



# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATAI

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HIVATALOS LAPJA

## TARTALOM

5/2017. (III. 10.) AB határozat	a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról .....	274
6/2017. (III. 10.) AB határozat	a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról .....	288
3045/2017. (III. 20.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	298
3046/2017. (III. 20.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	309
3047/2017. (III. 20.) AB határozat	alkotmányjogi panasz elutasításáról .....	316
3048/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	325
3049/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	329
3050/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	332
3051/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	335
3052/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	338
3053/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	341
3054/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	346
3055/2017. (III. 20.) AB végzés	végzés kijavításáról.....	349
3056/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	350
3057/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	354
3058/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	356
3059/2017. (III. 20.) AB végzés	alkotmányjogi panasz visszautasításáról .....	360

# AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TELJES ÜLÉSÉNEK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 5/2017. (III. 10.) AB HATÁROZATA

a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről, valamint a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdésével kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Sulyok Tamás, dr. Salamon László és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Czine Ágnes*, illetve *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú határozata – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésébe foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme miatt – alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.

2. Az Alkotmánybíróság megállapítja: a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 33. § (1) bekezdése alkalmazásában az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy az ott meghatározott határidő leteltét követően szankció nem szabható ki.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

[1] 1. A panaszos jogi személyiséggel rendelkező gazdasági társaság (a továbbiakban: indítványozó kft.) – jogi képviselője (Dr. Kocsomba Nelli Ügyvédi Iroda, eljáró ügyvéd dr. Kocsomba Nelli, cím: 1143 Budapest, Gizella út 42–44.) útján – az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott másodfokú közigazgatási határozat, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.

[2] 2. Az indítványozó kft. cérnagyártással foglalkozik, a cérnagyártás során keletkező szennyvizet pedig több vízvezeték vezet a közcsatornába. A kibocsátott szennyvíz szennyezettségének mérésére a cég nincs kötelezve, önellenőrzést pedig nem vállalt, így az ellenőrzést a Fővárosi Csatornázási Művek (a továbbiakban: FCsM) végzi. 2012. december 18-án egy ilyen ellenőrzés keretében az FCsM azt állapította meg, hogy a kibocsátott

szennyvíz túllépi a vízszennyező anyagok kibocsátásaira vonatkozó határértékekről és alkalmazásuk egyes szabályairól szóló 28/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet (a továbbiakban: KvVM rend.) 4. mellékletének 18. sorában foglalt mennyiséget, a szennyvíz összes sótartalma ugyanis a határték szerinti 2 500 mg/l értéket 6 504 mg/l-rel meghaladta, azaz a kibocsátott szennyvíz összesen 9 004 mg sót tartalmazott literenként. Az FCsM a mérés eredményéről 2013. január 16-án tájékoztatta az indítványozót, amely azt tudomásul vette. Az FCsM arra is felhívta a figyelmet, hogy a számítás tájékoztató jellegű, az a kft. 2011. évi szennyvíz-kibocsátási adatainak felhasználásával készült, de a 2013. évi tényleges adatok fényében annak végeredménye a tájékoztatásban foglalttól eltérhet. A panaszosnál a következő mérésre 2013. március 4-én került sor, melynek során a szennyezés már küszöbérték alatti volt. Ennek alapján az FCsM megállapította, hogy a szennyezéssel érintett időszaknak a 2013. év vonatkozásában – a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Fvr.) 2. számú melléklet 2/1.2.7.1 pontja értelmében – a következő mérésig eltelt időszakot, vagyis a 2013. január 1. és 2013. március 3. közötti időszakot kell tekinteni. Mivel a kft. üzemében csak hétköznap van munkavégzés, így az erre az időszakra eső 43 munkanapot kell szennyezéssel érintett időszaknak tekinteni. Az FCsM ennek alapján az Fvr. 33. § (1) bekezdésében meghatározott csatornabírság kiszabására tett javaslatot a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségnek. E javaslatot 2014. február 18-án tette meg, a javaslatához ugyanis szüksége volt a későbbi panaszos 2013. évi teljes vízfogyasztásának adataira, mivel a csatornabírságot átalányként, az összes évi vízfogyasztás alapján, annak meghatározott arányában kellett kiszabni. Az FCsM végül 8 845 777 Ft csatornabírság kiszabására tett javaslatot, az elsőfokú közigazgatási hatóság pedig e javaslat alapján ilyen összegben szabta ki a csatornabírságot a panaszossal szemben. Az elsőfokú hatóság, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség jogutódjaként eljáró Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság azonban ezt 35100-1169-2/2015.ált. számú határozatával csak jelentős késéssel, 2015. február 17-én tette meg, azaz az FCsM javaslata és a bírság kiszabása között csaknem egy év telt el. E határozattal szemben az indítványozó fellebbezett, azonban a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú, 2015. április 14-én meghozott határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, megállapítva, hogy az elsőfokú hatóság szakmailag megalapozottan és jogszerűen járt el.

- [3] A másodfokú közigazgatási határozattal szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, elsődlegesen az alperes határozatának az elsőfokú hatóság határozataira is kiterjedő hatályon kívül helyezését, másodlagosan az alperesi határozat megváltoztatását kérve. Arra hivatkozott, hogy a határozatokra az Fvr. 33. § (1) bekezdésében meghatározott, szerinte jogvesztő határidő lejártá után került sor, így „a bírság kiszabásához való jog elévült”. Az Fvr. 33. § (1) bekezdésének az ügy hatósági és bírósági elbírálásokor hatályos rendelkezése szerint: „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és a tárgyét követő év június 30-ig szabja ki.” E rendelkezés ma hatályos szövege pedig így szól: „[a] vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és a tárgyét követő év december 31-ig szabja ki.” Tárgyévnek jelen ügyben a felek által sem vitatottan és a bíróság által megállapítottan is a 2013. év minősül, ehhez képest a 2015. február 17-én meghozott elsőfokú közigazgatási határozat akár az akkor hatályos, akár a ma hatályos rendelkezések szerinti határidőt túllépve született meg.
- [4] A bíróság mindenképp azt mérlegelte, hogy jelen ügyben alkalmazható-e az Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt határidő. Ennek során megállapította, hogy általános szabályként a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 94/A. § (2) bekezdése irányadó, mely szerint „ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt”, e határidők pedig jelen ügyben nem következtek be. Azt is kimondta azonban, hogy jelen esetben volt olyan jogszabály, nevezetesen maga az Fvr., mely a Ket. imént idézett főszabályától eltérően rendelkezett, így a speciális szabályozás léte miatt azt kell figyelembe venni. E speciális szabályozás pedig határidőként a tárgyét követő év június 30-át jelölte meg, vagyis az elsőfokú hatóság e határidőt kétségkívül elmulasztotta. Az indítványozónak mint a per felperesének a keresetét azonban ennek ellenére elutasította, mivel érvelése szerint e határidő nem jogvesztő jellegű anyagi jogi határidő, így elmulasztásának – amennyiben a Ket. által főszabályként meghatározott határidőt a hatóság nem lépi túl – nincs jogkövetkezménye, a hatósági mulasztás szankciójának ugyanis – ha lenne – szerepelnie kellene magában a

jogi rendelkezésben. A határidő ilyen elmulasztása tehát nem teszi a hatóság által e határidőn túl kiszabott bírságot anyagi jogilag jogellenessé, az eljárási jogszabálysértés pedig a felperes javára nem értékelhető.

- [5] E körben hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményére, mely szerint a fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát jogszabálysértésre hivatkozással kérheti; ezekben a perekben a bíróság elsősorban azt vizsgálja, hogy a határozat megfelel-e az anyagi jogszabályoknak. Önmagában eljárási jogszabálysértés miatt csak akkor van helye a határozat hatályon kívül helyezésének, ha az eljárási jogszabálysértés a döntés érdemére is kihatott. Mivel a döntés a bíróság szerint a hatóság késedelmes bírságkiszabása nélkül is ugyanaz lett volna, ezért az nem hatott ki a döntés érdemére, így a bíróság az eljárási jogsértést nem értékelte a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezésére vagy azok megváltoztatására szolgáló okként.
- [6] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítélete, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott másodfokú közigazgatási határozat ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Érvelése szerint az ítélet (és az az által helybenhagyott közigazgatási határozat) ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében szabályozott jogállamisághoz tartozó jogbiztonság elvével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, továbbá a XXVIII. cikk (1) bekezdésével, vagyis a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való joggal. Az Alkotmánybíróság Főtitkárának hiánypótlási felhívása eredményeképpen indítványkiegészítést nyújtott be, melyben az indítványban kifejtett érvelését pontosította, illetve konkretizálta. A panaszos lényegében a tisztességes hatósági eljáráshoz való joga sérelmét állítja, mely szerinte az eljárási igazságosság révén a jogállamiság és a jogbiztonság eljárásjogi manifesztációja. Azzal, hogy a hatóság közel egy évvel az eljárás megindítására szolgáló okról való tudomásszerzését követően indított ténylegesen eljárást és szabott ki szankciót, megsértette az észszerű határidőn belül történő ügyintézéshez, vagyis a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, ezt pedig a bíróság ugyancsak alaptörvény-ellenesen hagyta jóvá, amikor e határozatot annak alaptörvény-ellenessége ellenére nem helyezte hatályon kívül. Az indítványozó szerint a bíróság a határidőt a Ptk. 6:21. §-a alapján tekintette elévülési jellegűnek, azaz nem jogvesztőnek, a Ptk. tárgyi hatálya azonban jelen közigazgatási jogviszonyra nem terjed ki. Mivel közhatalmi szerv esetében polgári jogi értelemben vett jogvesztésről eleve nem lehet beszélni, ezért az, hogy egy közigazgatási jogi határidő jogvesztő, nem értelmezhető; a hatóság büntetéskiszabáshoz való joga akkor „évül el”, amikor az arra rendelt határidő lejár. A közigazgatási jogi normákban nem szükséges a határidőkhöz a jogvesztés következményét fűzni, mert ha az eljárás bármikor lefolytatható lenne, akkor eleve nem szerepelne határidő a jogszabályban; ha viszont szerepel határidő, az nem jelenthet mást, mint a bírság kiszabására jogszerűen nyitva álló határidőt, amelynek eltelté után – különösen olyan kógens normák, mint az Fvr. vagy a Ket. rendelkezései esetében – a bírság kiszabása jogtalan, ellenkezik általánosságban a jogbiztonsággal, konkrétan pedig a tisztességes hatósági eljárással, ezen belül is az észszerű határidőn belül történő ügyintézéshez való joggal. Ha pedig ezt a bíróság nem értékeli, és nem helyezi hatályon kívül az ily módon alaptörvény-ellenes közigazgatási határozatot, akkor az sérti a fegyverek egyenlőségének elvét, általánosságban pedig a tisztességes bírósági tárgyaláshoz való jogot.

## II.

- [7] 1. Az Alaptörvénynek az indítványban hivatkozott rendelkezései:

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

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

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



- [8] 2. Az Fvr.-nek az Alkotmánybíróság által hivatalból vizsgált, a bírósági ítélet által elbírált közigazgatási határozat meghozatalakor hatályos rendelkezése:

„33. § (1) A vízvédelmi hatóság a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és a tárgyévet követő év június 30-ig szabja ki.”

### III.

- [9] Az alkotmányjogi panasz megalapozott.
- [10] 1. Az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt arról kellett döntenie, hogy az alkotmányjogi panasz befogadható-e. Ennek során vizsgálnia kellett a befogadhatóság mind formai, mind tartalmi feltételeinek érvényesülését. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a következő megállapításokra jutott.
- [11] Az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt a sérelmezett bírói döntést követő 60 napon belül nyújtották be [Abtv. 30. § (1) bekezdés]. Az indítvány tartalmazza azt a törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására, továbbá amely az indítványozó jogosultságát megalapozza [Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvényben biztosított jog sérelmének lényegét [Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alkotmánybíróság által az indítványozó szerint vizsgálendő bírói döntést [Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pont]. Az indítvány tartalmazza az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [Abtv. 52. § (1b) bekezdés d) pont]. Az indítvány – az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése kivételével – tartalmaz indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az indítvány tartalmaz kifejezett kérelmet a bírói döntés megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés f) pont].
- [12] Az indítvány – az Alaptörvény B cikk (1) bekezdését kivéve – megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint – az indítványozó állítása alapján – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be [Abtv. 27. § a) pont]. Az indítvány megfelel annak a tartalmi feltételnek, mely szerint az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva [Abtv. 27. § b) pont]. Az indítványozó jogosultnak tekinthető [Abtv. 51. § (1) bekezdés]. Az indítványozó érintettnek tekinthető [Abtv. 27. §]. Az indítvány – az Alaptörvény B cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését kivéve – felveti annak lehetőségét, hogy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség történt, illetve, hogy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdéstről van szó [Abtv. 29. §].
- [13] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény B cikk (1) bekezdése és XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozásában nem vizsgálta, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése vonatkozásában pedig érdemben bírálta el. Ezen érdemi bírálat során észlelte, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának esetleges sérelmét nemcsak a bírói döntés, hanem az annak alapjául szolgáló anyagi jogi norma, vagyis az Fvr. 33. § (1) bekezdésének megfogalmazása is okozhatta, ezért – az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogkörével élve – áttért az Abtv. 26. §-a szerinti, az alkalmazott jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra is, és a bírói döntés alkotmányosságának vizsgálata mellett megvizsgálta az alkalmazott jogszabályhely alkotmányosságát is.
- [14] 2. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés első mondata értelmében „mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”. Ezt erősíti meg – az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében az alaptörvényi rendelkezések értelmezési keretként felhasználandó – Nemzeti hitvallás is, mely szerint „valljuk, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi”.
- [15] A hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. Különösen erősen kell, hogy érvényesüljön ez a követelmény azokban az esetekben, amikor a közigazgatási hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás ügyféli pozíciójában lévő azon jogalanyok, akikkel, illetve amelyekkel szemben a közigazga-

tási hatóság valamely, az adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt. A közigazgatási anyagi jogi szankció kiszabására biztosított speciális, a Ket. egyéves relatív és ötéves abszolút, szubszidiárius jelleggel alkalmazandó határidejétől eltérő határidő értelme az, hogy a közigazgatási jogviszonyból származó, az ügyfélt, illetve ügyfeleket terhelő kötelezettségek, beleértve a jogsértésért fennálló felelősséget is, ezen idő elteltéig, és csak eddig legyenek a közigazgatási hatóságok által érvényesíthetők. Az indítványozó megalapozottan érvelt úgy, hogy a közigazgatási perekben kialakított, a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Közigazgatási Kollégiumának 1/2011. (V. 9.) KK véleményén alapuló azon bírói gyakorlat, miszerint a közigazgatási anyagi jogi határidők lehetnek „jogvesztő” és „nem jogvesztő”, azaz „elévülési” jellegűek (és hogy minden olyan határidő, amely esetében a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezményt meghatározó normatétel nem tartalmaz a hatóság határidő-túllépésére szankciót, illetve nem tartalmazza explicite vagy azt a kitétel, hogy a határidő „jogvesztő”, vagy ennek valamely szinonimáját), a polgári jogi bírászkodásban, illetve a polgári anyagi jogi normákban kialakított dogmatikai fogalmak hibás analógia révén való átvitelét jelentik a közigazgatási jogvitákat elbíráló közigazgatási bírászkodásba. A közigazgatási szervnek ugyanis nem joga, hanem hatásköre és illetékessége (és ennek megfelelően lehetősége) van eljárni és eljárása során szankciót alkalmazni. Így a közigazgatási hatóság számára a szankcióalkalmazás lehetőségének elenyészése sem „jogvesztés”, hanem pusztán egy addig fennálló lehetőség megszűnése. A Ket. szubszidiárius jelleggel alkalmazandó anyagi jogi határidejétől eltérő, valamely ágazati közigazgatási jogszabályban nevesített anyagi jogi határidő esetén e határidő elteltét követően a hatóságnak nincs lehetősége szankciót alkalmazni, különben e határidők léte veszítené el az értelmét. Különösen irányadó ez abban az esetben, ha az ágazati jogszabály nem egyszerűen eltérő határidőt határoz meg (a Ket.-hez képest), hanem pontos, naptári napban meghatározott végső határidőt állapít meg. Ebben az esetben a szubjektív (a hatóság tudomására jutástól számított) és az objektív (a jogsértő cselekménytől számított) határidők közötti különbségtételre, illetve a határidő bármilyen okból bekövetkező túllépésére a jogszabály erejénél fogva (*ex lege*) nincs lehetőség.

- [16] A tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk vonatkozó határidőket betartsák, és a bíróságok e határidők be nem tartását ne az ügyfél terhére, hanem javára értékeljék. A jogalkotót illeti annak – jogpolitikai és praktikus szempontokat is figyelembe vevő – meghatározása, hogy egy adott közigazgatási határozat meghozatalára mennyi idő elegendő; ennek elbírálása nem alkotmányossági kérdés. Az viszont már alkotmányossági kérdés, hogy a jogalkalmazó szervek a jogalkotó által meghatározott kötelezettségeiket teljesítsék, és ne hozzanak meg olyan döntéseket, amelyekre a jogszabályok szövege szerint nincs lehetőségük. A tisztességes hatósági eljáráshoz való alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiümát a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék. Ezért ennek jövőbeni biztosítására az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményt állapított meg.
- [17] A fentiekre tekintettel az a bírói értelmezés, mely ezzel szemben a szankcióalkalmazási határidő elmulasztásához – a tételes jogszabályi előírás szerinti határidő letelte után – nem fűzi azt a következményt, hogy az e határidőt túllépő hatóságok szankcióalkalmazási lehetősége elenyészik, vagyis amely szerint a rá vonatkozó anyagi jogi határidőt elmulasztó közigazgatási hatóság pusztán emiatt nem követ el az ügy érdemére kiható jogszabálysértést, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével ellentétes. Emiatt a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletében foglalt, az Fvr. 33. § (1) bekezdésének azon értelmezése, mely szerint a közigazgatási hatóság határozata annak ellenére nem jogellenes, hogy a hatóság a rá irányadó anyagi jogi határidőt túllépve hozott hátrányos jogkövetkezményt megállapító határozatot a panaszossal szemben, szintén alaptörvény-ellenes. Mindezek miatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítélete, valamint az ezen ítélet által helybenhagyott, a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú, másodfokú közigazgatási eljárásban meghozott határozata megsértette az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését, ezért e döntéseket az Abtv. 43. § (1) és (4) bekezdése alapján megsemmisítette. Továbbá, mivel az alaptörvény-ellenes jogértelmezésre már az elsőfokú határozat meghozatala során sor került, ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 43. § (4) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva – alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015.ált. számú, elsőfokú közigazgatási eljárásban meghozott határozatát is.

- [18] 3. Az Alkotmánybíróság határozata Magyar Közlönyben történő közzétételének elrendelése az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondatán alapul.

Budapest, 2017. március 7.

*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.,*  
előadó 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. Sulyok Tamás* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [19] A többségi határozat rendelkező részének 1. pontjában foglalt döntéssel a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletének, valamint a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 35000-3156-1/2015.ált. számú határozatának és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság 35100-1169-2/2015. ált. számú határozatának – az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelme miatti – alaptörvény-ellenessége megállapításával és megsemmisítésével, valamint az ezt alátámasztó határozati indokolással egyetértettem, a rendelkező rész 1. pontját ezért megszüntettem.
- [20] Támogattam a határozat rendelkező részének 2. pontjában foglalt jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény megállapítását is, azonban azt egyrészt más törvényi alapon, másrészt az indokolásban foglaltaktól részben eltérő indokok alapján látom kimondhatónak.
- [21] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva állapította meg a panaszos által támadott bírósági ítélet alaptörvény-ellenességét, és semmisítette meg azt, továbbá az Abtv. 43. § (4) bekezdésének az alkalmazásával terjesztette ki a megsemmisítést mint alkotmányos jogkövetkezményt az első- és másodfokú közigazgatási határozatokra. A határozat indokolása rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a „valódi” panasz érdemi elbírálása során észlelte azt, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmét – a vizsgált esetben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot – nemcsak a bírói döntésben foglalt alaptörvény-ellenes jogértelmezés, de az annak alapjául szolgáló Fvr. 33. § (1) bekezdésének a megfogalmazása (normatartalma) is okozhatta. Ezzel az indokkal – az Abtv. 28. §-ra hivatkozással – támasztja alá a határozat indokolása azt, hogy a vizsgált esetben az Alkotmánybíróság a „valódi” alkotmányjogi panasz elbírálása mellett, azzal egyidejűleg az Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatát is elvégezte („áttérés”), az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt („normakontrollos”) panasz hatáskörben.
- [22] A határozat indokolása ezt meghaladóan nem adja további indokát az „áttérésnek”, és annak sem, hogy az „áttérést” követően az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt panasz hatáskörben lefolytatott panasz eljárásban miért kerül sor a főszabálytól (alaptörvény-ellenes jogszabály/jogszabályi rendelkezés megsemmisítése) eltérő alkotmányos jogkövetkezmény, a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározására. A határozat indokolása a rendelkező rész 2. pontjában megfogalmazott, jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény alátámasztásaként a megsemmisített bírói döntés és közigazgatási határozatok megsemmisítésének az alkotmányos érveit ismétli meg, illetve arra hivatkozik, hogy a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény a határozat fent hivatkozott indokolásában foglaltaknak a „jövőbeni biztosítására” szolgál.

- [23] Az Abtv. 46. § (3) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásban határozattal megállapíthatja azokat az Alaptörvény szabályozásából eredő, és az Alaptörvény rendelkezéseit érvényre juttató alkotmányos követelményeket, amelyeknek a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabály alkalmazásának meg kell felelnie.”
- [24] A jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény célja a normakímélet, feltétele pedig az, hogy a vizsgált illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabálynak/jogszabályi rendelkezésnek a többféle lehetséges értelmezése közül van az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő értelmezése és az Alkotmánybíróság az általa vizsgált ügyben meg tudja határozni ezt az alkotmányos értelmezést (értelmezési tartományt). A jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény az „objektív” alkotmányos jogvédelem irányába teljesíti ki az alkotmányjogi panasz alkotmányos jogvédelmi funkcióját: azzal, hogy kijelöli a jogalkalmazó szerv(ek) számára az általuk alkalmazandó jogszabály alkotmányos értelmezését (értelmezési tartományát), a jövőre nézve más bírósági, illetve hatósági eljárásokban is biztosítja az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezést és jogalkalmazást. Ezen keresztül képes a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény egyfajta „preventív” és „objektív” alkotmányos jogvédelmet nyújtani a panaszosoknak, elősegíteni azt, hogy a bíróságok az Alaptörvény 28. cikkében foglalt alaptörvényi kötelezettségüket, az Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezést teljesítsék.
- [25] A vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva megsemmisítette az alaptörvény-ellenesnek talált bírói döntést és közigazgatási határozatokat, ezzel a valódi alkotmányjogi panasz „szubjektív” alkotmányos jogvédelmi funkcióját az egyedi ügyben érvényesítette. Figyelemmel arra, hogy a vizsgált ügyben a bírói döntés megsemmisítése önmagában még nem biztosítja a fent kifejtett „objektív” alkotmányos jogvédelem jövőbeni érvényesülését [az Fvr. 33. § (1) bekezdése nem került megsemmisítésre, az továbbra is alkalmazható], ezért magam is szükségesnek és egyben elégségesnek is láttam a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározását. A vizsgált esetben van az Fvr. 33. § (1) bekezdésének az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésben foglalt alaptörvényi rendelkezésnek megfelelő alkotmányos értelmezése, ezért az „objektív” jogvédelmet a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény megállapítása biztosítja, ez indokolja a jelen ügyben a főszabálytól (alaptörvény-ellenes jogszabály megsemmisítése) való eltérést. Az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben szabályozott alkotmányjogi panasz hatáskörei az érintett panaszosok alkotmányos jogvédelmét biztosítják, így ebből, de az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásából is álláspontom szerint az következik, hogy az Alkotmánybíróság e hatásköreiben eljárva a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett „objektív” alkotmányos jogvédelmet is nyújtson.
- [26] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja.”
- [27] Az Abtv. 28. § (2) bekezdése értelmében pedig „[a]z Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.”
- [28] Az Abtv. hivatkozott rendelkezései tehát az Alkotmánybíróság döntésétől függően a „kétirányú átjárhatóságot” biztosítják a valódi és a normakontrollos alkotmányjogi panaszok között.
- [29] A vizsgált esetben a panaszos az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz hatáskörben kérte az Alkotmánybíróság eljárását, az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt („normakontrollos”) panasz keretében nem indítványozta az Fvr. 33. § (1) bekezdésének az alkotmányossági vizsgálatát, továbbá nem hívta fel az indítványban az Abtv. 28. § (1) bekezdését sem. A jelen ügyben álláspontom szerint az Alkotmánybíróság nem „áttért” az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz elbírálásáról az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt normakontrollos panasz elbírálására, hanem az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján alkotmányos jogkövetkezményként a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelményt határozott meg.
- [30] Álláspontom szerint tehát ennek az alkotmányos jogkövetkezménynek a megállapításához és a fentebb kifejtett „objektív” alkotmányos jogvédelem biztosításához nem volt szükség az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti „áttérésre”. Az Abtv. 46. § (3) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásában a határozatában megállapíthatta a bírósági eljárásban alkalmazott (és hasonló ügyekben a hatóságok és bíróságok által továbbra is alkalmazandó) Fvr. 33. § (1) bekezdésében foglalt jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljárás alaptörvényi rendelkezésének megfelelő alkotmányos tartalmát és előírhatta a jogalkalmazó számára alkotmányos követelményben annak az Alkotmánybíróság által meghatározott alkotmányos tartalommal való értelmezését és alkalmazását. Másként és egyszerűbben megfogalmazva: a jelen ügyben a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett az „objektív” alkotmányos jogvédelem „áttérés” nélkül is megfelelően



biztosítható volt; a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény kimondásához nem volt szükség párhuzamos panaszeljárások lefolytatására.

- [31] Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy amennyiben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz hatáskörben eljárva – az Abtv. 28. §-ra történő hivatkozással – az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt hatáskörben is eljár, akkor minden ügyben és kellő mélységgel meg kell, hogy indokolja az ilyen „áttért” az „áttért hatáskörben” érdemben le kell, hogy folytassa a vizsgálatot, és ha annak eredményeként a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározását látja a szükséges és egyben elégséges alkotmányos jogkövetkezménynek, akkor ennek az alkalmazását is megfelelő indokolással kell alátámasztania.
- [32] Fontosnak tartom továbbá hangsúlyozni azt is, hogy összhangban az Abtv. 46. § (3) bekezdésében foglalt törvényi rendelkezéssel, az Alkotmánybíróság a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény meghatározása során a vizsgált, illetve a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályi rendelkezés lehetséges értelmezései közül az Alaptörvénynek megfelelő értelmezést határozza meg és írja elő a jogalkalmazó számára követendőként, ennek megfelelően az eljárása minden esetben az alkotmányos értelmezés keretein belül kell, hogy maradjon és álláspontom szerint a vizsgált ügyben is azon belül maradt.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

- [33] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2017. március 7.

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

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

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró különvéleménye*

- [34] Nem értek egyet a rendelkező részben foglalt döntéssel az alábbiakban kifejtett indokok miatt.
- [35] 1. Az Alkotmánybíróság az adott ügyben döntő jelentőséget tulajdonított annak, hogy az Fvr. hatálybalépése időpontjától (2004. augusztus 5.) 2016. június 15-ig úgy rendelkezett: az illetékes hatóság „a csatornabírságot a szolgáltató bírságjavaslata figyelembevételével, illetve a vízszennyezési bírságot a 2. számú melléklet 1. pontja szerint állapítja meg és a tárgyévet követő év június 30-áig szabja ki” [Fvr. 33. § (1) bekezdés]. Az indítványozó ügyében azonban a 2012. december 18-án elvégzett hatósági ellenőrzés során megállapított szennyvíz kibocsátási határérték-túllépés miatt csak 2015. február 17-én történt meg a bírság kiszabása. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmét. Ennek indoka szerint „[a] tisztességes hatósági eljáráshoz való Alaptörvényben biztosított jogból az következik, hogy a közigazgatási hatóságok számára a jogalkotó által meghatározott határozathozatali és szankcióalkalmazási határidő elmulasztásának ódiúmat a mulasztó, jogszabályi kötelezettségüket határidőben nem teljesítő hatóságok, ne pedig az ügyfelek viseljék”. Az Alkotmánybíróságnak ezzel a megállapításával – a konkrét ügyben – nem értek egyet.
- [36] Álláspontom szerint a közigazgatási jogi szankció alkalmazása során a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alkotmányos tartalmának meghatározásakor irányadónak tekinthető az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által készített – 1991. február 13-án elfogadott – R (91) 1. számú ajánlás a közigazgatási szankciókról (a továbbiakban: Ajánlás). Ebben mindenekelőtt rögzítésre került, hogy „[a]z alkalmazható közigazgatási szankciókat és kiszabásuk feltételeit törvény szabályozza” (1. alapelv). Az Ajánlás összesen 8 alapelvet határoz meg, és köztük rendelkezik arról, hogy „[a] közigazgatási szankciót kiszabó aktussal szemben – minimum követelményként – biztosítani kell a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság általi törvényességi ellenőrzést”. Ebből is következően, az Ajánlásban foglaltak törvényességi ellenőrzése elsősorban a bíróságok hatáskörébe tartozik.
- [37] Álláspontom szerint, a kifejtettek alapján, nem hagyható figyelmen kívül, hogy a jogalkotó az Ajánlásban foglalt követelményeket a 2011. évi CLXXIV. törvény megalkotásával beemelte a Ket. szabályozásába. E törvénnyel ugyanis a jogalkotó a közigazgatási bírság alkalmazására egységes szabályokat alakított ki, és 2012. január 1-jei

hatállyal kiegészítette a Ket. rendelkezéseit egy új fejezettel (VI/A. Fejezet). Az egységes szabályozás kialakítására a jogalkotó szerint azért volt szükség, mert eddig „az anyagi jogi bírságotlasi rendelkezések megállapítása során a Ket.-ben mint eljárási kódexben meghatározott keretjellegetű szabályozás hiányában az egyes eljárásokban esetleges szempontrendszerek érvényesülnek”. Ennek következtében a jogalkotó kifejezetten utalt arra, hogy mindez „a gyakorlatban aránytalan, ötletszerű, logikájában nehezen követhető, eljárási garanciákat nélkülöző, esetenként irreálisan magas bírságtételeket megállapító szankciórendszerek felállításához és alkalmazásához vezetett. Mindezek alapján vált szükségessé keretszabályok megalkotása a Ket.-ben annak érdekében, hogy egységes dogmatikai alaphoz igazodjon az ágazati bírságotlasi rendszer.” A jogalkotó kifejezetten utalt arra, hogy az egységes szabályozás kialakításakor az Ajánlásban foglaltakra is figyelemmel volt.

- [38] A jogalkotó kifejezetten utalt arra is, hogy a Ket. új 94/A. § (2) bekezdése az ügyfélbarát közigazgatás megteremtése érdekében a bírságotlasi szabályozás lehetőségét szubszidiárius hatállyal, objektív és szubjektív határidő megállapításával szűkíti úgy, hogy a kiszabási jog elévülése akkor következik be, ha a jogsértő magatartásnak a kiszabásra jogosult hatóság tudomására jutásától számított 1 év eltelt. A (2) bekezdés rögzíti továbbá, hogy az elkövetéstől, azaz a jogsértő magatartás tanúsításától számított 5 éven túl nincs helye bírságotlasi kiszabásának. A jogalkotói szándék szerint az ezzel járó jogvesztés ösztönzőleg hathat a hatóságokra, arra készítheti őket, hogy kapacitásaikat minél megfelelőbben használják fel, gyakoribb és hatásosabb ellenőrzéseket folytassanak le. A szabály bevezetése elősegíti továbbá, hogy az ügyfél minél rövidebb ideig maradjon bizonytalanságban a tekintetben, hogy a hatóság tudomására jutott szabálysértését követi-e szankció vagy sem.
- [39] Tény ugyanakkor, hogy a Ket. VI/A. Fejezetének hatálybalépését követően az Fvr. 33. § (1) bekezdése változatlan tartalommal továbbra is hatályban maradt.
- [40] A fentiek alapján, úgy gondolom, hogy a jogalkotó a Ket. VI/A. fejezetében a közigazgatási jogi szankciók alkalmazására vonatkozó szabályozás kialakításakor a tisztességes hatósági eljárás követelményére is figyelemmel határozta meg a közigazgatási anyagi jogi bírságotlasi kiszabásának feltételeit. E szabályozással azonban nem hozta összhangba az ágazati anyagi jogi bírságotlasi kiszabásra vonatkozó szabályokat. A bíróságok ugyanakkor az eltérő szabályozásból fakadó ellentmondásokat jogértelmezéssel feloldották.
- [41] Az indítványozó ügyében eljáró bíróság kifejezetten utalt arra, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidő természetét vizsgálva figyelemmel volt az egységes joggyakorlatra (Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 27.K.33.172/2013/2. számú ítélete, és a Kúria Kfv.II.37.764/2014/8. számú ítélete). E bírósági gyakorlat alapján „az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidő anyagi jogi, vagyis nem elévülési természetű jogvesztő határidő”. Ennek indoka, hogy azon jogszabályi rendelkezések, amelyek anyagi jogi, elévülési természetű jogvesztő határidőket szabályoznak, a határidő elévülési jellegét külön, kifejezetten előírják. Az Fvr. 33. § (1) bekezdésében nem szerepel sem az, hogy a meghatározott határidőn túl nincs lehetőség a bírságotlasi kiszabására, sem az, hogy a bírságotlasi határidőn túl nem lehet kiszabni, illetőleg olyan rendelkezés sem található ezen jogszabályhely esetében, hogy a bírságotlasi iránt a hatóság csak a jogszabályban meghatározott határidőn belül intézkedhet. Mindez pedig a bíróságok értelmezése szerint azt jelenti, hogy az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidőt nem lehet olyanak tekinteni, mint amelynek elteltét követően jogszerűen az indítványozóval szemben csatornabírságotlasi ne lehetett volna kiszabni. A bíróság hangsúlyozta: a kifejtettek mellett megállapítható ugyan, hogy az elsőfokú hatóság megsértette az Fvr. 33. § (1) bekezdését, mert határozatát nem hozta meg 2014. június 30-ig, e jogszabálysértés ugyanakkor – a fenti jogértelmezésre tekintettel – nem hatott ki az ügy érdemére.
- [42] Az Alkotmánybíróság a bíróságok jogértelmezésével összefüggésben jellemzően hangsúlyozza, hogy a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során tartózkodik attól, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; 3065/2012. (VII. 26.) AB végzés, Indokolás [5]; 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]; 3391/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [25]; 7/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [33]}. 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, amely egyéb jogorvoslati eszközzel már nem orvosolható. Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga nem teremthet alapot arra, hogy az Alkotmánybíróság a bírósági szervezet feletti „szuperbírság” szerepébe lépjen, és hagyományos jogorvoslati fórumként járjon el {3352/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]–[15]}.

- [43] Az adott ügyben úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróság a fenti gyakorlatától eltérően a bíróság felülbírálati jogköréhez tartozó szakjogi jogértelmezési kérdésben bírálta felül a támadott ítéletet meghozó bíróság jogértelmezését, amely ráadásul – a Kúria által is megerősített – egységes joggyakorlatot tükröz vissza. Ebből következően nem értek egyet a rendelkező rész 2. pontjában foglalt alkotmányos követelmény megfogalmazásával.
- [44] 2. Véleményem szerint az adott ügyben a támadott bírói ítélet és ezzel összefüggésben a hatósági döntések érdemére kiható alaptörvény-ellenesség kételye a hatósági eljárás elhúzódnásával összefüggésben merülhetett fel.
- [45] Az Európa Tanács fentiekben hivatkozott Ajánlásának 4. alapelve megállapítja: „[a]z alkalmazandó szabályokkal ellentétes megatartásokkal szemben a közigazgatási hatóságok bármely intézkedést észszerű időn belül hoznak meg.” Ezen alapelv magában foglalja azt is, hogy „[h]a a közigazgatási hatóságok megindítottak egy olyan eljárást, amely közigazgatási szankció kiszabásához vezethet, az adott körülmények között észszerű gyorsasággal járnak el”. Ebből következően, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak a konkrét ügyben azt kellett vizsgálnia, hogy a közigazgatási hatóságok „az adott körülmények között észszerű gyorsasággal” jártak-e el.
- [46] Ezzel összefüggésben az ügyben eljáró bíróság mindenekelőtt arra mutatott rá, hogy a bíróság kiszabására irányuló eljárás megindítására a Ket. 94/A. § (2) bekezdése irányadó. Eszerint a bíróság kiszabására irányuló eljárás lefolytatására a jogsértő magatartásnak a hatóság tudomására jutásától számított egy éven belül van helye. A tudomásra jutás időpontját az Fvr. speciális rendelkezéseire tekintettel kell meghatározni. A bíróság álláspontja szerint a hatóság tudomásszerzésének a szolgáltató (az alperesi beavatkozó) rá irányadó határidőben előterjesztett csatornabírság javaslatát kellett tekinteni, amelyet az alperesi beavatkozónak a szennyvízkibocsátás évét követő év március 31-ig kellett megküldenie a hatóságnak. Tekintettel arra, hogy azon kibocsátóknál, akiknél a kibocsátott szennyvízmennyiség nem mérhető, hanem %-os visszaszámítással lehet meghatározni annak mértékét, melyhez szükséges az éves vásárolt ivóvízmennyiség adat, csak a szolgáltató bíróságjavaslata tekinthető hatóság általi tudomásszerzésnek. A bíróság szerint ezt az értelmezést erősíti az is, hogy a szennyezés mértéke a mért mg/l adat felhasználásával, de csak később, az éves szennyvízkibocsátás, üzemnapok száma stb. adatok alapján lehet számítani a kg/nap adatot. A kifejtettek miatt a bíróság szerint megállapítható, hogy a hatóság tudomásszerzése a tárgyi esetben a szolgáltató határidőben megküldött javaslata alapján 2014. február 25. napja volt, s ehhez képest egy éven belül – a 2015. február 3. napján kelt hatósági értesítéssel – határidőn belül indult meg az eljárás. A rendelkezésre álló iratanyag ezt megerősítette, amit az indítványozó az iratok tárgyaláson történt ismertetésével maga is megismerhetett, iratbetekintési jogának gyakorlásával korábban is ellenőrizhetett, e körben bizonyításra nem volt szükség. A bíróság ezen indokok alapján megállapította, hogy az ügyintézés határidőben vette kezdetét, és a határozat meghozatalára is az előírt eljárásjogi határidőben került sor.
- [47] A kifejtettek alapján úgy gondolom, hogy a bíróság ítéletében egyértelmű indokát adta annak, hogy az adott ügyben miért nem sérült a tisztességes hatósági eljárás részét képező észszerű ügyintézési határidőhöz való jog, és részletesen bemutatta azokat a körülményeket, amelyek alátámasztják, hogy a hatósági eljárást az érintett hatóságok „észszerű gyorsasággal” folytatták le.
- [48] 3. Figyelemmel arra a tényre, hogy a fentiekben hivatkozott Ajánlásban foglalt 1. alapelv kifejezetten előírja, hogy a közigazgatási szankciók kiszabásának feltételeit törvény szabályozza, úgy gondolom, hogy az adott ügyben – az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján – jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet kellett volna megállapítani, és felhívni a jogalkotót feladatának teljesítésére. Ennek keretében, úgy gondolom, hogy a jogalkotónak lehetősége lett volna, hogy a bírói gyakorlatban kialakított jogértelmezésre is figyelemmel összhangba hozza az Fvr. és a Ket. érintett rendelkezéseit.

Budapest, 2017. március 7.

