozás gyakorlásának a korlátozása akadályozza azon javak megszerzését, amelyek egyébként a foglalkozás gyakorlóját felkészültségéből, szakképzettségéből eredően megilletnék. Az indítványozó szerint a foglalkoztatási korlátozás sérti a közérdekűségitestet; a vállalkozáshoz és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog korlátozása esetében a szükségességi-arányossági teszt az alkalmazandó, amelynek szükségességi elemét nem elégítheti ki a közérdekre hivatkozás.

- [9] Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség követelményének a sérelmét is állította. Azt kifogásolta, hogy noha az ügyvédek és a kamarai jogtanácsosok végzettsége és képzettsége „formálisan” nem különbözik, és azonos szakmai kamarai tagsággal rendelkeznek, az Üttv. 66. § (4) bekezdése értelmében a kamarai jogtanácsosok csak bizonyos ügyvédi tevékenységeket láthatnak el. Az indítványozó szerint az állam akkor sérti meg az egyenlő bánásmód követelményét, ha valamely szabály megalkotása során olyan személyek között különböztet, akik ugyanolyan helyzetben vannak („*de jure* diszkrimináció”), illetve ha nem veszi figyelembe a személyek között ténylegesen meglévő különbségeket („*de facto* diszkrimináció”).
- [10] Ha a jogtanácsosi és az ügyvédi hivatásokat homogén csoportnak tekintenénk, akkor az indítványozó szerint az Üttv. azért tesz hátrányos megkülönböztetést a jogtanácsosokkal szemben, mert ők csak az ügyvédi tevékenység egy részét gyakorolhatják legfeljebb két munkajogviszonyban. Ha az Alkotmánybíróság korábbi joggyakorlatát fogadjuk el irányadónak, azaz nem tekintjük homogén csoportba tartozónak a két különböző jogász hivatást gyakorlókat, akkor az indítványozó szerint az alkotmányos megkülönböztetés alapján a két csoportra vonatkozó azonos kötelezettségek vezetnek alaptörvény-ellenességhez. Az indítványozó szerint a vizsgált esetben a „*de facto* diszkrimináció” miatt sérül az egyenlő bánásmód követelménye. Az indítványozó utalt arra, hogy nem vitatja a jogtanácsosokra vonatkozó korábbi jogi szabályozás elavultságát, azt hogy annak megújítására újraszabályozására szükség volt, azonban szerinte az állam akkor jár el alkotmányosan, ha megszünteti a jogtanácsosok kötelező kamarai tagságát és lehetővé teszi a jogtanácsosok számára azt, hogy a polgári jogviszonyok tekintetében, a nem természetes személyek részére önkényes korlátozás nélkül, teljes körűen jogi képviselést elláthassanak.
- [11] Az indítványozó az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésben foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság sérelmét is állította, a „kellő felkészülési idő” hiánya miatt. Azt kifogásolta, hogy azoknak a jogtanácsosoknak, akik az Üttv. kifogásolt szabályozásának a hatályba lépését megelőzően több munkáltatóval álltak jogviszonyban nem volt elegendő felkészülési idejük arra, hogy egzisztenciájukat átrendezzék, a megélhetést biztosító jogviszonyaikat megszüntessék. Az Üttv. kihirdetésére 2017. június 21-én került sor a hatályba lépésig – 2018. január 1-jéig – eltelt rövid idő nem volt elegendő arra, hogy a jogtanácsosok a foglalkozás korlátozásából eredő joghátrányt saját tevékenységük megváltoztatásával megszüntessék.
- [12] Az indítványozó több kritikai jellegű megjegyzést is tett a kamarai jogtanácsosok kötelező kamarai tagságát előíró törvényi szabályozásra. Kifejtette, hogy a szakmai kamara nem érdekképviselői szervezet, ezért tévesnek tartja az Üttv. javaslatához készített indokolás azon hivatkozását, amely szerint a kamarai jogtanácsosok kötelező kamarai tagsága azért is indokolt, hogy a kamara elláthassa a jogtanácsosok érdekképviselőit. Arra is hivatkozott, hogy a kamarai jogtanácsosok esetében fogalmilag kizárt az ügyvédi titoktartás, ugyanakkor az iratmegőrzési kötelezettségüknek a kamarai jogtanácsosok szerinte nem tudnak eleget tenni. Erőltetettnek és szakmaiatlannak tartotta a kifogásolt törvényi szabályozást, amelynek a logikája nézete szerint nehezen engedi meg a más csoportba tartozó jogtanácsosokra vonatkozó szabályozás beépítését, „fogalomalkotási kreativitása” pedig nem ellensúlyozza az alaptörvény-ellenességét.
- [13] Az indítvány előterjesztését követően ahhoz kapcsolódóan az igazságügyi miniszter *amicus curiae* levelet terjesztett az Alkotmánybíróság elé az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

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

„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.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.

(2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

[15] 2. Az Üttv. indítvánnyal támadott rendelkezései:

„4. § (1) Ügyvédi tevékenységet rendszeresen és ellenérték fejében

a) ügyvéd,

b) európai közösségi jogász,

c) külföldi jogi tanácsadó,

d) kamarai jogtanácsos,

e) alkalmazott ügyvéd,

f) alkalmazott európai közösségi jogász,

g) ügyvédjelölt és

h) ügyvédi kamarai nyilvántartásba vett jogi előadó (a továbbiakban: jogi előadó) folytathat.

(2) Ügyvédi tevékenység az e törvényben meghatározott keretek között folytatható.”

„66. § (1) A kamarai jogtanácsos az ügyvédi tevékenységet nem természetes személy jogalannyal fennálló munkaviszonya, kormányzati szolgálati, közszolgálati, állami szolgálati, közalkalmazotti, rendvédelmi, hivatásos vagy szerződéses katonai szolgálati jogviszonya, egyházi szolgálati viszonya (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: munkaviszony) keretei között,

a) ügyvédi kamarai nyilvántartásba bejelentett munkáltatója, egyházi szolgálati viszony esetében az egyházi jogi személy (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban együtt: munkáltató),

b) munkáltatójának kapcsolt vállalkozása, vagy

c) munkáltatójával irányítási vagy fenntartói viszonyban álló szerv mint ügyfele számára gyakorolja. [...]

(4) A kamarai jogtanácsos területi kamara tagjaként az ügyvédi tevékenységek közül

a) jogi képviselet ellátását,

b) büntetőeljárásban jogi személy képviseletének ellátását,

c) jogi tanácsadást,

d) okiratszerkesztést,

e) okirat ellenjegyzését,

f) az a)–e) pont szerinti tevékenységgel összefüggésben a szerkesztett okiratok és mellékleteik elektronikus okirati formába alakítását folytathatja.”

„68. § (1) A kamarai jogtanácsos - kapcsolt vállalkozások kivételével - legfeljebb két nem természetes személy jogalannyal állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló munkaviszonyban. [...]

(3) A kamarai jogtanácsos ügyvédi tevékenység folytatására megbízást nem fogadhat el.”

III.

- [16] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapozta, amely szerint az Abtv. 26. § (1) bekezdéstől eltérően az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. Az Ügyrend 31. § (6) bekezdése ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozattervezetet terjesszen a testület elé. Az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében a befogadhatóság kérdé-

sében az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 27. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.

- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott száznolcvan napos határidőn belül terjesztette elő az indítványát. Az indítványozó aktuális, közvetlen és személyes érintettsége fennáll. Az indítványozó jogtanácsosi munkakörben fennállott munkajogviszonyát – az Mt. 66. § (8) bekezdés c) pontjában foglalt okból – az Üttv. támadott szabályozásának a hatályba lépését követően, 2018. május 17-én kelt felmondással, 2018. június 30-i hatállyal a munkáltató megszüntette. A felmondás indokaként a munkáltató arra hivatkozott, hogy az indítványozó az Üttv. hatálybalépése következtében nem tudja ellátni a jogi képviselőt is igénylő munkakörét. Az indítványozó érintettsége alátámasztására a munkáltatói felmondás mellett csatolta a 2018. január 1-jéig érvényben volt jogtanácsosi igazolványának a másolatát, továbbá a Budapesti Ügyvédi Kamara által 2017. december 13-án kiadott hatósági bizonyítványt kamarai jogtanácsosi tagsági jogviszonyáról, amely 2018. január 1-jével létesült.
- [18] Az indítványozó az Üttv. kifogásolt törvényi szabályozását támadta, amellyel szemben az általa állított jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás nem állt a rendelkezésére. Megállapítható továbbá, hogy a panasz megfelelt az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott – a határozott kérelemre vonatkozó – törvényi feltételeknek. Az indítvány megjelölte az indítványozó jogosultságát és az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [Abtv. 51. § (1) bekezdés és 52. § (1b) bekezdés a) pont]; az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását. Az indítványozó megjelölte továbbá az Üttv. Alkotmánybíróság által vizsgálendő törvényi rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont], valamint az Alaptörvény sérelmet szenvedett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az Alkotmánybíróság kizárólag az Üttv. azon törvényi rendelkezéseire nézve állapította meg a közvetlen hatályosulást, amelyeket az indítványozó önkéntes jogkövetése folytán alkalmaztak. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság érdemben az Üttv. 4. § (1) és (2) bekezdéseit, valamint a törvény indítvánnyal támadott XII. fejezetének 66. § (1) és (4) bekezdéseit, és 68. § (1) és (3) bekezdéseit vizsgálta. Az indítványozó indokát adta az eljárás megindításának, kifejtette az Alaptörvényben foglalt és az indítványban felhívott jogok sérelmének a lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont], indokolta továbbá azt is, hogy az Üttv. támadott törvényi rendelkezései miért ellentétesek az Alaptörvény általa felhívott rendelkezéseivel [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítványozó kifejezett kérelmet terjesztett elő a támadott törvényi rendelkezések *ex tunc* hatályú megsemmisítésére is [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [19] Az Abtv. 29. §-a alapján az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben előterjesztett panasz esetén – bírói döntés hiányában – az Alkotmánybíróságnak az alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés megállapíthatóságáról kellett döntenie. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának lényege szerint azt kifogásolta, hogy az Üttv. támadott szabályozása azzal, hogy kötelezővé tette a jogtanácsosok kamarai tagságát megsértette a törvény előtti egyenlőségre (az egyenlő bánásmódra) vonatkozó alaptörvényi rendelkezést. E mellett a munkajogviszonyok számának a korlátozásával és a megbízási jogviszony keretében végzett ügyvédi tevékenység tiltásával, valamint a kamarai jogtanácsos által csak korlátozottan végezhető ügyvédi tevékenységgel alaptörvény-ellenesen korlátozta a jogtanácsosoknak a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogát. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek tekintette, azt hogy a törvényalkotó az Üttv. támadott szabályaival megsértette-e az Alaptörvény XV. cikkének (1) bekezdését és XII. cikkének (1) bekezdését.

IV.

- [20] Az alkotmányjogi panasz indítvány nem megalapozott.
- [21] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Üttv. támadott törvényi rendelkezései sértik-e az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság részét képező jogbiztonság alaptörvényi rendelkezésének az oltalma alatt álló „kellő felkészülési idő” követelményét. Az indítványozó azért állította a „kellő felkészülési idő” sérelmét, mert szerinte az Üttv. kihirdetése, 2017. június 21-e és a panasszal támadott rendelkezései hatályba lépése 2018. január 1-je között eltelt „rövid idő” nem volt elegendő arra, hogy azok a jogtanácsosok, akik a korábbi szabályozás alapján több munkáltatónál is jogtanácsosi tevékenységet folytattak átrendezhessék

az egzisztenciájukat, megszüntessék a korábbi megélhetésüket szolgáló ám az Üttv. által tiltott további jogviszonyaikat. Nem állt „kellő idő” rendelkezésre arra, hogy a jogtanácsosok az Üttv. támadott szabályozásából következő a foglalkozás korlátozásából fakadó joghátrányt saját tevékenységük megváltoztatásával megszüntessék. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének a függvénye. Annak elbírálása, hogy valamely konkrét jogszabály esetében mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez gazdaságpolitikai szervezési, műszaki és egyéb szempontok figyelembe vételét szükségessé tevő mérlegelési kérdés, vagyis nem alkotmányjogi probléma {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}.

- [22] A „kellő idő” követelményének alkotmányossági szempontjait az Alkotmánybíróság a 32/2015. (XI. 19.) AB határozatában az alábbiak szerint összegezte: „a kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálata minden esetben az adott körülmények – a jogszabály kihirdetése és hatálybalépése, vagy a szabályozás normatív tartalmának kifejtése között eltelt idő, a szabályozás új kötelezettséget előíró vagy többletkötelezettséget megállapító jellege – figyelembevételével történik. Alaptörvény-ellenesség megállapításának pedig akkor van helye, ha az előbbiekre tekintettel a felkészülési idő oly mértékben rövid, hogy az új szabályozáshoz való alkalmazkodás rendkívüli nehézségekkel járna, lehetetlen, vagy felkészülési idő egyáltalán nincs biztosítva” {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [23] Ennek megfelelően a jogszabály hatálybalépési időpontjának meghatározásakor tekintettel kell lenni arra, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megszerzésére és áttanulmányozására, a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, míg a jogszabállyal érintett személyek és szervek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire, illetve az önkéntes jogkövetés személyi és tárgyi feltételeiről való gondoskodáshoz. A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek mindazok a címzettjei, akik részére a jogszabály új, illetve többletkötelezettségeket ír elő – legyenek akár a jogszabály végrehajtásáért felelős (jogalkalmazó) szervek, akár az önkéntes jogkövetés szempontjából érintett egyéb személyek és szervek – a kötelezettségeik teljesítésére képesek lehessenek, és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettség-szegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], melyet később megerősített: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [26]–[27]}” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben azt állapította meg, hogy az Üttv. támadott törvényi szabályozásának a kihirdetése és hatályba lépése között a törvényalkotó biztosított felkészülési időt; a több mint öt hónapos felkészülési idő nem tekinthető oly mértékben rövidnek, hogy az érintetteknek az új szabályozáshoz való alkalmazkodása lehetetlen lett volna, illetve rendkívüli nehézségekkel járt volna. Ezt támasztja alá egyebek mellett az is, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara hivatalos honlapján elérhető információk alapján a kamarai jogtanácsosok száma jelenleg meghaladja a 2600 főt, és a jelen alkotmányjogi panaszt előterjesztő indítványozó is kérelme alapján kamarai jogtanácsosként felvételt nyert a Budapesti Ügyvédi Kamarába. Az Alkotmánybíróság a „kellő felkészülési idő” indítványozó által állított sérelme elbírálásánál figyelemmel volt továbbá arra is, hogy az Üttv. széles körű előzetes társadalmi és szakmai egyeztetés tárgya volt, és a kodifikáció folyamatában mind az ügyvédi, mind a jogtanácsosi hivatásrendek szakmai képviselője biztosított volt. Az Alkotmánybíróság tekintetbe vette továbbá azt is, hogy az Üttv. egyes rendelkezései már 2017. október 1-jével hatályba léptek és a kamarai jogtanácsos és a jogi előadó által fizetendő regisztrációs díjról szóló 12/2017. (IX. 29.) IM rendelet kedvezményes díjakat állapított meg az érintettek számára. Ezen túlmenően az Üttv. 208. § (6) bekezdése egy olyan átmeneti törvényi rendelkezést is tartalmaz, amely a kamarai nyilvántartásba vétel iránti kérelmüket 2017. október 31-ig benyújtó jogtanácsosok számára biztosítja a zavartalan továbbműködést.
- [25] A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét állító alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [26] 2. Az indítványozó az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot biztosító alaptörvényi rendelkezés sérelmére is hivatkozott. Érvelése szerint az Üttv. azon rendelkezése, amely értelmében a kamarai jogtanácsos – kapcsolt vállalkozások kivételével – legfeljebb két nem természetes személy jogalannyal állhat ügyvédi tevékenység folytatására irányuló munkaviszonyban [Üttv. 66. § (1) és 68. § (1) bekezdés], továbbá azon tiltó rendelkezése, amely szerint a kamarai jogtanácsos

ügyvédi tevékenység folytatására megbízást nem fogadhat el [Üttv. 68. § (3) bekezdés], valamint azon korlátozó rendelkezése, amely alapján a kamarai jogtanácsos nem teljes körű, csak korlátozott ügyvédi tevékenységet végezhet [Üttv. 66. § (4) bekezdés] a fent említett alapjog szükségtelen és aránytalan korlátozását okozza.

- [27] Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához kapcsolódó alapjog alkotmányos védelmi körét meghatározó irányadó gyakorlatát tekintette át. „Az 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 [...].

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint 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. Alaptörvény-ellenes tehát a korlátozás, ha nem elkerülhetetlen, vagyis ha kényszerítő ok nélkül történik, továbbá ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [101]}. Elsődlegesen tehát annak vizsgálata indokolt, hogy a szabályozással összefüggésben van-e olyan alkotmányosan elfogadható cél, amely az alapjog-korlátozást igazolhatja, azaz, hogy az alapjog-korlátozás szükséges-e. A korlátozás szükségessége két elemből áll: az alapjog korlátozásának alkotmányos célt kell követnie, és alkalmasnak kell lennie a cél elérésére {lásd például: 15/2016. (IX. 21.) AB határozat, Indokolás [53]} {26/2017. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [15]–[16]}.

- [28] Az Alkotmánybíróság ezt követően az Üttv. támadott törvényi rendelkezéseit vonta vizsgálat alá annak a megállapítása érdekében, hogy azok korlátozzák-e az indítványozót a munka és a foglalkozás szabad megválasztásában, és amennyiben ez a korlátozás megállapítható az megfelel-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt az alapjogok korlátozására vonatkozó rendelkezésnek. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Üttv. hatálya – egyebek mellett – azokra a jogtanácsosokra terjed ki, akik döntésük alapján ügyvédi tevékenységet kívántak folytatni, és ezért kérték az ügyvédi kamara tagjai közé kamarai jogtanácsosként történő felvételüket.
- [29] Az indítványozó az Üttv. hatályba lépését megelőzően 2010-től kezdődően több párhuzamosan fennálló munkajogviszonyban, illetve egy megbízási jogviszonyban jogtanácsosi tevékenységet végzett, azaz jogtanácsosi hivatását, foglalkozását az Üttv. kifogásolt szabályozásának a hatályba lépése előtt már megválasztotta, és a rá irányadó korábban hatályban volt a jogtanácsosi tevékenységről szóló 1983. évi 3. tvr. (a továbbiakban: Jtvr.) alapján gyakorolta is az Üttv. támadott rendelkezéseinek a hatályba lépéséig, 2018. január 1-jéig. Az Üttv. támadott törvényi rendelkezései nem korlátozzák az indítványozó által az Üttv. hatályba lépése előtt már megválasztott jogtanácsosi hivatás, foglalkozás (munka) megválasztását, azt sem az indítványozótól, sem másától teljes egészében és meghatározatlan időre nem vonják el. Az Üttv. nem teszi kötelezővé a jogtanácsosok számára a kamarai tagságot; a jogi területen foglalkoztatott jogtanácsos és annak munkáltatója dönti el azt, hogy

fog-e a munkaviszony keretében foglalkoztatott jogtanácsos olyan tevékenységet is végezni, amely csak kamarai tagság mellett lehetséges.

- [30] Az Üttv. 2. § (2) bekezdés a) pontja erről kifejezetten rendelkezik akkor, amikor kiveszi az Üttv. tárgyi hatálya alól a munkaviszony keretében ellátott jogi tanácsadást és okírszerkesztést. Ebből következően az az Üttv. hatályba lépését megelőzően munkajogviszony keretében foglalkoztatott jogtanácsos, aki a munkáltatójával történt egyeztetést követően úgy dönt, hogy az Üttv. 66. § (4) bekezdésében szabályozott a kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenységet nem kíván ellátni, a jogtanácsosi tevékenységét kamarai tagság létesítése nélkül tovább folytathatja. Ez esetben az indítványozó által szükségtelenül és aránytalanul korlátozó szabályozásnak tekintett Üttv. 66. § (1) és (4) bekezdései valamint 68. § (1) és (3) bekezdései nem kerül alkalmazásra az indítványozóval szemben, mivel ezek a törvényi rendelkezések az ügyvédi tevékenységet végző kamarai jogtanácsosokra vonatkoznak.
- [31] Az Alkotmánybíróság a kifejtettek alapján úgy ítélte meg, hogy az Üttv. fent hivatkozott, az indítványozó által a jogtanácsosi tevékenységet szükségtelenül és aránytalanul korlátozóknak tartott törvényi rendelkezései nem korlátozzák sem a jogtanácsosi tevékenység választhatóságát, sem az indítványozó által korábban már megválasztott és a Jtvr. alapján ténylegesen gyakorolt jogtanácsosi tevékenység folytatását. Az, hogy a jogtanácsosi tevékenység részét képező, egyes tevékenységek, így az Üttv. 66. § (4) bekezdésben a kamarai jogtanácsosok számára lehetővé tett ügyvédi tevékenység – különösen az ennek részét képező jogi képviselet és okirat ellenjegyzés – az Üttv. támadott szabályozásának a hatályba lépését követően már csak kamarai tagság mellett és kamarai jogtanácsosként végezhető nem korlátozza a Jtvr. hatálya alatt korábban már gyakorolt jogtanácsosi tevékenységnek. Olyan új és bármely jogtanácsos által teljesíthető objektív feltételt tartalmazó garanciális szabály, amely a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat erősíti.
- [32] A kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenység [Üttv. 66. § (4) bekezdés] részét képező jogi képviselet ellátása és okirat ellenjegyzés közjogi tartalmú és közhitelesség biztosítását igénylő tevékenységek, amelyek szoros kapcsolatban állnak az ügyvédek által végzett jogi képviseleti és okirat ellenjegyzési tevékenységekkel, és ezen keresztül az Alaptörvényben foglalt alapjogok és alkotmányos értékek érvényre juttatását biztosítják. Az indítványozó által támadott törvényi rendelkezések nem az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztásának, illetve a már megválasztott és ténylegesen gyakorolt munka és foglalkozás gyakorlásának a korlátai. Ellenkezőleg a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatási tevékenység részét képező a kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenység végzésére vonatkozó, annak közbizalmi jellegét erősítő olyan garanciális szabályok, amelyek közvetlen kapcsolatba hozhatók az Alaptörvényben foglalt egyes alapjogokkal és alkotmányos értékekkel azok érvényre juttatását szolgálják. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Üttv. indítvánnyal támadott szabályozását nem találta az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt munka és foglalkozás szabad megválasztását biztosító alapjog korlátjának, ebből következően az indítványozó által állított szükségtelen és aránytalan korlátozást nem vizsgálta, a mondott alapjog sérelmét állító alkotmányjogi panaszt elutasította.
- [34] Az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a kamarai jogtanácsos által ügyvédi tevékenység végzésére létesített megbízás tilalma arra a korábbi jogszabályi helyzetre reagált, amely szerint a Jtvr. alapján munkaviszonyban álló jogtanácsosok megbízási jogviszony keretében – a magánszemélyek kivételével – korlátlan számú megbízási jogviszonyt és ügyfelet tarthattak fenn és így lényegében ügyvédként működhettek a jogi szolgáltatások piacán úgy, hogy az ügyvédekre vonatkozó bármely – a jogtanácsosokhoz képest többletkövetelménynek – meg kellett volna felelniük, illetve e tevékenységüket egyenértékű felelősség biztosítás fedezte volna. Az Üttv. szabályozási koncepciója ezért részben az, hogy amennyiben a jogtanácsos ügyvédi tevékenységet, és ennek részeként jogi képviseletet és okirat ellenjegyzést is kíván végezni, akkor ezt a kamarai tagság által biztosított garanciális szabályokon keresztül végezhesse, a munkáltatóval egyeztetett önkéntes döntése alapján.
- [35] 3. Az indítványozó az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjog sérelmét is állította. Azt kifogásolta, hogy esetében a foglalkozás gyakorlásának a korlátozása akadályozza azon javak megszerzését, amelyek egyébként őt a felkészültségéből és szakképzettségéből eredően megilletnék. Azon túlmenően, hogy a korlátozások oka sem a támadott törvényi rendelkezésekből, sem más szabályból nem derül ki, véleménye szerint a korlátozások sértik a közérdekűségi tesztet is.
- [36] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjogra vonatkozó gyakorlatát a 3076/2017. (IV. 28.) AB határozatában az alábbiakban összegezte: „[a]z Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében előírt rendelkezés alapvető jogi oltalomban részesíti tulajdont. Az Alkotmánybíróság felfogása szerint a tulajdon alkotmányjogi oltalma az értékgarancia és a közérdekű korlátozás ismérvei mentén elsősor-

ban az állam közhatalmi beavatkozásaival szemben nyújt védelmet. Az Alkotmánybíróság emlékeztet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében elismert tulajdonhoz fűződő jog körében kialakított következetes gyakorlatára, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, sem a birtoklás, használat, rendelkezés részjogosítványával, sem pedig negatív és abszolút jogként való meghatározásával. Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közjogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A tulajdonhoz való alapjog a már megszerzett tulajdont, illetve kivételes esetekben a tulajdoni várományokat védi. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatban úgy fogalmazott például, hogy a határozott időből hátralévő időre várható munkabér nem hozható kapcsolatba az Alaptörvényben szabályozott tulajdonhoz való joggal, az elmaradt munkabér kompenzációja pedig nem közjogi váromány, és az a foglalkoztatási jogviszonyok egyedi sajátosságai miatt nem vezethető le közvetlenül az Alaptörvényből (Indokolás [74]). Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}. Ezt az érvelést erősíti, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {3024/2015 (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}” {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]}.

[37] Az Alkotmánybíróság figyelemmel a fentiekben ismertetett gyakorlatára a vizsgált esetben megállapította, hogy az indítványozó által kifogásolt törvényi szabályozás nem áll alkotmányjogilag értékelhető tartalmi kapcsolatban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való alapjoggal, ezért az indítványt e tekintetben is elutasította.

[38] 4. Az indítványozó szerint a jogtanácsosi és az ügyvédi tevékenység közötti megkülönböztetés sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt törvény előtti egyenlőség (egyenlő bánásmód) követelményét. Érvelése szerint az Üttv. támadott szabályozása a kötelező kamarai tagság előírásával, továbbá a munkavállalást korlátozó szabályok előírásával a homogén csoportot nem alkotó jogtanácsosok és ügyvédek között *de facto* diszkriminációt teremt; a nem egyenlők egyenlőként való kezelése az indítványozó szerint sérti az egyenlő bánásmód követelményét, és mint ilyen alaptörvény-ellenes.

[39] Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezésekre vonatkozó gyakorlatát a 35/2017. (XII. 20.) AB határozat a következőképpen összegezte: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában a diszkrimináció tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelvként kapott értelmezést. Eszerint valamely megkülönböztetés alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogszabály alkotmányos indok nélkül tesz különbséget a szabályozás szempontjából egymással összehasonlítható jogalanyok között {vö.: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése alapján a tilalom elsősorban az alapvető jogok tekintetében fennálló megkülönböztetésekre vonatkozik, ugyanakkor az kiterjeszthető a teljes jogrendszerre, mivel az ott felsorolt diszkriminatív megkülönböztetések nemcsak az alapvető jogok védelmi körébe tartozó jogszabályokban, hanem bármely jogszabályban előfordulhatnak. Joggal feltételezhető, hogy az Alaptörvény értékrendje szerint ezek a megkülönböztetések akkor is tilosak, ha nem az alapvető jogok védelmi körébe eső tárgyakat szabályozó jogszabályok tartalmazzák. A tilalom ugyanis nem az alapvető jogok egyenlőségét szolgálja, amelyet az I. cikk és az Alaptörvény más rendelkezései különben biztosítanak, hanem éppen az ott megjelölt (változtatlan) tulajdonságok szerinti megkülönböztetést tiltja {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [42], megerősítette: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [19]}.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azt is, hogy addig, amíg az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszere (mérceje) az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségesség/arányosság tesztje, addig az alapjogokon kívüli egyéb jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {erre nézve lásd: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], összefoglalóan továbbá: 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]}. [...]

Az Alkotmánybíróság olvasatában az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti alkotmányértő hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes (alkotmányellenes), ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó (egymással összehasonlítható) jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Rámutatott az Alkotmánybíróság arra is, hogy az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltósághoz való joggal, és a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {lásd összefoglalóan: 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32], összefoglalóan még: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [48]–[49], további hivatkozásként pl. 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20]} {35/2017. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41]–[44]}.

- [40] Az Alkotmánybíróságnak az indítvány tartalma alapján a jelen ügyben az ún. „fordított diszkrimináció” megállapíthatóságáról kellett állást foglalnia, azaz arról, hogy az indítványozó szerint homogén csoportba nem tartozó jogtanácsosokat és ügyvédeket egyenlőként kezeli-e az Üttv. támadott szabályozása, és ennek következtében megállapítható-e az, hogy a törvény „nem egyenlőket kezel egyenlőként”. Az Alkotmánybíróság az Üttv. támadott szabályozása alapján megállapította, hogy a jogtanácsosok és az ügyvédek a vizsgált szabályozás szempontjából nincsenek összehasonlítható helyzetben, nem alkotnak homogén csoportot. Azok a jogtanácsosok, akik nem váltak kamarai jogtanácsossá, nem tartoznak az Üttv. hatálya alá. Azok a kamarai jogtanácsosok, akik kamarai tagként végzik az Üttv. 66. § (4) bekezdésében meghatározott ügyvédi tevékenységet szintén nincsenek a vizsgált szabályozás szempontjából összehasonlítható helyzetben az ügyvédekkel, velük nem alkotnak homogén csoportot. Az Üttv. szabályozási koncepciója az ügyvédi tevékenység egységes szabályozására és az eltérő kamarai működési formák következetes megkülönböztetésére épül azzal, hogy az Üttv. 4. § (4) bekezdése értelmében természetes személy ügyvédi tevékenységet egyidejűleg csak egyetlen kamarai formában végezhet. A kamarai jogtanácsosok és az ügyvédek által végezhető ügyvédi tevékenység nem teljesen azonos; a kamarai jogtanácsosok az Üttv. 66. § (4) bekezdésben foglalt ügyvédi tevékenységet végezhetnek. Ez okszerűen következik a két hivatásrend eltérő kamarai tagságából, eltérő jogviszonyából és a kifejtett jogi tevékenységért viselt eltérő felelősségből.
- [41] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint, önmagában az, hogy a kamarai jogtanácsosok az ügyvédek által végzett ügyvédi tevékenység egy részét az Üttv. 66. § (4) bekezdésében meghatározottak szerint végezhetik, nem jelenti a homogén csoportot egyébként nem alkotó két jogász hivatásrend (a „nem egyenlők”) „egyenlőként” történő kezelését. A két jogász hivatásrendet egymástól alapvetően megkülönböztető jellemzők az Üttv. szabályozásában is megtalálhatóak: az ügyvédek megbízási, a kamarai jogtanácsosok – korlátozott számú – munkajogviszony keretében látják el tevékenységüket, az ügyvédek által ellátható ügyvédi tevékenységhez kötelező jelleggel, az azzal arányban álló ügyvédi felelősségbiztosítás kapcsolódik, míg ilyen biztosítás megkötésére az Üttv. nem kötelezi a kamarai jogtanácsosokat. Az Üttv. 66. § (4) bekezdésében a kamarai jogtanácsosok által végezhető ügyvédi tevékenység meghatározása, – az ügyvédek által ellátható ügyvédi tevékenységhez képesti szűkítés – a működési keretek alapvető eltérését fejezi ki. A kamarai jogtanácsos természetes személlyel nem állhat ügyvédi tevékenység gyakorlására irányuló jogviszonyban, természetes személy védelmét – szemben az ügyvéddel – büntető eljárásban nem láthatja el, önálló letétkezelési tevékenységet nem végezhet, tekintettel arra, hogy a munkáltatóján kívüli személyek számára nem végezhet ügyvédi tevékenységet. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az indítványban foglalt indokok alapján az Üttv. kifogásolt szabályozása nem sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésében foglalt jogegyenlőség alaptörvényi rendelkezését.

- [42] 5. A kifejtettekre tekintettel az Alkotmánybíróság a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította az alkotmányjogi panaszt.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1096/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3003/2019. (I. 7.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a Szegedi Törvényszék 4.Pf.21.097/2017/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. Az indítványozó (Tolnay József Zoltán) a Szegedi Törvényszék 4.Pf.21.097/2017/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt – jogi képviselő útján (dr. Vigyikán Péter ügyvéd, 6727 Szeged, Alsókikötő sor 7/A. 1/7.) – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be.
- [2] 1.1. A megelőző peres eljárásban megállapított tényállás szerint a perben alperesként részt vett indítványozó és a felperes testvérek. A peres felek és édesanyjuk 2011. április 7-én egy öröklési és tulajdonközösséget megszüntető szerződést kötöttek. E szerződésnek a peres eljárásban vitás – a perben értelmezést igénylő – 5. pontja értelmében a felek megállapodtak abban, hogy a Szeged, Acél utca 13. szám alatti ingatlanban (a továbbiakban: perbeli ingatlan) található ingóságok közül azok, amelyek az indítványozó tulajdonát képezik, az ingatlanban maradhatnak, amíg „magának másik olyan ingatlant nem vásárol, melyben ingóságai elhelyezését biztosítani tudja”.
- [3] A felperes pontosított keresetében kérte, hogy a bíróság kötelezze az indítványozót a perbeli ingatlannak a keresethez csatolt vázrajzán I., II. és III. számmal megjelölt helyiségeiben tárolt ingóságai elszállítására, mert időközben öröklés útján megszerezte a szomszédos ingatlan tulajdonjogát.
- [4] Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította. Az elsőfokú bíróság indokai szerint a felek kifejezetten akként fogalmaztak a perben vizsgált szerződés 5. pontjában, hogy az indítványozó ingatlant „vásárol”, vagyis szándékuk az adásvételre mint jogcímre irányult. A bíróság álláspontja szerint a felek szándéka ezért nem arra irányult a vitás szerződési rendelkezés megfogalmazásakor, hogy az indítványozó részéről az ingóságai elhelyezésére alkalmas ingatlan bármilyen jogcímen történő megszerzése megvalósítja a szerződés 5. pontja szerinti feltételt.
- [5] A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletnek a nem fellebbezett részét nem érintette, a megfellebbezett rendelkezéseit megváltoztatta: kötelezte az indítványozót, hogy a perbeli ingatlannak a csatolt vázrajzán I-II-III. számmal megjelölt helyiségeiben tárolt ingóságait 30 nap alatt szállítsa el, a helyiségeket ingóságától kiürítve adja a felperes birtokába.
- [6] A másodfokú bíróság ítéletében hangsúlyozta, hogy a perben tanúként kihallgatott okiratszerkesztő ügyvéd vallomásaiban akként nyilatkozott: a szerződés megkötésekor a hangsúly nem azon volt, hogy az indítványozó milyen jogcímen szerez ingatlant, hanem azon, hogy ott ingóságai elhelyezését biztosítani tudja. A szerződéskötéskor ugyanis még nem rendelkezett olyan ingatlannal, ahová ezeket az ingóságokat elszállíthatta volna. Amennyiben csakis a vétel útján történő ingatlanszerzés jöhetett volna szóba, akkor ezen jogcím kizárólagossága is bekerült volna a szerződésbe. Ennek hiányában azonban a feltétel lényegében bármilyen jogcímen való tulajdonszerzés esetén megvalósult.
- [7] 1.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszában kérte a jogerős ítélet alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését, mert álláspontja szerint a bírói döntés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdéséből fakadó törvényes bíróhoz való jogot.

- [8] Az indítványozó rámutatott, hogy az ügyét a Szegedi Járásbíróság csoportvezetője 2015. évben szignálta ki az eljáró bíróra. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanakkor a Szegedi Járásbíróság 2015. évi ügyelosztási rendjét csak 2016 augusztusában tették közzé a bíróságok központi honlapján.
- [9] Az indítványozó rámutatott, hogy a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 8. § (1)–(2) bekezdései és a 11. § (1) bekezdése alapján egyértelműen megállapítható, hogy az ügyelosztási rend érvényességének feltétele a bíróságok központi honlapján történő közzététel. Az indítványozó álláspontja szerint a közzététel elmaradása esetén a bíróság nem biztosítja az ügyfelek számára a törvényes bíróhoz való jogot, mivel érvényes ügyelosztási rend hiányában kerülnek kiszignálásra az ügyek.
- [10] Az indítványozó megítélése szerint az adott esetben megállapítható, hogy „a Szegedi Járásbíróság 4.P.22.425/2015. számú ügy tárgyalására 2015-ben kijelölt bíró nem tekinthető az ügy törvényes bírójának, mivel érvényes ügyelosztási rend hiányában önkényesen lett kijelölve a per lefolytatására.”
- [11] Kiemelte azt is, hogy álláspontja szerint a jogerős bírói döntés alaptörvény-ellenessége akkor is megállapítható, ha a törvényes bíróhoz való jog sérelme csupán az elsőfokú bírósági eljárást érinti. Ezzel összefüggésben megjegyezte, hogy ilyen esetben a másodfokú bíróságnak a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 252. § (1) bekezdése szerint – hivatalból – kellene rendelkeznie az elsőfokú ítélet hatályon kívül helyezéséről. Erre azonban az adott eljárásban nem került sor.
- [12] Az indítványozó kifejtette végül azt is, hogy az ügyelosztási rend közzétételének hiányáról csak közvetlenül az alkotmányjogi panasz benyújtása előtt szerzett tudomást.
- [13] 1.3. Az Alkotmánybíróság az eljárása során az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján megkereste az indítvánnyal érintett bíróságot.

II.

- [14] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezése:

„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.”

- [15] 2. A Bszi. érintett rendelkezései:

„8. § (1) Senki sem vonható el törvényes bírójától.

(2) A törvény által rendelt bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró.

9. § (1) Az ügyelosztási rendet – a bírói tanács és a kollégiumok véleményének ismeretében – a bíróság elnöke határozza meg, legkésőbb a tárgyévet megelőző év december 10. napjáig. Az ügyelosztási rend a tárgyéven szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható.

(2) Ha a bírót a bíróságra az ügyelosztási rend meghatározását követően rendelik ki, az ügyelosztási rendet ennek megfelelően ki kell egészíteni.

10. § (1) Az ügyelosztási rend tartalmazza, hogy az adott bíróságon milyen összetételű és számú tanácsok működnek, a bírák, a tanácsok – ideértve a kirendeléssel foglalkoztatott bírákat is – és a törvényben meghatározott ügyben az egyesbíró hatáskörében eljáró bírósági titkárok melyik ügycsoportba tartozó ügyeket intézik, akadályoztatásuk esetén ki jár el helyettük, az ügyek elosztására melyik bírósági vezető jogosult, továbbá, hogy az ügyek elosztása milyen módon történik. Az ügyelosztási rend a tárgyalási tevékenységet folytató bírósági vezetők által tárgyalt ügyek körét és az ezekre vonatkozó elosztási módot is magában foglalja. Az ügyelosztási rend rögzíti mely tanácsok, bírák járnak el a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) szerinti gazdálkodással összefüggő kiemelt bűncselekmények miatt indult ügyekben.

(2) A Kúria ügyelosztási rendjében meg kell jelölni azt is, hogy az önkormányzati tanács és az elvi közzétételi tanács tagjaként mely bírák járnak el, továbbá azt, hogy az egyes bírák melyik szakágú jogegységi tanácsban járhatnak el.

(3) Az ügyelosztási rend kialakítása során figyelembe kell venni az ügyek jelentőségét, munkaigényességét – különös tekintettel a gazdálkodással összefüggő kiemelt bűncselekmények miatt indult ügyekre –, az ügyérkezés statisztikai adatait, emellett törekedni kell az arányos munkateher megvalósítására is.

11. § (1) Az ügyelosztási rendet és annak módosítását, kiegészítését az érintettekkel haladéktalanul ismertetni kell és a bíróságon, a felek által is hozzáférhető helyen ki kell függeszteni, továbbá a bíróságok központi internetes honlapján (a továbbiakban: központi honlap), valamint – ha a bíróság azzal rendelkezik – az érintett bíróság honlapján közzé kell tenni.

(2) Az ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, továbbá igazgatási úton a bíróság működését érintő fontos okból lehet eltérni.”

III.

- [16] Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz az érdemi elbírálás Abtv.-ben foglalt törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [17] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a határidőben benyújtott alkotmányjogi panasz a határozott kérelem törvényi feltételeinek [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a)–f) pont], továbbá a befogadhatóság Abtv. 27. §-ában foglalt követelményeinek eleget tesz.
- [18] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az egyéb törvényi feltételeknek megfelelő alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. Ezen feltételek vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [19] Az indítványozó álláspontja szerint ügyében nem az előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró járt el, ezért – figyelemmel a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban foglaltakra is – sérült a törvényes bíróhoz való joga.
- [20] Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy az alkotmányjogi panasz felveti a támadott bírói döntés érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételyét, ezért az indítványt érdemben vizsgálta.

IV.

- [21] Az indítvány nem megalapozott.
- [22] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként áttekintette a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog indítvánnyal érintett alkotmányos tartalmát, különös tekintettel a törvényes bíróhoz való jogra.
- [23] 1.1. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatában foglalta össze, amelyet utóbb több döntésében [5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75.; 14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.] megerősített és továbbfejlesztett.
- [24] Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatában – kifejezetten az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontján és az Abtv. 27. §-án alapuló hatáskörével összefüggésben – megerősítette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos gyakorlatát, és megállapította, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogból fakadó – az Alkotmánybíróság által korábbi gyakorlatában kimunkált – alkotmányos követelmények nemcsak a szabályozási környezettel, hanem az egyedi bírói döntésekkel szemben is érvényesíthetők (Indokolás [27]).
- [25] 1.2. A tisztességes eljárás (*fair trial*) olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek a figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [24]].
- [26] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint egy eljárás tisztességességét mindig esetről estre lehet csak megítélni, a konkrét ügy körülményeinek figyelembe vételével. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket [14/2002. (III. 20.)

- AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118–120.]. Ettől függetlenül ugyanakkor nevesíteni lehet számos olyan követelményt, amelyeknek egy eljárásnak meg kell felelnie ahhoz, hogy tisztességesnek minősüljön {3025/2016. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [19]}.
- [27] Polgári peres eljárásban így a tisztességes bírósági tárgyalás követelményének része a bírósághoz fordulás joga {3215/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [11]–[13]}, a tárgyalás igazságosságának biztosítása {36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [66]}, a tárgyalás nyilvánossága és a bírósági döntés nyilvános kihirdetése {22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}, a törvény által létrehozott bíróság {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]–[34]} független és pártatlan eljárása {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]}, illetve a perek észszerű időn belül való befejezése {2/2017. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [51]–[52]} és az indokolt bírói döntéshez való jog {7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [34]}. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint polgári perekben is része a tisztességes eljárásnak, hogy az eljárásban biztosítva legyen a fegyverek egyenlősége {15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 116, 118.; 22/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [49]}.
- [28] 1.3. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog olyan abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 266.]. A tisztességes eljáráshoz való jog egyes részjogosítványainak az érvényesülését, valamint azok Alaptörvénnyel való összhangját ugyanakkor az Alkotmánybíróság az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített általános alapjogvédelmi teszt alkalmazásával vizsgálja. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében 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 {3031/2017. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [61]}. Ez a megközelítés összhangban áll az Alkotmánybíróság következetes – régóta töretlen – gyakorlatával. Az Alkotmánybíróság ugyanis már a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban rámutatott, hogy az alapjogok korlátozásának azok lényeges tartalma a határa. Valamely alapjog lényeges tartalmát pedig „az a korlátozás sérti, amely – valamely más alapvető jog vagy alkotmányos cél érdekében – nem elkerülhetetlenül szükséges, továbbá, ha szükséges is, a korlátozás által okozott jogsérelem az elérni kívánt célhoz képest aránytalan” (ABH 1998, 91, 98.).
- [29] Hangsúlyozta ugyanakkor az Alkotmánybíróság azt is, hogy „[e]mellett a főszabályként alkalmazandó alkotmányossági mérce mellett azonban egyes alapjogok esetében az Alkotmány maga tartalmaz további kritériumokat, amelyek egyrészt ezt az általános mércét az illető jog tartalmához igazítva konkretizálják, másrészt, amelyek konkrét voltukban sokkal inkább állandó és saját tartalmi ismérvekkel határozzák meg az adott alapjog lényeges tartalmát a viszonyítással dolgozó általános szabály helyett. [...] Ez a módszer egyes esetekben a korlátozás abszolút határát vonja meg, másutt annak alkotmányosságát saját, külön ismérvek alapján teszi eldönthetővé, akár úgy is, hogy a szükségesség/arányosság mérlegelését csakis az Alkotmányban meghatározott szűkebb és konkrét követelmények tekintetében engedi meg. Így ezeknek az alapjogoknak a lényeges tartalma állandóbban és egyértelműbben határozható meg mint azoké az jogoké, amelyekre az általános szabályt kell alkalmazni” [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 98.].
- [30] Ezekben az esetekben tehát a tisztességes eljárásból fakadó egyes követelmények (részjogosítványok) keretén belül alakítandó ki olyan ismérvszisztem, amely annak tartalmát adja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy saját dogmatikája van annak, mi számít „bíróságnak” {3116/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [11]}, mikor „törvényes” {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]}, „független” és „pártatlan” {21/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [58]} az eljáró testület.
- [31] 1.4. Az indítványozó álláspontja szerint sérült a törvényes bíróhoz való joga, mivel a vele szemben lefolytatott bírósági eljárás megindulásakor – az ügye szignálásakor – az elsőfokú bíróság nem rendelkezett ügyelosztási renddel. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette a törvényes bíróhoz való jog alkotmányos tartalmát az ügyelosztási rend közzétételére vonatkozó törvényi szabályozással összefüggésben.
- [32] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyét a törvény által felállított bíróság bírálja el. Az Alkotmánybíróság értelmezésében „[a] törvény által felállított bíróságra vonatkozó követelmény magában foglalja a törvényes bíróhoz való jogot, vagyis azt, hogy egy konkrét ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatásköri és illetékességi szabályok szerint irányadó bíróság járjon el. Ezt az alkotmányos elvet a Bszi. az Alapelvek között úgy fogalmazza meg, hogy senki sem vonható el törvényes bírójától [8. § (1) bekezdése]. Ezen túlmenően a Bszi. ismeri a törvény által rendelt bíró fogalmát, aki pedig

az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró [8. § (2) bekezdés]. Az ügyelosztási rendet az objektivitás és a személytelenség biztosítása, az önkényesség kizárása érdekében előző évben állapítja meg a bíróság elnöke, amely a tárgyévben kizárólag szolgálati érdekből vagy a bíróság működését érintő fontos okból módosítható [9. § (1) bekezdés] [36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]].

- [33] A Bszi. 8. §-a tehát a törvény alapelvei között rögzíti a törvényes bíróhoz való jogosultságot, és meghatározza a törvényes bíró fogalmát. A törvényes bíró az eljárási szabályok szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságon működő, előre megállapított ügyelosztási rend alapján kijelölt bíró. A jogalkotó a Bszi. normaszöveg-javaslatához fűzött indokolásban kifejezetten hangsúlyozta, hogy „[e]zen alapelvei rendelkezésekhez való szoros kapcsolódása okán, illetve arra tekintettel, hogy ezen jog biztosításának egyik garanciája az ügyelosztási rend kialakítása, a törvény az Alapelvek között helyezi el az ügyelosztási rendre vonatkozó részletszabályokat.” A Bszi. 11. § (2) bekezdése garanciális szabályként előírja, hogy „[a]z ügyelosztási rendtől az eljárási törvényekben szabályozott esetekben, továbbá igazgatási úton a bíróság működését érintő fontos okból lehet eltérni.”
- [34] A Bszi. 9. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ügyelosztási rendet a tárgyévet megelőző év december 10. napjáig kell meghatározni. Ennek indoka, hogy kiemelt érdek fűződik ahhoz, hogy az ügyelosztási rendek valóban határidőre elkészüljenek, hiszen ehhez kapcsolódik annak megállapíthatósága, hogy ki tekintendő a „törvény által rendelt bíró”-nak. A határidő megjelölésének – a jogalkotó indokai szerint – az a célja, hogy év közben korlátlanul ne változzon az ügyelosztási rend, mivel egy stabil ügyelosztási rend mellett érvényesülhet megfelelően a törvényes bírótól való elvonás tilalmának követelménye. Ugyanakkor előfordulnak év közben olyan események, amelyek miatt elkerülhetetlen az ügyelosztási rend módosítása, sőt ha a bíróságra az ügyelosztási rend meghatározását követően kerül kirendelésre bíró, az ügyelosztási rendet ennek megfelelően ki kell egészíteni.
- [35] A Bszi. meghatározza, hogy az ügyelosztási rendnek mit kell tartalmaznia [Bszi. 10. § (1)–(2) bekezdés], illetve azt, hogy az ügyelosztási rend kialakítása során milyen szempontokra kell figyelemmel lenni [Bszi. 10. § (3) bekezdés].
- [36] A törvény kifejezetten előírja azt is, hogy „[a]z ügyelosztási rendet és annak módosítását, kiegészítését az érintettekkel haladéktalanul ismertetni kell és a bíróságon, a felek által is hozzáférhető helyen ki kell függeszteni, továbbá a bíróságok központi internetes honlapján (a továbbiakban: központi honlap), valamint – ha a bíróság azzal rendelkezik – az érintett bíróság honlapján közzé kell tenni” [Bszi. 11. § (1) bekezdés].
- [37] A Bszi. mellett a bíróságok igazgatásáról rendelkező szabályzatról szóló 6/2015. (XI. 30.) OBH utasítás (a továbbiakban: OBH utasítás) tartalmaz előírásokat az ügyelosztási rend elfogadásával összefüggésben. Az OBH utasítás előírja, hogy az ügyelosztási rend kialakítása érdekében a kollégiumvezetők, a törvényszék illetékességi területéhez tartozó járásbírósági, közigazgatási és munkaügyi bírósági elnökök november 15. napjáig ügyelosztási tervet készítenek, melyet az ügyelosztási rend meghatározása érdekében az érintett ítélőtábla vagy a törvényszék elnökének megküldenek [OBH utasítás 114. § (2) bekezdés]. E rendelkezés szerint elkészített és a törvényszék elnöke által jóváhagyott ügyelosztási terv a járásbíróság és a közigazgatási és munkaügyi bíróság következő tárgyévre vonatkozó ügyelosztási rendje, melynek a Bszi. 11. § (1) bekezdése szerinti közzétételéről a járásbíróság, a közigazgatási és munkaügyi bíróság elnöke a hivatali út betartásával köteles gondoskodni [OBH utasítás 114. § (5) bekezdés]. A bíróság elnöke a kialakított ügyelosztási rendet, továbbá annak módosítását és kiegészítését – a járásbíróság, a közigazgatási és munkaügyi bíróság az érintett törvényszék útján – a bíróság internetes honlapján történő közzététellel és kifüggesztéssel egyidejűleg az OBH elnöke részére is megküldi a bíróságok központi internetes honlapján való közzététel végett [OBH utasítás 114. § (6) bekezdés].
- [38] 2. Az Alkotmánybíróság érdemi döntése meghozatala során – következetes gyakorlatának megfelelően – figyelemmel volt az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJB) gyakorlatára is [61/2011. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; megerősítette: 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [41]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]; 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [48]; 22/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [16]; 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [39] Az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) 6. cikk (1) bekezdése értelmében „[m]indenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által felállított független és pártatlan bíróság tisztességesen [...] tárgyalja [...] polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában [...]”

- [40] Az EJB gyakorlatában a tisztességes eljáráshoz való jog kiemelt jelentőségű helyet foglal el, ezért semmi nem indokolhatja korlátozó értelmezését {*Perez kontra Franciaország* [GC] (47287/99.), 2004. február 12., 64. bekezdés} Az EJB következetes gyakorlata szerint az „eljárás egészét” veszi figyelembe, vagyis akkor állapítja meg, hogy sérült az EJE 6. cikk 1. bekezdése, ha a lefolytatott eljárás egészében nem felelt meg a tisztességes tárgyalás követelményeinek. Egyes eljárási hibák önmagukban nem feltétlen vezetnek az eljárás „tisztességtelenségére” [*Barbera, Messegue és Jabardo kontra Spanyolország* (10590/83), 1988. december 6., 89. bekezdés; *Mirilashvili kontra Oroszország* (6293/04.) 2008. december 11., 165. bekezdés].
- [41] Az EJE 6. cikk 1. bekezdése értelmében a bíróságnak „törvény által felállított”-nak kell lennie. Az Egyezmény 6. cikke szerinti „törvény által felállított” kifejezés azt hivatott biztosítani, hogy „egy demokratikus társadalomban a bírósági szervezet nem a végrehajtó hatalom mérlegelésétől függ, hanem az Országgyűléstől származó törvények szabályozzák” [*Zand kontra Ausztria* (7360/76.), idézi: *Miracle Europe Kft. kontra Magyarország* (57774/13.), 2016. január 12., 51. bekezdés]
- [42] Az EJB rámutatott, hogy a „törvény” nem csak a bírósági szervek létrehozását és illetékességét szabályozó jogszabályokat jelenti, hanem minden olyan rendelkezést, amelynek a megsértése szabálytalanná tenné egy vagy több bíró közreműködését egy ügy tárgyalásában. Ilyen rendelkezések például azok, amelyek a bírósági tanács tagjainak függetlenségét, a hivatali idő hosszát, a pártatlanságot és az eljárási garanciák meglétét szabályozzák [*Coeme és mások kontra Belgium* (32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 és 33210/96), 2000. június 22., 99. bekezdés; *Gurov kontra Moldova* (36455/02.), 2006. július 11., 36. bekezdés].
- [43] Az EJB gyakorlatában hangsúlyosan jelenik, hogy a bíróságok egy demokratikus társadalomban bizalmat kell, hogy keltsenek a nyilvánosságban és az eljárásban érintett felekben. Annak eldöntésében, hogy jogosak-e az aggályok egy konkrét bíróság függetlenségével vagy pártatlanságával kapcsolatban, az eljárásban érintett felek álláspontja fontos, de nem döntő jelentőségű. Döntő jelentősége annak van, hogy a felek kétségeit objektív alapon igazolni lehet-e (*Morris kontra Egyesült Királyság* (38784/97.), 2002. február 26., 58. bekezdés; *Miroshnik kontra Ukrajna* (75804/01.), 2008. november 27., 61. bekezdés) E tekintetben még a látszatnak is lehet bizonyos jelentősége, vagyis „nem csak igazságot kell szolgáltatni, hanem úgy is kell látszania, hogy igazságot szolgáltatnak” [*De Cubber kontra Belgium*, 1984. október 26., 26. bekezdés]. Az EJB ezért sokszor együtt vizsgálja a törvényes bíróhoz való jog követelményét a függetlenség és az objektív pártatlanság követelményével [*Sacilor Lormines kontra Franciaország* (65411/01.), 2006. november 9., 62. bekezdés]. Az EJB gyakorlatát tehát abban lehet összefoglalni, hogy az eljáró bíró kiválasztásának, illetve az ügyelosztási rend elveinek és egyéb törvényi szempontjainak mindig ellenőrizhetőnek kell lennie. Ellenkező esetben a szabályozás felvetheti, hogy a függetlenség és pártatlanság hiányának látszatát keltse, és hogy nem biztosítja azt az előreláthatóságot és bizonyosságot, amely ahhoz kell, hogy egy bíróság „törvény által felállított” bíróságnak minősüljön. [*Miracle Europe Kft. kontra Magyarország* (57774/13.), 2016. január 12., 63. bekezdés]. Az EJB hangsúlyozta azt is, hogy az eljáráshoz kapcsolódó fenti hibákat nem lehet kijavítani a későbbi fellebbezéssel, illetve felülvizsgálattal [*Miracle Europe Kft. kontra Magyarország* (57774/13.), 2016. január 12., 63. bekezdés].
- [44] 3. Az adott esetben az indítványozó érvelése szerint az ügyét az elsőfokú bíróság csoportvezetője 2015. évben szignálta ki az eljáró bíróra. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanakkor a járásbíróság 2015. évi ügyelosztási rendjét csak 2016 augusztusában tették közzé a bíróságok központi honlapján. Indokait egy közérdekű bejelentésre alapította, amelyet a Szegedi Törvényszék egyik volt bírása tett közzé egy nyilvánosan elérhető internetes portálon.
- [45] Az Alkotmánybíróság az indítványban állított alapjogsérelem súlyára tekintettel, az Abtv. 57. § (2) bekezdése alapján megkereste az indítványi kérelemmel érintett bíróság vezetőjét, annak a megállapítása végett, hogy a Bszi. 11. § (1) bekezdése szerint a Szegedi Járásbíróság ügyelosztási rendjét az érintettekkel a bíróságon ismertették-e (3.1.), illetve azt a bíróságok központi internetes honlapján (3.2.), valamint a bíróság saját honlapján (3.3.) közzé tették-e. Az Alkotmánybíróság ennek során tekintettel volt arra is, hogy az OBH utasítás az adott ügyben vizsgált ügyelosztási rend elfogadásakor még nem volt hatályban, ugyanakkor annak elfogadása az OBH utasításban szabályozott eljárási rendnek megfelelően történt. Az Alkotmánybíróság emellett utal arra is, hogy az ügyelosztási rend a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény 2. § a) pontja értelmében – figyelemmel a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 6. mellékletére is – a bíróságok irattári anyagának minősül.