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

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró különvéleménye*

- [49] Nem értek egyet azzal, hogy a határozat rendelkező része megsemmisítette a vizsgált bírói döntést, és nem osztom az alkotmányos követelményben foglaltakat sem. Álláspontom szerint a szabályozási környezet és az ahhoz fűzött bírói gyakorlat, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz és bírósági eljáráshoz való jog alkotmánybírói gyakorlata megfelelő alapot biztosított volna az alkotmányjogi panasz elutasításához.
- [50] 1. A bíróság az alkotmánybírói eljárás alapjául szolgáló ítéletében megvizsgálta az Fvr. 33. § (1) bekezdését és azonosította a szabályozásbeli hiányosságokat. Jelesül azt, hogy az Fvr. a bíróság kiszabására megállapított ugyan dátummal megjelölt határidőt, de nem rendelkezett sem e határidő kezdőidőpontjáról, sem a határidő relatív vagy abszolút jellegéről. A bíróság a jogszabályi hiányosságok kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy az ügyfél közigazgatási jogsértésért fennálló felelőssége, avagy a jogsértésen alapuló reparációra vonatkozó állami igény időtartamát – a jogállamiság-jogbiztonság elvére tekintettel – a jogalkotónak kell egyértelműen meghatároznia, az nem lehet bírói jogértelmezés tárgya. Ezért az Fvr. 33. § (1) bekezdése szerinti határidőt a bíróság ügyintézési (eljárás) határidőnek tekintette. A bíróság kiszabására nyitva álló anyagi jogi határidőként pedig a perbeli esetben a szubszidiárius jelleggel megalkotott és 2012. február 1-jével hatályos Ket. a Közigazgatási bíróság, a helyszíni bíróság és az elkobzás alkalmazásának eljárásjogi alapjai VI/A. fejezetének 94/A. § (2) bekezdését alkalmazta. Megállapította továbbá, hogy a rögzített tényállás szerint a hatóság elmulasztotta az Fvr. szerinti ügyintézési (eljárás) határidőt, amelynek az ügy érdemére kiható hatását a felperes nem bizonyította. Kiemelte, hogy a hatóság a bíróságot kiszabó határozatát a Ket. 94/A. § (2) bekezdésében foglalt anyagi jellegű és relatív határidőben hozta meg.
- [51] 2. A bíróság ítéleti indokolásának alapját a Legfelsőbb Bíróság 1/2010. (II. 8.) Közigazgatási jogegységi határozatának (a továbbiakban: KJE) a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) – korabeli hatályos – 21. § (4) bekezdéséhez fűzött értelmezése jelentette, és nem a többségi határozat indokolásában megjelölt, a Legfelsőbb Bíróság 1/2011. (V. 9.) Közigazgatási Kollégium véleménye. Az utóbbi egyebekben nem tartalmaz értelmezést a határidők számításának megítélésére. 2. pontjában azt elemzi, hogy a fél a közigazgatási szerv határozatának felülvizsgálatát milyen típusú jogszabálysértésre hivatkozással kérheti.
- [52] A Kkt. a közlekedési szabálysértés esetére a bíróság kiszabását 60 napon belül írta elő a hatóság számára anélkül, hogy rendelkezett volna a határidő anyagi jogi vagy eljárás jellegéről. A KJE indokolásában visszautalt a Legfelsőbb Bíróság 4/2003. Polgári jogegységi határozatára, amelyben a Legfelsőbb Bíróság a polgári jogi jogviszonyokban a jogvesztés súlyos következményét a jogszabály kifejezett rendelkezése alapján látta csak megállapíthatónak. A KJE ezt a megállapítást alkalmazta a közigazgatási jogviszonyok sajátosságaira tekintettel. A logika mögött az a megfontolandó érv húzódott meg, hogy az időmúláshoz kapcsolódó jogban/kötelezettségben bekövetkező változásokat a jogállamiság-jogbiztonság alkotmányos elvére tekintettel a jogalkotónak kell normatív erővel kimondania, arra nem kerülhet sor egyedi ügyben meghozott bírói döntéssel.
- [53] A KJE ilyen tartalmú jogszabályi rendelkezés hiányában az érintett határidőt ügyintézési határidőnek minősítette, de hangsúlyt helyezett a Ket. tisztességes hatósági eljárásra vonatkozó alapelvének érvényesülésére is. Azaz bizonyos körülmények között az ügyintézési határidő megsértését is olyan jogsértésként értékelte, amely az ügy érdemére is kiható jellege miatt a perben értékelendő körülmény maradt.
- [54] Megjegyzendő, hogy a Legfelsőbb Bíróság 3/2010. Közigazgatási jogegységi határozatával korlátozta a KJE alkalmazhatóságát, mivel a törvényalkotó – elfogadva a legfőbb bírói fórum jogértelmezését – módosította a Kkt-t és a normativitás szintjén „jogvesztőnek” minősítette a bíróság kiszabására nyitva álló határidőt. Így a KJE a 2010. április 1. napját követően kézbesített közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata során okafogyottá vált.
- [55] 3. A fentiek szerint tehát megállapítható, hogy a bírói gyakorlat a szankcionálásra jogszabály szerint rendelkezésre álló határidőre a közigazgatási jogsértésért fennálló felelősség időtartamaként, a hatóság oldaláról pedig a reparációra nyitva álló állami igény érvényesítési idejeként tekintett, amelyet a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően a jogszabálynak kellett pontosan meghatároznia. Pontosán megfogalmazott jogszabályi rendelkezés hiányában pedig a bírói gyakorlat visszanyúlt a Ket. 94/A. §-a szerinti szubszidiárius rendelkezéséhez, már csak azért is, mert a hatályáról szóló rendelkezések között a Ket. saját magát nyilvánította szubszidiáriussá. A jelen eljárás tárgyát képező ügytípus nem szerepel az úgynevezett kivett eljárások között [Ket. 13. § (1) bekezdése], így tehát a Ket. nem egészében, hanem egyes rendelkezéseiben másodlagosan alkal-



mazandó. Szükséges utalni ezért a Ket. 94/A. § megalkotásának a törvény-előkészítés során felmerült indokaira is. A magam részéről azt vallom, hogy a bíró a törvény értelmezője, „[a] »jogot« végül is a bíróságok saját értelmezésük szerint állapítják meg” [38/1993. (VI. 11.) AB határozat, ABH 1993, 256, 262.]. A jog eszerint az, amit a bírói gyakorlat a jogszabályból egyedi jogviták sokaságának rendezésén keresztül, lehetséges egyéb tartalmak mellett, értelmezés útján kibont. Az Alkotmánybíróság hatásköre arra terjed ki, hogy a bírói értelmezés megmarad-e az Alaptörvény keretei között. Ezt a megközelítést, a bírói jogértelmezői autonómiát támogatja a korábbiakhoz képest hatékonyabb, egyben nagyobb felelősséggel járó felhatalmazással az Alaptörvény 28. cikke is. Nem kétséges azonban az sem, hogy a bírói jogértelmezést árnyalhatja a kodifikációt megelőző előkészítés során azonosított, a jogalkotás szükségességének okait feltáró miniszteri indokolás.

- [56] A jelen esetben árnyalja a bírói gyakorlat alkotmányosságának megítélését a Ket. 94/A. § (2) bekezdéséhez fűzött, a törvényjavaslatot benyújtó Kormány indokolása. A Kormány célja a módosítással azt volt, hogy a „szubjektív” (relatív) és „objektív” (abszolút) határidő bevezetésével a közigazgatási anyagi jogi – és a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban felügyeleti szankcióként minősített – bíróságokkal kapcsolatos hatósági gyakorlatot konszolidálja, egységesítse, ezzel megteremtve az ügyfélbarát közigazgatást. Az érvelés szerint az egyéves relatív és az ötéves abszolút határidő ösztönzőleg hathat a hatóságokra annak érdekében, hogy döntéseiket észszerű időben hozzák meg és az ügyfél minél rövidebb ideig maradjon bizonytalanságban a jogsértésért fennálló felelőssége időtartamát illetően.
- [57] 4. Mivel az Alkotmánybíróság jelen ügyben, az Abtv. 28. § (1) bekezdésében meghatározott jogkörével élve, áttért az alapul fekvő norma kontrolljára, szükségesnek tartottam volna megvizsgálni azt a környezetvédelmi szabályozási környezetet is, amelybe az Fvr. illeszkedett. A Kúria „A közigazgatási bírság” címmel 2014-ben létrehozott és 2015-ben lezárt joggyakorlat-elemzése feltárta a kérdéses joganyagot és arra a megállapításra jutott, hogy lényegében minden, a területen szabályozó törvény és kormányrendelet alkalmazott a jogsértés esetére előírt bírság kiszabására időkorlátot állító relatív és abszolút határidőket ([http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a\\_kozigazgatasi\\_birsagok\\_vizsgalati\\_targykorben\\_joggyakorlat-elemzo\\_csoport\\_osszefoglalo\\_velemenye.pdf](http://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf)). Annak elmaradása esetére a joggyakorlat-elemző csoport által elfogadott összefoglaló vélemény nem hagyott kétséget afelől, hogy a perben a bíróságnak a Ket. – anyagi joginak tekintett – 94/A. § (2) bekezdését kell számon kérnie a hatóságokon. Ez a gyakorlat érhető tetten az alkotmánybírósági eljárás alapját képező bírói döntésben is.
- [58] A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 49. § (3) bekezdése ismerte a hatóság tudomására jutásától számított egyéves relatív és a jogsértéstől számított ötéves abszolút határidőt a jogsértésért fennálló felelősség időbeli tartamára, rendezte az ún. állapotcselekmények esetére is, a közigazgatási jogsértésért fennálló állami igény érvényesíthetőségének időtartamát is. A hulladékról szóló, 2013. január 1-jével hatályos 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.) a jogsértésért fennálló felelősség időbeliségét nem rendezi, a felelősség időbeli határait ezért a bírói gyakorlat szerint a Ket. 94/A. § (2) bekezdése az alkalmazandó.
- [59] Hasonló szabályokat tartalmaz a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény, amely 80. § (3) bekezdése értelmében a relatív határidőt 1 évben, az abszolút határidőt 5 évben húzta meg azzal, hogy az állapotcselekmények esetében a jogsértésért fennálló felelősség határidejének kezdete a jogsértő állapot megszűnése.
- [60] Mivel a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rend. – a Htv.-hez hasonlóan – nem rendelkezett a bírságkiszabás időbeli kérdéseiről, ezért ilyen esetben a bíróságok értelemszerűen a Ket. 94/A. § rendelkezései alapján vizsgálták felül a bírságoló hatósági határozatokat.
- [61] A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rend. 26–32. §-ai rendezték azt a kérdést, hogy meddig kell a környezeti zaj- és rezgés kibocsátásért a felelősséget vállalnia az ügyfélnek.
- [62] Végül az alkalmazott Fvr. 31–36. §-ai, azon belül a 33. § (1) bekezdése a felelősségi idő meghatározásakor elmulasztotta minősíteni a dátummal megjelölt határidő jogi karakterét, amelyet a bírói gyakorlat az 1–2. pontban kifejtetteknek megfelelően, következetesen ügyintézési, azaz eljárási határidőnek minősített, és ezért az anyagi jogi bírság kiszabására a Ket. 94/A. §-a szerinti anyagi jogi határidőket kérte számon a hatóságon. Álláspontom szerint a szabályozás hiányosságát alkotmányos jogértelmezéssel pótolták a bíróságok, ezzel szemben az Alkotmánybíróság többségi határozata az alkotmányos követelmény megfogalmazásával jogalkotói feladatot vett át.
- [63] 5. Az Alkotmánybíróság eddig gyakorlatában a tisztességes eljáráshoz való jogot nem önmagában, hanem a hatósági és a bírósági eljárásokkal szembeni elvárásként ismerte el. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII. cikk (1) bekezdései nem kétségesen eljárási természetű alapjogokat ismernek el, amelyeknek elvi alapja közös:

az alapjog genezisét mindkét esetben az eljárás egészének minőségében lehet megragadni. Az Alkotmánybíróság által 7/2013. (III. 1.) AB határozatában (Indokolás [29]) alkalmazhatónak ítélte 6/1998. (III. 11.) AB határozata értelmében a tisztességes eljáráshoz való jog „[...] olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembe vételével 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, 91, 95). A testület az alapjogot a korlátozhatóság oldaláról abszolútnak minősítette, tekintettel arra, hogy az önmaga is minősítés eredménye. Mindazonáltal azonban a tisztességes eljáráshoz való jog egyes részletei tekintetében a korlátozhatóság lehetőségét megállapította a testület, azért az egyes részjogosultságok korlátozhatóságát a szükségesség-arányosság kritériumrendszerében vizsgálta {17/2015. (VI. 15.) AB határozat, Indokolás [103]–[109]}.

- [64] Ahhoz, hogy egy hatósági eljárás absztrakt rendje tisztességesnek („fairnek”) legyen tekinthető, számtalan eljárási mozzanat együttes és helyes megfogalmazása szükséges. A szabályozásnak olyan eljárási elemekre, garanciákra kell tekintettel lennie, kitérnie, amelyek elsődleges funkciója – a hatósági (közigazgatási) eljárásra fókuszálva – a közigazgatási hatóság hatalmi pozíciójának ellensúlyozása, a kötelezettség és felelősség fennálltának tisztázhatósága, a jog megállapíthatósága, a kötelezettség kikényszerítése, az adatok igazolhatósága (stb.). A részletszabályok együttes értékelése és érvényesülése garantálja elvileg a hatósági eljárás méltányosságát, igazságosságát és azt, hogy az eljárás révén érvényre juthat a közigazgatási jog és az abban megfogalmazott célok. Figyelemmel a „fair” eljáráshoz való jog abszolút jellegére, az alapjogi jogsérelemnek olyan súlyúnak kell lennie, amely kizárja a fentiekben összefoglalt célok érvényesülését. Avagy olyan részjogosultság megsértését kell megállapítani, amelyet a jogszabály szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozott.
- [65] A konkrét eljárások akkor méltányosak, „tisztességesek”, ha a közigazgatási szerv hatáskörgyakorlása révén összességében érvényesíti a garanciális szabályozási elemeket. A testület eddigi gyakorlatában a tisztességes (hatósági) eljáráshoz való jog érvényesülésének megítélését tartalmi vizsgálathoz kötötte: elemezte az alapjog állított sérelmére vezető jogszabályi környezetet, a szabályozás célját és a konkrét ügy tényállását, majd pedig abból vont le következtetéseket az adott esetre nézve megállapítható alapjogsérelemre [19/2015. (VI. 15.) AB határozat, 17/2015. (VI. 5.) AB határozat, 3174/2014. (VI. 18.) AB határozat]. A hivatkozott panaszeljárásokban a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmére az vezetett, hogy az ügyfél jogérvényesítése időben, vagy a hatóság eljárási cselekményeinek előreláthatósága tekintetében akadályozott, kiszámíthatatlan, bizonytalan volt.
- [66] 6. A két, Alaptörvényben elismert eljárási alapjog közötti alapvető különbség az, hogy annak kötelezettje két különböző állami szerv: az első esetben ez a hatóság, a másodikban pedig a bíróság. Az Alkotmánybíróság elmúlt években folytatott gyakorlata szerint egyértelmű, hogy a hatósági eljárás jogszerűségét felülvizsgáló bíróság döntése a XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütközik akkor, ha figyelmen kívül hagyja a méltánytalan, igazságtalan, azaz nem tisztességes hatósági eljárásban történeteket.
- [67] A testület által megítélt ügyben a 3. pontban idézett miniszteri indokok és a 4. pontban részletezett szabályozási környezet azt mutatta, hogy a környezetvédelemmel összefüggő jogsértések esetében a hangsúly a felelősség megállapíthatóságán volt. Ez a jogértelmezés van összhangban az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében, valamint XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos értékekkel és állami kötelezettséggel. Az Fvr. 33. § (1) bekezdése hiányos szabályozásának egységes bírói értelmezése ezt a szabályozási célt szolgálta, különösen abban az esetben, amikor az ügyfél (a szennyező) a folyamatos adatszolgáltatási kötelezettsége révén tudatában kellett legyen jogsértő magatartásának, és alappal számíthatott a bírságkiszabásban megnyilvánuló szankcióra.
- [68] Mindazonáltal az időmúlás értékelése az egyik lehetséges összetevője a méltányos hatósági (közigazgatási) eljárásnak. Ugyanakkor önmagában a hatósági (közigazgatási) eljárás gyorsasága nem lehet az eljárás megítélésének, értékelésének kizárólagos és feltétlen érvényesülést kívánó eleme. Különösen akkor nem, ha van olyan jogszabály – mint a jelen esetben a Ket. 94/A. §-a –, amely kiszámíthatóan és előreláthatóan időbeli keretek közé szorította a hatósági (közigazgatási) eljárást, annak a hatóság az eljárás során megfelelt, valamint az ügyfél jogérvényesítésének az időmúlás nem képezte akadályát.
- [69] Más megítélés alá esik az a helyzet, amikor jogszabály nem köti konkrét időbeli korlátok közé a hatóság eljárási cselekményeit. Ilyen esetben a kiszámíthatóság, az előreláthatóság hiánya, az ügyfél bizonytalan jogérvényesítése fokozottan szükségessé teheti a méltányos, „tisztességes” eljárás garanciáinak vizsgálatát. Ezért előtérbe kell lépjen a XXIV. cikk (1) bekezdésének az észszerű határidőn belüli ügyintézés követelménye, amely azonban a jelenlegitől eltérő vizsgálódást tesz szükségessé.

- [70] Az Alkotmánybíróság által vizsgált peres eljárásban a bírságkiszabásra nyitva álló időtartamot részben az Fvr., részben a Ket. 94/A. § (2) bekezdése szorította időkorlátok közé, utóbbi törvényi rendelkezés kifejezetten azzal a céllal, hogy az ügyfél előre tisztában legyen az elkövetett közigazgatási jogsértésért fennálló felelősségének relatív és abszolút időhatáraival. A vizsgált ügyben tehát az eljárás absztrakt rendje méltányos volt abban az értelemben, hogy a környezetkárosításban megnyilvánuló jogsértésért helytállni köteles ügyfél előre tisztában lehetett felelőssége időbeli kérdéseivel. A kiszámíthatóságot biztosította továbbá az is, hogy a környezetvédelmi joganyag bírságkiszabási gyakorlatához igazolhatóan egységes bírói jogértelmezés társult: a bíróságok a hulladék-törvény, a természetvédelmi, a levegőtisztasági, a zaj- és rezgésvédelmi, valamint a felszíni vizek szennyezése kapcsán egységesen értelmezték a bírságkiszabására nyitva álló határidők jogi karakterét és számítását, a törvényi és rendeleti szintű jogszabályok egymáshoz való viszonyát.
- [71] Megjegyzendő továbbá az is, hogy a bíróság vizsgált ítéletét mindenre kiterjedően, így a kialakult bírói gyakorlatra utalva, valamint a határidőt tartalmazó rendelkezések egymáshoz való viszonyát illetően is kellően megindokolta. Ezért álláspontom szerint a bírságkiszabásra nyitva álló időtartam hosszát a hiányosan megfogalmazott jogszabályi rendelkezés bírói értelmezésén nem lehetett volna számon kérni. Másképpen megfogalmazva: az Fvr. 33. § (1) bekezdésének hiányosságait a Ket. rendelkezéseinek fényében értelmező bírói gyakorlat összességében nem tette a hatósági eljárást alapjogsértővé, méltánytalanná, „tiszteletlené”. Amennyiben ugyanis az egyéves relatív, avagy az ötéves abszolút határidő Ket.-ben megfogalmazott időtartama hosszánál fogva az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogi jogsérelmet okoz(ott) a konkrét hatósági eljárásban, úgy a törvényi rendelkezésnek, avagy az Fvr. hiányosan megfogalmazott 33. § (1) bekezdésének alkotmányossági kontrollját kellett volna elvégezni.
- [72] Végül utalni kell arra is, hogy a per adatai szerint a 2013. évre vonatkozó csatornabírságot – figyelemmel az Fvr. 33. § (1) bekezdésére – az alperesi hatóságnak 2014. június 30-áig kellett volna kiszabnia, amire végül 2015. február 3-án került sor. A szabályozás és a bírói gyakorlat kiszámíthatósága folytán a felperesnek abszolút értelemben sem kellett tehát hosszú ideig „félelemben lennie” az elkövetett vízszennyezés reparálására szolgáló bírság kiszabásáig.
- [73] Álláspontom szerint tehát a többségi döntés összességében nem mérlegelte megfelelően a perben felülvizsgált hatósági eljárás méltányosságát, mivel a bírságkiszabásra irányuló eljárás hossza nem volt jogsértő és nem volt olyan súlyú kérdés, amely kizárva a szabályozás céljának megvalósulását, az eljárást egészében alapjogsértővé tette volna. De a testület az alapjogsértés megállapításakor nem azonosított olyan részjogosítványt sem, amelyet a hatóság és nyomában a bíróság szükségtelenül vagy aránytalanul korlátozott volna eljárásában. Így az Alkotmánybíróság – meggyőződésem szerint – indokolatlanul minősítette alapjogsértőnek úgy a bírói döntést, mint a mögötte húzódó következetes és egységes teljes bírói gyakorlatot. A kifejtettek értelmében pedig szükségtelennek ítélem az egységes bírói gyakorlat helyébe lépő alkotmányos követelmény megfogalmazását.
- [74] Mindezen indokok alapján álláspontom szerint az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróságnak el kellett volna utasítania.

Budapest, 2017. március 7.

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

- [75] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. március 7.

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

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

Budapest, 2017. március 7.

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1019/2016.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 34. számában.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 6/2017. (III. 10.) AB HATÁROZATA

a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvénnyel kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes, dr. Stumpf István és dr. Sulyok Tamás* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, elkülönített eljárás során meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és a XXVIII. cikk (1) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvényben nem alkotta meg azokat a szabályokat, amelyek biztosítják, hogy a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság közölje a határozatát mindazokkal, akikre a választási jogorvoslati eljárás során hozott határozat rendelkezést tartalmaz.

Az Alkotmánybíróság ezért felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2017. június 30-ig tegyen eleget.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Az Alkotmánybíróság jelen eljárását megelőzően két különböző médiaszolgáltató alkotmányjogi panaszai alapján indított – IV/1754/2016., illetve IV/1782/2016. ügyszámú – eljárásai során a 19/2016. (X. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh1.), illetve a 20/2016. (X. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh2.) megállapította a Kúria Kvk.IV.37.934/2016/2. és Kvk.IV.37.935/2016/4. számú végzéseinek alaptörvény-ellenességét, és megsemmisítette azokat.
- [2] Az indítványozó műsorszolgáltatók által közzétett társadalmi célú reklámok ellen egy magánszemély a Nemzeti Választási Bizottsághoz (a továbbiakban: NVB) kifogásokat nyújtott be. Az NVB a kifogásokat elutasította, mert szerinte a vitatott médiatartalom nem a választói akarat befolyásolását célozta, így a műsorszám közérdekű üzenetnek minősült. A kifogásokat benyújtó magánszemély a határozatok felülvizsgálatát kérve a Kúriához fordult, amely kimondta, hogy az indítványozók megsértették a választási eljárás politikai reklám közzétételére vonatkozó rendelkezését. A műsorszolgáltatók alkotmányjogi panaszaikban arra hivatkoztak, hogy a Kúria végzései sértik a véleménynyilvánítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az indítványokat. Az Abh1. és az Abh2. indokolása szerint az a körülmény, hogy a részvételre ösztönzés a népszavazás érvényességét szolgálja, nem ad alapot arra az értelmezésre, hogy a közlés a kérdésnek a kormány – mint kezdeményező – által kívánt módon való megválaszolására irányulna. A kúriai végzések viszont alkalmasak arra, hogy – mintegy öncenzúraként – a műsorszolgáltatókat visszatartsák társadalmi célú reklámok közzétételétől. Az Alkotmánybíróság mindkét ügyben megállapította, hogy a Kúria a végzésében foglalt jogértelmezésével megsértette a műsorszolgáltató médiatartalom-szerkesztésre vonatkozó szabadságát.
- [3] 2. A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (a továbbiakban: Ve.) 233. § (1) bekezdése, valamint a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezéséről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nsztv.) 79. § (3) bekezdése alapján a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közzétételétől számított öt munkanapon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.
- [4] Az Abh1.-ben megsemmisített végzést a Kúria 2016. október 10-én hozta, és aznap rövid úton közölte is a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező magánszeméllyel és az NVB-vel, továbbá nyilvánosságra is hozta. Az indítványozó a nyilvánosságra hozott végzésből értesült arról, hogy a Kúria döntése rá vonatkozó kötelezett-



séget tartalmaz. Az indítványozó 2016. október 15-én, a végzés közzétételétől számított ötödik munkanapon nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság tanácsa 2016. október 19-én befogadta, majd az Alkotmánybíróság teljes ülése 2016. október 25-én a támadott végzést megsemmisítette.

- [5] Az Abh2.-ben megsemmisített végzést a Kúria szintén 2016. október 10-én hozta, és aznap rövid úton közölte is azt a bírósági felülvizsgálatot kezdeményező magánszeméllyel és az NVB-vel, a végzést postai úton is megküldte számukra, továbbá nyilvánosságra is hozta. Az indítványozó a nyilvánosságra hozott végzésből értesült arról, hogy a Kúria döntése rá vonatkozó kötelezettséget tartalmaz. Az indítványozó 2016. október 21-én, a végzés közzétételétől számított tizedik munkanapon nyújtotta be alkotmányjogi panaszát. Az alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybíróság a befogadási eljárás mellőzésével, érdemben bírálta el. Az Alkotmánybíróság az indítvány formai és tartalmi feltételeinek vizsgálata során – különös tekintettel a Kúria által küldött, a kézbesítést igazoló dokumentumok másolataira – azt állapította meg, hogy az indítvány határidőben érkezett, miután az iratok tanúsága szerint a Kúria az alkotmányjogi panasz benyújtásáig nem közölte az indítványozóval végzését. Az Alkotmánybíróság teljes ülése 2016. október 25-én a támadott végzést ebben az esetben is megsemmisítette.
- [6] Az Alkotmánybíróság az Abh2. meghozatala előtti eljárása során – a rövid eljárási határidőkre tekintettel – rövid úton megkereste a Kúriát, hogy az indítványozóval – noha a Ve. 232. §-a alapján nem volt rá köteles – közölte-e döntését, részére történt-e kézbesítés. A Kúria tájékoztatása szerint az indítványozónak az Alkotmánybíróság megkeresésének napjáig (2016. október 21. napjáig) nem kézbesítették a végzést. A Kúria később írásban arról tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy a rövid úton történő megkeresés napján (2016. október 21-én) mind az Alkotmánybíróság által már befogadott, érdemi tárgyalási szakban lévő, IV/1754/2016. számú ügy indítványozója; mind az érdeklődés tárgyát képező, IV/1782/2016. számú ügy indítványozója részére megküldte postai úton a végzéseket.
- [7] 3. Az Alkotmánybíróság – eljárása során, a fenti ügyekben – észlelte a Ve.-nek a jogorvoslati eljárás során hozott határozatok közlésére vonatkozó szabályainak a hiányosságát, ezért az Abh2. meghozatala előtt – az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 58. § (3) bekezdése alapján – elrendelte a Ve. 232. §-ának hivatalból eljárva és elkülönítve történő alkotmányossági vizsgálatát és elbírálását.
- [8] Az Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított joggal – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.

## II.

- [9] 1. Az Alaptörvény érintett rendelkezései:

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

„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.”

- [10] 2. A Ve. érintett rendelkezései:

„47. § (1) A választási bizottság elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt.

(2) A választási bizottság másodfokú, valamint a Nemzeti Választási Bizottság elsőfokú határozata jogerőssé válik, ha ellene nem nyújtottak be bírósági felülvizsgálat iránti kérelmet, és a bírósági felülvizsgálat iránti kérelem benyújtására rendelkezésre álló határidő letelt.”

„48. § (1) A határozatot – ha jelen van, vagy ha telefonszáma vagy elektronikus levélcíme rendelkezésre áll – a meghozatala napján rövid úton kell közölni a kérelmezővel, valamint azzal, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat. A határozat rövid úton való közlése

a) a jelenlévők részére a határozat átadásával,

b) telefaxon,

c) elektronikus dokumentum formájában (email) vagy

d) a kézbesítési megbízott részére az a)–c) pontban meghatározott módon

történhet. A határozat rövid úton való közlésének módját (módjait) a kérelmező jelöli meg.

(2) A határozat (1) bekezdés szerinti közlésének tényét és módját az iratra fel kell jegyezni, az azt igazoló dokumentumot az ügyiratban el kell helyezni.

(3) A határozatot – ha a közlésre az (1) bekezdés a) pontja szerint nem került sor – a meghozatalát követő munkanapon postai szolgáltató útján meg kell küldeni vagy más módon kézbesíteni kell az érintettnek. Belföldre a határozatot hivatalos iratként kell kézbesíteni. A határozatot – a polgár eltérő rendelkezése hiányában – az érintett központi névjegyzékben szereplő értesítési címére, ennek hiányában lakcímére kell megküldeni.”

„224. § (1) A fellebbezést és a bírósági felülvizsgálati kérelmet a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell előterjeszteni.

(2) A fellebbezést és a bírósági felülvizsgálati kérelmet úgy kell benyújtani, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen az (1) bekezdés szerinti választási bizottsághoz.”

„232. § (1) A fellebbezési eljárás során hozott határozatot a másodfokon eljáró választási bizottság közli a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték.

(2) A másodfokon eljáró választási bizottság a fellebbezés elbírálása érdekében megküldött iratokat a határozat jogerőre emelkedését követően – a határozattal együtt – visszaküldi az első fokon eljáró választási bizottsághoz.

(3) A bírósági felülvizsgálat során hozott határozatot a kérelmezővel és azokkal, akikkel a másodfokú határozatot közölték, a bíróság közli.

(4) A bíróság a határozatát – a személyes adatok kivételével – nyilvánosságra hozza.

(5) A bíróság határozata ellen további jogorvoslatnak helye nincs.

(6) A bíróság a bírósági felülvizsgálati kérelem elbírálása érdekében megküldött iratokat – a határozatával együtt – az alkotmányjogi panasz megtételére rendelkezésre álló határidő eredménytelen leteltét, alkotmányjogi panasz benyújtása esetén az iratoknak az Alkotmánybíróságtól való visszaérkezését követően visszaküldi a felülvizsgált határozatot hozó választási bizottsághoz.

233. § (1) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz a sérelmezett döntés közlésétől számított három napon belül nyújtható be az Alkotmánybírósághoz.

(2) Az Alkotmánybíróság az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panaszról az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 56. §-a szerint a beérkezésétől számított három munkanapon belül, a befogadott alkotmányjogi panaszról további három munkanapon belül dönt.

(3) Az e törvény alapján, a választási szerv határozatával kapcsolatos jogorvoslati eljárásban hozott bírói döntés elleni alkotmányjogi panasszal kapcsolatos eljárás során az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 30. § (2), (3) és (5) bekezdése, 55. § (3) bekezdése, 57. § (1)–(1f) és (7) bekezdése, 58. § (1) bekezdése és 60. §-a nem alkalmazható.”

[11] 3. Az Nsztv. érintett rendelkezései:

„79. § (1) Az országos népszavazási eljárásban a jogorvoslat benyújtására és elbírálására rendelkezésre álló határidő öt nap. Ha a határidő utolsó napja nem munkanapra esik, a határidő csak az azt követő legközelebbi munkanapon jár le.

(2) A médiaszolgáltatók és a sajtó, illetve a filmszínházak választási kampányban való részvételével kapcsolatos kifogást a Nemzeti Választási Bizottság bírálja el. Közzététel és helyi, illetve lekérhető médiaszolgáltatással vagy

nem országosan terjesztett sajtótermékkel kapcsolatos kifogást a médiatartalom-szolgáltató székhelye vagy lakóhelye szerint illetékes országgyűlési egyéni választókerületi választási bizottság bírálja el.

(3) A Ve. 233. § alkalmazása során az alkotmányjogi panasz benyújtására és az Alkotmánybíróság döntéseire rendelkezésre álló határidő öt munkanap.”

### III.

- [12] 1. Az Abtv. 46. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során – hivatalból eljárva – megállapíthatja, hogy a jogalkotó jogalkotói feladatának elmulasztása következtében alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn. Az Abtv. e rendelkezése alapján az Alkotmánybíróság megvizsgálta, hogy sérülhet-e a tisztességes eljáráshoz való jog amiatt, hogy a jogalkotó nem szabályozta a választási eljárásban a másodfokú választási bizottságnak és a felülvizsgálati bíróságnak arra az esetre vonatkozó határozat-közlési kötelezettségét, amikor valakire – választópolgár, jelölt, jelölő szervezet, az ügyben érintett természetes és jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet – az adott határozat a választási jogorvoslati eljárás során első ízben jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.
- [13] 2. Az Alkotmánybíróság a 7/2013. (III. 1.) AB határozatban megállapította, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály értelmezésekor – az Alkotmánnyal fennálló tartalmi és kontextuális egyezés okán – a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal kapcsolatban kimunkált korábbi alkotmánybírósági gyakorlatát figyelembe veendőnek tekinti.
- [14] A tisztességes eljáráshoz való jog a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatban is alkotmányos védelemben részesült, annak ellenére, hogy szövegszerűen nem szerepelt az Alkotmányban. Az Alkotmánybíróság az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) 6. cikkében foglalt tisztességes eljáráshoz való jog védelmét az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe fogalt független és pártatlan bírósághoz való jog, valamint az Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárásjogi garanciák egymásra vonatkoztatása útján alakította ki. Az Alkotmánybíróság a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban (ABH 1998, 91.) foglalta össze a tisztességes eljáráshoz való jog lényegéről kialakított álláspontját. E szerint a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelménye nem pusztán a tisztességes (igazságos) tárgyalást foglalja magában, hanem kiterjed az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételére is. Az ezt követő döntéseiben az Alkotmánybíróság esetről-esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint az összes részletszabály betartása, vagy egyesek megszegése ellenére lehet az eljárás igazságtalan, méltánytalan vagy nem tisztességes [lásd 26/2015. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [49]–[52]].
- [15] 3. Az Alkotmánybíróság áttekintette a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos, a jelen ügy szempontjából releváns gyakorlatát.
- [16] Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh3.) foglalkozott a kézbesítés(i) vélelem) alkotmányosságával a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal (Alaptörvény XXIV. cikk) összefüggésben. Az Abh3. azt a jogszabályi rendelkezést vizsgálta – többek között –, amely szerint a földbizottság állásfoglalását a jegyző a hivatal hirdetőtábláján 5 napra kifüggeszti, valamint a kifogás előterjesztésére jogosultaknak 5 napos (jogvesztő) határidőn belül van lehetőségük kifogást előterjeszteni. E jogszabályi rendelkezés vizsgálata kapcsán a következőket fejtette ki: „[a] már leírtakon túlmenően a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az indítványozó bírő által is felhívott 3/2014. (I. 21.) AB határozatra figyelemmel az Alkotmánybíróság ismételten hangsúlyozta és jelen határozatában is megerősíti, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog részét képező részjogosultságok – jelen esetben a kifogás benyújtásának időbeli – korlátozására az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt, szigorú követelményeket támasztó szükségességi-arányossági teszt alkalmazásával lehetőség van.
- A szükségességi-arányossági teszt alapján az Alaptörvényben biztosított tisztességes eljáráshoz való jog részét képező eljárási szabályokban foglalt időbeli korlátozás akkor felel meg az Alaptörvénynek, ha másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, tehát a korlátozás feltétlenül (vagyis elkerülhetetlenül) szükséges valamely alapvető jog érvényesülése vagy alkotmányos érték védelme érdekében. A jogkorlátozás alkotmányosságához ezen túlmenően szükséges az is, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében

okozott alapjog-sérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni, és a korlátozásnak nem szabad érintenie az alapjog lényeges tartalmát.” {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [103]–[104]}

- [17] Az Abh3. arra is rámutatott, hogy „[a]z Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagy szabadságot élvez az egyes közigazgatási eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről és más jelentős eljárási cselekményekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakítására. Különösen nagy ez a szabadság a nem az Alaptörvényből fakadó jogorvoslati eljárásra vonatkozó szabályok esetén. A jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlés módjára és a benyújtás feltételeire irányadó rendelkezésekkel együtt nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybevételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikke (1) bekezdésében megfogalmazott tisztességes eljárás és ésszerű határidő követelményével.” {17/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [108]}
- [18] Kiemelte továbbá az Abh3., hogy alapjogot sértő, ha a jogalkotó alkotmányos indok nélkül az ismert érdekeltektől megköveteli, hogy maguk kövessék a közigazgatási szereplők, különösen a hatóságok cselekményeit. Az alapjog alkotmányos indok nélküli (szükségtelen) korlátozása, ha ezen érdekeltek tekintetében a személyes tájékoztatás nem érvényesül, s ezáltal az érintettek jogainak gyakorlása, a jognyilatkozataik megtételére nyitva álló határidő teljesítése jelentősen (aránytalanul) elnehezül.
- [19] Az Alkotmánybíróság az Abh3.-ban kifejtetteket a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal összefüggésben a 35/2015. (XII. 16.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh4.) is megfelelően irányadónak tartotta. Az Abh4.-ben az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy sérti-e a tisztességes eljáráshoz való jogot az, hogy egyrészt a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 2012. március 1-jétől 2014. június 30-ig hatályban volt 118. § (8) bekezdése első mondata alapján kizárólag a Céglétségi Közlönyben való közzététel útján értesülhet az érintett a bíróság döntéséről (függetlenül attól, hogy postai úton kézbesíthető-e), másrészt az, hogy a határidő elmulasztása miatti igazolás lehetősége kizárt.
- [20] Az Abh4.-ben az Alkotmánybíróság azt állapította meg, hogy „a bírósági döntések közlésének funkciója kettős természetű: a bíróság tekintetében annak igazolására szolgál, hogy a kézbesítés szabályszerű volt-e. A kézbesítés szabályszerűsége előfeltétele annak, hogy a további eljárási cselekmények, a kézbesítéshez fűződő jogkövetkezmények hatályosak legyenek. A másik funkciója, hogy a fél értesüljön a rá nézve jelentős eljárási cselekményekről és a jogi helyzetére kiható döntésekről, annak érdekében, hogy az adott döntéssel összefüggésben eljárási jogait gyakorolni, kötelezettségeit (határidőben) teljesíteni tudja” (Abh4., Indokolás [65]).
- [21] Az Alkotmánybíróság – utalva az Abh3.-ban foglaltakra – azt is megállapította, hogy „a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális eleme, hogy az érintettet értesíteni kell a bíróság rá nézve hozott döntéséről (közlési kötelezettség). A közlés formáját illetően azonban a törvényhozó nagy szabadságot élvez abban, hogy [...] a közlési szabályait miként alakítja ki. [...] Emellett a jogalkotó nem kényszerítheti az eljárási cselekmények megtételére jogosultakat általánosságban arra, hogy maguk kövessék figyelemmel a bíróság cselekményeit, hacsak ezt valamely nyomós ok (mint az érintettek nagy száma, vagy az érintett ismeretlen lakhelye) nem indokolja. Annak érdekében, hogy a közlés mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik lényeges eleme alkotmányjogi értelemben biztosított legyen, az szükséges, hogy a közlés olyan formában történjen, amely az érintett számára tényleges értesülést tesz lehetővé. Ez a követelmény az egyszerűsített eljárások tekintetében is irányadó.” {lásd 35/2015. (XII. 16.) AB határozat, Indokolás [65]–[67]}
- [22] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy sérül-e az érintettek tisztességes eljáráshoz való joga, ha a választási eljárásban a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság nem közli a határozatát azzal, akire az adott határozat a választási jogorvoslati eljárás során első ízben jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.
- [23] 4.1. A választási eljárás jogorvoslati szakaszában mind a választási bizottságok, mind a felülvizsgálatot végző bíróságok eljárnak jogorvoslati fórumként. A választási eljárást külön eljárási törvény szabályozza a magyar jogrendben. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 13. § (1) bekezdése is a kivett eljárások között sorolja fel a választási eljárást, valamint a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárást, vagyis a közigazgatási hatósági eljárási szabályokat ezekben az eljárásokban nem kell alkalmazni. Azonban a választási eljárás, valamint a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására vonatkozó eljárás is – hasonlóan az egyéb kivett eljárásokhoz – a magyar közigazgatási rendszer keretében megvalósuló, önállóan szabályozott eljárás.