- [46] 3.1. A Szegedi Törvényszék elnöke arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a Szegedi Járásbíróság 2014. november 26-án állította össze az ügyelosztási rendjét. Az ügyelosztási rendet a járásbíróság elnöke – 2014.El.III.A.3/2. számú intézkedésével – jóváhagyás végett 2014. december 1-jén továbbította a Szegedi Törvényszék elnökéhez.
- [47] A Szegedi Törvényszék Büntető és Polgári Kollégiuma által véleményezett ügyelosztási rendet a Szegedi Törvényszék elnöke – a 2015.El.III.A.10/2. számú intézkedésével – hagyta jóvá.
- [48] A Szegedi Járásbíróságra a jóváhagyásról szóló tájékoztató 2014. december 18-án érkezett. A Szegedi Járásbíróság elnöke 2014. december 19-én elrendelte az ügyelosztási rend kifüggesztését a bíróság hirdetőtábláján, és a kifüggesztésre 2014. december 29-én került sor. Az ügyelosztási rendet 2016. február 16-án vették le a bíróság hirdetőtáblájáról.
- [49] 3.2. A Szegedi Törvényszék elnöke tájékoztatta az Alkotmánybíróságot arról is, hogy a Szegedi Járásbíróság 2015. évi ügyelosztási rendjét – a törvényszék illetékességi területén lévő valamennyi bíróság ügyelosztási rendjével együtt – 2014. december 19-én – a 2015.El.III.A.12. számú elnöki intézkedéssel – megküldte az Országos Bírósági Hivatal részére a közzététel érdekében.
- [50] 3.3. A Szegedi Törvényszék elnöke végül tájékoztatta az Alkotmánybíróságot arról is, hogy az ügyelosztási rendet a bíróság saját honlapján is közzétették. A bíróság saját honlapján ugyanakkor mindig az adott évi ügyelosztási rend található, a Bszi. pedig nem ír elő a bíróságok honlapján elektronikus archiválási kötelezettséget.
- [51] 3.4. A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó ügyében eljáró elsőfokú bíróság (Szegedi Járásbíróság) ügyelosztási rendje a nyilvánosság számára megismerhető volt. Az ügyelosztási rendet ugyanis a bíróság hirdetőtábláján és a bíróságok központi internetes honlapján igazoltan közzétették. Az Alkotmánybíróság végül megjegyzi azt is, hogy az indítványozó ügyében az a bíró járt el, akinek a későbbi évek ügyelosztási rendje szerint is a referádájába tartoztak a lakáskiürítési perek.
- [52] 4. Az Alkotmánybíróság a fentiekben kifejtettek alapján az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/166/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3004/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.35.102/2018/3. és Kfv.35.104/2018/3. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A gazdálkodó szervezet indítványozó (a továbbiakban: indítványozó) alkotmányjogi panaszt nyújtott be „a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.090/2017/2. számú végzését, illetve az indítványozó azzal szemben benyújtott fellebbezését elutasító 33.Kpk.46.090/2017/5. számú végzését felülvizsgáló Kúria Kfv.1.35.102/2018/3. számú végzésével és a Kfv.1.35.104/2018/3. számú végzésével szemben.”
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzménye, hogy az indítványozó beadvánnyal élt az önkormányzati adóhatóságnál, amelyben kérte a kivetett építményadó utólagos módosítását. A kérelmet az elsőfokú adóhatóság érdemi vizsgálat nélkül, végzéssel elutasította a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § e) pontja alapján (3/40037-7/2017. számú végzés). A Ket. e szabályai szerint a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki. Az önkormányzati adóhatóság végzése szerint az adóhatóság a hatályos jogszabályok figyelembevételével jogerőssé vált döntéssel állapította meg az adófizetési kötelezettséget a 2013–2016. évekre vonatkozóan. Az adóhatóság megállapította, hogy az adózó adókötelezettségeiben 2015. évben változás nem állt be; a bevallásban új adat, tény nem került feltüntetésre, az adózónak már van bevallása, mely alapján az adóhatóság 2015. évtől is kivetette az építményadót.
- [3] A másodfokú adóhatóság a végzést helybenhagyta (BP/1008/06714-2/2017. számú végzés). A kormányhivatal végzése tartalmazza, hogy ellene fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálatnak helye nincs. Az indítványozó bírósághoz fordult, az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság a közigazgatási végzés felülvizsgálatára irányuló kérelmet – az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 143. § (1) bekezdése alapján, amely szerint az adóhatóság másodfokú végzésével szemben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak – érdemi vizsgálat nélkül elutasította (33.Kpk.46.090/2017/2.). Rámutatott arra, hogy az 1/2009. KJE határozat alapján sem volt helye a jelen esetben bírósági felülvizsgálatnak, mert mind az elsőfokú, mind a másodfokú adóhatóság a Ket. 30. §-ára hivatkozva hozta meg döntését végzés formájában, tehát a döntés tartalma és elnevezése összhangban állt egymással. A végzés tartalmazta, hogy a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.
- [4] Az indítványozó ezt követően a bíróság 33.Kpk.46.090/2017/2. számú végzése ellen fellebbezést és felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A fellebbezést a bíróság hivatalból elutasította (33.Kpk.46.090/2017/5.). A végzés tartalmazta, hogy a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye. A felülvizsgálati kérelmet a Kúria utasította el hivatalból (Kfv.35.102/2018/3.). A Kúria hivatalból elutasította a fellebbezést hivatalból elutasító végzés ellen az indítványozó által benyújtott másik felülvizsgálati kérelmet is (Kfv.35.104/2018/3.). Megállapította, hogy a felülvizsgálattal támadott bírósági határozatok felülvizsgálatát az eljárási törvények nem teszik lehetővé.
- [5] 1.2. Az indítványozó abból indult ki az alkotmányjogi panasz tartalma alapján, hogy kérelme az önellenőrzéssel esik egy tekintet alá annak ellenére, hogy az önellenőrzés az önadózáshoz mint adó-megállapítási módhoz kapcsolódik, a helyi adókat viszont nem önadózással állapítják meg, hanem bevallás alapján, kivetéssel az adóhatóság. Az indítványozó azzal érvelt, hogy beadványát, amely a tartalma szerint önellenőrzés, határozattal – és nem végzéssel – kellett volna elbírálnia az adóhatóságnak. Így a bíróság és a Kúria is érdemi vizsgálatot folytathatott volna. A panasz szerint a kúriai végzések sértik a jogbiztonság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

dés], a hatalommegosztás elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés], a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot [XXVIII. cikk (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jogot [XXVIII. cikk (7) bekezdés], továbbá az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontját. Hivatkozott az 1/2009. KJE határozatra.

- [6] 2. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [7] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [8] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg, az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel az alábbiak szerint.
- [9] 3. Bár az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapítottnan terjesztette elő a Kúria és a bíróság alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály-értelmezését támadó panaszát, az indítvány valójában alkotmányossági érvet nem, kizárólag a jogalkalmazó jogszabály-értelmezésére vonatkozó cáfolatot tartalmaz.
- [10] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakat kívánja hangsúlyozni: önmagában a jogszabályok értelmezése, valamint a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény III. fejezete], ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához {lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [11] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben az adóhatóságnak abban a jogkérdésben kellett döntenie, hogy az indítványozó beadványa alkalmas-e érdemi vizsgálatra; a bíróság pedig azt vizsgálta felül, hogy az első- és a másodfokú adóhatóság a Ket. 30. §-ára hivatkozva alapos okból hozta-e meg döntését végzés formájában, a döntés tartalma és elnevezése összhangban áll-e egymással.
- [12] A bíróság és a Kúria a Ket. 30. §-a valamint az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 143. § (1) bekezdése, továbbá a régi Art. 13. § (1) bekezdése jogalkalmazói értelmezésével és a korábbi bírói gyakorlat alapján, a konkrét ügy sajátosságaira tekintettel hozta meg döntését. A régi Art. 13. § (1) bekezdése értelmében a jogkövetkezmények alkalmazása során esik egy tekintet alá az önellenőrzéssel, ha az adózó a bevallása elfogadásával kivetett adó utólagos módosítását kéri, adóbevallásának módosításával. A konkrét ügyben az adóhatóság nem alkalmazott jogkövetkezményt, nem észlelt az adózó kötelezettségeiben változást. A bíróság pedig megállapította, hogy az adóhatósági döntés tartalma és elnevezése összhangban állt egymással. Figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően tartózkodik jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról való állásfoglalástól, az alkotmányjogi panaszban előadott érvek alapján kirívó jogértelmezési hiba vizsgálatának szükségességét sem találta megalapozottnak. Az a körülmény pedig, hogy a bíróság és Kúria az indítványozó által irányadónak tartott értelmezéstől eltérően alkalmazott jogi normákat, önmagában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-sértés gyanúját, és nem tekinthető alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek sem. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alkalmazásával visszautasította.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1162/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3005/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.35.111/2018/3. és Kfv.35.110/2018/3. számú végzése ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A gazdálkodó szervezet indítványozó (a továbbiakban: indítványozó) alkotmányjogi panaszt nyújtott be „a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 33.Kpk.46.175/2017/3. számú végzését, illetve az indítványozó azzal szemben benyújtott fellebbezését elutasító 33.Kpk.46.175/2017/6. számú végzését felülvizsgáló Kúria Kfv.1.35.111/2018/3. számú végzésével és a Kfv.1.35.110/2018/3. számú végzésével szemben.”
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz előzménye, hogy az indítványozó beadvánnyal élt az önkormányzati adóhatóságnál, amelyben kérte a kivetett építményadó utólagos módosítását. A kérelmet az elsőfokú adóhatóság érdemi vizsgálat nélkül, végzéssel elutasította a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 30. § e) pontja alapján (VI-4/12/2017. számú végzés). A Ket. e szabályai szerint a hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki. Az önkormányzati adóhatóság megállapította, hogy az adózó adókötelezettségeiben 2011. óta változás nem állt be; az adózónak a vitatott időszakra az ingatlan tekintetében van bevétele, mely alapján az adóhatóság 2011. évtől kivetette az építményadót.
- [3] A másodfokú adóhatóság a végzést helybenhagyta (BP/1008/09727-2/2017. számú végzés). A kormányhivatal végzése tartalmazza, hogy ellene fellebbezésnek, bírósági felülvizsgálatnak helye nincs. Az indítványozó bírósághoz fordult, az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróság a közigazgatási végzés felülvizsgálatára irányuló kérelmet – az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 143. § (1) bekezdése alapján, amely szerint az adóhatóság másodfokú végzésével szemben nincs helye bírósági felülvizsgálatnak – érdemi vizsgálat nélkül elutasította (33.Kpk.46.175/2017/3.). Rámutatott arra, hogy az 1/2019. KJE határozat alapján sem volt helye a jelen esetben bírósági felülvizsgálatnak, mert mind az elsőfokú, mind a másodfokú adóhatóság a Ket. 30. §-ára hivatkozva hozta meg döntését végzés formájában, tehát a döntés tartalma és elnevezése összhangban állt egymással. A végzés tartalmazta, hogy a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye.
- [4] Az indítványozó ezt követően a bíróság 33.Kpk.46.175/2017/3. számú végzése ellen fellebbezést és felülvizsgálati kérelmet nyújtott be. A fellebbezést a bíróság hivatalból elutasította (33.Kpk.46.175/2017/6.). A végzés tartalmazta, hogy a végzés ellen jogorvoslatnak nincs helye. A felülvizsgálati kérelmet a Kúria utasította el hivatalból (Kfv.35.111/2018/3.). A Kúria hivatalból elutasította a fellebbezést hivatalból elutasító végzés ellen az indítványozó által benyújtott másik felülvizsgálati kérelmet is (Kfv.35.110/2018/3.). Megállapította, hogy a felülvizsgálattal támadott bírósági határozatok felülvizsgálatát az eljárási törvények nem teszik lehetővé.
- [5] 1.2. Az indítványozó abból indult ki az alkotmányjogi panasz tartalma alapján, hogy kérelme az önellenőrzéssel esik egy tekintet alá annak ellenére, hogy az önellenőrzés az önadózáshoz, mint adó-megállapítási módhoz kapcsolódik, a helyi adókat viszont nem önadózással állapítják meg, hanem bevallás alapján, kivetéssel az adóhatóság. Az indítványozó azzal érvel, hogy beadványát, amely a tartalma szerint önellenőrzés, határozattal – és nem végzéssel – kellett volna elbírálnia az adóhatóságnak. Így a bíróság és a Kúria is érdemi vizsgálatot folytatott volna. A panasz szerint a kúriai végzések sértik a jogbiztonság elvét [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], a hatalommegosztás elvét [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdés], a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot

[XXVIII. cikk (1) bekezdés], a jogorvoslathoz való jogot [XXVIII. cikk (7) bekezdés], továbbá az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés *b*) pontját. Hivatkozott az 1/2009. KJE határozatra.

- [6] 2. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A (2) bekezdés alapján a tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, ezek között a 26–27. § szerinti érintettséget, az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. A (3) bekezdés úgy szól, hogy a befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [7] Az Abtv. 29. §-a szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadja be.
- [8] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság tartalmi feltételeinek nem felel meg, az Alaptörvénynek a panaszban felhívott szabályaival összefüggően az indítvány olyan alkotmányjogi kérdést, amely a panasz befogadását eredményezhetné, nem vet fel az alábbiak szerint.
- [9] 3. Bár az indítványozó az Abtv. 27. §-ára alapítottnan terjesztette elő a Kúria és a bíróság alaptörvény-ellenesnek vélt jogszabály-értelmezését támadó panaszát, az indítvány valójában alkotmányossági érvet nem, kizárólag a jogalkalmazó jogszabály-értelmezésére vonatkozó cáfolatot tartalmaz.
- [10] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben az alábbiakat kívánja hangsúlyozni: önmagában a jogszabályok értelmezése, valamint a bírósági joggyakorlat egységének biztosítása nem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény III. fejezete], ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához {lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]}. Kirívó jogértelmezési hibák megvalósulásának hiányában a jogszabályokat a bíróságok önállóan értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [11] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügyben az adóhatóságnak abban a jogkérdésben kellett döntenie, hogy az indítványozó beadványa alkalmas-e érdemi vizsgálatra; a bíróság pedig azt vizsgálta felül, hogy az első- és a másodfokú adóhatóság a Ket. 30. §-ára hivatkozva alapos okból hozta-e meg döntését végzés formájában, a döntés tartalma és elnevezése összhangban áll-e egymással.
- [12] A bíróság és a Kúria a Ket. 30. §-a valamint az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 143. § (1) bekezdése, továbbá a régi Art. 13. § (1) bekezdése jogalkalmazói értelmezésével és a korábbi bírói gyakorlat alapján, a konkrét ügy sajátosságaira tekintettel hozta meg döntését. A régi Art. 13. § (1) bekezdése értelmében a jogkövetkezmények alkalmazása során esik egy tekintet alá az önellenőrzéssel, ha az adózó a bevallása elfogadásával kivetett adó utólagos módosítását kéri, adóbevallásának módosításával. A konkrét ügyben az adóhatóság nem alkalmazott jogkövetkezményt, nem észlelt az adózó kötelezettségeiben változást. A bíróság pedig megállapította, hogy az adóhatósági döntés tartalma és elnevezése összhangban állt egymással. Figyelemmel arra is, hogy az Alkotmánybíróság alapvetően tartózkodik jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról való állásfoglalástól, az alkotmányjogi panaszban előadott érvek alapján kirívó jogértelmezési hiba vizsgálatának szükségességét sem találta megalapozottnak. Az a körülmény pedig, hogy a bíróság és Kúria az indítványozó által irányadónak tartott értelmezéstől eltérően alkalmazott jogi normákat, önmagában nem veti fel a támadott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-sértés kételyét, és nem tekinthető alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek sem. Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság a panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a*) pontja alapján, az Abtv. 56. § (3) bekezdése alkalmazásával visszautasította.

Budapest, 2018. december 11.

Dr. Szívós Mária s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Pokol Béla s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Stumpf István s. k.,
alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1163/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3006/2019. (I. 7.) AB VÉGGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Mfv.II.10.336/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó a Kúria Mfv.II.10.336/2017/7. számú ítélete ellen az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Ebben kérte, hogy az Alkotmánybíróság a Kúria fenti döntését a Pécsi Törvényszék I.Mf.20.910/2016/4. számú másodfokú ítéletére és a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.M.457/2015/8. számú elsőfokú ítéletére is kiterjedő hatállyal semmisítse meg.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz benyújtásra okot adó ügyben a bíróságok által megállapított tényállás szerint az indítványozó 1993. augusztus 16-tól állt közalkalmazotti jogviszonyban egy szakközépiskolában, ahol határozatlan időre kinevezett matematika szakos tanárként dolgozott. Az indítványozó 2014. augusztus 14-én töltötte be a rá irányadó nyugdíjkorhatárt. A munkáltató jogelődje az indítványozó közalkalmazotti jogviszonyát 2015. április 14-i időponttal felmentéssel megszüntette, erre vonatkozó intézkedésében megjelölve, hogy a felmentési idő kezdete 2014. augusztus 15., amely időponttól az indítványozót a munkavégzés alól mentesítette. Az intézkedés indokolásában rögzítésre került, hogy az indítványozó közalkalmazotti jogviszonya a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Kjt.) 30. § (1) bekezdés d) pontja alapján került megszüntetésre tekintettel arra, hogy az indítványozó az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel rendelkezik. A munkáltató 2015. június 19-én kelt intézkedésével az indítványozó jogviszonya megszüntetésének időpontjaként 2015. április 27-ét, a felmentési idő kezdeteként 2014. augusztus 29-ét jelölte meg azzal, hogy az indítványozót a munkavégzés alól 2014. augusztus 29-től mentesítette. Az indítványozó módosított keresetében a munkáltatói intézkedések hatályon kívül helyezését, távolléti díja megfizetését, valamint azt kérte, hogy a bíróság kötelezze a munkáltatót elmaradt illetménye és sérelemdíj megfizetésére. Keresetének indokolása szerint a munkáltatói felmentés indokolása nem volt okszerű, felmentésének utólagos módosításába nem egyezett bele, továbbá a kifogásolt intézkedések sértették az egyenlő bánásmód követelményét és személyiségi jogait is.
- [3] Az első fokon eljáró bíróság ítéletében kötelezte a munkáltatót az indítványozó által kért, a keresetben meghatározott mértékű távolléti díj megfizetésére, ezt meghaladóan a kereset elutasította. A bíróság álláspontja szerint a felmentés módosításába az indítványozónak azért nem kellett beleegyeznie, mivel a munkáltató ezzel az indítványozó kereseti kérelmét teljesítette. Az indítványozó már a keresetében nyilatkozott arról, hogy a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt 2014. augusztus 14-én betöltötte, ezért a felmentés indokának valósága bizonyított volt, a munkáltató a felmentés indokát a törvényben meghatározottak szerint egyértelműen, világosan és érthetően megjelölte, és nem igényelt külön bizonyítást az, hogy az indítványozó munkájára a továbbiakban miért nem volt szükség, így „az indok valósága annak okszerűségét is megalapozta”. A bíróság szerint a munkáltatónak a felmentést a rá kötelezettséget előíró kormányhatározat alapján kellett meghoznia, amely szerint a nyugdíjkorhatárt betöltött és a szükséges szolgálati idővel rendelkező közalkalmazott vonatkozásában továbbfoglalkoztatási és újrafoglalkoztatási tilalom állt fenn. A bíróság ítéletében rögzítette azt is, hogy a munkáltató a Kjt. és a kormányhatározat rendelkezései alapján jogszerűen járt el, a felmentés során jogsértést nem követett el, ezért az indítványozó sem kártérítésre, sem sérelemdíjra nem jogosult.
- [4] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét annak fellebbezett részében helyben hagyta. Ebben – egyebek mellett – utalt arra, hogy a vonatkozó bírói gyakorlat alapján önmagában az a tény, hogy a felmentő okiratban a munkáltató eredetileg helytelenül határozta meg a felmentési idő

kezdetét, a felmentést nem teszi jogellenessé. A törvényszék megerősítette, hogy a felmentés indoka valós és egyben okszerű is volt, mert az indítványozó az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és rendelkezett az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel is, a munkáltató tehát olyan indokkal szüntette meg az indítványozó jogviszonyát, amelyet a Kjt. vonatkozó rendelkezése felmentési okként szabályoz, így amiatt, hogy az indítványozó nem kérte a nyugdíjaztatását, a munkáltató intézkedése nem volt jogellenes. A másodfokon eljáró bíróság egyetértett az elsőfokú bírósággal abban is, hogy a munkáltatónak a vonatkozó kormányhatározat értelmében kötelezettsége volt valamennyi nyugdíjkorhatárt betöltött és az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel rendelkező közalkalmazotti jogviszonyának a megszüntetése, ezért az ügyben az sem volt megállapítható, hogy „a munkáltató a felmentés jogát rendeltetésellenesen vagy az egyenlő bánásmód sérelmével gyakorolta, a munkáltatónak ugyanis nem volt mérlegelési lehetősége a jogviszony megszüntetése körében.”

- [5] A jogerős ítélettel szemben az indítványozó által benyújtott felülvizsgálati kérelem elbírálásának eredményeként a Kúria a Pécsi Törvényszék döntését hatályában fenntartotta, mivel véleménye szerint az ügyben „eljáró bíróságok jogszabálysértés nélkül állapították meg, hogy az alperes felmentése a törvényben meghatározott indokon alapult, annak valósága bizonyított, ezért okszerűen vezetett a felperes közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetésére”. A Kúria ítéletében kitért arra is, hogy az indítványozó felülvizsgálati kérelmében – tekintettel keresetének módosítására – megalapozatlanul panaszolta a bíróságot terhelő tájékoztatási kötelezettség elmulasztását, a Kjt. 30.§ (2) bekezdésének a megsértését és az is, hogy felmentése nem volt okszerű. Az ítélet rögzíti azt is, hogy az eljáró bíróságok helytállóan utaltak arra, hogy a Kjt. 30. § (1) bekezdés d) pontja önálló felmentési indokként szabályozza azt az esetet, ha a közalkalmazott a felmentés közlésének vagy kezdetének napján nyugdíjasnak minősül. Jóllehet – folytatja érvelését a Kúria – önmagában a Kjt. a nyugdíjkorhatárt betöltött közalkalmazott esetében nem kötelezi a munkáltatót a jogviszony megszüntetésére, azonban a feltételek teljesülése esetén a munkáltató jogszerűen, további indokolás nélkül dönthet a közalkalmazotti jogviszony megszüntetéséről. A perben ugyanakkor nem volt vitatott, hogy az indítványozó az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel rendelkezett, továbbá az sem, hogy a nyugdíjkorhatárt betöltötte, így a Kjt. 30. § (1) bekezdés d) pontja szerinti feltételek teljesültek. A Kúria utalt arra is, hogy annak a ténynek, hogy az indítványozó nem 2014. augusztus 14-én, hanem augusztus 15-én töltötte be a rá irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt, az ügy elbírálására nem volt lényeges kihatása, mivel a felmentés közlésekor – 2014. augusztus 28-án – az indítványozó az öregségi nyugdíjkorhatárt már bizonyítottan betöltötte.
- [6] 2. Az indítványozó beadványában foglaltak szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, a XVII. cikk (1) bekezdését, a XXVIII. cikk (1) bekezdését és a XV. cikk (2) bekezdését. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó elsőként az első-, és másodfokú bíróságok eljárásával és ítéleteivel kapcsolatos kifogásait ismerteti: a bíróságok „hiányos és a valóságnak meg nem megfelelő” tényállást állapítottak meg ügyében, a bíróság az indítványozó keresetét a munkáltató ellenkérelmének megfelelően fogalmazta át, és „ezt követően már a valóságtól eltérő tényállásra alapozta ítéletét a jogorvoslat során eljáró bíróság is”, az indítványozó részletes indokolással ellátott beadványát és bizonyítási indítványát a bíróság figyelemre se méltatta, „az ítéletben meg sem említette”, a jogorvoslati eljárásban a törvényszék az elsőfokú eljárás során elkövetett hibák kijavítását szükségtelennek, az indítványozó sérelmére elkövetett jogszabálysértéseket megengedhetőnek ítélte meg, az indítványozó részére megítélt távolléti díj összege a munkáltató képviselőjének segítségével került meghatározásra, a tárgyalási jegyzőkönyv kijavítására irányuló kérelme alaptalanul került elutasításra. Az indítványozó álláspontja szerint „az elsőfokú bíróság eljárása – miközben eltiporja az Alaptörvényben rögzített jogokat – megsemmisíti azt, az állampolgárban kialakult meggyőződést, mely szerint a bíróságok részrehajlás nélkül látják el feladataikat”.
- [7] Az indítványozó a Kúria ítéletével kapcsolatosan sérelmezi, hogy a Kúria az elsőfokú bíróság által rögzített tényállásra alapította az ítéletét, amelyben szó sem esik a „többlettényállást igazoló körülményekről, illetve bizonyítékokról”. Az indítványozó az Alaptörvényben biztosított, indítványában megjelölt jogai sérelmének alátámasztásaként arra hivatkozik, hogy a „bíróságok az alkalmazott jogszabályok értelmezésével sértették meg” az Alaptörvényben biztosított jogait, miután – véleménye szerint – az ügyében alkalmazott jogszabályok „lehetőséget adnak arra, hogy – nem megfelelő értelmezésből következően – alkalmazásukkal megsértsék az Alaptörvény rendelkezéseit”. Ezt követően az indítványozó ismerteti az ügyére vonatkozó jogszabályhelyek tartalmát, továbbá részben ezen jogszabályhelyek – álláspontja szerint – helyes értelmezését, részben a jogszabályhelyek tartalmára nézve az indítványozóban keletkezett és megfogalmazódott kételyeket, illetve kérdéseket. Így az indítványozó számára például „nem egyértelmű, hogy a Kjt. 30. § (1) bekezdésének d) pontja fel-

mentési ok (másodfokú bíróság véleménye), vagy felmentési indok (Kúria és elsőfokú bíróság véleménye). Ha az indok megegyezik az okkal, akkor valóban nem kell bizonyítani, hogy az indok okszerű. Elegendő azt bizonyítani, hogy az okokkal megegyező indok valósága teljesül. Ebben az esetben a Kjt. 30. § (2) bekezdését törölni lehet. Az indítványozó beadványában kifejti azt a meglátását is, hogy „az okból, hogy a közalkalmazott nyugdíjjogosultságot szerzett – de nem veszi igénybe – nem veszi el azt a jogát, hogy munkájával hozzájáruljon egy (tanuló) közösség sikeréhez (sikeres érettségi vizsgájához)”. Végezetül az indítványozó sérelmezi, hogy a Kúria döntésének meghozatalakor nem vette figyelembe a vonatkozó kormányhatározat azon rendelkezését, amely jogot biztosít a közalkalmazott számára, hogy kérelmezze továbbfoglalkoztatását.

- [8] 3. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság először az ügyrendjében meghatározottak szerint tanácsban eljárva az alkotmányjogi panasz befogadásáról, azaz arról dönt, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – tartalmi és formai – követelményeknek. Az indítványozó – tekintettel arra, hogy alkotmányjogi panaszát a törvényi határidőn túl nyújtotta be – igazolási kérelemmel élt, amelynek az Alkotmánybíróság egyesbíróként eljárva – tekintettel az igazolási kérelemben foglaltakra – helyt adott. A testület egyebekben megállapította, hogy az indítványozó érintettnek tekinthető és a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeit kimerítette.
- [9] 3.1. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, az (1b) bekezdés e) pontja alapján pedig a kérelem akkor határozott, ha megfelelő indokolást tartalmaz arra nézve, hogy a kifogásolt bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével. Ezen feltétel teljesülése kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány – figyelemmel a 3.2. pontban (Indokolás [10] és köv.) kifejtettekre – alkotmányjogilag értékelhető indokolás, alkotmányjogilag releváns érvelés hiányában nem felel meg a határozott kérelemmel szemben támasztott törvényi kritériumnak.
- [10] 3.2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság Abtv.-ben meghatározott tartalmi feltételek egyikének az alábbiakban kifejtettek miatt nem felel meg, ezért az érdemben nem vizsgálható. Az Alkotmánybíróság a befogadhatósági akadály fennállásának megállapításán túl a jelen ügyben is hivatkozik arra, az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésére visszavezethető, következetes gyakorlatára, amely szerint – mivel a testület „az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve”, ezért – eljárása során nem vizsgálhatja felül a támadott bírói döntés jog-, illetve törvényszerűségét. Ezt már csak azért sem teheti meg, mert ez esetben az Alaptörvény 25. cikk (1) bekezdése szerint a bíróságok számára megfogalmazott, a 25. cikk (2) bekezdésében konkretizált igazságszolgáltatási hatáskörben, következőképpen alaptörvény-ellenesen járna el. Ezért „[ö]nmagában a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna” {elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [11] Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó ügyben az eljáró bíróságoknak azt kellett eldönteniük, hogy az indítványozó közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetése a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően történt-e. Ennek kapcsán az ügyben eljáró mindhárom bírói fórum egységesen arra a megállapításra jutott, hogy az indítványozó felmentése a törvényben meghatározott indokon alapult, annak valósága bizonyított volt, ezért okszerűen vezetett az indítványozó közalkalmazotti jogviszonyának megszüntetésére. A felmentés okszerűségét önmagában megalapozta az a tény, hogy az indítványozó az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és rendelkezett az öregségi nyugdíjhoz szükséges szolgálati idővel is. Ezt a körülményt a Kjt. vonatkozó rendelkezése felmentési okként szabályozza, így – amiatt, hogy nem az indítványozó kezdeményezte a nyugdíjaztatását – a munkáltató intézkedése nem volt jogellenes a bíróságok álláspontja szerint. A pereszes indítványozó alkotmányjogi panaszában valójában a számára kedvezőtlen bírói döntések törvényességi – és nem alkotmányossági – kritikáját fogalmazta meg akkor, amikor a bíróságok tényállás-megállapítási, bizonyítási, bizonyíték-értékelési, jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenységét kifogásolta. Az Alkotmánybíróság azonban a hatáskörébe tartozó ügyek kapcsán kizárólag alkotmányjogi – nem pedig szakjogi – kérdésekben dönt, azaz a konkrét ügy elbírálása a bíróság feladata. Ezzel áll összhangban az is, hogy az Alkotmánybíróság nem ténybíró, azaz a bizonyítási eljárás lefolytatása, a bizonyítékok értékelése és ennek eredményeként a tényállás, továbbá az ügyben alkalmazandó jogszabályok megállapítása, a jogszabályok értelmezése, illetve a jogorvoslati eljárás(ok) során mindezek bizonyos fokú felülvizsgálata a bíróságok, végső soron a Kúria feladata. A bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének, azaz annak, hogy a bíróságok egy-egy tényt miként értékelnek,

valamint a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel. A bíróságok ezen értékelő tevékenysége tehát nem lehet alkotmányossági vizsgálat tárgya {lásd pl. 7/2013. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [33], [38]}.

- [12] „Amint arra a 148/D/2011. AB határozat is rámutatott, »[a]z, hogy az indítványozó a konkrét ügyében – a jogorvoslat ellenére – elvesztette, azaz a jogerős határozatot hozó bíróság nem osztotta [jogi] álláspontját egy konkrét kérdésben, nem teszi az eljárást tisztességtelenné, emiatt nem válik az eljárás és a döntés önkényessé sem [...]« (ABH 2011, 2011, 2347, 2352.)” {3172/2015. (VII. 24.) AB végzés, Indokolás [20]}. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a beadvány jelen esetben valójában azt célozza, hogy a Kúria által felülvizsgált és eldöntött tény-, és jogkérdéseket mintegy negyedfokú bírósággént vizsgálja felül az Alkotmánybíróság, és a Kúria álláspontjától eltérően értékeli azokat {lásd még: 3172/2015. (VII. 24.) AB végzés [20]; 3063/2018. (II. 20.) AB végzés, Indokolás [28]}.

- [13] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (2)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1)–(2) bekezdései alapján eljárva az alkotmányjogi panaszt – figyelemmel az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjára – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés h) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2018. december 11.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1057/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3007/2019. (I. 7.) AB VÉGGZÉSE

bírói kezdeményezés alapján indult eljárás megszüntetéséről

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

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 280. § (1) bekezdése első mondatának „vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonnal kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseire figyelemmel” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezés tárgyában indult eljárást megszünteti.

I n d o k o l á s

- [1] 1. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság az előtte 68.M.3114/2017. számon folyamatban lévő ügyben kezdeményezte a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonnal kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Mód.tv.) 56. §-a (helyesen: 55. §-a) által beiktatott, a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény (a továbbiakban: régi Hjt.) 280. § (1) bekezdés első mondata „vagy a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény és más törvények szolgálati viszonnal kapcsolatos módosításáról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseire figyelemmel” szövegrésze alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint e törvényi rendelkezés alkalmazási tilalmának elrendelését.
- [2] 2. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésében foglaltak szerint az indítványra okot adó ügy előzménye az volt, hogy a felperes ösztöndíjas hallgató, majd ösztöndíjas honvéd tisztjelölt 2010. augusztus 30-án – a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemre (későbbi nevén: Nemzeti Közsolgálati Egyetem) való beiratkozáskor – ösztöndíjszerződést kötött a Honvédelmi Minisztérium képviselőjében eljáró Honvédelmi Minisztérium központi személyzeti szerv vezetőjével. Az ösztöndíjszerződés 1. pont a) alpontja értelmében a felperes vállalta, hogy a szerződés megkötésével a Magyar Honvédség tényleges állományába lép. Az 1. pont d) alpontja szerint továbbá azt is vállalta a felperes, hogy a végzettség, illetőleg a képzettség megszerzése után a Magyar Honvédség hivatásos vagy szerződéses állományú tagjaként a képzési időnek megfelelő időtartamban katonai szolgálatot teljesít.
- [3] Az ösztöndíjszerződés 8. pontja szólt a szerződésszegés egyes eseteiről, így az a) alpontban arról, hogy ha a felperes neki felróható okból a szerződésben vállalt kötelezettségeit nem teljesíti, vagy a képesítés megszerzésére fordított időtartamnak megfelelő, kötelező ideig a Magyar Honvédség hivatásos vagy szerződéses állományában nem teljesít szolgálatot, akkor a tanulmányokhoz nyújtott támogatások közül köteles megtéríteni az alapilletményt, – a tanulmányi pótlék kivételével – az illetménypótlékokat, a természetbeni élelmezés értékét, valamint a megállapított, de meg nem fizetett tandíjnak azt a hányadát, amelyet a felsőoktatási intézményben a szociális és tanulmányi kedvezmények mellett is meg kellett volna fizetnie. Ugyanitt a b) alpont arról rendelkezett, hogy amennyiben a felperes a szerződésben meghatározott kötelező szolgálati időtartamának egy részét nem tölti hivatásos vagy szerződéses katonai szolgálatban, akkor az a) alpont szerinti megtérítési kötelezettsége ezzel arányos. Az ösztöndíjszerződés 12. pontja szerint a felek a szerződést azzal kötik meg, hogy a szerződésben foglaltakat érintő valamely lényeges körülmény vagy a jogszabályok megváltozása esetén a szerződést azoknak megfelelően, közös megegyezéssel módosíthatják.
- [4] 2.1. Az ösztöndíjszerződést első alkalommal 2011. február 1-jei hatállyal módosították. Ekkor a felperes tisztjelölti szolgálati jogviszonyt létesített, és a Magyar Honvédség Ludovika Zászlóalj állományába került. A módo-

sítással új rendelkezések kerültek az ösztöndíjszerződés 2–10. pontjai helyébe. Az ösztöndíjszerződés új 9. pontjának második mondata rendelkezett arról, hogy amennyiben a hallgatói jogviszony vagy tisztjelölti szolgálati viszony a felperes érdekkörében felmerült okból szűnik meg, akkor a képzés költségeit a külön jogszabályban meghatározottaknak megfelelően vissza kell téríteni.

- [5] 2012. január 30-án a Honvéd Vezérkar Személyzeti Csoportfőnökség csoportfőnöke az ösztöndíjszerződést egyoldalúan módosította. Ezen egyoldalú ösztöndíjszerződés-módosítás 2. pontja az ösztöndíjszerződés 1. pont d) alpontja első mondatát akként módosította, hogy a honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Magyar Honvédségnél szolgálatot teljesíteni. A második mondatban pedig a katonai és rendvédelmi felsőoktatási intézmények vezetőinek, oktatóinak és hallgatóinak jogállásáról szóló 1996. évi XLV. törvényre (a továbbiakban: Hft.) való utalás helyett a régi Hjt.-re történő utalás került, így a felperest az ösztöndíjszerződés alapján az e törvényben meghatározott jogok és juttatások illették meg, illetőleg kötelezettségek és díjak terhelték. Egyebekben ez az egyoldalú szerződésmódosítás a honvéd tisztjelöltet érintő összeférhetlenségi rendelkezést állapított meg, valamint rendelkezett a régi Hjt. hatálybalépéséhez kapcsolódó jogszabályi rövidítések cseréjéről, és a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem megnevezése helyébe lépő Nemzeti Közsolgálati egyetem szövegcsereéről is. [Ehhez az egyoldalú ösztöndíjszerződés-módosításhoz a jogalapot a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdés második mondata szolgáltatta, amelyet 2012. január 1-jei hatállyal a Mód.tv. 49. §-a állapított meg.]
- [6] 2.2. A felperes hivatásos szolgálati jogviszonyát 2017. október 13-ai hatállyal, lemondással szüntette meg. Hivatásos szolgálatba vételének dátuma 2014. augusztus 20. napja volt. Ténylegesen így 3 évet és 55 napot töltött tényleges szolgálati jogviszonyban. A felperes részére 2014. augusztus 19. napjáig összesen 2 918 665 Ft járandóságot fizettek ki.
- [7] Az alperes a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 88. § (2)–(3) bekezdései, valamint a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 9/2013. (VIII. 12.) HM rendelet 114. § (1) bekezdése alapján, 2017. október 19-én, fizetési felszólításban 1 763 360 Ft megfizetésére kötelezte a felperest, figyelemmel arra, hogy szolgálati viszonya az ösztöndíjszerződésben kötelezően szolgálati viszonyban töltendő idő – a képzési idő kétszeresének megfelelő időtartam – lejárta előtt, lemondással szűnt meg. Az alperes a megtérítési kötelezettséget arányosan csökkentette a felperes által szolgálati viszonyban töltött idővel. A felperes a fizetési felszólítással szemben keresetet terjesztett elő, és indítványozta, hogy a bíróság forduljon az Alkotmánybírósághoz bírói kezdeményezéssel.
- [8] 3. Az előterjesztő bíróság megítélése szerint a Mód.tv. 49. §-a által a régi Hjt.-be iktatott 229/E. § (3) bekezdés második mondata – amely szerint „[a] honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni”, és amely szintén 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig volt hatályos –, továbbá a régi Hjt. 280. § (1) bekezdés fent idézett szövegrésze sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság alkotmányos alapértékét és a jogbiztonság követelményét.
- [9] A bírói kezdeményezés szerint a kifogásolt szabályozás visszaható hatályúnak minősül, mert módosítani rendeli a 2012. január 1-jén hatályos, tehát a Mód.tv. hatálybalépése előtt létrejött ösztöndíjszerződések egyes elemeit. A módosított jogszabályi rendelkezések lényegesen terheesebbé tették a felperes által korábban önként vállalt kötelezettséget, amikor megkésztették a képzést követő szolgálati jogviszonyban eltöltött időt – a felperes esetében 4 évről 8 évre emelve azt. A visszamenőleges hatályú jogalkotás eddigi alkotmánybírói megítélését felidézve az előterjesztő bíróság hivatkozott a 4/2017. (II. 28.) AB határozat indokolásának [18]–[22] pontjaira is. Az előterjesztő bíróság meglátása szerint a felek közös akaratelhatározását tükröző ösztöndíjszerződésnek lényeges kitétele a felperes azon vállalása, hogy a képzettség megszerzése után a Magyar Honvédség hivatásos vagy szerződéses állományú tagjaként a képzési időnek megfelelő időtartamban katonai szolgálatot teljesít. Ezt sértik a régi Hjt. 280. § (1) bekezdésének és 229/E. § (3) bekezdésének azon szövegrészei, amelyek lehetővé teszik az ösztöndíjszerződés visszamenőleges hatályú, egyoldalú módosítását a kötelező szolgálati idő kétszeresére emelése tekintetében is, ezért e törvényhelyek ellentétesek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével.
- [10] 4. Az Alkotmánybíróság a most vizsgált indítvány benyújtását követően meghozott 3331/2018. (X. 26.) AB határozat (a továbbiakban: Abh.) rendelkező részében – a jelen bírói kezdeményezésben is vizsgálni kért törvényi rendelkezésekről, a most hivatkozott alkotmányos összefüggéssel azonos tartalmú kérelem alapján eljárva – ki-

mondta: „1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésébe ütközés miatt a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 229/E. § (3) bekezdésének »A honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni.« szövegrésze a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 280. § (1) bekezdésével összefüggésben alaptörvény-ellenes volt.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 80.K.30.640/2018. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 229/E. § (3) bekezdésének »A honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni.« szövegrésze nem alkalmazható a Magyar Honvédség hivatásos és szerződéses állományú katonáinak jogállásáról szóló 2001. évi XCV. törvény 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 280. § (1) bekezdése vonatkozásában.”

- [11] 5. Az Abh. indokolása – egyebek mellett – az alábbi, jelen ügyben is releváns megállapításokat tartalmazza: „[a] törvényalkotó azzal, hogy a hatályos ösztöndíjszerződésekben is előírta a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő szolgálati idő átvezetését egyoldalú módosítással, a Mód.tv. hatálybalépésének időpontja előtti, a múltban korábban már megtörtént és befejezett, a felperes (és valamennyi honvéd tisztjelölt) által már nem megváltoztatható tényekhez – vagyis az általuk már elvégzett tanulmányi évekhez – fűzött a korábbiól eltérő jogkövetkezményt, eltérő mértékű kötelezettséget. [...]

A régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdéséből és 280. § (1) bekezdéséből kitűnően e rendelkezések érintettjei a honvédtiszti alapképzést folytató, korábban már ösztöndíjszerződést kötött hallgatók – honvéd tisztjelöltek –, akik tanulmányaik megkezdésekor azt vállalták, hogy képzési idejüknek megfelelő időtartamban a Magyar Honvédségnél katonai szolgálatot fognak teljesíteni. Az ő szolgálatteljesítési kötelezettségük a Mód.tv.-vel beiktatott új szabályok, és az azokon alapuló egyoldalú ösztöndíjszerződés-módosítások következtében a duplájára emelkedett. E kötelezettség nem teljesítése esetén az érintett köteles időarányosan a képzésére fordított költségeket megtéríteni. Ez a honvédtiszti alapképzés 4 éves időtartamával számolva a gyakorlatban azt jelenti, hogy korábban az ösztöndíjszerződés alapján nyújtott juttatásokat az ott rögzített módon 4 éves szolgálattal lehetett ellentételezni, melynek leteltével a honvédtiszt megtérítési kötelezettsége megszűnt, a módosítást követően azonban ugyanezért 8 év szolgálatot kell teljesíteni.

Mindezek alapján egyértelműen meg lehet állapítani, hogy együttesen a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése és 280. § (1) bekezdése a hatálybalépésük előtt már bekövetkezett és lezárt tényekhez, az addigra már teljesített képzési évekhez kapcsolódóan úgy állapított meg a korábbiakhoz képest eltérő mértékű kötelezettséget, hogy az az érintettek számára hátrányosabb, terhesebb helyzetet eredményezett – vagyis meglévő kötelezettség mértékét utólag és egyoldalúan növelte, mégpedig a duplájára. Ezért a régi Hjt.-nek a bírói kezdeményezésben támadott, 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos szabályai beleütköznek az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett hátrányos tartalmú visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.

Az előterjesztő bíróság által támadott régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése és 280. § (1) bekezdése már nem hatályos, így az alaptörvény-ellenesség megállapításának jogkövetkezményeként a megsemmisítés nem, csak az alkalmazási tilalom kimondása merül fel.

Ennek kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat, hogy külön-külön, önmagukban a támadott törvényi rendelkezések nem okoznak alaptörvény-ellenességet. A régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése, amelynek második mondata kimondta, hogy »[a] honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni«, nem alaptörvény-ellenes a régi Hjt. 280. § (1) bekezdése nélkül, hiszen önmagában nem vonná maga után a hatályos ösztöndíjszerződések egyoldalú módosítását, és csak felmenő rendszerben, a tanulmányaikat a törvény hatálybalépése után megkezdők tekintetében érvényesült volna. Ugyanígy nem alaptörvény-ellenes önmagában a régi Hjt. 280. § (1) bekezdése sem, hiszen ha a kötelező szolgálati időt kétszeresére emelő szabálytól eltekintünk, akkor nem kifogásolható a kizárólag a Nemzeti Közsolgálati Egyetem létrejöttével kapcsolatos, vagy a Mód.tv. rendelkezéseire figyelemmel módosuló szabályok átvezetése a 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseken. E módosítások – a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdése nélkül – ugyanis túlnyomó részt csak az egyetem névválto-

zásával (Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem helyett Nemzeti Közszerződési Egyetem), az ösztöndíjszerződésben hivatkozott jogszabályhelyek megváltozásával (Hft. helyett régi Hjt.) és egyéb elnevezésbeli változásokkal függtek össze, és a felek jogaiiban vagy kötelezettségeiben lényeges változást nem idéztek volna elő.

A két szabály együttesen történő alkalmazása – vagyis a kötelező szolgálati idő duplájára emelésének [rég. Hjt. 229/E. § (3) bekezdés második mondat] kötelező átvezetése egyoldalú szerződésmódosítással a 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseken a régi Hjt. 280. § (1) bekezdése alapján – azonban a fent írtak szerint már beleütközik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett hátrányos tartalmú visszaható hatályú jogalkotás tilalmába.

Az Alkotmánybíróság ezért, a rendelkező részben foglaltak szerint – az Abtv. 41. § (3) bekezdése és 45. § (4) bekezdése alapján – kimondta, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon 80.K.30.640/2018. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő ugyanilyen tárgyú ügyben a régi Hjt. 229/E. § (3) bekezdésének »A honvéd tisztjelölt a tiszti állományba vételét követően, legalább a honvédtiszti alapképzés kétszeresének megfelelő időtartamban köteles a Honvédségnél szolgálatot teljesíteni.« szövegrésze nem alkalmazható a régi Hjt. 280. § (1) bekezdése vonatkozásában. Ennek következtében ezt a kitélt a honvéd tisztjelöltek 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseiben nem lehet egyoldalú módosítással átvezetni. Az Alkotmánybíróság jelen határozata az ösztöndíjszerződések egyéb elemeinek módosítását nem érinti” (Abh., Indokolás [26]–[34]).

- [12] 6. Amint ez a fent írtakból kitűnik, az Alkotmánybíróság az Abh.-ban már megállapította, hogy a régi Hjt. 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig hatályos 229/E. § (3) bekezdés második mondata és a 280. § (1) bekezdése – egymásra tekintettel, együttesen alkalmazva – alaptörvény-ellenesek voltak. A támadott rendelkezések megsemmisítésére azért nincs szükség, mert azok már nem hatályosak. Az Alkotmánybíróság azonban e törvényi rendelkezésekre nézve az Abh. rendelkező részének 2. pontjában általános alkalmazási tilalmat mondott ki. Az Indokolás [34] pontja azt is egyértelműsíti, hogy az alaptörvény-ellenesség megállapításának és az általános alkalmazási tilalom kimondásának következményeként a honvéd tisztjelöltek 2012. január 1-jén hatályos ösztöndíjszerződéseiben egyoldalú módosítással nem lehetett volna átvezetni a kötelező szolgálati időt kétszeresére emelő kitélt.
- [13] Az Abtv. 59. §-a értelmében: „Az Alkotmánybíróság – ügyrendjében meghatározottak szerint – kivételesen a nyilvánvalóan okafogyottá váló ügyek esetén az előtte folyamatban lévő eljárást megszüntetheti.” Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 67. § (2) bekezdés e) pontja szerint pedig: „[O]ka fogottá válik az indítvány különösen, ha [...] az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, illetve az indítvány egyéb okból tárgytalanná vált.”
- [14] 7. Mindezek alapján – a támadott törvényi rendelkezés alaptörvény-ellenességének korábbi megállapítása és a már elrendelt általános alkalmazási tilalom miatt – az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljárás folytatására okot adó körülmény már nem áll fenn, ezért a bírói kezdeményezés tárgyában az eljárást megszüntette.

Budapest, 2018. december 11.

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

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

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szalay Péter s. k.,
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1453/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3008/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Mfv.II.10.436/2017/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (dr. Magyar Anikó ügyvéd, székhelye: 7100 Szekszárd, Arany János utca 18. földszint 4.) a Kúria Mfv.II.10.436/2017/3. számú ítéletével szemben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál.
- [2] 1.1. Az indítványozó az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján azért nyújtott be alkotmányjogi panaszt, mert álláspontja szerint a Kúria Mfv.II.10.436/2017/3. számú ítélete, valamint ebben az ítéletben felülvizsgált Fővárosi Törvényszék 4.Mf.680.634/2016/3. számú és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.173/2015/19. számú ítéletei sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljáráshoz fűződő alkotmányos jog egyes követelményeit, illetve emellett az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tilalmazott hátrányos megkülönböztetést. Az indítványozó ilyen alaptörvényi hivatkozások alapján kezdeményezi a bírói döntések alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [3] 1.2. Az alkotmányjogi panasz benyújtására okot adó, áthelyezés jogellenességének megállapítása érdekében indított munkaügyi perben az indítványozó felperesként szerepel. A perben első fokon eljáró bíróság által megállapított, majd pedig a jogorvoslati eljárásban a törvényszék által helytállónak ítélt tényállás rövid lényege szerint az indítványozó az alperes rendőri szerv területi besorolású szervezeténél nyomozó beosztásban kezdett dolgozni. Miután az indítványozót áthelyezték egy helyi besorolású szervhez, beosztását megtartva, vizsgálóként folytatta munkáját. Az áthelyezést követően az indítványozó illetménye csökkent, mert új szolgálati helyén nem volt már jogosult bevetési pótléokra, illetve emellett illetménykiegészítése is csökkent. Az indítványozó a munkáltatói intézkedéssel szemben szolgálati panaszt nyújtott be, amelyet azonban munkáltatójának vezetője arra hivatkozással utasított el, hogy az áthelyezést szolgálati érdek alapján úgy rendelte el, hogy az indítványozó beosztása nem változott (erről lásd: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.173/2015/19. számú ítéletének 1–3. oldalait).
- [4] Az indítványozó ezt követően keresetet nyújtott be, amelyben kezdeményezte az áthelyezését elrendelő szolgálati parancs jogellenességének kimondását, illetve ezzel egyidejűleg az eredeti szolgálati beosztásba történő visszahelyezését, valamint illetménykülönböztetének megtérítését. Kereseti kérelmének alapjaként előadta, hogy az alperes megsértette az egyenlő bánásmód, valamint a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményeit. Az elsőfokú bíróság az indítványozó kereseti kérelmét elutasította. Ítéletének indokolásában kifejtette, hogy a munkáltató megfelelően igazolta az áthelyezés alapját jelentő szolgálati érdek fennállását, illetve emellett megállapította, hogy az indítványozó által hivatkozott megromlott munkahelyi légkör, és a közvetlen felettesével kialakult rossz viszony az indítványozó által előadottakkal szemben nem járulhatott hozzá az áthelyezésről meghozott döntéshez. Az elsőfokú bíróság érvelése szerint a hivatásos állomány tagjának szolgálati jogviszonya magában foglalja, hogy az indítványozó parancsra és utasításra cselekszik, így szolgálati beosztás megtartása mellett az áthelyezés nem sértheti a méltányos érdekeit. Az elsőfokú bíróság ezen kívül kifejtette, hogy az indítványozó kereseti kérelmében állított kellő tényállás hiányában az egyenlő bánásmód követelményének megsértése nem állapítható meg (erről lásd: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 22.M.173/2015/19. számú ítéletének 3–8. oldalait).

- [5] Az indítványozó az elsőfokú bíróság döntését a Fővárosi Törvényszék előtt fellebbezéssel támadta, amelyben részben az eljárási szabályok megsértését, a bizonyítékok értékelésének helytállóságát, valamint az ítéleti indokolás hiányosságait kifogásolta. Másfelől ugyanakkor az indítványozó vitatta a szolgálati érdek igazolásának megalapozottságát és helytállóságát is. A törvényszék a perköltségre vonatkozó rendelkezések kivételével az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta. Nem találta megalapozottnak az eljárási szabálysértéseket, valamint az indokolás hiányosságait tekintetében megfogalmazott jogorvoslati kifogásokat. Ítéleti indoklásából kitűnően a törvényszék értékelése szerint az alperes munkáltató a szolgálati érdek fennállását megfelelően igazolta, illetve emellett nem állapítható meg rendeltetésellenes joggyakorlás sem (erről lásd: Fővárosi Törvényszék 4.Mf.680.634/2016/3. számú ítéletének 3–6. oldalait).
- [6] Az indítványozó a törvényszék jogerős döntésével szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, amelyben egyfelől sérelmezte, hogy az eljáró bíróságok az egyenlő bánásmód bizonyítását érintően nem teljesítették kioktatási kötelezettségüket, illetve ítéleteik indokolása több tekintetben is hiányos. Az indítványozó másfelől kifogásolta az alsóbb fokú bíróságok bizonyítékértékelését is. A Kúria a felülvizsgálati kérelemben hivatkozott eljárási szabálysértéssel összefüggő kifogások tekintetében kifejtette, hogy az alsóbb fokú bíróságokat az egyenlő bánásmód bizonyításával összefüggésben azért nem terhelte kioktatási kötelezettség, mert az indítványozó a sérelem alapjaként nem közölt kellő tényállást, vagyis nem hivatkozott arra, hogy munkáltatója mely védett tulajdonsága alapján, mely elkülöníthető csoporthoz képest különböztette meg, illetve ennek eredményeként milyen hátránnyal sújtotta, vagyis milyen jogsérelem érte. A Kúria emellett megállapította azt is, hogy az alsóbb fokú bíróságok kellő indokát adták annak, miért tekintik jogszerűnek a vitatott munkáltatói intézkedést. A Kúria végül megállapította, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a vitatott munkáltatói intézkedés jogszerűségét nem befolyásolja, hogy az áthelyezési paranccsal érintett munkavállaló hozzájárulását, vagy véleményét a munkáltató előzetesen beszerzi-e. Minderre figyelemmel a Kúria hatályában fenntartotta az ítéletábra jogerős döntését (Kúria Mfv.II.10.436/2017/3. számú ítéletének 4–6. oldalai).
- [7] 1.3. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, amelyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljárás követelményrendszerének, másfelől pedig az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tilalmazott hátrányos különbségtétel sérelmére hivatkozik. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljárás követelményrendszerének sérelme körében előadja, hogy az eljáró bíróságok az egyenlő bánásmód követelményének megsértésével összefüggésben elmulasztották a törvény által megkívánt kioktatási kötelezettség teljesítését. Emellett az indítványozói érvelés e körben nevesíti a bírósági döntésekre vonatkozó indokolási kötelezettség megsértését is, mert az alsóbb fokú bíróságok ítéletei nem tartalmazzak kellő indokolást a szolgálati beosztással összefüggő, illetve a szolgálati érdek fennállását vitató indítványozói érveléssel kapcsolatban. Az indítványozó szintén a tisztességes eljárás követelményeinek körében nevesíti a bíróság és a bírósági eljárás pártatlanságának hiányát, valamint emellett további, bizonyítékok értékelésével és mérlegelésével összefüggő kifogásokat fogalmaz meg. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tilalmazott hátrányos megkülönböztetés körében azt adja elő, hogy a kifogásolt munkáltatói intézkedés jogszabálysértő volt, amelynek eredményeként alacsonyabb szintű és kevesebb anyagi megbecsüléssel járó munkát kell végeznie.
- [8] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [9] 3. Az Abtv. 29. §-a az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának feltételeként határozza meg, hogy az indítvány bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a befogadhatóság e feltételei vagylagos jellegűek, így fennállásukat az Alkotmánybíróság minden esetben külön-külön vizsgálja.
- [10] 3.1. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság e törvényi feltételével összefüggésben elsőként arra emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ennek megfelelően az Alkotmány-

bíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb megerősítette: 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [12]}.

- [11] 3.2. Az indítványozó az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében elismert tisztességes eljárás követelményrendszerének sérelmét a peres eljárás során korábban már nevesített eljárási jogszabályok megsértésében látja. Ennek megfelelően hivatkozik arra, hogy az eljáró bíróság nem nyújtott megfelelő tájékoztatást az egyenlő bánásmód megsértésének bizonyításához szükséges bizonyítási teher felől, indokolási kötelezettségének hiányosan tett eleget, eljárása elfogult volt, illetve emellett kifogásolja a bizonyítékok értékelését és mérlegelését is. Az Alkotmánybíróság e körben utal arra, hogy az indítványozó e sérelmekre a peres eljárás jogorvoslati szakaszai során korábban, már a fellebbezésében, illetve a felülvizsgálati kérelmében is hivatkozott. Ebből következően ezeket az eljárási kifogásokat mind a másodfokon, mind pedig a rendkívüli jogorvoslat során eljáró bírói fórumok részletesen vizsgálták. Az eljáró bíróságok ennek megfelelően megállapították, hogy a kioktatás elmaradására vonatkozó indítványozói kifogás megalapozatlan, ugyanis az indítványozó az egyenlő bánásmód megsértésével összefüggésben nem állított olyan tényeket, amely alapján az eljáró bíróság tájékoztathatta volna a jogvita eldöntéséhez szükséges bizonyításra szoruló tényekről, a bizonyítási teherről, illetve a bizonyítás sikertelenségének következményeiről (erről lásd: Fővárosi Törvényszék 4.Mf.680.634/2016/3. számú ítéletének 4. oldalát és a Kúria Mfv.II.10.436/2017/3. számú ítéletének 5. oldalát).
- [12] Az eljáró bíróságok szintén alaptalannak ítélték az indokolás hiányosságaival összefüggésben megfogalmazott indítványozói aggályokat, és kifejtették, hogy az elsőfokú bíróság valamennyi kereseti követelés tekintetében eleget tett indokolási kötelezettségnek, így részletesen számot adott döntésének okairól (erről lásd: Fővárosi Törvényszék 4.Mf.680.634/2016/3. számú ítéletének 4–5. oldalait és a Kúria Mfv.II.10.436/2017/3. számú ítéletének 5. oldalát).
- [13] Ezek alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány ezen része egyfelől a bíróságok által megállapított tényállás részbeni újraértékelését kívánja, amikor egyes jogorvoslati eljárásokban vizsgált eljárási cselekményeket ismételten kifogás tárgyává tesz. Másfelől pedig, figyelemmel az ügy jogorvoslati eljárása során ítélező bíróságok részletesen kifejtett álláspontjára is, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a felhívott alapjogi kifogások nem vetnek fel olyan alaptörvény-ellenességi kételyt, amely a támadott bírói döntést érdemben befolyásolhatta {elsőként lásd: 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3], legutóbb megerősítette: 3151/2017. (VI. 14.) AB végzés, Indokolás [15] és 3298/2018. (X. 1.) AB végzés, Indokolás [33]}.
- [14] 3.3. Az indítványozó további, így a bírósági eljárás pártatlansága iránt kételyt ébresztő, valamint a bizonyítékok értékelésével összefüggő kifogásai tekintetében az Alkotmánybíróság elsőként az előbbieken felidézett következetes álláspontjára emlékeztet, amely szerint az ítélező bíróság bizonyítékértékelési és jogértelmezési szabadságához tartozik, hogy a bizonyítékokat meggyőződése szerint mérlegelje és ezzel együtt jogági minősítéseket illetően szabadon alakíthassa ki jogi álláspontját, valamint ennek megfelelően saját maga dönthessen a tényállás megállapításáról. Az eljáró bíróság által elfogadott jogértelmezés és a bizonyítékok mérlegelésének ilyen felülvizsgálatától pedig az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a jogértelmezés pontosan körülírt, Alaptörvényben védelmezett jogot nem sért {lásd: 3027/2017. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [15] Az indítványozó alkotmányjogi panaszának ebben a részében ugyanakkor pontosan körülírt alaptörvény-ellenességre nem hivatkozik, ehelyett az Alkotmánybíróság megítélése szerint a panasz valójában a bírói döntés ismételt felülbírálatára irányul, amikor az egyes bizonyítékoknak tulajdonított bizonyító erőt, illetve a bizonyítékok mérlegelésének okszerűségét vonja kétségbe. Az indítványozó emellett szintén csak általánosságban hivatkozik az ítélező bíró elfogultságára, illetve az eljárás pártatlanságának hiányára, ugyanis e kifogással összefüggésben sem jelöl meg pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet.
- [16] Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tilalmazott hátrányos megkülönböztetés sérelmének alapjaként kizárólag jogszabálysértésre hivatkozik, és az áthelyezés jogszerűségét vitatja, illetve az ebből fakadó jövedelemcsökkenést sérelmezi, ugyanakkor ezen kívül nem jelöl meg alaptörvény-ellenesség kételyét felvető pontos okot. Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz fűződő jog körében az általános jelleggel megfogalmazott aggályok, valamint a hátrányos különbségtétellel összefü-

gésben vitatott törvényértelmezés tekintetében arra a következtetésre jutott, hogy azok nem vetnek fel olyan alaptörvény-ellenességi kételyt, amely érdemben befolyásolhatta a támadott bírói döntést {3045/2018. (II. 13.) AB végzés, Indokolás [11]}.