- [24] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint ezért az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak a választási és népszavazási eljárás során, a választási bizottságok eljárásában is érvényesülnie kell. A választási és népszavazási eljárások jogorvoslati eljárásában a bírósági felülvizsgálatot végző bíróságok eljárása során pedig értelemszerűen az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való jognak kell érvényesülnie.
- [25] 4.2. A Ve. 48. § (1) és (3) bekezdései értelmében a választási bizottságnak az általa hozott határozatot a meghozatala napján rövid úton kell közölni a kérelmezővel, valamint azzal, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat. A határozatot – ha a közlésre rövid úton (a jelenlévők részére a határozat átadásával, telefaxon, elektronikus dokumentum formájában (email) vagy kézbesítési megbízott útján) nem került sor – a meghozatalát követő munkanapon postai szolgáltató útján meg kell küldeni vagy más módon kézbesíteni kell az érintettnek.
- [26] A Ve. 232. § (1) bekezdése alapján a fellebbezési eljárás során hozott határozatot a másodfokon eljárt választási bizottság közli a fellebbezővel és azokkal, akikkel az elsőfokú határozatot közölték. A (3) bekezdés értelmében pedig a bírósági felülvizsgálat során hozott határozatot a kérelmezővel és azokkal, akikkel a másodfokú határozatot közölték, a bíróság közli.
- [27] A választási eljárás során a hatályos szabályozás következtében előfordulhat egyfelől, hogy valakivel az elsőfokú választási bizottsági határozatot nem közölték, miután az elsőfokú választási bizottság határozata nem tartalmazott rá vonatkozó rendelkezést, azonban a fellebbezés nyomán hozott másodfokú választási bizottsági határozat következtében – a másodfokú választási bizottságnak az elsőfokú választási bizottságtól eltérő álláspontja miatt –, a jogorvoslati eljárás során első ízben érintetté válik.
- [28] Másfelől az is előfordulhat, hogy valakivel sem az elsőfokú, sem a másodfokú választási bizottsági határozatot nem közölték, miután a választási bizottságok határozatai nem tartalmaznak rá vonatkozó rendelkezést, azonban a felülvizsgálat nyomán hozott bírósági határozat következtében – a bíróságnak a választási bizottságtól eltérő álláspontja miatt –, a jogorvoslati eljárás során első ízben érintetté válik.
- [29] Így például az Abh1. és az Abh2. alapjául szolgáló ügyekben a választási bizottság határozatának rendelkező része nem keletkeztetett, és nem is származtatott jogot vagy kötelezettséget a médiaszolgáltatókra, holott mindkét esetben az ő eljárásuk képezte a vizsgálat tárgyát. Először a felülvizsgálati eljárás eredményeként a bíróság döntése írt elő számukra kötelezettséget.
- [30] Az érintettek tehát a másodfokú választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság közlése hiányában a fellebbezés, illetve felülvizsgálat során hozott határozatban foglalt jogot nem tudják gyakorolni, és az előírt kötelezettségét sem tudják teljesíteni, hacsak nem követik figyelemmel az illetékes választási bizottság, illetve felülvizsgálati bíróság eljárását.
- [31] 4.3. A bírósági felülvizsgálati kérelmet a megtámadott határozatot hozó választási bizottságnál kell úgy előterjeszteni, hogy az legkésőbb a megtámadott határozat meghozatalától számított harmadik napon megérkezzen a megtámadott határozatot hozó választási bizottsághoz.
- [32] A Ve. 233. § (1) bekezdése és az Nsztv. 79. § (3) bekezdése pedig kifejezetten a döntés közlésétől rendeli számítani az alkotmányjogi panasz benyújtására nyitva álló határidőt.
- [33] Az így szabályozott – és az Alaptörvény által is garantált – jogorvoslatihoz való jog gyakorlása akkor biztosított megfelelően, ha az érintettel a másodfokú választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság közli a határozatát.
- [34] 4.4. Az Alkotmánybíróság nem találta alkotmányos indokát annak, hogy a másodfokú választási bizottságnak a fellebbezés folytán hozott határozatát, valamint a bíróságnak a felülvizsgálat során hozott határozatát miért ne kellene közölni azzal is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat, pusztán azért, mert a választási jogorvoslati eljárás korábbi szakaszában, illetve szakaszaiban hozott döntést, illetve döntéseket vele nem kellett közölni.
- [35] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó nagyfokú szabadságot élvez az egyes eljárási határidőkre vonatkozó, a döntésekről való értesítés és azok közlési szabályainak kialakításában. A választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság határozatával keletkeztetett vagy származtatott jog vagy kötelezettség gyakorlása vagy teljesítése, továbbá a jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlést előíró rendelkezések hiányában nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfosssa attól,

- hogyan éljenek ezzel a jogukkal, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljárás követelményével.
- [36] Az érintettek személyes tájékoztatásának elmaradása a jogaik gyakorlására okot adó körülményekről és a cselekményük megtételére nyitva álló határidőről kifejezetten megnehezíti helyzetüket, mégpedig úgy, hogy ez semmilyen alkotmányos joggal vagy értékkel nem hozható összefüggésbe.
- [37] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből és a XXVIII. cikk (1) bekezdéséből az következik, hogy a másodfokú választási bizottságnak a fellebbezés folytán hozott határozatát, valamint a bíróságnak a felülvizsgálat során hozott határozatát közölnie kell azzal is, akire a határozat jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat, annak ellenére, hogy a választási jogorvoslati eljárás korábbi szakaszában, illetve szakaszaiban hozott döntést, illetve döntéseket vele nem kellett közölni.
- [38] A Ve. hatályos szövegéből azonban hiányzik az erre vonatkozó szabályozás, a fenti esetekben való határozatközlés kizárólag a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság belátásán múlik.
- [39] 4.5. Az Alkotmánybíróság mindezek alapján úgy ítélte meg, hogy sérül az érintettek tisztességes eljáráshoz való joga, amennyiben a választási eljárásban a másodfokú választási bizottság és a felülvizsgálati bíróság nem közli azzal is a határozatát, akire az adott határozat a választási jogorvoslati eljárás során első ízben jogot vagy kötelezettséget keletkeztet vagy származtat.
- [40] Ezért az Alkotmánybíróság – az Abtv. 46. § (2) bekezdése c) pontja alapján hivatalból eljárva – a rendelkező részben foglaltak szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet állapított meg.
- [41] 5. Az Alkotmánybíróság e határozatának a Magyar Közlönyben történő közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. március 7.

*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. Juhász Imre* s. k.,  
alkotmánybíró

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

*Dr. Schanda Balázs* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

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

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

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

*Dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [42] Egyetértek a rendelkező részben foglalt döntéssel, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését.
- [43] Az adott ügyben felmerült alkotmányossági probléma a választási (népszavazási) eljárásban eljáró másodfokú választási bizottság és a bírósági jogorvoslati eljárásban eljáró felülvizsgálati bíróság döntésének közlésével összefüggésben merült fel. Az Alkotmánybíróság az alkotmányossági problémával összefüggésben hangsúlyozta, hogy „a választási bizottság, illetve a felülvizsgálati bíróság határozatával keletkeztetett vagy származtatott jog vagy kötelezettség gyakorlása vagy teljesítése, továbbá a jogorvoslati lehetőség igénybe vételének határideje a közlést előíró rendelkezések hiányában nem lehet annyira bizonytalan, hogy az igénybe vételére jogosultakat ténylegesen megfossza attól, hogy éljenek ezzel a jogukkal”. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az adott ügyben megállapította az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében és XXVIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét.
- [44] Az Alkotmánybíróság döntését a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban és a 35/2015. (XII. 16.) AB határozatban lefektetett alkotmányos szempontokra tekintettel hozta meg. E szempontok alapján hangsúlyozta: ahhoz, hogy a

közlés mint a tisztességes eljáráshoz való jog egyik lényeges eleme alkotmányjogi értelemben biztosított legyen, az szükséges, hogy a közlés olyan formában történjen, amely az érintett számára tényleges értesülést tesz lehetővé.

- [45] Szeretném hangsúlyozni, hogy alapvetően egyetértek az Alkotmánybíróság ezen megállapításával, ugyanakkor szükségesnek tartottam volna, ha az Alkotmánybíróság e követelmény konkrét tartalmát egyértelművé teszi külön a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], és külön a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] összefüggésben.
- [46] Az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott határozataiban ugyan egységes követelményként rámutatott, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog garanciális eleme, hogy az érintettet értesíteni kell a rá nézve hozott döntésről (közlési kötelezettség). Hangsúlyozta azonban azt is, a közlés formáját illetően a törvényhozó nagy szabadságot élvez abban, hogy az eljárás természete, az adott döntés jellege és tartalma, valamint a közléshez fűződő joghatások (különösen a szintén alapjogi védelmet élvező jogorvoslati jog) függvényében a közlés szabályait miként alakítja ki.
- [47] A kifejtettekre tekintettel, úgy gondolom, hogy az Alkotmánybíróságnak kifejezetten vizsgálnia kellett volna a konkrét eljárási szakaszok jellegét, az eljárási szakaszokat lezáró döntések tartalmát és az ahhoz fűződő joghatásokat, különös tekintettel az esetleges jogsérelmekre, és azok orvoslásának lehetőségére. Véleményem szerint ugyanis az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (1) bekezdéséből eltérő alkotmányos követelmények fakadnak, azonban ezen eltérő alkotmányos szempontrendszer az Alkotmánybíróság gyakorlatában – a vizsgálandó eljárási szabályrendszer különbözősége ellenére – nem teljesen egyértelmű.

Budapest, 2017. március 7.

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

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [48] A vizsgált szabályozási környezetben a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet fennállását tartalmilag megalapozottnak tartom. Az Alkotmánybíróság eljárása azonban álláspontom szerint formailag lezáratlan maradt, továbbá az eljárás lefolytatásának lehetőségére vonatkozó indokolást szükségesnek tartom kiegészíteni az alábbiak szerint.
- [49] A többségi határozat indokolása a jelen ügy kiindulópontjaként leírja, hogy az Alkotmánybíróság a IV/1754/2016. számú és IV/1782/2016. számú ügyekben történő eljárása során észlelte a Ve.-nek a jogorvoslati eljárás során hozott határozatok közlésére vonatkozó szabályainak a hiányosságát, „ezért az döntés meghozatala előtt – az Abtv. 58. § (3) bekezdése alapján – elrendelte a Ve. 232. §-ának hivatalból eljárva és elkülönítve történő alkotmányossági vizsgálatát és elbírálását. Az Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.” (lásd: Indokolás [8])
- [50] Az Alkotmánybíróság tehát nem önálló mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára irányuló eljárást folytatott le, hanem formálisan jogszabály felülvizsgálatára irányuló (normakontroll) eljárást. A hatályos Abtv. ugyanis mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozó önálló eljárást és hatáskört – a korábbi törvénnyel ellentétben – már nem határoz meg, a mulasztást elkövető szervnek a feladata teljesítésére történő felhívása az Abtv.-ben „[a]z Alkotmánybíróság határozatainak jogkövetkezményei” cím alatt található. Ezt a jogkövetkezményt az Alkotmánybíróság kizárólag hivatalból, abban az esetben alkalmazhatja, ha „hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg” [Abtv. 46. § (1) bekezdés]. A mulasztás vizsgálata és az ehhez kapcsolódó jogalkotási felhívás tehát nem önálló eljárás, nem önálló hatáskör, hanem az Alkotmánybíróság egyéb hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában hivatalból megtehető megállapítás és ehhez kapcsolódó jogkövetkezmény.
- [51] Mivel a jelen ügyben elkülönített normakontroll-eljárás indult, azt valahogyan le is kellett volna zárni. A mulasztás megállapítása ugyanis önmagában nem zárja le a normakontroll-eljárást, hiszen az előbbi csak az Al-

kormánybíróság egyéb hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában hivatalból megtehető megállapítás [Abtv. 46. § (1) bekezdés]. Tartalmilag (implicit módon) ugyan a mulasztás megállapítása is választ ad a vizsgálat kérdésére, de az eljárást emellett formailag is le kell zárni. Ha az Alkotmánybíróság nem állapítja meg a vizsgált jogszabály alaptörvény-ellenességét, akkor legalább egy, az eljárást megszüntető végzést kellene hoznia. Ez az igény még világosabban kitűnik olyan esetekben, ha az Alkotmánybíróság megindítja az elkülönített hivatalbóli vizsgálatot, de végül nem állapítja meg sem a jogszabály alaptörvény-ellenességét, sem mulasztást; az eljárás nyilvánvalóan nem maradhat jogilag befejezetlenül.

Budapest, 2017. március 7.

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

*Dr. Sulyok Tamás* alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [52] 1. A többségi határozat rendelkező részében foglalt mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet megállapító döntéssel egyetértettem, azonban az indokolást érintően, egy jelentős eljárási kérdésben szükségesnek tartom az álláspontom párhuzamos indokolásban történő kifejtését.
- [53] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörében járt el eredetileg. A 20/2016. (X. 28.) AB határozat Indokolás [59] bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság jelen ügyben elrendelte a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 232. §-ának hivatalból eljárva és elkülönítve történő alkotmányossági vizsgálatát és elbírálását.”
- [54] A jelen határozat indokolás I. rész 3. pontjában (Indokolás [8]) rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a „valódi” panasz érdemi elbírálása során észlelte, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát – a vizsgált esetben az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát – a kézbesítés szabályairól szóló, a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény 232. §-ának normatartalmi hiányossága sértette. Ezért „[a]z Alkotmánybíróság ezen vizsgálat lefolytatása céljából – élve az Abtv. 28. § (1) bekezdésében biztosított jogával – az Abtv. 27. §-a szerinti, a bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásában áttért a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatra. Az Alkotmánybíróság ezért az elkülönített eljárást az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti hatáskörében eljárva folytatta.”
- [55] Az Abtv. 28. § (1) bekezdése értelmében „[a]z Alkotmánybíróság a 27. §-ban meghatározott bírói döntés felülvizsgálatára irányuló eljárásban a 26. § szerinti, jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját illető vizsgálatot is lefolytathatja. Az Abtv. 28. § (2) bekezdése értelmében pedig „[a]z Alkotmánybíróság a 26. § alapján indítványozott eljárásban a bírói döntés alkotmányosságát is vizsgálhatja.” Az Abtv. hivatkozott rendelkezései tehát az Alkotmánybíróság döntésétől függően a „kétirányú átjárhatóságot” biztosítanak a valódi és a normakontrollos alkotmányjogi panaszok között.
- [56] A határozat indokolása ezt meghaladóan nem adja további indokát az „áttérésnek”, és annak sem, hogy az „áttérést” követően az Abtv. 26. § (1) bekezdésében foglalt panasz hatáskörben lefolytatott panasz eljárásban miért kerül sor a főszabálytól (alaptörvény-ellenes jogszabály/jogszabályi rendelkezés megsemmisítése) eltérő alkotmányos jogkövetkezmény, mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség meghatározására.
- [57] 2. Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság Alaptörvényben és Abtv.-ben szabályozott alkotmányjogi panasz hatáskörei főszabályként az érintett panaszosok alkotmányos jogvédelmét biztosítják. Mindazonáltal az Alkotmánybíróság alkotmányos jogállásából az is következik, hogy az Alkotmánybíróság e hatásköreiben eljárva a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett „objektív” alkotmányos jogvédelmet is nyújt.
- [58] Erre teremt lehetőséget az Abtv. 46. § (1) bekezdése is, amely speciális jogkövetkezmény megállapítását teszi lehetővé. E szakasz értelmében „[h]a az Alkotmánybíróság hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában a jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállását állapítja meg, a mulasztást elkövető szervet – határidő megjelölésével – felhívja feladatának teljesítésére.” A (2) bekezdés értelmében ilyen, a jogalkotói feladat elmulasztásának minősül, ha nemzetközi szerződésből származó jogalkotói feladat elmulasztása valósult meg, vagy kifejezett jogszabályi felhatalmazásból származó jogalkotói feladat ellenére nem került sor a jogszabály megalkotására, vagy – mint jelen esetben – amennyiben a jogi szabályozás Alaptörvényből levezethető lényeges tartalma hiányos.



- [59] A jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” alkotmányjogi panasz hatáskörben eljárva az indítványt befogadta és megsemmisítette az alaptörvény-ellenesnek talált bírói döntést, amellyel a valódi alkotmányjogi panasz „szubjektív” alkotmányos jogvédelmi funkcióját az egyedi ügyben érvényesítette. Figyelemmel azonban arra, hogy a 20/2016. (X. 28.) AB határozat többségi álláspontja szerint a vizsgált ügyben a bírói döntés megsemmisítése önmagában még nem biztosította az alkotmányos jogvédelem jövőbeni érvényesülését, ezért magam is szükségesnek tartottam a jogalkotónak szóló alaptörvény-ellenes mulasztás megállapítását.
- [60] Mindehhez azonban álláspontom szerint szükségtelen volt az Abtv. 28. § (1) bekezdésének felhívása. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság nem „áttért” az Abtv. 27. §-ában foglalt „valódi” panasz elbírálásáról az Abtv. 26. § (1) bekezdésben foglalt normakontrollos panasz elbírálására, hanem időben elváltva, de a „valódi” alkotmányjogi panasz „hatásköre gyakorlása során folytatott eljárásában” állapította meg az alkalmazandó alkotmányos jogkövetkezményt, a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet. Álláspontom szerint ennek az alkotmányos jogkövetkezménynek a megállapításához nem volt szükség az Abtv. 28. § (1) bekezdése szerinti „áttérésre”, hanem az Abtv. 46. § (1) és (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában foglalt hatásköre gyakorlása során megállapíthatta a vizsgált jogszabályi rendelkezésnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljárásához való jognak megfelelő alkotmányos tartalmát és detektálhatta a szabályozás hiányosságait.
- [61] Ebből következőleg a jelen ügyben is, mint a vele párhuzamosan aláírt 5/2017. (III. 10.) AB határozatban, a „szubjektív” alkotmányos jogvédelem mellett az „objektív” alkotmányos jogvédelem „áttérés” nélkül is biztosítható volt, így az Abtv. szabályozása alapján sem a jogalkalmazónak szóló alkotmányos követelmény kimondásához, sem pedig a mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség kimondásához nem volt szükség párhuzamos normakontrollos panasz eljárás lefolytatására.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1803/2016.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 34. számában.



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



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3045/2017. (III. 20.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*, *dr. Salamon László* és *dr. Stumpf István* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény és egyes adótörvények módosításáról szóló 2015. évi CLXXXVII. törvény 146. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 24/C. § (2) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló, az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben előterjesztett alkotmányjogi panaszt valamint a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség fennállásának megállapítására irányuló indítványt visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Mageráné dr. Krikovics Ágnes (5100 Jászberény, Szabadság tér 15.) ügyvéd által képviselt indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be, melyben az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény és egyes adótörvények módosításáról szóló 2015. évi CLXXXVII. törvény (a továbbiakban: Törvény) 146. § (2) bekezdése második fordulója alaptörvény-ellenességének megállapítását és a szabály megsemmisítését kérte.
- [2] Álláspontja szerint a Törvénynek az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) 24/C. § (2) bekezdésére vonatkozó módosítása hatálybaléptetésének időpontja sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikkének (4) bekezdését.
- [3] 1.1. Az Art. e szabályai az adóregisztrációs eljárásról szólnak. Ezt az eljárást 2012. január 1-jétől vezették be. Az adóregisztrációs eljárás a társas vállalkozások első, vagy a működő vállalkozások változás nyomán státuszt nyert vezető tisztségviselőinek és képviseleti joggal, vagy 50%-os szavazati joggal rendelkező tagjainak adózási előéletét vizsgáló eljárás. Eredményeképpen az adószám megállapítása megtagadható, vagy a vállalkozás adószáma törölhető. Ebben az eljárásban ügyfél a társas vállalkozás adózó, a hatóság a társas vállalkozás adószámáról dönt. Ugyanakkor az eljárás arra irányul, hogy a társas vállalkozó adózó a vezető tisztségviselő és a tag társas vállalkozással szemben fennálló jogait módosítsa. Az adóregisztrációs eljárás célja, hogy meghatározott kritériumoknak megfelelő személyek új adózó alapításában, vagy működésében meghatározott körülmények fennállásáig, vagy meghatározott ideig ne vehessenek részt. Az eljárás azokat a személyeket érinti, akik magatartásukkal korábban hozzájárultak ahhoz, hogy olyan adózók, amelyek az adóhatósághoz történő bejelentkezési kötelezettségüknek a cégbírósághoz intézett bejegyzés iránti kérelem és mellékletei benyújtásával tesznek eleget, jelentős adótartozást halmozzanak fel, jelentős jogsértést kövessenek el, vagy elérhetetlené

váljanak az adóhatóság számára. A cél elérése érdekében az adóhatóság az adózó adószámának megállapítását megelőzően megvizsgálja, hogy fennáll-e olyan, a törvényhelyben felsorolt kizáró ok az adózó vezető tisztségviselőjével, képviseletre jogosult tagjával, vagy korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság esetében az 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal rendelkező tagjával, vagy részvényesével szemben, amely az adószám megállapításának akadályát képezi. Az akadály fennállása esetén az adóhatóság az adószám megállapítását megtagadja. Az adóregisztrációs eljárás része, hogy abban az esetben, ha az adózó vezető tisztségviselőjének, illetve tagjának személyében bekövetkezett változással bejegyzett új vezető tisztségviselővel, vagy taggal szemben áll fenn az adószám megállapításának akadályát képező kizáró ok, az adóhatóság először felszólítja az adózót az akadály megszüntetésére, ennek elmaradása esetén az adószám felfüggesztése nélkül az Art. 24/A. §-a szerint jár el, az adózó adószámát törli és vele szemben az ebben a §-ban meghatározott módon fellép. A társas vállalkozás adózó saját döntése, hogy az adóhatóság felhívásának eleget tesz-e. Ebben az esetben a társas vállalkozásnak döntenie kell új vezető tisztségviselőről vagy az érintett tagja szavazati joga mértékének megváltoztatásáról.

- [4] A Törvény több ponton szigorított, illetve pontosított az adóregisztrációs eljáráshoz kapcsolódó jogszabályi rendelkezéseken. Az adóregisztrációs eljárással összefüggő – adótartozásra vonatkozó – összeghatárok a korábbi 15-, illetve 30 millió forintról 5 és 10 millió forintra csökkentek. A Törvény beemelte a cégvezetőket is az adóregisztrációs eljárás során vizsgált személyi körbe. Az 50 százalékot elérő mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkező tag, ennek hiányában valamennyi tag vizsgálata, valamint az adótartozás folyamatos fennállásának 180. napját megelőző 180. nap helyett 360. napig terjedő időszak vizsgálata szintén a Törvény új, szigorúbb szabályain alapul.
- [5] 1.2. A panasz szerint az állami adóhatóság levelében tájékoztatta az indítványozót, mint gazdasági társaság ügyvezetőjét, hogy vele szemben az Art. 24/C. § (2) bekezdés ac) pontjában meghatározott akadály áll fenn, és felszólította az akadály 30 napon belül történő megszüntetésére.
- [6] Az adóhatóság utalt arra, hogy az indítványozó 2009. december 30. napjától 2015. április 10. napjáig tagja volt egy másik gazdasági társaságnak, amelyet az adószáma a felfüggesztését követően a 2012. december 2. napján jogerőre emelkedett határozattal töröltek, az indítványozó a törlés napján a társaság tagja volt, a társaság 2015. április 10. napján 14 501 012 Ft adótartozással szűnt meg.
- [7] A módosító Törvény hatálybalépése előtt a tisztségviselőtől eltöltés az olyan, más adózó jelenlegi, vagy volt vezető tisztségviselője, vagy tagja esetében állt fenn, amely 180 napon keresztül folyamatosan fennálló, 15 millió forintot, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében 30 millió forintot meghaladó adótartozással rendelkezik. A panasz szerint az Art. új rendelkezései a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélését a jogalanyokra nézve hátrányosan megváltoztatják. Megállapítható, hogy az Art. 2015. április 10. napján hatályos 24/C. § (2) bekezdésének ab) pontjában meghatározott 15 millió forint, illetve 30 millió forint értékhatárokat az Art. 2016. január 1. napjától hatályos 24/C. § (2) bekezdésének ab) pontjában alacsonyabb, 5 millió forintban, illetve 10 millió forintban határozták meg akként, hogy az adózókra jelentősen hátrányosabb rendelkezéseket a törvénymódosítás hatálybalépését megelőző 5 éven belüli jogviszonyokra is alkalmazni kell. A panasz szerint, ha az indítványozó esetében a gazdasági társaság megszűnésének napján – 2015. április 10. napján – hatályos hivatkozott adójogi rendelkezéseket alkalmaznák, akkor a másik gazdasági társaság esetében a személyét illetően nem állna fenn az Art. 24/C. § (2) bekezdésének ab) pontjában meghatározott akadály.
- [8] A panasz szerint az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Az előreláthatóság és a kiszámíthatóság a jogbiztonság két olyan alapvető követelménye, amely a visszaható hatályú jogalkotás tilalma mögött húzódik meg, és bármely követelmény figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen jogállamiság tételével. Egy jogállamban senkit sem lehet felelősségre vonni olyan jogszabály megsértése miatt, amelyet az érintett személy nem ismert és nem is ismerhetett, mivel azt vagy egyáltalán nem hirdették ki, vagy utólag hirdették ki, és visszamenőlegesen léptették hatályba (rendelték el alkalmazását). Valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet a visszamenőleges 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 rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell.

- [9] A panasz szerint megállapítható, hogy a Törvény 146. § (2) bekezdésének második fordulata a visszaható hatály tilalmának elvébe ütközik, melyre figyelemmel közvetlenül sérti az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdését, valamint közvetett módon sérti az Alaptörvény XXVIII. cikkének (4) pontját. A hivatkozott törvényhely visszaható hatálya tartósan kizárja az indítványozó számára vállalkozási tevékenység folytatásának lehetőségét. A visszaható hatályú jogalkotás, a jogszabály rendelkezéseinek a hatálybalépése előtti jogviszonyokra történő alkalmazása, s ezáltal a jogszabály hatálybalépését megelőző időben bekövetkezett események jogi megítélésének hátrányos megváltoztatása megrendíti az önkéntes jogkövetésbe vetett társadalmi bizalmat. Az indítványozó utalt arra, hogy az adóhatóság levelében akadályhordozóként megjelölt cégben kizárólag tagsági jogviszonnal rendelkezett, sem a cég ügyvezetésére, sem vállalkozási tevékenységére nem volt befolyással, csupán 50%-ban tulajdonosa volt egy olyan cégnek, amely az ügyvezető ügyvezetésére figyelemmel felszámolási eljárás alá került, és jogutód nélkül megszűnt. Véleménye szerint az Art. 24/C. § (4) bekezdése szerinti kimentési kérelem jogsérelmét nem orvosolhatja, mert a kérelem előterjesztéséhez szükséges információkkal nem rendelkezik, illetve – a törvényben meghatározott feltételek fennállásának hiányában – még információ birtokában sem lenne lehetősége kimentési kérelem eredményes előterjesztésére.
- [10] 1.3. Az indítványozó kérte továbbá, hogy a Törvény 146. § (2) bekezdése második fordulatait illetően az Alkotmánybíróság hívja fel a jogalkotót az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelő jogalkotásra.
- [11] 2. Az Alkotmánybíróság 2016. július 8-án megkereste a nemzetgazdasági minisztert és az igazságügyi minisztert álláspontjuk megismerése érdekében. A nemzetgazdasági miniszter észrevételében az indítvány elutasítását javasolta, az igazságügyi minisztertől válasz nem érkezett.

## II.

- [12] 1. Az Alaptörvény panaszban felhívott szabályai szerint:

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

„XXVIII. cikk (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

- [13] 2. A Törvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései szerint:

„7. § (1) Az Art. 24/C. § (2) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lép:

(2) Az állami adóhatóság az adószám megállapítását megtagadja, ha az adózó vezető tisztségviselője, cégvezetője, képviselőre jogosult tagja, vagy korlátolt felelősségű társaság, zártkörűen működő részvénytársaság esetében az 50 százalékot meghaladó mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkező tagja, részvényese, ilyen mértékű szavazati joggal, vagy minősített többségű befolyással rendelkező tag, részvényes hiányában bármely tagja vagy részvényese, egyszemélyes gazdasági társaság esetében a tag vagy részvényes

a) olyan, a 17. § (1) bekezdés b) pontja szerinti más adózó jelenlegi, vagy volt vezető tisztségviselője, cégvezetője, tagja, vagy részvényese, amely

aa) az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napján az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott, túlfizetéssel csökkentett, 180 napon keresztül folyamatosan fennálló, 5 millió forintot, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében 10 millió forintot meghaladó adó tartozással rendelkezik, feltéve, hogy a más adózóban fennálló vezető tisztségviselői, cégvezetői, tagi, vagy részvényesi jogviszony az adó tartozás folyamatos fennállásának 180. napját megelőző 360. napon, vagy azt követően bármelyik napon fennállt, vagy

ab) az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napját megelőző 5 éven belül az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott, túlfizetéssel csökkentett, 5 millió forintot, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében 10 millió forintot meghaladó adó tartozással jogutód nélkül szűnt meg, feltéve, hogy



a más adózóban fennálló vezető tisztségviselői, cégvezetői, tagi vagy részvényesi jogviszony a felszámolás vagy a kényszertörlési eljárás kezdő napját megelőző 360. napon, illetve azt követően bármelyik nap fennállt, vagy

ac) adószámát az állami adóhatóság az adószám megállapítására irányuló kérelem benyújtásának napját megelőző 5 éven belül az adószám 24/A. § szerinti felfüggesztését követően, vagy a 24/B. § szerint, illetve a 24/D. § (2) bekezdésében, illetve a 24/F. § (6) bekezdésében felsorolt okból, az ott meghatározott eljárásban jogerősen törölte, feltéve, hogy a más adózóban fennálló vezető tisztségviselői, cégvezetői, tagi vagy részvényesi jogviszonya az adószám törlését kimondó jogerős határozat meghozatalának napján, vagy azt követően bármelyik nap fennállt,

b) az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napján az állami adó- és vámhatóságnál nyilvántartott, túlfizetéssel csökkentett, 180 napon keresztül folyamatosan fennálló, 5 millió forintot, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében 10 millió forintot meghaladó adótartozással rendelkezik, vagy

c) az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napján a vezető tisztségviselői pozíciótól, illetve a foglalkozástól jogerősen eltiltottnak minősül. [...]”

„146. § (2) E törvény 1. §-4. §-a, 6. §-12. §-a, 14. §-39. §-a, 40. § 1., 3-26. pontjai, 41. § 2-6. pontjai, 42. §-53. §-a, 55. §-58. §-a, 60. §-61. §-a, 62. § 2. pontja, 63. § 1. és 3. pontja, 66. §-69. §-a, 73. § b) pontja, 74. §-76. §-a, 80. §-81. §-a, 84. §-85. §-a, 89. §-128. §-a, 140. §-a és az 1-2., 4-5. melléklete 2016. január 1-jén lép hatályba.”

### III.

- [14] A Törvény alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány nem megalapozott.
- [15] 1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, az 56. § (2) bekezdése értelmében pedig a befogadhatóságról dönteni jogosult tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt tartalmi feltételeit, különösen a 26. §-a szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29-31. § szerinti feltételeket.
- [16] 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 Ügyrend 31. § (6) bekezdése azonban lehetővé teszi, hogy az előadó alkotmánybíró a panasz befogadásáról szóló döntés helyett a panasz érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesszen a testület elé.
- [17] 2. Az indítványozó az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján nyújtotta be panaszát. Ennek egyebek között azért van jelentősége, mert ez a panasz közvetlenül jogszabály ellen irányul, egyéni érdekelttség és érintettség állítása mellett.
- [18] Az Abtv. 30. §-a és az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtható panaszt a vitatott jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül kell benyújtani. Az Art. módosítása 2016. január 1-jén lépett hatályba. A panaszt 2016. május 17-én – tehát a törvényi határidőn belül – nyújtották be.
- [19] Az indítványozó a panaszban megjelöli az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést. Megjelöli a vitatott jogszabályi rendelkezést, és azt, hogy a vitatott szabály mely Alaptörvényben szabályozott jogát sérti. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta korábbi értelmezését, mely szerint a jogbiztonság önmagában nem Alaptörvényben biztosított jog, így a B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén [3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14]–[17]; 3322/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; 3323/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3324/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [9]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [11]] – lehet alapítani. Ennek megfelelően jelen ügyben a B) cikk (1) bekezdésére a visszaható hatályú jogalkotás indokával alapított alkotmányjogi panasz vizsgálatára lehetőség van. Az Art. kifogásolt szabálya Alaptörvényben biztosított, a XII. cikkben (1) bekezdésében szereplő joggal kapcsolatos, mert a vállalkozóvá válás vagy vállalkozóként való működés egyik kizáró feltételére vonatkozik. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése tartalmazza a visszaható hatályú jogalkotásra vonatkozó alkotmányos tilalmat. A panasz indokolja a vitatott szabály alaptörvény-ellenességét. A panasz kifejezett kérelmet tartalmaz az alaptör-

vény-ellenesnek ítélt szabály megsemmisítésére. Az indítvány tehát tartalmazza mindazokat az elemeket, amelyeket az Abtv. 52. § (1b) bekezdése az Alkotmánybírósághoz benyújtott indítványokkal szemben követelményként támaszt.

- [20] 3. Az indítványozók által benyújtott panasz tartalmi követelményeit az Abtv. 26. § (2) bekezdése határozza meg. Az Alaptörvény 24. cikkének vonatkozó rendelkezése: „(2) Az Alkotmánybíróság [...] c) alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgálja az egyedi ügyben alkalmazott jogszabálynak az Alaptörvénnyel való összhangját;”. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha „a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.” E szabályokat figyelembe véve az Abtv. 26. § (2) bekezdésében szabályozott panasz konkrét ügyben közvetlenül, bírói jogalkalmazói döntés nélkül hatályosuló jogszabály felülvizsgálatára nyújtható be.
- [21] A panaszban vitatott szabály szerint az adószám kiadását meg kell tagadni, illetve az adószám törlését el kell rendelni, ha az adózó vezető tisztségviselőjével szemben kizáró ok áll fenn. Adóköteles tevékenységet adószám hiányában nem lehet folytatni. Az adószám megállapítás megtagadása vagy az adószám törlése a cégbejegyzési kérelem elutasításához vagy a cég megszűntnek nyilvánításához vezet. Az adóregisztrációs eljárás során hozott határozatokkal (adószám kiadását megtagadó, kimentési kérelmet elutasító stb.) szemben a társas vállalkozás adózó fellebbezést és bírósági felülvizsgálatot is igénybe vehet. A társas vállalkozás adózó tagja illetve vezető tisztségviselője viszont ezekkel a jogorvoslatokkal nem élhet és semmilyen más jogorvoslati lehetősége nincs. Az indítványozó érintett magánszemélyként, és nem az adózó társas vállalkozás képviselőjében fordult az Alkotmánybírósághoz, a beadvány tehát ebből a szempontból megfelel az Abtv. 26. § (2) bekezdés b) pontja előírásainak.
- [22] Alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az egyedi ügyben alkalmazott, illetőleg hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Azaz a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, nevezetesen az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek [33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [61]]. A személyes érintettség azt jelenti, hogy a jogszabály alkalmazása vagy hatályosulása a panaszos konkrét jogviszonyát érinti, és ezáltal a panaszos a saját személyét érintő jogsérelmet szenved. A jelen esetben ez megállapítható: az adószám törlésére vagy a panaszos ügyvezető minőségének megszűnéséhez vezető eljárás megindult.
- [23] Az Alkotmánybíróság a panasz befogadhatóságának elbírálása során közvetlenül érintettnek tekintette az indítványozót, akinek az ügyében a támadott jogszabály alkalmazása, azaz végrehajtása megkezdődött. A 2016. március 2-án kelt adóhatósági felhívást az Art. támadott szabálya szerinti akadályról – amely szerint a panaszos nem lehet ügyvezető, mert korábban másik, adótartozást felhalmozó társaságnak tagja volt – kiadták. Az akadály elhárítására 30 napos határidőt írtak elő, az adóhatóság kilátásba helyezte az adószám törlését. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a befogadhatóság szempontjából releváns közvetlen érintettség a panaszos oldalán fennáll, mivel az adózó társas vállalkozó a Törvény előírásait alkalmazni köteles, ez pedig az indítványozó jogi helyzetére közvetlenül kihat. Az adózó társas vállalkozás a vele szemben kilátásba helyezett jogkövetkezményt csak akkor kerülheti el, ha az indítványozó magánszemély vezető tisztségviselői megbízását megszünteti. Ezért az indítványozót, a gazdasági társaság ügyvezetőjét az adózó és az adóhatóság közötti jogviszonyban jogokkal nem rendelkező, de mint a gazdasági társaság intézkedésének passzív „elszenvedőjét” közvetlenül érintettnek kell tekinteni. Az adószám megállapítás megtagadására vagy a jelen esetben a törlésre irányuló adóregisztrációs eljárásban az akadályhordozó személy ezért közvetlenül érintett az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontja alkalmazásában. Az indítvány megfelel az Abtv. 29. §-ában szabályozott követelménynek is. A panasz alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés elbírálására irányul akkor, amikor az veti fel, hogy az Art. módosított szabálya alkotmányosan tiltott visszaható hatályú-e. Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság a panaszt befogadta és érdemben bírálta el.
- [24] 4. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Art. 24/C. § (2) bekezdése az indítványban felhozott érvek alapján nem áll összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével. Az adóregisztrációs eljárás nem a büntető jogalkotás vagy jogalkalmazás területére esik, az adóregisztrációs eljárásban az adóhatóság az adószámról dönt. A panaszt ebben a vonatkozásban az Alkotmánybíróság nem vizsgálta, állandó gyakorlata szerint

az érdemi alkotmányossági összefüggés hiánya miatt az indítványt az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.

- [25] 5. Az indítványozónak az a kérelme, hogy a Törvény 146. § (2) bekezdése második fordulátát illetően az Alkotmánybíróság hívja fel a jogalkotót megfelelő jogalkotásra, tartalma szerint mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenesség megállapítására vonatkozik. Az Abtv. 46. §-a alapján az Alkotmánybíróság – jogkövetkezmenyként – állapíthatja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ezt észleli. Jelen esetben erre nem kerülhetett sor, ezért az Alkotmánybíróság ezt az indítványt az Abtv. 64. § b) pontja alapján visszautasította.

#### IV.

- [26] A Törvény számos részletszabályt illetően szigorította az adóregisztrációs eljáráshoz kapcsolódó rendelkezéseket, ezek egyike, hogy az adóregisztrációs eljárással összefüggő – adótartozásra vonatkozó – összeghatárok a korábbi 15-, illetve 30 millió forintról 5 és 10 millió forintra csökkentek. Az adóregisztrációs eljárásban egyebek között vizsgálják az adószám megállapítása iránti kérelem benyújtásának napját megelőző 5 éven belül az adózóhoz köthető korábbi adótartozását.
- [27] A Törvény 146. § (2) bekezdése második fordulatára értelmezhető úgy, hogy 2016. január 1-jét követően az adószám megállapítására irányuló kérelemnek akadálya az, ha az adózó vezető tisztségviselője a kérelem benyújtását megelőző 5 éven belül olyan adózó tagja volt, amelynek a csökkentett összeghatárok szerinti adótartozása állt fenn. A panaszt benyújtó magánszemély 2016. január 19-től vált társaság ügyvetőjévé. A másik cég adószámát 2012. december 2-án jogerőre emelkedett határozattal az adóhatóság törölte, ekkor a panaszos a 15 millió forintnál kisebb adótartozást felhalmozó cégnek a tagja volt, a cég 2015. április 10-én jogutód nélkül megszűnt, a céget a cégjegyzékből 2015. május 21-i hatállyal törölték.
- [28] A Törvény 146. § (2) bekezdése nem zárja ki szövegszerűen azt, hogy a módosítás hatálybalépését megelőző 5 éven belüli jogviszonyokra is az Art. módosított és az adózóra a korábbinál hátrányosabb szabályát alkalmazni kell. Az Art. módosított szabálya a panaszost tartósan, a korábbi cég megszűnésétől számított öt évig kizárja az ügyvezetővé válásból. A panaszban kifogásolt módosítás hatálybalépésig a panaszossal szemben az adóregisztrációs eljárásban akadály nem merült volna fel a panaszban ismertetett tényállás alapján. Vagyis vezető tisztségviselővé válását az Art-nek a Törvény 7. §-ával módosított 24/C. § (2) bekezdése zárja ki a panasz szerint. Az Alkotmánybíróság többször kifejtett álláspontja szerint valamely új szabályozás kiterjedhet a múltban keletkezett jogviszonyokra is, azonban e jogviszonyokból származó jogokat-kötelezettségeket hátrányosan csak a hatálybalépés utáni időtől érintheti [30/2014. (IX. 30.) AB határozat, [106], 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, [58]–[60]]. A 3001/2014. (I. 24.) AB végzés (Indokolás [26]) szerint a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok a kihirdetésüket megelőző időre ne állapíthatassanak meg kötelezettséget és ne nyilváníthatassanak valamely magatartást jogellenessé.
- [29] Az adóregisztrációs eljárás 2012. január 1-jétől létezik. A panaszban kifogásolt új szabályok az adótartozásnak a mértékére vonatkoznak. A módosítás ugyan alkalmazható a múltban keletkezett tényeket illetően is, de jogalkotó hatása a jövőre nézve van, a Törvény a hatálybalépése utáni időtől állapít meg kötelezettséget. Az Alkotmánybíróság a 7/2016. (IV. 6.) AB határozatában (Indokolás [21]) rögzítette, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalom egyfelől nem abszolút, másfelől mivel az Alkotmánybíróság által vizsgált jogviszonyok szükségképpen különböznek egymástól (közjogi vagy magánjogi jellegűek, folyamatban levők vagy már teljedésbe mentek, rövid távúak, esetleg tartósak, érvényesek vagy már keletkezésükkor érvénytelenek, stb.), az Alkotmánybíróság esetéről esetre vizsgálja meg, hogy megvalósul-e a jogbiztonság sérelme, a visszaható hatály tiltott alkalmazása. Az indítványban kifogásolt rendelkezés által nem sérült alaptörvény-ellenesen a visszaható hatály tilalma, a törvényhely a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra nem vonatkozik, és a hatálybalépése előtti időre kötelezettséget sem állapít meg, kötelezettséget terhesebbé nem tesz, jogot visszaható hatállyal nem von el, illetve nem korlátoz, továbbá jogellenessé nem nyilvánít a hatálybalépése előtti időre valamely magatartást. A jogszabály csupán előre jelzi, hogy ha meghatározott adózói előélettel – viszonylag jelentős adótartozás felhalmozásában közreműködéssel – rendelkező magánszemélyt kísérelnek meg bejelenteni vezető tisztségviselőként vagy a törvény szerinti szavazati joggal rendelkező tagként, akkor az akadályozni fogja az adószám megállapítását. Valamely tisztség elnyerésének vagy betöltésének feltételeit meg lehet változtatni; ez

nem a tiltott visszaható hatály kérdését veti fel, hanem a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idővel hozható kapcsolatba {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [48]–[53]}. Az Alkotmánybíróság már a korábbi 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 {3209/2015. (XI. 10.) AB határozat, Indokolás [51]}. A jelen esetben nincs kellő következtetési alap annak megállapítására, hogy a felkészülési idő – a jogszabályi rendelkezésekhez való alkalmazkodás lehetetlenné tételével – a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztette volna.

- [30] Az indítvány benyújtását követően, 2017. január 1-jétől az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2016. évi CXXV. törvény 173. § (1) bekezdése kiegészítette az Art. 24/C. §-át. Az új (6b) bekezdés a kimentési kérelem alkalmazási körét módosította. A módosítással a törvény kimentésre vonatkozó rendelkezései differenciálttá váltak annak függvényében, hogy az akadállyal érintett tag, részvényes milyen mértékű részesedéssel rendelkezett az adózó gazdasági társaságban, milyen reális ráhatása lehetett azon gazdasági folyamatokra, melyek a tartozás felhalmozásához illetve az adóregisztrációs akadály kialakulásához vezettek.
- [31] Mindezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította.

Budapest, 2017. március 7.

*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. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [32] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor szükségesnek tartom az indokolás kiegészítését az alábbiak szerint.
- [33] 1. Az Alkotmánybíróság az indítványozó alkotmányjogi panaszát érdemben az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben vizsgálta, és megállapította, hogy „[a]z indítványban kifogásolt rendelkezés által nem sérült alaptörvény-ellenesen a visszaható hatály tilalma, a törvényhely a hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra nem vonatkozik, és a hatálybalépése előtti időre kötelezettséget sem állapít meg, kötelezettséget terhesebbé nem tesz, jogot visszaható hatállyal nem von el, illetve nem korlátoz, továbbá jogellenessé nem nyilvánít a hatálybalépése előtti időre valamely magatartást.” Álláspontom szerint ugyanakkor az adott ügyben az indítványt nem a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben kellett volna vizsgálni.
- [34] Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a visszaható hatályú jogalkotásnak eltérő megvalósulási lehetőségei vannak. Ennek értelmében a jogbiztonság sérelme nem csak annak következtében merülhet fel, ha a jogalkotó lezárt jogviszonyokat érintően utólag állapít meg eltérő jogkövetkezményeket (ún. valódi visszaható hatályú jog-



alkotás), hanem akkor is, ha a jogalkotó még le nem zárult jogviszonyok tekintetében alkot e jogviszonyokra kiható új jogi normát, illetve, amikor a jogalkotás a fennálló jogviszonyokban idéz elő változást (ún. azonnali hatályú jogalkotás).

- [35] Az azonnali hatályú jogalkotás lényege tehát az, hogy a jogszabály már létrejött, de még le nem zárt jogviszonyokat érintően állapít meg eltérő jogkövetkezményeket. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság jellemzően arra mutat rá, hogy valamely jogszabály nem csupán akkor minősülhet visszaható hatály tilalmába ütközőnek, ha a jogszabályt a jogalkotó visszamenőlegesen léptette hatályba, hanem akkor is, ha a hatálybaléptetés nem visszamenőlegesen történt ugyan, de a jogszabály rendelkezéseit – erre irányuló kifejezett rendelkezés szerint – a jogszabály hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell {57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316, 324.; megerősítette például: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [58]}.
- [36] Az indítványozó érvelése szerint ügyében az azonnali hatályú jogalkotás esete áll fenn, mert a támadott jogszabályt hatálybalépése előtt létrejött jogviszonyokra is alkalmazni kell. Azt ugyanakkor nem igazolta az indítványozó, hogy személyéhez fűződően mely fennálló jogviszonyában kell az általa támadott jogszabályt alkalmazni. Ellenben az megállapítható, hogy az indítványozó valójában egy új, vállalkozási tevékenység folytatására irányuló (társasági jogi) jogviszonyt kíván létrehozni, és a támadott jogszabályi rendelkezések ennek lehetőségében korlátozzák.
- [37] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában kifejezetten utalt arra, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések kizárják számára a „vállalkozási tevékenység folytatásának lehetőségét”. A határozat indokolása ennek megfelelően utal arra, hogy „[a]z Art. kifogásolt szabálya Alaptörvényben biztosított, a XII. cikk (1) bekezdésében szereplő joggal kapcsolatos, mert a vállalkozóvá válás vagy vállalkozóként való működés egyik kizáró feltételére vonatkozik”. Ebből következően, véleményem szerint, az érdemi vizsgálatot az Alaptörvény XII. cikkével összefüggésben kellett volna lefolytatni.
- [38] Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát megerősítve a 3243/2014. (X. 3.) AB határozatban az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított alapjoggal kapcsolatban elvi éllel leszögezte: az 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.). Az Alkotmánybíróság a 327/B/1992. AB határozatban rámutatott arra is, hogy „[a] munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog [...] 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 a 3050/2016. (III. 22.) AB határozatban is megerősítette (Indokolás [8]).
- [39] Az Alkotmánybíróság a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban összefoglalta az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető joggal kapcsolatos gyakorlatát. Eszerint az Alkotmánybíróság jellemzően abból indul ki, hogy „a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés objektív, illetve szubjektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása, de ezek teljesítése azonban elvileg mindenki előtt nyitva áll. Ezért ilyen esetben a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál.” (Indokolás [12]).
- [40] Az Alkotmánybíróság hivatkozott gyakorlata szerint tehát az adott ügyben meghatározó jelentősége van annak, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések objektív korlátozásnak minősülnek-e, illetve, hogy az indítványozó számára fennáll-e a lehetősége a gyakorolni kívánt tevékenység más formában történő végzésének.
- [41] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában előadta, hogy az illetékes adóhatóság tájékoztatta arról: „a tagsági jogviszonyom ügyvezetői tisztségem megszüntetése esetén – a tagsági jogviszonyomhoz 50%-nál alacsonyabb mértékű szavazati jog biztosítása esetén – fennmaradhat”. Az indítvány indokai alapján ezért nem teljesen egyértelmű, hogy az indítványozó esetén pontosan miben áll az a konkrét jogsérelem, amely a támadott jogszabályi rendelkezések folytán felmerült. Az indítványozó a tagsági jogviszonyát fenntarthatja, vagyis a vállalkozási tevékenység végzését a jogszabály nem zárja ki. Az indítványozó által támadott jogszabályi rendelkezések nem

objektív, hanem szubjektív feltételét szabják a vállalkozás folytatásának, amelynek elhárítására az indítványozónak lehetősége van. Ahhoz pedig nincs „abszolút joga” az indítványozónak – a fentiekben hivatkozott alkotmánybírói gyakorlat szerint –, hogy a vállalkozási tevékenységet az általa kiválasztott formában gyakorolja.

[42] Az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében tehát a munkához, foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jog korlátozásának minősül a szubjektív feltételek előírása is, ugyanakkor ilyen esetben a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb. Az adott esetben, úgy gondolom, hogy a jogalkotó e kereteken belül maradt. A 2015. évi CLXXXVII. törvény normaszöveg-javaslatának indokolása rámutatott: „[a]z adózás rendje az adózó és az adóhatóság kapcsolatrendszerét szabályozza. Bár az elmúlt évtizedben a lakosság és a vállalkozások számára egyaránt történt pozitív elmozdulás e téren, további intézkedésekre van szükség.”

[43] Az alkotmányjogi panasz elutasításával a fentiekben kifejtett indokok alapján értek egyet.

Budapest, 2017. március 7.

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

*Dr. Salamon László alkotmánybíró különvéleménye*

[44] A többségi határozatban foglalt, érdemi vizsgálat során született döntéssel nem értek egyet. Véleményem szerint az indítvány több okból sem lett volna befogadható és érdemben elbíráható.

[45] 1. Az indítvány nem felel meg az Abtv. 26. §-ában foglalt azon követelménynek, hogy alkotmányjogi panasz előterjesztéséhez Alaptörvényben biztosított jog sérelme szükséges. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállam nem alapvető jog, ezért álláspontom szerint a panasz befogadására Alaptörvényben biztosított jog sérelme hiányában nem volt lehetőség [lásd: 3001/2014. (I. 24.) AB végzés]. A jelen ügyben ugyanis az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésének sérelmére való hivatkozás tekintetében a határozat – helyesen – visszautasítást tartalmaz, az indítványban megemlített vállalkozáshoz való jog sérelmével összefüggésben pedig az indítvány nem jelöli meg a sérülni vélt alaptörvényi rendelkezést, ezért az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint e hivatkozás tekintetében nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d*) pontjában foglalt formai feltételnek.

[46] 2. Fentiektől függetlenül az indítványozó személyes és közvetlen érintettségének megállapíthatósága sem egyértelmű. Az Art. vitatott szabályai ugyanis nem a természetes személyekre vonatkoznak, hanem újonnan létrejövő gazdasági társaságokra, illetve olyan gazdasági társaságokra, amelyek vezetői, vagy tagjai között változás következett be. Az Art. tehát nem tartalmaz rendelkezést az indítványozóra nézve, rá legfeljebb csak közvetve hat ki.

[47] Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az indítvány érdemben elbírált részében sem volt befogadható, azt mindkét vonatkozásban vissza kellett volna utasítani.

Budapest, 2017. március 7.

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

*Dr. Stumpf István alkotmánybíró különvéleménye*

[48] Nem értek egyet sem az indítvány elutasításával, sem pedig – az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével összefüggésben – a visszautasításával.

[49] Előjáróban megjegyzem, hogy nem osztom a többségi indokolásnak azt a megállapítását, amely szerint a jelen ügy – a 3209/2015. (XI. 10.) AB határozatra tekintettel – nem a tiltott visszaható hatály kérdését vetné fel, hanem a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idővel lenne kapcsolatba hozható. Az adott ügyben valóban a kellő felkészülési időt vizsgáltuk, de ennek keretében az indítványozó nem azt problematizálta, hogy a tisztsége elnyerésének vagy betöltésének feltételeit meg lehet-e változtatni, hanem azt, hogy öt évre

történő megválasztását követően (hegybírói) megbízatása és egyúttal a munkaviszonya a határozott időtartam letelte előtt – csak mintegy hat hónap felkészülési időt hagyva – megszűnt a törvény erejénél fogva. A jelen ügyben tehát az említett határozatot nem tartom relevánsnak, az indítványozó által itt felvetett problémát egyértelműen a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával összefüggésben lett volna indokolt megvizsgálni.

- [50] A többségi indokolás szerint az Art. 24/C. § (2) bekezdése az indítványban felhozott érvek alapján „nem áll összefüggésben az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésével. Az adóregisztrációs eljárás nem a büntető jogalkotás vagy jogalkalmazás területére esik, az adóregisztrációs eljárásban az adóhatóság az adószámról dönt”. (Indokolás [24])
- [51] Bár adóregisztrációs eljárásban az adóhatóság valóban nem büntetőjogi felelősség kérdéséről dönt, az eddigi joggyakorlatunk a visszaható hatályú büntető jogalkotás tilalmát megfogalmazó XXVIII. cikk (4) bekezdésének alkalmazhatóságát nem is szorította a szűk értelemben vett büntetőjog területére, hanem tágabban, más büntető jellegű szankciókra is vonatkoztatta. A 30/2014. (IX. 30.) AB határozat versenyjogi ügyekre (szankciókra) is értelmezhetőnek találta az említett alaptörvényi rendelkezést, amely tilalom általánosságban egyébként a B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság elvéből is következik (lásd Indokolás [106]–[108]).
- [52] A XXVIII. cikk (4) bekezdésének alkalmazhatósága szempontjából tehát önmagában nem az a döntő szempont, hogy formálisan a büntető anyagi jog határozza-e meg a kiszabott szankciót, hanem, hogy a szankció tartalmát, illetve hatását tekintve büntető jellegű-e, a büntetőjogi szankciókhoz hasonló következményekkel jár-e.
- [53] Az Art. 24/C. § (2) bekezdés *ab*) pontja értelmében az adószám megállapítását kizáró ok (tehát tkp. a társaság gazdálkodását ellehetetlenítő ok), ha a társaság vezető tisztségviselője vagy meghatározott hányaddal rendelkező tulajdonosa részvételével működő korábbi társaság a törvényben meghatározott mértékű adótartozással szűnt meg. Ez a szabály azzal a következménnyel is jár, hogy az ilyen körülmények között megszűnt korábbi társaság vezető tisztségviselője, illetve tulajdonosa semmilyen más gazdasági társaságban nem lehet vezető tisztségviselő akár 5 éven keresztül.
- [54] Az Art. vitatott szabálya az indítványozónak olyan hátrányt okoz, amely a Btk. 52–54. §-ában szabályozott foglalkozástól eltiltás büntetéshez hasonló hatású. A vonatkozó szabályok ugyanis egy évtől tíz évig terjedő időtartamra lehetővé teszik foglalkozás gyakorlásától való eltiltást [Btk. 53. § (2) bekezdés], s foglalkozásnak minősül az is, ha az elkövető gazdálkodó szervezet általános vezetését ellátó szerv tagja vagy egyszemélyi vezetője [Btk. 54. § a) pont].
- [55] Az Art. 24/C. §-ának (2) bekezdésének módosítása az adótartozás mértékének a változtatása révén kiterjesztette azt a tényállást, amelyhez hátrányos jogkövetkezményt fűz. Ez hatását tekintve olyan, mintha teljesen új tényállást hozott volna létre visszamenőleg, csak a kodifikációs technika eltérő. A módosított – és visszamenőlegesen alkalmazott – tényállást korábban megvalósító indítványozóval szemben pedig – ugyan áttételesen, a társaságon keresztül, de – lényegét tekintve egy a foglalkozástól eltiltáshoz hasonló, büntető jellegű szankció kerül alkalmazásra. Ez álláspontom szerint sérti mind a visszaható hatályú büntető jogalkotás speciális tilalmát [XXVIII. cikk (4) bekezdés], mind az *in malam partem* visszaható jogalkotás általános tilalmát [B) cikk].
- [56] A fenti problémát az Art. 24/C. §-ának a többségi indokolás által bemutatott új (6b) bekezdése szerinti kimentési kérelem ugyan bizonyos esetekben képes lehet elhárítani, de azt teljes körűen nem küszöböli ki (az is kérdéses, hogy pl. az indítványozó vonatkozásában kiküszöbölné-e). A többségi indokolás egyébként nem is állítja, hogy a módosítással a probléma megszűnne, csak annyit mond, hogy „a törvény kimentésre vonatkozó rendelkezései differenciálttá váltak”, de nem világos, hogy ez mennyiben befolyásolta az alkotmánybírósági vizsgálat eredményét.
- [57] Az Art. 214. § (1) bekezdése szerint az Art.-nek – többek között – a „Módtv3.-mal” megállapított 24/C. § (2) bekezdését a hatálybalépést követően indult adóregisztrációs eljárásokban kell alkalmazni. [A „Módtv3.” az Art. 213. § (1) bekezdése szerint az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény és egyes adótörvények módosításáról szóló 2015. évi CLXXXVII. törvény, amelyet a többségi indokolás „Törvény”-nek rövidít]. Szoros összefüggés okán ezt a rendelkezést is be kellett volna vonni a vizsgálatba, enélkül ugyanis a hatálybalépéssel kapcsolatos probléma nem elemezhető kellő körültekintéssel.
- [58] A fenti rendelkezés egyértelműen kizárja azt az értelmezést, hogy a Módtv3. hatálybalépése előtt indult, tehát a hatálybalépéskor már folyamatban lévő adóregisztrációs eljárásokban is alkalmazni kellene a hátrányosabb rendelkezést. Kérdés azonban, hogy a hatálybalépést követően indult adóregisztrációs eljárásokban már [A]) a hatálybalépés előtt adótartozással jogutód nélkül megszűnt, vagy [B]) csak a hatálybalépést követően adótartozással jogutód nélkül megszűnt gazdasági társaságok vezető tisztségviselői és tagjai vonatkozásában alkalmazandó a rendelkezés.

- [59] Az Art. vonatkozó szabályai nem mondják ki kifejezetten, hogy a hatálybalépést követően indult adóregisztrációs eljárásokban a hatálybalépés előtt adótartozással jogutód nélkül megszűnt gazdasági társaságok vonatkozásában is már a Módtv3. által megállapított szigorúbb összeghatárokat kell alkalmazni, ezért álláspontom szerint az ezzel ellentétes értelmezés is lehetséges. És ez utóbbi, megengedőbb értelmezés van összhangban az Alaptörvénnyel, mert ha elfogadnánk, hogy az Art. érintett rendelkezéseinek az előbbi a normatartalma – ahogy a jogszabályt az adóhatóság is értelmezte és alkalmazta –, az lényegében visszaható hatályú hátrányos (büntető jellegű) jogalkotásnak minősülne.
- [60] Mindezek alapján álláspontom szerint az indítvány által felvetett alkotmányjogi probléma valós volt. A vizsgált szabály – ahogy azt az alapügyben értelmezték és alkalmazták – megsértette az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésébe foglalt alapjogát és a B) cikk (1) bekezdését. Ezért az Alkotmánybíróságnak elsősorban az alaptörvény-ellenes értelmezés lehetőségét kiküszöbölő alkotmányos követelményt kellett volna megállapítania, a szabály megsemmisítését kérő indítvány elutasítására csak emellett kerülhetett volna sor. Ennek hiányában a határozat burkoltan visszaható hatályú büntető jellegű jogalkotást hagyott jóvá.

Budapest, 2017. március 7.

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

- [61] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2017. március 7.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/940/2016.





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



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3046/2017. (III. 20.) 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:

1. Az Alkotmánybíróság a Kúria Bfv.I.1512/2015/6. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (4) bekezdése tekintetében – elutasítja.
2. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt egyebekben visszautasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az indítványozó magánszemély az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján 2016. április 13-án a Gyulai Járásbíróságnak címezve postára adta alkotmányjogi panaszát, amely az Alkotmánybírósághoz 2016. április 27-én érkezett.
- [2] 1.1. Az indítványozóval szemben a Gyulai Járási Ügyészség 2013. június 27-én vádiratot nyújtott be. Az ügyészség a Gyulai Járásbíróság által 2013. november 4-én megtartott első tárgyaláson a bűncselekmény minősítése tekintetében a vádat a jogosulatlan gazdaság előny megszerzésének büntettéről [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Btk.) 288. § (2) bekezdés] az időközben hatálybalépett, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) alapján a költségvetési csalás büntettére [Btk. 396. § (7) bekezdés] módosította.
- [3] Az ügyészség ennek megfelelően az indítványozót a Btk. 396. § (7) bekezdésébe ütköző és aszerint minősülő bűnsegédként elkövetett költségvetési csalás büntettével, továbbá 19 rendbeli, a Btk. 195. §-ába ütköző és aszerint minősülő, folytatólagosan, társtettesként elkövetett kényszerítés büntettével vádolta.
- [4] A Gyulai Járásbíróság 2014. szeptember 30-án kihirdetett 9.B.180/2013/51. számú ítéletével az indítványozót bűnsegédként elkövetett költségvetési csalás büntettében [Btk. 396. § (7) bekezdés], valamint 19 rendbeli folytatólagosan, társtettesként elkövetett kényszerítés büntettében [Btk. 195. §] bűnösnek mondta ki és ezért 1 év börtönbüntetésre ítélte, amelynek végrehajtását 3 év próbaidőre felfüggesztette.
- [5] A Gyulai Törvényszék 9.Bf.31/2015/12. számú, 2015. június 1-jén jogerőre emelkedett ítéletében az elsőfokú ítéletet megváltoztatta és mindhárom vádlott vonatkozásában a 19 rendbeli folytatólagosan, társtettesként elkövetett kényszerítés büntetteként (Btk. 195. §) elbírált cselekményeket kísérletnek minősítette. A másodfokú bíróság az indítványozó börtönbüntetését 4 000 000 Ft pénzbüntetésre enyhítette, amely tekintetében részletfizetést engedélyezett.
- [6] A Kúria az indítványozó felülvizsgálati indítványát 2016. február 2-án kelt Bfv.I.1512/2015/6. számú végzésében elutasította és az elsőfokú, valamint a másodfokú ítéletet hatályában fenntartotta.

- [7] 1.2. Az indítványozó szerint a támadott bírósági határozatok az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésébe és a XXVIII. cikk (4) bekezdésében rögzített *nullum crimen sine lege* elvébe ütköznek. Az indítványozó az alaptörvényi cikkek megjelölése nélkül hivatkozott a tisztességes eljáráshoz való jogának és a jogbiztonság elvének a sérelmére, amely hivatkozások tartalmilag megfelelnek az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében és a B) cikk (1) bekezdésében foglaltaknak.
- [8] Az indítványozó előadta, hogy a nyomozás során a gyanúsítás közlésekor, továbbá a Gyulai Járási Ügyészség által benyújtott B.2194/2012/10. számú vádiratban a jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének büntetével vádolták, amely törvényi tényállást már azelőtt hatályon kívül helyezték, mielőtt a büntetőeljárás a bírósági szakaszba jutott volna. Az eljáró bíróságok ennek következtében az első tárgyaláson bejelentett ügyészi vádmódosítás alapján – az elkövetés idején még hatályban nem lévő – költségvetési csalás büntette miatt állapították meg a bűnösségét. Az indítványozó kifejtette, hogy a hatályos Btk.-nak nincs olyan rendelkezése, amely szerint a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése néven szabályozott törvényi tényállás helyébe a költségvetési csalás büntette lép, vagy annak szabályait kell alkalmazni. Ennek következtében az eljáró bíróságok olyan cselekmény miatt ítélték el, amely az elkövetés idején nem létezett, így megsértették a *nullum crimen sine lege* elvét, amelyet a nemzetközi jog is elfogad.
- [9] Az indítványozó álláspontja szerint az ügyészség által módosított vád nem tekinthető törvényesnek, mivel a cselekmény elkövetésének az időpontjában (2008-ban) a költségvetési csalás büntetere vonatkozó törvényi rendelkezés még nem volt hatályban, ugyanakkor a vádiratban foglalt jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntetere vonatkozó törvényi rendelkezések pedig már hatályukat veszítették.
- [10] A jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntetene tényállását 2011. december 31-én hatályon kívül helyezte a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény 2. §-a. A törvény a régi Btk. 310. §-át és alcímét módosította. A költségvetési csalás büntetere vonatkozó rendelkezések 2012. január 1-jén léptek hatályba. A törvényi tényállást a 2013. július 1-jén hatálybalépett Btk. változatlan formában átvette [Btk. 396. § (7) bekezdés]. A Gyulai Járási Ügyészség, 2013. június 27-én nyújtotta be B.2194/2012/10. számú vádiratát, amelyben az indítványozót jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének büntetével vádolta. A Gyulai Járási Ügyészség a minősítés tekintetében a 2013. november 4-én megtartott tárgyaláson a vádat módosította, tekintettel a hatályos Btk. rendelkezéseire. Az indítványozó a vádiratban foglalt téves minősítés miatt a büntetőeljárás során többször panaszolta a vád törvényességének a hiányát. Sérelmezte továbbá azt is, hogy a Kúria a felülvizsgálat során hozott végzésének indokolásában a vád és az ítéletek törvényességével ebben a vonatkozásban nem foglalkozott részletesebben.
- [11] Az Alkotmánybíróság az indítványozót hiánypótlásra hívta fel, mivel beadványában többnyire az ügy előzményeit ismertette és nem adott megfelelő indokolást arra vonatkozóan, hogy a támadott bírósági határozatok miért és mennyiben sértik az Alaptörvényben biztosított és az indítványban hivatkozott jogait.
- [12] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2016. július 13-án – határidőben – kiegészítette. Az indítványkiegészítés az indítványban foglalt indokok megisméltésén túl újabb részleteket tartalmaz a bizonyítási eljárás és a bírói mérlegelés vélt hiányosságairól, amelyek az indítványozó szerint sértik a tisztességes eljáráshoz való jogát, így pl. névtelen levél alapján indult a nyomozás, a nyomozó hatóság a tanúként történő kihallgatása során nyomás alatt tartotta. Az elsőfokú bíróság az indítványozó álláspontja szerint csak a rá nézve terhelő tanúkat hallgatta ki, az ítéletben az egész vezetőségnek a „kollektív bűnösségét” állapította meg, valamint a vezetői utasítással kapcsolatos felelősségét tévesen rögzítette.

## II.

- [13] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

„Q) cikk (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. [...]”

„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.

[...]

(4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.”

[14] 2. A régi Btk.-nak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Jogosulatlan gazdasági előny megszerzése

288. § (1) Aki

a) a központi költségvetésből, a helyi önkormányzati költségvetésből vagy az elkülönített állami pénzalapokból jogszabály alapján,

b) külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által céljelleggel

nyújtott pénzügyi támogatást vagy más gazdasági előnyt úgy szerez meg, hogy evégett valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, avagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a céljelleggel nyújtott támogatást a jogcímétől eltérően használ fel, és az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tesz eleget, úgyszintén az, aki a pénzügyi támogatás felhasználásával kapcsolatban előírt elszámolási vagy számadási kötelezettség teljesítésekor valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, illetőleg valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel.”

[15] 3. A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról 2011. évi LXIII. törvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„2. § A Btk. 310. §-át megelőző alcíme helyébe a következő alcím, a Btk. 310. §-a helyébe a következő rendelkezés lép:

»Költségvetési csalás

310. § (7) Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt elszámolási, számadási vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntettet követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. «

[...]

10. § [...]

(15) Hatályát veszti

a) a Btk. [...] 288. §-a [...]

[16] 4. A hatályos Btk.-nak az indítvánnyal érintett rendelkezései:

„Költségvetési csalás

396. § (7) Aki költségvetésből származó pénzeszközökkel kapcsolatban előírt elszámolási, számadási, vagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy hiányosan tesz eleget, valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, vagy valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, büntettet miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

[...]

(9) E § alkalmazásában

a) költségvetésen az államháztartás alrendszereinek költségvetését – ideértve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését és az elkülönített állami pénzalapokat – [...] kell érteni. [...]

### III.

[17] 1. Az Alkotmánybíróságnak a befogadási eljárás során az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében először azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz eleget tesz-e a befogadhatóság feltételeinek.

[18] Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében az Abtv. 27. §-ára alapozott alkotmányjogi panaszt a sérelmezett döntés kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet benyújtani az ügyben első fokon eljáró bírósághoz címezve. A Kúria Bfv.I.1512/2015/6. számú felülvizsgálati végzését az indítványozó részére 2016. február 15-én kézbesítették. Az indítványozó alkotmányjogi panaszát 2016. április 13-án (az 58. napon), vagyis a rendelkezésére álló

törvényi határidőn belül postára adta az elsőfokú bíróságnak címezve. Az Alkotmánybíróság ennek alapján rögzítette, hogy a panasz határidőben benyújtottnak számít.

- [19] A panasz részben megfelel az Abtv. 52. § (1), illetve (1b) bekezdésében foglalt, az indítványokkal szemben támasztott formai követelményeknek, mivel tartalmazza az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést [az Abtv. 27. §], az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [Q] cikk (3) bekezdés, a XXVIII. cikk (4) bekezdése], a támadott bírósági határozatokat (Gyulai Járásbíróság 9.B.180/2013/51. számú ítélete, a Gyulai Törvényszék 9.Bf.31/2015/12. számú ítélete, valamint a Kúria Bfv.I.1512/2015/6. számú végzése), a kifejezett kérelmet arra nézve, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a felsorolt határozatok alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat.
- [20] Az indítványozó hivatkozott – az alaptörvényi cikk pontos megjelölése nélkül – a jogbiztonságra, amely tartalmazza a B) cikk (1) bekezdésének, valamint az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés első mondatára [a nemzetközi jog általános elismert szabályainak elfogadása], de ezek tekintetében nem terjesztett elő az alapjogsérelmét alátámasztó, alkotmányjogilag megalapozott indokolást. Az indítvány ezért ezen alaptörvényi rendelkezések vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az ilyen indokolás hiánya az indítványi elem érdemi elbírálásának az akadály [pl: 3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [27]].
- [21] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az 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.
- [22] Az alapul szolgáló büntető ügyben az indítványozó terheltként szerepelt, így a benyújtott indítvány vonatkozásában jogosultnak és értelemszerűen érintettnek is tekinthető.
- [23] Az Abtv. 27. § b) pontjában foglaltak szerint a bírói döntéssel szemben alkotmányjogi panasz akkor terjeszthető elő, ha az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit kimerítette vagy a jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az indítványozó az alkotmányjogi panaszt a Kúria Bfv.I.1512/2015/6. számú felülvizsgálati végzésének kézbesítését követően nyújtotta be. Az Alkotmánybíróság ennek alapján megállapította, hogy az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit kimerítette, így az alkotmányjogi panasz megfelel az Abtv. 27. §-ában előírt követelményeknek.
- [24] 2. 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.
- [25] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való jogra alapított indítványi elemet – a váddal összefüggő indítványozói aggályok kivételével – érdemben nem vizsgálta.
- [26] A indítványozó álláspontja szerint a támadott bírósági határozatok megsértették a tisztességes eljáráshoz fűződő jogát [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés]. Ebben a tekintetben a tényállás megállapítása, a bizonyítás, valamint a bírói mérlegelés körébe tartozó körülményeket kifogásolt (pl. a kollektív bűnösség megállapítása, a belátási képességének téves megítélése, a vezetői utasítás megtagadása, a szakképzettség jelentősége).
- [27] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a költségvetési csalás büntette kerettényállás, amelyet jelen ügyben az elsőfokú ítélet indokolásában részletesen ismertetett gazdasági és pénzügyi jogszabályok töltöttek meg tartalommal [elsőfokú ítélet 5. és 6. oldal]. Annak a körülménynek a megítélése, hogy az indítványozó magatartása megvalósította-e ezen jogszabályok figyelembe vételével a költségvetési csalás büntettét, nem alkotmányosági, hanem a bírói mérlegelés körébe tartozó kérdés.
- [28] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben utal arra a számos határozatában rögzített elvre, amely szerint a hatáskörébe csak a büntetőeljárás átfogó, alkotmányos kereteinek a vizsgálata tartozik. Az Abtv. 27. §-ából következően az Alkotmánybíróság tehát nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer felülbírálati fórumának, és valójában az alkotmányjogi panasz eljárás keretében – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelméről keresztül – az Alaptörvény védelmét biztosítja [Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés]. Következésképpen a bizonyítékok bírói mérlegelésének, és a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára nem rendel-



kezik hatáskörrel {lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]}. Nem rendelkezik hatáskörrel az Alkotmánybíróság arra sem, hogy a bíróság felülbírálati jogköréhez tartozó – szakjogi – kérdésekben állást foglaljon [elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; ezt követően megerősítette: 3392/2012. (XII. 30.) AB végzés, Indokolás [6]; 3017/2013. (I. 28.) AB végzés, Indokolás [3]; 3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]; 3098/2014. (IV. 11.) AB végzés, Indokolás [28]]. A rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós törvénysértések önmagukban nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasz előterjesztésére. Ellenkező esetben az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}.

- [29] Mindezek alapján az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésére alapozott ezen indítványrészét az Abtv. 64. § d) pontja alapján visszautasította.
- [30] 2.2. 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 Alkotmánybíróság álláspontja szerint az indítvány alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést nem vet fel. Az előadó alkotmánybíró ennek megfelelően a panasz befogadásáról szóló döntés helyett – az Ügyrend 31. § (6) bekezdése alapján – a panasz egy részének érdemi elbírálását tartalmazó határozat-tervezetet terjesztett elő, amely a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség kérdését vizsgálja meg.

#### IV.

- [31] Az indítvány az alábbiak szerint nem megalapozott.
- [32] 1. Az indítványozó szerint a támadott bírósági határozatok az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdésében foglalt *nullum crimen sine lege* elv megsértése következtében alaptörvény-ellenesek.
- [33] Az indítványozót a vádiratban a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntetének elkövetésével vádolták, de ez a törvényi tényállás a vádirat benyújtásának időpontjában már nem volt hatályban. A téves vádirati minősítést a Gyulai Járási Ügyészség a 2013. november 4-én tartott tárgyaláson módosította.
- [34] Az ügyészség a hatályos Btk. alapján a költségvetési csalás büntette [Btk. 396. § (7) bekezdés] elkövetésével vádolta az indítványozót, és az eljáró bíróságok az indítványozó bűnösségét ennek a bűncselekménynek az elkövetésében állították meg. Az indítványozó szerint az ügyészi vádmódosítás és bűnösségének a megállapítása azért sérti a *nullum crimen sine lege* elvét, mert a Btk. 396. § (7) bekezdésében rögzített költségvetési csalás büntette a cselekmény elkövetésének idején – 2008-ban – még nem volt hatályban és nem tekinthető az akkor hatályos jogosulatlan gazdasági előny megszerzése büntette helyébe lépő törvényi tényállásnak.
- [35] Az indítványozó a *nullum crimen sine lege* elv sérelmére az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntetőeljárásban is több esetben hivatkozott. A Kúria felülvizsgálati végzésében részletesen indokolta, hogy az erre vonatkozó védői érvelés miért téves [lásd a támadott végzés 9. oldal második bekezdését].
- [36] Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rögzítette, hogy a *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elveket megfogalmazó alkotmányos szabály a jogállamok egyik legnagyobb múltra visszatekintő garanciáját jeleníti meg: az állami büntetőhatalom gyakorlásának korlátját és gyakorolhatóságát övező feltételek előre megismerhetőségének követelményét. Ebből az is következik, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdéséből fakadó követelmények, így a visszaható hatályú büntetőjogi jogalkotás és a jogalkalmazás tilalmának védelmi körébe tartozik a büntetőjog valamennyi olyan szabálya, amely az egyéni büntetőjogi felelősség megállapítása szempontjából jelentős. A *nullum crimen sine lege* és a *nulla poena sine lege* elvek által nyújtott védelem tehát nem szűkíthető le a büntetőjog különös részi törvényi tényállási elemeire és az abban foglalt büntetési tételekre, hanem felöleli a büntetőjogi felelősségre vonás valamennyi releváns szabályát [lásd például: 35/1999. (XI. 26.) AB határozat, ABH 1999, 310, 316.]. Így az alkotmányos jog által garantált védelem kiterjed a büntetőség, a büntetés kiszabás és ezen kívül valamennyi olyan büntetőjogi szabályra, amely a büntetőjog alkalmazása során az egyén alkotmányos szabadságjogait érinti [16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [33]].
- [37] A *nullum crimen sine lege* jogelvből adódik a büntető tényállások határozott megfogalmazásának a kötelezettsége a törvényhozó számára [3037/2014. (III. 13.) AB határozat, Indokolás [33]]. Az Alkotmánybíróság ezért áttekintette azt, hogy a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése és a költségvetési csalás büntette az alkotmányjogi panasszal érintett törvényi tényállási rész szövege tekintetében a releváns időszakban hogyan változott.

- [38] A régi Btk. 288. §-át (jogosulatlan gazdasági előny megszerzése) a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény 10. § (15) bekezdésének a) pontja 2011. december 31-ével hatályon kívül helyezte.
- [39] A 2011. évi LXIII. törvény 2. §-a a régi Btk. 310. §-ának és alcímének módosításával 2012. január 1-jén bevezette a költségvetési csalás bűncselekményét. A 2011. évi LXIII. törvény indokolása szerint „[a] tényállás (7) bekezdése a hatályos Btk. 288. § (2) bekezdés második fordulata szerinti elszámolási vagy számadási [...] kötelezettséggel kapcsolatos elkövetési magatartásokat rendeli büntetni” [2011. évi LXIII. törvény 2. §-ához fűzött indokolás utolsó előtti bekezdés].
- [40] A hatályos Btk. a költségvetési csalás tényállásának ezt a bekezdését azonos szöveggel rögzíti, azzal az eltéréssel, hogy a bűncselekmény büntetési tételének felső határát öt év szabadságvesztésről három év szabadságvesztésre csökkentette [Btk. 396. § (7) bekezdés]. A Btk.-hoz fűzött indokolás tartalmazza, hogy „[a] költségvetési csalás tényállásának megalkotásakor a 2011. évi LXIII. törvény az alábbi bűncselekményeket vonta össze: [...] jogosulatlan gazdasági előny megszerzése [...], illetve a csalás minden olyan esete, amely a költségvetés sérelmével jár” [a Btk. 396. §-hoz fűzött indokolás első bekezdés].
- [41] A régi Btk., a 2011. évi LXIII. törvény, valamint a hatályos Btk. szövegéből és a törvények indokolásából egyértelműen megállapítható, hogy az alapul szolgáló büntetőeljárásban elbírált cselekménynek az elkövetése és az elbírálása idején a törvényhozó ugyanazt az elkövetési magatartást egyaránt bűncselekménynek nyilvánította, és kizárólag a törvényi tényállás elnevezése, illetve a Btk. rendszerében elfoglalt helye változott. A költségvetési csalás büntetettének büntetési tétele öt év szabadságvesztésről [2011. évi LXIII. törvény 2. §-ával módosított régi Btk. 310. § (7) bekezdés] három év szabadságvesztésre [hatályos Btk. 396. § (7) bekezdés] módosult és az indítványozó által elkövetett cselekmény elkövetése miatt az ügyészség ezt a rövidebb tartamú szabadságvesztéssel fenyegetett – a törvényi tényállásba foglalt – bűncselekmény elkövetése miatt módosította a vád jogi minősítését. A bíróságok pedig ezen – rövidebb tartamú szabadságvesztéssel fenyegetett – bűncselekmény elkövetése miatt állapították meg a halmazat részeként, a vádlott büntetőjogi felelősségét.
- [42] Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezekből kiténik, hogy a visszaható hatályú jogalkotás tilalmának sérelme nem merülhet fel, hiszen az indítványozó magatartása az elkövetésétől kezdve a büntetőeljárás végéig a büntető törvénykönyvben szabályozott büntetendő cselekménynek minősült, és a hatályos törvény azt enyhébben rendeli büntetni. Másrészt a régi Btk.-ban és a hatályos Btk. 2. §-ban megfogalmazott elvet érvényesítette az ügyészség és a bíróság is. Ennek az elvnek alapján „[a] bűncselekményt az elkövetése idején hatályban levő törvény szerint kell elbírálni. Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban levő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új törvényt kell alkalmazni; egyébként az új büntető törvénynek nincs visszaható ereje” (Btk. 2. §). A *nullum crimen sine lege* elve tehát nem sérült.
- [43] 2. Az indítványozó álláspontja szerint az ügyészség által módosított vád nem volt törvényes, mert a vádiratban tévesen vádolták a már hatályban nem lévő jogosulatlan előny megszerzésének büntetével. Az indítványozó szerint az ügyészi vádmódosítás továbbá azért sem volt törvényes, mert a cselekmény elkövetése idején a költségvetési csalás büntette még nem volt hatályban. Ennek következtében a tisztességes eljáráshoz való joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] is sérelmet szenvedett.
- [44] A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) szerint, ha az ügyész – a vád tárgyává tett és azzal összefüggő tények tekintetében – úgy látja, hogy a vádlott más bűncselekményben bűnös, vagy más bűncselekményben is bűnös, mint amely miatt ellene vádat emelt, akkor a vádat módosíthatja. Az ügyész a vádat megváltoztathatja, illetőleg kiterjesztheti, vagy a vádirat kiegészítése végett a tárgyalás elnapolását indítványozhatja addig, amíg az elsőfokú bíróság a határozat meghozatala céljából tanácsülésre vissza nem vonul [Be. 310. § (1) bekezdés]. A következetes bírói gyakorlat szerint a vád módosítása tekintetében a tettazonosság elve érvényesül. Az ügyész vádmódosításának a vád törvényességére ennek következtében nincs kihatása, mivel a bíróság nem az ügyész jogi minősítéséhez, hanem a vádirat tényállásához van kötve, azt köteles kimeríteni, de azon túl nem terjeszkedhet [BH2011. 189., EBH2013. B.10.].
- [45] Az Alkotmánybíróság korábbi határozatában rögzítette, hogy a büntetőeljárásban az ügyész vádmódosítási (megváltoztatási, avagy kiterjesztési) jogosultságához alkotmányos aggály nem fér. A Be. ugyanis kizárólag az eredeti vádban eleve szereplő tényekkel összefüggő tényeket engedi a vád megváltoztatása, kiterjesztése körébe vonni, azaz az ügyész vádmódosítási jogosítványát a törvény szigorúan korlátozza. A Be. garanciális szabálya kifejezetten a tisztességes eljáráshoz való alapjog érvényesülését szolgálja, mivel nem teszi lehetővé a vád-

hatóság számára az eljárás nyomozati és vádelőkészítési szakaszában feltárt adatokon és körülményeken túli, azaz az eljárás tárgyát képező bűncselekménnyel össze nem függő (térben, időben és tárgyban eltérő), tehát merőben más (új) tények miatti vádkiterjesztést {3376/2012. (XII. 15.) AB határozat, Indokolás [22]–[23], 3242/2012. (IX. 28.) AB határozat, Indokolás [18]–[19]}.