- [17] Az Alkotmánybíróság mindezek mellett az alkotmányjogi panaszban felvetett kérdéseket jelen ügyben nem értékelte olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésekként sem, amely érdemi alkotmánybírói eljárásra okot adhatna {elsőként lásd: 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3], legutóbb megerősítette: 3186/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [18] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételnek. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírói ügyszám: IV/1352/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3009/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Ítéltábla 30.Fpkf.44.074/2015/4. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 233. § (1) bekezdése, valamint a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény 6. § (4) bekezdése, 27/A. § (12) bekezdés második mondata, 27/B. § (1) bekezdése, 34. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók saját ügyükben személyesen eljárva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) és d) pontjai, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. §-a alapján szövetkezeti hitelintézet fizetéseképtelenségét megállapító és felszámolását elrendelő eljárásban terjesztettek elő alkotmányjogi panaszt a Fővárosi Ítéltábla 30.Fpkf.44.074/2015/4. számú végzése, valamint ezzel összefüggésben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 233. § (1) bekezdése, illetve a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 6. § (4) bekezdése, 27/A. § (12) bekezdés második mondata, 27/B. § (1) bekezdése, 34. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapítása és alkalmazásuk egyedi ügyben történő kizárása érdekében. Az indítványozók álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok döntései, valamint az ügyben irányadó bizonyos eljárásjogi szabályok sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz fűződő alapvető jogot, az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonvédelem garanciáit, valamint az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogalkalmazási követelményt.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló takarékszövetkezet fizetéseképtelenségét megállapító és felszámolását elrendelő eljárás során irányadó tényállás rövid lényege szerint a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) 2013 novemberében a szóban forgó takarékszövetkezet irányítási jogköreit gyakorló felügyeleti biztost rendelt ki, majd pedig 2014 januárjában a takarékszövetkezet tevékenységi engedélyeit visszavonta és elrendelte végelszámolását. Az MNB a végelszámoló előterjesztése alapján 2015 februárjában kezdeményezte a felszámolás elrendelését, amelyről a Fővárosi Törvényszék döntött. A két indítványozó részjegytulajdonosként a saját nevükben, valamint emellett a takarékszövetkezet képviselőjeként eljárva, annak volt igazgatósági, illetve felügyelő bizottsági tagjaiként – a saját és egyúttal a takarékszövetkezet nevében – fellebbezést terjesztettek elő a Fővárosi Törvényszék fizetéseképtelenséget megállapító és felszámolást elrendelő döntésével szemben. A törvényszék az indítványozók fellebbezését elutasította. Döntésének indokolása szerint az indítványozók nem tekinthetők a felszámolási eljárásban érdekelt félnek, mert az adós takarékszövetkezet képviselőjeként 2013 novembere óta a kirendelt felügyelőbiztos, 2014 januárját követően pedig a végelszámoló jogosult, és az eljárási szabályoknak megfelelően őket illeti meg a jogorvoslat joga (erről lásd: Fővárosi Törvényszék 20.Fpk.01-15-000559. számú határozat 1–2. oldalait).
- [3] Az indítványozók a törvényszék e döntése ellen fellebbezéssel éltek, amelyben az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz fűződő jogra hivatkozva kifejtették, hogy az alapjog gyakorlása minden olyan hatósági döntéssel szemben megilleti őket, amely jogukat vagy jogos érdeküket érinti. Az indítványozók fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta, mert érvelése szerint egyfelől a felügyeleti biztos kirendelésekor – a hatályos jogszabályok értelmében – az irányítási jogkörrel rendelkező testület számára biztosított volt a jogorvoslat lehetősége, ugyanakkor ezt a jogorvoslati lehetőséget a végelszámolási vagy felszámolási eljárásban már nem ők gyakorolhatják. Másfelől pedig az ítélő-

tábla kifejtette, hogy az Alaptörvényben biztosított jogorvoslati jog az eljárási jogszabályok rendelkezéseire is figyelemmel mindig a gazdálkodó szervezet képviselőjére jogosult által érvényesíthető (erről lásd: Fővárosi Ítéltábla 30.Fpkf.44.074/2015/4. számú végzésének 2–3. oldalait).

- [4] Az indítványozók a Fővárosi Ítéltábla jogerős végzését felülvizsgálati indítvánnyal támadták a Kúria előtt. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a régi Pp. 270. § (2) bekezdés alapján azért utasította el, mert a fellebbezés elutasításáról hozott végzés nem az ügy érdemében hozott végzés (erről lásd: Kúria Gfv.VII.30.300/2016/2. számú végzésének 2. oldalát).
- [5] 1.2. Az indítványozók a Fővárosi Ítéltábla jogerős döntésével szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtásával egyidejűleg fordultak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panaszban egyfelől a bíróságok döntéseit kifogásolták, másfelől pedig kezdeményezték a régi Pp. 233. § (1) bekezdése, valamint Cstv. 6. § (4) bekezdése, 27/A. § (12) bekezdés második mondata, 27/B. § (1) bekezdése, 34. § (2) bekezdés első mondata alaptörvény-ellenességének megállapítását és alkalmazásuk egyedi ügyben történő kizárását. Az indítványozók egyfelől az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz fűződő alapvető jog, másfelől pedig az Alaptörvény XIII. cikkben elismert tulajdonvédelmi garancia sérelmére hivatkoztak, illetve emellett felhívták az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alkotmányjogi szabály sérelmét is. A jogorvoslathoz fűződő jog sérelmének indokaként előadták, hogy a kifogásolt jogszabályok, valamint azok bírói döntésekben megjelenő értelme alaptörvény-ellenesen szűkítik a fizetéseképtelenség megállapításáról és a felszámolási eljárás elrendeléséről szóló döntésben érintett fél fogalmát. Az indítványozók ezen érvelésük alátámasztásához felhívták az Alkotmánybíróság 38/2006. (IX. 20.) AB határozatát, amely alkotmányos kötelezettséggént fogalmazta meg, hogy a felügyeleti biztos kirendelését az érintett hitelintézet képviselőjére jogosult a bíróság előtt vitathassa. Az indítványozók ezzel összefüggésben felhívták az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét is. Az indítványozók a tulajdonjogi sérelmet elsősorban a jogorvoslati garanciák hiánya miatt jelölték meg. Ezen túl arra is hivatkoztak, hogy a felszámolási eljárás hátrányosan hat a takarékszövetkezetben a részjegy-tulajdonosok, illetve magának a takarékszövetkezetnek a vagyoni helyzetére.
- [6] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [7] 2.1. Az Abtv. 27. § a) pontja, és ezzel összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasz kezdeményezésére olyan bírói döntéssel szemben van lehetőség, amely Alaptörvényben biztosított jogot sért, vagyis alkotmányjogi panaszt Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban részben az Alaptörvény 28. cikkben foglalt alkotmányjogi szabályok vélt sérelmére hivatkoztak, amely a bíróságok számára alkotmányos kötelezettséggént írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény e szabálya nem Alaptörvényben biztosított jog, így ennek megfelelően vélt sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható [elsőként lásd: 3381/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [11]; amelyet legutóbb megerősített: 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [9]]. Ebből következően az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg a befogadhatóság Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglalt törvényi követelménynek, és ez alapján az alkotmányjogi panaszt befogadta.
- [8] 2.2. Mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése, mind pedig az Abtv. 27. §-a az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet javára biztosít fellépési lehetőséget az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmányjogi panasz annak nyújthat tehát jogorvoslati lehetőséget, akinek az Alaptörvényben biztosított – saját – jogát a bíróság által alkalmazott jogszabályi rendelkezés vagy a bíróság döntése megsértette [az Abtv. 26. § (1) bekezdése tekintetében erről legutóbból lásd: 3232/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9], míg az Abtv. 27. § tekintetében legutóbból lásd: 3292/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [6]–[7]]. Ennek megfelelően rendelkezik úgy az Ügyrend 30. § (4) bekezdése, hogy a befogadási eljárásban az érintettséget valamennyi indítványozó tekintetében egyedileg kell vizsgálni. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat – részben – részjegy-tulajdonosként, saját nevükben nyújtották be.
- [9] Az alkotmányjogi panasz alapját jelentő, illetve az abban kifogásolt bírósági döntés a takarékszövetkezet felszámolásáról rendelkezik. Ennek megfelelően megállapítható, hogy az alapjogi kifogások tárgyává tett bírósági intézkedés a takarékszövetkezet saját – Alaptörvényben is biztosított – jogait érinti. Jogi személynek okozott

jogsérelem sok esetben hátrányosan hathat a tulajdonosok érdekeire is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az esetleges hátrány bekövetkezése önmagában nem jelenti azt, hogy mind a tulajdonosok, mind pedig a tőlük elkülönülő jogalanyisággal rendelkező jogi személy alapjogi érintettsége egyaránt fennáll. Az esetleges hátrány bekövetkezése így önmagában nem igazolja a jogi személy tulajdonosainak alapjogi érintettségét olyan jogszabályi rendelkezések vagy bírói döntés tekintetében, amely kizárólag a tőlük elkülönülő jogalanyisággal rendelkező jogi személy – Alaptörvényben is biztosított – jogait érintik. Ebben az esetben – amellet, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések vagy bírói döntés kedvezőtlenül befolyásolhatják mind a jogi személy, mind pedig tulajdonosainak vagyoni és egyéb helyzetét – kizárólag a jogi személy alapjogi érintettsége állapítható meg, és ennek megfelelően a jogi személy jogosult jogvédelmi igénnyel fellépni. Figyelemmel arra, hogy jelen ügyben az alapjogi kifogások tárgyává tett bírói döntés és jogszabályi rendelkezések kizárólag a takarékszövetkezet – és nem a részjegyek tulajdonosainak – jogairól rendelkeznek, így az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozóknak a saját nevükben benyújtott indítványaik tekintetében nem állapítható meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és az Abtv. 27. §-ban megkívánt érintettség. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően az Abtv. 64. § b) pontja alapján – az indítványozói jogosultság miatt – az indítvány e részét visszautasította.

- [10] 2.3. Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak a takarékszövetkezet nevében – az egykori képviselőre jogosultak által – benyújtott alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésben foglalt jogorvoslat-hoz fűződő jogra, valamint az Alaptörvény XIII. cikkben biztosított tulajdonvédelmi garanciákra alapított érvekre tekintettel befogadta.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadását követő érdemi eljárása során vizsgálta meg a takarékszövetkezet képviselőt, illetve a képviselő módját igazoló cégkivonatot. Az Alkotmánybíróság ennek során észlelte, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett időszakban a takarékszövetkezet képviselőének és cégjegyzésének, vagyis a takarékszövetkezet nevében történő aláírásnak a módja a több képviselőre jogosított személy közül legalább két személynek az együttes aláírása volt. A takarékszövetkezet önálló képviselőre és cégjegyzésére az alapszabály nem biztosított lehetőséget egyetlen személynek. Az Alkotmánybíróság emellett megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt jegyző indítványozók közül csak az egyik – a volt igazgatósági tagként eljáró – indítványozó szerepelt a takarékszövetkezet képviselőre jogosultak között, míg a másik indítványozó képviselőre és cégjegyzésre nem jogosult felügyelőbizottsági tag volt.
- [12] Az Abtv. 51. § (1) bekezdésének rendelkezése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint e törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Figyelemmel arra, hogy az indítványozók – a felüyleti biztos kirendelését megelőzően – sem külön-külön, önállóan, sem pedig együttesen nem voltak jogosultak a takarékszövetkezetet harmadik személyekkel szemben, valamint bíróságok és más hatóságok előtti képviselni, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem voltak jogosultak a takarékszövetkezet nevében {hasonlóan lásd: 3336/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [9]–[13]}.
- [13] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság Abtv. 64. § b) pontja alapján – indítványozói jogosultság hiánya miatt – az alkotmányjogi panaszt e tekintetben is visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/882/2016.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3010/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.385/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 327. § (1) bekezdése, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 15. § (1) bekezdése és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 47. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók saját ügyükben személyesen eljárva az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének c) és d) pontjai, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. §-a alapján szövetkezeti hitelintézet felszámolási eljárásának kezdeményezésére irányuló közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indult perben terjesztettek elő alkotmányjogi panaszt a Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.385/2015/3. számú végzése, valamint ezzel összefüggésben a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 327. § (1) bekezdése, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. § (1) bekezdése és a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: MNB tv.) 47. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítása érdekében. Az indítványozók álláspontja szerint az ügyben eljáró bíróságok döntései, valamint az ügyben irányadó bizonyos eljárásjogi szabályok sértik az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében garantált jogorvoslathoz fűződő alapvető jogot, az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonvédelem garanciáit, valamint az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogalkalmazási követelményt.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló felszámolás kezdeményezése ügyében hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indított perben az indítványozók felperesként szerepelnek. A peres eljárás során irányadó tényállás rövid lényege szerint a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) 2013 novemberében a szóban forgó takarékszövetkezet irányítási jogköreit gyakorló felügyeleti biztost rendelt ki, majd pedig 2014 januárjában a takarékszövetkezet tevékenységi engedélyeit visszavonta és elrendelte végelszámolását. Az MNB a végelszámoló előterjesztése alapján 2015 februárjában kezdeményezte a felszámolás elrendelését, amelyről a Fővárosi Törvényszék döntött. A két indítványozó részjegytulajdonosként a saját nevükben, valamint emellett a szövetkezet képviseletében eljárva, annak volt igazgatósági tagjaként, illetve felügyelő bizottsági tagjaként – a saját és egyúttal a takarékszövetkezet nevében – keresetet indítottak az MNB felszámolást kezdeményező döntésével szemben. Keresetükben a takarékszövetkezet fizetéseképtelenségét, valamint a felszámolás törvényi feltételeinek fennállását vitatták. A közigazgatási jogvitában első fokon eljáró bíróság a keresetlevelet idézés kibocsátása nélkül utasította el. Döntésének indokolása szerint a keresetet nem a jogszabályban erre feljogosított személy indította meg, mert a Magyar Nemzeti Bank döntését kizárólag az előtte folyó eljárásban szereplő ügyfél kezdeményezheti. A bíróság álláspontja szerint pedig az indítványozók az MNB tv. 47. § (1) bekezdése alapján sem tulajdonosi, sem pedig a takarékszövetkezetet korábbi képviselői minőségükben nem tekinthetők ügyfélnek (erről lásd: Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 15.K.31.409/2015/5. számú döntésének 2. oldalát).
- [3] Az indítványozók fellebbezése alapján eljáró Fővárosi Törvényszék az elsőfokú bíróság döntését helybenhagyta, ugyanakkor a döntés indokait megváltoztatva a törvényszék úgy érvelt, hogy az ügyben az indítványozók nem a takarékszövetkezetet, hanem saját magukat – mint természetes személyeket – jelölték meg felperesként. Minthogy azonban az indítványozók az MNB eljárásának nem voltak sem ügyfelei, sem pedig egyéb résztvevői, így keresetet sem indíthatnak döntése ellen (erről lásd: Fővárosi Törvényszék 1.Kpkf.670.385/2015/3. számú végzésének 2–3. oldalakat).

- [4] Az indítványozók a Fővárosi Törvényszék jogerős ítéletét felülvizsgálati indítvánnyal támadták a Kúria előtt. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet azért utasította el, mert a Ket. általános jellegű ügyfélfogalmához képest az MNB tv. különös ügyfélfogalmakat határoz meg, amely utóbbi irányadó az indítványozók helyzetének megítéléséhez (erről lásd: Kúria Kfv.I.35.236/2016/6. számú végzésének 2–3. oldalait).
- [5] 1.2. Az indítványozók a Fővárosi Törvényszék döntésével szembeni felülvizsgálati kérelem benyújtásával egyidejűleg fordultak alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz. Az alkotmányjogi panaszban egyfelől a bíróságok döntéseit kifogásolják, másfelől pedig kezdeményezik a régi Pp. 327. § (1) bekezdésében, a Ket. 15. § (1) bekezdésében, valamint az MNB tv. 47. § (1) bekezdésében foglalt szabályok alaptörvény-ellenességének megállapítását és alkalmazásuk egyedi ügyben történő kizárását. Az indítványozók egyfelől az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz fűződő alapvető jog, másfelől pedig az Alaptörvény XIII. cikkben elismert tulajdonvédelmi garancia, valamint az Alaptörvény 28. cikkében előírt jogalkalmazási követelmény sérelmére hivatkoztak. A jogorvoslathoz fűződő jog sérelmének indokaként előadták, hogy a kifogásolt jogszabályok, valamint azok bírói döntésekben megjelenő értelme alaptörvény-ellenesen szűkítik a Magyar Nemzeti Bank felszámolás kezdeményezése felől hozott döntéseinek bíróság előtti megtámadhatóságát. Az indítványozók ezen érvelésük alátámasztásához felhívták az Alkotmánybíróság 38/2006. (IX. 20.) AB határozatát, amely alkotmányos kötelezettségként fogalmazta meg, hogy a felügyeleti biztos kirendelését az érintett hitelintézet képviselőjére jogosult a bíróság előtt vitathassa. Szintén a jogorvoslati jog érvényesülésével összefüggésben hivatkoztak arra, hogy mind a végelszámoló, mind pedig a felszámoló a hatóságként eljáró MNB-vel tulajdonosi kapcsolatban áll, annak közvetlen irányítása alá tartozik, így a jogszabályok ilyen értelmezése mellett a felszámolás elrendelésekor a takarékszövetkezet valójában tényleges képviselő nélkül maradt. Az indítványozók ezzel összefüggésben felhívták az Alaptörvény 28. cikkének sérelmét is. Az indítványozók a tulajdonjogi sérelmet elsősorban a jogorvoslati garanciák hiánya miatt jelölik meg. Ezen túl arra is hivatkoztak, hogy a felszámolási eljárás hátrányosan hat a takarékszövetkezetben a részjegytulajdonosok, illetve magának a takarékszövetkezet vagyoni helyzetére.
- [6] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért tanácsban eljárva mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt befogadhatósági feltételeknek.
- [7] 2.1. Az Abtv. 27. § a) pontja, és ezzel összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasz kezdeményezésére olyan bírói döntéssel szemben van lehetőség, amely Alaptörvényben biztosított jogot sért, vagyis alkotmányjogi panaszt Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban részben az Alaptörvény 28. cikkben foglalt alkotmányjogi szabályok vélt sérelmére hivatkoztak, amely a bíróságok számára alkotmányos kötelezettségként írja elő, hogy ítélező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény e szabálya nem Alaptörvényben biztosított jog, így ennek megfelelően vélt sérelmére alkotmányjogi panasz nem alapítható {elsőként lásd: 3381/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [11]; amelyet legutóbb megerősített: 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [9]}. Ebből következően az alkotmányjogi panasz ebben a részében nem felel meg a befogadhatóság Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglalt törvényi követelményének, így az Alkotmánybíróság az Abtv. 64. § d) pontja alapján az indítvány e részét visszautasította.
- [8] 2.2. Mind az Abtv. 26. § (1) bekezdése, mind pedig az Abtv. 27. §-a az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet javára biztosít fellépési lehetőséget az Alkotmánybíróság előtt. Az Alkotmányjogi panasz annak nyújthat tehát jogorvoslati lehetőséget, akinek az Alaptörvényben biztosított – saját – jogát a bíróság által alkalmazott jogszabályi rendelkezés vagy a bíróság döntése megsértette {az Abtv. 26. § (1) bekezdése tekintetében erről legutóbból lásd: 3232/2018. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [9], míg az Abtv. 27. § tekintetében legutóbból lásd: 3292/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [6]–[7]}. Ennek megfelelően rendelkezik úgy az Ügyrend 30. § (4) bekezdése, hogy a befogadási eljárás során az érintettséget valamennyi indítványozó tekintetében egyedileg kell vizsgálni. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukat – részben – részjegytulajdonosként, saját nevükben nyújtották be.
- [9] Az alkotmányjogi panasz alapját jelentő, illetve az abban kifogásolt bírósági döntés alapja a takarékszövetkezet felszámolásának kezdeményezésére irányuló hatósági intézkedés. Ennek megfelelően megállapítható, hogy

az alapjogi kifogások tárgyává tett közhatalmi intézkedés a takarékszövetkezet saját – Alaptörvényben is biztosított – jogait érinti. Jogi személynek okozott jogsérelem sok esetben hátrányosan hathat a tulajdonosok érdekeire is. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ugyanakkor az esetleges hátrány bekövetkezése önmagában nem jelenti azt, hogy mind a tulajdonosok, mind pedig a tőlük elkülönülő jogalanyisággal rendelkező jogi személy alapjogi érintettsége egyaránt fennáll. Az esetleges hátrány bekövetkezése így önmagában nem igazolja a jogi személy tulajdonosainak alapjogi érintettségét olyan jogszabályi rendelkezések vagy bírói döntés tekintetében, amely kizárólag a tőlük elkülönülő jogalanyisággal rendelkező jogi személy – Alaptörvényben is biztosított – jogait érintik. Ebben az esetben – amellet, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezések vagy bírói döntés kedvezőtlenül befolyásolhatják mind a jogi személy, mind pedig tulajdonosainak vagyoni vagy egyéb helyzetét – kizárólag a jogi személy alapjogi érintettsége állapítható meg, és ennek megfelelően a jogi személy jogosult jogvédelmi igénnyel fellépni. Figyelemmel arra, hogy jelen ügyben az alapjogi kifogások tárgyává tett bírói döntés és jogszabályi rendelkezések kizárólag a takarékszövetkezet – és nem a részjegyek tulajdonosainak – jogairól rendelkeznek, így az Alkotmánybíróság megítélése szerint az indítványozóknak a saját nevükben benyújtott indítványaik tekintetében nem állapítható meg az Abtv. 26. § (1) bekezdésében és az Abtv. 27. §-ban megkívánt érintettség. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően Abtv. 64. § *b)* pontja alapján az indítvány e részét visszautasította.

- [10] 2.3. Az Alkotmánybíróság az indítványozóknak a takarékszövetkezet nevében – az egykori képviselőre jogosultak által – benyújtott és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz fűződő jogra, valamint az Alaptörvény XIII. cikkben biztosított tulajdonvédelmi garanciákra alapított alkotmányjogi panaszindítványát befogadta.
- [11] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadását követő érdemi eljárása során szerezte be és vizsgálta meg a takarékszövetkezet képviselőt, illetve a képviselő módját igazoló cégkivonatot. Az Alkotmánybíróság ennek során észlelte, hogy az alkotmányjogi panasszal érintett időszakban a takarékszövetkezet képviselőnek és cégjegyzésének, vagyis a takarékszövetkezet nevében történő aláírásnak a módja a több képviselőre jogosított személy közül legalább két személynek az együttes aláírása volt. A takarékszövetkezet önálló képviselőre és cégjegyzésére az alapszabály nem biztosított lehetőséget egyetlen személynek. Az Alkotmánybíróság emellett megállapította, hogy az alkotmányjogi panaszt jegyző indítványozók közül csak az egyik – a volt igazgatósági tagként eljáró – indítványozó szerepelt a takarékszövetkezet képviselőre jogosultak között, míg a másik indítványozó képviselőre és cégjegyzésre nem jogosult felügyelőbizottsági tag volt.
- [12] Az Abtv. 51. § (1) bekezdésének rendelkezése értelmében az Alkotmánybíróság az Alaptörvény, valamint a törvény szerint arra jogosult indítványa alapján jár el. Figyelemmel arra, hogy az indítványozók – a felügyeleti biztos kirendelését megelőzően – sem külön-külön, önállóan, sem pedig együttesen nem voltak jogosultak a takarékszövetkezetet harmadik személyekkel szemben, valamint bíróságok és más hatóságok előtti képviselni, így alkotmányjogi panasz benyújtására sem voltak jogosultak a takarékszövetkezet nevében {hasonlóan lásd: 3336/2017. (XII. 8.) AB végzés, Indokolás [9]–[13]}.
- [13] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság Abtv. 64. § *b)* pontja alapján – indítványozói jogosultság hiánya miatt – az indítványt visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/585/2016.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3011/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Kfv.VI.37.938/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.083/2017/3/I. számú ítélete, valamint a Kúria Kfv.VI.37.938/2017/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt alkotmányjogi panaszt terjesztett elő.
- [2] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy előzményei és az indítványban foglaltak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [3] 2.1. Az indítványozó lakóház építésére kötött vállalkozói szerződést, amely szerződés értelmében a fővállalkozó emelt szintű szerkezetkész állapotú épületet készített el részükre. Ezt követően az indítványozó családi otthonteremtési kedvezmény és adó-visszatérítési támogatás iránt kérelmet terjesztett elő a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal előtt.
- [4] Az elsőfokú hatóság határozatával megállapította, hogy az indítványozó a családi otthonteremtési kedvezményre jogosító feltételeknek megfelel, ellenben az adó-visszatérítési támogatás feltételeinek való megfelelés iránti kérelmét elutasította azzal, hogy a 16/2016. (11. 10.) Korm. rendelet (továbbiakban: Újcsokr.) 69. § (4) és (6) bekezdéseiben foglaltak értelmében az adó-visszatérítési támogatásra jogosító feltételeknek nem felel meg. A másodfokon eljáró Magyar Államkincstár Központ határozatával az elsőfokú hatóság határozatát helyben hagyta. Határozatában szintén utalt az Újcsokr. fenti rendelkezésére, továbbá az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 10. § d) pontjára. Kifejtette, hogy mivel a vállalkozói szerződés emelt szintű szerkezetkész állapotú épület elkészítésére és átadására vonatkozik, az ügylet az Áfa tv. 10. § d) pontja szerinti termékértékesítésnek minősül, ekként kizárt az adó-visszatérítési támogatás feltételeinek való megfelelés.
- [5] Az indítványozó kereseti kérelmében előadta, hogy a hatóságok tévesen értelmezték a felhívott jogszabályokat, illetve figyelmen kívül hagyták a vonatkozó építésügyi és ingatlan-nyilvántartási szabályokat. Ezen szabályok értelmében ugyanis emelt szintű szerkezetkész állapotú épületre használatbavételi engedély nem kapható, így az az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezhető be.
- [6] A Szombathelyi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 11.K.27.083/2017/3/I. számú jogerős ítéletével a felperes indítványozó kereseti kérelmét elutasította. Kiemelte, hogy a vállalkozási szerződés tárgya lakóház felépítése volt, ami az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inytv.) 11. és 12. §-ai értelmében megfelel az Áfa tv. 10. § d) pontjában foglalt termékértékesítésnek, ugyanis az építési-szerelési tevékenység eredménye az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzendő ingatlan. Mivel a perbeli szerződés értelmében kifejezetten lakóház építése volt a cél, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) fogalomrendszere (2. § 10. pont) alapján épületnek tekintendő és mint ilyen az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzendő ingatlant jelent. A szerződés egyértelműen épület létrehozására irányult, így az Inytv. 17. § (1) bekezdés 12.1. pontjára alapozottan az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzendő jogilag jelentős ténynek tekintendő.
- [7] Az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel fordult a Kúriához. Okfejtése szerint az elsőfokú bíróság a jogalkotói céltól eltérően értelmezte az Újcsokr. 69. § (6) bekezdését, az Áfa tv. 10. § d) pontját, az Inytv. 11. és 12. §-ait, továbbá nem megfelelően alkalmazta az Inytv és az Étv. ide vágó jogszabályhelyeit sem.