- [46] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló büntető ügyben a vádnak a jogi minősítés tekintetében történő módosítása mindezekre tekintettel nem sérthette az indítványozó tisztességes eljáráshoz való jogát.
- [47] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése, valamint a XXVIII. cikk (4) bekezdése tekintetében elutasította.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/824/2016.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3047/2017. (III. 20.) AB HATÁROZATA

### alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa folyamatban lévő ügyben alkalmazandó jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló bírói kezdeményezés tárgyában meghozta a következő

#### h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, valamint az 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázat alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést elutasítja.

#### I n d o k o l á s

##### I.

- [1] 1. Az alkotmánybírói eljárást kezdeményező bíró – az eljárás felfüggesztése mellett – a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 4. § (1) bekezdés a) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, valamint az 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázat alaptörvény-ellenességének megállapítását, valamint a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt 25.K.32.592/2015. számú folyamatban lévő ügyben a kifogásolt jogszabályi rendelkezések alkalmazási tilalmának kimondását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az alapul fekvő ügyben a felperes cukorbetegségére tekintettel magasabb összegű családi pótlék ellátásban részesült, amelyet a Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatóság Családtámogatási Iroda 2014. november 1. napjával megszüntetett. A közigazgatási szerv határozatát a Budapest Főváros Kormányhivatala Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv szakértő bizottságának véleménye alapján hozta meg. A másodfokon eljáró Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság a 2015. április 20-án hozott határozatával az elsőfokú határozatot helybenhagyta, mert a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal másodfokú szakhatósági állásfoglalása (és másodfokú orvosi bizottsága) szerint a felperes össz-szervezeti egészségkárosodása nem érte el az 50%-ot. A hatóságok a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) alábbi rendelkezésére hivatkoztak: „4. § f) tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy: [...] fb) az a tizennyolc évesnél idősebb személy, aki a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette, legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy akinek egészségi állapota a rehabilitációs hatóság minősítése alapján a tizennyolcadik életévének a betöltése előtt sem haladja meg az 50%-os mértéket, és ez az állapot legalább egy éve tart, vagy előreláthatólag legalább egy évig fennáll;”
- [3] A felperes keresetlevelében előadta, hogy betegsége nem gyógyítható, legfeljebb a további szövődmények elkerülése lehet eredményes, aminek egyetlen módja a rendkívül szigorú diéta, az állapotának megfelelő életvitel folytatása. A 2014. előtti vizsgálatok megállapították egyenletesen rossz állapotát, a támogatáshoz szükséges egészségkárosodás mértékét, ugyanakkor az újonnan kiadott szakvélemény szerint ez nem állapítható meg. A felperes indítványára a közigazgatási perben igazságügyi szakértő kirendelésére került sor. A szakvéleményben foglaltak szerint a felperes össz-szervezeti egészségkárosodása a Rendelet 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázatai alapján 41%-ban adható meg, tehát nem tekinthető tartós betegnek. A szóban is nyilatkoztatott szakértő az eljáró bíró kérdésére előadta, hogy „jogszabály folytán a korábbi szakértői kompetenciák mozgásteret szűkebbé lett”. A szakértő azt is elmondta, hogy ha a felperes nem tartaná be a diétát, nem szerzi be az inzulinpumpát, akkor nagy valószínűséggel rosszabb besorolást kapott volna a Rendelet szabályai alapján, tehát „akkor az állapot rosszabbodás az százalékban is kifejezhető volna és az élettartam is megrövidül.”
- [4] 2. Az ügyben eljáró bíró mindezekre tekintettel úgy döntött, hogy a bírósági eljárás felfüggesztése mellett kezdeményezi az alaptörvény-ellenesség megállapítását, és az alkalmazás kizárását.



- [5] Álláspontja szerint a jelen ügyre is irányadó az a korábbi alkotmányos követelmény, miszerint a közigazgatási döntési jogkör meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja. Ennek hiánya felveti a tisztességes ügyintézéshez való jog és az annak részét képező ügyfélegyenlőség (diszkrimináció-tilalom) sérelmét. Az alapul fekvő ügyben ez annyit jelent, hogy a Rendelet objektív rendszere nem engedi meg az egyéniesítést, normatív módon rendeli megoldani az egyedi ügyeket. A bíróság eljárása így olyannyira formálissá válik, hogy óhatatlanul sérül az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése, egyúttal az ilyen eljárás sérti az ügyfélegyenlőség követelményét, és ezen keresztül az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.
- [6] Az eljárást kezdeményező bíró úgy véli, hogy a támadott rendelkezések ellentétesek a jogbiztonság követelményével, a jogos várakozások elvével is [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]. A felperes miután már többször elérte a jogosultságához szükséges egyébként változatlan törvénybeli egészségkárosodási értéket, alappal bizakodhatott a hosszú ideje fennálló jogi helyzet változatlanságában. A bíró külön jelentőséget tulajdonít annak a körülménynek, hogy a családi pótlék a családok támogatását szolgálja (a felperesnek a per alatt gyermeke született), a család pedig a nemzet fennmaradásának alapja [Alaptörvény L) cikk (1) bekezdés]. Úgy gondolja, hogy ezért a jogalkotónak különös indokot kell találnia arra, ha a jogosultságot olyan személytől vonja meg, akinél a visszaélészerű igénybevétel nem merül fel, de megfelel az Alaptörvény által támogatott csoportoknak, és nem ellentétes az Alaptörvényben foglalt államméltalansággal [XII. cikk (2) bekezdés] és jogosultsággal [XIX. cikk (1) bekezdés második mondat].
- [7] Kezdeményezésében a bíró felhívja az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontját és a 26. cikk (1) bekezdését annak alátámasztására, hogy az eljárására vonatkozó kötött bizonyítási rendszer megakadályozza az érintett alapjog alkotmányos tartalma szerint döntés meghozatalára. A szakértőre telepített döntéshozatal véleménye szerint kiüresíti a tisztességes hatósági ügyintézéshez, illetve a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jogot. Ehhez kötődően hangsúlyozza: „[...] a jelen esetben a jogalkotó elmulasztotta a kötött bizonyítási alóli észszerű kivételek meghatározását, ami az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (7) bekezdésének sérelmére vezet”.
- [8] 3. A kezdeményezést benyújtó bíró az alkotmánybírói eljárás során indítvány-kiegészítéssel élt. Ebben két olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelyek szerinte az ügyben alkalmazandó jogszabály alkotmányosságának megítélését befolyásolják.
- [9] Az egyik ilyen körülmény, hogy az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) Nagytanácsa 2016. december 13-án döntést hozott a *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügyben, amelyben az Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke (tulajdonhoz való jog) az ügy tárgyát képező magyar rokkantsági nyugdíjra alkalmazható volt, és a bíróság megállapította az egyezményesértést ezen a jogcímen.
- [10] A másik körülmény pedig a 25/2016. (XII. 21.) AB határozat időközbeni elfogadása, amelyben az Alkotmánybírói elvi jelleggel foglalkozott az Alaptörvény XIX. cikke és XIII. cikke közötti kapcsolattal.
- [11] Mindezekre tekintettel a kezdeményezését kiegészítő bíró indítványozta, hogy az Alkotmánybírói eljárás a jelen ügyben állapítsa meg a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét is.

## II.

- [12] Az Alkotmánybírói eljárás során a következő jogszabályi rendelkezéseket vette figyelembe.
- [13] 1. Az Alaptörvény hivatkozott rendelkezései:

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

„L) cikk (1) Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony.”

„XII. cikk (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek 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. [...]

(4) Magyarország az esélyegyenlőség és a társadalmi felzárkózás megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a családokat, a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

„XIX. cikk (1) [...] Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekezdett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”

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

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

[14] 2. A Rendelet támadott rendelkezései:

„4. § (1) A komplex minősítés során

a) az egészségi állapot, valamint az önellátási képesség orvosszakmai szempontú vizsgálatát az 1. melléklet szerint, [...]

kell elvégezni.”

„5. § (2) A komplex minősítés során

a) az egészségi állapot, valamint az önellátási képesség orvosszakmai szempontú megítélése tekintetében kizárólag az orvosszakértő, [...]

véleménye alapján kell a szakkérdést elbírálni.”

„1. melléklet a 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelethez

Az össz-szervezeti egészségkárosodás (ÖEK) mértékének megítélési szempontjai szervrendszerenként [...]

7. Az emésztőrendszeri károsodások értékelése [...]

7.2. táblázat Az egészségkárosodás értékelése a vastagbél és rectum betegségeiben

	Az össz-szervezeti egészségkárosodás %-os értékelése			
	0–9%	10–19%	20–39%	40–59%
Kórelőzmény	Minimális vagy alkalmoszerűen enyhe tünetekkel járó colorectalis betegségek	Gyakori enyhe vagy alkalmoszerűen mérsékelt tünetek (láz, hasmenés)	Gyakori mérsékelt vagy alkalmoszerűen súlyos tünetekkel járó colorectalis betegségek	Gyakori súlyos vagy alkalmoszerűen nagyon súlyos tünetekkel járó colorectalis betegségek
Fizikális vizsgálat*	Normális nutriciónális status	10%-ot nem meghaladó testsúlycsökkenés	11–20%-os testsúlycsökkenés	20%-ot meghaladó testsúlycsökkenés

	Az össz-szervezeti egészségkárosodás %-os értékelése			
	0–9%	10–19%	20–39%	40–59%
Objektív vizsgálatokkal kimutatható eltérések	Enyhe laboratóriumi vagy anatómiai eltérések	Mérsékeltén súlyos laboratóriumi, anatómiai vagy funkcionális eltérések	Súlyos laboratóriumi eltérések, anatómiai vagy funkciókárosodások	Nagyon súlyos anatómiai vagy funkciókárosodások
Diéta, gyógyszeres kezelés szükségessége, eredményessége	Folyamatosan nem szükséges	Folyamatos gyógyszeres és/vagy diétás kezelés ellenére is perzisztáló enyhe panaszok	Folyamatos gyógyszeres és/vagy diétás kezelés ellenére is perzisztáló panaszok	Folyamatos gyógyszeres és/vagy diétás kezelés ellenére is perzisztáló panaszok
Műtéti kezelés szükségessége, eredményessége	Nem szükséges	Nem szükséges	Műtéti korrekció, szerveltávolítás javasolt Műtét után sem panaszmentes	Műtéti korrekció vagy komplett szerveltávolítás szükséges Műtét után is perzisztáló súlyos panaszok
Műtéti vendégnyílás**			és/vagy ileostoma colostoma	és/vagy ileostoma colostoma

[...]

## 9. Endokrinológiai károsodások értékelése [...]

## 9.8. táblázat Az egészségkárosodás értékelése diabetes mellitusban\*

	Az össz-szervezeti egészségkárosodás %-os értékelése				
	0%	1–4%	5–9%	10–14%	15–28%
Kórelőzmény	Az anamnézisben laboratóriumi-lag igazolt, azóta azonban megszünt IGT (kóros cukor-tolerancia) vagy DM, ami jelenleg sem diétás, sem gyógyszeres kezelést nem igényel	Laboratóriumi-lag igazolt DM, ami egyetlen per os gyógyszerrel és/vagy diétával kezelhető	Laboratóriumi-lag igazolt DM, ami az előírt diéta betartása mellett napi 2–3 × adott per os gyógyszerrel és/vagy napi 1–2 × adott inzulinnal egyensúlyban tartható	Laboratóriumi-lag igazolt DM, ami jelentős diétás megszorítások mellett > 4 per os antidiabetikum, vagy orális antidiabetikum mellett intenzifikált inzulin-kezelést tesz szükségessé, összességében jól kontrollált	Laboratóriumi-lag igazolt DM, amit az előírt szigorú diéta betartása mellett a különböző kezelési rendszerek egyikével sem lehetett jól beállítani
HbA1c (%)	<6,0	6,0–6,5	6,6–8,0	8,1–10	>10
HbA1c (mmol/mol)	<42	43–48	49–65	66–85	>85"

## III.

- [15] Az indítvány nem megalapozott.
- [16] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy a bírói kezdeményezés megfelel-e a törvényben előírt feltételeknek. Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi 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 levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.
- [17] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy a bírói kezdeményezés megfelel az Abtv. 51. § (1) bekezdésében foglalt előírásnak, tehát jogosult nyújtotta be. Az Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdéseiben előírt, a határozott kérelemmel szemben támasztott feltételeknek ugyancsak megfelel az indítvány. Tartalmazza az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *a*) pontja szerinti megjelöléseket (az Alkotmánybíróság hatáskörét és az indítványozó jogosultságát megalapozó rendelkezéseket), továbbá az általa alaptörvény-ellenesnek tartott rendelkezések megsemmisítésének indítványozását. Kifejti az eljárás megindításának indokait, megjelöli a támadott jogszabályi rendelkezéseket, amelyekhez okszerűen és indokolással ellátva kapcsolja az alaptörvényi rendelkezéseket.
- [18] 2. Miután az ügyben egyedi utólagos normakontroll eljárást folytat az Alkotmánybíróság, elsőként áttekintette a vizsgált norma legfőbb fogalmi elemét, a „komplex minősítés”-t.
- [19] Általánosságban megállapítható: ahhoz, hogy egy megváltozott munkaképességű illetve fogyatékos személy a munkaerőpiacon egészségi állapotának megfelelő munkakörben el tudjon helyezkedni szükséges aktuális állapotának szakértői véleményezése. A komplex minősítési eljárás a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak megállapításához kapcsolódik. A komplex minősítési eljárás középpontjában az érintettek megmaradt egészségi állapota, valamint a hasznosítható képességeinek feltárása és fejleszthetősége áll. A komplex minősítés célja a megmaradt egészségi állapot felmérése: a rehabilitáció előkészítése annak érdekében, hogy a vizsgálaton résztvevő személy sikeresen eljuthasson elsősorban a nyílt munkaerőpiacra, egészségi állapotát nem veszélyeztető munkakörbe.
- [20] A fogalmi ismertetést követően az Alkotmánybíróság áttekintette, hogy az ügy alapjául szolgáló szabályozás – a hatósági határozatok meghozatala idején – milyen jogszabályi környezetben helyezkedett el.
- [21] A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 28. § (3) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján alkotta meg a Rendeletet a szociál- és nyugdíjpolitikáért felelős miniszter. A rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében: „[e] rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni a megváltozott munkaképességű személyek ellátása iránti eljárás során, ideértve a jogorvoslati eljárást és a döntés felülvizsgálatát is azzal, hogy a döntés bírósági felülvizsgálata során az 5. és 6. § rendelkezéseit nem kell alkalmazni.” A (2) bekezdés szerint: „[e] rendelet rendelkezéseit kell alkalmazni továbbá akkor is, ha jogszabály a kérelmező, igénylő komplex minősítését rendeli el.” A (3) bekezdés kimondta: „[a]z 1. mellékletet kell alkalmazni a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdés *a*)–*c*) és *e*)–*i*) pontja, továbbá 13. § (3) bekezdés *b*) és *f*)–*j*) pontja szerinti esetekben is.” Az azóta hatályon kívül helyezett rendelet 13. § (2) bekezdés *f*) pontja rendelkezett arról, hogy magasabb összegű családi pótlék megállapítása esetén a rehabilitációs szakigazgatási szerv a jogszabályban meghatározott közigazgatási hatósági eljárásokban szakhatóságként vesz részt, e feladatkörében szakhatósági állásfoglalást ad.
- [22] Az Alkotmánybíróság rögzítette, hogy miután az alapul fekvő ügyben nem rehabilitációs eljárás keretében megállapított ellátásról van szó, hanem egyéb jogszabályon alapuló egészségi állapot mértékének megállapításáról, így a Rendelet (2) és a (3) bekezdés rendelkezései az irányadóak, ebből következően a Rendelet 5. §-át érintő indítványi elemet is vizsgálja az Alkotmánybíróság.
- [23] A további jogszabályi háttér a következőket foglalja magába.
- [24] A Cst. 7. § (2) bekezdése szerint: „[s]aját jogán jogosult nevelési ellátásra a tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy az iskoláztatási támogatásra való jogosultság megszűnésének időpontjától.” Erre a rendelkezésre utalt vissza a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékoságokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: ESzCsM r.) 4/A. § (1) bekezdése:



„[a] Cst. 7. § (2) bekezdésében meghatározott személy akkor jogosult a magasabb összegű családi pótlékra, ha az orvosszakértői szerv szakvéleménye vagy szakhatósági állásfoglalása szerint a 18. életévének betöltése előtt

- a) munkaképességét legalább 67%-ban elvesztette,
- b) legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, vagy
- c) az egészségi állapota a rehabilitációs hatóság minősítése alapján nem haladja meg az 50%-os mértéket.”

- [25] A fogalmi meghatározás és az ügy megítélése szempontjából irányadó jogszabályi háttér alapján megállapítható, hogy a bíró által támadott normatartalom az egészségkárosodás mértékét tartalmazza százalékos formában. Annak megállapítása szakkérdés, ezért az orvos-szakértőre tartozik. Álláspontja szerint az a normatartalom, amely az orvos-szakértő szakmai megállapításait keretek közé szorítja, alaptörvény-ellenes.
- [26] 2.1. Az eljárást kezdeményező bíró szerint az általa támadott jogszabályi rendelkezések mindenekelőtt sértik a tisztességes ügyintézéshez való jogot. Ezt abban látja megnyilvánulni, hogy a Rendelet kizárólagos orvosszakmai szempontú szabályozási tartalma miatt nincs lehetőség az egyedi körülmények és az ügy sajátosságai mérlegelésére, miközben szerinte ezt biztosítani kellene a közigazgatási határozatok felülvizsgálata során. Ehhez kapcsolódóan utal a bizonyítási rendszer kötöttségére, amely már a bírósági tisztességes eljárás sérelmét is eredményezi.
- [27] Az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban a tisztességes bírósági eljárás alkotmányi követelményével, azon belül is a közigazgatási határozatok felülvizsgálata alkotmányos kereteivel összefüggésben kifejtett álláspontját a jelen ügyre nézve is fenntartja: „[...] a 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában [ABH 1997, 263.] megállapította, hogy »[a] közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa.« A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata tekintetében a korábbi Alkotmány 50. § (2) bekezdése és az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja, a jogorvoslathoz való jog tekintetében pedig a korábbi Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdése, illetve az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdése tartalmilag azonosan rendelkezik.
- [...]
- Az Alkotmánybíróság fenti határozatából következően 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 bírálania – a közigazgatási szerv mérlegelését [...]” (Indokolás [86], [88])
- [28] A kötött bizonyítási rendszerrel összefüggő indítványi elemmel összefüggésben az Alkotmánybíróság utal kialakult gyakorlatára. E szerint „a jogalkotót széles körű mérlegelés illeti meg a bizonyítási rendszer kialakítása során, amelynek végső soron összességében kell megfelelnie a tisztességes eljárás alaptörvényi követelményének. Nem csak a bizonyításra vonatkozó jogszabálynak, de azok tényleges alkalmazásának is összhangban kell állni a tisztességes eljáráshoz való joggal. Mivel az Alaptörvény nem tartalmaz olyan előírást, amely bizonytalan esetben a szabad bizonyítás eljárási alapelveinek megfelelő cselekmények végzésére köteleznék az eljáró hatóságokat és bíróságokat, mindenkor az adott eljárásra vonatkozó szabályok mondják meg az elvégezhető bizonyítási cselekmények, a befogadható bizonyítékok körét.” {3174/2014. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [14]}
- [29] A jelen ügyben az idézett alapvetésekre tekintettel az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg.
- [30] A fentiekben kifejtettek értelmében a törvényalkotó a Cst.-ben és az ESzCsM rendeletben a tartós betegséget az egészségkárosodás százalékos mértékéhez kötötte, így definiálta a juttatásra való jogosultságot. A Rendelet támadott rendelkezése és a mellékletekben kitűnő, szintén támadott táblázatok ezt a törvényi szabályozási koncepciót követik. Az egészségkárosodás mértékének törvényi számszerűsítése arra szolgál, hogy a tartósan betegek körét meghatározza, vagyis azokat, akik azonos (hasonló) fokban betegek, annak érdekében, hogy eldönthető legyen, kinek jár a családi pótlék, és kinek nem. Ezt a tartós betegséget próbálja pontosítani a Rendelet azzal, hogy az egyes betegségtípusokból és szervrendszeri károsodásokból kiindulva meghatározza, milyen tünetek (nehézségek, kezelések, állapot, stb.) mellett tekinthető valaki tartósan betegnek.
- [31] A közigazgatási perek sokaságában, ezen belül az egészségkárosodás fokával kapcsolatos ellátásokkal összefüggő hatósági és peres eljárásokban meghatározó jelentőséggel bírnak a kirendelt orvosszakértők által elkészített szakvélemények és az azok nyomán kiadott szakhatósági állásfoglalások. A polgári perrendtartáson alapuló bírósági felülvizsgálat azonban önmagában erre a tényre tekintettel nem korlátozott, azaz a bírót nem akadá-

lyozza a perrendtartás által garantált bizonyítások felvételében, a bizonyítékok szabad értékelésében, a perben alkalmazott jogszabály(ok) értelmezésében. Másképpen megfogalmazva: a perbeli szabad bizonyítás rendje nem válik kötötté azért, hogy a perben esetlegesen kirendelt igazságügyi szakértő – az adott esethez kötődve – az össz-szervezeti egészségkárosodás mértékét a jogszabályban meghatározott százalékos formában határozza meg. A perbeli szakértő ugyanis juthat a hatósági orvosszakértőtől eltérő meggyőződésre az igénylő (a felperes) aktuális egészségi státusát illetően. A bíró tehát végső soron nem marad eszköztelen, a felülvizsgálat akár eltérő eredményre is vezethet, így az orvos-szakértő minősítésbeli jogszabályi kötöttségei nem érintik a bírósági felülvizsgálat hatékonyságát.

- [32] Megjegyzendő az is, hogy a hatóságot korábban is kötötte döntése meghozatalakor a szakhatósági állásfoglalás, a közigazgatási bíró a szakmai oldalról módszertani levelekkel, segédletekkel, útmutatókkal, protokollokkal „irányított” szakvéleménytől sem tudott elvonatkoztatni, azt nem tudta felülmérlegelni.
- [33] Mindezekből következően az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének, valamint a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét nem állapította meg.
- [34] 2.2. Az indítványozó bíró szerint az általa támadott rendelkezések az ügyfélegyenlőség követelményének sem felelnek meg, ezáltal diszkriminatívak. A bíró ezt egyrészt abban látja megnyilvánulni, hogy az azonos állapotú betegek esetében a kifogásolt vizsgálati módszer eltérő következményekre vezethet. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban arra a következtetésre jutott, hogy alkotmányos értelemben az *eltérő* vizsgálati módszer és következtetés jelentene hátrányos megkülönböztetést. Mindaddig, amíg valamennyi adott betegségben szenvedő személyre ugyanazt a vizsgálati módszert írják elő, diszkriminációmentesnek minősül az erről szóló jogszabályi rendelkezés. Így az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány e tekintetben nem áll értékelhető alkotmányjogi összefüggésben az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével.
- [35] A bíró ugyanakkor azt is állítja, hogy a szabályozás nem veszi figyelembe a betegek eltérő körülményeit, a betegségükhöz való viszonyulásuk különbözőségét, összességében: egyedi helyzetüket; tehát ebből a szempontból is diszkriminatív.
- [36] Az Alkotmánybíróság idevonatkozó gyakorlata szerint a megkülönböztetés alkotmányosságának vizsgálatakor alapvetően abból kell kiindulni, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden különbségtétel tilos, hanem azt az elvárás fogalmazza meg, hogy a jognak mindenkit egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [47]}. Az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatti alaptörvény-ellenesség akkor állapítható meg, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos – homogén – csoportba tartozó (egymással összehasonlítható helyzetben lévő) jogalanyok között tesz különbséget, és a különbségtétel nem igazolható: az eltérő szabályozásnak nincs ésszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka, vagyis önkényes [lásd különösen: 3009/2012. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [54], 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [41], 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]].
- [37] A jelen esetben homogén csoportba azok a tartós betegek tartoznak, akik meghatározott típusú megbetegedésben vagy szervrendszeri károsodásban szenvednek. Nem csoportképző szabály az érintett személyi kör egészségtudatos, szubjektív alapú viszonyulása össz-szervezeti egészségkárosodásához. A homogén csoporton belül a – százalékos értékben és több fokozatban megjelenő – megkülönböztetés alapja az az aktuális egészségi állapot, amely megközelítőleg azonosan nehezíti el az igénylő tartós betegek számára mindennapjaikat. Az összehasonlítás alapja tehát az azonos betegség típus vagy szervrendszeri károsodás és az igénylő aktuális egészségi állapota. Ehhez az aktuális egészségi állapothoz rendeli hozzá a jog- és törvényalkotó a szociális ellátást. Ezért eltérő állapotuk és életvezetésük mellett ugyanazon vizsgálaton vesznek részt, ugyanazon szabályok (így többek között a Rendelet támadott rendelkezései), közelebből az egységes orvosszakmai értékelési szempontok irányadóak rájuk nézve. A homogén csoportra megállapított egységes szabályozás ezért nem ütközik a diszkrimináció tilalmába, így sem az Alaptörvény XV. cikk (1), sem (2) bekezdésével nem ellentétes.
- [38] 2.3. Az indítványozó eredeti indítványában a támogatási jogosultsággal, indítvány-kiegészítésben pedig a tulajdonhoz való jog sérelmével összefüggésben azt állítja, hogy az egyszerű reményt meghaladó „jogos várakozás” a tárgybeli juttatás megvonását nemcsak az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésére, hanem a tulajdonvédelemre tekintettel is vizsgálhatóvá teszi. Az általa hivatkozott 25/2016. (XII. 21.) AB határozat szerint: „[a] támogatási formák és ezek feltételei meghatározása törvényhozásra tartoznak. Ami az Alaptörvényből következik az az, hogy a törvény valamilyen támogatást biztosítson az önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyek számára. E támogatások részben biztosítási alapúak, vagyis a korábban befizetett járulékkal vásárolt, anyagi joga járó

juttatások, részben pedig *ex gratia* jellegűek lehetnek. A két támogatástípus között az a legfontosabb különbség, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatások egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják, figyelemmel arra az alaptörvény-értelmezési követelményre is, mely szerint az Alaptörvény szabályait egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni {33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94], illetve 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [29]}. Ezzel szemben az *ex gratia* juttatások jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon {lásd pl. 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32]}." (Indokolás [24])

- [39] Miután az alapul fekvő ügy felperese családi pótlék ellátásban részesült, megállapítható, hogy a számára megítélt, majd megszüntetett juttatás szociális alapú. „A családi pótlék szociális juttatás, amely az Alaptörvény XIX. cikk (1)–(2) bekezdésein alapuló állami kötelezettségvállalásból származik.” {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [29]} Ez a juttatási forma tehát nem a biztosítási alapú, hanem az *ex gratia* juttatások körébe tartozik, azaz várománynak nem minősíthető, így az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tulajdonhoz való jog védelmét alanyi jogosultság hiányában automatikusan nem bírja. A jogalkotót az *ex gratia* jellegű juttatások körében az önkényes szabályozás tilalma köti. Mivel szabályozásbeli önkényességet az Alkotmánybíróság jelen eljárásában nem állapított meg, az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésének, valamint a tulajdonhoz való jogot biztosító XIII. cikk (1) bekezdésének sérelme sem következett be a Rendelet támadott rendelkezéseivel összefüggésben.
- [40] A kezdeményező bíró indítvány-kiegészítésében hivatkozott a *Nagy Béláné kontra Magyarország* ügyben hozott döntésre. Az Alkotmánybíróság által a jelen eljárásában vizsgált tisztán szociális ellátási ügy eltérő ténybeli és jogi megítélésű kérdést vizsgál, amelyre ezért nem vonatkoztatható az EJEB döntése. Az EJEB által elbírált ügyben a rokkantsági nyugellátásra való jog vegyes, azaz társadalombiztosítási és szociális alapúnak minősül. A két ügy ezen túlmenően abban is alapvetően különbözik, hogy míg az EJEB által vizsgált ügyben a rokkantsági ellátási jogosultság megszerzésének közvetlen anyagi jogi szabályai voltak az irányadóak, addig a bírói kezdeményezés egy szakhatósági kérdést szabályozó rendelkezés alkotmányosságát kérdőjelezi meg.
- [41] 2.4. A kezdeményezést benyújtó bíró az Alaptörvény B) cikkével összefüggésben azt kifogásolja, hogy az általa támadott szabályozás ellentétes a jogos várakozások elvével is (bizalomvédelem).
- [42] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének és az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének tartalmi egyezése, az Alaptörvény egészét illető kontextuális megfelelése, és az Alaptörvény értelmezési szabályainak figyelembevételére alapján a vizsgált ügyben is felhasználhatja a jogbiztonság követelményével kapcsolatos korábbi határozataiban foglalt megállapításait. Az Alkotmánybíróság több, 2012. január 1-jét követően meghozott döntésében megerősítette azt, hogy a bizalomvédelem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállami klauzulából levezett jogbiztonság tartalmi eleme, így az irányadó alkotmánybírói gyakorlat értelmében – absztrakt normakontroll és bírói kezdeményezés alapján – annak állított sérelmét az Alkotmánybíróság vizsgálhatja. {Lásd 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [29], 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [129], 10/2013. (IV. 25.) AB határozat, Indokolás [15], 3061/2015. (IV. 10.) AB határozat, Indokolás [27]}.
- [43] Az Alkotmánybíróság már a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította azt, hogy 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. (ABH 1992, 59, 65.) A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága, a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogi normák, jogintézmények egyértelműsége. {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13] és [16]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]; 24/2013. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [48]}. Az Alkotmánybíróság a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményéből vezette le a bizalomvédelem követelményét. Az ezzel kapcsolatos korábbi gyakorlatot összegező 142/2010. (VII. 14.) AB határozat a következőkre mutatott rá: a jogbiztonsághoz szorosan hozzátartozik nemcsak a visszaható hatály tilalmának és a szerzett jogok védelmének elve, hanem a bizalom védelmének elve is, vagy másképpen a jogos elvárások védelme.
- [44] Az Alkotmánybíróság a korábbi határozataiban – így egyebek mellett az 59/1995. (X. 6.) AB határozatában, valamint a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában is – kiemelte, hogy a fennálló jogi szabályozás megváltoztatása

önmagában nem alkotmányossági kérdés; sérül azonban a jogállami klauzulából levezetett jogbiztonság részét képező bizalomvédelem követelménye akkor, ha a jogalanyok a hatályos jogszabályok rendelkezései alapján vagyoni hatású rendelkezéseket tettek, illetve egzisztenciális súlyú döntéseket hoztak.

- [45] Figyelemmel az Alkotmánybíróság gyakorlatára, a jelen ügyben azt kellett vizsgálni, hogy a szociális juttatásban részesülő jogalany ellátási várakozásai milyen jellegűek voltak. A keresetlevélből megállapítható, hogy az alapul fekvő ügy felperesének évenként esedékes felülvizsgálaton kellett megjelennie. Ebből következően ellátási jogosultsága időleges volt, a következő orvosi vizsgálatig, illetve annak eredményéig tartott. Az ellátás tehát nem határozatlan időre szólt, hanem egy-egy vizsgálati periódusra. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a felperes állapota évek óta változatlan volt, ezért alappal bízhatott abban, hogy az ellátáshoz a továbbiakban is hozzájuthat. A juttatás jogszabályi feltételeinek változása esetén, figyelemmel arra a tényre, hogy megélhetésében hosszabb idő óta szerepet játszott a részére folyósított összeg, a változásra felkészülési időt kellett a részére biztosítani. A felkészülési idő a Rendelet 2012. február 17-i hatálybalépésére és a 2014. október 16-án meghozott elsőfokú hatósági határozat közötti időre tekintettel a felperes esetében megállapíthatóan fennállt.
- [46] A fentiekből következően az Alkotmánybíróság nem állapította meg a bizalomvédelem sérelmét, vagyis a szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvével.
- [47] 2.5. A kezdeményezést benyújtó bírő további alaptörvényi hivatkozásaival kapcsolatban az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg.
- [48] Az L) cikk családvédelmi tartalma alkotmányjogi értelemben nem hozható összefüggésbe az egyén számára – családi állapotától függetlenül – megítélt vagy megszüntetett szociális ellátással. A XV. cikk (4) és (5) bekezdésében deklarált államcéllok akkor sérülnének, ha az állam semmiféle intézkedést nem tenne a társadalmilag hátrányos helyzetűek felemelésére, illetve támogatására. Egy olyan jogszabály, amely valamely szociális ellátás folyósítását alkotmányosan nem kifogásolható feltételekhez köti, önmagában nem sérti a felhívott alaptörvényi rendelkezéseket. A XII. cikk (2) bekezdésében foglalt államcél, vagyis a munkavégzési feltételek megteremtése számos területen érvényesül. Az Alkotmánybíróság elismeri ennek fontosságát és azt is, hogy a szociális ellátás intézményrendszerével összefüggésbe hozható, de az alapul fekvő ügyben a konkrét ellátási formával ezt nem látta megállapíthatónak.
- [49] 2.6. Az Alkotmánybíróság – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és 65. §-a, valamint az Ügyrend 5. § (1) bekezdése alapján eljárva – a Rendelet 4. § (1) bekezdés a) pontja, 5. § (2) bekezdés a) pontja, valamint az 1. melléklet 7.2. és 9.8. táblázat alaptörvény-ellenessége megállapítására és konkrét ügyben való alkalmazási tilalmának kimondására irányuló bírói kezdeményezést a fentiekben foglaltak szerint elutasította.

Budapest, 2017. március 7.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: III/1845/2016.





## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3048/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában – *dr. Czine Ágnes* alkotmánybíró párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5068/2015/4. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] Az indítványozó Mikepércs Község Önkormányzata (4271 Mikepércs, Kossuth u. 1., képviseli: Tímár Zoltán polgármester) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Önkormányzati Tanácsa Köf.5068/2015/4. számú határozata alaptörvény-ellenességét és semmisítse azt meg, mivel a hivatkozott határozat az indítvány szerint sérti az Alaptörvény R) cikkének (3) bekezdését, a 28. cikkét, 32. cikkének (1) bekezdés a) pontját, és a 32. cikk (2) bekezdését.
- [2] 1. Az Alapvető Jogok Biztosa az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 34/A. § (1) bekezdésében biztosított jogkörénél fogva kezdeményezte a Kúriánál az indítványozó képviselő-testülete által hozott, a települési adóról szóló 15/2014. (XII. 28.) számú rendelete (a továbbiakban: Ör.) felülvizsgálatát, törvényellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az Alapvető Jogok Biztosa szerint az Ör. ellentétes a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Hatv.) 1/A. § (1) bekezdés harmadik mondatával, mivel olyan adóalanyt adóztat, amelyre vonatkozóan maga a Hatv. mondja ki, hogy települési adónak nem lehet alanya (állam, önkormányzat, szervezet, továbbá e minőségére tekintettel a vállalkozó), továbbá ellentétes az Ör. a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés második mondatával is, mivel olyan adótárgyat adóztat, amelyre vonatkozóan más törvényben szabályozott közteher, nevezetesen a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény 19. §-ában meghatározott mezőőri járulék hatálya is kiterjed. Az ombudsmani kezdeményezés a települési adó adóalanyi körének szabályozásával kapcsolatban kiemelte, hogy amennyiben a tulajdonos egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldön, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen a települési adónak. Az indítványozó a Kúria felhívására kifejtette, hogy az Ör. 2. § (3) bekezdésében meghatározott adóalanyok körére vonatkozó szabályozása nem ellentétes a Hatv. 1/A. § (1) bekezdésével, ugyanis a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 3. §-a értelmében a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos, vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető az Alaptörvény, vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. Az indítványozó szerint tehát az Ör. előírásai a Hatv. 1/A. § (1) bekezdés rendelkezéseivel együttesen értelmezendők, az Ör. így a természetes személyeket teszi a települési adó alanyává, kizárva ebből az alanyi körből az államot, az önkormányzatot, a szervezeteket, valamint a vállalkozókat. Megjegyezte az indítványozó továbbá, hogy az egyén – törvényi rendelkezés okán – csak természetes személy minőségében szerezhethet termőföld tulajdont, márpedig az Ör. a természetes személy tulajdonosi – és nem vállalkozói – minőségére tekintettel állapítja meg az adófizetési kötelezettséget. Hangsúlyozta továbbá azt is, hogy a településen nem került sor mezőőri járulék bevezetésére, ezért az Ör. e vonatkozásban sem ellentétes a Hatv. rendelkezéseivel. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a Köf.5068/2015/4. számú határozatával megállapította, hogy az Ör. törvény-ellenes, ezért azt 2016. december 31-i hatállyal megsemmisítette. Határozatának indokolásában – e tekintetben egyetértve az Alapvető Jogok Biztosának indítványával és hivatkozva saját, azonos jogkérdésben hozott korábbi döntésére – rámutatott arra, hogy az Ör. 2. § (3) bekezdése nem tesz különbséget az adóalanyok között a törvényi tartalomnak megfelelően, és az alanyi kör meghatározása tekintetében túlterjeszkedik a Hatv. 1/A. § (1) bekezdésének harmadik mondata szerinti felhatalmazáson, ezért az törvénysértő. Az Ör. egészének megsemmisítését pedig

az indokolja, hogy az Ör. az adó alanyának hiányában nem értelmezhető és nem alkalmazható jogszabály. Indokolásában megjegyezte a Kúria, hogy az Ör.-ben törvényi rendelkezést valóban nem kell megismételni, de paragrafus szerint lehet utalni rá. Megállapította a Kúria továbbá azt is, hogy mivel az indítványozó a mezőéri járulékot nem vezette be, az Alapvető Jogok Biztosának hivatkozása e tekintetben nem megalapozott.

- [3] 2. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában hivatkozott arra, hogy nem ért egyet a Kúria azon elvi megállapításával, miszerint „[a]mennyiben a tulajdonos egyben egyéni vállalkozóként, mezőgazdasági őstermelőként, avagy jogi személy tagjaként vállalkozási tevékenységet folytat a tulajdonában álló termőföldjén, úgy e tevékenysége kizárja, hogy alanya legyen települési adónak.” Álláspontja szerint ez az értelmezés nem vezethető le a Hatv.-ből, ezért a Kúria határozata sérti az Alaptörvény 28. cikkét. Az indítványozó szerint a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 10–11. §-ai alapján megállapítható, hogy a termőföld tulajdonjogát az államon, önkormányzatokon, egyházi jogi személyeken kívül kizárólag természetes személyek szerezhetik meg. A Hatv. adóalanyi kört korlátozó rendelkezése az indítványozó szerint csak azt mondja ki, hogy a vállalkozásokat – vállalkozói minőségükben – az önkormányzat rendeletében nem teheti meg a települési adó alanyaivá, az Ör. azonban az adófizetési kötelezettséget a természetes személy tulajdonosi minőségére tekintettel állapította meg. Hivatkozott az indítványozó a Jat. 3. §-ának rendelkezésére, amelynek értelmében a Hatv. szerinti korlátok szövegszerűen az Ör.-ben nem voltak megismételhetők, továbbá kifejtette azt az álláspontját is, hogy a Hatv. rendelkezésére való paragrafus szerinti utalás elmaradása nem alapozza meg a törvénysértést. A „megalapozatlan indokok” miatti megsemmisítés – az indítványozó véleménye szerint – korlátozza az önkormányzatiságot és az önkormányzat rendelet-alkotási jogosultságát, ezért a Kúria határozata az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése, 32. cikkének (1) bekezdés a) pontja, valamint a 32. cikkének (2) bekezdése alapján alaptörvény-ellenes.
- [4] 3. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának kiegészítésében hivatkozott arra, hogy az Alkotmány 43. § (1) bekezdése önkormányzati alapjogokról rendelkezett, amikor kimondta, hogy az önkormányzatok alapjogai (44/A. §) egyenlők. Mivel álláspontja szerint az Alaptörvény 32. cikkének (1)–(2) bekezdései az Alkotmány 44/A. §-ában foglalt – alapjogi védelemben részesített – hatásköröket ismétlik meg, az Alaptörvény 32. cikkének (1)–(2) bekezdéseiben felsorolt hatáskörcsoportok az önkormányzatok autonómiáját biztosítandó alapjogoknak minősülnek, azok külön alapjogi nevesítése nélkül is. Ebből következően a rendeletalkotási szabadság alaptörvény-ellenes bírói korlátozása sérti az önkormányzat alapjogait. Az indítványozó nem fogadja el az Alkotmánybíróság azon álláspontját, miszerint az önkormányzatok Alaptörvényben biztosított jogok hiányában nem jogosultak alkotmányjogi panasz benyújtására, ez az álláspont – véli az indítványozó – az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésének súlyos sérelmét jelentené. Mivel a „Kúria elsőfokú bíróságként” járt el a rendelet felülvizsgálata tárgyában és a döntése elleni jogorvoslatot a törvény kizárja, az alkotmányjogi panasz megvonásának lehetősége sérti az önkormányzatiság jogintézményét és közvetve a jogállamiság és jogbiztonság elveit. Az indítványozó szerint ezt az álláspontját támasztja alá az is, hogy törvényi rendelkezés szavatolja az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében foglalt feladat- és hatáskörök alkotmánybírósági védelmét. Végül a Kúria jogértelmezésének ismételt kritikája kapcsán az indítványozó arra is hivatkozott, hogy jogalkotói hatáskörének indokolatlan korlátozása miatt sérült a hatalmi ágak szétválasztása [Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése], közvetve a jogállamiság elve [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése] és a jogorvoslatihoz való joga [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése] is.
- [5] 4. Az Abtv. 56. § (1) és (2) bekezdésében meghatározottak szerint az Alkotmánybíróságnak mindenekelőtt az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie, ezért az Alkotmánybíróság elsőként azt vizsgálta, hogy az Abtv. 27. §-a alapján előterjesztett indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz előterjesztésére vonatkozó, törvényben meghatározott követelményeknek.
- [6] 4.1. Az indítványozó a Kúria Önkormányzati Tanácsának támadott határozatát 2016. május 18-án vette kézhez, az indítványt 2016. július 15-én, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti 60 napos határidőn belül adta postára, így a panasz határidőben benyújtottnak tekintendő. Az indítványozó jogi képviselővel jár el, aki szabályszerű meghatalmazását az Abtv. 52. § (6) bekezdése szerint az indítványhoz csatolta.

- [7] 4.2. Az indítványozói jogosultság Abtv. 51. § (1) bekezdése szerinti vizsgálata kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a 3149/2016. (VII. 22.) AB végzésben foglaltak szerint megváltoztatta azt a korábbi – az Alkotmányon alapuló – gyakorlatát, amely az önkormányzatokat mint közhatalmat gyakorló állami szerveket eleve elzárta az alkotmányjogi panasz benyújtásának lehetőségétől. Ugyanakkor a hivatkozott végzésében az Alkotmánybíróság a következő megállapítást tette: „[az] önkormányzat is élhet az Abtv. 27. §-a szerinti alkotmányjogi panasszal, feltéve, hogy az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló jogvita ügyben mellérendelt jogalanyként és nem a közhatalom gyakorlójaként járt el. Az indítványozói jogosultság szempontjából tehát nem az önkormányzat (egyébként különleges) jogi státuszának, hanem annak van relevanciája, hogy az önkormányzat az alapul fekvő ügyben, hierarchikus viszonyban, a közhatalmi jogosítványával élve, avagy a vagyoni forgalom mellérendelt alanyaként járt-e el. Az Alkotmánybíróság álláspontja ugyanis változatlan a tekintetben, hogy az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasz – szervezet esetében is –, az egyedi ügyben bekövetkezett, Alaptörvényben biztosított, egyéni jogsérelem orvoslásának eszköze, amely nem az önkormányzat *sui generis*, vagy állam által átruházott hatáskörben hozott közhatalmi döntéseinek kikényszerítésére szolgáló intézmény.” {3149/2016. (VII. 22.) AB végzés, Indokolás [18]} Jelen ügyben az indítványozó önkormányzat képviselő-testülete a helyi közhatalom gyakorlása körében alkotta meg az Ör-t. A Kúria Önkormányzati Tanácsa az Ör. egyes rendelkezéseinek törvénnyel fennálló ellentéte miatt semmisítette meg az Ör. törvénysértő rendelkezéseit a panasszal támadott határozatában. Az Alkotmánybíróság az indítvány tartalma alapján a vizsgált ügyben megállapította azt, hogy a panaszos a támadott határozat törvényességi szempontú felülvizsgálatát kérte az Alkotmánybíróságtól. Ezt támasztja alá az is, hogy a támadott határozat tartalma és az indítványban felhívott, a panaszos által sérülni vélt alaptörvényi rendelkezések között az indítványozó által kifejtett indokok alapján alkotmányossági szempontú vizsgálatot megalapozó tartalmi kapcsolat nem volt megállapítható. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében az Abtv. 27. §-ában foglalt hatáskörében eljárva a bírói döntést törvényességi szempontból nem vizsgálhatja felül. A fent kifejtettek alapján a vizsgált ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (2) bekezdése szerinti mérlegelés során azt állapította meg, hogy a panaszos a támadott kúriai határozat törvényességi felülvizsgálatát nem indítványozhatja.
- [8] 4.3. Mivel az Alkotmánybíróság megállapította azt, hogy a jelen ügyben az indítványozó a támadott kúriai határozat törvényességi felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál nem indítványozhatja, nem vizsgálta a továbbiakban azt, hogy az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezések közül melyek tekinthetők Alaptörvényben biztosított jognak, továbbá azt sem, hogy az Ör-t figyelembe véve fogalmilag melyek képezhetnék az indítványozó „jogait”.
- [9] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján megállapította, hogy az eljárás tárgyát képező alkotmányjogi panasz nem felel meg az Abtv. 27. §-ában és 51. §-ának (1) bekezdésében szabályozott törvényi feltételeknek, ezért az indítványt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint Ügyrendjének 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető,  
előadó alkotmánybíró

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [10] Egyetértek a rendelkező részben foglaltakkal, ugyanakkor véleményem szerint az Alkotmánybíróságnak az adott ügyben hatásköre hiányát kellett volna megállapítania, és erre tekintettel visszautasítani az alkotmányjogi panaszt.
- [11] 1. Álláspontom szerint minden bírósági eljárásban elsődlegesen vizsgálandó kérdés, hogy az érintett szervnek van-e hatásköre az elé vitt ügy elintézésére. Ennek megfelelően az Abtv. 52. § (1b) bekezdés a) pontja – a határozott kérelem törvényi kritériumaival összefüggésben – írja elő, hogy az indítványozónak egyértelműen meg kell jelölnie azt az alaptörvényi, vagy törvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására.
- [12] Az Alkotmánybíróság jellemzően az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának tartalmi feltételeit [Abtv. 56. § (2) bekezdés] megelőzően vizsgálja a határozott kérelem törvényi feltételeit, és ennek keretében elsőként a hatáskör fennállását értékeli [3247/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [6]]. Véleményem szerint ebben az ügyben indokolatlanul tért el a gyakorlatától az Alkotmánybíróság.
- [13] 2. Az adott ügyben az indítványozó formálisan az Abtv. 27. §-a alapján terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Az indítványának tartalmából ugyanakkor egyértelműen megállapítható, hogy kifogása a Kúria által vizsgált önkormányzati rendelet törvényellenességének vizsgálatára irányul.
- [14] A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.) 2. § (1) bekezdése ugyanakkor úgy rendelkezik: „[a] bíróságok [...] az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről, a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról – törvényben szabályozott eljárás során – véglegesen döntenek.” Ennek megfelelően a Bszi. 45. § (1) bekezdése alapján a Kúrián az Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés c) és d) pontjában, valamint a 32. cikk (4) és (5) bekezdésében foglalt ügyek elbírálására önkormányzati tanács működik. Az önkormányzati tanács feladata a jogszabálysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló nemperes eljárás, valamint a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása miatti nemperes eljárás lefolytatása [Bszi. 45. § (3) bekezdés]. Az Alaptörvény és a Bszi. hivatkozott rendelkezései értelmében tehát a Kúria Önkormányzati Tanácsának a feladata az önkormányzati rendeletek más jogszabályba ütközésének vizsgálata. Erre figyelemmel határozza meg az Abtv. 37. § (1) bekezdése is az Alkotmánybíróság hatáskörét az önkormányzati rendeletek felülvizsgálatával összefüggésben.
- [15] Az Abtv. 37. § (1) bekezdése szerint „[a]z Alkotmánybíróság a 24–26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.” Ebből következően, az Alkotmánybíróságnak kizárólag akkor áll fenn hatásköre az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának a vizsgálatára, ha az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nem merül fel. Az adott esetben a Kúria Önkormányzati Tanácsa a támadott önkormányzati rendelet törvényellenességét a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvényre tekintettel vizsgálta.
- [16] A kifejtettek alapján úgy gondolom, hogy mivel a Kúria Önkormányzati Tanácsa a támadott önkormányzati rendelet törvényellenességét a Hatv. 1/A. § (1) bekezdése alapján állapította meg, ezért az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 37. § (1) bekezdése alapján nincs hatásköre vizsgálni az érintett önkormányzati rendelet törvényességét.

Budapest, 2017. március 7.

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1362/2016.





## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3049/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budakörnyéki Járásbíróság 1.P.20.563/2012/31. számú ítélete, valamint a Budapest Környéki Törvényszék 3.Pf.20.601/2015/4. 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 CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó arra tekintettel kérte a Budakörnyéki Járásbíróság 1.P.20.563/2012/31. számú ítélete, valamint a Budapest Környéki Törvényszék 3.Pf.20.601/2015/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, mert azok álláspontja szerint sértik az Alaptörvény XXIV. cikkét, valamint a XXVIII. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseit.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben, egy örökösödési jogvitából fakadó, ingók kiadása iránti per alpereseként marasztalta el az indítványozót az első- és másodfokú bíróság. A bíróság által megállapított tényállás szerint az ügy felperese a 2006 februárjában elhunyt örökagyó élettársa, az indítványozó alperes az örökagyó testvére volt.
- [4] Az örökagyó 2005 májusában tett végrendeletében a felperest jelölte meg örökösöként, azonban ez év júniusában e végrendeletét visszavonta, majd testvéreit és azok leszármazottait jelölte meg örökösöként. A súlyosan beteg örökagyót az alperes novemberben magához költöztette és a megállapított tényállás szerint az alperes 2005 decemberében az örökagyó ingatlanából egy fuvarossal ingóságokat szállított el. Emiatt – a felperes feljelentésére – a rendőrség nyomozást folytatott. A nyomozóhatóság utóbb megállapította, hogy a cselekmény ugyan az alperes követte el, de mivel a felek között az elvitt ingóságokra is kiterjedő polgári per van folyamatban, bűncselekmény hiányában a nyomozást megszüntette.
- [5] A hagyatéki eljárás során a közjegyző észlelte, hogy a végrendelet visszavonása alaki hibában szenved, ezért figyelemmel az örökösök közötti örökösödési vitára a hagyatékot ideiglenesen a végrendeleti örökös felperesnek adta át.
- [6] A fenti előzmények után nyújtott be a felperes keresetet a Budakörnyéki Járásbírósághoz az ingatlanból elvitt ingóságok kiadása és kártérítés megfizetése iránt. A bíróság tényként állapította meg azt, hogy az alperes az örökagyó ingatlanából különböző ingóságokat szállított el. Az elvitt vagyontárgyak tekintetében pedig a bíróság a felperes által tett feljelentés alapján keletkezett rendőrségi iratokat, továbbá az alperes nyilatkozatait és a részben a meghallgatott tanúk vallomásait fogadta el az ítélete alapjául. Az elsőfokú bíróság ezek figyelembevételével a felperes keresetét nagyjából megalapozottnak találta és az indítványozó alperest 883.000 forint, valamint a kamatok megfizetésére kötelezte.
- [7] Az alperes fellebbezése folytán eljáró Budapest Környéki Törvényszék az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A jogerős ítélet indokolása szerint „az elsőfokú bíróság a szükséges és egyben elégséges terjedelemben lefolytatott bizonyítás után, a bizonyítás anyagát összességében értékelve jutott arra a következtetésre, hogy a rendelkezésére álló peradatok megfelelően igazolják, hogy a perrel érintett ingóságok az örökagyó ingatlanában voltak, azokat valóban az alperes vette magához [...]”.
- [8] Az indítvány alapján a támadott ítéletek sértik a jogorvoslathoz és a védekezéshez való jogot, mert a rendőrség nyomozást megszüntető határozatát számára nem kézbesítették, így védekezni sem tudott annak – általa kifejezetten vitatott – megállapítása ellen, amely szerint a cselekményt ő követte el.
- [9] Indítványozó álláspontja szerint nem összeegyeztethető a tisztességes eljáráshoz való joggal az, hogy a bíróság úgy fogadta el a nyomozó hatóság határozatát, hogy a nyomozás teljes iratanyaga már leselejtezés okán nem

állt rendelkezésére és egyébként a rendőrségi határozatban lefektetett megállapítások a polgári perben érvényesített keresethez képest elenyésző – annak alátámasztására alkalmatlan – információkat tartalmaznak.

- [10] Az előadott érvek alapján az indítványozó úgy véli, a megjelölt ítéletek sértik az Alaptörvény XXIV. cikkét, valamint a XXVIII. cikk (1), (3) és (7) bekezdéseit.
- [11] 3. Az alkotmányjogi panasz az alábbiak miatt nem befogadható.
- [12] 3.1. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának formai feltételeit vizsgálta. Ennek során megállapította, hogy a határidőben előterjesztett alkotmányjogi panasz benyújtásra jogosulttól, azaz az alapügy alperesétől származik [Abtv. 51. § (1) bekezdés], és az indítvány határozott kérelmet tartalmaz a megjelölt bírói döntések megsemmisítésére [Abtv. 52. § (1b) bekezdés].
- [13] 3.2. A továbbiakban az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. § és 29. §-ában meghatározott befogadhatósági követelményeket vizsgálta meg.
- [14] Az eljárás során az indítványozó jogorvoslati lehetőségét kimerítette, panaszindítványa az első- és a másodfokú, jogerős ítélet ellen irányul [Abtv. 27. § b) pont].
- [15] Az Abtv. 27. § a) pontja értelmében az 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.
- [16] 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.
- [17] 3.3. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat, hogy az Abtv. 27. §-ából következően nem tekinthető a bírósági szervezetrendszer egyik felülbírálati fórumának, és valójában e hatásköre is – az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának védelmében 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 [lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]].
- [18] Az Alkotmánybíróság jogköre – a fentiekben hivatkozottak szerint – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés d) pontja és az Abtv. 27. §-a értelmében 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]].
- [19] 4. A támadott ítéletekkel összefüggésben állított alapjogsérelmet az indítványozó arra vezette vissza, hogy a bíróság egy rendőrségi nyomozást megszüntető határozatra alapította polgári jogi felelősségét, amely eljárásban az indítványozó nem vett részt, a nyomozás teljes iratanyaga pedig már nem is állt a bíróság rendelkezésére.
- [20] Az rendőrség határozatára vonatkozó érveit az indítványozó részben már a fellebbezés során előadta, amelyekre tekintettel a másodfokú bíróságnak volt alkalmja értékelni az elsőfokú bíróság által elfogadott tényállást és mérlegelni a bizonyítékokat. A jogerős döntés indokolása szerint a járásbíróság elégséges terjedelemben lefolytatott bizonyítás után, összességében értékelte a bizonyítás anyagát. A törvényszék nyomatékmal utal arra, hogy a bizonyítékok „az elsőfokú bíróság ítéletében oksági, illetve töretlen kapcsolattá váltak, ezek logikai láncolatot képeznek, amely bizonyítékokból alappal vont következtetést az elsőfokú bíróság a kereset [...] megalapozottságára.” A támadott ítéletek tehát – az indítvány érveivel ellentétben – nem kizárólagosan a nyomozást megszüntető határozaton alapulnak, hanem a bíróságok által figyelembe vett tények és bizonyítékok halmazán.
- [21] Az Alkotmánybíróság álláspontja alapján alkotmányjogi panaszban kifejtett aggályok valójában a bíróságok által megállapított tényállást vitatják, a bírói döntések irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára irányul, amelyre az Alkotmánybíróság nem rendelkezik hatáskörrel.

- [22] 5. 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. 29. §-ban foglaltaknak nem felelt meg. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján, az 56. § (3) bekezdésére figyelemmel, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *f)* pontjára tekintettel az alkotmányjogi panasz befogadását visszautasította.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1110/2016.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3050/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Győri Törvényszék 1.Pkf.50.430/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó jogi képviselője útján (Bánki és Társai Ügyvédi Iroda, 1051 Budapest, Dorottya u. 1. III. em.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte a Győri Törvényszék 1.Pkf.50.430/2015/2. számú végzése és a közjegyző 21017/Ü/421/2015/2. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését. Az indítványozó kérelmét az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmére alapította.
- [2] 1.1. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy lényege, hogy az indítványozó mint hitelező kölcsönszerződést kötött egy részvénytársasággal. A felek közjegyzői okiratba foglaltan a kölcsönszerződés biztosítékaul keretbiztosítéki jelzalogot alapítottak egy harmadik személy tulajdonában álló belterületi ingatlanra. Az ingatlan tulajdonosa zálogkötelezettként kötelezettségvállaló nyilatkozatot tett arra vonatkozóan, hogy az indítványozó mint kölcsönadó az ingatlanból kielégítést kereshet. A jelzalogjog az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezésre került. Mivel az adós a kölcsöntartozását többszöri felszólítás ellenére sem törlesztette, az indítványozó a szerződést felmondta, ami által a keretbiztosítéki jelzalogszerződés alapján megnyílt a zálogtárgyból való kielégítési joga. A jelzalogjoggal biztosított kölcsönszerződés felmondását követően azonban a zálogjoggal terhelt ingatlan tulajdonjogát apport jogcímen egy Kft. szerezte meg, a zálogszerződés kötelezettjét pedig felszámolták.
- [3] Az indítványozó ezt követően a közjegyzőtől a zálogszerződés végrehajtási záradékkal történő ellátását, és a zálogkötelezettség tekintetében a jogutódlás megállapítását kérte. A közjegyző megállapította, hogy a szerződésbe foglalt követelés zálogkötelezettjének az ingatlanra bejegyzett zálogjog tekintetében az új tulajdonos a jogutódja.
- [4] Az új tulajdonos e döntés ellen fellebbezett, melynek eredményeként a Győri Törvényszék a közjegyző végzését megváltoztatta, és az indítványozónak a jogutódlás megállapítása iránti kérelmét elutasította.
- [5] A bíróság döntése alapján a közjegyző a jogutódlás megállapítása nélkül, a zálogjog érvényesítésére irányulóan a szerződést végrehajtási záradékkal látta el. Az ingatlan új tulajdonosa ezt követően arra hivatkozva kérte ennek a végrehajtási záradéknak a törlését, hogy ő a zálogszerződésben kötelezettként nem szerepelt, és így a kötelezett jogutódjának sem tekinthető. A közjegyző a törlési kérelmet elutasította, amely döntés ellen az új tulajdonos fellebbezett.
- [6] A Győri Törvényszék a közjegyző végzését hatályon kívül helyezte és a közjegyzőt új határozat hozatalára utasította azzal, hogy mivel az ingatlan új tulajdonosa a közokiratba foglalt zálogszerződésben félként nem szerepelt, és a tulajdonjog megszerzésével sem vált az alaphitel és a zálogszerződés alanyává, így a végrehajtási eljárásban jogutódnak nem minősülhet. A bíróság megítélése szerint a közjegyző a szerződésnek a jogutódlás megállapítása nélkül történt végrehajtási záradékkal való ellátása során elmulasztotta vizsgálni a végrehajtási záradék kiállításának a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) 23/C. §-ában foglalt feltételeit.
- [7] A közjegyző a végrehajtási záradékot törölte, mely döntés ellen a végrehajtást kérő fellebbezett. Az indítványozó a végrehajtási záradék hatályának fenntartását kérte arra hivatkozva, hogy a zálogjoggal terhelt ingatlan tulajdonosa mint zálogkötelezett köteles túrni a jelzalogjoggal terhelt ingatlanból történő kielégítést, mivel a zálogjog bejegyzése után történő tulajdonosváltás a zálogjogosult jogait nem csorbíthatja.



- [8] A másodfokon eljáró Győri Törvényszék – az alkotmányjogi panasszal támadott – döntésével a közjegyző végzését helybenhagyta. A bíróság megállapította, hogy a zálogtárgy tulajdonátszállása nem sértheti a végrehajtást kérő jogát és nem hiúsíthatja meg a végrehajtás célját. Az új tulajdonos azonban nem válhat az alapjogviszony adósává, kizárólag a követelésnek az ingatlanból való kielégítés tőrésére köteles. Önmagában a tulajdonjog apport útján történő megszerzése nem eredményezett szerződéses jogutódlást, azt nem lehet eljárásjogi jogutódlással pótolni. A közjegyzői záradékoláshoz nincs olyan okirat csatolva, amely az új tulajdonos tekintetében megteremtené a szerződéses jogutódlás anyagi jogi feltételét, ezért a végrehajtást kérő indítványozó az ingatlanból történő kielégítés tőrése iránti külön peres eljárás útján érvényesítheti igényét.
- [9] 1.2. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Az indítványozó azt sérelmezi, hogy a bíróság a zálogtárgy új tulajdonosát nem tekinti a korábbi tulajdonos jogutódlójának, aminek következtében az új tulajdonos ellen csak a zálogtárgyból való kielégítés tőrésére irányuló külön peres eljárás eredményeként lehet végrehajtást elrendelni. Az indítványozó szerint ez a jogértelmezés hibás, a közjegyzőnek a szerződést végrehajtási záradékkal kell ellátnia. Véleménye szerint a bíróság kiüresíti a zálogszerződés közjegyzői okiratba foglalását, és lehetővé teszi, hogy a kötelezett a zálogtárgy átruházásával, apportálásával megghiúsítsa a végrehajtást. Kifogásolja, hogy a bíróság végzésében szereplő jogértelmezés teljesen ellehetetleníti zálogjogának érvényesítését, és ennek következtében ő mint zálogjogosult a zálogtárgyból történő kielégítési jogát nem tudja gyakorolni, mely tulajdonhoz való jogát sérti. Az indítványozó – a főtítkárság hiánypótlásra történő felhívását követően – indítványát változatlan tartalommal fenntartotta.
- [10] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja a befogadás formai és tartalmi feltételeinek meglétét.
- [11] Az indítványozó jogi képviselője a támadott bírósági végzést 2015. december 29-én vette át és az alkotmányjogi panaszt ezen időponthoz képest, az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írt 60 napos határidőn belül nyújtotta be.
- [12] Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörét megalapozó törvényi rendelkezést (Abtv. 27. §), a támadott bírói döntést (Győri Törvényszék 1.Pkf.50.430/2015/2. számú végzése), az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezését [XIII. cikk (1) bekezdés], továbbá indokolta, hogy a bíróság döntését miért tekinti ellentétesnek az Alaptörvény felhívott rendelkezésével és határozott kérelmet terjesztett elő a támadott bírósági végzés megsemmisítésére. [Abtv. 52. § (1) és (1b) bekezdés a)–f) pontjai].
- [13] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványt az Abtv. 27. §-a szerint benyújtásra jogosult és érintett nyújtotta be jogorvoslati jogának kimerítését követően.
- [14] 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.
- [15] Az indítványban és a támadott végzés indokolásában foglalt érvekre is figyelemmel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jelen ügy kapcsán nem alkotmányossági, hanem törvényességi kérdésnek volt tekinthető annak eldöntése, hogy a konkrét esetben az adós személyében történt-e jogutódlás és a zálogjogosult zálogjogát milyen módon (közjegyzői okirat záradékolásával vagy külön, tőrésre kötelezés iránti per megindításával) érvényesítheti.
- [16] Az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés megállapította, hogy a végrehajtás elrendelésének kizárólag a végrehajtás alapjául szolgáló közokiratban feltüntetett adóssal vagy jogutódlójával szemben van helye, de jelen ügyben az adós személyében nem történt a Vht. 39. §-a szerinti jogutódlás. A bíróság kimondta, hogy a zálogtárgy tulajdonátszállása nem sértheti a végrehajtást kérő jogát, és nem hiúsíthatja meg a végrehajtás célját, azonban mivel a zálogtárgy új tulajdonosa nem vált az alaphitel és a zálogszerződés alanyává, így vele szemben a zálogjog nem az alapszerződés végrehajtási záradékkal történő ellátása, hanem más módon, az ingatlanból történő kielégítés tőrése iránti peres eljárás útján érvényesíthető.
- [17] A fent kifejtettekkel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság döntésében elismerte a zálogjog fennállását, és nem tette lehetetlenné annak érvényesítését sem.
- [18] Mindezek alapján az indítványozó által az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének sérelmével összefüggésben felvetett aggályok a támadott bírói döntés érdemi alkotmányossági vizsgálatát nem teszik lehetővé, mert az alkotmányjogi panasz az Abtv. 29. §-ában meghatározott törvényi feltételek egyikének sem felel meg. Az Alkotmánybíróság ezért az alkotmányjogi panaszt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése, 50. §-a és az 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontja alapján visszautasította.

- [19] Mivel az Alkotmánybíróság az eljárást befejező, érdemi – a közjegyző végzését helybenhagyó – bírói döntés vonatkozásában a panaszt visszautasította, ezért a közjegyző 21017/Ü/421/2015/2. számú végzésére nem terjesztette ki vizsgálatát.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/448/2016.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3051/2017. (III. 20.) 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.II.37.114/2016/2. számú végzése és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 32.Kpk.46.474/2015/3. számú végzése alaptörvény-ellenességének megállapítása és megsemmisítése iránt előterjesztett alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője (Dr. Pintér Zoltán Ügyvédi Iroda, 1026 Budapest, Pasaréti út 129.) útján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz, amelyet az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására 2016. szeptember 7-én kiegészített.
- [2] Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a szerinti alkotmányjogi panaszt terjesztett az Alkotmánybíróság elé a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság útján a Kúria Kfv.II.37.114/2016/2. számú végzése és az annak alapjául szolgáló a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős 32.Kpk.46.474/2015/3. számú végzése ellen, azok alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérve. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában és az Alkotmánybíróság főtítkárának felhívására tett indítvány kiegészítésében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, a XXIV. cikk (1) bekezdésének, a XXVIII. cikk (1) bekezdésének és a XXVIII. cikk (7) bekezdésének megsértésére hivatkozott.
- [3] Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügy közvetlen előzménye, hogy az indítványozó ügyében a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH) eljáró versenytanácsa 2014. december 22-én határozatot hozott, amelyben megállapította, hogy az indítványozó – más eljárás alá vont vállalkozásokkal együtt – 2011–2012. között lezajlott közbeszerzési eljárások keretében a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tpv.) 11. §-a szerint minősülő, a gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalmába ütköző áregyeztetést valósított meg, amely jogsértések miatt vele szemben bírságot szabott ki. Az indítványozó a Tpv. 83. § (1) bekezdése alapján keresettel élt a GVH eljáró versenytanácsának határozatával szemben.
- [4] Az indítványozó 2015. augusztus 12-én tájékoztatáskérés tárgyában levelet írt a GVH Versenytanácsa elnökéhez címzetten, amelyben arról kért tájékoztatást, hogy az eljáró versenytanács tagjai 2014. december 22-én mettől meddig tanácskoztak a határozat meghozatalát megelőzően, illetve ezen tanácskozásról, a határozat meghozatalának körülményeiről készült-e írásbeli feljegyzés vagy egyéb dokumentum, amelyből az eljárási cselekmény jogszerűsége az indítványozó mint ügyfél illetve a határozat felülvizsgálatát végző bíróság által ellenőrizhető. Az indítványozó tájékoztatását kérő levelére a Versenytanács csoportvezetője 2015. augusztus 31-én kelt levelében (a továbbiakban: Tájékoztató Levél) azt a tájékoztatást adta, hogy álláspontja szerint nem köteles a folyamatban lévő közigazgatási per bíróságán kívül a per tárgyát érintő kérdésekre előadásokat tenni, valamint a folyamatos és ismételt tájékoztatáskéréseit a határozattal szembeni közigazgatási per folyamatban léte alatt annak tárgyában gyakorolja, ezért a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 28/C. § (4) bekezdése alapján azok visszaélészerűnek minősülnek, így nem köteles teljesíteni.
- [5] Ezt követően az indítványozó 2015. szeptember 18-án kelt beadványában – az 1/2009. számú közigazgatási jogegységi határozatra hivatkozással – felhívta a GVH-t, hogy a fenti Tájékoztató Levelét a Ket. 71. § (1) bekezdésének megfelelően végzés formájában hozza meg, mert álláspontja szerint a tájékoztatás – tartalma szerint – a Tpv. 55/B. § (1) bekezdése szerint iratbetekintési kérelmet elutasító döntésnek minősül, amely ellen külön jogorvoslatnak van helye.
- [6] A GVH Tájékoztató Levelével szemben az indítványozó 2015. október 16-án eljárási cselekmény lefolytatására kötelezés iránti kérelmet terjesztett elő az egyes közigazgatási nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp.) 2. § (1) bekezdése alapján, melyet a Fővárosi Közigaz-

gatási és Munkaügyi Bíróság – tartalma szerint – a Knp. 3. §-a és nem a 2. §-a szerinti bírósági felülvizsgálati kérelemnek minősített. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzésében érdemi vizsgálat nélkül elutasította az indítványozó kérelmét, mert a Tájékoztató Levél ténylegesen tájékoztatásnak minősült, érdemi döntést nem tartalmazott, tárgyának megjelölése a tartalmának megfelelő, így módon nem minősül hatósági döntésnek, ezért annak bírósági felülvizsgálata a Tpv. 44. § (1) bekezdése és a Ket. 109. § (1) bekezdése alapján kizárt. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság végzése indokolásában megjegyezte, hogy a jelen nemperes eljárásban a GVH-nak az ügyben hozott érdemi döntésére figyelemmel nem áll fenn a hatóság Ket. 20. §-a szerinti eljárás lefolytatására való kötelezése.

- [7] A Kúria végzésében az indítványozó felülvizsgálati kérelmét hivatalból elutasította, mert a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) 271. § (1) bekezdés *l)* pontja és a Knp. 3. § (4) bekezdése a felülvizsgálati kérelemmel támadott bírósági határozat felülvizsgálatát nem teszik lehetővé.
- [8] Az indítványozó ezt követően nyújtott be alkotmányjogi panaszt a Kúria és a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős végzéseivel szemben. Az indítványozó szerint a bíróságok végzése azért sérti az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdését valamint a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdéseit, mert a Knp. 2. §-ára hivatkozással előterjesztett eljárási cselekmény lefolytatására kötelezés iránti kérelmét a bíróságok a Knp. 3. §-a alapján közigazgatási végzés bírósági felülvizsgálata iránti kérelemként bírálták el, így módon a Knp. 2. § (4) bekezdése szerinti fellebbezési lehetősége nem érvényesülhetett. Az indítványozó előadta, hogy az általa kezdeményezett Knp. 2. §-a szerinti eljárás indoka éppen az volt, hogy a GVH a Tájékoztató Levélben foglalt döntését nem foglalta alakszerű végzésbe, így egy nem létező végzést nem is tudott volna megtámadni, ezért kérelme kifejezetten arra irányult, hogy a bíróság kötelezze a GVH-t a tájékoztatáskérései végzésben történő elbírálására annak érdekében, hogy azokkal szemben jogorvoslattal tudjon élni, így ügyféli jogai a jövőre nézve is megfelelően érvényesüljenek. Az indítványozó a Ket. 121. § (1) bekezdésének *e)* pontja szerinti semmisségi okkal összefüggésben hivatkozott arra, hogy a tájékoztatáskérései annak vizsgálatát célozták, hogy a GVH eljáró versenytanácsa testületi szervként milyen körülmények között hozta meg határozatát. Az indítványozó szerint az eljáró versenytanács tagjai nem együttes ülésükön és nem a határozat meghozatalának napjaként feltüntetett napon hozták meg a határozatot, továbbá a határozat elfogadása tárgyában tartott testületi ülésről jegyzőkönyv vagy azzal egyenértékű írásbeli dokumentum nem készült, amely nem felel meg az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglaltaknak sem. Az indítványozó álláspontja szerint az eljáró versenytanácsnak alkalmaznia kellett volna a Pp. tanácsülésre vonatkozó szabályait.
- [9] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdése értelmében elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását, a befogadás formai és tartalmi feltételeinek meglétét vizsgálta meg. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz formai és tartalmi vizsgálatát az Abtv. 27. §-a, 29–31. §-ai és az 52. § (1) és (1b) bekezdése valamint az Abtv. 56. § (2) bekezdése alapján végezte el.
- [10] Az indítványozó a Kúria támadott végzését 2016. május 4-én vette kézhez, az alkotmányjogi panaszt 2016. június 30-án, az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti határidőn belül nyújtotta be. Az indítványozó megjelölte az Alkotmánybíróság hatáskörére vonatkozó törvényi rendelkezést, az Alaptörvény sérülni vélt rendelkezéseit [B) cikk (1) bekezdés, XXIV. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (1) bekezdés, XXVIII. cikk (7) bekezdés] és az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét, a sérelmezett bírói döntéseket, és kifejezetten kérte azok megsemmisítését. Az indítványozó alkotmányjogi panasz benyújtására vonatkozó jogosultságát igazolta.
- [11] Az Abtv. 27. §-ának *a)* és *b)* pontjai értelmében az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *d)* pontja alapján alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat a Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott döntés vagy a bírósági eljárást befejező döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti, és az indítványozó jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [12] Az Alkotmánybíróság a 3269/2016. (XII. 20.) AB végzésben akként foglalt állást, hogy „a Kúria mint felülvizsgálati bíróság [...] az indítványozó felülvizsgálati kérelmét – törvénybe foglalt kizáró ok fennállása alapján – hivatalból elutasító végzése nem minősül sem az ügy érdemében hozott döntésnek, sem pedig a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárást érdemben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [...] végzése zárta le. [...] Az indítványozó a jogerős végzés ellen törvényes határidőn belül alkotmányjogi panaszt nem terjesztett elő. Az, hogy az indítványozó az Alaptörvényben biztosított jog sérelme kapcsán – egyebek mellett – az eljárás egészét illető törvényességi kifogásokat is tett, a



Kúria érdemi elbírálást nem tartalmazó végzésének alkotmányossági vizsgálatát nem alapozza meg” (Indokolás [17]).

- [13] Annak okán, hogy a Knp. 3. § (4) bekezdése törvénybe foglalt kizáró okát képezi a Kúria felülvizsgálati eljárásának, a jelen ügyben az Abtv. 27. §-a értelmében a Kúria Kfv.II.37.114/2016/2. számú, a felülvizsgálati kérelmet a Pp. 273. § (2) bekezdésének a) pontja alapján hivatalból elutasító végzése nem minősül az ügy érdemében hozott döntésnek vagy a bírósági eljárást befejező döntésnek. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben megállapította, hogy az indítványozó a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság jogerős 32.Kpk.46.474/2015/3. számú végzése minősül az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló bírósági eljárást érdemben lezáró, eljárást befejező döntésnek, amely ellen az indítványozó az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerinti törvényes határidőn belül nem terjesztett elő alkotmányjogi panaszt.
- [14] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján az alkotmányjogi panaszt az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdései, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *d)* és *h)* pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1330/2016.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3052/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Miskolci Törvényszék 1.Kf.27.001/2016/3. számú ítélete, valamint a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.K.27.591/2014/28. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó gazdasági társaság jogi képviselője útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján a Miskolci Törvényszék 1.Kf.27.001/2016/3. számú ítélete, valamint a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 24.K.27.591/2014/28. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt terjesztett elő az Alkotmánybíróságnál. A támadott ítéletek alaptörvény-ellenességét az indítvány az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének, I. cikkének, a XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének, valamint XXIV. cikkének sérelmére alapozza. Az indítványozó alkotmányjogi panaszában – az Abtv. 61. § (1) bekezdésében foglaltakra hivatkozva – a Miskolci Törvényszék 1 Kf.27.001/2016/3. számú ítélete végrehajtásának felfüggesztését is kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] Az indítvány és mellékletei alapján az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Az indítványozó (zártkörűen működő) részvénytársaság birtokában állt számos – túlnyomórészt szőlő művelési ágú – ingatlan, amely ingatlanok hasznélvezeti, illetve használati jogát azok tulajdonosai mint a részvénytársaság alapítói, illetve részvényesei apportként bocsátották a társaság rendelkezésére. A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szerencsi Járási Hivatal Járási Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal) 2014. július 30-án kelt határozatával az érintett ingatlanok tekintetében az indítványozó javára bejegyezett hasznélvezeti jogot, illetve használat jogát törölte. A Földhivatal határozatában – többek között – az alábbi jogszabályi rendelkezésekre hivatkozott: a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény 37. § (1) bekezdése, amely szerint semmis a hasznélvezeti jog, illetve a használat jogának szerződéssel történő alapítása, kivéve, ha a szerződés közeli hozzátartozó javára alapít ilyen jogot. Utalt a határozat a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Ámt., illetve az indítványban Fétv.) 108. § (1) bekezdésére, amely szerint a 2014. április 30-án fennálló, határozatlan időre vagy 2014. április 30-a után lejáró, határozott időtartamra nem közeli hozzátartozók között szerződéssel alapított hasznélvezeti jog, továbbá használat joga 2014. május 1-jén a törvény erejénél fogva megszűnik. Hivatkozott végül a határozat az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 94. § (5) bekezdésének rendelkezésére, amely szerint a jogi személy, valamint az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogra ügyleti képességgel bíró jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet javára bejegyzett, és az Ámt. 108. § (1) bekezdése alapján megszűnt hasznélvezeti jogot az ingatlanügyi hatóság legkésőbb 2014. december 31. napjáig hivatalból köteles törölni az ingatlan-nyilvántartásból.
- [3] A földhivatal határozatával szemben az indítványozó felülvizsgálati kérelmet terjesztett elő a Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál. Keresetében a Földhivatal határozatának hatályon kívül helyezését és az ingatlan-nyilvántartásban fennálló joga helyreállítását kérte. A határozat törvénysértő voltát illetően többek között hivatkozott arra, hogy az Ámt. 108. §-ának rendelkezése csak a szerződéssel alapított hasznélvezetre, illetve használati jogra vonatkozik, ami azonban nem alkalmazható az indítványozóra, mivel esetében nem egy szerződés keletkeztette a hasznélvezetet, illetve a használat jogát, hanem az egy társasági jogi aktussal az apport tárgyát képezte.
- [4] Az indítványozó keresetét a bíróság elutasította, és rámutatott arra, hogy az indítványozó használatra vonatkozó jogának bejegyzésére alapító okirat alapján került sor, amely azonban társasági szerződésnek minősül. Hivatkozott továbbá az ítélet az Alkotmánybíróságnak – az eljárás folyamatban léte alatt megjelent – 25/2015. (VII. 21.) AB határozatára (a továbbiakban: Abh.), amely az Ámt. 108. § alaptörvény-ellenességének meg-

állapítására és megsemmisítésére irányuló indítványokat elutasította, valamint megállapította, hogy alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó a megszűnt hasznélvezeti, illetve használati jogokhoz kapcsolódóan nem alkotta meg a kivételes, a szerződő felek közötti elszámolás során nem érvényesíthető, de érvényes szerződésekkel összefüggő vagyoni hátrányok kiegyenlítését lehetővé tevő szabályokat. Az ítélet ezzel összefüggésben utalt arra, hogy a hasznélvezet és a használati jog megszűnésével kapcsolatos követelések elbírálása és megállapítása nem az ingatlan-nyilvántartási ügyben eljáró hatóság feladata. A regisztratív ügyben eljáró hatóság feladata kizárólag a jogszabályi rendelkezések tükrében a szerződéssel nem hozzátartozók javára alapított használat, illetve hasznélvezeti jog törlése volt. A határozat jogszerűségét az ezzel összefüggésben felmerülő jogalkotói mulasztásból eredő esetleges ellentételezés hiánya nem teszi jogszerűtlenné. Hangsúlyozta még a bíróság, hogy a használati jogának megszűnésére tekintettel az indítványozó jogosult annak következményeként vagyoni jogait a hatályos polgári jogi szabályozás szerint érvényesíteni, és ezzel összefüggésben az ingatlanok tulajdonosával szerződéses elszámolást kezdeményezni, illetőleg az erre vonatkozó jogszabály megalkotása esetén az elszámolással nem érintett vagyoni igényét is érvényesítheti.