- [8] A Kúriai Kfv.VI.37.938/2017/4. számú ítélete szerint az iratok alapján egyértelműen megállapítható, hogy a felek lakóház építésére kötöttek szerződést, lakóházat kívántak felépíttetni, erre irányult a szándékuk. A földterületen felépült épületet fel kell tüntetni az ingatlan-nyilvántartási térképen és a tulajdoni lapon is.
- [9] Az ítélet szerint a rendelkezésre álló tények, adatok, bizonyítékok – különösen a vállalkozói szerződés és a felperesek nyilatkozatai – ismeretében megállapítható, hogy megvalósult az Áfa tv. 10. § d) pontjában foglalt azon feltétel, miszerint a jogügylet ingatlan-nyilvántartásba bejegyzendő ingatlan felépítésre és átadására vonatkozott. Így az adó-visszatérítés jogosultsági feltételei nem álltak fenn. Osztotta a Kúria az elsőfokú bíróság azon érvelését is, hogy irrelevánsa felpereseknek az Étv.-re és az Áfa tv. 142. § (1) bekezdésére hivatkozása, az ügy eldöntése szempontjából még rendszertanilag sem kell azokat értelmezni. A fentiekre tekintettel tehát a Kúria az érdemben helyes elsőfokú ítéletet a hatályában fenntartotta.
- [10] 2.2. Az indítványozó a fenti előzmények után terjesztette elő alkotmányjogi panaszát az Alkotmánybírósághoz.
- [11] Nézete szerint az ügy lényegi része annak vizsgálata lett volna, hogy milyen ingatlanok jegyezhetők be egy közhiteles nyilvántartásba.
- [12] Úgy véli, hogy erre vonatkozóan sem az elsőfokú bíróságnak, sem a Kúriának nem sikerült az általa vázolt jogszabályokat rendszerként, illetve azok céljával összhangban értelmeznie, amit az Alaptörvény 28. cikke sérelmeként írt körül.
- [13] Az indítványozó azt is kifogásolta, hogy a bíróságok szerinte nem foglalkoztak az ingatlan-nyilvántartási eljárás részleteivel, az indítványozó által megjelölt jogszabályi rendelkezéseket nem vették figyelembe, illetve erre vonatkozó döntésüket nem indokolták. Álláspontja szerint az indokolási kötelezettség elmulasztása az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét idézte elő.
- [14] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [15] 3.1. Az Alkotmánybíróság tanácsa az Abtv. 56. § (2) bekezdése értelmében mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket. E vizsgálat elvégzése során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogerős és a kúriai ítélet ellen benyújtott alkotmányjogi panasz határidőben érkezett és azt az Abtv. 27. §-a szerint benyújtásra jogosult és érintett terjesztette elő jogorvoslati jogának kimerítését követően. Az indítvány határozott kérelmet tartalmaz, amelyben az indítványozó megjelöli a megsemmisíteni kért bírói döntéseket és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [28. cikk, XXVIII. cikk (1) bekezdés], illetve indítványához indoklást fűzött.
- [16] E körben az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az Alaptörvény 28. cikke egy a bíróságoknak címzett jogértelmezési segédszabálynak tekinthető. Olyan alapjogot vagy Alaptörvényben biztosított jogot tehát ez a panaszban megjelölt rendelkezés nem deklará, amelyeknek sérelmére hivatkozva alkotmányjogi panaszt lehetne benyújtani [lásd például: 3231/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [7]].
- [17] 3.2. Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Ez a feltétel a jelen ügyben benyújtott panasz vonatkozásában nem teljesült.
- [18] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a hatalommegosztás rendszerében a többi állami szervnek a bíróságok jogértelmezését – különösen, ha az értelmezés a Kúria határozatában jelenik meg – el kell ismernie [lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]].
- [19] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy alkotmányjogi panasz alapján eljárva is csak az alkotmányossági szempontokat vizsgálja, tartózkodik attól, hogy a jogszabályok értelmezésére és azok alkalmazására hivatott bíróságok tevékenységét törvényességi-jogalkalmazási kérdésekben felülbírálja. „Az a tény, hogy az eljáró bíróságok az indítványozó által irányadónak tartott értelmezéstől eltérően értelmezték az alkalmazott jogi normát, önmagában nem veti fel a támadott bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvényellenesség kételyét, és nem alapoz meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést sem” [3060/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [41]].
- [20] Az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jog sérelmét az indítványozó részben arra alapozta, hogy a bíróságok az általa helyesnek vélt jogértelmezéstől eltérően értelmezték a felhívott jogszabályokat, részben pedig arra, hogy az általa előadott érvek és megjelölt jogszabályi rendelkezések egy részét a támadott ítéletekben indokolás nélkül mellőzték.

- [21] A Kúria a kivitelezési szerződésben használt fogalmak értelmezése és egyéb tények értékelése után arra a megállapításra jutott, hogy a felek akarata egyértelműen lakóház építésére irányult, amely lakóház felépült, az indítványozó pedig e rendeltetésének megfelelően használatba vette. Ezen felül a Kúria arra is rámutatott, hogy – az indítványozó álláspontjával szemben – az épület az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzendő ingatlannak minősül. Erre vonatkozóan a felperes indítványozó által felhívott jogszabályi rendelkezéseket irrelevánsnak minősítette, mert azokat még rendszertanilag sem kellett értelmeznie az ügy eldöntése szempontjából.
- [22] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában a bírói törvényértelmezés helyességét, valamint a bíróságok által mindezekből levont következtetéseket vitatja. Az indítványozó ezen érveit az alapeljárásban is előadta, a bírósági ítéletek vizsgálatát tehát valójában nem alkotmányossági szempontból kérte, hanem azt kívánta elérni, hogy a jogszabályok értelmezése, a tények értékelése, és az abból levont következtetések tekintetében elfoglalt bírói álláspontot változtassa meg az Alkotmánybíróság.
- [23] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – arra terjed ki, hogy kiküszöbölje a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendelkezik hatáskörrel {lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}.
- [24] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének részét képező indokolt bírói döntéshez való jog tartalmát kifejtve azt az alkotmányos követelményt támasztotta a bíróságokkal szemben, hogy azok „a döntéseik alapjául szolgáló indokokat kellő részletességgel mutassák be”, fenntartva, hogy az egyedi ügy összes körülményének függvénye, hogy mikor kellően részletes az indokolás. Ez egyfelől nem jelenti azt, hogy a bíróságot a felek valamennyi érvelése tekintetében részletes indokolási kötelezettség terhelné, az azonban feltétlen elvárás, hogy a bíróság az ügy lényegi részeit a szükséges alapossággal vizsgálja meg, és erről a vizsgálatáról a határozatának indokolásában is adjon számot {lásd mindehhez: 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [31]}. A tisztességes bírói eljáráshoz való jognak és így az arra alapított alkotmányjogi panaszok nyomán történő alkotmányossági vizsgálatnak korlátját jelenti, hogy az Alkotmánybíróság nem a felülbírálatra alkalmasság szempontjából vizsgálja a bíróságok indokolási kötelezettségének teljesítését, és tartózkodik attól, hogy jogági dogmatikához tartozó kérdések helytállóságáról, illetve törvényességéről, avagy kizárólag törvényértelmezési problémáról állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]}.
- [25] A bírói indokolás terjedelmét kifogásoló indítványozói aggályok vonatkozásában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság ítéletében az irányadó jogszabályi rendelkezések és a rendelkezésre álló bizonyítékok egymásra tekintettel történő értelmezése alapján megindokolta.
- [26] Az indítvány nem tartalmaz olyan pontosan körülírt alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely felvetné a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését.
- [27] 4. Fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügyben nem merült fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, illetve alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, így az alkotmányjogi panasz az Abtv. 27. és 29. §-ában foglaltaknak nem felelt meg. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján, az 56. § (3) bekezdésére figyelemmel, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjaira tekintettel az alkotmányjogi panaszt visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/690/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3012/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

bírói kezdeményezés visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabályok alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezések tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró különvéleményével – meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény 110/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket visszautasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 53/C. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezéseket visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az Esztergomi Járásbíróság (a továbbiakban: indítványozó1.) az előtte folyamatban lévő megállapítási kereset iránti perben – a per egyidejű felfüggesztése mellett, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján – 5.P.21.052/2016/45. számú végzésével bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 110/A. §-a és a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény (a továbbiakban: Ptké.) 53/C. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a támadott jogszabályi rendelkezéseknek az Esztergomi Járásbíróság előtt az 5.P.21.052/2016. számon folyamatban lévő perben történő alkalmazása tilalmának elrendelését.
- [2] 2. Az Esztergomi Járásbíróság egy másik bírója (a továbbiakban: indítványozó2.) az előtte folyamatban lévő megállapítási kereset iránti perben – a per egyidejű felfüggesztése mellett, az Abtv. 25. § (1) bekezdése alapján – 23.P.21.104/2017/9. számú végzésével bírói kezdeményezést terjesztett az Alkotmánybíróság elé. Ebben indítványozta a Fétv. 110/A. §-a és a Ptké. 53/C. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, továbbá a támadott jogszabályi rendelkezéseknek az Esztergomi Járásbíróság előtt a 23.P.21.104/2017. számon folyamatban lévő perben történő alkalmazása tilalmának elrendelését.
- [3] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványok tárgya azonos, ezért azokat az Abtv. 58. § (2) bekezdése és az Ügyrend 34. § (1) bekezdése alapján egyesítette és egy eljárásban bírálta el.
- [4] 3. Az indítványozó1. kezdeményezése alapjául szolgáló ügyben a felperes keresetében azt kérte a bíróságtól, hogy az alperes haszonbérleti díjmódosításra irányuló nyilatkozatának érvénytelenségét állapítsa meg. A felperes szerint az alperes által kezdeményezett módosítás nem felelt meg a Fétv.-ben foglalt követelményeknek, valamint a haszonbérleti szerződésben meghatározottaknak, így az alperesnek nem volt jogosultsága arra, hogy jognyilatkozatában foglalt tartalommal kezdeményezze a haszonbérleti szerződés módosítását. A Fétv. 50/A. § (2) bekezdése szerint a földhaszonbérleti díj módosítása esetén annak mértékét igazságügyi szakértői vélemény alapján kell megállapítani, amelyet a módosításról szóló kezdeményezéshez csatolni kell. A felperes nyilatkozata szerint az alperes a módosításra irányuló kezdeményezésében nem határozta meg, hogy mire alapítja az újonnan megállapított bérleti díj mértékét. Jognyilatkozatához nem csatolt igazságügyi szakértői véleményt, ezzel megsértve a törvényben támasztott követelményt, így érvénytelen a díjmódosításra irányuló kezdeményezése. A felperes kiemelte azt a körülményt is, hogy az alperes a földhaszonbérleti díj meghatározása és módosítása során a helyben szokásos piaci árakra nem volt tekintettel. Az alperes kérte a Járásbíróságot, hogy kezdeményezze az Alkotmánybíróság eljárását, és ennek keretében a Ptké. 53/C. §-a (2) bekezdésé-

nek, valamint ezzel szoros összefüggésben a Fétv. 110/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását, továbbá a hivatkozott jogszabályi rendelkezések alkalmazásának kizárását a tárgyi perben.

- [5] Az indítványozó1. előadta, hogy a Ptké. 2014. március 15-én lépett hatályba. A per tárgyát képező haszonbérleti szerződés eredeti haszonbérbeadója a Magyar Állam képviseletében eljáró Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (a továbbiakban: NFA) volt. Tőle adásvétel útján szerezte meg az alperes az érintett ingatlanok tulajdonjogát és ezzel a 2014. március 19. napján kelt mezőgazdasági haszonbérleti szerződés haszonbérbeadói pozíciójába lépett. Az új haszonbérbeadót a szerződés alapján ugyanazon jogoknak kell illetniük és ugyanazoknak a kötelezettségeknek kell terhelniük, mint jogelődjét. Ez szolgálja a jogbiztonság követelményét. A Ptké. 53/C. §-a (2) bekezdésének érvényre juttatásával azonban a régi szerződést a jogutódlásra tekintettel új szerződésnek kell tekinteni. Megnyílik tehát az út, hogy ne a jelen szerződés megkötésekor hatályos felek által ismert anyagi jogi rendelkezések kerüljenek alkalmazásra, hanem olyan új szerződéses rendelkezések, amelyeket a felek nem ismertek, nem tudhattak előre, és amelyek tudatában talán meg sem kötötték volna a szerződést, vagy abban a diszpozitív keretein belül „levédve” egyéb rendelkezéseket foglaltak volna bele.
- [6] Az indítványozó1. szerint a bíróságnak a perben vizsgálnia kell, hogy a szerződés megkötésekor hatályos, vagy a jelenleg hatályos Fétv.-t alkalmazza-e. Ennek vizsgálata során a bíróság arra a következtetésre juthat, hogy a Ptké. 53/C. § (2) bekezdése alapján a felek szerződése jogutódlásra tekintettel új szerződésnek minősül. A Ptké. 53/C. § (2) bekezdése ezért alkotmányossági aggályokat vet fel. Jogutódlás esetében ugyanis jogfolytonosság van, nem jön létre új szerződés a felek között, csupán alanyváltozás történik. A Ptké. 53/C. § (2) bekezdése azzal, hogy a már meglévő szerződést új szerződésnek minősíti, lehetővé teszi más – a szerződés megkötésekor még hatályban nem volt – jogszabályok alkalmazását a szerződésre, ezzel ennek tartalmát megváltoztatva anélkül, hogy annak alkotmányos feltételei fennállnának. Ahogy jelen esetben lehetővé és kötelezővé teszi az Fétv. 110/A. §-ának alkalmazását, amely a Ptké. 53/C. § (2) bekezdése nélkül nem lenne alkalmazható.
- [7] Az indítványozó1. kiemelte, hogy a Fétv. 110/A. §-a mint kisegítő szabály szoros összefüggésben áll a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésével. Lényegében megismétli a Ptké. sérelmezett rendelkezését azzal, hogy szintén új szerződésnek minősíti a jogutódlással érintett szerződéseket. A Fétv. 110/A. §-át a Ptké. 53/C. § (2) bekezdése tölti meg tartalommal, mivel a Fétv. 110/A. §-a a Fétv. 50/A. §-ának olyan új szerződések kapcsán történő alkalmazhatóságát teszi lehetővé, amelyek éppen a Ptké. 53/C. § (2) bekezdése alapján jönnek létre. Az indítványozó1. szerint ezzel tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás valósult meg, amely sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, mivel az alanyváltozás időpontjában a normatív kötelezettségek a támadott jogszabályi rendelkezések alapján terhesebbek, mint a jogviszony létrehozásakor irányadó jogszabályok és ez a szerződő fél számára olyan kötelezettséget teremt, amellyel korábban nem számolhatott. A perbeli esetben a szerződésmódosítás kezdeményezésére ugyanis csak a szakértői vélemény birtokában van lehetőség, amely a korábbi szabályozáshoz képest többletkötelezettséget jelent a kezdeményezőre nézve, azaz valamely magatartásra kötelezésnek minősül. A Ptké. 53/C. § (2) bekezdése ezzel jogbizonytalanságot eredményez. Az indítványozó1. előadta, hogy a fentiek szerint Fétv. 110/A. §-ának alaptörvény-ellenessége a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésével összefüggésben és azonos érvelés alapján állapítható meg. Az indítványozó1. ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [8] 4. Az indítványozó2. kezdeményezése alapjául szolgáló ügyben a per tárgyát képező haszonbérleti szerződés eredeti haszonbérbeadója a Magyar Állam képviseletében eljáró NFA volt. Tőle adásvétel útján szerezte meg az alperes az érintett ingatlan tulajdonjogát és ezzel a 2014. március 14. napján kelt mezőgazdasági haszonbérleti szerződés haszonbérbeadói pozíciójába lépett. A perbeli esetben a bíróságnak abban a kérdésben kell elsődlegesen állást foglalnia, hogy az alperes haszonbérleti díj emelésére vonatkozó kezdeményezése érvényesnek tekinthető-e. Az alperes ugyanis nyilatkozatához nem csatolt igazságügyi szakértői véleményt, amely a korábbi szabályozás alapján nem is volt kötelessége, a jelenleg hatályos Fétv. szerint azonban már igen, megállapítható tehát, hogy a jelenleg hatályos rendelkezés többletterhet ró a haszonbérbeadóra, áll az indítványban. Az indítványozó2. szerint a bíróságnak a perben vizsgálnia kell, hogy a szerződés megkötésekor hatályos, vagy a jelenleg hatályos Fétv.-t alkalmazza-e. Ennek vizsgálata során a bíróság arra jutott, hogy a Ptké. 53/C. § (2) bekezdése alapján a felek szerződése jogutódlásra tekintettel új szerződésnek minősül. Az indítványozó2. álláspontja szerint ezzel tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás valósult meg, amely sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését. Az indítványozó2. az indítványozó1. indítványában megjelölt indokokkal egyezően, azonos érvelés és alkotmányos összefüggés alapján állította a támadott jogszabályi rendelkezések [Fétv.

110/A. §, Ptké. 53/C. § (2) bekezdés] alaptörvény-ellenességét. Az indítványozó² ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz.

- [9] 5. A bírói kezdeményezések ítélt dolognak minősülnek.
- [10] 5.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *b)* pontjában foglalt felhatalmazás alapján az Abtv. 25. § (1) bekezdés szerinti bírói kezdeményezésre felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazandó jogszabály összhangját az Alaptörvénnyel. Ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy a bírói kezdeményezések megfelelnek-e az Abtv. 25. §-a szerinti feltételeknek. Az Abtv. 25. §-a önálló címként – „Bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt” – meghatározza az ügytípusra vonatkozó különös szabályokat, amelyeket az Abtv. 51–52. §-ai az indítványra vonatkozó további formai és tartalmi feltételekkel egészítenek ki. Ezeket az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban már értelmezte {összefoglalóan lásd a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben, Indokolás [8]–[23]}. A jelen esetben a bírói kezdeményezések ezeknek a követelményeknek megfelelnek.
- [11] 5.2. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy az indítványozók kezdeményezésében foglaltak ítélt dolognak minősülnek-e.
- [12] Az Alkotmánybíróság a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozatban már vizsgálta a Fétv. 50/A. §-ának, valamint 110/A. §-ának alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésével (tiltott visszamenőleges hatályú jogalkotás) összefüggésben és az indítványozó bírók kezdeményezését elutasította.
- [13] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az indítványoknak a Fétv. 110/A. §-ának alaptörvény-ellenességét állító részében ítélt dolog áll fenn, mivel a bírói kezdeményezések az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányulnak és az indítványozó bírók az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésre és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kérik az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltétel fennállását állapította meg.
- [14] Az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll indítvány alapján, valamint a Kúria indítványára a 22/2018. (XI. 20.) AB határozatban már vizsgálta a Ptké. 53/C. § (1) és (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésével összefüggésben és az indítványozók kezdeményezését elutasította. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésén alapuló alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapította a szabályozás alaptörvény-ellenességét, és annak orvoslására az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint jogkövetkezményt alkalmazott. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a Ptké. 53/C. §-ában nem szabályozta az Alaptörvény B cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami jogbiztonság követelményének megfelelően a jogszabály rendelkezésén alapuló szerződésátruházás részletszabályait. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) szerinti szabályozással való összhang megteremtése érdekében jogalkotói feladatának 2019. március hó 31. napjáig tegyen eleget. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a jogalkotói mulasztás megállapításával és a jogalkotónak címzett felhívással megteremthető az összhang az Alaptörvény és a Ptk., valamint a Ptké. kapcsolódó rendelkezései között.
- [15] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben megállapította, hogy az indítványoknak a Ptké. 53/C. § (2) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állító részében szintén ítélt dolog áll fenn, mivel a bírói kezdeményezések az Alkotmánybíróság által érdemben már elbírált jogszabályi rendelkezés vizsgálatára irányulnak és az indítványozó bírók az Alaptörvénynek ugyanarra a rendelkezésre és azonos alkotmányos összefüggésre hivatkozva kérik az alaptörvény-ellenesség megállapítását. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 31. § (1) bekezdése szerinti törvényi feltétel fennállását állapította meg.
- [16] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az indítványokat az Abtv. 64. § *f)* pontja alapján visszautasította.
- [17] 6. Tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói indítványokat visszautasította, a támadott jogszabályi rendelkezéseknek az Esztergomi Járásbíróság előtt az 5.P.21.052/2016. számon folyamatban lévő ügyben, vala-

mint a 23.P.21.104/2017. számon folyamatban lévő ügyben való alkalmazásának kizárásáról nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye

- [18] Nem értek egyet a bírói kezdeményezések visszautasításával, mert álláspontom szerint a Ptké. 53/C. §-ával összefüggésben nem állnak fenn az ítélt dolog megállapításának törvényi feltételei.
- [19] 1. Az Fétv. 110/A. §-ával összefüggésben egyetértek az ítélt dolog megállapításával, ugyanakkor szükségesnek tartom kiemelni, hogy a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozathoz csatolt különvéleményemben foglalt álláspontot fenntartom, és úgy gondolom, hogy a támadott szabályozás sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmát, ezért az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére tekintettel alaptörvény-ellenes.
- [20] A 3278/2017. (XI. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményemben rámutattam, hogy az Alkotmánybíróság számos döntésében foglalkozott a jogbiztonsággal és a jogbiztonság részét képező visszaható hatályú jogalkotás tilalmával. E szerint „a jogállamiság egyik legfontosabb alkotóeleme a jogbiztonság, amely – egyebek között – megköveteli, hogy a jogalanyoknak meglegyen a tényleges lehetőségük arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz tudják igazítani, ennek érdekében a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre nézve ne állapítsanak meg kötelezettséget, illetőleg valamely magatartást visszamenőleges hatállyal ne minősítsenek jogellenesnek” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}. A visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmába ütközés vizsgálatánál az Alkotmánybíróság főszabályként abból a tételből indult ki, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszaható hatályú jogalkotás tilalmába ütközőnek, „ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezései – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell” {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [88]; 10/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [15]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat, Indokolás [106]; 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [23]}. Ugyanakkor a jogbiztonságból fakadó visszaható hatályú jogalkotás tilalma nem feltétlen és kizárólag a jogalanyok helyzetét elnehezítő (*ad malam partem*) jogalkotásra irányadó, továbbá a tilalom nem terjed ki a jogszabályok módosíthatóságának időbeli korlátaira sem {16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [32]}.
- [21] Álláspontom szerint a hivatkozott alkotmányossági szempontok alapján a Fétv. 110/A. §-a sérti a visszamenőleges hatályú jogalkotást, ugyanakkor ezt a kérdést ebben az ügyben – figyelemmel az ítélt dolog Abtv. 31. § (1) bekezdésében foglalt törvényi feltételeire – nem lehetett vizsgálni.
- [22] 2. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az ítélt dolog törvényi feltételeit a Ptké. 53/C. §-a vonatkozásában is megállapította. Ezzel a megállapítással nem értek egyet.
- [23] Álláspontom szerint az Abtv. 31. § (1) bekezdésében foglalt szabályozás tartalma, hogy az alaptörvény-ellenesség megállapítására irányuló bírói kezdeményezésnek akkor nincs helye, ha bírói kezdeményezés alapján az Alkotmánybíróság adott alkotmányjogi összefüggés tárgyában már döntött, és az indítvány ugyanazon jogszabályi rendelkezésre és Alaptörvényben biztosított jogra, valamint azonos alkotmányjogi összefüggésre hivatkozik. Álláspontom szerint az adott ügyben az utóbbi feltétel nem teljesül, mert az indítványozó által hivatkozott alkotmányjogi összefüggés különbözik a 22/2018. (XI. 20) AB határozatban vizsgált alkotmányossági kérdéstől.

- [24] Az Alkotmánybíróság a 22/2018. (XI. 20.) AB határozatban a Ptké. 53/C. § bekezdésének alaptörvény-ellenességét ugyan a jogbiztonság követelményével [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] összefüggésben vizsgálta, de az Abtv. 46. § (1) bekezdésén alapuló jogkövetkezményt a normavilágosság sérelme miatt állapította meg. A jelen ügyben azonban az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmét a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalma miatt (is) állítják.
- [25] Véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az érdemi vizsgálatot a visszamenőleges hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben le kellett volna folytatni. Ennek során a 3278/2017. (XI. 2.) AB határozathoz fűzött különvéleményben hivatkozott alkotmányossági szempontoknak megfelelően értékelnie kellett volna, hogy az indítványban hivatkozott alaptörvény-ellenesség valóban fennáll-e.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Czirne Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1277/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2013/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.V.20.022/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Mezőkövesd Város Önkormányzata (3400 Mezőkövesd, Mátyás király utca 112.), Mezőkeresztes Város Önkormányzata (3441 Mezőkeresztes, Dózsa György utca 30.) és Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata (3525 Miskolc, Városház tér 8.) (a továbbiakban: indítványozók) képviselőjében dr. Györgyi Piroska Sarolta ügyvéd (1055 Budapest, Nagy Ignác utca 16. II/2.) terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnál.
- [2] Az indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasz keretében kérték a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.022/2017/7. számú ítélete alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozók álláspontja szerint a Kúria ítélete sérti az Alaptörvény I. cikkét, XIII. cikkét, 24. cikkét, 25. cikkét, 28. és 38. cikkeit.
- [3] Mezőkövesd és Mezőkeresztes önkormányzata 2007-ben pályázatot írt ki a kezelésükben lévő, használaton kívüli reptér bérbe- vagy használatba adása iránt. A pályázatot egy reptérfejlesztésben, illetve működtetésben tapasztalt kft. nyerte el. Az érintett ingatlanok az egyes állami vagyona tartozó ingatlanok ingyenes önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 2245/2007. (XII. 23.) Korm. határozat alapján önkormányzati tulajdonba kerültek, úgy, hogy a két városi önkormányzat mellett Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzatát is érintette a tulajdonszerzés. A pályázatot ez utóbbi önkormányzat is elfogadta, így 2008. április 30-án a három önkormányzat – száz év határozott időre szóló – bérleti szerződést kötött a nyertes kft.-vel. (a továbbiakban: bérlő), melyben a bérlő vállalta, hogy az ingatlanon fejlesztéseket fog végrehajtani, melynek eredményeképp létrehoz egy nemzetközi kereskedelmi repteret és működteti azt. A bérlő továbbá vállalta, hogy a működéshez szükséges valamennyi engedélyt beszerzi, a bérbeadó önkormányzatok pedig hozzájárultak, hogy a bérlő saját költségére és veszélyére a bérleményt átépíthesse, azon felépítményt létesíthesse, az ehhez szükséges hatósági engedélyeket pedig saját költségén köteles beszerezni.
- [4] A bérlő már a szerződés aláírását megelőzően 2008 januárjában megkezdte az előkészítő munkálatokat, így – többek között – vállalkozási szerződést kötött a repülőtér le- és felszállópályájának állapotfelmérési munkálataira, illetve árajánlatokat kért a repülőtér építéséhez, felújításához szükséges szakvélemények, térképek, talajmechanikai vizsgálatok elkészítésére, valamint egyes felújítási munkák elvégzésére.
- [5] Az érintett önkormányzatok a reptér létrehozatala érdekében módosították településrendezési terveiket. Ennek során az illetékes erdészeti igazgatóság 2008 júliusában arról tájékoztatta őket, hogy az ingatlant körbevevő erdőterület igénybevétele, termelésből kivonása csak az erdészeti hatóság engedélyével lehetséges. A termelésből kivonásra azonban csak akkor kerülhet sor, ha új erdőterületet létesítenek, illetve ennek költségét megfizetik. Miskolc Megyei Jogú Város Önkormányzata az erdészeti hatóságtól a tulajdonában lévő ingatlanon fellelhető erdőterület felhasználásához elvi engedélyt kért. A hatóság eljárását a környezeti hatásvizsgálati eljárás befejezéséig felfüggesztette. Mezőkeresztes Város Önkormányzata pedig a repülőtér területén lévő erdőterület termelésből való kivonását kérte az erdészeti hatóságtól, amely eljárását a Nemzeti Közlekedési Hatóság döntésének meghozataláig felfüggesztette. Az erdőterület termelésből való kivonásához ugyanis szükség lett volna arra, hogy a közlekedési hatóság engedélyezze a repülőtér létesítését.
- [6] A felek 2009-ben több alkalommal is egyeztettek az erdőterületek termelésből való kivonásáról, illetve arról, hogy annak költségeit kinek kell állnia. A bérlő írásbeli javaslatot tett, ami arra irányult, hogy a költségek átvállalása fejében az önkormányzatok a 2008–2009. évekre járó bérleti díjat csökkentik, további erdőterületek kivonása esetén pedig a költségeket az aktuális bérleti díjba számítják be a felek. A bérbeadói oldalon a 2008. évi

díjcsökkentést elutasították, attól azonban nem zárkoztak el, hogy a szerződés módosításával rendezzék a kérdést. A felek között megegyezés nem született. Ennek következtében a bérlő nem hajtott végre fejlesztést az ingatlanon és bérleti díjat sem fizetett. A bérlő a díjfizetést arra hivatkozva tagadta meg, hogy az ingatlanon régészeti lelőhely, illetve erdő található, amelyek egyenként is gátolják, illetve ellehetetlenítik a repülőtér fejlesztésének megkezdését.