- [5] Az indítványozó fellebbezése folytán eljáró Miskolci Törvényszék mint másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.
- [6] 1.1. Az indítványozó ezt követően terjesztette elő alkotmányjogi panaszát. Beadványában – a tényállás részletes ismertetése mellett – alapvetően és hangsúlyosan vitatja, tévesnek, jogszabályellenesnek, és az Alaptörvényben biztosított jogokat sértőnek tartja a jogerős ítélet indokolásának azt a megállapítását, amely szerint az apportálás a földtulajdonos és a hasznélvezetet (illetve használati jogot) mint apportot elfogadó társaság közötti szerződés lenne, és az apportálás ezáltal az e jogokat megszüntető rendelkezések hatálya alá tartozna. Ellentétesnek tartja továbbá a támadott ítéleteket a jogalkotónak az Ámt. 108. §-ával elérni kívánt céljával, amelynek tartalmát illetően az Abh. indokolásában foglaltakra utal.
- [7] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét illetően az indítványozó a forgalombiztonság, a hitelezővédelem, a bizalomvédelem és a cégjegyzék közhitelességéhez fűződő társadalmi érdek sérelmére hivatkozik. Álláspontja szerint amennyiben az Alkotmánybíróság eltekintene attól, hogy mindezen elvek sérelmét orvosolja, azzal a jogállamiság és a jogbiztonság alaptörvényi követelményét sértené.
- [8] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének sérelmét az indítványozó abban látja, hogy mivel az Alaptörvényben biztosított jogai – állítása szerint – súlyos korlátozást szenvednek, a bíróságoknak figyelembe kellett volna venniük az alapjogok korlátozására kidolgozott szükségességi-arányossági tesztet is. Nézete szerint jelen esetben a szükségességi-arányossági teszt „nem igazolja, és nem nyújt alapot az indítványozó alapjogainak korlátozására”.
- [9] Az indítvány hivatkozik az Alaptörvény II. cikkének (élethez és emberi méltósághoz való jog) sérelmére, még hozzá, az Alaptörvény I. cikk (4) bekezdésére is utalva, amely szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak. Érvelése szerint analógia folytán az ember élethez való jogához hasonlóan a törvény által létrehozott személyeknek is joguk van a létezéshez, függetlenül attól, hogy ennek kezdő illetve záró időpontját, és azok rendjét jogszabály a természetes személyektől eltérő metodológiával szabályozza. A gazdasági társaságok mint vagyonegyesítő jogi személyek létének belső lényege, *corpusa* a részükre a tagok által szolgáltatott vagyon, amely vagyon esetükben nem csupán eszköz, hanem működésük alapja, ami számukra lételem. Adott esetben az apportált hasznélvezeti és használati jog megszűnése nem csupán az indítványozó egyik vagyontárgyát, hanem létrehozásának célját és működésének alapját érintette, vonta meg.
- [10] Az alkotmányjogi panasz hivatkozik az Alaptörvény XIII. cikkében foglalt tulajdonhoz való jog sérelmére is. Utal a társasági jog szabályaira, melyek szerint mind a pénzbeli, mind pedig a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás a társaság cégnyilvántartásba való bejegyzésével a társaság jegyzett tőkéjévé, így tulajdonává válik, következképp az indítványozó jegyzett tőkéjének részévé váltak a hasznélvezeti, illetve használati jogok is. A támadott ítéletek az indítványozót nem csupán a jogszerűen tulajdonába került vagyoni elemektől fosztották meg, hanem jegyzett tőkéjének egy részétől, működésének gazdasági alapjától is.
- [11] Az Alaptörvény XXIV. cikkének állított sérelme kapcsán az indítvány a rendelkezés azon fordulatára utal, amely szerint a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ezzel összefüggésben előadta, hogy a támadott jogerős ítélet érdemi döntését két főbb kérdésre alapozta, nevezetesen arra, hogy az

apportálás szerződés-e vagy pedig sem, illetve, hogy az ingatlanra vonatkozó haszonélvezeti jog a megállapodással, vagy pedig az ingatlan-nyilvántartási bejegyzéssel jön-e létre. Az indítványozó szerint az ítélet mindkét kérdésben önellentmondó indokolást tartalmaz. Az önellentmondó indokokból, illetve az ítélet – alapvető jogokat korlátozó hatása kapcsán – a korlátozás jog- és alaptörvény-szerűségét alátámasztó indokolás hiányából az indítványozó számára sem az ítélet megalapozottsága, sem jogszerűsége nem derül ki, így álláspontja szerint a jogerős ítélet sérti a bírói döntés indokolásához való jogát.

[12] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdésében előírtak szerint az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen az alkotmányjogi panasz befogadhatóságáról szükséges döntenie. Az Alkotmánybíróság ezért mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy az alkotmányjogi panasz megfelel-e a törvényben előírt formai természetű, valamint az Abtv. 26–27. §-ban, illetve az Abtv. 29–31. §-ok-ban előírt tartalmi természetű befogadhatósági feltételeknek.

[13] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány vizsgálatakor észlelte, hogy az indítványozó a Kúria előtt felülvizsgálati kérelemmel támadta meg a Miskolci Törvényszék 1.Kf.27.001/2016/3. számú jogerős ítéletét. A rendkívüli jogorvoslat alapján az ügyben jelenleg a Kúria Kfv.II.37.386/2016. számon folytat eljárást. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor az 1005/2016. (VI. 22.) AB Tü. határozatával a folyamatban lévő ügyekre is kiterjedően módosította ügyrendjét. Az Ügyrend 32. § (3) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (1) bekezdése és az Abtv. 27. §-a alapján alkotmányjogi panasz benyújtásának nincs helye, ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet, illetve indítványt még nem bírálta el. Ebben az esetben a benyújtott alkotmányjogi panasz soron kívül, az egyéb feltételek vizsgálata nélkül is visszautasítható {3189/2016. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [4]–[6]}. Az Alkotmánybíróság emellett megjegyzi, hogy a Kúria döntését követően – az Abtv.-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén – az alkotmányjogi panasz előterjesztésének lehetősége továbbra is fennáll [Ügyrend 32. § (4) bekezdés].

[14] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az Ügyrend 32. § (3) bekezdése alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (3) bekezdésében előírtakra is, az indítványt visszautasította.

[15] Az alkotmányjogi panasz befogadásának visszautasítása okán a támadott ítélet végrehajtásának felfüggesztéséről az Alkotmánybíróságnak nem kellett rendelkeznie.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1032/2016.





## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3053/2017. (III. 20.) 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 mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.21.409/2015/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.151/2014/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozók, egy magánszemély (az alapügy I. rendű felperese, a továbbiakban: indítványozó1.), és egy gazdasági társaság (az alapügy II. rendű felperese, a továbbiakban indítványozó2.) jogi képviselőjük útján [dr. Kiss Elemér, Forgács és Kiss Ügyvédi Iroda, 1065 Budapest, Podmaniczky utca 16. II. emelet 14.] az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordultak az Alkotmánybírósághoz, melyben a Kúria mint felülvizsgálati bíróság Pfv.IV.21.409/2015/5. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.21.151/2014/4. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték.
- [2] 2. Az indítványozó1. 1999-ben kezdett el foglalkozni azzal, hogy egy szállóige – mely egy város, egy étel és egy állat nevét tartalmazza – tematikáját felhasználva, az adott város idegenforgalmának fellendítése céljából, 2000-től minden februárban megrendeze az adott ételhez kapcsolódó fesztivált, amely idővel Magyarország leglátogatottabb fesztiváljai közé került. Az indítványozó1. tulajdonában van egy színes ábrás védjegy, amelynek szövege a 2011-es évszámot és az ételt megnevezve, a fesztivál szót tartalmazza (a továbbiakban: védjegy1.). Az indítványozó2. szintén egy ábrás védjegy jogosultja, amelynek szövege a város nevét, a rendezvény évszakát és az ételt megnevezve, a fesztivál szót tartalmazza (a továbbiakban: védjegy2.).
- [3] A város önkormányzata (a perben és a továbbiakban: I. rendű alperes) 2013-ig támogatta a fesztivál megrendezését, a 2014-es rendezvényhez azonban nem adott területhasználati engedélyt. Ehelyett különböző sajtó fórumokon bejelentette, hogy „[...]farsang” (itt és a továbbiakban a „[...]” a konkrét étel megnevezése helyett szerepel) néven megtartásra kerül ugyanebben az időpontban egy rendezvény, melyet egy, az I. rendű alperes tulajdonában álló gazdasági társasággal (a perben és a továbbiakban: II. rendű alperessel) szerveztet meg. A sajtómegjelenésekben a „[...]farsang” és „[...]fesztivál” megnevezéseket egyaránt használták az alperesek. A rendezvény színes logója tartalmazta a főszponzor, a város, az étel megnevezését, valamint a farsang szót. Mindezekre tekintettel az indítványozók keresetet nyújtottak be az alperesek ellen védjegybitorlás miatt a Fővárosi Törvényszékhez és kérték, hogy a bíróság állapítsa meg a védjegybitorlás tényét, kötelezze az alpereseket a védjegybitorlás abbahagyására és sajtótájékoztatón való elégtétel adásra, valamint tiltsa el az alpereseket a további jogsértéstől.
- [4] 2.1. A Fővárosi Törvényszék 3.P.20.692/2014/10. számú ítéletében a keresetet nem találta alaposnak, mivel azt állapította meg, hogy a becsatolt cikkek, meghívók és nyilatkozatok alkalmatlanok a jogsértés vagy azzal közvetlenül fenyegető helyzet igazolására. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy az alperesek a „[...]farsang” illetve „[...]fesztivál” megjelöléssel illették a rendezvényt. Az ítélet szerint a perbeli védjegyek oltalma nem ezeket a leíró jellegű kifejezéseket, hanem színes, ábrás megjelöléseket véd, melyekben szerepel ugyan a város és az étel megnevezése és a „fesztivál” szóelem, ezek leíró jellege okán azonban az összbenyomást az ábrás elemek is lényegesen befolyásolják. Az alperesek által megrendezett fesztiválon alkalmazott jelölés éppen a szín- és formavilágában eltért az indítványozók védjegyeitől. A „[...]farsang”, „[...]fesztivál” a rendezvény jellegét, annak földrajzi eredetét, valamint az év adott időszakának jellegzetes ételéhez kapcsolódó tematikát fejezi ki, ezt az indítványozók – a törvényszék álláspontja szerint – a védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) 15. § (1) bekezdésének *b*) pontja alapján nem kifogásolhatják.

Az ítélet hivatkozott arra is, hogy az ábrás védjegyek és a 2014-es rendezvényen használt logó elhatárolható egymástól; ez ugyanis elegendő információt nyújt a két rendezvény megkülönböztetéséhez. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a védjegybitorlás megítélése szempontjából indifferens, versenyjogi kérdés (melyre vonatkozóan az indítványozóknak nem volt kereseti kérelme), hogy a rendezvény megrendezése kinek az ötlete volt, azt ki tette ismertté és ekként a fogyasztók azt kinek a nevéhez és szolgáltatásához kötik. Az ítélet kimondta, hogy a „[...]farsang” megrendezésének szándéka, ennek sajtótájékoztatón való közlése, erre megbízás adása nem méríti ki a védjegybitorlás lehetséges használati cselekményeit [Vtv. 12. § (3) bekezdés]; ami pedig a befejezett használati cselekményt illeti, a II. rendű alperes által használt logóval kapcsolatban nem állapítható meg a védjegybitorlás.

- [5] 2.2. Az elsőfokú ítélet ellen az indítványozók nyújtottak be fellebbezést, melyben a jogsértés I. rendű alperessel szembeni megállapítását és a keresetben megjelölt jogkövetkezmények alkalmazását kérték. A fellebbezés nem érintette az elsőfokú bírósági ítéletnek a II. rendű alperessel szembeni keresetet elutasító rendelkezését, ezért az elsőfokú ítélet ebben a részében jogerőre emelkedett. A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla a 8 Pf.21.151/2014/4. számú ítéletében az elsőfokú bíróság ítéletének nem fellebbezett részét nem érintve, a fellebbezett rendelkezést helybenhagyta.
- [6] 2.3. Az indítványozók felülvizsgálati kérelmet nyújtottak be a Kúriához, melyben azt fejtették ki, hogy a védjegybitorlás miatt a felelősség álláspontjuk szerint az I. rendű alperest terheli; a II. rendű alperes kizárólag az I. rendű alperes utasítása alapján járt el. A felülvizsgálati kérelemben leírtak szerint az I. rendű alperes azáltal, hogy döntést hozott a „[...]farsang” megrendezéséről, egyrészt megakadályozta, hogy a nagyközönség számára több mint egy évtizede ismertté tett szolgáltatást a szokásos időpontban és helyen az indítványozók nyújtsák, másrészt közhatalmi minőségét is felhasználva kisajátította azt. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a jogerős ítélet nem vizsgálta teljes körűen a Vtv. 12. § (2) bekezdés *b)* pontjának a tartalmát és tévesen jutott arra a következtetésre, hogy a védjegybitorlás nem állapítható meg.
- [7] A Kúria megítélése szerint az összehasonlított megjelölésekben domináns szóelemek erős asszociációs kapcsolatot teremtő tartalmi azonossága, illetve nagymértékű hasonlósága, valamint a védjegyek árujegyzékébe tartozó szolgáltatások és a kifogásolt használattal érintett gasztronómiai rendezvény hasonlósága miatt a perbeli védjegyek és a sérelmezett megjelölések összetéveszthetőségének veszélye nem zárható ki. Ugyanakkor a Kúria ítélete szerint helytállóan állapították meg az eljáró bíróságok, hogy az I. rendű alperes kifogásolt cselekményei a védjegybitorlást nem teszik megállapíthatóvá. Bár a Vtv. 12. § (3) bekezdése nem taxatív, így elvileg nem kizárt, hogy más, meg nem nevezett használati mód is védjegyhasználati cselekménynek minősüljön, azonban az I. rendű alperes cselekményei nem tartoznak ebbe a körbe. Az indítványozók fellebbezésükben keresetüket már csak az I. rendű alperessel szemben tartották fenn, kifogásolt használati cselekményként pedig a rendezvény megtartásáról való döntés meghozatalát és a rendezvény végrehajtására vonatkozó megbízást jelölték meg. Így a kérelemhez kötöttség elvének és a kereseti kérelmen való túlterjeszkedés tilalmának figyelembe vételével csak az I. rendű alperes terhére rótt magatartás volt vizsgálható. A Kúria ezzel kapcsolatban az alábbiakra mutatott rá: „[a]mint azt tartalma szerint a jogerős ítélet is helytállóan megállapította, a közhatalmi jogkörében eljáró I.r. alperes önkormányzat részéről a rendezvény megtartásáról a döntés meghozatala, valamint annak végrehajtására vonatkozó megbízás adása a védjegybitorlás megtörtén[tén]ek megítélése szempontjából nem értékelhető releváns védjegyhasználati cselekményként. A szándék kialakulása és annak nyilvánosságra hozatala önmagában a védjegy gazdasági tevékenység keretében történő használatának nem minősíthető [Vt. 12. § (2) bekezdés].” Mindezekre tekintettel a Kúria a jogerős ítéletet hatályában fenntartotta.
- [8] 3. Az indítványozók ezt követően fordultak az Alkotmánybírósághoz, a Kúria, valamint a Fővárosi Ítéltábla ítéletének megsemmisítését kérve, mivel azok nézetük szerint az Alaptörvény XIII. cikke (1) és (2) bekezdését, XV. cikke (2) bekezdését, XXIV. cikke (1) bekezdését és XXVIII. cikke (1) bekezdését sértik; hivatkoztak továbbá az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére, valamint a XV. cikk (1) bekezdésére is. Álláspontjuk szerint a támadott ítéletek elzárták őket a védjegyeik tulajdonjogához fűződő alapjoguk gyakorlásától. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy a védjegyek mint vagyoni értékű jogok tulajdonjognak minősülnek, tulajdonjogi védelem alatt állnak; azokat kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott módon és esetekben, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az indítványozók álláspontja szerint az I. rendű alperes azon döntése, amellyel az indítványozók tulajdonában álló védjegyek használatát megakadályozta, valójában

azok kisajátítását jelenti. Az indítványozók nézete szerint a támadott ítéletek azért nem találták jogsértőnek a védjegyek használatának a megakadályozását, mert ezt az I. rendű alperes közhatalmi jogkörében eljárva tette. Az indítványozók azt nem vitatták, hogy közhatalmi jogkörben eljárva az I. rendű alperesnek jogában áll kisajátítás útján tulajdont szerezni, de erre – érvelésük szerint – csak a XIII. cikk (2) bekezdésében meghatározott kártalanítás mellett van lehetősége. Miután kártalanítás nem történt, az indítványozók szerint a támadott ítéletek ebben a vonatkozásban a XIII. cikk (1) és (2) bekezdését sértik.

- [9] Az indítványozók nézete szerint az I. rendű alperes nem közhatalmi jogkörében, hanem tulajdonosi minőségében hozta meg a kifogásolt döntést, azt, hogy a tulajdonában álló gazdasági társaság rendezze meg a „[...] farsangot”; egy gazdasági társaságnál ugyanis egy gazdasági feladat megvalósításához két mozzanat szükséges: a tulajdonos döntése és a döntés realizálása. Az indítványozók hivatkoztak arra, hogy az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése, valamint a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 107. §-ának első mondata alapján a helyi önkormányzat, amikor tulajdonosi minőségben jár el, nem léphet fel a közhatalom gyakorlójaként.
- [10] Az indítványozók szerint a támadott ítéletek az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését is sértik amiatt, mert többletjogot biztosítanak az I. rendű alperes önkormányzatnak. Ez az alapjogi sérelem az indítványozók számára azzal a következménnyel jár, hogy tulajdonjogukat 2014-től a vállalkozási tevékenységükhöz nem használhatják. Mivel ezt a rendezvényt évente csak egyszer lehet megrendezni, az alperesek rendezvénye lehetetlenné teszi az általuk kialakított, bevezetett, rendkívül népszerűvé tett fesztivál megrendezését, védjegyeik hasznosítását. Az ítéletek az indítványozók szerint nem felelnek meg az Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII. cikk (1) bekezdésében védett pártatlanság követelményének, mivel az I. rendű alperes önkormányzattal szemben részrehajló; úgy tekintenek az I. rendű alperesre, hogy azt önkormányzatként egy tisztán polgári jogi ügyben több jog illeti meg, mint más magán- vagy jogi személyt.
- [11] Az indítványozók – főtítkári hiánypótlásra való felhívást követően – indítványukat kiegészítették, illetve akként módosították, hogy az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésének a sérelmére a továbbiakban nem hivatkoznak, az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének a sérelmét pedig a XXVIII. cikk (1) bekezdésével szoros összefüggésben is állítják. Az indítvány-kiegészítés elemezte az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény XIII. cikkével kapcsolatos gyakorlatát; utalt arra, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményéből, valamint az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdéséből következően az Alkotmánybíróságnak követnie kell a strasbourgi joggyakorlatot.
- [12] Az indítványozók azt hangsúlyozták, hogy a Kúria ítélete szerint az I. rendű alperes önkormányzat közhatalmi minőségében döntött arról, hogy 2014-től kezdve a saját tulajdonában álló II. rendű alperessel rendeztetni meg évenként a „[...]fesztivált”, „[...]farsang” néven. Ezzel a döntésével a védjegyek értéktelenné váltak, mivel olyan szolgáltatás védelmét látták el, amely szolgáltatást az indítványozók mint védjegytulajdonosok már nem nyújthattak (mert nincs értelme). A Kúria ítéletéből az indítványozók szerint az következik, hogy az I. rendű alperes önkormányzat mindenfajta kártalanítás mint ellentétel nélkül jogosult volt közhatalmi döntéssel védjegy tulajdonukat kiüresíteni, ezért az ítélet az Alaptörvény XIII. cikkébe ütközik. A védjegy kiüresedése ugyanis lényegében a tulajdontól való megfosztást jelenti, amely azonban nem jogszabályon, hanem az önkormányzat döntésén alapul.
- [13] Az indítványozók álláspontja szerint a tisztességes eljáráshoz való joguk amiatt sérült, mert a Kúria ítélete nem felel meg a jogszabályoknak, a tisztességes eljárás követelményeinek és a törvény előtti egyenlőségnek. Nézetük szerint, ha az I. rendű alperes önkormányzat közhatalom gyakorlójaként hozta volna meg a döntését, a Kúriának ki kellett volna térnie arra, hogy e döntés az Alaptörvény XIII. cikkébe ütközik, mivel egyrészt a döntésnek nincs jogszabályi alapja, másrészt mindenfajta ellentételezés nélkül üresítette ki a tulajdonjogukat. Az I. rendű alperes önkormányzat mint a II. rendű alperes tulajdonosa, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény, valamint a Mötv. 107. §-ának első mondata szerint járhatott csak el. Sem ezek a törvények, sem a Vtv. nem tartalmaz olyan szabályt, amely miatt az önkormányzatokat tulajdonosként többlet jogok illetnének meg a védjegy-tulajdonosokkal szemben. Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy véleményük szerint a Kúria eljárása – a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban foglaltakkal szemben – az anyagi igazság érvényre juttatására nem volt alkalmas, nem tisztázta ugyanis, hogy milyen esetekben jár el az önkormányzat a közhatalom gyakorlójaként. Ha ezt értékelte volna, nem juthatott volna az indítványozók tulajdonjogát értéktelenné tevő téves következtetésre. Ezért az ítélet a XXVIII. cikk (1) bekezdésének sérelmét jelenti. Az indítványozók álláspontja szerint – a 15/2002. (III. 29.) AB határozatban foglalt követelménytől eltérően – nem érvényesült a „fegyverek egyenlősége”, mivel az I. rendű alperes önkormányzat számára több jogot biztosítottak. Ez a XXVIII. cikk (1) bekezdésén túl a XV. cikk (1) bekezdésének sérelmét is jelenti. Nézetük szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének és

a XV. cikk (1) bekezdésének sérelme miatt is kimutatható, mert a Kúria nem tulajdonosként, hanem a közhatalom gyakorlójának minősítette az I. rendű alperest egy tisztán tulajdonosok közötti jogvitában, ezáltal az eljárás a maga teljességében nem volt tisztességes.

- [14] 4. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek. A testület megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett, az indítványozók érintettek tekinthetők és a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítették.
- [15] A befogadhatóság további feltételeit vizsgálva az Alkotmánybíróság az alábbi következtetésekre jutott.
- [16] 4.1. Az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, illetve a Q) cikk (2)–(3) bekezdése vonatkozásában az indítványozók nem állítottak alaptörvény-ellenességet, az Alaptörvény XXIV. cikkével kapcsolatos hivatkozásukat pedig visszavonták, így ebben a körben az Alkotmánybíróságnak nem kellett vizsgálatot folytatnia.
- [17] 4.2. Az indítvány az Abtv. 27. §-ában található feltételeknek abban a tekintetben is megfelel, hogy a kifejezetten hivatkozott alaptörvényi rendelkezések – XIII. cikk (1)–(2) bekezdése, XV. cikk (1) bekezdése, XXVIII. cikk (1) bekezdése – az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogát tartalmazzák.
- [18] 4.3. 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. Ez alternatív feltétel, bármelyik megléte indokot ad a befogadásra.
- [19] Az indítvány kizárólag az Alaptörvény XIII. cikkével kapcsolatban tartalmaz olyan indokolást, amely alapján, mint alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést felvető indítvány, befogadható lenne. Az indítványozók ugyanis részletesen érvelnek amellett, hogy a védjegy mint vagyoni értékű jog miért áll az Alaptörvény XIII. cikkének védelme alatt. Ha az Alkotmánybíróság e kérdésben korábban nem foglalt volna már állást, akkor ezt a kérdést érdemben kellene vizsgálni. A védjegyoltalomhoz kapcsolódó perben meghozott ítélettel szemben benyújtott alkotmányjogi panaszt elbíráló, 3115/2013. (VI. 4.) AB határozatában az Alkotmánybíróság azonban már kimondta: „[a]zt az indítványozó helyesen állítja, hogy a vagyoni értékű jogok is az Alaptörvény tulajdonvédelmi szabályának oltalma alatt állnak” (Indokolás [34]). A 3051/2016. (III. 22.) AB határozatában a testület megerősítette korábbi álláspontját: „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában azokra a vagyoni értékű jogokra terjesztette ki az alkotmányos tulajdonvédelmet, amelyek funkciójukat illetően tulajdonszerűek {lásd pl. haszonélvezet: 3199/2013. (X. 31.) AB határozat és 25/2015. (VII. 21.) AB határozat; a pénzügyi lízingsel összefüggésben a 15/2014. (V. 13.) AB határozat megállapításai; orvosi praxisjog: 28/2006. (VI. 21.) AB határozat; tervezési tevékenység: 40/1997. (VII. 1.) AB határozat; bérleti jog: 50/2004. (XII. 6.) AB határozat, védjegy: 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat; személyes gyógyszertár-működtetési jog: 1094/B/2006. AB határozat; használati jog: 549/B/2000. AB határozat}.” (Indokolás [23]) Mivel – a fentiekből következően – már nem eldöntendő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy a védjegy az Alaptörvény XIII. cikkének a védelme alatt áll-e vagy sem, az Abtv. 29. §-ának második fordulatában foglalt befogadási feltétel a jelen ügyben nem áll fenn.
- [20] 4.4. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az Abtv. 29. §-ából következően a testület a bírói ítéleteket kizárólag alkotmányossági szempontból vizsgálhatja felül, törvényességi, tényállás megállapítási, szakjogi mérlegelést igénylő kérdések megítélése, felülbírálata nem tartozik a hatáskörébe. Az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes abban a tekintetben, hogy az erre irányuló indítványok befogadását visszautasítja, a következők miatt: „az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdésének értelmében az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. Ennek megfelelően az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének d) pontja alapján a bírói döntéseket az alkotmányosság szempontjából ellenőrizheti, és jogköre a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség vizsgálatára és kiküszöbölésére korlátozódik, ezért a bírói döntés irányának, a bizonyítékok bírói mérlegelésének és értékelésének, illetve a bírósági eljárás teljes egészének ismételt felülbírálatára már nem rendelkezik hatáskörrel {elsőként lásd: 3231/2012. (IX. 28.) AB végzés, Indokolás [4]; [...]}. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 27. §-ában szabályozott hatáskörében eljárva a bírói döntés és az Alaptörvény összhangját biztosítja. Ebből következően a bírói döntés alaptörvény-ellenességének vizsgálata során



az Alkotmánybíróság attól is tartózkodik, hogy a bíróságok felülbírálati jogköréhez tartozó, szakjogi vagy kizárólag törvényértelmezési kérdésekben állást foglaljon {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4]; [...]}. {3028/2014. (II. 17.) AB végzés, Indokolás [12]}

- [21] A jelen alkotmányjogi panaszra okot adó per tárgya védjegybitorlás megtörténtének megállapítása és jogkövetkezményeinek alkalmazása volt, amelyben az volt az eldöntendő jogi kérdés, hogy az alperesek cselekményei megvalósították-e a védjegybitorlást. Az eljáró bíróságok egybehangzóan azt állapították meg, hogy az I. rendű alperes (az önkormányzat) nem követett el a védjegybitorlást, cselekményei – döntés a rendezvény megrendezéséről, a II. rendű alperes megbízása annak megszervezésével, illetve a rendezvény népszerűsítése – nem tekinthetők ugyanis védjegyjogilag releváns használati cselekménynek, nem tartoznak a Vtv. 12. § (3) bekezdése szerinti használati cselekmények körébe. Annak megítélése, hogy a konkrét cselekmények megvalósítják-e a védjegybitorlást, az eljáró bíróságok által eldöntendő, tényállási, törvényességi, szakjogi, jogalkalmazási kérdés, melynek felülbírálatára az Alkotmánybíróságnak nincsen hatásköre. Ezért az Alaptörvény XIII. cikkére vonatkozó indítványi elem az Abtv. 29. § első fordulata szerint sem felel meg a befogadási feltételeknek.
- [22] Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdésének és XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét azzal összefüggésben állították, hogy a Kúria eljárása során figyelembe vette azt, hogy az I. rendű alperes önkormányzat „közhatalmi jogkörében” járt el, ez okból előnyben részesítette a I. rendű alperest, és a pártatlanság, a „fegyverek egyenlőségének” elve, végső soron a tisztességes eljáráshoz való jog sem érvényesült. Az Alkotmánybíróság ismételten rámutat arra, hogy az eldöntendő jogi kérdés az volt, hogy a rendezvény megtartásáról való döntés meghozatala és az ennek megszervezésére, lebonyolítására adott megbízás a Vtv. 12. § (3) bekezdése szerinti használati cselekménynek minősül-e. Mivel a bíróságok döntése szerint ezek a magatartások nem értékelhetők védjegybitorlásként, ezért nincs annak jelentősége, hogy ezeket a cselekményeket ki és milyen (közhatalmi avagy tulajdonosi) jogkörben valósította meg. Mindezekből következően nincs alkotmányjogilag értékelhető kapcsolat az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése, illetve XXVIII. cikk (1) bekezdése valamint az indítványban támadott ítéletek között, így az indítvány e tekintetben sem fogadható be.
- [23] Mindezeket figyelembe véve az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 47. § (1) bekezdése és az 56. § (1) (2) bekezdései, valamint az Ügyrend 5. § (1) és (2) bekezdései alapján eljárva, az Abtv. 29. § -ára, 56. § (3) bekezdésére, valamint az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel – visszautasította.

Budapest, 2017. március 7.

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

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

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

*Dr. Salamon László s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/905/2016.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3054/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 108. § (2) bekezdése, valamint a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.484/2015/16. 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 CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése és 27. §-a alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz, melyben kérte az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (továbbiakban Evt.) 108. § (2) bekezdése, valamint a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.484/2015/16. számú ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló egyedi ügyben az indítványozó I. rendű felperesként vett részt. A Pest Megyei Kormányhivatal Erdészeti Igazgatósága 2014. január 27-én kelt végzésével egy dunabogdányi ingatlanon történt fakitermelés ügyében eljárást indított, és az indítványozót, valamint az alkotmányjogi panaszt be nem terjesztő II. rendű felperest, 2014. augusztus 4-én kelt, XIV-G-030/0794-10/2014. ügyiratszámú határozatában jogszerűtlen fakitermelés miatt 62 400 Ft erdővédelmi bírság megfizetésére kötelezte az Evt. 108. § (1) bekezdés *d)* pontja alapján. Ezzel szemben az indítványozó, valamint a II. rendű felperes fellebbezéssel élt. A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal Erdészeti Igazgatósága 04.4/2007-2/2014. iktató számú, 2014. október 2-án kelt határozatában az elsőfokú határozatot helyben hagyta, mellyel szemben az indítványozó, valamint a II. rendű felperes keresettel éltek, kérve a határozat megváltoztatását, illetve másodlagosan annak megsemmisítését, hivatkozva az Evt. 108. § (2) bekezdésére, valamint az Evt. 102. §-ra, amit a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.484/2015/16. számú ítéletével elutasított, és megállapította, hogy az erdővédelmi bírság kiszabása nem volt jogszabálysértő.
- [3] 1.2. Az indítványozó hiánypótlás útján kiegészített alkotmányjogi panaszában az Evt. 108. § (2) bekezdését, valamint a Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2.K.27.484/2015/16. számú ítéletét kérte megsemmisíteni.
- [4] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott jogszabályi rendelkezés sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés], valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk (1) és XXVIII cikk (1) bekezdés], mivel arra ad lehetőséget, hogy az arra nem jogosultak által megbízott fakitermelőket az eljáró közigazgatási hatóság és bíróság tényleges mérlegelés és kimentési lehetőség nélkül közigazgatási bírsággal sújtsa, míg a tulajdon-nyilvántartásba bejegyzett megbízók által megbízott fakitermelők mentesülhetnek a felelősség alól.
- [5] Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogát, mert az eljáró bíróság nem tett eleget indokolási kötelezettségének, valamint a felperesi érvek mérlegelését mellőzve járt el.
- [6] Az indítványozó szerint a bíróság döntése azért is sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot, mert nem a tényállásnak és az Alaptörvénynek megfelelően értékelte az észszerű határidők jelentős túllépését. Kifejti továbbá, hogy sérült a XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való joga, mert a bíróság indokolás nélkül, külön fellebbezéssel nem támadható végzéssel elutasította a per során az Alkotmánybíróság előtti eljárás kezdeményezésére irányuló felperesi indítványt.

- [7] 2. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [8] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 26. és 27. §-ára alapozza. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerint 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, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [9] Az Abtv. 27. § szerint 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, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [10] Az alkotmányjogi panasszal támadott ítélet ellen nincs helye fellebbezésnek, az indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [11] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztette elő az Abtv. 26. illetve 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszát.
- [12] A panaszos az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványt.
- [13] Az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében támasztott feltételeknek az alábbiak szerint csak részben felel meg. Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozó jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvényben biztosított jogok sérelmének lényegét és az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit. Megjelöli továbbá a sérelmezett bírói döntést és kifejezetten kéri annak megsemmisítését, illetve részben tartalmaz indokolást is arra nézve, hogy a sérelmezett bírói döntés, illetve a támadott jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.
- [14] 3.1. Az indítványozó az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében, XXIV. cikk (1) bekezdésében, és XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt alapvető jogainak sérelmét alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztotta alá, ebben a körben kizárólag az eljáró közigazgatási hatóság valamint Budapest Környéki Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság eljárásával összefüggő bírálatát, kritikai észrevételeit adta elő. Az Alkotmánybíróság erre tekintettel megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ezen részeiben az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglaltaknak nem felel meg.
- [15] Az Abtv. 29. §-a értelmében az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség, vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés esetén fogadható be. Ez a feltétel a jelen ügyben benyújtott panasz vonatkozásában nem teljesült. Az indítvány végső soron nem irányul egyébire, mint a rendes bíróságok ténymegállapításának és jogértelmezésének a megváltoztatására. Az Alkotmánybíróság azonban ettől mindig következetesen tartózkodott. A tényállás megállapítása és a jogszabályok értelmezése ugyanis a bíróságok hatáskörébe tartozó feladat, melyet az Alkotmánybíróság nem vonhat magához, csak az értelmezési tartomány alkotmányos kereteit jelölheti ki, ellenkező esetben egyfajta „szuperbíróisággként”, a meglévők mellett újabb hagyományos jogorvoslati fórumként járna el [ennek az elvnek a korai rögzítéséhez lásd: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [14]]. Az Alkotmánybíróság feladata nem a tény-, illetőleg jogkérdések felülvizsgálata, hanem az, hogy az Alaptörvényben foglalt garanciákból fakadó minimumot számon kérje a bíróságoktól. Az eljáró bíróságok reagáltak az indítványozó által előadott jogi érvekre és értelmezték a hivatkozott jogforrásokat, a jelen esetben pedig az indítvány nem mutat rá olyan alkotmányjogilag értékelhető körülményre, ami a hivatkozott alapvető jogok sérelmét valószínűsítene. Sem az a tény, hogy az indítványozóra nézve kedvezőtlen eredmény született, sem az indítványozó által előrevetített – és a pusztán spekuláción túl érdemben alá nem támasztott – negatív következmények önmagukban nem vetnek fel szükségszerűen alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet.
- [16] 3.2. A panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdésére alapított részében az indítványozó az Evt. 108. § (2) bekezdésének megsemmisítését kéri. Az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26. § (1) bekezdése történő alapítás esetén is meg kell felelnie az Abtv. 52. § (1) bekezdésében foglalt határozottsági követelmény (1b) bekezdésében felsorolt elemeinek. A jelen esetben a panasz ugyan megjelöli az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezését, de az indokolás nem egyértelmű abban a tekintetben, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvénnyel, ugyanis nem fejti ki kellőképpen, hogy miért alaptörvénybe ütköző a különböző fakiterme-

lők közötti vélt megkülönböztetés, és ezért nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés *d)*, valamint *e)* pontjának. A panaszban foglalt e kérelem ezért nem tekinthető határozottnak.

- [17] 4. Tekintettel arra, hogy az indítvány nem vetett fel alapvető jelentőségű alkotmányjogi kérdést, továbbá nem mutatott rá a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességre, valamint nem felelt meg a határozottság követelményének, az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. március 7.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1755/2016.





## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3055/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### végzés kijavításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa végzés hivatalból történő kijavítása tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a 2016. október 11-én kelt, 3204/2016. (X. 17.) AB végzését az alábbiak szerint javítja ki:

A végzés rendelkező részében, illetve Indokolásának 1. pontjában a Kúria ítéletének száma helyesen: Pfv. VI.21.353/2014/9.

### I n d o k o l á s

- [1] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy fenti számú végzésében elírás történt, mivel az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló kúriai ítélet téves ügyszámmal került megjelölésre. Ezért az Alkotmánybíróság – az Alkotmánybíróság Ügyrendjének 62. § (1) bekezdése alapján – a végzés kijavítását rendelte el.

Budapest, 2017. március 7.

*Dr. Juhász Imre s. k.,*  
tanácsvezető alkotmánybíró

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

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

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/118/2016.

• • •

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3056/2017. (III. 20.) 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.IV.20.543/2016/4. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 8 Pf.20.622/2015/3. 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 (dr. Palatics Edit, Németh és Palatics Ügyvédi Iroda, 1062 Budapest, Andrásy út 128., fszt. 1.) útján, az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének *d*) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján előterjesztett alkotmányjogi panaszában kérte, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a Kúria Pfv.IV.20.543/2016/4. számú ítélete, valamint a Fővárosi Ítéltábla 8.Pf.20.622/2015/3. számú ítélete alaptörvény-ellenességét és semmisítse meg azokat, mivel a hivatkozott ítéletek az indítvány szerint sértik az Alaptörvény Nemzeti Hitvallását, B) cikkének (1) bekezdését, valamint a VI. cikkének (2) bekezdését.
- [2] 1.1. A panasz alapjául szolgáló ügy tényállása szerint az indítványozó (aki újságíróként tevékenykedik) egy, a parlamenti munkáról szóló cikkéhez közérdekű adatok kiadását kérte az Országgyűléstől. Adatigénylésében azon személyekről kért listát, akik 2014. január 1-jén vagy azóta állandó belépésre jogosító okmánnyal rendelkeznek az Országház, az Országgyűlési Irodaház, vagy az Országgyűlés Hivatalának elhelyezésére szolgáló épületekbe – kivéve az ott dolgozó állandó munkatársakat, az országgyűlési képviselőket, illetve a minisztériumok vagy más központi államigazgatási szervek dolgozóit. Az érintett személyek tekintetében azok nevét, a belépő kiállításának időpontját, érvényességi idejét, a belépő kiadását kérelmező nevét illetve szervezetét, valamint a kiállítás jogcímét kérte megadni. Az Országgyűlés Hivatala mint az alapügy alperese, arról tájékoztatta az indítványozót, hogy az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 26. § (2) bekezdése alapján csak azon személyek nevét áll módjában kiadni, akik közfeladatot ellátó személyek, illetve ilyennek tekinthetők (azaz köztisztviselők). Az indítványozó (mint az alapügy felperese) ezt követően keresetében kérte az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszéktől, hogy kötelezze az alperest a kért adatok kiadására – mivel azok álláspontja szerint az Infotv. alapján közérdekű adatnak minősülnek. Az indítványozó az alperesi védekezés folytán módosította keresetét, és csak a 9/2013. számú házelnöki rendelkezés (a továbbiakban: házelnöki rendelkezés) 3. § (6) bekezdésében felsorolt szakértői belépők tekintetében tartotta fenn adatigénylési kérelmét.
- [3] A Fővárosi Törvényszék az indítványozó keresetének részben helyt adott, és kötelezte az alperest, hogy a 2014. január 1-jét követően, a házelnöki rendelkezés idézett bekezdése alapján kiállított szakértői belépőkre vonatkozó adatokat (a jogosult neve, a kiállítás időpontja, érvényességi ideje, a kiállítást kérelmező személy vagy szervezet neve) az indítványozó részére adja ki.
- [4] 1.2. Az alperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság (Fővárosi Ítéltábla) az elsőfokú bíróság ítéletét részben megváltoztatta. A kiadási kötelezettséggel érintett időszakot 2014. január 1-jétől 2015. január 8. napjáig terjedően állapította meg – mivel a másodfokú bíróság szerint az igénylés időtartama csak az igénylés leadásának napjáig terjedhet –, a szakértői belépők által belépésre jogosított személyek nevének, valamint a belépő kiállítását kérelmező személy nevének kiadására irányuló indítványozói keresetet elutasította, az ítélet további részét pedig helyben hagyta. A másodfokú bíróság ítéletében kifejtette, hogy nem ért egyet az elsőfokú bíróság azon megállapításával, hogy a szakértői belépővel rendelkező személyek személyes adatai az Infotv. 26. § (2) bekezdése alapján közérdekből nyilvános adatok lennének. Erre a házelnöki rendelkezés alapján sem adható felhatalmazás, mivel az Infotv. 3. § 6. pontja szerint személyes adatok közérdekből történő hozzáférhetővé

tételéről kizárólag törvény rendelkezhet. A másodfokú bíróság a szakértői belépő kiállítását kezdeményező személy személyes adatai tekintetében is ugyanezen okok miatt utasította el az indítványozó keresetét.