- [7] Az indítványozók a bérleti szerződést rendkívüli felmondással felmondták, tekintettel arra, hogy a bérlő többszöri felszólításukra sem fizette meg az esedékes bérleti díjat. A bérlő vitatta a rendkívüli felmondás jogszerűségét, mivel álláspontja szerint az indítványozók hibás teljesítése miatt (mivel az erdőtelepítéssel terhelt telken semmilyen beruházás nem kezdhető meg) nem illeti meg őket a bérleti díj, hiszen emiatt nem tudott fejlesztéseket végrehajtani az ingatlanon (amely a rendeltetésszerű használatra nem alkalmas).
- [8] Az indítványozók fizetési meghagyásos eljárást kezdeményeztek, amely a bérlő ellentmondása folytán perré alakult.
- [9] A perben az indítványozók a bérleti díj és a szerződésben kikötött késedelmi kamat megfizetését kérték. A bérlő a felperes indítványozók keresetének elutasítását kérte, arra hivatkozva, hogy az indítványozók nem tájékoztatták arról, hogy az ingatlanon erdőterületek találhatóak, ráadásul épp ott, ahol a legcélszerűbb lenne az ingatlanfejlesztéseket végrehajtani.
- [10] A Debreceni Törvényszék 9.G.40.160/2014/39. számú ítéletében az indítványozók mint bérbeadók (felperesek) által előterjesztett bérleti díj megfizetése iránti keresetnek helyt adott, a bérlő (alperes) által előterjesztett viszontkeresetet elutasította, és a bérlőt a bérleti díj megfizetésére kötelezte. A bíróság ítéletének indokolásában előadta, hogy az indítványozók nem szavatolták azt, hogy a bérlemény a jelen állapotában alkalmas repülőtér építésére, továbbá arra sem vállaltak kötelezettséget és felelősséget, hogy a hatósági engedélyek mindenféle nehézség nélkül beszerezhetőek. Ráadásul a szerződés szerint az engedélyek beszerzése és az ezzel kapcsolatos költségek a bérlőt terheltek. A bérlő azt sem tudta bizonyítani, hogy számára a problémát nem a költségek magas volta okozta, hanem az, hogy tényszerűen nem volt lehetőség a repülőtér megvalósításához szükséges földterület kivonására az erdő művelési ág alól.
- [11] A másodfokon eljáró Debreceni Ítéltábla Gfv. IV.30227/2016/17. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletét részben helybenhagyta, de a változtatásra csak a költségek tekintetében került sor.
- [12] A Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.V.20.022/2017/7. számú ítéletében a jogerős ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatta, mind a keresetet, mind a viszontkeresetet elutasította. A Kúria ítéletének indokolásában egyrészt azt állapította meg, hogy az indítványozók hibásan teljesítettek, mivel a bérlemény nem volt alkalmas a szerződésben meghatározott funkció kialakítására, így ezért őket a bérleti díj nem illeti meg, másrészt azt, hogy a bérlő által előterjesztett ellenkérelem a kötelező tartalmi kellékek hiánya miatt érdemben nem vizsgálható.
- [13] Az indítványozók álláspontja szerint a Kúria ítélete két okból is sérti a tulajdonhoz való jogukat: egyrészt jogszerűnek minősítette azt a helyzetet, amely szerint az indítványozók tulajdonában álló bérleményt a bérlők évekig ingyenesen birtokolhatták, használhatták és hasznosíthatták; másrészt olyan többletkötelezettségeket (engedélyek beszerzése, ingatlan állapotáról való tájékoztatás) rótt a tulajdonosokra, amely túllép a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályain. A tulajdonjogi sérelem egyben az I. cikkel [annak (4) bekezdésével] is ellentétes, hiszen az azt is jelenti, hogy a Kúria nem tartotta tiszteletben az indítványozók alapjogát. Ráadásul az indítványozók tulajdonjogi sérelmüket a nemzeti vagyonkezelés Alaptörvényben rögzített alapelveivel [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése] is ellentétesnek vélték.
- [14] A Kúria ítélete megsértette az Alaptörvény 25. cikkét is [annak (3) bekezdését], hiszen eltért korábbi gyakorlattól, ezzel megtörve a jogegységet, amelynek biztosítása a Kúria feladata.
- [15] Az Alaptörvény 28. cikke is sérült az indítványozók szerint, mert a Kúria jogértelmezése sérti a jó erkölcsöt, mivel annak eredményeképp a bérlő kétszeresen is gazdagodott: egyrészt nem kell bérleti díjat fizetnie, másrészt az albérlőitől díjat szed az általa ingyenesen használt bérlemény bérbeadása révén.
- [16] 2. Az Alkotmánybírósághoz 2018. július 17-én érkezett beadványukban az indítványozók kérték alkotmányjogi panaszuk soron kívüli elbírálását, arra tekintettel, hogy a kifogásolt kúriai ítélet kapcsán öt különböző bírósági eljárás van folyamatban a bérleménnyel összefüggésben. Az indítványozók szerint „tulajdonjoguk veszélybe került”, mivel a bérlő a perbeli ingatlanok tekintetében tulajdonjogi igényt jelentett be. A kérdéses ingatlanok a nemzeti vagyon tárgyai, így azok magántulajdonba kerülése ellehetetleníti azoknak a közösség hasznosítását is.

- [17] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [18] 3.1. Az Abtv. 27. § a) pontjai és ezzel összhangban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy alkotmányjogi panasz kezdeményezésére olyan bírói döntéssel szemben van lehetőség, amely Alaptörvényben biztosított jogot sért, vagyis alkotmányjogi panaszt az Alaptörvényben biztosított jog sérelmére lehet alapítani. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványnak az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdése, a 25. cikk (3) bekezdése, 28. cikke és 38. cikke (1) bekezdése sérelmére alapított részei fenti feltételnek nem felelnek meg, mert azok nem az indítványozók Alaptörvényben biztosított alapjogait tartalmazzák.
- [19] 3.2. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban már csak azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasznak az Alaptörvény XIII. cikkére alapozott eleme megfelel-e az Abtv. 29. §-ában megfogalmazott további feltételeknek, azaz felveti-e a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy tartalmaz-e alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.
- [20] 3.3. Az Alkotmánybíróság a befogadhatóság e törvényi feltételével összefüggésben elsőként arra emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Vagyis az Alkotmánybíróság a bírói döntések felülvizsgálata során is az Alaptörvényben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e ezeket a bizonyítékokat és érveket, illetve a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetés megalapozott-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; legutóbb megerősítette: 3249/2018. (VII. 11.) AB végzés, Indokolás [12]}.
- [21] Az indítványozók az Alaptörvény XIII. cikkének sérelmét ugyanakkor a Kúria ítélkező tevékenységében, a bizonyítékok bírói mérlegelésében, illetve az alkalmazott jogszabályok értelmezésben látták. Álláspontjuk szerint, a Kúria nem mérlegelte megfelelően, hogy a tulajdonjoghoz fűződő és a szerződéses kötelezettségeiknek az indítványozók eleget tettek-e. Figyelmen kívül hagyta továbbá azt is, hogy bár a hatályos jogszabály szerint az ingatlan tulajdonosa lett volna jogosult kezdeményezni az engedélyeztetési eljárást, az nem a tulajdonos, hanem a bérló érdekében állt.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozók alkotmányjogi panasa valójában a bírósági ítélet felülbírálatára irányult. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítványozók panasa nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdésekre vonatkozott, a Kúria döntésével szembeni kifogásokat fogalmazott meg, illetve tényállás-megállapítását, jogértelmezését, jogalkalmazását vonta kritika alá, és a támadott ítéletben foglalt döntést magát, továbbá annak rájuk nézve hátrányos voltát tekintette alapjogi sérelemnek. Önmagában azonban az a körülmény, hogy az indítványozók nem értenek egyet a Kúria döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntés alaptörvény-ellenességének alátámasztására. Ezért az indítvány e vonatkozásban nem veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét {3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]}. Az Alkotmánybíróság emellett az alkotmányjogi panaszban felvetett kérdést jelen ügyben nem értékelte olyan alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként sem, amely érdemi alkotmánybírósági eljárásra okot adhatna {elsőként lásd: 3111/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [3], legutóbb megerősítette: 3186/2018. (VI. 8.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz befogadhatósági vizsgálatának eredményeként így arra a következtetésre jutott, hogy az alkotmányjogi panasz részben nem felel meg az Abtv. 27. § a) pontjában és az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában, részben pedig az Abtv. 29. §-ában foglalt befogadhatósági feltételeknek.

- [24] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) és h) pontjai alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1741/2017.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3014/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 318. § (1) bekezdése és a 394/H. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Fővárosi Törvényszék 57.Pkf.635.776/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője (D&G Dobos Gerlai és Társai Ügyvédi Iroda, 1052 Budapest, Deák Ferenc tér 3. II. emelet, eljáró ügyvéd: dr. Dobos Máté Ede ügyvéd) útján terjesztett elő alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján, amelyben az Alaptörvény XV. cikkének (1) és (2) bekezdéseire, valamint a XXVIII. cikkének (1) bekezdésére hivatkozva kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 318. § (1) bekezdése, valamint a 394/H. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és az adott ügyben való alkalmazásának kizárását.
- [2] Kérte továbbá az indítványozó – ugyancsak az Alaptörvény XV. cikkének (1) és (2) bekezdéseire, valamint a XXVIII. cikkének (1) bekezdésére hivatkozással – az Abtv. 27. §-a alapján a Budai Központi Kerületi Bíróság 11.P.XII.21.635/2017/3. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 57.Pkf.635.776/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is.
- [3] 1.1. A Budai Központi Kerületi Bíróság 11.P.XII.21.635/2017/3. számú végzésével az indítványozó mint felperes kártérítés iránt indított perében a pert megszüntette. Végzése indokolásában a bíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelmére a közjegyző az alperessel szemben fizetési meghagyást bocsátott ki, amely eljárás az alperes ellentmondása folytán perré alakult, ezért a közjegyző végzésével felhívta az indítványozót, hogy tényelőadásait és bizonyítékait 15 napon belül – permegszüntetés terhe mellett – terjessze elő, valamint a peres eljárás illetékét rója le. Az indítványozó e felhívást 2017. április 11-én vette kézhez és beadványát határidőben előterjesztette, azonban a kereseti illetéket csak a törvényi határidő letelte után 2017. április 28. napján fizette meg. A bíróság végzésének indokolása szerint az illetéknek a 15 napos törvényi határidőn belül megfizetésre, azaz – elektronikus kapcsolattartás esetén – jóváírásra kell kerülnie. Mivel az indítványozó illetékfizetési kötelezettségének határidőn belül nem tett eleget, a bíróság a régi Pp. 315. § (1) bekezdésében meghatározott pert a régi Pp. 318. § (1) bekezdése alapján eljárva megszüntette.
- [4] 1.2. Az indítványozó fellebbezésében arra hivatkozott, hogy egyértelmű szabályozás hiányában a régi Pp. 321/A. § (2) bekezdése és a 394/H. § (5) bekezdése alapján a bíróság a beadvány érkezését követő három munkanapon belül nem hívhatja fel a felet az illetékfizetés hiánya miatt hiánypótlásra és nem utasíthatja el a jogi képviselővel eljáró fél keresetlevelét. A Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság az 57.Pkf.635.776/2017/3. számú végzésével az elsőfokú bíróság végzését helybenhagyta. A másodfokú bíróság végzésének indokolásában rámutatott arra, hogy a szóban forgó eljárás nem keresetlevéllel, hanem fizetési meghagyással indult, ezért nincs helye hiánypótlásnak, így a régi Pp. 95. § (3) bekezdése egyáltalán nem alkalmazható, ahogyan – ugyanerre tekintettel – a régi Pp. 124. § (2) bekezdés c) pontja sem, ezért a régi Pp. 394/H. § (5) bekezdése szerinti három munkanapos határidő az eljárás illetékének a peres eljárás illetékére való kiegészítésére nem lehet irányadó. Végül a másodfokú bíróság végzésében megjegyezte, hogy a fél a mulasztását – annak jogszabályban írt feltételei fennállása esetén – igazolással orvosolhatta volna, azonban az indítványozó igazolási kérelmet nem terjesztett elő.

- [5] 2. Az indítványozó – főtktári felhívást követően kiegészített és egységes szerkezetbe foglalt – alkotmányjogi panaszában indítványozta egyrészt a régi Pp. 318. § (1) bekezdése, valamint a 394/H. § (5) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását, és alkalmazásának kizárását, másrészt a Budai Központi Kerületi Bíróság 11.P.XII.21.635/2017/3. számú végzése és a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság 57.Pkf.635.776/2017/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [6] Az indítványozó panaszában előadta, hogy a fizetési meghagyásos eljárásban a közjegyzőnek a kötelezetti elmentmondásról szóló értesítő végzését 2017. április 11. napján vette kézhez, keresetlevelét 2017. április 26. napján terjesztette elő, majd az ezt követő napon – az elsőfokú bíróság rendszerüzenete alapján – 2017. április 27. napján elindította az átutalást az illeték megfizetésére, amely 2017. április 28. napján került jóváírásra az elsőfokú bíróság számláján. Az indítványozó az elsőfokú bíróság régi Pp. 318. § (1) bekezdésére alapított, az eljárást megszüntető végzése kézhezvételét követően igazolási kérelmet terjesztett elő, melyet az elsőfokú bíróság elutasított, majd a másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék elutasította az elsőfokú bíróság permegszüntető végzésével szemben előterjesztett indítványozói fellebbezést.
- [7] 2.1. Az indítványozó álláspontja szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet eredményez az, hogy a jogalkotó elmulasztotta kiterjeszteni a régi Pp. 394/H. § (5) bekezdésének alkalmazását a régi Pp. 318. § (1) bekezdésére, továbbá ellentmondás áll fenn a régi Pp. 318. §-ának a tizenöt napos határidőt megállapító rendelkezése és a régi Pp. 321/A. §-ának az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó előírása között. Mindez – indítványozói álláspont szerint – azáltal sérti az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseit, valamint a XXVIII. cikkének (1) bekezdését, hogy az indítványozó mint jogi képviselővel eljáró és ennek okán elektronikus kapcsolattartásra kötelezett fél hátrányos helyzetbe kerül azon felekkel szemben, akik nyilatkozataikat még papír alapon tehetik meg és illetékfizetési kötelezettségüket az illetékbélyeg beadványra történő felragasztásával teljesíthetik, mert utóbbiaknak ténylegesen tizenöt nap áll rendelkezésre a beadvány benyújtására. Az elektronikus eljárásra kötelezettek az indítványozó szerint nem tudják a keresetlevéllel egyidejűleg megfizetni az illetéket, hiszen arra csak azt követően nyílik lehetőség, hogy a bíróság visszaigazolást (ún.: ÜKM üzenetet) küld a beküldött dokumentumok bíróság általi érkeztetéséről, így ténylegesen a gyakorlatban a beadvány előterjesztésére csak tizenkét, legfeljebb tizenhárom nap áll rendelkezésre. Kifejtette továbbá az indítványozó azt is, hogy az eljárási illetékek megfizetésének és a megfizetés ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 44/2004. (XII. 20.) PM rendelet 6/A. § (3) bekezdése szerint az elektronikus úton eljáró fél az illetéket vagy az Elektronikus Fizetési és Elszámolási Rendszeren keresztül, vagy a Kincstárnál vezetett illetékbevételei számlára történő átutalással fizetheti meg, mindkét esetben meg kell azonban adni az ÜKM azonosító számot, ennek megérkezése előtt fizetésre nincs mód. Ezért az indítványozó érvelése szerint a jogalkotó „lehetetlen” követelményt állított fel, amely elkerülhető lett volna azzal, ha a régi Pp. 318. § (1) bekezdése a tényállás-előadási és bizonyíték-előterjesztési kötelezettségre nem tizenöt, hanem tizenkét napos határidőt állapít meg, vagy azzal is, ha a régi Pp. 394/H. § (5) bekezdésének szövegezése a régi Pp. 318. § (1) bekezdése szerinti permegszüntetés három munkanapon belüli alkalmazhatóságát kizárta volna.
- [8] 2.2. Az indítványozó a bírósági végzések alaptörvény-ellenességét is állította az Abtv. 27. §-a alapján, az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseire, valamint a XXVIII. cikkének (1) bekezdésére hivatkozva. Érvelésének lényege szerint önmagában még a régi Pp. hivatkozott rendelkezéseinek ellentmondásosságából sem következett volna feltétlenül a bíróságok azon téves és megszorító jogértelmezése, mely a konkrét ügyben meghíúsította az indítványozó kérelmének érdemi elbírálását. Álláspontja szerint a bírósági jogértelmezés két-három nappal lerövidítette az elektronikus kapcsolattartásra kötelezett fél számára biztosított tizenöt napos tényállás-előterjesztési határidőt, sőt, véleménye szerint még a tizenkettedik napon történő előterjesztés esetén is előfordulhat a késedelem, és az, hogy az illeték a fél önhibáján kívüli okból csak a tizenhatodik napon, azaz határidőn túl érkezik be a bíróságokhoz. Az indítványozó szerint ez a fajta értelmezés egyértelműen megkülönbözteti és hátrányos helyzetbe hozza az elektronikus kapcsolattartásra kötelezettet a „papír alapon” eljáró féllel szemben. Hivatkozott az indítványozó az alkotmányjogi panaszban a bírósági végzések másolatának csatolásával arra is, hogy egy hasonló ügyben a Battonyai Járásbíróság a fizetési meghagyásos eljárásból perré alakult eljárásban először idéző végzést hozott, majd az illetékfizetés elkészsége miatt – ugyanazon okból, mint a tárgyi ügyben eljáró bíróság – a pert megszüntette. Ezt követően az indítványozó jogi képviselője tartalmát tekintve a jelen ügyben előterjesztettellel megegyező tartalmú igazolási kérelmet terjesztett elő, melynek a Battonyai Járásbíróság helyt adott és ismételten idéző végzést bocsátott ki. Az indítványozói álláspont szerint, bár

a szabályozás nem egyértelmű, de a régi Pp. 394/H. § (5) bekezdése mégis rendezi a kérdést és a bíróság a beadvány érkezését követő három munkanapon belül nem hívhatja fel a felet hiánypótlásra és nem utasíthatja el a keresetlevelet az illetékfizetési kötelezettség teljesítésének hiányára hivatkozva. Végül az indítványozó kifogásolta az elsőfokú bíróság végzésének indokolásában foglalt azon álláspontot, miszerint az illetékfizetési kötelezettség elektronikus kapcsolattartás esetén a jóváírással tekinthető teljesítettnek, úgyszintén azt is, hogy a másodfokú bíróság valótlanul állította, miszerint nem terjesztett elő igazolási kérelmet.

- [9] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdéseiben meghatározottak alapján mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság tanácsban eljárva elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és 27. §-a szerinti indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság további feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz felvesse a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést tartalmazzon. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását.
- [10] 3.1. Az indítványozó a Fővárosi Törvényszék mint másodfokú bíróság végzését 2017. november 10-én vette át, az alkotmányjogi panaszt 2018. január 3-án – az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint megállapított határidőn belül – nyújtotta be. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezéseket, a sérelmezett jogszabályi rendelkezéseket [a régi Pp. 318. § (1) bekezdését és a 394/H. § (5) bekezdését] és bírói döntéseket, az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, és az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét.
- [11] Az alkotmányjogi panasz tartalmazza az állított alaptörvény-ellenesség indokolását, valamint kifejezett kérelmet a támadott jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazásának kizárására, úgyszintén tartalmazza a sérelmezett végzések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványt is. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszban támadott bírói döntések alapjául szolgáló eljárásban felperes volt, a bírósági eljárásban az általa alaptörvény-ellenesnek állított jogszabályi rendelkezéseket a bíróságok még alkalmazták, így az indítványozó érintettsége megállapítható, ahogyan az is, hogy jogorvoslati lehetőségét kimerítette.
- [12] 3.2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére való hivatkozása kapcsán – saját megfogalmazása szerint is –, valójában nem a régi Pp. támadott rendelkezései alaptörvény-ellenességét indokolta, hanem egymásra tekintettel történő alkalmazásuk kizártságát sérelmezte és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állított, nevezetesen azt, hogy a jogalkotó elmulasztotta kiterjeszteni a régi Pp. 394/H. § (5) bekezdésének alkalmazási körét a régi Pp. 318. § (1) bekezdésére.
- [13] Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy figyelemmel az Abtv. 46. § (1) bekezdésében foglaltakra, az alkotmányjogi panaszban indítványozott jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló kérelem előterjesztésére az indítványozónak nincs jogosultsága, miután arra – a törvényes feltételek fennállása esetén – az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során hivatalból jogosult. Bár az indítványozói jogosultság hiánya önmagában is az alkotmányjogi panasz befogadásának törvényi akadályát képezi, az Alkotmánybíróság indokoltan tartja, hogy rámutasson arra, miszerint a jogi képviselővel eljáró indítványozó a támadott jogszabályi rendelkezések ismeretében tette meg intézkedéseit.
- [14] 3.3. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszában kifogásolta az ügyében eljáró bíróságoknak a régi Pp. szabályaira vonatkozó törvényértelmezését és az eltérő bírósági joggyakorlatot is. Az Alkotmánybíróság ezúton is hangsúlyozza, hogy következetes gyakorlata szerint „[a] bírósági joggyakorlat egységének biztosítása sem az Alkotmánybíróság, hanem a bíróságok, kiemelten pedig a Kúria feladata [Alaptörvény 26. cikk (3) bekezdése, bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény III. fejezete], ezt az Alkotmánybíróság a jogbiztonságra és az alapjogokra figyelemmel sem vonhatja magához. A jogszabályokat a bíróságok értelmezik, az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör azonban nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan (állítólagos) jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, mely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszk-

rimináció tilalma nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbíróság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el” {3325/2012. (XI. 12.) AB végzés; Indokolás [14]}.

- [15] Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az indítványozó jelen ügyben is kizárólag a bíróságokra tartozó törvényértelmezési kérdésben kívánta a támadott végzéseket felülbíráltatni, amely bírói döntések azonban a másodfokú bíróság végzésének indokolásában az igazolási kérelemre vonatkozó tévedés ellenére sem vetették fel az alaptörvény-ellenesség gyanúját, ahogyan az indítványban foglaltak sem értékelhetők alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként.
- [16] 4. Az Alkotmánybíróság mindezeket figyelembe véve megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 51. § (1) bekezdésében és az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételnek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és c) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/393/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3015/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 122. § *k)* pontja, 129. § (1)–(3) bekezdései, 136. § *b)* pontja; a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 26. § (1)–(2) bekezdései, 39. § (1) bekezdés *f)* pontja, 39. § (2) bekezdés *g)* pontja, 39. § (3) bekezdés *g)* pontja, 44. § (2) bekezdés *k)* pontja; a Szegedi Fegyház és Börtön Háziarendjének III/2. pont „[...]” (a fogvatartottak birtokában tartható tárgyakat a 7. számú melléklet tartalmazza) [...]” szövegrésze, III/2/2. pont „[...]” olyan tárgyat tart magánál, amely jogszabály rendelkezése, valamint a házirend alapján nem lehet birtokában” szövegrésze és 7. melléklete, továbbá a Szegedi Törvényszék 5.Bvf.27/2018/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Btv.) és a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) egyes rendelkezései, valamint a Szegedi Fegyház és Börtön Háziarendjének (a továbbiakban: Háziarend) III/2. és III/2/2. pontjai meghatározott szövegrésze és 7. melléklete ellen. Az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszban kérte továbbá a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.1494/2017/2. számú, illetve a Szegedi Törvényszék 5.Bvf.27/2018/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] Az indítványozó a Fővárosi Bíróság ítéletével kiszabott és a Legfelsőbb Bíróság ítéletével helybenhagyott és jogerős életfogytig tartó szabadságvesztését tölti a Szegedi Fegyház és Börtönben.
- [3] 1.1. Az indítványozóval szemben a büntetés-végrehajtási intézetben fegyelmi eljárás indult, mert olyan műszaki és ruházati cikkeket tartott a birtokában, amelyeket a Háziarend nem tett lehetővé számára. A fegyelmi hatóság 2017. szeptember 5-én hozott másodfokú határozatában ezért jogerősen feddés fegyelmi fenyegetésben részesítette.
- [4] Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Háziarend „III/2. Viselkedési szabályok” című fejezetének a „[...]” (a fogvatartottak birtokában tartható tárgyakat a 7. számú melléklet tartalmazza) [...]” szövegrésze, valamint a „III/2/2. A fegyelmi eljárás és a fenyegetések” című fejezetének az „[...]” olyan tárgyat tart magánál, amely jogszabály rendelkezése, valamint a házirend alapján nem lehet birtokában” szövegrésze, továbbá a 7. melléklete ellen. Az indítványozó szerint a Háziarend, valamint szoros összefüggés folytán a Btv. 122. § *k)* pontja, 129. § (1)–(3) bekezdései, 136. § *b)* pontja, továbbá az IM rendelet 26. § (1)–(2) bekezdései, 39. § (1) bekezdés *f)* pontja, 39. § (2) bekezdés *g)* pontja, 39. § (3) bekezdés *g)* pontja, 44. § (2) bekezdés *k)* pontja sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jogát és az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdését (alapjogok korlátozása). Álláspontja szerint az alapjogok törvényi korlátozásának követelménye miatt a fogvatartottak birtokában tartható tárgyakat törvényi szinten, a Btv.-ben kell meghatározni, a tulajdonhoz való jog további korlátozását az intézeti házirend rendelkezései nem valósíthatják meg. Úgy véli az indítványozó, hogy ezen követelmények a Háziarend támadott szabályai vonatkozásában nem teljesülnek, így annak kifogásolt rendelkezései alaptörvény-ellenesek.
- [5] Az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított beadványát kiegészítette. A 2018. március 29-én érkezett indítvány-kiegészítésben hangsúlyozta, hogy álláspontja sze-

rint a Házirend az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható és ezért annak vizsgálatára kiterjed az Alkotmánybíróság hatásköre. Úgy vélte, hogy az általa felsorolt jogszabályi felhatalmazó rendelkezéseket a kifogásolt Házirend töltötte meg tartalommal, amelyet – a becsatolt iratokból megállapíthatóan – 2017. augusztus 1-től vezettek be, így annak „hatályba lépésétől” számítva 180 nap a panasz benyújtásáig nem telt el.

- [6] 1.2. Az indítványozó az alkotmányjogi panasz eljárásban egy további, az Abtv. 27. §-ára alapított kérelmet is benyújtott. Abban a Szegedi Törvényszék 5.Bvf.27/2018/2. számú végzése, valamint a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.1494/2017/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését indítványozta.
- [7] Ennek előzményeül az szolgált, hogy az indítványozó a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportjához fordult azzal, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényre (a továbbiakban: régi Btk.) tekintettel a folyamatban lévő életfogytig tartó szabadságvesztés büntetése végrehajthatóságának az elévülését állapítsa meg. Az elsőfokú bíróság a kérelmet elutasította. A határozat indokolása szerint a folyamatban lévő szabadságvesztés minden egyes letöltött napja félbeszakítja a végrehajthatóság elévülését, az elévülési idő a fogvatartás folyamatban léte alatt nem telik, így nincs helye az elévülés megállapításának. A másodfokon eljáró Szegedi Törvényszék 5.Bvf.27/2018/2. számú végzésével az elsőfokú végzést helybenhagyta. A bíróság az indokolásban rögzítette, hogy a végrehajtás folyamatban léte alatt a büntetés végrehajthatósága nem évülhet el. Kifejtette továbbá, hogy az indítványozó büntetésére a Bvtv. 28. § (4) bekezdés d) pontja irányadó, amely rendelkezés kizárja az életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajthatóságának az elévülését.
- [8] Az indítványozó a bírói döntésben foglalt értelmezéssel nem értett egyet. Álláspontja szerint a támadott bírósági végzések alaptörvény-ellenesek, tekintettel arra, hogy őt a régi Btk. alapján ítélték el, és a régi Btk. 67. § (1) bekezdése alapján a büntetés végrehajthatósága életfogytig tartó szabadságvesztés esetén 20 év alatt évül. Értelmezése szerint a végrehajthatóság elévülési ideje a folyamatban lévő szabadságvesztés büntetés alatt is folyik, ennek következtében pedig az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésének a végrehajthatósága 2021. április 19-én megszűnik, és ezen a napon szabadulnia kellene. Annak következtében azonban, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajthatósága a Bvtv. új rendelkezése alapján nem évül el, csak a büntetését kiszabó ítéletben meghatározott idő elteltével, 2023. szeptember 10-én szabadulhat, amely rá nézve terhesebb helyzetet jelent.
- [9] Az indítványozó a bírósági határozatok alaptörvény-ellenességének a megállapításán túl kérte, hogy az Abtv. 28. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság térjen át az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti eljárásra, vagyis a bírósági végzések alapjául szolgáló jogszabályok vizsgálatára is. Releváns rendelkezésként hivatkozott az indítványozó a Bvtv. 436. § (1) bekezdésére, amely szerint a régi Btk. alapján kiszabott büntetéseket is a Bvtv. szerint kell végrehajtani. Megítélése szerint ez a követelmény azt eredményezi, hogy a Bvtv. 28. § (4) bekezdésének d) pontja az ő szabadságvesztésére is irányadó, vagyis a rendelkezést visszamenőleges hatállyal kell alkalmazni. Az pedig, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetése végrehajthatósága nem évül el, rá nézve egyértelműen terhesebb helyzetet eredményez. Álláspontja szerint a kérelme alapján hozott bírósági végzések – amelyek ezen jogszabályi környezetnek megfelelőek –, sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében, a IV. cikk (1) bekezdésében, a XV. cikk (1) bekezdésében, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt rendelkezéseket.
- [10] Mindezekre tekintettel kérte az indítványozó, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. §-a alapján állapítson meg a Bvtv. 28. § (4) bekezdés d) pontja tekintetében jogalkotói mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, mert a jogalkotó nem zárta ki az adott rendelkezés visszamenőleges hatályú alkalmazását.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként az indítványnak az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított részét vizsgálta meg.
- [12] 2.1. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti eljárás feltétele, hogy a jogsérelem – bírói döntés nélkül – közvetlenül az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán bekövetkezett.
- [13] Az Abtv. 37. § (2) bekezdése felhatalmazza az Alkotmánybíróságot, hogy alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja a közjogi szervezetszabályozó eszközöknek az Alaptörvénnyel, illetve nemzetközi szerződéssel való összhangját.
- [14] Ezen kritériumok teljesülésével összefüggésben az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az indítványozó kifogásaiban nevesített intézeti házirend közjogi szervezetszabályozó eszköznek minősül-e.

- [15] Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése értelmében „[j]ogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.”
- [16] Az Alaptörvény T) cikkében foglaltak végrehajtására az Országgyűlés megalkotta a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényt (a továbbiakban: Jat.), amelynek hatálya az 1. § értelmében a) a jogszabályokra, valamint b) a normatív határozatra és normatív utasításra (a továbbiakban együtt: közjogi szervezetszabályozó eszköz) terjed ki. A Jat. VI. fejezete (Jat. 23–24. §) tartalmazza a közjogi szervezetszabályozó eszközök felsorolását. Az indítványozó hivatkozik arra, hogy az „állami irányítás egyéb jogi eszközeire” is kiterjed az Alkotmánybíróság hatásköre. A Jat. 24. §-ához fűzött indokolás szerint a törvény a szocialista jogfelfogásból örökölt „állami irányítás egyéb jogi eszközei” kifejezést a „közjogi szervezetszabályozó eszköz” kifejezéssel váltja fel. A Jat. 23. § (4) bekezdés c) pontja alapján normatív utasításban szabályozhatja – egyebek mellett, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv kivételével – a központi államigazgatási szerv vezetője a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.
- [17] A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés h) pontja szerint központi államigazgatási szerv a rendvédelmi szerv is. A rendelkezés (5) bekezdés d) pontja pedig a büntetés-végrehajtási szervezetet is rendvédelmi szervként nevesíti.
- [18] A fentiek értelmében a büntetés-végrehajtási szervezet vezetője közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátására jogosult.
- [19] Az egyik ilyen közjogi szervezetszabályozó eszköz, a büntetés-végrehajtási szervezet belső szabályozási tevékenységéről szóló 2/2013. (IX. 13.) BVOP utasítás a Jat. 23. § (4) bekezdés c) pontja szerinti felhatalmazás alapján rendelkezik a büntetés-végrehajtási szervek működésével kapcsolatos belső szabályozó eszközök és a közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítésének, kiadásának és módosításának rendjéről. A 2. pont rögzíti, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a) normatív utasítást (a továbbiakban: utasítás) és b) normatív tartalommal nem rendelkező szakutasítást adhat ki. A 3. pont értelmében a büntetés-végrehajtási intézetek, intézmények vezetői normatív tartalommal nem rendelkező intézkedés, valamint a szervezeti és működési szabályzatukban meghatározott belső szabályozó eszköz kiadására jogosultak. Az 5. pont alapján a belső szabályozó eszköz jogszabállyal vagy közjogi szervezetszabályozó eszközzel ellentétes rendelkezést nem tartalmazhat. A Szegedi Fegyház és Börtön Háziarendjét a 2017. augusztus 1-től hatályos 30528-3-99/2017. intézetparancsnoki intézkedés melléklete tartalmazza.
- [20] A fentiek értelmében a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka nem jogosult a Jat. szerinti közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátására, és az általa intézetparancsnoki intézkedésben rögzített háziarend nem minősül közjogi szervezetszabályozó eszköznek. Ennek következtében az Alkotmánybíróság hatásköre nem terjed ki az intézeti háziarend szabályainak az alkotmányossági szempontú felülvizsgálatára.
- [21] 2.2. Az indítványozó a Háziarend rendelkezései mellett a Bvtv. 122. § k) pontja, 129. § (1)–(3) bekezdései, 136. § b) pontja, továbbá az IM rendelet 26. § (1)–(2) bekezdései, 39. § (1) bekezdés f) pontja, 39. § (2) bekezdés g) pontja, 39. § (3) bekezdés g) pontja, 44. § (2) bekezdés k) pontja alaptörvény-ellenességét is állította. Az Alkotmánybíróság a továbbiakban azt vizsgálta, hogy az alkotmányjogi panasz ezen elemei tekintetében megfelel-e a befogadhatóság feltételeinek.
- [22] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. A Bvtv. és az IM rendelet támadott rendelkezései 2015. január 1-jén léptek hatályba és azóta nem módosultak. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszát ugyanakkor csak 2018. január 26-án nyújtotta be, vagyis 1122 nappal a támadott jogszabályok hatálybalépése után. Ennek következtében az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panasz részben a benyújtásra nyitva álló határidő elmulasztása miatt nem felel meg a befogadhatóság feltételeinek.
- [23] 3. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz Abtv. 27. §-a alapján benyújtott elemei tekintetében is vizsgálta, hogy teljesülnek-e a befogadhatóságra vonatkozó kritériumok.
- [24] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve.

A támadott végzést a kézbesítési ív szerint az indítványozó 2018. január 26-án vette át. A panasz 2018. március 20-án érkezett az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy a panasz határidőben érkezett.

- [25] 3.2. Az indítvány eleget tesz az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek, mert tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (az Abtv. 27. §) és az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B] cikk (1) bekezdés, IV. cikk (1) bekezdés, XV. cikk (1) bekezdés, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdés]. Meghatározza továbbá az Alkotmánybíróság által vizsgálandó konkrét bírói végzést, és kifejezett kérelmet fogalmaz meg a megsemmisítésére.
- [26] Az alkotmányjogi panasz ugyanakkor az Abtv. alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze. Ebből fakadóan alkotmányjogi panasz csak valamely Alaptörvényben biztosított jog megsértésére alapítható.
- [27] Az indítvány hivatkozik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, azon belül a jogbiztonság sérelmére. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére csak két esetben alapítható alkotmányjogi panasz: a kellő felkészülési idő hiánya, illetve a visszaható hatály tilalma miatt [3012/2017. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [25]]. Az indítványozó panaszában a visszaható hatály tilalmának a megsértésére hivatkozott, így indítványa a határozott kérelemre vonatkozó követelményeknek ebben a vonatkozásban is eleget tett.
- [28] 3.3. Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében alkotmányjogi panasszal az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés ellen lehet élni. Az Alkotmánybíróság ezért megvizsgálta, hogy a támadott bírósági határozatok az ügy érdemében hozott döntésnek vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek tekinthetők-e.
- [29] Az indítványozó azon kérelme tárgyában, amely az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetése végrehajthatóságának az elévülésére irányult, első fokon a Szegedi Törvényszék Büntetés-végrehajtási Csoportja 3.Bv.1494/2017/2. számon, majd másodfokon a Szegedi Törvényszék 5.Bvf.27/2018/2. számon hozott végzést. Az indítványozó az alaptörvény-ellenesség megállapítását mindkét végzésre kiterjedően kérte. Kétséget kizáróan megállapítható ugyanakkor, hogy az elsőfokú végzés nem tekinthető sem az ügy érdemében hozott, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek, így az elsőfokú végzés vizsgálatának az alkotmányjogi panasz eljárásban nem volt helye.
- [30] Az Alkotmánybíróság ezért a továbbiakban azt értékelte, hogy a másodfokú határozat alkotmánybírósági vizsgálat tárgya lehet-e.
- [31] Több határozatában rögzítette már az Alkotmánybíróság, hogy a büntetőeljárásokkal összefüggésben mely határozatokat tekinti az ügyek érdemében hozott és a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek. Értelmezésében az Abtv. 27. § első fordulata szerinti érdemi döntés, így alkotmányjogi panasz tárgya lehet a büntetőeljárásban hozott döntések közül a vád tartalmi elbírálásáról, illetve a büntetőjogi felelősségről szóló határozat, azaz az ügydöntő határozatok közül a bűnösséget megállapító és a felmentő ítélet. Az ügydöntő végzések – a tárgyalás mellőzésével hozott végzés és az eljárást megszüntető végzés – nem tekinthetők az Abtv. szerinti érdemi döntésnek, azonban ezek a határozatok is vizsgálhatók alkotmányjogi panasz keretében, mert megfeleltethetők az Abtv. 27. § második fordulatának, a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek [3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [20]–[21]].
- [32] Az alapul szolgáló esetben a kifogásolt jogerős bírósági határozat ugyanakkor nem büntetőeljárásban, hanem büntetés-végrehajtási ügyben született, amelyet az indítványozó a szabadságvesztés büntetés végrehajthatósága elévülésének a megállapítása érdekében indított. Az elévülés bekövetkezése miatt a végrehajthatóság kizártságát a büntetés-végrehajtási bíró a Bvtv. 70. §-a alapján állapíthatja meg. Ennek megfelelően a konkrét esetben sajátos értelmezést kívánt az Abtv. 27. §-a szerinti fordulatok tartalma.
- [33] Az Alkotmánybíróság az e körben lefolytatott értelmezési tevékenység eredményeként megállapította, hogy a szabadságvesztés büntetés végrehajthatósága elévülésének a megállapítása érdekében indított eljárásban a bíróság jogerős végzése, amely a kérelmező elévülés megállapítása iránti kérelmét első fokon elutasító végzést helyben hagyja, az ügy érdemében hozott bírósági határozatnak minősül. Abban az esetben ugyanis, ha az indítványozó kérelmének a bíróság helyt adott volna és megállapította volna a büntetés végrehajthatóságának a kizártságát, nem lett volna helye a szabadságvesztése további végrehajtásának. Az adott bírósági határozat tehát a kérelmezőnek a büntetés végrehajtása alóli mentesülését eredményezhette volna, ezért az adott

büntetés-végrehajtási ügy érdemében hozott döntésnek kellett tekinteni. Ezért helye volt ezen bírósági határozat Alkotmánybíróság általi vizsgálatának.

- [34] 3.4. A befogadási feltételek vizsgálata keretében megállapította az Alkotmánybíróság azt is, hogy az alkotmányjogi panasznak alapul szolgáló bírósági határozat az indítványozóra vonatkozó döntést tartalmaz, így az indítványozó az Abtv. 27. §-a értelmében értelemszerűen érintettnek, és ennek következtében a panasz előterjesztésére jogosultnak volt tekinthető.
- [35] Az Abtv. 27. § b) pontjában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz továbbá akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette vagy a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy az indítványozó rendkívüli perorvoslatot nem vett igénybe. Az Ügyrend 32. § (1) bekezdése szerint ugyanakkor az Abtv. 27. § b) pontjában foglalt jogorvoslati lehetőség kimerítésének kötelezettsége nem vonatkozik a felülvizsgálatra mint rendkívüli jogorvoslatra. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy az indítvány a befogadáshoz szükséges ezen feltételnek is eleget tett.
- [36] 4. Az Abtv. 29. §-a alapján az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának további feltétele, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását [3/2013. (II. 14.) AB határozat, Indokolás [30], illetve 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]]. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [37] Az indítványozó álláspontja szerint az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszában támadott bírósági határozat azért alaptörvény-ellenes, mert az eljáró bíróságok helytelenül értelmezték az életfogytig tartó szabadságvesztés elévülésének a szabályait. Véleménye szerint a szabadságvesztés letöltése folyamán a büntetés végrehajthatóságának az elévüléséhez szükséges időtartam telik.
- [38] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az eljáró bíróságok a határozatok indokolásában egyértelműen kifejezték, hogy az indítványozó esetében a büntetés végrehajthatóságának az elévülése akkor merülhetne fel, ha a régi Btk. 67. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt 20 év már a szabadságvesztés letöltésének a megkezdése előtt letelt volna bármilyen, az elévülést félbeszakító intézkedés bekövetkezése nélkül. Az elévülést azonban félbeszakította a szabadságvesztés foganatba vétele és mindaddig nem kezdődik újra, amíg az indítványozó a büntetését tölti.
- [39] Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy a jogszabályokat a bíróságok értelmezik, és az Alkotmánybíróság csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki. Ez a jogkör nem teremthet alapot arra, hogy minden olyan esetben beavatkozzon a bíróságok tevékenységébe, amikor olyan – vélt vagy valós – jogszabálysértő jogalkalmazásra került sor, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható [pl. 3147/2016. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [23], 3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]].
- [40] Jelen ügyben – tekintettel az egyértelmű jogszabályi rendelkezésekre és azok értelmezésére – az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett indokok között nem talált olyat, amely a támadott bírósági határozatok tekintetében az alaptörvény-ellenesség kételyét vetné fel vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést alapozna meg, így ebben a vonatkozásban érdemi vizsgálat lefolytatását nem tartotta indokoltnak.
- [41] 5. Az indítványozó azt is kérte az Alkotmánybíróságtól, hogy az Abtv. 28. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörében járjon el, és tegye vizsgálat tárgyává – a Bvtv. 436. § (1) bekezdésére tekintettel – a Bvtv. 28. § (4) bekezdését, amely a régi Btk.-ban foglalt 20 éves elévülés helyett az életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajthatóságának el nem évülését rögzíti. Az indítványozó álláspontja szerint ugyanis a támadott jogszabályi rendelkezés nem áll összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikkének (4) bekezdésével, mert egy rá nézve hátrányosabb büntető rendelkezés visszamenőleges alkalmazását írja elő.
- [42] Kérte továbbá, hogy az Alkotmánybíróság az Abtv. 46. §-a alapján állapítsa meg, hogy a jogalkotó mulasztása alaptörvény-ellenességet idézett elő, mert nem alkotott olyan rendelkezéseket, amelyek kizárják a Bvtv. 28. § (4) bekezdés d) pontjának a kötelező visszamenőleges alkalmazását.
- [43] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban az Abtv. 26. §-a szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját érintő vizsgálatot is lefolytathat. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 28. § (1) bekezdése

- szerinti vizsgálat kezdeményezésére az indítványozó nem jogosult, a felhívott rendelkezés alapján ugyanis arról az Alkotmánybíróság kivételesen, hivatalból eljárva dönthet {3254/2015. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [11]}.
- [44] Az Alkotmánybíróság a jogszabály vizsgálatára történő áttérést a konkrét esetben azért nem tartotta indokoltnak, mert az indítványozó vonatkozásában az alapjogi sérelem lehetősége fel sem merült. Jelen ügyben ugyanis az életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajthatóságának az elévülésére irányadó szabályozás tartalma akkor lehetne releváns, ha az indítványozó a büntetését valamely okból nem töltene (pl. szökés vagy hatósági intézkedés hiányában). Mivel azonban az indítványozó a saját bevallása szerint is az adott büntetés hatálya alatt áll, a szabadságvesztését a büntetés-végrehajtási intézetben jelenleg is végrehajtják, a Bvtv. támadott rendelkezése és az indítványozó által vélt sérelem között alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés nem áll fenn. Ezen összefüggés hiányában pedig az eljárások közötti áttérés lehetőségét megteremtő jogszabályi rendelkezés alkalmazását az Alkotmánybíróság nem találta indokoltnak.
- [45] Megjegyzi ezenkívül az Alkotmánybíróság, hogy az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdései a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállapítását nem önálló eljárásként, hanem az Alkotmánybíróság által hatáskörei gyakorlása során alkalmazható jogkövetkezményként szabályozza. Ebből következik, hogy mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának a megállapítására irányuló indítvány előterjesztésére – az Abtv. hatálybalépése, 2012. január 1-je óta – nincs jogszabályi lehetőség {legutóbb pl.: 3320/2017. (XI. 30.), Indokolás, eredetileg: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [62]}.
- [46] A kifejtett indokok alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 26. (2) bekezdésére alapított alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének *d)* és *f)* pontjai, az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/143/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 2016/2019. (I. 7.) AB VÉGZÉSE

alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

1. Az Alkotmánybíróság a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 136. § (2) bekezdése és a 136/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.
2. Az Alkotmánybíróság a Kúria Pfv.IV.20.601/2017/5. számú ítélete alaptörvény-ellenessége megállapítása és megsemmisítése iránti alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője, dr. Palotás Csongor ügyvéd (Palotás Csongor Ügyvédi Iroda, 1082 Budapest, Üllői út 54–56.) útján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyben az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésére hivatkozva kérte a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 136. § (2) bekezdése, valamint a régi Pp. 136/A. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és az adott ügyben való alkalmazásának kizárását.
- [3] Kérte továbbá az indítványozó – ugyancsak az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésére hivatkozással – az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában a Kúria Pfv.IV.20.601/2017/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [4] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege az ügyben előterjesztett beadvány és a bíróságok által hozott határozatok alapján az alábbiakban összegezhető.
- [5] 1.2. Az indítványozó ellen személyiségi jogsértések miatt indult perben (alapügy) az illetékes törvényszék idéző végzése „nem kereste”, ideiglenes intézkedés tárgyában hozott végzése „ismeretlen”, újabb idéző végzése „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza a bíróságra. A bíróság felhívására a felperes a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala általi igazolást nyújtott be, amely szerint az alperes bejelentett lakcíme megváltozott – az időpontok összehasonlítása alapján – már a keresetlevél előterjesztése előtt.
- [6] A „nem kereste” jelzésre hivatkozással az elsőfokú bíróság az indítványozóval szemben bírósági meghagyást bocsátott ki, amelyet tartalmazó jegyzőkönyvet már a felperes által a tárgyaláson bejelentett helyes címre kézbesített, ahonnan az is „nem kereste” jelzéssel érkezett vissza. Nem tértivevényes postai levélben értesítette a bíróság az indítványozót a bírósági meghagyás kibocsátásáról. A felperes bírósági meghagyás kiegészítése iránt kérelmet terjesztett elő. A bíróság tárgyalást tűzött ki, amelyen az indítványozó szabályszerű idézés ellenére nem jelent meg. A bírósági meghagyás ellen az indítványozó nem élt ellentmondással, így az jogerőre emelkedett. Az indítványozó később többször nyújtott be kérelmet a kézbesítési vélelem megdöntése iránt, sikertelenül.
- [7] 1.3. Az indítványozó ezt követően az alapperben első fokon eljáró törvényszék ellen kártérítés iránt indított keresetet a per tisztességes lefolytatásának és észszerű befejezése követelményeinek sérelme miatt. A törvényszék a keresetet elutasította. Az Ítéletábra az elsőfokú ítéletet hatályában fenntartotta, a Kúria Pfv.IV.20.601/2017/5. számú ítéletével pedig a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [8] A Kúria ítéletében megállapította miszerint a kártérítés megállapításának egyik konjunktív előfeltétele a régi Pp. 2. §-ra alapozott igény esetében, hogy a sérelem jogorvoslati eljárásban ne legyen orvosolható. A Kúria egyetértett a jogerős ítélettel abban, hogy az ellentmondás a bírósági meghagyás vonatkozásában érdemi jogorvoslatnak minősül, hiszen amennyiben határidőben ellentmondás érkezik a régi Pp. 136/A. § (1) bekezdése alapján

a bírósági meghagyást kibocsátó bíróság a per tárgyalására új hatánapot tűz ki, amely során lehetőség nyílik az alperes érdemi előadásainak megtételére, illetve a bizonyításra is. Önmagában az a körülmény, hogy a régi Pp. 136. § (2) bekezdése szerint az elmulasztott első tárgyalás költségében az alperest pernyertességétől függetlenül marasztalni kell, illetve az, hogy az ellentmondás illetékét a másik félre áthárítani nem lehet, az ellentmondást nem teszi nem hatékony jogorvoslattá.

- [9] A Kúria megállapította, hogy a bírósági meghagyással szemben az alapvető jogorvoslati eszköz éppen az ellentmondás előterjesztése. Az erre vonatkozó jogorvoslati kioktatást tartalmazó bírósági meghagyást a felperes az ezúttal pontosan megjelölt lakcímén szabályszerű kézbesítési kísérlet ellenére sem vette át, továbbá a kézbesítésről szóló külön értesítést sem vette figyelembe. Nincs adat arra sem, hogy a nyitva álló határidő elmulasztása miatt a felperes akár egészségügyi, akár egyéb okra hivatkozással igazolási kérelemmel élt volna (rég Pp. 106–110. §). Megállapíthatónak minősítette a Kúria, hogy az ellentmondás mint jogorvoslat előterjesztése az indítványozónak mint felperesnek felróható okból maradt el. A felperes ezen mulasztásait nem teszi semmissé az sem, hogy a bírósági meghagyás – amelyet a felperes egyébként át sem vett – nem tartalmazta, hogy az ellentmondással meg nem támadott meghagyás a jogerős ítélettel azonos hatályú.
- [10] 2. Az indítványozó ezt követően terjesztett elő alkotmányjogi panaszt, amelyben az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján kérte a régi Pp. 136. § (2) bekezdése, valamint a régi Pp. 136/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását és az adott ügyben való alkalmazásának kizárását, továbbá az Abtv. 27. §-a alapján a Kúria Pfv.IV.20.601/2017/5. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [11] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott határozat és jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésével és 28. cikkével.
- [12] Az indítványozó az Abtv. 26. § (1) bekezdésére való hivatkozása kapcsán kifejtette, hogy álláspontja szerint a régi Pp. 136. § (2) bekezdésnek és 136/A. § (1) bekezdésének az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző alaptörvény-ellenessége egyrészt abból fakad, hogy az ellenmondással a bírósági meghagyás jogszerűsége nem vitatható (nem támadható), és ennek folytán – a bírósági meghagyás elleni fellebbezés, illetve jogorvoslati eljárás lehetőségének hiányában – megdönthetetlen vélelem keletkezik arra nézve, hogy a bírósági meghagyás jogszerű még akkor is, ha a bírósági meghagyás kibocsátásának törvényes előfeltételei részben vagy egészben hiányoznak, és/vagy a kibocsátott bírósági meghagyás lényeges alaki/tartalmi hibában, hiányosságban szenved.
- [13] Másrészt – ugyancsak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon – a régi Pp. 136/A. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenes azért is, mert a bírósági meghagyás joghatálya (jogi sorsa) az ellentmondás előterjesztését követően bizonytalan, ugyanis a régi Pp. 136/A. § (1) bekezdése – példának okáért az ideiglenes intézkedések esetében alkalmazandó régi Pp. 156. § (8) bekezdésétől eltérően – nem rendelkezik arról, hogy a bírósági meghagyás az ellenmondás nyomán hatályát veszíti, vagy a bírósági meghagyást hatályon kívül kell helyezni. Az ellentmondással érintett bírósági meghagyás hatályáról kizárólag a régi Pp. 136/A. § (4) bekezdése rendelkezik, méghozzá akként, hogy a bíróság a korábbi meghagyást hatályában fenntartja, ha az alperes az ellentmondás alapján kitűzött újabb hatánapot is elmulasztja, és írásban érdemi ellenkérelmet (rég Pp. 139. §) nem terjesztett elő. Minthogy hatályában fenntartani a hatályon kívül helyezett bírósági meghagyást nem lehet (hatályában fenntartani csak az egyébként is hatályos bírósági meghagyást lehet), a hatályon kívül helyezett bírósági meghagyás hatálya legfeljebb feléledhet.
- [14] 3. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 50. § (1) bekezdése és az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján tanácsban jár el az ügyben.
- [15] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról dönt. A tanács vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit. A befogadás visszautasítása esetén a tanács rövidített indokolással ellátott végzést hoz, amelyben megjelöli a visszautasítás indokát.
- [16] 3.1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az alkotmányjogi panasz benyújtására – az Abtv. 26. § (1) bekezdésére és 27. §-ára hivatkozással – a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül van lehetőség. Az Abtv. 53. § (2) bekezdése értelmében pedig az alkotmányjogi panasz iránti indítványt – a 26. § (2) bekezdése szerinti eset kivételével – az ügyben első fokon eljáró bíróságnál kell az Alkotmánybírósághoz címezve benyújtani.

- [17] A Kúria Pfv.IV.20.601/2017/5. számú ítéletét az indítványozó perbeli jogi képviselője 2018. május 8. napján vette át, míg alkotmányjogi panaszát 2018. július 2-án postai úton nyújtotta be, az ügyben első fokon eljáró bírósághoz. Az indítványozó tehát az alkotmányjogi panaszt a Kúria Pfv.IV.20.601/2017/5. számú ítéletével szemben a törvényi határidőn belül terjesztette elő.
- [18] Az indítványozó jogi képviselője a Magyar Ügyvédi Kamara nyilvántartásában aktív ügyvédként szerepel és az Alkotmánybíróság előtti eljárásra vonatkozó meghatalmazását csatolta az alkotmányjogi panaszhoz.
- [19] Az indítványozó a bírósági eljárásban félként részt vett, így érintettsége a támadott határozattal összefüggésben megállapítható. Az indítvány az Abtv. 26. § (1) bekezdés b) pontjának és 27. § b) pontjának is eleget tesz, mivel az indítványozó a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.
- [20] 3.2. Az Abtv. 52. § (1) bekezdése szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia, ennek feltételeit az 52. § (1b) bekezdése részletezi. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme e feltételeknek csak részben felel meg.
- [21] Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, rögzíti az Alaptörvényben biztosított jog vélt sérelmének lényegét és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Megjelöli a sérelmezett jogszabályi rendelkezést és bírói döntést továbbá kifejezett kérelmet terjeszt elő a bírói döntés megsemmisítésére.
- [22] Az Alkotmánybíróság megállapítja, indítványozó alkotmányjogi panaszában szereplő, megsértettnek állított alaptörvényi rendelkezések egyike – a 28. cikk – nem minősül az Alaptörvényben biztosított jognak.
- [23] 4. Az Alkotmánybíróság a XXVIII. cikk (1) bekezdése tekintetében vizsgálta az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényben előírt további feltételeinek való megfelelést. Vizsgálata során a következőket állapította meg.
- [24] 4.1. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be.
- [25] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az indítványozó által állított, a bírósági meghagyásra vonatkozó eljárás támadott szabályai által, az Alaptörvényben biztosított jogának az esetleges sérelme nyilvánvalóan nem a törvényi határidőn belül alkotmányjogi panasszal támadott kúriai ítélet meghozatala során következett be.
- [26] A Kúria a bírósági meghagyásnak egy korábbi, jogerősen lezárult perben történt kibocsátását már nem vizsgálhatta felül, azt hatályon kívül nem helyezhette. A Kúria az indítványozó által támadott határozatában tehát e rendelkezéseknek a korábbi perben (alapper) történt alkalmazása miatt indított, az indítványozó kártérítés iránti keresete tárgyában hozott jogerős ítélet felülvizsgálatát végezte el.
- [27] Az Alkotmánybíróság korábbi végzésében foglaltakhoz hasonlóan rámutat, hogy a régi Pp. vitatott szabályainak az indítványozói állítás szerinti esetleges alapjog-sérelemhez vezető alkalmazására nem az indítvánnyal támadott peres eljárásban, hanem az azt megelőzően folytatott eljárásban került sor, ezért jelen alkotmánybírósági eljárásban a normavizsgálatnak „az egyedi ügyben való alkalmazásra” vonatkozó feltétele hiányzik {vö: 3337/2018. (X. 26.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [28] 4.2. Az indítványozó az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszában kifogásolta, hogy ügyében – megítélése szerint – a bírósági meghagyás kibocsátásának egyetlen törvényi előfeltétele sem állt fenn, ezért a bírósági kibocsátása jogszabálysértő volt.
- [29] Az indítványozó továbbá kiemelte, hogy a bírósági meghagyás elleni ellentmondás ezen túlmenően csak a bírósági meghagyás jogerőre emelkedését és végrehajthatóvá válását gátolja meg, ugyanakkor arra alkalmatlan, hogy a fenti – a tisztességes eljárás követelményével ellentétes – jogsérelmeket orvosolja. Hivatkozott továbbá a fizetési meghagyásra vonatkozó rendelkezéseknek a bírósági meghagyástól eltérő voltára, különösen a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 32. § (1) bekezdésére.
- [30] Az indítványozó vitatta az ügyében eljáró bíróságoknak a régi Pp. szabályaira vonatkozó törvényértelmezését, és az ez alapján hozott kúriai ítéletet.
- [31] Az indítványozó szerint az alapeljárás és a panaszban támadott bírósági ítélet a tisztességes eljáráshoz való joga sérelméhez vezet. Nézete szerint esetében a régi Pp. 136. § (2) bekezdése szerinti bírósági meghagyás kibocsátásának egyetlen törvényi feltétele sem állt fenn. Az pedig, hogy a régi Pp. támadott rendelkezései megdönthe-

tetlen vélelmet állítanak fel a bírósági meghagyás jogszerűségéről, álláspontja szerint alaptalan, mert előfordulhat, hogy a meghagyás – ahogy esetében is – a törvényi előfeltételek ellenére került kibocsátásra, amelynek jogszerűsége a régi Pp. 136/A. § (1) bekezdése szerinti ellentmondással nem vitatható, ezért az ellentmondás nem is tekinthető valódi jogorvoslatnak. Ennek ellenére az eljáró bíróságok arra hivatkozva utasították el kártérítési keresetét, mert nem élt ellentmondással, így jogorvoslati lehetőségeit felróható módon nem merítette ki.

- [32] Az Abtv. 27. §-a értelmében alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező egyéb döntés az indítványozó – Alaptörvényben biztosított – jogát sérti [a) pont].
- [33] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár az indítványozó kifejtette, hogy az álláspontja szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírói eljáráshoz való joga sérelmet szenvedett, a kúriai ítélet vonatkozásában érvei tartalmilag törvényességi kérdéseket érintenek.
- [34] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz indítvány akkor fogadható be, ha az abban kifejtettek a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet támasztanak alá, vagy ha alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vetnek fel. Az Alkotmánybíróság e körben megállapította, hogy az indítvány nem felel meg ezeknek a követelményeknek. Az indítványozó ugyanis egyértelműen az ügyében eljáró bíróságok jogértelmezését tartotta alaptörvény-ellenesnek.
- [35] „Önmagában az a körülmény, hogy az indítványozó nem ért egyet a bíróságok döntésével és annak indokolásával, nem elégséges érv a támadott döntések alaptörvény-ellenességének alátámasztására. Ezért az indítvány nem veti fel a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kételyét” {3179/2016. (IX. 26.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [36] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. A bírósági döntéseket – az Alaptörvény felhatalmazása alapján – az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálata során.
- [37] Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján a vizsgált ügyben megállapította azt, hogy az indítványozó a támadott határozatok törvényességi szempontú felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntést törvényességi szempontból nem vizsgálhatja felül.
- [38] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az indítványozó az alkotmányjogi panaszban nem állított olyan pontosan körülírt, releváns alkotmányjogi érvekkel alátámasztott alaptörvény-ellenességet, amelyet alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként lehetne értékelni, vagy amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet vetne fel, ami a panasz befogadását és érdemi elbírálását indokoltá tenné.
- [39] Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (1) bekezdésében, valamint 29. §-ában foglaltak, illetve az Ügyrend 30. § (2) bekezdésének a) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2018. december 17.

Dr. Horváth Attila s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Balsai István s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1201/2018.

• • •

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG NORMATÍV HATÁROZATAI, VALAMINT AZ EGYÉB SZERVEZETI, MŰKÖDÉSI ÉS SZEMÉLYI ÜGYEKBEN HOZOTT HATÁROZATAI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG ELNÖKÉNEK 4/2018. (XII. 19.) ELNÖKI UTASÍTÁSA

egyesbírók kijelöléséről

Az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 11. §-a alapján, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 55. § (5) bekezdésben meghatározott eljárásban eljáró egyesbíróként 2019. január 1-től 2019. március 31-ig terjedő időtartamra – saját kérésükre, ismételten – *dr. Czine Ágnes* és *dr. Juhász Imre* alkotmánybírókat jelölöm ki.

Budapest, 2018. december 19.

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



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 hozzáférhetők az Alkotmánybíróság honlapján: www.alkotmanybirosag.hu

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtárgyára
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