- [5] 1.3. Az indítványozó – jogszabálysértésre hivatkozással benyújtott – felülvizsgálati kérelme alapján eljáró Kúria a másodfokú bíróság jogerős ítéletét – a felülvizsgálattal támadott rész tekintetében – hatályában fenntartotta. Az ítélet indokolásában rámutatott, hogy a közfeladatot ellátó személyek (pl. országgyűlési képviselők) közfeladatának ellátásához, valamely speciális szakértelmet igénylő kérdésben igénybe vett szakértői tevékenység önmagában nem minősül közfeladatnak. Ebből következően a szakértők nem tekinthetők az Országgyűlés feladat- és hatáskörében eljáró személynek. Így a Kúria álláspontja szerint személyes adataik megismerését a közérdekből nyilvános adatok kiadására vonatkozó jogszabályi rendelkezés nem teszi lehetővé. A Kúria azt is megállapította, hogy az Országgyűlés a szakértői belépő kiállítását kezdeményező szervezeti egységen belül, illetve annak képviselőjében eljáró személy nevének nyilvántartására nem köteles, így helybenhagyta a másodfokú bíróság e tekintetben hozott döntését is.
- [6] 1.4. Az indítványozó ezt követően fordult az Alkotmánybírósághoz. Alkotmányjogi panaszában arra hivatkozott, hogy a támadott ítéletek sértik az Alaptörvény Nemzeti Hitvallását, B) cikk (1) bekezdését, valamint VI. cikkének (2) bekezdését. Az indítványozó szerint a Fővárosi Ítéletábrla tévesen értelmezte az Infotv. rendelkezéseit, amikor a szakértői belépővel rendelkező személyeket nem közfeladatot ellátó személynek minősítette, így adataikat nem tekintette közérdekből nyilvános adatnak. Az indítványozó álláspontja szerint nem lehetséges az, hogy közfeladat ellátása során, a közfeladat ellátásához szükséges speciális szakértelem igénybevétele és a speciális szakértelem szakértők által történő rendelkezésre bocsátása, tehát a szakértői tevékenység ne lenne minden kétséget kizáróan közfeladat ellátása. Az indítványozó indítványában a Fővárosi Ítéletábrla és a Kúria jogszabály-értelmezését is vitatta. Álláspontja szerint ugyanis a szakértői belépő kiadását kezdeményező személyt vagy szervezetet az Országgyűlésnek nyilván kell tartania.
- [7] Az indítványozó szerint a Fővárosi Ítéletábrla és a Kúria ítéletei ellentétesek az Alkotmánybíróságnak az információszabadsággal összefüggésben kidolgozott gyakorlatával. A közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok megismerhetetlenné tétele ugyanis akadályozza az állam demokratikus működésének biztosítását, így sérti az Alaptörvény B) cikkét és a VI. cikkének (2) bekezdését.
- [8] 2. Az Abtv. 56. § értelmében az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerinti tanácsban eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról. A tanács mérlegelési jogkörében vizsgálja az alkotmányjogi panasz befogadhatóságának törvényben előírt feltételeit, különösen a 26–27. § szerinti érintettséget, a jogorvoslat kimerítését, valamint a 29–31. § szerinti feltételeket.
- [9] 2.1. Az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1) bekezdésében meghatározottak szerint elsőként az alkotmányjogi panasz befogadhatósága törvényi feltételeinek fennállását vizsgálta meg.
- [10] Az indítványozó alkotmányjogi panaszát az Abtv. 27. §-ára alapozza, amely szerint 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, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [11] A Kúria ítélete ellen nincs helye fellebbezésnek, az indítvány tehát e tekintetben megfelel a törvényi feltételeknek.
- [12] Az indítványozó jogosultnak és érintettnek is tekinthető, mivel saját egyedi ügyével összefüggésben terjesztett elő az Abtv. 27. §-ára alapított alkotmányjogi panaszt.
- [13] A panaszos az Abtv. 30. § (1) bekezdésében meghatározott határidőn belül terjesztette elő az indítványát.
- [14] 2.2. 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 nyílik lehetőség, amely Alaptörvényben biztosított jogot sért.

- [15] Az indítványozó álláspontja szerint az alkotmányjogi panaszban támadott ítéletek sértik az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának a „népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeit méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi” fordulatát. Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallásának felhívott tétele olyan absztrakt módon megfogalmazott elv, amely az Alaptörvény rendelkezéseinek értelmezése során nyerhet jelentőséget {3089/2014. (IV. 1.) AB végzés, Indokolás [26]}. Önmagában nem biztosít azonban alapvető jogot, amelyre alkotmányjogi panaszt alapítani lehetne.
- [16] Az indítványozó a Kúria döntését részben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiságból fakadó jogbiztonság elvére hivatkozással kifogásolja. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a testület csak kivételes esetekben, így különösen a visszaható hatályú jogalkotás és a felkészülési idő hiánya esetén ismeri el az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság elvét olyan Alaptörvényben biztosított jogként, amelyre alkotmányjogi panasz is alapítható {elsőként lásd: 3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [14], legutóbb megerősítette: 3223/2016. (XI. 14.) AB végzés, Indokolás [17]}. Az alkotmányjogi panaszban az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben – minimális terjedelemben – előadottak nem minősülnek az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának, így vélt sérelmükre alkotmányjogi panasz nem alapítható.
- [17] 2.3. Az alkotmányjogi panasznak az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelmet kell tartalmaznia. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó kérelme e feltételeknek csak részben felel meg. Az indítványozó hivatkozott az Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdésének sérelmére, azonban ezen alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben nem terjesztett elő a saját maga alapjogsérelmét alátámasztó, alkotmányjogilag megalapozott indokolást – tekintettel arra, hogy indítványában csak a bírósági döntések által megállapított tényállást, következtetéseket támadta. Mindezek alapján az indítványozó kérelme az indítványban megjelölt alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) pontjában foglaltaknak. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatot követ ugyanis a tekintetben, hogy az indokolás hiánya az ügy érdemi elbírálásának akadálya {lásd például: a 3058/2016. (III. 22.) AB végzés, Indokolás [11]}.
- [18] 2.4. Az indítványozó alkotmányjogi panaszának indokolásában elsősorban a Fővárosi Ítéletábrla és a Kúria ítéleteinek következtetéseivel nem értett egyet. Álláspontja szerint ugyanis a bíróságok tévesen értelmezték az Infotv. és házelnöki rendelkezés egyes részeit.
- [19] Ezzel összefüggésben fontos kiemelni, hogy a bírói döntéssel szemben benyújtott alkotmányjogi panasz nem tekinthető hagyományos értelemben vett jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság ugyanis az alkotmányjogi panasz intézményén keresztül is kizárólag az Alaptörvényt és az abban elismert jogokat oltalmazhatja {erről lásd elsőként: 3325/2012. (XI. 12.) AB végzés, Indokolás [13]; legutóbb megerősítette: 3246/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [19]}. Az Alkotmánybíróság ennek megfelelően a bírói döntések felülvizsgálata során az Alaptörvényben és az elfogadott nemzetközi emberi jogi egyezményekben elismert alapjogi követelményrendszer tényleges érvényesülését garantálja {erről lásd például: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]}. 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 bíróságok jogértelmezése helyesen illeszkedik-e a jogági dogmatika általánosan elfogadott szabályaihoz {elsőként lásd: 3003/2012. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [4], legutóbb megerősítette: 3117/2016. (VI. 21.) AB végzés, Indokolás [16]}.
- [20] Az indítványozó alkotmányjogi panaszában az Infotv. és házelnöki rendelkezés – fővárosi ítéletábrlai és kúriai – értelmezését vonja kétségbe. Az Alkotmánybíróság előbbieken felidézett következetes álláspontja értelmében az ítélkező bíróság jogértelmezési szabadságához tartozik, hogy saját maga dönthessen a tényállás megállapításáról és jogi álláspontját szabadon alakíthassa ki. Az ügyben eljáró bíróság által elfogadott jogértelmezés ilyen felülvizsgálatától pedig az Alkotmánybíróság mindaddig tartózkodik, amíg a jogértelmezés pontosan körülírt, Alaptörvényben védelt jogot nem sért {lásd például: 8/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [55]; legutóbbról lásd: 3250/2016. (XI. 28.) AB végzés, Indokolás [16]}.



- [21] 3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt – az Abtv. 56. § (3) bekezdésére figyelemmel – az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján visszautasította.

Budapest, 2017. március 14.

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

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

*Dr. Schanda Balázs* s. k.,  
előadó alkotmánybíró

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1878/2016.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3057/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Kaposvári Törvényszék 15.B.312/2016/69. sorszámú végzése, valamint a Pécsi Ítéltábla Beüf.II.257/2016/4. sorszámú 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 útján (dr. Berlik Zoltán, 7400 Kaposvár, Zrínyi u. 75.) az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az indítványozó folyamatban lévő büntetőügyében a Kaposvári Törvényszék mint elsőfokú büntetőbíróság 2016. október 28-án hozott 15.B.312/2016/69. sorszámú végzésével elutasította az indítványozó előzetes letartóztatásának megszüntetésére, illetve házi őrizet vagy lakhelyelhagyási tilalom elrendelésére irányuló védői indítványokat. A Pécsi Ítéltábla 2017. január 4-én hozott Beüf.II.257/2016/4. sorszámú végzésével a döntést helyben hagyta.
- [3] 1.1. Az indítványozó álláspontja szerint a támadott bírói döntések – tekintettel a 21/2016. (XI. 30.) AB határozatban foglaltakra – ellentétesek az Alaptörvény IV. cikk (2)–(3) bekezdéseiben foglalt szabadsághoz és személyi biztonságához való jog korlátozásának követelményeivel, illetve a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal.
- [4] Az indítványban előadottak szerint az indítványozó büntetőügyének érdemi eljárásában a tanácselnök bíró eljárta a nyomozás során, mint a kényszerintézkedés körében döntő másodfokú bíróság tagja, ezért az ügye elbírálásából, így a kényszerintézkedéssel kapcsolatos határozatok meghozatalából is, ki kellene zárni. Az indítványozó kifogásolta, hogy az Ítéltábla támadott döntésében a fenti AB határozat kapcsán azt állapította meg, hogy az érintett bíró dönthetett a kényszerintézkedés tárgyában, arra ugyanis még az AB határozat meghozatala előtt került sor, annak pedig nincs visszaható hatálya.
- [5] 2. Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság először az alkotmányjogi panasz befogadásáról dönt, melynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi – formai és tartalmi – feltételeknek, különösen a 26. § szerinti érintettség, a jogorvoslat kimerítése, valamint a 29–31. § szerinti követelményeknek.
- [6] Az Abtv. 27. §-a alapján 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, és az indítványozó a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- [7] Alkotmányjogi panasz keretében kizárólag az ügyek érdemében hozott végső döntések és a bírósági eljárást befejező egyéb döntések vizsgálhatók. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Abtv. 27. §-a szerinti panasz esetén nem minősülnek sem az ügy érdemében hozott, sem a bírósági eljárást befejező egyéb döntésnek a „kényszereszközök alkalmazását elrendelő határozatok” {3254/2012. (IX. 28). AB végzés, Indokolás [3]–[4]}. Büntetőeljárás során az ügy érdeméről szóló döntésnek elsősorban azon határozatok tekinthetők, amelyek a büntetőjogi főkérdés, a vád tartalmi elbírálásáról szólnak. 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 előzetes letartóztatás a büntetőeljárás eredményes lefolytatása érdekében alkalmazható kényszerintézkedés, amely a terhelt személyi szabadságának bírói elvonása a jogerős ügydöntő

határozat meghozatala előtt. Az előzetes letartóztatás elrendeléséről, fenntartásáról vagy megszüntetéséről szóló döntés nem ügydöntő határozat, mert nem a büntetőjogi főkérdésről szól. Nem minősül emellett az Abtv. 27. §-a szerinti eljárást befejező egyéb döntésnek sem, ugyanis nem zárja le érdemben a büntetőeljárást. {3002/2014. (I. 24.) AB végzés, Indokolás [15]–[24]}

[8] Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *h*) pontja alapján, figyelemmel az Abtv. 56. § (2) és (3) bekezdésére is, visszautasította.

Budapest, 2017. március 14.

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

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

*Dr. Schanda Balázs* s. k.,  
alkotmánybíró

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/310/2017.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3058/2017. (III. 20.) 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 mellett eljáró másodfokú szolgálati bíróság SzfÉ.18/2015/8. számú határozata alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

### I n d o k o l á s

- [1] 1. Az indítványozó alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege szerint az indítványozót három éves határozott időre járásbírói bírónak nevezték ki, de kirendelt bíróként a törvényszéken dolgozott. A határozott idő lejárt előtt, mivel a panaszos kérelmezte a határozatlan idejű kinevezést – a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) 24. §-a alapján – elrendelték a panaszos bíróként végzett munkájának a vizsgálatát.
- [3] A vizsgálat a panaszost alkalmatlannak minősítette, ezért határozatlan idejű kinevezésére nem került sor, következésképpen szolgálati jogviszonya 2015. március 31-ével megszűnt. A panaszos az értékelés eredményével szemben a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bírósághoz fordult, amely az értékelés megváltoztatását nem látta indokoltnak, és 2015. november 2-án kelt SZÉ6/2015/32. számú határozatával a jogorvoslati kérelmet elutasította. A döntés indokolása szerint az értékelés tényszerű adatai, a vizsgálók valós és megalapozott következtetései a szolgálati bíróság eljárásában nem dőltek meg, ezért nem volt indok az lehetőség az értékelés megváltoztatására. A Kúria mellett eljáró másodfokú szolgálati bíróság SzfÉ.18/2015/8. számú, 2016. február 15-én kelt határozatával a döntést helybenhagyta.
- [4] Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott kérelmében a panaszos a Kúria mellett eljáró másodfokú szolgálati bíróság SzfÉ.18/2015/8. számú határozata alaptörvény-ellenességének a megállapítását és megsemmisítését kérte a Budapest területén működő ítélőtábla mellett eljáró elsőfokú szolgálati bíróság SZÉ6/2015/32. számú határozatára is kiterjedő hatállyal.
- [5] Álláspontja szerint a vizsgálati eljárás megsértette a tisztességes bírósági eljárás követelményét a következők miatt:
  - a bíró és a bírósági vezető munkájának értékelési rendjéről és a vizsgálat részletes szempontjairól szóló 2011. évi 4. számú OIT szabályzat (a továbbiakban: OIT szabályzat) szerinti bírói vizsgálati ütemtervben az indítványozó vizsgálata nem szerepelt, „így ütemterv nélkül önkényesen jelölte ki” a törvényszék elnöke a vizsgálatot lefolytató bírót, ami sérti a törvényes bíróhoz való jogot;
  - a Bjt. 24. § (1) bekezdése szerint a határozott idő utolsó napját megelőző 90 nappal korábban kell beszerezni a bíró nyilatkozatát arról, hogy kéri-e a határozatlan időre történő kinevezését, azonban az indítványozót erre csak a megelőző 75. napon hívták fel;
  - az indítványozó ügyében nem tartották be az OIT szabályzat 3. §-át, amely szerint a „vizsgálat elrendelését, annak időpontját legalább 30 nappal megelőzően a bíróság elnöke a [...] kijelölt vizsgálóval írásban közli”;
  - a vizsgálati jelentés az indítványozó véleménye szerint irreálisan rövid idő, vélhetően néhány nap alatt készült el;
  - a vizsgálat nem három év bírói tevékenységét vizsgálta;
  - a vizsgálat során megsértették az OIT szabályzat 6. § (1) és (3) bekezdésében írt, az ügyek kiválasztására vonatkozó előírásokat (nem a lajstrom szerint folyamatos sorszámozású ügyeket választottak ki, továbbá az indítványozó nem kérhette öt további, választása szerinti ügy vizsgálatát);
  - a vizsgálat eredményét a törvényszék elnöke értékelte ki, ám ebben az időpontban még folyamatban volt az indítványozó ellen egy, éppen a törvényszék elnöke által az indítványozó ellen kezdeményezett soron kívüli alkalmassági vizsgálat (amely 2015. március 30-án az eljárás megszüntetésével zárult);



- az elsőfokú eljárás indokolatlanul elhúzódott, mivel az eljárás kezdeményezésétől számított több, mint hat hónap elteltével született döntés, holott a Bjt. 81. § (2) bekezdése értelmében soron kívül kellett volna eljárni;
- a vizsgálóbiztos nem tisztázott minden, a tényállás megállapításához szükséges körülményt, például nem elemezte a „kérdéses jogági szakterületet, annak lényegi és perviteli gyakorlatát, ügyintézését”, továbbá a „döntést nem objektív érvekre alapozva hozták meg”;
- a másodfokú szolgálati bíróság a Bjt. 84. § (4) bekezdés c) pontját megsértve annak ellenére nem rendelte el az indítványozó munkájának új értékelését, hogy eljárási szabálysértéseket állapított meg.
- [6] Az indítványozó a felsorolt indokokra hivatkozással elsősorban a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk és XXVIII. cikk (1) bekezdés] sérelmét állítja, hivatkozott azonban emellett az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése, Q) cikke, R) cikke, I. cikk (1) bekezdése, II. cikke, III. cikk (1) bekezdése, VI. cikk (1) bekezdése (jó hírnévhez való jog), XIII. cikk (1) bekezdése (a szolgálati jogviszony megszüntetése miatti anyagi nehézségek miatt a tulajdonhoz való jog), XV. cikk (1)–(2) bekezdései, XVII. cikk (3) bekezdése, XXIII. cikk (8) bekezdése, XXVIII. cikk (7) bekezdése, 25. cikk (1) és (8) bekezdései, 26. cikk (1)–(2) bekezdései és 28. cikke, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyve 1. Cikkének a sérelmére is.
- [7] 2. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [8] Az alkotmányjogi panaszt 2016. április 22-én, tehát az Abtv. 30. § (1) bekezdésében írtaknak megfelelően a másodfokú határozat kézbesítésétől – 2016. február 23. napától – számított hatvan napon belül adták postára.
- [9] A szolgálati bíróság határozata elleni alkotmányjogi panasz elbírálására az Alkotmánybíróság – kialakított gyakorlata szerint – hatáskörrel rendelkezik [bírói alkalmasság vizsgálatával kapcsolatos szolgálati bírósági ügy: 3219/2016. (XI. 14.) AB végzés; fegyelmi ügy: 3249/2015. (XII. 8.) AB végzés, 21/2014. (VII. 15.) AB határozat]. Az indítványozó a szolgálati bírósági eljárás kezdeményezőjeként érintett, jogorvoslati lehetőségeit az Abtv. 27. §-ában írtaknak megfelelően az ügyben kimerítette.
- [10] Az indítványnak azzal a részével kapcsolatban azonban, amely a támadott bírósági döntések nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítására irányul, az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (1) bekezdése alapján az indítványozói jogosultság hiányát állapította meg [lásd a 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [22]; 3265/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [22]].
- [11] Megállapítható volt továbbá, hogy a kérelem részben nem tesz eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt feltételeknek: az indítványozó a sérülni vélt alaptörvényi rendelkezéseket – a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] kivételével – csak felsorolta, nem fejtette ki azonban, hogy véleménye szerint a vélt sérelem miben áll. A panasz tehát nem tartalmazza az „indítványban foglalt kérelem részletes indokolását” [Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pont]. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy „[i]ndokolás hiányában a kérelem nem felel meg a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdésében írt követelményének, annak elbírálására nincs lehetőség. Az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek pusztá felsorolása ugyanis nem ad kellő alapot az alkotmányossági vizsgálat lefolytatására [...]” {34/2014. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [212]}.
- [12] Megjegyzendő e körben az is, hogy az alkotmányjogi panasz az Abtv. 26–27. §-ai alapján az Alaptörvényben biztosított jogok védelmének eszköze, az indítványozó ugyanakkor részben nem Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozott {pl. Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, Q) cikk, R) cikk, I. cikk (1) bekezdés, 25. cikk (1) és (8) bekezdés, 26. cikk (2) bekezdés, 28. cikk; vö. 3115/2016. (VI. 21.) AB határozat, Indokolás [30]–[32], 3143/2015. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [31]–[34], 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [63]–[64]}, e cikkek vonatkozásában tehát érdemi alkotmányossági vizsgálat lefolytatására indokolás előterjesztése esetében sem lenne lehetőség.
- [13] 3. Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {lásd pl. 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]; 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]}. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [14] Az indítványozó alapvetően a bírói tisztségre való alkalmasság vizsgálatára vonatkozó – törvényben, illetve az OIT szabályzatban foglalt – eljárási szabályok megsértését kifogásolja, álláspontja szerint a bíróvizsgálat során

elkövetett és a szolgálati bíróság által részben fel is tárt szabálysértések új bíróvizsgálat elrendelését indokolták volna. Emellett pedig arra is hivatkozott, hogy a bíróság szerinte – részben az eljárási szabályok megsértése miatt – szakmai szempontból nem megalapozott döntést hozott a bírói tisztségre való alkalmasság tárgyában.

- [15] 3.1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt hangsúlyozza, hogy „[a]z Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikkének (1) bekezdése alapján az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve. [...] A bírói döntéseknek kizárólag az alkotmányossági szempontú vizsgálata tartozik a testület hatáskörébe. [...] Önmagukban azonban a rendes bíróságok által elkövetett vélt vagy valós jogszabálysértések nem adhatnak alapot alkotmányjogi panasznak. Egyébként az Alkotmánybíróság burkoltan negyedfokú bírósággá válna {3268/2012. (X. 4.) AB végzés, Indokolás [28]}. [...] Sem a jogállamiság elvont elve, sem a tisztességes eljárás alapjoga, sem a diszkrimináció 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 [13]–[14]} Mindezek alapján az Alkotmánybíróság nem bocsátkozhat annak vizsgálatába, hogy a szolgálati bíróságnak, illetve az általa kirendelt vizsgálóbiztosnak az indítványozó szakmai alkalmasságára vonatkozó megállapításai megalapozottak voltak-e, e kérdés ugyanis nem alkotmányossági szempontú mérlegelést jelentene.
- [16] Az eljárási jellegű kifogásokkal összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „a tisztességes bírósági eljáráshoz való jog lényegét az alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülésében értelmezi, a bíróságok eljárásának ezen túlmenő elemei, így különösen az adott jogvitáknak – a jogszabályok alkalmazásával és a bíróság mérlegelési jogának gyakorlásával történő – mikénti eldöntését nem tekinti alkotmányossági kérdésnek. A bírói döntés elleni alkotmányjogi panasz nem tekinthető a bírósági szervezeten belül jogorvoslati (már) nem támadható bírói határozatok által okozott valamennyi jogsérelem orvoslása eszközének” {3107/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [35]}.
- [17] Az első- és másodfokú szolgálati bírósági határozatok szerint az indítványozó kifogásainak egy részét a bíróságok kifejezetten vizsgálat tárgyává tették: a bíróvizsgálat késedelmes elrendelését (a 90 nap 12 nappal történő megrövidülését) például megállapították, de úgy ítélték meg, hogy ez nem jelentett olyan jellegű és súlyú szabálysértést, ami a vizsgálat egészének megismétlését indokolná. Rámutatott a bíróság arra is, hogy a bíróvizsgálatot viszonylag gyorsan folytatták le, ez azonban nem valósította meg eljárási szabálysértést. Megállapításra került továbbá, hogy az értékeléséhez szükséges tényleges bírói működés időtartama a Bjt. 25. § (2) bekezdése szerinti minimális 18 hónapot elérte, és az ügyek kiválasztásának módja nem volt ellentétes az OIT szabályzattal. Végezetül a bíróság leszögezte azt is, hogy a „vizsgálóbiztos részletesen feltárta azokat a körülményeket, amelyek az értékelés alá vont ügyben lényegesek”. A bíróság tehát érdemben foglalkozott az indítványozó említett kifogásaival, de azokat részben nem tartotta megalapozottnak, részben nem minősítette olyan súlyosnak, mint amely az eljárás megismétlését indokolná. A bíróságok kimerítően vizsgálták az indítványozó szakmai alkalmasságát, és részletesen foglalkoztak azzal a kérdéssel is, hogy a megállapított eljárási szabálysértés az értékelés eredményére miért nem volt kihatással.
- [18] A bíróság által tett megállapítások felülvizsgálatára részben csak a tényállás felülvizsgálata útján kerülhetne sor, amire az Alkotmánybíróságnak nincs lehetősége, ugyanis „az Alkotmánybíróság nem vizsgálja, hogy a bírói döntés indokolásában megjelölt bizonyítékok és megjelenő érvek megalapozottak-e, mint ahogy azt sem vizsgálja, hogy a jogalkalmazó helytállóan értékelte-e az eljárásban beszerzett bizonyítékokat és előadott érveket, vagy a konkrét ügyben a bírói mérlegelés eredményeként megállapított tényállás, és az abból levont következtetés megalapozott-e. A tényállás megállapítása, a bizonyítékok értékelése, és mérlegelése ugyanis az eljárási jogi szabályokban a jogalkalmazó számára fenntartott feladat” {3012/2016. (I. 25.) AB végzés, Indokolás [11]}. Az Alkotmánybíróság továbbá a felsorolt kifogásokkal kapcsolatban nem talált olyan körülményt, amelyet az Alaptörvény felhívott rendelkezésével – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal – összefüggésben alkotmányos jelentőségű eljárási szabályok érvényesülését érintő, alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni.
- [19] 3.2. Alkotmányjogi panaszában az indítványozó azt is sérelmezte, hogy az őt érintő bíróvizsgálat az OIT szabályzat szerinti vizsgálati tervben nem szerepelt. Az Alkotmánybíróság rámutat egyrészt arra, hogy a bíróvizsgálatra alapvetően a Bjt.-nek a határozott időre kinevezett bíró vizsgálatára vonatkozó rendelkezései szerint, tehát a törvényi előírások alapján előrelátható rendben került sor, célja a határozatlan idejű kinevezésre való szakmai alkalmasság megállapítása volt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint továbbá a törvényes bíró elvönásának tilalma ahhoz biztosít jogot, hogy egy ügyben az eljárási törvényekben megállapított általános hatás-

köri és illetékességi szabályok szerint irányadó bírói fórum (bíró) előre meghatározott ügyelosztási rend alapján járjon el {36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [32]–[33], amelyet megerősített: 3072/2015. (IV. 23.) AB határozat, Indokolás [51]}. Mindezek alapján az indítványban megfogalmazott kifogás – az a kérdés, hogy a panaszos vizsgálata ténylegesen szerepelt-e a bíróság elnöke által előzetesen megállapított munkatervben – nem érinti a törvényes bíróhoz való jogból fakadó követelményeket.

- [20] 3.3. Az elsőfokú eljárás elhúzódásával összefüggésben a panaszos nem hivatkozott olyan körülményre, amely az eljáró szolgálati bíróság mulasztására utalna, önmagában az elsőfokú eljárás hat hónapos időtartama nem ébreszt az eljárás tisztességével összefüggő kételyt.
- [21] 3.4. Az indítványozó végezetül arra is hivatkozott, hogy a bíróvizsgálat eredményét értékelő törvényszék elnöke nem volt pártatlan, mivel még folyamatban volt az általa az indítványozó ellen kezdeményezett soron kívüli alkalmassági vizsgálat. E kifogás azonban nem érinti az alkotmányjogi panasszal támadott szolgálati bírósági határozatokat: az indítványozó nem állította, hogy ezeknek, éppen az általa sérelmesnek tartott értékelés megváltoztatása iránt indított eljárásban hozott döntéseknek a meghozatalában olyan bíró vett volna részt, akinek a pártatlansága megkérdőjelezhető.
- [22] A bíróság eljárásával összefüggésben mindezekre tekintettel sem merült fel olyan aggály, amely alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vagy az indítványozó szakmai alkalmasságával kapcsolatos értékelés tárgyában hozott bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség gyanúját vetné fel.
- [23] 4. Mivel a fentiek szerint az alkotmányjogi panasz – részben az indítványozói jogosultság hiánya, illetve a hátrózott kérelem követelményeinek való meg nem felelés, részben pedig az Abtv. 29. §-ában írt befogadási feltétel teljesülése hiányában – nem felel meg a befogadhatóság törvényben előírt feltételeinek, azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva az Ügyrend 30. § (2) bekezdés a), c) és h) pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2017. március 14.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/857/2016.



## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3059/2017. (III. 20.) AB VÉGZÉSE

### alkotmányjogi panasz visszautasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

v é g z é s t:

Az Alkotmánybíróság a Budapest Környéki Törvényszék 3.Pkf.50.367/2016/2. számú végzése, valamint a 6/2013. Polgári jogegységi határozat, a 2/2014. Polgári jogegységi határozat és az 1/2016. Polgári jogegységi határozat 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. Czirmes György, 1035 Budapest, Szél u. 21.) alkotmányjogi panasszal fordult az Alkotmánybírósághoz.
- [2] Az alkotmányjogi panaszra okot adó ügy lényege szerint az indítványozó deviza alapú kölcsönszerződést kötött egy gazdasági társasággal, mivel azonban a törlesztő-részleteket nem tudta fizetni, a hitelező a szerződést felmondta, és élt az indítványozó ingatlanát érintően kikötött opciós vételi jogával, majd az így tulajdonában került ingatlant továbbértékesítette. Az indítványozó az ingatlan vevője ellen tulajdonjog törlése iránt indított pert. Keresetében a kölcsönszerződés érvénytelenségére – semmisségére – hivatkozással az eredeti állapot helyreállítását, tulajdonjoga visszajegyzését kérte. Az első fokon eljáró Gödöllői Járásbíróság megállapította, hogy a peres eljárás a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: DH1-törvény) hatálya alá esik, ezért a törvény 16. §-a alapján meghozott végzésével az eljárást felfüggesztette. Az eljárás folytatásáról a bíróság 2015. szeptember 10-én hozott végzésében rendelkezett, és egyidejűleg tájékoztatta az indítványozót mint felperest, hogy a Kúriának a pénzügyi intézmények fogyasztói kölcsönszerződéseire vonatkozó jogegységi határozatával kapcsolatos egyes kérdések rendezéséről szóló 2014. évi XXXVIII. törvényben rögzített elszámolás szabályairól és egyes egyéb rendelkezésekről szóló 2014. évi XL. törvény (a továbbiakban: DH2-törvény) alapján az érvénytelenség jogkövetkezményeinek a levonását is kérnie kell, és a „jogkövetkezmény alkalmazására vonatkozóan a félnek a felek között elszámolásra is kiterjedő és összegszerűen megjelölt, határozott kérelmet kell előterjesztenie”. Mivel az indítványozó pontosított kereseti kérelme e követelményeknek nem tett eleget, a bíróság a keresetet idézés kibocsátás nélkül elutasította.
- [3] A másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék 2016. április 7-én kelt 3.Pkf.50.367/2016/2. számú végzésével az elsőfokú döntést helybenhagyta. Indokolásában rámutatott, hogy a jogvita kölcsönszerződés érvénytelenségének a megállapítására irányul, ezért egyértelműen a DH2-törvény hatálya alá tartozik – az ezt vitató felperesi álláspont nem megalapozott –, ennél fogva a keresetlevélnek határozott kérelmet kell tartalmaznia az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazására, amely a szerződés érvényessé vagy a határozathozatalig terjedő időre történő hatályossá nyilvánítása lehet. Ezt a kérelmet azonban a kereset nem tartalmazza, ezért az nem bírálható el.
- [4] 2. Az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 27. §-a alapján benyújtott kérelmében egyrészt az ügyében hozott jogerős bírósági végzés alaptörvény-ellenességét állítja: úgy véli, a bíróság az Alaptörvénynek a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot garantáló XXVIII. cikk (1) bekezdésébe ütköző módon mintegy „átminősítette” a keresetét deviza alapú szerződés érvénytelensége megállapítására irányuló kérelemnek, és nem döntött a tulajdonjog törlésére irányuló kereseti kérelemről. Ezáltal a bíróság valójában megtagadta tőle az ingatlantulajdonát érintően a bírói jogvédelmet, és a kereseti kérelem átminősítésével összefüggésben indokolási kötelezettségének sem tett eleget. Az eljárás az indítványozó szerint a jogorvoslathoz való, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében biztosított jogorvoslathoz való jogát is megsértette, az eljárás pedig végső soron pedig az Alaptörvény V. cikkének a sérelméhez vezetett.



- [5] Az indítványozó másrészt a Kúria három jogegységi határozata alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését is kérte. Indokolása szerint a 6/2013. Polgári jogegységi határozat, a 2/2014. Polgári jogegységi határozat és az 1/2016. Polgári jogegységi határozat egyes – például az árfolyamkockázat telepítésével, az árfolyamkockázat mértékére vonatkozó tájékoztatási kötelezettséggel összefüggő – rendelkezései sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezetett visszaható hatályú jogalkotás tilalmát, a kellő felkészülési idő és a kiszámíthatóság, valamint az előreláthatóság követelményét. Továbbá „az alkotmányosság szempontjából kardinális kérdés a tulajdon elvonásra vonatkozó előfeltételek – így többek között a szerződés érvényessége vagy érvénytelensége” – hangzik az érvelés, ennél fogva pedig az említett jogegységi határozatok azzal, hogy a „tulajdonelvonás” előfeltételeit érvényesnek ismerték el, megsértették az Alaptörvény V. cikkét is.
- [6] 3. Az Alkotmánybíróságnak az Abtv. 56. §-a alapján mindenekelőtt azt kellett megvizsgálnia, hogy az alkotmányjogi panasz a befogadhatóság törvényi feltételeinek eleget tesz-e.
- [7] 3.1. Az indítványozó alkotmányjogi panasz eljárást kezdeményezett, és e körben az Abtv. 27. §-a szerinti eljárás lefolytatását kérte, kérelmében azonban a 6/2013. Polgári jogegységi határozat, a 2/2014. Polgári jogegységi határozat és az 1/2016. Polgári jogegységi határozat megsemmisítését is indítványozta, tartalmilag tehát az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti indítványt is előterjesztett.
- [8] Az Alkotmánybíróság rámutat, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz keretében csak azok a jogszabályok vonhatók vizsgálat alá, amelyek a jogerős határozatban történt alkalmazásuk folytán az indítványozó vélt jogsérelmét okozták. Mindez az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panasszal támadott jogegységi határozatok Alkotmánybíróság általi felülvizsgálatára is vonatkozik. Az indítványozó által támadott három jogegységi határozat közül azonban egyik sem került alkalmazásra a Budapest Környéki Törvényszék 3.Pkf.50.367/2016/2. számú végzésében, ezért azoknak a végzés ellen benyújtott alkotmányjogi panaszban történő megtámadására jelen ügyben nincs lehetőség.
- [9] 3.2. A panaszos arra utal, hogy véleménye szerint a bíróság végzése – tehát az a tény, hogy a bíróság nem adott helyt a kereseti kérelemnek – mintegy hozzájárult ahhoz, hogy az általa jogszerűtlennek tartott ingatlan-tulajdon-átruházás véglegessé váljon, ezáltal sérült az Alaptörvény V. cikke.
- [10] Az Alaptörvény V. cikke értelmében „[m]indenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint [...] a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához”. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a jogi képviselővel eljáró indítványozó az idézett – a jogos védelem kérdéskörét szabályozó – alaptörvényi rendelkezés vonatkozásában nem tett eleget az Abtv. 52. § (1b) bekezdés b) és e) pontjában írt követelménynek, és nem terjesztett elő olyan okfejtést, illetve nem mutatott rá olyan alkotmányjogi összefüggésre, amelyet az Alaptörvény V. cikke és keresetlevelet – a jogszabályi feltételeknek való meg nem felelés miatt – idézés kibocsátása nélkül elutasító bírósági döntés vonatkozásában az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat tárgyává tudott volna tenni.
- [11] 3.3. Az indítványozó úgy véli, a bíróság az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésének a sérelmét okozva „átminősítette” a kereseti kérelmét, és e vonatkozásban nem tett eleget indokolási kötelezettségének sem. A jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] sérelmét pedig – nem vitatva, hogy az elsőfokú bíróság által hozott végzés elleni fellebbezését elbírálták – lényegében arra alapítja, hogy jogorvoslati kérelme eredménytelen volt.
- [12] Az Abtv. 29. §-a a befogadhatóság tartalmi feltételeként határozza meg, hogy az alkotmányjogi panasz a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességet tartalmazzon vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vessen fel. A feltételek meglétének a vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [13] A 7/2013. (III. 1.) AB határozat szerint „az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésében rejlő indokolási kötelezettség alkotmányos követelménye a bíróság döntési szabadságának abszolút korlátját jelenti, nevezetesen azt, hogy döntésének indokairól az eljárási törvényeknek megfelelően szükséges számot adnia. Az indokolási kötelezettség alkotmányjogi értelemben vett sérelme az eljárási szabály alaptörvény-ellenes alkalmazását jelenti. A tisztességes eljárásból fakadó elvárás tehát az eljárási szabályok Alaptörvénynek megfelelő alkalmazása, ami a jogállami keretek között működő bíróságok feladata. Az eljárási törvény rendelkezéseire is figyelemmel, a tisztességes eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt a minimális elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó

észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Ennek megítéléséhez az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogvita természetét, az alkalmazandó eljárási törvény rendelkezéseit, a felek által az adott ügyben előterjesztett kérelmeket és észrevételeket, valamint az ügyben választ igénylő lényeges kérdéseket.” (Indokolás [34])

- [14] Az alapul fekvő ügyben az indítványozó által érvénytelennek tartott, deviza alapú kölcsönszerződésen alapuló ingatlan-nyilvántartási bejegyzést – miután az ingatlant továbbértékesítették – további bejegyzés követte. Az első- és másodfokú bírósági végzések értelmében az indítványozó a „kölcsönszerződés teljes semmisségére hivatkozva az eredeti állapot helyreállítása körében tulajdonjoga visszajegyzését kérte”, a törlési kereset mellett tehát az eredeti – az indítványozó és a hitelező mint közvetlen jogszerző közötti – jogügyletet érintő érvénytelenségi kereset előterjesztésére is sor került. A törlési kereset elbírálását szükségképpen megelőzi a kölcsönszerződés érvényességének a kérdésében történő állásfoglalás, ráadásul az indítványozó is kifejezetten a deviza alapú szerződés érvénytelenségének jogkövetkezményeként kérte az eredeti állapot helyreállítását (a közvetlen és a további jogszerző tulajdonjogának a törlését és a saját tulajdonjogának visszajegyzését), ami feltételezi az érvénytelenség előzetes megállapítását. Az ügyben hozott bírósági végzések utalnak ezekre az összefüggésekre annak a kérdésnek a vizsgálatakor, hogy a jogvita a DH1-törvény és a DH2-törvény hatálya alá tartozik-e.
- [15] A jogorvoslathoz való jog sérelmével összefüggésben pedig ismételten hangsúlyozni kell, hogy „[a] jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma azt követeli meg a jogalkotótól, hogy a hatóságok vagy bíróságok érdemi, ügydöntő határozatai tekintetében tegye lehetővé a valamely más szervhez, vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetőségét olyan döntés meghozataláért, amely képes a sérelmezett döntést felülvizsgálni, és a sérelem megállapítása esetén a döntésre visszaható módon a sérelmet orvosolni {35/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [16]}. Ugyanakkor a jogorvoslathoz való jog nem garantálja az érintett által sérelmesnek tartott elsőfokú döntés megváltoztatását, és nem biztosít jogot a számára kedvezőnek tartott döntéshez. Amint arra az Alkotmánybíróság korábban már rámutatott: „[a]z, hogy az indítványozó a konkrét ügyben – a jogorvoslat ellenére – pervesztes lett, 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 [...]” {3327/2014. (XII. 10.) AB végzés, Indokolás [15]}.
- [16] Az Alkotmánybíróság mindezek alapján jelen ügyben nem talált olyan körülményt, amelyet az Alaptörvény felhívott rendelkezéseivel – a tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal vagy a jogorvoslathoz való joggal – összefüggésben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként vagy a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenességként lehetne értékelni, s amely ezért az indítvány érdemi vizsgálatát indokolná.
- [17] 4. Mivel a fentiek szerint az alkotmányjogi panasz részben az Abtv. 26. § (1) bekezdésében írt törvényi feltételeknek, illetve a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdés *b)* és *e)* pontjába foglalt követelményeinek, részben pedig az Abtv. 29. §-ában írt befogadási kritériumoknak nem felel meg, ezért azt az Alkotmánybíróság az Abtv. 56. § (1)–(3) bekezdése alapján eljárva, az Ügyrend 30. § (2) bekezdés *a)* és *h)* pontjai alapján visszautasította.

Budapest, 2017. március 14.

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

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

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

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

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

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/1184/2016.



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

A szerkesztésért felel: dr. Bitskey Botond, az Alkotmánybíróság főtktára  
layout: [www.estercom.hu](http://www.estercom.hu)

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